

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)

Postfach
3822 Lauterbrunnen

Adressat:

VBS, GS
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 18. August 2021

Stellungnahme der

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)

im Rahmen der Vernehmlassung zum

Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz Entwurf vom 14. April 2021

Sehr geehrte Damen und Herren

Nach dem Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz vom 24. August 2021 unterbreitet der Bundesrat einen aktualisierten Bericht zur Stellungnahme. Der neue Bericht datiert vom 14. April 2021. Die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) nimmt die Möglichkeit wahr, grundsätzlich zum Entwurf Stellung zu beziehen.

Die 1986 gegründete, überparteiliche Organisation AUNS hat zum Ziel (Statuten Art. 2):

- Einsatz zur Wahrung der Unabhängigkeit, der Neutralität und der Sicherheit der Schweizerischen Eidgenossenschaft;
- Kampf für eine Aussenpolitik des Bundes, welche die integrale und traditionelle Neutralität respektiert und damit die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes gewährleistet;
- Verhinderung von Aktivismus bei der Aussenpolitik und von unnötigen internationalen Engagements;
- Kampf für die direkte Demokratie der Schweizerischen Eidgenossenschaft durch Stärkung der politischen Freiheitsrechte des Volkes.

Grundsätzlich können sowohl die Bedrohungslage bzw. die Bedrohungsszenarien sowie die sicherheitspolitischen Interessen (Punkt 3.2) und die sicherheitspolitischen Ziele (Punkt 3.3) unterstützt werden. Es kann festgestellt werden, dass mit Blick auf den Bericht von 2016 neue Gewichtungen vorgenommen wurden. Die aktuellen Ereignisse in Afghanistan zeigen, wie innert kürzester Zeit – nach zwanzig Jahren –

und umgehend – innerhalb weniger Tage – ein Ereignis stattfinden kann, das geopolitische und geostrategische Konsequenzen auslöst und somit auch für die Schweiz relevant wird. Auch die Flutkatastrophen in Deutschland zeigen, dass nur ein gut organisierte und robust ausgerüstete Gesamtverteidigung die notwendige Wirkung erzielen kann; in Deutschland kamen verheerende Versäumnisse zu Tage.

Der vorliegende Entwurf erkennt die hohe Geschwindigkeit politischer, wirtschaftlicher, technologischer und gesellschaftlicher Entwicklungen. Trotzdem vertieft die Bedrohungsanalyse die Szenarien wenig und bleibt über weite Strecken oberflächlich. Sie vermittelt keine vertieften Analysen und entsprechende Zusammenhänge. Für die AUNS sind die entsprechenden Lagebeurteilungen deshalb ungenügend, sie bleiben vage.

Die AUNS erkennt den Willen des Bundesrates, die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in seine Überlegungen miteinzubeziehen. Die Covid-Pandemie hat uns mit aller Deutlichkeit gezeigt, wo und welche gravierenden Schwächen und Lücken im Sicherheitsdispositiv vorhanden sind. Zudem hat sich auf drastische Weise gezeigt, dass die Kommunikation der Landesregierung, ihr zudienender Task-Forces und Bundesstellen sowie die Koordination mit den Kantonen ungenügend waren und bleiben. Dies führt zu Verunsicherung und Unmut in der Bevölkerung, was wiederum zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung notwendiger Massnahmen zur Abwehr von Bedrohungen führen kann.

Die Schweiz ist ein souveränes, eigenständiges und neutrales Land, welches direkt-demokratisch organisiert ist. Der Anspruch, das Land und seine Bevölkerung gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung in seiner Souveränität und Sicherheit zu schützen, steht im Vordergrund. Der Bericht trägt diesem Verfassungsauftrag zu wenig Rechnung.

Zwar wird nicht zuletzt aus den Covid-Pandemie-Erfahrungen erkannt, dass im Bereich Autarkie Nachholbedarf besteht. Für die AUNS ist es zentral, dass rasch und schonungslos Versäumnisse und Sorgfaltspflichtverletzungen – u.a. bei der Pflichtlagerhaltung – erkannt und korrigiert werden. Der Bericht verzichtet leider auf einen klaren Massnahmenkatalog und Zeitplan.

Die AUNS ist besorgt, dass aufgrund der Covid-Erfahrungen auch im Bereich Landesverteidigung – Armee, Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienst – mindestens ähnliche Schwierigkeiten bestehen. Aufgrund der europa- und geopolitischen Lage besteht nach Ansicht der AUNS dringender Handlungsbedarf.

Eine möglichst umfassende Autarkie umfasst viele Bereiche. Nebst der wehrtechnischen Entwicklung steht für die AUNS die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern (Schutzausrüstung, Medikamente, Impfstoffe!) und besonders die digitale Datensouveränität im Vordergrund. Die Schweiz darf wichtige Daten zum Beispiel nicht in ausländischen Cloud-Diensten bewirtschaften.

Der Bericht thematisiert die Gefahr der drohenden Energieabhängigkeit vom Ausland – Elektrizität! – nicht.

Die Reaktionen der EU auf den souveränen Entscheid der Schweiz, die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen abzubrechen, haben gezeigt, dass die Schweiz auch im Bereich der politischen Souveränität wachsender und reaktionsfähiger werden muss.

Die AUNS lehnt eine vertiefte Kooperation mit der EU im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Punktuell macht eine Zusammenarbeit Sinn. Aber eine Integration souveräner Aufgaben in das EU-Recht und in die EU-Politik wird abgelehnt.

Ebenso muss die Nato-Partnerschaft für den Frieden (PfP) aufgrund der aktuellen Nato-Politik hinterfragt werden. Eine Vertiefung ist abzulehnen.

Militärische Auslandseinsätze sind zu reduzieren und nur auf Operationen im humanitären Bereich und im Katastropheneinsatz zu beschränken. Auf stabilisierende Einsätze ist zu verzichten, weil sie die Gefahr bergen, in robuste Mandate – friedenserzwingende Operationen, «nation building» – überführt zu werden.

Es ist ein fataler Fehlentscheid, die temporäre Einsitznahme im Uno-Sicherheitsrat – zwei Jahre – als mögliche Einflussplattform der neutralen Schweiz zu sehen. Das widerspricht der Erfahrung anderer Staaten und der Realität der Politik der ständigen Veto-Mächte. Das prestigeträchtige Vorhaben gewisser aussenpolitischer Vordenker ist mittelfristig eine Gefahr für die Glaubwürdigkeit der neutralen Schweiz und wird ihre Einflussnahme im Bereich Friedensdiplomatie und humanitäre Hilfe einschränken.

Die Guten Dienste sind ein Trumpf der Schweiz, gerade in einer Zeit, in welcher sich die Machtverhältnisse europa- und weltweit verschieben und neu positionieren.

Der vorliegende Entwurf des sicherheitspolitischen Berichtes geht nicht auf die Ausgestaltung der Neutralitätspolitik ein. Diese ist aber zwingende Grundlage für eine glaubwürdige Neutralität, die wiederum ein entscheidender Pfeiler für die Souveränität und Sicherheit der Schweiz darstellt.

Im Bereich der Migration bleibt der Bericht vage. Zwar erkennt er die Gefahren, verzichtet aber auf eine Auflistung konkreter Massnahmen. Hier verlangt die AUNS ein klar erkennbares Programm. Auf eine Unterzeichnung des Uno-Migrationspaktes muss die Schweiz verzichten. Der Pakt wird die Handlungsfähigkeit der Schweiz in der Migrationspolitik mittelfristig schwächen.

Die AUNS stellt mit grosser Sorge fest, dass entweder die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienste dramatisch abgenommen hat oder die verantwortlichen Behörden fahrlässig nachrichtendienstliche Erkenntnisse ignorieren. Die Covid-Pandemie und die jüngsten Ereignisse in Afghanistan lassen den Schluss zu, dass das zeitgerechte Erkennen von Gefahren und Krisen ungenügend ist.

Die AUNS fordert:

- Rasche Verbesserung bei der Erkennung von Gefahren und Krisen.
- Rasche Verbesserung der Krisenkommunikation.
- Rasche Verbesserung der Kriseninterventionskräfte: Armee, Bevölkerungsschutz, Landesversorgung, Grenzschutz.
- Rasch Umsetzung der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und eines Systems der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite.
- Rasche Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit der Armee im Bereich Schutz systemrelevanter Infrastruktur, im Bereich des Katastrophenschutzes und der Sicherheit der Bevölkerung.
- Rasche Sicherstellung des Schutzes der Landesgrenze.
- Rasche Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern.

- Rasche Sicherstellung der Souveränität, der direkten Demokratie der Schweiz angesichts der zunehmenden Druckversuche ausländischer Akteure, u.a. der EU.
- Verzicht auf die Einsitznahme im Uno-Sicherheitsrat.
- Verzicht auf eine weitere Integration in die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik.
- Eine möglichst eigenständige Rüstungsbeschaffung.
- Verzicht auf eine Erweiterung militärischer Auslandseinsätze.
- Überprüfung der Teilnahme an der Nato-Partnerschaft für den Frieden.
- Klarstellung der Neutralitätspolitik mit dem Ziel, die Glaubwürdigkeit der neutralen Schweiz zu stärken.

Fazit:

In diesem Sinne fordert die AUNS vom Bundesrat, den Bericht zu überarbeiten. Die Aussagen, die Erkenntnisse und die Konsequenzen müssen konkreter formuliert werden. Die Umsetzung der Konsequenzen muss mittels eines Massnahmen- und Zeitplanes rasch sichergestellt werden.

Freundliche Grüsse

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)



Werner Gartenmann
Geschäftsführer

031 356 27 27
079 222 79 73

AWM

Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee

Postfach 2, 9552 Bronschhofen / awm@thurweb.ch

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd, C VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

via E-Mail an:

stv. Chef Sicherheitspolitik VBS: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

übermittelt in den Datenformaten *.docx und *.pdf

9500 Wil, 18. August 2021

Die Sicherheitspolitik der Schweiz - Bericht des Bundesrates Stellungnahme zum Entwurf vom 14. April 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd
Sehr geehrte Frau Botschafterin Pälli

Am 28. April 2021 hat der Bundesrat den Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 verabschiedet und in die Vernehmlassung gegeben. Als Schweizerischer Dachverband zahlreicher Milizorganisationen zählen wir zu den Adressaten der Vernehmlassung und übersenden wir Ihnen nachstehend unsere Stellungnahme. Dabei wollen wir uns der Kürze befehligen, uns auf wesentliche sicherheitspolitische Aussagen beschränken und nicht in den (technischen) Details verlieren.

Vorbemerkungen

Die "Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee" (AWM), gegründet 1983, ist ein Zusammenschluss von gesamtschweizerisch wirkenden, an militärpolitischen Fragestellungen interessierten Organisationen und Verbänden. Insgesamt vertritt sie rund 250'000 Milizangehörige. Die nachfolgende Stellungnahme ist der grösstmögliche Konsens ihrer verschiedenen Partnerorganisationen, wobei diese autonom sind und allenfalls getrennte Eingaben machen werden.

Wir bedanken uns für den grossen Einsatz, den die Verfasser des Berichts getätigt haben. Der Text ist sehr gut lesbar und durch die Verkürzung gegenüber den Vorgängerversionen wird er hoffentlich auch vermehrt beachtet.

Allgemeines

Die AWM ist der Ansicht, dass die Aktualisierung des Sicherheitspolitischen Berichts 2016 notwendig war. Auch wenn sich das Spektrum der Gefahren nicht grundsätzlich geändert hat, so ist eine raschere, regelmässige Analyse, wie sie der Bundesrat neu im Legislaturrhythmus vorsieht, richtig. Dies bietet nebst der Aktualisierung von Lage, Bedrohungen und notwendigen Reaktionen auch die Chance, das Thema Sicherheit zu diskutieren - sowohl bei den Entscheidungsträgern als auch bei der breiten Bevölkerung. In diesem Sinn regen wir an, die wichtigsten Kernaussagen des definitiven Berichts in einer ansprechenden Kurzfassung in der Bevölkerung zu verbreiten.

Die Reduktion des Umfangs gegenüber der früheren Version erachten wir als richtig. Der Bericht muss eine Grobübersicht bieten und den Fokus auf die wesentlichen Punkte legen, über welche man jedoch unterschiedlicher Ansicht sein kann. Die Behandlung aller Details ist nicht möglich und auch nicht stufengerecht.

Leider besitzt der Bericht wenig Verbindlichkeit: Er wird vom Parlament lediglich zur Kenntnis genommen und dieses ist weiterhin frei in den folgenden Entscheidungen. In den Diskussionen zur jährlichen Armeebotschaft, zu einzelnen Beschaffungsvorhaben und auch zur Weiterentwicklung der Sicherheitspolitischen Instrumente, insbesondere der Armee, zeigt sich dies immer wieder. Der Bundesrat sollte sich deshalb überlegen, in welcher Form er den Stellenwert des Berichts erhöhen könnte, beispielsweise durch einen einfachen Bundesbeschluss welcher Zustimmung oder Ablehnung erfordert.

Inwiefern der Bericht als Basis für weitere Grundlagendokumente dienen kann, ist unklar. Leider ist offenbar nicht mehr vorgesehen, einen anschliessenden Armeebericht zu erstellen. Ein solcher wäre aber spätestens nach Abschluss des Projekts „Weiterentwicklung der Armee“ notwendig.

Die Gliederung des Berichtes in Lage - grundlegende Prinzipien – inhaltliche Ziele - konkrete Massnahmen erachten wir als taugliche Lösung.

Die Aussage, dass Sicherheitspolitik eine Verbundaufgabe darstellt, teilen wir vollumfänglich. Diese Erkenntnis hatte sich bereits bei der früheren „Gesamtverteidigung“ ergeben. Auch wenn dieser Begriff heute nicht mehr stimmig ist, so gilt dies nach wie vor.

Lage

Es liegt auf der Hand, dass die Sicherheitslage weltweit und auch in Europa instabiler, unberechenbarer und komplexer geworden ist. Parallel dazu hat sich aber auch die Verletzlichkeit von staatlichen Strukturen, Wirtschaft und Gesellschaft erhöht.

Es wäre wünschenswert, die Ausführungen zu den die Schweiz betreffenden Bedrohungen mit einer Gewichtung zu versehen. Diese kann die Wahrscheinlichkeit enthalten, muss aber zwingend die Gefährlichkeit resp. das Schadenspotential aufzeigen.

Die Aussagen zur steigenden Bedeutung von „nichtstaatlichen Akteuren“ halten wir für richtig. Dabei müsste ergänzt werden, dass diese oftmals in einer Interaktion mit staatlichen Institutionen stehen und von diesen auch für deren Ziele benutzt werden. Dies gilt nicht nur für Söldnerfirmen, sondern auch in zahlreichen weiteren Bereichen, etwa bei technologischen Anwendungen oder bei Medien.

Dass für die Berichtverfasser offen ist, inwieweit China eine globale Führungsrolle sucht, erstaunt sehr. Zahlreiche internationale Aktivitäten und auch Aktionen in der Schweiz zeigen dies. Nur ist der Zeithorizont der chinesischen Strategie bedeutend länger als unserer...

Der Begriff der „hybriden Konfliktführung“ wird unseres Erachtens etwas inflationär verwendet. Selbstverständlich wird diese immer bedeutungsvoller, man darf aber trotzdem konventionelle Gegenmassnahmen mit diesem Schlagwort nicht einfach vernachlässigen. Man muss diese im Sinne eines Gesamtsystems der Verteidigung, trotzdem stark halten und vernetzt einsetzen.

Bei den Bedrohungen erscheint uns das Thema biologische und chemische Gefahren untergegangen zu sein. Diese können durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure entstehend und auch gezielt oder regional eingeschränkt erfolgen. Dazu sollten vertieftere Überlegungen gemacht werden, allenfalls auch unter Einbezug der Gentechnik, welche sich nicht nur als Fortschritt, sondern als Gefahr ausprägen könnte. Die vergangene Pandemie hat gezeigt, welche gravierenden Auswirkungen sich aus biologischen Aktivitäten ergeben können.

Die Aussage, dass die Migration keine sicherheitspolitische relevante Bedrohung darstellt, sondern lediglich Begleiterscheinungen zur Folge hat, ist absolut verharmlosend. Es ist im Gegenteil erstellt, dass im Rahmen der Migration aus fremden Kulturkreisen häufig Personen in die Schweiz gelangen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen. Dies beginnt bei der Ablehnung und Ausnützung unserer Werte, führt zur Bildung von Parallelgesellschaften, verursacht Kriminalität und kann letztlich beim Terrorismus enden. Durch die ungeordnete Migration kann sich unsere Gesellschaft nachhaltig verändern, sodass die Sicherheit stark gefährdet ist - die Erfahrungen aus Frankreich zeigen das eindrücklich. Dieser Abschnitt des Berichts muss also revidiert werden.

Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

Die Bundesverfassung schreibt in Art. 2 als Zweck die Wahrung von Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes vor. Der Schutz vor Angriffen auf die territoriale Integrität der Schweiz und deren Souveränität ist somit die Kernaufgabe des Bundes und seiner Be-

hörden, also insbesondere auch des Bundesrates. Erst darauf abgestützt können die weiteren Sicherheitspolitischen Ziele und Instrumente abgeleitet werden. Es wäre angezeigt, den einleitenden Teil zu den sicherheitspolitischen Zielen zuerst auf den Text der Bundesverfassung abzustützen und erst nachher entsprechend zu interpretieren.

Die neun aufgeführten Ziele sind zwar richtig und auch gut beschrieben, aber etwas allgemein gehalten. Es fehlen konkretere Angaben zur Priorisierung oder zum Zeithorizont.

Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

Das Milizprinzip stellt für uns einen zentralen Pfeiler des Staatsverständnisses und auch der Sicherheitspolitik dar. Das Dienstpflichtsystem ist vom Milizprinzip klar zu unterscheiden. Der Aspekt der allgemeinen Wehrpflicht (nicht Dienstpflicht) fehlt im Textteil völlig. Dass der Zivildienst auf dem Milizprinzip aufbaut, ist falsch, zumal die Ausbildungen und Einsätze eben genau nicht über mehrere Jahre verteilt geleistet werden. Aus unserer Sicht ist dieser Abschnitt grundsätzlich zu überarbeiten.

Wie der Textumfang zeigt, wird der Armee als sicherheitspolitisches Instrument zu wenig Beachtung geschenkt. Da immerhin der grösste Teil der Ressourcen und des Zeitaufwandes in diese Institution fliessen und sie über umfassende Mittel verfügt, wären umfassendere Darlegungen angebracht.

Es wird klar bestritten, dass der Zivildienst als Instrument der Sicherheitspolitik gelten kann. Die Leistungen des Zivildienstes fliessen hauptsächlich in den courant normal, also in laufende gesellschaftliche Tätigkeiten, wobei auch diese teilweise fragwürdig sind. Dass der Zivildienst wesentliche Einsätze bei Katastrophen und Notlagen erbracht hat oder erbringen kann, ist schon aus der Struktur und Organisation heraus nicht möglich. Auch wenn er nicht als Ersteinsatzorganisation aufgebaut ist, hat er in der vergangenen Pandemie praktisch keine relevanten Leistungen erbracht. Der Zivildienst ist deshalb als sicherheitspolitisches Instrument zu streichen und im Rahmen der Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems in den Zivilschutz zu integrieren.

Die aus dem Bericht abgeleiteten Massnahmen haben einen hohen Abstraktionsgrad. Hier würden wir uns wünschen, dass der Bericht konkreter wird. Immerhin ist vorgesehen, dass die Schweiz ihre Mittel für die Luftverteidigung und auch für die Bodentruppen mit bedeutenden Mitteln erneuern möchte. Diese Massnahmen müssen aus dem Bericht kohärent abgeleitet und begründet werden können.

Der technologische Fortschritt muss auch zeitgerecht die Abwehrmassnahmen einfließen, und zwar nicht nur im Cyberbereich, sondern auch bei der Armee, wo etwa betreffend der Abwehr von Drohnen oder weitreichenden Lenkwaffen/Marschflugkörpern ein grosses Manko besteht.

Verstärkte Massnahmen zur Erhöhung der Resilienz und der Versorgungssicherheit erachten wir als dringend notwendig. Dies gilt sowohl für Güter und Infrastrukturen als auch für die Menschen. Der Staat muss zumindest in den Bereichen von kritischen Gütern das System der Vorratshaltung wieder stärken und Produktionskapazitäten dafür, welche teilweise stillgelegt wurden (Batterien, Sauerstoff, Impfstoffe etc.), wieder aktivieren.

Betreffend Schutz vor Katastrophen und Notlagen muss überlegt werden, inwieweit das früher bewährte System der Schutzanlagen noch tauglich ist und allenfalls angepasst werden muss. Dies gilt auch für die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen, insbesondere die früheren Militärspitäler, welche offenbar ohne Not stillgelegt wurden.

Die Pandemie der letzten eineinhalb Jahre hat gezeigt, dass das Krisenmanagement des Bundes zu verbessern ist. Dass die fachliche Beurteilung in einer solchen Situation beim zuständigen Departement oder beim zuständigen Bundesamt liegt, mag noch einleuchten. Offensichtlich verfügen diese aber nicht über die in Krisensituationen notwendigen Führungsqualitäten. Diese sind primär in der Armee vorhanden, nicht aber bei den anderen Departementen. Die frühere Idee eines „Bundesführungsstabes“ muss deshalb nochmals geprüft werden. Wie dessen konkrete Ausgestaltung zu erfolgen hat, kann hier offen bleiben. Etwas unverständlich ist zudem, dass die Erkenntnisse aus den vergangenen grossen Übungen mit einem Pandemieszenario in wesentlichen Punkten nicht umgesetzt wurden.

Die AWM bedankt sich für die Berücksichtigung der vorstehenden Anregungen im definitiven Bericht.

Mit freundlichen Grüssen

**Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame
und friedenssichernde Milizarmee AWM**



Andreas Widmer, Präsident

AWM

Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee

Die „Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee“ (AWM), gegründet 1983, ist ein Zusammenschluss von gesamtschweizerisch wirkenden, an militärpolitischen Fragestellungen interessierten Organisationen und Verbänden. Sie behält sich vor, zu Fragen nationaler Bedeutung geschlossen ihre Meinung kundzutun. Sie anerkennt dabei die Autonomie der einzelnen Mitglieder.

Insgesamt vertritt die AWM rund 250'000 Bürgerinnen und Bürger, welche in den nachfolgenden Milizorganisationen zusammengeschlossen sind:

- Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG)
- Verein für eine sichere Schweiz
- Schweizerischer Unteroffiziersverband (SUOV)
- Landeskonzferenz der militärischen Dachverbände (LKMD)
- Schweizer Schiesssportverband (SSV), Luzern
- AVIA, Gesellschaft der Offiziere der Luftwaffe
- Gesellschaft der Generalstabsoffiziere (GGstOf)
- Gruppe GIARDINO
- Unternehmerforum Lilienberg
- EMPA Schweiz, Frauenfeld
- Militärzeitschrift „Schweizer Soldat“
- ASMZ, Allgemeine Schweiz. Militärzeitschrift, Volketswil
- Comité Romand pour une Défense Nationale Crédible (CRDC), Pully
- Pro Libertate, Bern
- Gesellschaft für militärhistorische Studienreisen (GMS), Zürich
- Forum Flugplatz Dübendorf, Dübendorf
- Informationsgruppe PRO-Kampfflugzeuge
- Interessengemeinschaft für eine starke und glaubwürdige Armee (ISGA), St. Gallen
- Kantonale Offiziersgesellschaft St. Gallen (KOG SG), St. Gallen
- Kantonale Offiziersgesellschaft Thurgau (KOG TG)
- Kantonale Offiziersgesellschaft Zug (KOG), Zug
- Kantonale Offiziersgesellschaft Zürich (KOG ZH)
- Kantonaler Unteroffiziersverband Zürich & Schaffhausen (KUOV ZH + SH)
- Ostschweizer Komitee für eine glaubwürdige Landesverteidigung (KOGLA), Wil (SG)
- Pro Militia, Bern
- Protector Aero, Interlaken
- proTELL, Bern
- Aktion Aktivdienst
- Liberale Aktion – Redressement National, Zürich
- Schweizerischer Feldweibelverband (SFwV)
- Junge SVP Schweiz, Bern
- Aargauische Vaterländische Vereinigung (AVV), Aarau
- Schweizerzeit, Flaach
- Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW), Zürich
- OG Panzer
- Verein ehemaliger Sektionschefs des Zürcher Oberlands
- Militärpolitische Nachrichten Schweiz
- Verein Schweizer Armeefreunde
- Flab-Collegium
- Militärpolitische Nachrichten Schweiz (MNS)

Kontakt: Andreas Widmer, Präsident
 Postfach 2, 9552 Bronschhofen
 awm@thurweb.ch

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz
und Sport VBS
Bern

patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Liestal, 17. August 2021

Vernehmlassung
betreffend «Sicherheitspolitischer Bericht 2021»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme, zum erwähnten Berichtsentwurf äussern wir uns wie folgt:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Aus unserer Sicht stellt der Berichtsentwurf die sicherheitspolitische Lage mit allen wesentlichen Elementen sehr gut dar. Die abgeleiteten sicherheitspolitischen Ziele sind sinnvoll und decken sämtliche Handlungsfelder ab, die sich aus der dargestellten Lage ergeben. Im Hinblick auf die Umsetzung der einzelnen sicherheitspolitischen Ziele mit den jeweils aufgeführten Massnahmen vermissen wir allerdings einen durchgehenden roten Faden, die Umsetzungsszenarien sind ihrer Tiefe und Konkretisierung sehr unterschiedlich ausgeführt. Ferner erstaunt aus der Sicht der Feuerwehr, dass diese als wichtige Partnerorganisation kaum Erwähnung findet.

B. Bemerkungen zu drei zentralen Punkten

1. Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung: Dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen und der Umfang des vorliegenden Berichtsentwurfs im Vergleich zu früheren um rund die Hälfte reduziert wurde, wird begrüsst.

Begründung: Die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren «teilweise verschärft» (S. 2). Im Bericht wird zudem auf das «grosse Tempo» und die «Ungewissheit» hingewiesen, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind (S. 2). Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz folge-

richtig. Damit wird zudem ein von politischen Kreisen längst formuliertes Anliegen erfüllt. So können dem Parlament «die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Bedrohungslage und Fähigkeiten der Armee aufgezeigt werden, und das Parlament kann in Kenntnis derselben seine Schwergewichte setzen. Es kann mit anderen Worten alle vier Jahre darüber entscheiden, in welchen Bereichen Schwächen im Fähigkeitsspektrum der Armee in Kauf genommen werden und wo diese andererseits rasch geschlossen werden müssen.»¹ Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sicherheitspolitischen Berichten ist vor diesem Hintergrund zielführend.

2. Konkretisierung der Massnahmen: Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Es sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

Begründung: Die im Bericht aufgeführten «Massnahmen» haben öfters eher den Charakter von Absichten, während Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sich für die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung interessieren. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) ein zu breiter Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien von Bund und Kantonen.

3. Beschleunigung der Beschaffungsprozesse: Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen sowie für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.¹

Begründung: Im vorliegenden Berichtsentwurf wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin "von grossem Tempo geprägt" sind (S. 2) und dass "das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahren noch höher geworden ist" (S. 24). Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren "rasch und richtig reagieren" (S. 2) können muss. Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich, daher sind sie entsprechend anzupassen.

C. Detaillierte Bemerkungen zum Berichtsentwurf

I. Berichtsentwurf Kapitel 2 «Lage»

1. Grossmächte: Im Bericht werden China, Russland und die USA mehrfach als "Grossmächte" bezeichnet (S. 3, 7-10, 17.).² Dabei fordern China und Russland die USA offenbar "punktuell" heraus. Die zweimal verwendeten Satzteile "fordert die Dominanz der USA punktuell heraus" (S. 10) sind zu streichen.

Begründung: Unter "konkurrierende(n) Grossmächte(n)" (S. 9) ist es üblich, dass man sich herausfordert. Auch die USA fordern China und Russland heraus. Soll mit "punktuell" dargestellt

¹ Deloitte Consulting AG, Projekt «Beschaffungen VBS», Bericht zH des Generalsekretariats VBS, Zürich 20.5.2020 (S. 74).

² Wobei die Reihenfolge der Nennungen weder konsequent noch nachvollziehbar ist (z.B. alphabetisch, historisch). So werden zu nächst «Russland, China, USA» erwähnt (S. 3), dann wiederum «USA, Russland, China» (S. 9 f.).

werden, dass die USA nach wie vor die dominierende Supermacht ist, so ist dies entsprechend deutlich festzuhalten.

2. USA – Administration Biden: Den jüngsten Veränderungen in der US-Aussen- und Sicherheitspolitik ist Rechnung zu tragen. Der Berichtsentwurf ist daher zu aktualisieren.

Begründung: Seit der Ablösung der Administration Trump haben sich verschiedene auch sicherheitspolitische Veränderungen ergeben (Beziehungen zur Nato, zu den Rüstungskontrollregimen, zur Nahostpolitik), die sich auf die Lage auswirken können.

3. Russland – Gesellschaftsmodell: Im Zusammenhang mit Russland wird auf dessen "Gesellschaftsmodell" (S. 10) verwiesen. Dieser Ausdruck ist wegzulassen oder das entsprechende Modell zu erklären.

Begründung: Mit dem Untergang der Sowjetunion konnte auch deren "Gesellschaftsmodell" überwunden werden. Der Berichtsentwurf postuliert nun ein spezifisches russisches Gesellschaftsmodell. Was sind seine Charakteristika? Wodurch unterscheidet sich dieses von anderen Modellen?

4. Europa: Im Bericht ist konsequent zwischen "Europa" als geopolitischem Begriff und der "Europäischen Union" als Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten zu unterscheiden. Wo sich der Text auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine bezieht, ist "an der Peripherie" wegzulassen und stattdessen "in Osteuropa" zu schreiben.

Begründung: Die im Bericht vorgenommene Unterscheidung der Begriffe "Europa und Russland" (S. 8) ist nicht korrekt. Bei Russland westlich des Urals und der Ukraine handelt es sich um osteuropäische Staaten bzw. Gebiete. Moskau ist eine osteuropäische Stadt. Durch die vorgenommene Unterscheidung wird ein europäischer Konflikt (Ukraine-Russland) zu einem Konflikt "an der Peripherie" (S. 2 und 7). Spanien beispielsweise ist ein westeuropäisches Land. Ein eventueller Konflikt um Gibraltar würde in der Schweiz wohl kaum als Konflikt an der Peripherie verstanden werden, obwohl zwei Randstaaten darin verwickelt wären (Grossbritannien und Spanien). Durch die Unterteilung in Europa und Russland bzw. die Bezeichnung "Konflikt an der Peripherie" wird den Schweizer Lesenden eine erhöhte Sicherheit suggeriert, ein unzulässiges Verfahren.

5. Regionalmächte: Im Bericht werden "Regionalmächte" (S. 3) genannt. Der Begriff "Regionalmächte" ist zu definieren. Diese Mächte, insbesondere solche mit Bezug zur Schweiz, sind explizit aufzuführen.

Begründung: Der Begriff Regionalmächte ist unklar. Handelt es sich um Mächte mittlerer Grösse? Sind es Staaten mit besonderen wirtschaftlichen (Deutschland, Japan) oder aussenpolitischen (Frankreich, Türkei) Ambitionen? Die Schweizer Sicherheitspolitik kann vom Konkurrenzkampf einzelner Regionalmächte betroffen sein. Daher ist es wichtig, zumindest die für die Schweiz bedeutendsten dieser Staaten und ihre Ansprüche zu kennen.

6. Gesellschaftliche Polarisierung: Es ist auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich – verschärft durch Covid-19 – und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hinzuweisen.

Begründung: Dieses Thema spielt innerstaatlich eine sicherheitsrelevante Rolle (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

7. Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten: Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten (S. 17) hingewiesen. Dies wird im Kontext terroristischer Aktionen nur indirekt angesprochen («Schweizer Interessen», S. 15). Konkrete Massnahmen zum Schutz und der Rückführung gefährdeter Personen werden nicht beschrieben; dies ist zu ergänzen. Konkrete Optimierungsmassnahmen sind aufzuzeigen (z.B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

Begründung: Die Schweiz muss befähigt sein, jederzeit und weltweit den grösstmöglichen Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies schliesst insbesondere die sichere Rückführung gefährdeter Personen durch eigene Mittel ein.

8. Massenvernichtungswaffen: Im Zusammenhang mit der "Bedrohungslage Schweiz"³ wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt (S. 17 f.). Dabei erscheinen Nuklearwaffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen. Der chemische und biologische Bereich ist im Bericht (S. 17 f., 24) ebenso aufzuführen.

Begründung: Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Die internationalen Exportkontrollregime umfassen auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

9. Katastrophen und Notlagen (Ziffer 2.3.9): Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Begründung: Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

Bei den Naturgefahren werden Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt, der Begriff soll durch «Vegetationsbrände» ersetzt werden.

Begründung: der Begriff «Waldbrände» ist zu eng gefasst.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Begründung: Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, die sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen), kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr. Aus deren Sicht ist festzuhalten, dass die vorerwähnten Ereignisse sowie die ABC-Ereignisse praktisch ausschliesslich durch Feuerwehrorganisationen der Gemeinden, der Betriebe und der Kantone bewältigt werden.

³ Der Titel "Bedrohungslage Schweiz" ist nicht korrektes Deutsch und unterschiedlich interpretierbar, daher ist er anzupassen.

10. Erdbeben werden im Berichtsentwurf mehrfach erwähnt, daher sind unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung: Erdbeben werden wegen ihres Schadenpotenzials als "zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz" bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

II. Berichtsentwurf Kapitel 3 «Sicherheitspolitische Interessen und Ziele»

1. Kooperation und Neutralität: Dieser Abschnitt (S. 23) ist in der Reihenfolge und der entsprechenden Argumentation umzustellen. Neu sollte er wie folgt lauten:

«Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen.»

Begründung: Im Selbstverständnis einer breiten – auch ausländischen – Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Dem ist durch die Umstellung Rechnung zu tragen.

2. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: Der Begriff «Respektierung des Völkerrechts» (S. 23) ist in den Text des Abschnitts einzufügen, jedoch aus dem Abschnittstitel zu entfernen.

Begründung: Die Verwendung von durchgängig zwei Begriffen in den vier Abschnitten ist sinnvoll. Die Nennung des Völkerrechts im Text ist ausreichend.

3. Miliz und Dienstpflicht: Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:

«Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivildienst, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivildienst und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen.»

Begründung: a) Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. b) Der "weitaus grösste Teil der Feuerwehr": In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren, jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. c) Armee, Zivildienst und auch die Feuerwehr legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend

machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivilschutzorganisationen integriert werden können.

III. Berichtsentwurf Kapitel 4 «Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik»

1. Armee: Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:

«Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland.»

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.

2. Bevölkerungsschutz: Die entworfenene Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen, daher soll der erste Teil des fraglichen Absatzes (S. 28) neu wie folgt lauten:

«Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]»

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbundsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.

3. Feuerwehr: Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr neben den anderen genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

«Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tagen pro Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung.»

4. Zivildienst: In diesem Berichtsabschnitt (S. 29) sind verschiedene Präzisierungen erforderlich.

Der erste Satz soll neu wie folgt lauten:

«Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten können möchten.»

Begründung: Ein Zivildienstleistender ist militärdiensttauglich, möchte diesen aber aus Gewissensgründen nicht leisten. Die bisherige Formulierung suggeriert, bei Gewissensgründen handle es sich um eine Art Krankheit, was zu vermeiden ist.

Der zweite Satz soll neu lauten:

«Sie können gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten.»

Begründung: Die Formulierung im Berichtsentwurf lautet: "Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen." Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. Dieses nennt in Artikel 4 Absatz 1 acht Bereiche, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Dabei steht die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen an letzter Stelle.

Der dritte Satz soll neu lauten:

«Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken.»

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Die Einsätze des Zivildienstes" kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird mit unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

Der vierte Satz soll neu lauten:

«Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen.»

Begründung: Die Formulierung des Berichtsentwurfs «Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert» erscheint zu negativ. Die Aussage ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, er kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgeboden werden.

Der letzte Satz soll neu lauten:

«Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft.»

Begründung: Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird (Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz).

5. Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen: a) Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: "Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]". b) Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten. c) Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt "Zur Stärkung des Schutzes [...]" einzufügen. d) Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen. e) Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Begründung: a) Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. die Ausführungen unter Ziffer 4 oben). b) Die Erwähnung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen. c) Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Daher passt sie besser in den genannten Abschnitt. d) Die meist unterirdischen sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind bei Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

Weiter ist festzuhalten, dass die Zuständigkeiten und Leistungen der Feuerwehren auch im Bereich des ABC-Schutzes definiert sind. Der zweite Satz im letzten Absatz auf Seite 38 soll daher wie folgt ergänzt werden:

«In den letzten Jahren wurden verschiedene Projekte zur Modernisierung der Telematik-Infrastruktur und der entsprechenden Systeme lanciert, die jedoch einen starken Zeitverzug und Qualitätsprobleme mit sich zogen (Polycom) oder bei denen seit längerer Zeit keine relevanten Fortschritte erzielt werden konnten (sicheres Datenverbundsystem, mobiles Sicherheits-Kommunikationssystem).»

6. Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements: In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen.

Begründung: Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

Die im Bericht definierten Massnahmen könnten mit Unterstützung im Bereich der Förderung der Miliztätigkeit. Z.B. in der Feuerwehr angereichert werden.

7. Dienstpflichtsystem: Der Abschnitt soll neu wie folgt formuliert werden:

«Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr.»

Und weiter unten:

«Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren.»

Begründung: a) Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist. b) Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst in der Regel wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.

8. Verbesserung der Bestände: Auch dieser Abschnitt soll neu formuliert werden:

«Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben.»

Begründung: Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt. Vielmehr geht es darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst lanciert, initiiert wurde sie spätestens mit dem Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016). Auch in den Medien und in der Öffentlichkeit ist das Dienstpflichtsystem ein Thema. Der Satz «Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems» ist folglich zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

Hochachtungsvoll



Thomas Weber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

Madame la Conseillère fédérale
Viola Amherd
Département fédéral de la défense, de la
protection de la population et des sports DDPS
3003 Berne

Par courrier électronique :
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Paudex, le 6 août 2021
PGB

Rapport sur la politique de sécurité, procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance du Rapport sur la politique de sécurité 2021, mis en consultation par votre département. Par la présente, nous prenons la liberté de vous adresser notre appréciation.

Un tel rapport, publié en principe une fois par législature, est destiné à analyser les différents risques qui pèsent sur la Suisse, les moyens d'y répondre, ainsi que la stratégie et les priorités à suivre dans ce domaine.

Le Rapport 2021, après avoir évoqué le contexte géopolitique mondial (instabilité en augmentation, concurrence entre les grandes puissances, technologie, numérisation), dresse un panorama assez complet et assez correct des menaces actuelles. Nous constatons avec satisfaction que, si les menaces les plus souvent médiatisées sont bien entendu citées (terrorisme, cyberattaques, désinformation, catastrophes naturelles ou sanitaires), les menaces plus classiques ne sont pas négligées: l'éventualité d'un conflit armé est ainsi explicitement abordée, en rappelant que de tels conflits existent actuellement à la périphérie de l'Europe. Il est aussi souligné qu'une attaque contre la Suisse paraît certes peu probable à court et à moyen terme, mais que «les répercussions d'une telle attaque seraient néanmoins tellement graves que cette éventualité ne doit pas être négligée». A l'heure où l'armée est mise au défi de renouveler une grande partie de son matériel, le rappel de son utilité nous semble très opportun.

Pour définir la politique de sécurité de la Suisse face à ces menaces, le Conseil fédéral énumère neuf objectifs, tous relativement louables (renforcer la détection précoce des menaces, accroître la protection contre les cybermenaces, mettre l'accent sur les conflits hybrides, garantir la libre formation des opinions, etc.). Il nous semble cependant que ces «objectifs» indiquent généralement des directions à suivre plutôt que de véritables objectifs à atteindre. Par ailleurs, nous constatons, avec une certaine déception, que la nécessité de maintenir le niveau d'équipement de l'armée ne figure pas parmi ces objectifs.

Nous approuvons en revanche l'objectif de «renforcer la résilience et la sécurité d'approvisionnement» de la Suisse, en réduisant sa dépendance de l'étranger en matière de biens et services essentiels, mais aussi pour l'équipement de l'armée ou en matière de communications. Cette préoccupation, qui fait écho à la crise traversée depuis plus d'une année, nous paraît nécessaire. Nous remarquons toutefois que, parmi les éléments de mise en œuvre de cet objectif, figure la création, sur demande du Parlement, d'une base légale pour le contrôle des investissements étrangers; il s'agit là d'une question politique bien

particulière qui n'a pas à être traitée en détail dans le cadre de la présente consultation, mais nous tenons tout de même à exprimer ici notre position très mitigée quant à l'opportunité d'un contrôle systématique de ces investissements.

Un dernier élément retient enfin notre attention : au point 4.2.9 «Renforcer la collaboration entre les autorités et les acteurs de la gestion de crise», le Conseil fédéral choisit de laisser la gestion de crise au niveau des départements, c'est-à-dire, face à une crise concrète, de confier la responsabilité des opérations au département le plus apte en fonction de ses capacités et de sa spécialisation. Nous comprenons les arguments du Conseil fédéral, mais nous constatons que ce choix est contesté par certains professionnels de la gestion de crise, qui préféreraient – à l'image de ce qui fonctionne dans les états-majors cantonaux – une organisation de crise placée au plus haut niveau, interdisciplinaire et non politique, et réunissant en réseau les divers domaines de l'Etat, de l'économie et de la société. Nous estimons que cette objection doit être prise en compte dans la conception de la gestion de crise au niveau de la Confédération.

En conclusion, notre appréciation générale du Rapport est la suivante : l'analyse des différentes menaces est complète et correcte, et elle constitue la partie la plus intéressante. Quant aux objectifs fixés, ils touchent à des domaines variés et donnent à la politique de sécurité le caractère d'une politique transversale, ce qui n'est évidemment pas faux, mais cela oblige un tel document à rester un peu à la surface des choses. Les éléments de mise en œuvre proposés pour chaque objectif doivent être analysés pour eux-mêmes, sous l'angle de chaque politique sectorielle concernée, et donc indépendamment du présent rapport.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri

Eidg. Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport
Generalsekretariat
zuhanden Herrn Patrick Gansner
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch
(in den Formaten docx und pdf)

Luzern, 17. August 2021

Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Gansner

Für die Einladung, an der Vernehmlassung zum Berichtentwurf des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz teilzunehmen, danken wir. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden die Position unseres Vorstandes bekannt, wobei wir einen eigenen Kriterienraster gewählt haben.

1. Vorbemerkungen:

- Der Sipol B besteht aus vielen richtigen Feststellungen, z.B. dass es eine internationale Ordnung braucht, die auf Regeln basiert, oder dass die internationalen Organisationen tendenziell geschwächt werden, dass im Luftkrieg neue Mittel (Drohnen, Marschflugkörper) eingesetzt werden. Wie die Schweiz darauf reagieren will, bleibt vage.
- Der Sipol B ist die Grundlage und richtungsweisend für sicherheitspolitische Entscheide. Für Argumentarien muss er den Rohstoff liefern. Taugt er für eine allfällige zweite Abstimmung über Neue Kampfflugzeuge? Findet man darin die zwingende Begründung für die Beschaffung? Dem Einsatz von Kampfflugzeugen ist genau ein Satz gewidmet, den Begriff Luftwaffe sucht man vergebens.
- Es fehlen die Wechselwirkungen zwischen den Bedrohungen. Ihre Kombination kann sie erst recht gefährlich machen. Heute besteht die Tendenz, Gefahren zu kanalisieren. Jetzt ist Pandemie, morgen vielleicht Energiekrise, übermorgen Naturkatastrophe. Zudem vermisst man Überlegungen, wie die Bedrohungen sich weiter entwickeln könnten.
- Der Bericht ist eine Momentaufnahme, das erklärt vielleicht seine Cyber-Lastigkeit. Die generelle Lagebeurteilung erscheint plausibel und nachvollziehbar. Sie ist auch dieses Mal relativ aktualitätsbezogen, bezüglich den Konfliktformen doch eher repetitiv und nicht mehr ganz auf dem neusten Stand (zu starke Fokussierung auf «Hybrid», kaum Erwähnung der künftigen Bedeutung von «unmanned arial vehicles», der Auswirkungen der Digitalisierung inkl. Artificial Intelligence etc).
- Leider erschöpft sich auch dieses Mal die Darstellung der Umsetzung in der «wohlwollenden» Aufzählung der Instrumente und deren bisherigen und eingeleiteten

Massnahmen. Damit wird der Bericht wiederum zum Standbericht und vermag keine Impulse für die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik der Schweiz zu vermitteln.

- Erscheint ein Bericht einmal pro Legislatur, erhält er mehr den Charakter einer Lagedarstellung. Der rasche Wandel kann eine Anpassung der sicherheitspolitischen Mittel erfordern. Diese dauert erfahrungsgemäss mehrere Jahre und dürfte somit den Erscheinungsrhythmus des jeweiligen Sipol B überholen.

2. Wird der Bericht dem Querschnittcharakter der Sicherheitspolitik gerecht?

- Der Bericht spricht zu Recht mehrmals die Herausforderungen von Verbundkrisen an. In der Darstellung der Umsetzung und der dazu notwendigen Massnahmen wird dann wieder explizit kompartimentiert. Die laufende Pandemie hat ausreichend demonstriert, dass in Zukunft die Verbundkrise zum Regelfall wird.
- Vor diesem Hintergrund wird das Zusammenwirken der sicherheitspolitischen Instrumente ungenügend gewürdigt. Ihre Querschnittaufgabe könnte an einem konkreten Beispiel illustriert werden. Insbesondere das Zusammenwirken der Aussenpolitik mit dem friedensfördernden Armeeauftrag kommt zu kurz. Rasch betroffen ist jeweils auch die wirtschaftliche Landesversorgung, entstehen irgendwo Lieferhemmnisse. Grenzen der wirtschaftlichen Autonomie sollten ehrlich gezogen werden.
- Demokratie und Respektierung von Völkerrecht und Rechtsstaatlichkeit sind schweizerische Grundwerte. Grundwerte dienen als Ausgangspunkt für die Sicherheitspolitik. Es fehlen jedoch Hinweise, wie die Schweiz diese Normen stärken will. Verletzte Menschenrechte in einem Land können Unruhen auslösen.
- Das Milizprinzip gehört ebenfalls zum schweizerischen Selbstverständnis. Nach Massnahmen, wie man es angesichts der drohenden Erosion erhalten will, sucht man vergeblich. Der Hinweis auf die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist reichlich papierern. Zumindest die Zusicherung, dass die sicherheitspolitischen Instrumente prioritär behandelt werden müssen, hätte man erwarten dürfen.
- Auswirkungen der gesellschaftlichen Polarisierung auf die innere Sicherheit sind zu wenig deutlich dargestellt. Die Gefahr von «Stellvertreterkriegen» unter Migranten wird nicht thematisiert.

3. Welches Ausmass und welchen Grad nimmt die mögliche Kooperation ein? Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

- Der Stellenwert der Aussenpolitik als dauerhaftes und präventives Standbein der Sicherheitspolitik ist ungenügend dargestellt.
Die Neutralität ist eine aussenpolitische Maxime, hat aber entscheidende Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik. Der Kerninhalt der Neutralität wird erwähnt, Möglichkeiten und Grenzen werden jedoch zu wenig ausgelotet. Gerade in Verbundkrisen, die keine Landesgrenzen kennen, oder im oft zitierten Cyber-Bereich bleibt die Neutralität wirkungslos. Weder werden Chancen einer aktiven Neutralität aufgezeigt, z.B. eine stärkere Rolle der Schweiz innerhalb der internationalen Organisationen (Ausnahme die Bestrebungen, im Sicherheitsrat Einsitz zu nehmen), noch die Bandbreite der Kooperationsmöglichkeiten mit NATO oder der GSVP EU.
- Wo sieht die Schweiz Möglichkeiten, Europa gegenüber den Grossmächten zu stärken? Auch ohne EU-Mitgliedschaft gehört sie zu diesem Kontinent und ist in erheblichem Masse auch von ihm abhängig (mit oder ohne Rahmenvertrag).

4. Erhalten die sicherheitspolitischen Instrumente nach der Lageanalyse die adäquaten Mittel?

- Information/Kommunikation
Die hybride Krisen/Konfliktphase mit Desinformation und Verunsicherung der Bevölkerung ist richtig geschildert. Aber mögliche und nötige Gegenmassnahmen werden zu wenig konkretisiert. Welches vertrauenswürdige Gesicht übernimmt in einer solchen Phase die kommunikative Führung? Die Corona-Pandemie zeigt exemplarisch, welche diffuse Kräfte in Krisen freigesetzt werden können. Was will man dem in einem Ernstfall entgegensetzen? Das sicherheitspolitische Instrument Kommunikation/Information muss überdacht werden resp. es ist ein funktionierendes Instrument der glaubwürdigen strategischen Kommunikation über alle Lagen gegen innen wie gegen aussen zu schaffen.
- Armee
Die Kernkompetenz der Armee ist, wie richtig bemerkt, die Verteidigung. Da fehlt der Hinweis auf die Erneuerung und Beschaffung robuster Mittel, die fähigkeitsorientiert der Lagebeurteilung und den Entwicklungsmöglichkeiten auf der sicherheitspolitischen Stufe zu entsprechen haben. Das bisher traditionell angewandte Prinzip «neu gegen alt» ist aufzugeben. Hier wäre z.B. eine sicherheitspolitisch kluge Begründung der auch künftig herausragenden Rolle der Luftwaffe einzubringen.
- Übrige sicherheitspolitische Instrumente
Neben der traditionell prominenten Darstellung der Armee sollten alle sicherheitspolitischen Instrumente analog in die Pflicht genommen werden. Insbesondere müssten sie bezüglich Aufgaben, Bedeutung und Weiterentwicklung im Gesamtrahmen ausgewiesen werden.
- Insgesamt ausgeklammert ist die Zuteilung der finanziellen Mittel.

5. Wie gestalten sich die Führung auf Bundesebene (Krisenmanagement) und die Zusammenarbeit mit den Kantonen?

- Sicherheitspolitik ist eine Verbundaufgabe. Beteiligt sind der Bund, die Kantone und die Gemeinden. Aber gerade beim Bund mit seinen 7 Departementen vermisst man den Verbundcharakter, die Verwaltung agiert oft vertikal statt horizontal. Hier muss das Krisenmanagement ansetzen.
- Spätestens die laufende Pandemie hat dies deutlich werden lassen und damit auch bewiesen, dass das im Bericht als bewährt dargestellte nationale Krisenmanagement den Anforderungen heute und insbesondere in der Zukunft nicht genügt. Betroffen davon ist auch das Zusammenwirken mit den Kantonen.
- Verbundkrisen lassen sich nicht mit ad hoc Stäben aus dem «zuständigen Fachdepartement» führen. Ein kohärentes Lagebild auf allen Stufen, einheitliche und kontinuierlich eingeübte Prozesse über alle Stufen sowie die strategische Kommunikation aus einer Hand erfordern einen neuen Ansatz im strategischen Krisenmanagement, der durchaus auch den Prämissen politischer Strukturen und Verantwortlichkeiten des Landes gerecht werden kann. Dazu ist festzuhalten, dass die im Bericht aufgeführte Begründung, wonach ein zentrales Instrument nicht funktioniere, nicht nachvollzogen werden kann, zumal der aufgeführte Stab SiA auch gar nie dafür konzipiert war.
- Dass das Krisenmanagement auf Stufe Bund der departementalen Struktur der Regierung Rechnung tragen muss, wie behauptet, überzeugt nicht. Mit konstanter Regelmässigkeit wird nach Übungen festgestellt, dass die Führung des Bundes in Krisenlagen ungenügend ist. Und mit der gleichen konstanten Regelmässigkeit (oder Bosheit!) wird nichts geändert.

- Der Grundsatz, dass jenes Departement führt, das fachlich am meisten betroffen ist, stösst bei einer Verbundkrise sehr rasch an seine Grenzen. Es braucht einen auf das politische Krisenmanagement ausgerichteten Stab, in dem alle Departemente vertreten sind und zwar mit jenen Personen, die in ihrem Alltag Führungsaufgaben wahrnehmen. Ein Bundesführungsstab ist kein zusätzliches Organ, seine Mitglieder versehen ihre Aufträge in Personalunion. Ständig bezeichnet sein müssten die Funktionen des Stabschefs, (ev. der Bundeskanzler) und des Kommunikations-/Informationsbeauftragten, (ev. der Vizekanzler). Situativ verstärkt würde der Stab durch Fachkräfte.
- Es versteht sich von selbst, dass ein solcher Stab regelmässig beübt und dass die Entscheidungsträger nicht markiert, sondern aktiv miteinbezogen werden müssen.

Gerne hoffen wir, dass unsere Überlegungen in geeigneter Form in den Schlussbericht einfließen.

Freundliche Grüsse

CHANCE SCHWEIZ – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen

Der Präsident:



Harry Vogler

Per Mail: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 18. August 2021

Vernehmlassung: Sicherheitspolitischer Bericht 2021

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung

Eine sichere Schweiz ist für Die Mitte von eminenter Bedeutung. Wir begrüssen, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig neu alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. So kann der Bundesrat und das Parlament besser auf internationale Veränderungen reagieren. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber dem Sipol 2016 im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde. Prüfwert wäre aus unserer Sicht ergänzend eine jährliche kurze Information zur Aktualisierung und Ergänzung des Sicherheitspolitischen Berichts.

Konkretisierung der Massnahmen

Die Mitte begrüsst, dass die verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente von den übergeordneten Zielen der Schweiz abgeleitet werden. Die Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sollten aber noch konkretisiert werden. Mindestens für die wichtigsten Projekte sollten zudem auch Informationen zum zeitlichen Verlauf ergänzt werden. Dies ermöglicht den politischen Gremien des ganzen Sicherheitsverbundes, eine vertiefte Analyse vorzunehmen und auch fundiertere Rückmeldungen zu geben.

Beschleunigung der Beschaffungsprozesse

Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung steht die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse im Vordergrund. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Die Mitte begrüsst, dass das VBS mit der Verbesserung der Abläufe der Rüstungsbeschaffungen diesen Prozess angestossen hat. Das Parlament wird damit in Zukunft stärker bei der strategischen Ausrichtung der Armee Verantwortung übernehmen können. Das begrüsst die Mitte ausdrücklich.

Resilienz Stärken und Abhängigkeiten Verringern

Die Mitte begrüsst, dass die Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen als Ziel Nr. 7 Eingang in den Sicherheitspolitischen Bericht gefunden hat. Dies entspricht unserer Forderung der am 04.03.2021 angenommenen [Motion 20.3268](#) *Essentielle Güter. Wirtschaftliche Abhängigkeit verringern*. Die Pandemie hat uns vor Augen geführt, dass die Resilienz unseres Staates durch eine Verringerung der Abhängigkeit bei essentiellen Gütern von internationalen Liefer- und Produktionsketten gestärkt werden muss. Zusätzlich sollte auch die Privatwirtschaft und im speziellen Firmen, die kritische Infrastrukturen betreiben, systematischer in diese Prozesse eingebunden werden, da sie in gewissen vitalen Bereichen unersetzliche Dienstleistungen und Produkte bereitstellen. Es gilt dabei Anreize für die Wirtschaft zu schaffen, damit diese ihre Lieferketten nicht nur auf Basis von Kostenerwägungen, sondern auch im Sinne der volkswirtschaftlichen Resilienz weiterentwickeln kann.

Schweizer Unternehmen sind in puncto Wettbewerb weltweit führend. Die gezielte Übernahme von Schweizer Unternehmen durch ausländische Investoren ist aber eine Gefahr für unsere Wirtschaft und Sicherheit. Durch die Annahme der [Motion 18.3021](#) *Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen* am 03.03.2020 hat das Parlament einen wichtigen Schritt zum Schutz von Schweizer Knowhow gemacht. Der Bundesrat sollte bei der Umsetzung der genannten Motion berücksichtigen, dass insbesondere im Bereich der Wehrtechnik gezielt spezifisches Knowhow im Inland erhalten und weiterentwickelt wird.

Polarisierung der Gesellschaft

Mit Sorge beobachten wir die zunehmende Polarisierung auch in unserer Gesellschaft, welche durch die Pandemie noch zusätzlich verschärft wurde und wird. Es gilt zu vermeiden, dass sich diese Entwicklung in einer Verschärfung der Bedrohung durch gewalttätigen Extremismus niederschlägt. Für die Mitte ist es wichtig, dass sich keine abgeschotteten Informationskanäle bilden, in denen Menschen nicht mehr mit Fakten erreicht werden können und sich alternative «Realitäten» bilden. Dies würde den Zusammenhalt auch der Schweizer Gesellschaft gefährden. Ebenfalls ist es wichtig, dass der Bund die Instrumente zur Abwehr von gezielten Desinformationskampagnen ausländischer Akteure konsequent weiterentwickelt.

Cyber

Während der Pandemie hat sich die Kriminalität im Cyberspace offensichtlich ausgeweitet. Neben (semi-)staatlichen Akteuren soll die Zahl von Ransomware-Erpressungen gestiegen sein. Zusätzlich zur intensiven Kooperation zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Bekämpfung digitaler Kriminalität soll sich die Schweiz unseres Erachtens darum auch international dafür einsetzen, dass effektive Massnahmen und Sanktionen verabschiedet werden, um diese Angriffe verfolgen zu können. In diesem Bereich braucht es einen grenzüberschreitenden Konsens, um Rechtssicherheit durchsetzen zu können.

Dienstplicht

Die personellen Bestände von Armee und Zivilschutz sind schon seit einiger Zeit rückläufig und können mittelfristig nicht erhalten werden. Für die Sicherheit von Land und Bevölkerung ist es zentral, dass die Bestände gesichert werden. In der Öffentlichkeit findet aktuell eine rege Debatte über die Weiterentwicklung des Dienstpflchtensystems statt, um den neusten sicherheitsrelevanten und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Die Mitte wird sich mit konstruktiven und mehrheitsfähigen Lösungen in diese Debatte einbringen. Grundsätzlich stellt sich die Mitte aber hinter die Armee und befürwortet die dafür eingesetzten Ressourcen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz



**Kommentare zum sicherheitspolitischen
Bericht 2021 des Bundesrates**



Kurz gefasst

Der Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik (SIPOL B) vom 14. April 2021 stellt eine deutliche Verbesserung¹ gegenüber früheren Ausgaben dar und ist zu begrüßen. Wir von *digi*Volution sind jedoch der Meinung, dass **dieses für unser Land so wichtige Dokument noch weiter gehen kann und muss**. Wir haben es analysiert – unter dem Gesichtspunkt der digitalen Mutation – und schlagen neue Massnahmen und Ansätze vor, die wir für zwingend erforderlich halten.

Zusammengefasst sind dies:

- Der SIPOL B soll eine echte Strategie mit Massnahmen werden, die für alle Beteiligten **verbindlich** sind; unsere Sicherheit darf nicht der Einfachheit, dem Komfort und den Sonderinteressen untergeordnet werden.
- **Alle Herausforderungen** berücksichtigen, die sich zu Gefahren oder Bedrohungen entwickeln können (holistischer Ansatz) und Entwicklung komplexer Denkfähigkeiten und -kapazitäten, um die stattfindenden Veränderungen, einschliesslich der übergreifenden digitalen Mutation, zu erkennen und zu verstehen (systemischer Ansatz).
- **Tief greifende Strategien** festlegen (vom Staat bis hin zum Individuum), insbesondere für die Cybersicherheit und den Schutz vitaler² Infrastrukturen; dazu gehört der Erlass von Standards und Anreizen für die Betreiber, die den Risiken für die Gesellschaft im Falle der Nichteinhaltung angemessen sind, sowie erhebliche Investitionen in die Sicherheit der Infrastruktur und in die Ausbildung.
- Die **Wahrung der digitalen Souveränität** zu den staatlichen strategischen Zielen hinzufügen und dort, wo es nötig und möglich ist (praktisch und finanziell), die geeigneten Massnahmen ergreifen, um gleichzeitig die Schweiz zu einem akademischen und industriellen Champion des digitalen Zeitalters zu machen.
- Wiedereinführung des **Vorsorgeprinzips**, Förderung einer **Kultur der Antizipation** und Schaffung einer Haltung der "**ständigen und differenzierten Bereitschaft**" (nach Sektoren), die die Schweiz aus ihrem abwartenden und reaktiven Modus herausführt.
- Die **strategischen und lebenswichtigen Interessen der Schweiz** klar definieren, was innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens erreicht oder geschützt werden muss (inkl. der Mittel zur kontinuierlichen Messung ihres Erreichungsgrades).

¹ Mit Ausnahme der nur mittelmässigen redaktionellen Qualität der französischen Übersetzung.

² Zwingender Begriff, weil er "lebensbedrohlich" bedeutet und daher präziser und ausschliesslicher ist als der Begriff "kritisch", der ohne Qualifizierung alles und nichts aussagt.



Index

Kurz gefasst.....	2
Gesamtbeurteilung.....	4
❶ Damit der Bericht zu einer Strategie wird	4
❷ Für einen ganzheitlichen und systemischen Ansatz	5
❸ Für eine umfassende Cybersicherheit.....	5
❹ Für eine Politik der Antizipation und Vorsorge.....	6
❺ Für ein Verteidigungskontinuum	7
❻ Für den Schutz vitaler Infrastructures	9
Konklusion	10



Gesamtbeurteilung

Die Stiftung **dig**iVolution ist dankbar für die Möglichkeit, zum Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts des Bundesrates (SIPOL B) Stellung zu nehmen. Insgesamt sind wir der Meinung, dass **dieses Dokument eine deutliche Verbesserung gegenüber früheren Ausgaben darstellt**, insbesondere was die Massnahmen zur Bewältigung von Bedrohungen und Gefahren angeht. Wir sind jedoch der Meinung, dass **der Bericht ergänzt und weiterentwickelt werden muss, um dem systemischen Einfluss der digitalen Mutation besser Rechnung zu tragen**.

Wir haben **sechs Empfehlungsbereiche** formuliert, die wir für zwingend erforderlich halten, um zu verhindern, dass die Kluft zwischen "IST" und "SOLL" unumkehrbar wird. **Diese Empfehlungen sind jedoch keineswegs ein Aufruf zu "weniger konventionellem Militär", noch sind sie ein Aufruf zum Wettbewerb zwischen den Sicherheitsbereichen**. Die Experten von **dig**iVolution sind sich der Art der Bedrohungen, denen die Schweiz ausgesetzt ist, wohl bewusst und sie sind sich auch bewusst, dass die Zeit, die benötigt wird, um die notwendigen Ressourcen bereitzustellen, die Zeit, die für die Entwicklung der Risiken benötigt wird, bei weitem übersteigt. Und es gibt allen Grund zu der Annahme, dass in naher Zukunft ein schwerer Konflikt ausbrechen könnte. **Es geht also nicht nur darum, "es besser zu machen", sondern vor allem darum, "mehr zu machen"**.

① Damit der Bericht zu einer Strategie wird

Was den Inhalt betrifft, so sind wir uns bewusst, dass **dieser Bericht kein "Weissbuch" ist** und einen Konsens zwischen vielen Akteuren mit vielfältigen und oft widersprüchlichen Interessen darstellt. **In dieser unverbindlichen Form liegt jedoch sein Hauptmangel**. Eine Seitenbegrenzung für ein so wichtiges Dokument für die Zukunft des Landes (wie uns berichtet wurde) dient nur dazu, seinen Inhalt unnötig zu verallgemeinern; in Zukunft muss diese Art von redaktioneller Zielsetzung abgeschafft werden, da sie keinerlei Einschränkung für das Konzept der Sicherheit der Schweiz darstellen darf. Im Gegenteil, **die anhaltende Verschlechterung der geopolitischen Lage macht es erforderlich, dass sich die Schweiz hinter ein umfassendes, starkes und kohärentes Projekt stellt**, bei dem die Massnahmen nicht systematisch in kleine, über viele Jahre verteilte Tranchen aufgeteilt werden, wie es heute meist der Fall ist.

Unsere Vorschläge – Dieser Bericht, der den Eckpfeiler der schweizerischen Sicherheitspolitik darstellt, **soll zu einer echten Strategie werden**, um eine starke Verbindung zwischen den verschiedenen Instrumenten, ihren Mitteln und ihrem Einsatz herzustellen. Eine solche Strategie soll konkrete Richtungen, Projekte und Mittel festlegen und als **verbindliche Referenz für alle beteiligten Akteure dienen**. Wir schlagen vor, **die Struktur der für die Gestaltung und Lenkung der Sicherheitspolitik zuständigen Gremien zu überprüfen und sie zu einem ständigen Kompetenzzentrum zu machen**, das nicht nur ein Büro für die periodische Koordinierung des SIPOL B und die Verwaltung der tagespolitischen Angelegenheiten dient. Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Herausforderungen ist auch **eine Überprüfung des Begriffs der Neutralität und seiner Anwendbarkeit erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die digitale Mutation**.



② Für einen ganzheitlichen und systemischen Ansatz

Die Analyse des Entwurfs des SIPOL B zeigt, dass bei seiner Entwicklung ein klassischer sektoraler (Silo-)Ansatz vorherrschte. Die steigende Komplexität und Dynamisierung der Welt zeigen jedoch, dass eine solche Denkstruktur nicht mehr angemessen ist. Auch die Berichte früherer Jahrzehnte können nicht als Beispiel herangezogen werden, nach dem Motto "das haben wir schon immer so gemacht". Das Akronym VUCA³ ist heute Realität. Die Suche nach dem Vorkommen der Begriffe, aus denen es sich zusammensetzt (auf Deutsch volatil, unsicher, komplex, mehrdeutig), oder die Analyse ihrer Folgen zeigt jedoch, dass sie nicht vorhanden sind. **Dieser Bericht gibt der Schweiz nicht die nötigen Impulse für ihre Sicherheit und Verteidigung der Zukunft.**

Viele Begriffe werden zwar erwähnt, aber nicht vertieft, und der Text enthält manchmal Aussagen, die wir für falsch halten. Dies gilt insbesondere für die technologischen Auseinandersetzungen zwischen den Chinesen und dem Westen, die keineswegs als "Zankerei" bezeichnet werden können, sondern im Gegenteil ein Wettrennen um die Vorherrschaft darstellen, ein Kampf, dessen Ausgang das strategische Gleichgewicht von morgen bestimmen wird.

Unsere Vorschläge – Der SIPOL B soll **alle Faktoren berücksichtigen, die die Sicherheit der Schweiz stärken oder schwächen**. Bereiche wie Urbanisierung, Rohstoffe, Energie, Wasser, Demografie, Einwanderung, Kultur und soziales Verhalten, Einfluss, Bildung und Forschung und natürlich der Klimawandel sollten nicht nur genannt, sondern rigoros und systemisch analysiert werden. Auf strategischer Ebene muss die Schweiz ihre **Kompetenzen und Fähigkeiten im Bereich des komplexen Denkens ausbauen und dabei auch die ganze Bandbreite der Mutationen erkennen und verstehen**.

③ Für eine umfassende Cybersicherheit

Der digitale Raum stellt einen Paradigmenwechsel dar. Drei Qualifikationen beschreiben die Position der Schweiz und aller Staaten.

- Sie sind **abhängig** von privaten und öffentlichen systemischen Akteuren, die ihre Souveränität, d.h. ihre Fähigkeit, frei und autonom zu denken, zu entscheiden und zu handeln, missachten und bedrohen;
- Sie werden durch eine Vielzahl von Verletzlichkeiten **geschwächt**: technologische (z.B. Produkte, die fast unkontrolliert auf den Markt kommen, wie die vernetzte Objekte), logistische (z.B. die Versorgung mit wichtigen Ressourcen und Bauteilen) und menschliche (z.B. Mangel an qualifiziertem Personal oder die Kluft zwischen den Generationen);
- Sie werden von einer wachsenden Zahl böswilliger Akteure **bedroht**, die die Möglichkeiten des digitalen Raums für geopolitische, kriminelle, manipulative / desinformierende oder überwachende Zwecke missbrauchen; Der Wettlauf um Cyberwaffen wird zum Vorteil der Angreifer, die nicht zögern, die lebenswichtigsten

³ Volatility, uncertainty, complexity and ambiguity.



Interessen und Dienste (private und öffentliche, einschliesslich Spitäler) anzugreifen, und denen der unzureichende politische, rechtliche und ethische Rahmen keinen Einhalt gebietet; so übersteigt der geschätzte Schaden (der rasch ansteigt) bereits über 1% unseres BIP, noch bevor es zu einem offenen Konflikt im digitalen Raum kommt; eine jüngste [deutsche Studie](#) spricht sogar von wirtschaftlichen Verlusten von über 6,6% des BIP.

Die Cybersicherheit entwickelt sich rasch weiter. Ursprünglich eine vertikale Aufgabe von Cyberverteidigern, die gegen Cyberangreifer vorgehen, ist es heute ein **bereichsübergreifendes und hochdynamisches Phänomen**, dem ein traditioneller Top-Down- und Silo-Ansatz nicht mehr gerecht wird. Die Bemühungen des Bundes in den letzten Jahren sind zu begrüßen, aber die Reaktionen sind zu langsam und ihr Umfang entspricht immer weniger den **Herausforderungen einer inzwischen systemischen Dimension. Die Kluft zwischen dem "IST" und dem "SOLL" vergrössert sich alarmierend.**

Der SIPOL B (Kapitel 4.2.5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen) listet fast nur Massnahmen auf Bundesebene auf und ist vage formuliert mit "*Zur weiteren Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen dienen insbesondere...*". Die [International Telecommunication Union ITU](#) stuft die Schweiz in Bezug auf die Maturität vor Cyberrisiken weltweit auf Platz 42 ein, und die Meldepflicht für Betreiber vitaler Infrastrukturen (BVI) ist seit 2017 im Parlament hängig. Noch gravierender ist, dass die seit langem bekannten Ergebnisse für die Stromversorgung ([Bericht des BFE runterladen](#)), unsere unmittelbar lebenswichtige Infrastruktur, nun öffentlich sind; dieser Bereich erreicht auf einer Skala von 0 bis 4 nicht einmal die Note 1! **Vertrauen und Eigenkontrolle sind an ihre Grenzen gestossen.** Im Gesundheitswesen oder im Strassenverkehr ist jeder verantwortlich und dafür sensibilisiert. Auf die Strasse wird sogar ein Führerschein verlangt, während Nachlässigkeit oder unangemessenes Verhalten mit zum Teil empfindlichen Strafen geahndet wird. Aber nichts von alledem im digitalen Raum, trotz der potenziell schwerwiegenden Folgen!

Unsere Vorschläge – Der Anwendungsbereich der Cybersicherheit sollte nicht länger auf den Staat und die BVIs beschränkt sein. Es müssen eine "**Cybersicherheit in der Tiefe**" und **klare Verantwortungsprinzipien** eingeführt werden, und zwar bis auf die Ebene des Individuums. Wie beim Schutz des Luftraums muss der **Grundsatz der Wahrung der digitalen Souveränität** erklärt und in Bereichen angewandt und umgesetzt werden, in denen dies notwendig und möglich ist, und zwar mit ausreichenden Mitteln. **BVIs müssen klare Cybersicherheitsstandards auferlegt werden**, die überwacht und gegebenenfalls **bei Verstössen gegen die Normen entsprechend den lebenswichtigen Risiken, die sie für die Gesellschaft verursachen, sanktioniert werden.**

④ Für eine Politik der Antizipation und Vorsorge

Die Geschichte zeigt, dass die Schweiz seit dem Deutsch-Französischen Krieg von 1870-1871 systematisch von Konflikten überrascht wurde. Kürzlich wurde unser Land trotz mehrerer Warnungen erneut überrumpelt. Diesmal war es die Pandemie, bei der ein aktueller Bericht des [BWL](#) zeigt, dass die wirtschaftliche Versorgung des Landes zahlreiche Rückschläge erlitten hat. Massnahmen, die auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 14) angeordnet wurden, sind nicht umgesetzt worden. Man kann sich zu Recht fragen, was der Zweck des Krisenfrüherkennungsorgan der



Bundeskanzlei ist, warum die Pandemie und das Risiko eines bewaffneten Konflikts im Bericht "[Perspektiven 2030](#)" von 2014 praktisch nicht vorkommen und warum dieser Bericht noch nicht aktualisiert wurde.

Die Liste der "Pannen" im Bereich der Antizipation ist lang. Die wenigen Arbeiten, die durchgeführt wurden, werden nicht systematisch weiterverfolgt. Begriffe wie "Business continuity", "Sorgfaltspflicht" oder "Vorausplanung" werden zwar häufig verwendet, indessen seltener angewendet. Die Schweiz investiert ungenügend in Antizipation und das Vorsorgeprinzip. Der Begriff "Sicherheit der Lieferkette" ist auf Messen in aller Munde, aber was wird getan, um zu verhindern, dass wir Opfer von Cyberangriffen werden, wie sie kürzlich insb. die USA heimgesucht haben? Auf allen Ebenen und in allen Organisationen – neuerdings sogar beim NCSC – ist zu beobachten, dass die dringend erforderliche Aufstockung der personellen und finanziellen Mittel für die Cybersicherheit zurückgehalten wird, was im Widerspruch zu dem steht, was gesagt wird und zu den Herausforderungen. Es ist auch bekannt, dass bis 2026 rund 20% der IKT-Fachkräfte fehlen werden. Die Unternehmen werden dann keine andere Wahl haben, als die Qualität ihrer Dienstleistungen zu verringern, auf Innovationen zu verzichten, Aufgaben ins Ausland zu delegieren oder Allianzen zu bilden, die die Abhängigkeiten, die Risiken der Spionage oder die Übernahme durch Konkurrenten vervielfachen werden.

Der Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI) wird im SIPOL B kaum erwähnt. Der Begriff "Ausbildung" kommt nicht vor; der Begriff "Forschung" erscheint 3 Mal und "Innovation" nur einmal. Sicherheit (Cyber oder generell) lässt sich nicht verordnen und kann nicht ab Lager gekauft werden. Ohne bedeutende Investitionen in den oben genannten Bereichen wird die Schweiz nur ein Technologiekonsument mit immer grösserer Abhängigkeit sein und damit an Souveränität einbüßen.

Unsere Vorschläge – Wir müssen **die Erfahrung und diejenigen, die sie haben, aufwerten** (was wäre, wenn wir die Fähigkeiten der Senioren nutzen würden?), ein **starkes Vorsorgeprinzip wiederherstellen** und eine **Kultur der Antizipation fördern**, damit wir in Sachen Sicherheit unsere reaktive Haltung durch eine proaktive ersetzen. Dann müssen wir auf der aussergewöhnlichen Basis, die wir (noch) haben, die **Schweiz zu einem akademischen und industriellen Champion der digitalen Technologie** für sich selbst und für die Eroberung von Märkten machen, nach dem Beispiel von Israel und Estland. Schliesslich muss diesen Entwicklungen eine **globale Bestandsaufnahme und eine Bewertung der existierenden Antizipations- und Präventionsmassnahmen** vorausgehen.

⑤ Für ein Verteidigungskontinuum

Beim Zerfall der Berliner Mauer, feierte die westliche Welt den Triumph ihrer Ideen und das Fehlen von Alternativen zu ihrer liberalen Doktrin. Einige Intellektuelle sprachen sogar vom "Ende der Geschichte". Als der sowjetische Feind in die Knie ging, wich die Angst vor einem Weltkrieg der Illusion einer Friedensdividende. Die Schweiz hat daraufhin ihre Budgets gekürzt und sogar deren [Halbierung](#) riskiert, bevor sie sich einbildete, ihren militärischen Rückstand im Krisenfall durch eine Doktrin des "[Aufwuchs-Konzept](#)" aufholen zu können. Im Jahr 2009 wurde der [Bundesrat](#) vom Parlament aufgefordert, sich mit den potenziellen Konflikten infolge der Wirtschaftskrise zu befassen. Er antwortete: "*Sollte ein Aufwuchs der Armee einmal erforderlich sein, so wird die Art der konkret sich abzeichnenden Bedrohung*



entscheidend sein für Art, Umfang, Kosten und Dauer der zu treffenden Aufwuchsmassnahmen."

Die Sicherheitsdoktrin der Schweiz ist somit in erster Linie reaktiv, weitgehend militärisch, symmetrisch und vor allem durch die Budgets bestimmt. Was ist mit der "*konkret sich abzeichnenden Bedrohung*" in der oben erwähnten Antwort gemeint? Wie ist die aktuelle Situation in der Schweiz und in welchem Bereich? Wie viel Zeit muss sie haben, um eine Krise zu bewältigen? In der Schweiz wird die Sicherheitslage traditionell in drei Kategorien eingeteilt: "normal", "besonders" und "ausserordentlich". Diese Einteilung findet sich zum Beispiel in den "*Weisungen über organisatorische Massnahmen in der Bundesverwaltung zur Bewältigung besonderer und ausserordentlicher Lagen*", im Gesetz über den Wetterdienst, im Pandemiegesetz oder im Armeegesetz. Wir sind der Meinung, dass diese Kategorisierung zu einer starken kognitiven Verzerrung führt, die der rechtzeitigen Bereitstellung angemessener Ressourcen abträglich ist.

Wie viel Zeit bliebe uns im Falle eines massiven Cyberangriffs zwischen der normalen und der besonderen und ausserordentlichen Lage? Finden wir auf dem Markt die Ausrüstung und das Personal, um die Lücken in unseren Systemen rechtzeitig zu schliessen?

Seit Anfang der 2000er Jahre gibt es viele Anzeichen dafür, dass sich die Konfliktsituation verändert. Zwei chinesische Offiziere formulierten dies bereits 1999 in ihrem Buch "[Unrestricted Warfare](#)". Dieser wichtige Beitrag ist im Westen leider weitgehend unbekannt geblieben. Er beschreibt eine Doktrin unterhalb der Kriegsschwelle, die alle Bereiche der Gesellschaft angreift, um den Gegner strategisch zu besiegen und eine dauerhafte Vorherrschaft zu errichten. Diese Prinzipien werden bereits von einigen Staaten (allen voran China⁴ und Russland) angewandt und gehen weit über konventionelle militärische Visionen hinaus, bei denen die **Vervielfältigungs-, Verstärkungs- und Beschleunigungseffekte des und durch den digitalen Raum nicht verstanden werden.**

Die rasche und tiefgreifende Veränderung unserer cyber-bio-physikalischen Gesellschaft, die durch den ausserordentlichen technologischen Fortschritt der letzten 20 Jahre vorangetrieben wurde, hat das Feld der Möglichkeiten beträchtlich erweitert, und wir befinden uns heute in einem Zustand des permanenten Konflikts, der von denjenigen, die die reale Situation relativieren, prosaisch, ja naiv als "Wettbewerb" bezeichnet wird. In der unmittelbaren Zukunft spielt sich für die Schweiz alles unterhalb der Kriegsschwelle ab, meist ausserhalb des militärischen Bereichs und auch in einem immateriellen Rahmen. Diese Angriffe sind schwer zu erkennen und scheinen harmlos zu sein, weil sie sich in einer gewissen Normalität verstecken. Es handelt sich jedoch um eine echte Form des Konflikts.

Unsere Vorschläge – Verzicht auf den modischen Begriff des "hybriden Konflikts" (amerikanischer Herkunft, und weder in unserer Doktrin definiert noch in unseren materiellen Mitteln umgesetzt), der keinen Mehrwert bringt; die Untersuchung von Konflikten zeigt, dass alle dieses Merkmal aufweisen und dass die konfliktführenden Parteien bereits alle vorhandenen Mittel und Waffen einsetzen, um ihre Ziele zu erreichen. **Verzicht auf die Klassifizierung in *normal, besonders und ausserordentlich* und Schaffung einer Kultur und einer Haltung der "ständigen und differenzierten Bereitschaft"** nach Sektoren, welche die Schweiz aus dem abwartenden und reaktiven Modus herausführt, der

⁴ China ist ein strategischer Konkurrent, der die **universellen Werte**, die sich die Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg gesetzt haben, [nicht teilt](#). Diese grosse Gefahr wird im SIPOL B nicht behandelt.



gleichbedeutend ist mit Überraschung und somit mit Niederlage. Umsetzung einer **"Verteidigung in der Tiefe" des Landes und seiner vitalen Infrastrukturen** (Antizipation - Erkennung - Schutz - Anpassung - Widerstandsfähigkeit - Verteidigung - Wiederherstellung des Normalzustands – kontinuierlichen Verbesserung), wobei die **digitalen Aspekte übergreifend integriert** werden.

⑥ Für den Schutz vitaler Infrastrukturen

Es ist noch gar nicht so lange her, dass die breite Öffentlichkeit Computer als etwas Optionales betrachtete, als eine "zusätzliche Spielerei", eine "verbesserte Schreibmaschine", "nur für Freaks". Viele betrachteten "Star Trek", "2001: Odyssee im Weltraum", "Terminator" oder "Minority Report" als [unrealistische Vorstellungen oder Dystopien](#). "Das wird nie passieren!". In der Zwischenzeit gehören viele der in diesen Fiktionen auftauchenden Technologien zu unserem Alltag, und viele der von Branchenvisionären wie [Ray Kurzweil](#) oder [Bill Gates](#) angekündigten Entwicklungen werden auch Wirklichkeit. Der digitale Raum steht heute im Zentrum der Gesellschaft. Wir haben es mit einer **Mutation** zu tun, d. h. mit einer Situation, **von der wir unweigerlich und unumkehrbar abhängig sind und deren Scheitern zum Zusammenbruch der Gesellschaft führen würde**.

Ohne IKT und Strom wären viele lebenswichtige Dienstleistungen (Gesundheit, Energie, Finanzen, Verkehr, Wasser, Lebensmittel usw.) sofort nicht mehr verfügbar. Unsere Gesellschaft ist so komplex und ihre Abhängigkeiten so zahlreich, dass wir nicht wissen, wie oder wie lange es dauern würde, den "Motor wieder anzuschalten". Nach einigen Tagen der Nichtverfügbarkeit würde der Schaden für das Leben und das Wirtschaftsgefüge schwerwiegend, dann dramatisch und nach einigen Wochen wahrscheinlich irreversibel werden. Was ist mit den Plünderungen und der Gewalt, die dies verursachen wird? Die Bilder aus den Läden während dem Teil-Lockout im Jahr 2020 sind nur ein Vorgeschmack auf die Panik – verstärkt durch die sozialen Medien solange diese funktionieren – und ihre Folgen, die explodieren könnten. Doch für die Schweiz ging es im Jahr 2020 noch nicht um eine Lebenbedrohung. Die Abschaltung von lebenswichtigen Infrastrukturen und Diensten hätte aber eine ganz andere Bedeutung. Und man bräuchte keine "Boots on the ground" von einem Luft-Boden-Feind, um sie lahm zu legen; aber er wird später kommen. Es ist daher zwingend notwendig, entschlossen zu handeln, bevor der Schaden nicht mehr tragbar ist.

Unsere Vorschläge – Zusätzlich zu den in Punkt 3 vorgeschlagenen Massnahmen (Auferlegung eines klaren Cybersicherheitsstandards für BVIs, dessen Überwachung und Sanktionierung von Verstössen entsprechend den lebenswichtigen Risiken, die sie für die Gesellschaft darstellen) ist eine **Neubewertung der Mittel und Rollen des Staates und der BVIs beim Schutz der letzteren erforderlich**, die in Bezug auf Kompetenzen und Mittel inzwischen weitgehend überfordert sind. **Um die Sicherheit und Souveränität der Schweiz zu gewährleisten, müssen wichtige staatliche Investitionen getätigt werden.**



Konklusion

Der SIPOL B 2021 ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber früheren Fassungen. Allerdings weist er erhebliche Mängel auf und **sein Charakter als "Bericht" erlaubt es nicht, konkrete Massnahmen aufzuerlegen.**

In Bezug auf Ziffer 3.3, die Ziele "[...] *ergeben sich folgende spezifischen Ziele als Schwerpunkte der Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren*", werden weder ein Anspruchsniveau noch einen Zeitrahmen für ihre Erreichung bestimmt. Dies Ziele definieren und verteilen nicht die zur ihrer Erreichung notwendigen Rollen. Alles in allem ist es ein "Tiger ohne Zähne".

Insgesamt zeigt dieser Bericht ein **mangelndes Verständnis für die Folgen der digitalen Mutation und seine transversalen und systemischen Auswirkungen auf alle Bereiche der Gesellschaft.** Der Bericht beschränkt sich auf den regalistischen Ansatz der Sicherheitspolitik, "top-down" mit seinen historischen Akteuren, und **verkennt die Notwendigkeit, die Sicherheit der Schweiz in der Tiefe zu verankern.** Bestimmte Begriffe, die durch ein geringes Vorkommen von Schlüsselbegriffen (insbesondere im Bereich BFI – Bildung, Forschung, Innovation) hervorgehoben werden, zeigen einen **konzeptionellen Mangel unserer Sicherheitspolitik** auf.

Frühwarnung ist ein wichtiges Ziel, aber wenn man Ziel 7 "*Stärkung der Widerstandsfähigkeit und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen*" liest, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass **Antizipation nicht verstanden wird. Massnahmen, die "für den Krisenfall" ergriffen werden, kommen immer zu spät.** Mit der Hyperkonnektivität und den sich daraus ergebenden Abhängigkeiten besteht auch die grosse Gefahr, dass Krisen zunehmend zu "Multikrisen" (multidimensional) werden. Sind die Führungsstrukturen darauf abgestimmt? Was haben wir von COVID gelernt?

Es wird sicherlich nicht möglich sein, alle Überraschungen zu vermeiden, da die allgemeine Hektik, in der wir erleben, die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens nur noch erhöht. Aber es ist nicht länger hinnehmbar, dass wir, wie im Fall von COVID, in Bereichen überrascht werden, die zwar identifiziert wurden, für die Massnahmen angeordnet wurden, die aber nicht umgesetzt und nicht überwacht werden.

Das Wort "Zukunft" kommt in dem Dokument nur dreimal vor. Dies entspricht dem Bericht-Titel des SIPOL B, zeigt aber wie es zwingend notwendig wäre, **diesem Dokument eine Zukunftsorientierung zu geben** und dafür zu wissen, **was die vitalen Interessen der Schweiz sind.**



Porträt der Stiftung *digi*Volution

«Sinn und Sicherheit in einer cyber-bio-physikalischen Gesellschaft im Wandel»

*digi*Volution wurde 2020 gegründet und dient Entscheidungsträgern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft als Beobachtungsstelle für das digitale Umfeld, vorsorgt sie mit Analysen, Beratung und Schulungen und trägt zum öffentlichen und politischen Dialog in der Schweiz über die Bedeutung und Sicherheit der digitalen Gesellschaft bei.

*digi*Volution will die Schweizer Gesellschaft dabei unterstützen, die vielfältigen und dynamischen Herausforderungen der Digitalisierung zu verstehen und zu meistern, damit sie rechtzeitig die richtigen Entscheidungen für ihre Sicherheit und ihren Wohlstand treffen kann.

*digi*Volution stützt sich auf unabhängige und neutrale Experten. Ihre Kritik ist konstruktiv. Ihre Methode ist ganzheitlich, systemisch und im Verbund. Sie sind überzeugt, dass Erfahrung und Antizipation Schlüsselemente sind. Sie denken in einer strategischen und langfristigen Perspektive. Ihr Handeln basiert auf der Konvergenz von Unterschieden, Generationen sowie kybernetischen, biologischen und physikalischen Räumen.



Was ist der Preis für Untätigkeit und mangelnde Antizipation?

Bern, Zug, Lausanne-Prilly

www.digivolution.swiss

info@digivolution.swiss

CHE-260.632.564

Tel: 0800 042220

© digiVolution 2021 | design s-com



Frau Bundesrätin Viola Amherd
Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport
Bundeshaus Ost
CH-3003 Bern

Bern, 17. August 2021

Vernehmlassungsantwort zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Interesse haben wir den Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 gelesen und nehmen diesen grundsätzlich positiv zur Kenntnis. Insbesondere die Lagedarstellung, mit der Beschreibung der Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz sowie die Erläuterungen der globalen Trends stellen eine gute Grundlage für die Sicherheitspolitik der Schweiz dar.

Die Covid-19 Pandemie zeigt, dass kein europäischer Staat, auch nicht die Schweiz, allein zurechtkommt. Die Zeit der isolierten Nationen gehört der Vergangenheit an. Der Erhalt von Frieden, Sicherheit, Demokratie und Freiheit, die Entwicklung des Wohlstands, der Kampf gegen Ungleichheiten, der Gesundheits-, Klima- und Umweltschutz, die digitale Transformation: All diese globalen Herausforderungen erfordern mehr Zusammenarbeit, mehr Solidarität und damit mehr Europa.

Dies ist für uns auch aus sicherheitspolitischer Perspektive relevant: In einer vernetzten Welt kann sich kein Staat im Alleingang Macht, Wohlstand und Sicherheit gewährleisten. Darum setzt sich die Europäische Bewegung Schweiz für den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union ein, da unser Land nur so souverän und aktiv im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit mitwirken und mitbestimmen kann. Dafür unterstützen wir politische Schritte für eine vertiefte europäische Integration der Schweiz und eine Stärkung des Bewusstseins der europäischen Zusammengehörigkeit.

Als europäisches Land hat die Schweiz sowohl die Pflicht als auch ein Interesse, sich mit der EU solidarisch zu zeigen. Erst recht in einer Zeit, in der die Zusammenarbeit auf unserem Kontinent und die gemeinsamen Werte vielerorts in Frage gestellt werden.

Vor diesem Hintergrund möchten wir zu den globalen Trends sowie den sicherheitspolitischen Prinzipien und Zielen folgende Bemerkungen hinzufügen:

Im Bericht wird auf die verstärkte Konkurrenz der Grossmächte hingewiesen sowie auch auf das Potenzial der Europäischen Union zu einem globalen Einfluss. In diesem Umfeld muss es für die Schweiz in ihrem strategischen Interesse liegen, die EU in ihrem globalen Einfluss zu unterstützen. Dazu muss sich die Schweiz klar als Teil von Europa bekennen und sich konsequent an die Seite ihrer direkten Nachbarn stellen. Stattdessen kooperiert die Schweiz in diversen Bereichen aber zunehmend mit China oder Russland. Dies stellt unserer Ansicht nach eine Gefährdung für die Sicherheit und die Handlungsfähigkeit der Schweiz dar – unter anderem im Bereich der Cybersicherheit.

Auch der Umstand, dass zunehmend eine Regionalisierung von Ordnungssystemen beobachtet werden kann, bekräftigt die Dringlichkeit für die Schweiz, sich klar für stärkere Kooperationen mit der EU zu entscheiden. Dies wird im Bericht zu wenig deutlich hervorgehoben. Die Schutzwirkung des geografischen und politischen Umfelds der Schweiz nimmt ab, weil dieses Umfeld insgesamt instabiler geworden ist. Umso wichtiger ist es, sich ins Bewusstsein zu rufen, dass das sicherheitspolitisch relevante Umfeld der Schweiz in Europa liegt. Dies muss sich in den Prinzipien und Zielen der schweizerischen Sicherheitspolitik deutlicher widerspiegeln. Der Platz und die Rolle der Schweiz in diesem Umfeld muss eindeutiger herausgearbeitet werden. Dies nicht zuletzt beispielsweise auch vor dem Hintergrund, dass Russland etwa entlang der Grenzen der früheren Sowjetunion eine exklusive Einflussosphäre konsolidieren und den Fokus wahrscheinlich auch weiterhin auf den Balkan und den Mittelmeerraum legen will. Die Bruchlinien zwischen Europa und Russland haben sich damit weiter verstärkt, was direkte Konsequenzen für die westlichen Nachbarstaaten Russlands hat, aber auch Schweizer Interessen tangieren kann. Wo will die Schweiz in diesem Umfeld also künftig stehen?

Angesichts der expliziten Erwähnung der Prinzipien *Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und der Rechtsstaatlichkeit* und dem daraus abgeleiteten Engagement für eine auf Recht und Regeln basierende internationale Ordnung, sollte diese Frage im Bericht präziser aufgeworfen und beantwortet werden. Die Schweiz setzt sich für die Einhaltung des internationalen Rechts ein, zu dem auch das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte gehören. Diese Werte stellen auch zentrale Grundwerte der EU dar und die Schweiz sollte sich als europäisches Land und als Teil dieser Wertegemeinschaft aktiver – nicht nur auf dem Papier und in Berichten – dazu bekennen. Aus geopolitischen Überlegungen hat dies auch logische Konsequenzen für die Kooperationen der Schweiz mit anderen Ländern und es erscheint naheliegend, dass wir unser sicherheitspolitisches Umfeld, unsere Prinzipien und Ziele stärker auf Europa, denn etwa auf China oder Russland ausrichten sollten.

Darüber hinaus liegt es im Interesse der Schweiz, dass sicherheitsrelevante internationale Organisationen handlungsfähig sind und sich weiterentwickeln können. Dazu kann und soll die Schweiz einen Beitrag leisten und sie muss sich konsequent für die regelbasierte internationale Ordnung sowie für die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, insbesondere mit den Nachbarstaaten und deren sicherheitspolitisch relevanten Organisationen, einsetzen. Der europäische Bezug kommt aber insbesondere im Ziel 2 *Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität* zu kurz.

Liest man die Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele aufmerksam durch, muss man auch hier feststellen, dass der strategischen geografischen Ausrichtung und der Notwendigkeit einer engen Kooperation mit den europäischen Nachbarn nur eine sehr geringe Rolle beigemessen wird. Es bleibt damit fraglich, inwiefern die Schweiz sich tatsächlich für die Stärkung des Völkerrechts, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte einsetzt. Es reicht nicht, dass die Schweiz in sicherheitspolitisch relevanten Bereichen mit europäischen Staaten kooperiert. Das Selbstverständnis der Schweiz als Teil von Europa – als Land mitten in Europa – muss deutlicher werden. Die meisten der künftigen Herausforderungen, in der Sicherheitspolitik aber auch darüber hinaus, können wir nur grenzüberschreitend und gemeinsam lösen. Ein Festhalten an konservativen Wertvorstellungen der Souveränität und Neutralität gefährdet die Zukunft der Schweiz in den unterschiedlichsten Bereichen.

Schliesslich ist der Erfolg einer Schweiz inmitten Europas direkt mit jenem der EU verbunden. In einer Welt, in der Nationalismus, Populismus und autoritäre Regime immer besorgniserregender werden, ist die Schweiz zur Solidarität mit Europa verpflichtet und soll die europäischen Werte sowie auch das europäische Gesellschaftsmodell unmissverständlich verteidigen.

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Europäische Bewegung Schweiz



Raphaël Bez
Generalsekretär



Janina Aeberhard
Stv. Generalsekretärin

Die Sicherheitspolitik der Schweiz Bericht des Bundesrates

Vernehmlassungsantwort der Sicherheitspolitischen Kommission der FDP Kanton Zürich

Einleitende Bemerkungen

1. Grundsatzfrage:
Verstärkt dieser Bericht den öffentlichen Dialog zur Sicherheitspolitik? Er richtet sich zwar ans Parlament, unterliegt aber einer breiten Vernehmlassung und muss deshalb auch für «Normalverbraucher» verständlich sein. Diese Voraussetzung erfüllt er unserer Ansicht nach nicht genügend.
2. Der Bericht muss mehr Gewicht haben und deshalb vom **Parlament genehmigt werden**. Das Parlament muss für die Sicherheitspolitik endlich wieder Verantwortung übernehmen. Das zwingt **alle** Parteien Farbe zu bekennen.
3. Die Ausrichtung auf eine hybride Bedrohung ist an und für sich richtig. Hybride Kriegführung darf aber **nicht als Vorwand für eine Ausserdienststellung und/oder Neubeschaffung von schweren Mitteln** dienen. Russland hat mehrfach bewiesen, dass konventionelle Streitkräfte die Voraussetzung für den Erfolg einer Operation unter und an der Kriegsschwelle sind (Georgien, Krim, Ukraine).
4. Cyber-Attacken sind zweifellos ein Problem. Eine höhere Cyber-Resilienz ist deshalb anzustreben. Aber: Cyber richtet sich nicht primär gegen den Bund und schon gar nicht primär gegen die Armee. Der Bund und die Armee (-verwaltung) sind davon einfach auch betroffen. Der Bund kann sich selber schützen und er kann Gegenangriffsfähigkeiten aufbauen. Er kann aber der Privatwirtschaft und den einzelnen Bürgern keine Cyber-Vorschriften machen. Wir sollten uns hüten, vor lauter Aktivismus im Cyber-Bereich die Gesamtheit der grösseren Bedrohungen aus dem Auge zu verlieren.
5. Die Stärkung der Früherkennung ist zweifellos richtig. Die Bedrohung wird aber zu stark auf Cyber eingeeengt. Nachrichtendienstliche Tätigkeiten durch ausländische Arbeitskräfte, insbesondere auch Wissenschaftler und Studierende (vor allem Chinesen), aber auch Migranten, insbesondere Türken (Graue Wölfe, vergleiche Interpellation 20.4354: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20204354>) werden unterschätzt und deshalb auch nicht bekämpft.
6. Die technologische Entwicklung verläuft weiterhin rasant. Die Einsatzdistanzen und damit die Vorwarnzeiten werden immer kürzer. Umso wichtiger ist die Erkennung von feindlichen Methoden und Absichten weit ausserhalb des schweizerischen Territoriums sowie eine hohe Einsatzbereitschaft in Bezug auf die modernen gegnerischen Mittel und Methoden. Sowohl das rechtzeitige Erkennen wie auch die richtige Doktrin und die daraus abgeleitete Ausbildung schaffen wir im Alleingang nicht mehr. Die **Kooperation - ohne Bündnisbeitritt** - mit der einzigen wirksamen militärischen Organisation in Europa (= NATO) muss deshalb gestärkt werden. Gebirgs- und Offiziers-/Unteroffizierskurse für ausländische Streitkräfte sind zwar schön, sie bringen uns aber nicht weiter. Gestärkt werden müssen der (militärische)

nachrichtendienstliche Austausch, insbesondere bei der Luftwaffe, sowie gemeinsame Stabs- und Truppenausbildung.

7. Die Krisenführungsfähigkeit auf Stufe Bund ist nach wie vor ungenügend. Der Bund braucht endlich einen Krisenführungsstab. Leider ist der Vorschlag von Thierry Burkart gescheitert. Der SiPolB16 ist ja auch gespickt von Behauptungen, weshalb es keinen Krisenführungsstab brauche. Möglicherweise steht auch immer noch die Vorstellung im Raum, der Bund könnte einen mehrere hundertköpfigen, permanenten einsatzbereiten Stab aufbauen. Das braucht er nicht. Der Bund hat bereits einen Stabschef (= Bundeskanzler). Er hat auch einen Nachrichtendienst (NDB, MND, NAZ). Auch Kommunikationspersonal hat es bereits (viel zu viel). Was der Bund braucht, ist lediglich einen einheitlichen Führungsprozess (gemäss FSO), eine Führungsunterstützungszelle (Führungseinrichtungen, IT, Arbeitsplätze, usw.) und vor allem den Willen, zu führen. Der Stab ist nicht vordefiniert, sondern verfügt über "Stecker", so dass in der Krise die richtigen Spezialisten andocken können, denn in einer Pandemie braucht es andere Leute, als bei einer Wirtschaftskrise, einer Naturkatastrophe oder einem bewaffneten Konflikt.
8. Die **Schönfärberei des Zivildienstes** muss aufhören. Der Zivildienst ist, ganz im Gegenteil zum Zivilschutz, nicht organisiert und ausgebildet und deshalb im Krisenfall schlicht nicht einsetzbar. Deshalb gehört der Zivildienst **nicht** in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente.

Bemerkungen zum Entwurf

1. Der Entwurf hat viele gute Ansätze. Er ist kürzer, aussagekräftiger und konziser. Er ist aber deutlich zu Cyber-lastig.
Der Bericht versteht sich als Momentaufnahme, darin dürfte die Cyberlastigkeit gründen. Eine längerfristige Perspektive, was die Bedrohungen und ihre möglichen Entwicklungen angeht, fehlt insgesamt.
2. Ziffer 1 **Einleitung**
Es ist richtig, dass zu Beginn einer Legislaturperiode ein (aktualisierter/neuer) Bericht zur Sicherheitspolitik veröffentlicht werden soll.
Der SiPolB müsste die Grundlage der Legislaturplanung bilden und nicht umgekehrt. Somit müsste der vorliegende Bericht die Basis für die **Legislatur- und Finanzplanung der Periode 2023 - 2027** werden.
Sicherheitspolitik ist eine Verbundaufgabe (S.2). Es gibt aber nicht nur den Bund, die Kantone und die Gemeinden, es gibt auch die Eidg. Departemente untereinander. Sie agieren oft nicht als Einheit. Dazu wird unter dem Krisenmanagement zurückzukommen sein.
3. Ziffer 2 **Lage**

Zu 2.1 Welches Potenzial die EU zu globalem Einfluss ausschöpfen soll, muss ausgeführt werden. Ebenso sind die Hemmnisse aufzuzeigen. Zurzeit besteht kaum Anlass zur Annahme, dass die EU zu einer konsequenten, gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik kommt. Noch viel weniger Anlass besteht zur Annahme, dass sie in der Lage wäre, gemeinsame Verteidigungsstrukturen aufzubauen (S. 3).

Die Annahme, dass eine substanzielle Rückführung der Industrieproduktion aus Tieflohnländern stattfinden könnte, halten wir für unrealistisch. Insbesondere kann man darauf keine Sicherheitspolitik aufbauen. (S. 4)

Der sicherheitspolitisch relevante Zusammenhang zwischen technologischer Entwicklung, Verlust des Anschlusses von Staaten und Regionen sowie gesellschaftlicher Polarisierung sollte deutlicher ausgeführt werden. Dieses Phänomen dürfte uns nicht nur innerhalb Europas, sondern auch wegen der damit verbundenen Migration in Zukunft noch stark beschäftigen (S. 5).

Das Potenzial im Cyberbereich wird stark hervorgehoben. Die Mittel des Informationskrieges sind dagegen kaum angesprochen (S. 7).

Wie sehr die Social Media der Desinformation entgegenkommen, wird unterschätzt. Die «Beeinflussungsaktivitäten» (S. 14) werden zwar ausführlich geschildert, wie man darauf zu reagieren gedenkt, bleibt unklar. Das unter 4.1. (S28) erwähnte BABS ist weder zuständig noch dieser Aufgabe gewachsen.

2.1.4 Gesellschaftliche Polarisierung

Zu wenig zum Ausdruck kommt, wie stark über die Social Media mobilisiert werden kann. Massendemonstrationen haben in der letzten Zeit gezeigt, dass sie sehr wohl zur Gefährdung der inneren Sicherheit reichen können. Die Polizei ist rasch überfordert. Dass es unbedingt zu verhindern gilt, rechtsfreie Räume zu tolerieren, wird nicht thematisiert. Innere Spannungen und Stellvertreterkrieg werden unterschätzt.

Zu 2.2 Die Konsequenzen aus dem letzten Satz im Kasten auf Seite 12, müssten in den folgenden Kapiteln aufgezeigt werden.

Zeigen sich West- und Mitteleuropa wirklich "relativ stabil"? Weshalb ist die Möglichkeit einer wirtschaftlichen und politischen Integration im Konjunktiv formuliert? Wir beobachten zurzeit mehr zentrifugale, nationalistische Strömungen innerhalb der EU, als integrierende Kräfte (S. 8).

Wir sehen auch keinen substanziellen "politischen Willen, die Verteidigungsfähigkeit zu stärken" (Ebd.).

Das Kapitel 'Konkurrierende Grossmächte' konzentriert sich primär auf das Konkurrenzverhältnis zwischen USA, China und Russland. Es klammert die chinesische Kontrolle der Diaspora in Europa, den massiven Informationskrieg und die Spionage fast vollkommen aus (S. 11).

Neben der Verfolgung machtpolitischer oder regionalpolitischer Interessen von Staaten und Staatengruppen muss auch die Durchsetzung von wirtschaftlichen Interessen explizit angesprochen werden (S. 12)?

Die konventionelle Komponente müsste deutlicher angesprochen werden. Für Russland ist sie gleichzeitig Drohpotenzial und Abschreckungsinstrument. Für die Schweiz ist es das dissuasive Element schlechthin. Wenn wir kein namhaftes konventionelles Instrument mehr haben, wird selbst ein schwacher Gegner zur Gefahr (Kasten S. 19).

Wir vermissen Überlegungen zu den Nuklearmächten. Die Begriffe Nuklearmacht und Kernwaffen kommen im ganzen Text genau ein Mal vor.

Zu 2.3 Seite 17 oben kommt zweimal das Wort **unwahrscheinlich** vor („es kann nicht sein, was nicht sein darf“). **Wenig wahrscheinlich** wäre aufgrund der Aussagen im gesamten Text angebracht.

Die Konsequenzen aus den Aussagen im Kasten auf Seite 21, müssten in den folgenden Kapiteln aufgezeigt werden.

Der dschihadistisch motivierte Terror in der Schweiz wird zwar angesprochen. Er wird aber als importiertes Problem dargestellt. Zunehmend gefährlich ist aber der home

grown terror. Home grown terror bedingt aber Massnahmen im Bereich der Migration, der Siedlungspolitik, der Integration, der Bildung etc. Nachrichtendienst und Strafverfolgung reichen nicht (S. 15).

Der Konflikt um Nagorni-Karabach hat ein vollkommen neues Konfliktbild auf taktischer Stufe gezeigt: Drohnen haben einen entscheidenden Einfluss auf den Ausgang der Operationen gehabt, u.a. weil der Luftraum von den Angreifern vollkommen beherrscht wurde. Das Thema Luftwaffe - Fliegerabwehr - Drohnen - Verbund müsste in der Schweiz genauer angeschaut werden (S. 18)

Es sind nicht nur die Türkei und "andere europäische Staaten", die die Migration als Druckmittel einsetzen, sondern zunehmend auch die nordafrikanischen Staaten (S.22).

Das Dubliner Abkommen gerät zunehmend unter Druck und wird unterlaufen. Es ist ungewiss ob es Bestand haben wird? (S.22)

4. Ziffer 3 **Sicherheitspolitische Interessen und Ziele**

Zu 3.1 keine Bemerkungen

Zu 3.2

2. *Selbstbestimmung und Handlungsfreiheiten*: Staaten müssen **unter Einhaltung der Menschenrechte** selbst über ihre eigenen Angelegenheiten bestimmen können (...).

Zu 3.3 **Sicherheitspolitische Ziele**

Die Ziele 1-9 sind eher **Massnahmen** zur Erreichung der sicherheitspolitischen Interessen und Ziele.

Hingegen müssten die allgemeinen Ziele der Schweizer Sicherheitspolitik (S. 24, 1. Satz) optisch stärker hervorgehoben werden, da sie den Ausgangspunkt für alle sicherheitspolitischen Massnahmen bilden (Kasten oder fett).

Basierend auf der BV (Art. 2) müssen die Freiheit und die Rechte des Volkes sowie die Unabhängigkeit und die Sicherheit explizit erwähnt werden.

Zu Ziel 3, Seite 25 Insbesondere die Armee ***muss so finanziert, ausgerüstet und ausgebildet sein, dass sie*** im gesamten Spektrum (...).

Zu Ziel 9: Das Krisenmanagement muss organisatorisch und prozessual gestärkt werden (S. 26). Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass der Bundesrat innerhalb der gewählten Strukturen nicht führen kann. Es findet keine umfassende Lagebeurteilung statt, die Beschlüsse sind nicht evidenzbasiert und deshalb oft nicht begründbar, eine Eventualplanung- und eine Folgeplanung fehlen.

5. Ziffer 4 **Umsetzung: Politbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik**

Zu4.1 Seite 27 unten ***Die Armee*** (...) Es ist zu begrüssen, dass die **Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff als Kernkompetenz der Armee** explizit angesprochen wird.

Seite 27 **Aussenpolitik**. Wir vermissen ein Bekenntnis zu einer aktiven Neutralität, dank welcher der Schweiz im internationalen Orchester eine besondere Bedeutung zukommt. Grenzen und Chancen sollten deutlicher herausgearbeitet werden.

Dass der Zivildienst kein sicherheitspolitisches Instrument ist, haben wir bereits 2016 moniert. Jene, die wirklich einen Gewissenskonflikt haben, lehnen einen Einbezug in die Sicherheitspolitik aus Prinzip ab. Sie sind auch nicht bereit, im Zivilschutz mitzuwirken.

Zu 4.2

Die Chancen bzw. Grenzen eines Alleingangs werden nicht kritisch hinterfragt. Die bisherigen Formen der Kooperation mögen im Sinne von Softfaktoren alle gut sein. Sie tragen aber kaum zur Sicherheit der Schweiz bei. Im Bereich militärischer Nachrichtendienst, Zielerfassung, Doktrinschöpfung, gemeinsame Stabs- und Truppenausbildung muss zwingend mehr mit der NATO kooperiert werden, ohne deswegen der NATO beitreten zu wollen. Der Wille, mit den Nachbarstaaten zusammenzuarbeiten, ist löblich. Frankreich, Deutschland und Italien sind aber NATO-Staaten (S. 31).

Die nachrichtendienstliche Tätigkeit, insbesondere von Chinesen und Türken, wird vollkommen unterschätzt (S. 29).

Über die Nutzung von Chancen, die sich durch die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ergeben, hätte man gerne etwas mehr erfahren. Klartext: Es handelt sich hier um einen Papiertiger. (Siehe auch Einleitende Bemerkungen, Ziffer 6.)

Zu 4.2.3

Der Cyberbereich ist auch hier überbetont. Cyber ist nur EIN Schwerpunkt unter mehreren. Mindestens so wichtig ist die Erneuerung der Luftwaffe (NKF und Flab) und mittelfristig der Mittel der Bodentruppen.

Zur ersten Massnahme: "Die Bodentruppen werden stärker auf das hybride Umfeld ausgerichtet (...): Hier ist zu ergänzen, dass die Bodentruppen zur **Auftragserfüllung** auch über **robuste/schwere** Mittel verfügen müssen.

Wir haben Mühe mit dem Kasten auf Seite 32/33: Der letzte Abschnitt, "Die Antwort auf die Frage, ob (...)", verstehen wir mindestens als teilweise widersprüchlich zu den klaren Aussagen auf Seite 27 unten und auf Seite 32 oben, erster Satz.

Für uns ist das eine verklausulierte Behauptung, die Armee müsse auf alle Bedrohungen eine Antwort haben, stehe aber besonders den zivilen Behörden zur Verfügung. Die Armee ist nicht ein Instrument welches primär den zivilen Behörden zur Verfügung steht.

Zu 4.2.4

Ein ausführendes Mittel in der Krise fehlt. Wer ist in der Krise die glaubwürdige Stimme, das vertraute Gesicht?

Zu 4.2.5

Das Kapitel zeigt exemplarisch, dass Cyber als Hype behandelt wird. Weshalb werden bei der Armee nicht auch alle laufenden und geplanten Projekte aufgezählt? Das Kapitel muss massiv gekürzt und verwesentlicht werden.

Zu 4.2.6 Titel: **Verhinderung** von Terrorismus (...) ist wohl etwas hoch gegriffen bzw. nicht möglich. Im ersten Satz spricht man von **Bekämpfung** von Terrorismus.

Das Kapitel kommt insgesamt etwas undifferenziert daher. Nicht jede organisierte Kriminalität ist auch sicherheitspolitisch relevant. Gerade die grenzüberschreitende Kriminalität im Bereich Medikamente, Fälschungen und Kulturgüter hat wohl in den seltensten Fällen sicherheitspolitische Konsequenzen (S. 36).

Zu 4.2.7 Keine Bemerkungen

Zu 4.2.8

Die Reduktion der Abhängigkeit für Ausrüstung und Bewaffnung der Armee ist wohl illusorisch. Die Schweizer Rüstungsindustrie existiert kaum mehr. Schweres Gerät kann deshalb nicht mehr hergestellt werden. Die Stückzahlen sind zudem zu klein, als dass dies zu finanziell tragbaren Preisen möglich wäre.

Die Forderung nach einer Rückführung der Produktion nach Europa oder gar in die Schweiz war ein Notschrei in der Corona-Krise. Der Notschrei ist bereits verhallt. Taten werden keine folgen oder wie es die NZZ kürzlich formulierte: "...und dann beginnen die Europäer wieder zu rechnen."

Zu 4.2.9 Hier sehen wir grossen Handlungsbedarf!
(Siehe auch Einleitende Bemerkungen, Ziffer 7.)

Auch in diesem Entwurf steht: **Krisenmanagement auf Stufe Bund muss der departementalen Struktur der Regierung Rechnung tragen.**

Wir kennen aber die Organe der sicherheitspolitischen Führung des Bundes:

- Den **Sicherheitsausschuss des Bundesrates** (Vorstehende VBS (Vorsitz), EDA und EJPD)
- die **Kerngruppe Sicherheit** (Staatssekretärin EDA, Direktor NDB und Direktorin des BA für Polizei) (siehe Seite 40 unten unter Hinweis 10 und 11) sowie
- den **Cyberausschuss des Bundesrates** und eine diesem zudienende **Kerngruppe Cyber**, zur Verbesserung der interdepartementalen Zusammenarbeit und zur **Stärkung der Führung!** (Vorstehende EFD, VBS und EJPD)

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb im Februar 2020 nicht ein **Bundesführungsstab ad hoc** gebildet wurde. Corona ist eine multiple Krise, nicht "nur" ein Gesundheitsproblem. Sämtliche Departemente waren gefordert: VBS mit der Armee und dem BABS, EJPD mit den Notverordnungen, EFD mit den Corona-Krediten, EDA mit den Medikamenten- und Impfstofflieferungen, EDI mit der Gesundheitsversorgung, WBF mit den Hochschulen und der Wirtschaft, UVEK mit dem öffentlichen Verkehr und weitere Bereiche.

Seit März 2018 ist **der Bundesstab Bevölkerungsschutz für die Bewältigung aller bevölkerungsschutzrelevanten Ereignisse auf Bundeebene zuständig.**

Im BABS sind die **NAZ** und das **Labor Spiez** angesiedelt.

Der Bundesführungsstab sollte aber nicht in einem Departement angesiedelt werden, sonst werden interne Abwehrreflexe geweckt.

Das Grundproblem besteht im Grundsatz, dass jenes Departement führt, das fachlich am meisten betroffen ist. Ein Bundesführungsstab wäre kein aufgesetztes Organ, sondern aus jenen Personen zusammengesetzt, die in ihren Departementen Krisenmanagementaufgaben wahrnehmen bzw. über die notwendige Expertise verfügen und in Personalunion dem Bundesführungsstab angehören. Ständig bezeichnet müssten sein ein Stabschef, ev. der Bundeskanzler und ein Verantwortlicher für die Information, ev. der Vizekanzler. Situativ müssten Fachkräfte beigezogen werden.

Die Kantone haben mit ihren Führungsstäben Lösungen gefunden. Es gibt keinen Grund, warum etwas Analoges auf Stufe Bund nicht auch funktioniert. Auch in den Kantonen gibt es Direktionen, nicht nur der Bund ist departemental strukturiert.

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Generalsekretariat VBS, Sicherheitspolitik
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 17. August 2021

Per Mail an: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Sicherheitspolitischer Bericht 2021 - Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen unterstützt den vorgelegten Sicherheitspolitischen Bericht 2021 (SipolB). Der im Vergleich zu seinen Vorgängern konzisere und leserfreundlichere verfasste Bericht, schneidet aus Sicht der FDP alle relevanten Themen an. Die neue Strukturierung und Darstellung erlaubt es einem breiteren Publikum sich mit der Materie der Sicherheitspolitik auseinanderzusetzen, was die FDP ausdrücklich begrüsst. Ebenfalls ermöglicht die neue Darstellungsform eine periodische Überprüfung der Zielsetzungen, wie diese zu erfolgen hat ist noch zu prüfen. Im Allgemeinen bleibt die Forderung der FDP nach einer regelmässigen Publikation des SipolB, alle vier Jahre, bestehen. Untenstehend noch einige Anmerkungen:

Erarbeitung Grundlagendokumente

Durch die Drittelung der Seitenanzahl ging jedoch in verschiedensten Themen die inhaltliche Tiefe verloren, was eine langfristige strategische Gesamtkonzeption erschwerte. (Bsp. betroffener Themengebiete: Militärische Friedensförderung, Aussensicherheitspolitik, Rüstungspolitik). Als Nachteilsausgleich schlägt die FDP vor, in den relevanten Themen Grundlagendokumente zu erarbeiten, die ein informiertes, über die einzelnen Legislaturen hinausgehendes Vorgehen ermöglichen.

Aussensicherheitspolitik

Als eines der stärksten globalisierten Länder im Herzen Europas ist es für die Schweizer Sicherheit zentral, die internationalen und regionalen Gegebenheiten zu verfolgen und zu analysieren. Die letzten Jahre waren geprägt durch eine zunehmende Komplexität, einem Wiederaufkommen der Machtpolitik sowie einer vermehrten Instabilität in unserer Partnerschaft mit Europa, aber auch deren Peripherie. Der verkürzte Bericht trägt dem äusseren Umfeld nur ungenügend Rechnung. Die Schweizer Sicherheitspolitik und deren Instrumente, wie beispielsweise die Schengener Sicherheitskooperation, sind eng verbunden mit den internationalen Entwicklungen und müssen deshalb stärker berücksichtigt werden, damit die Risiken aber auch die sich bietenden Chancen besser wahrgenommen werden können.

Krisenstab

In einer Krise bedarf es einer departementsübergreifenden Koordination, dies hat die Pandemie klar aufgezeigt. In der Sicherheitspolitik ist dies insbesondere der Fall, da sie «umfassend» verstanden wird (siehe S.24). So wird im Falle des Eintretens einer der vielfältigen Bedrohungen - diese reichen von den klassischen militärischen Bedrohungen, über Terrorismus, bis hin zu den sicherheitspolitischen Auswirkungen der Klimakrise - ein departementsübergreifendes Vorgehen erforderlich. Dementsprechend muss der von Ständerat Burkart in seinem Postulat angestossene permanente

operativer Führungsstab erneut geprüft werden (siehe: [20.3478](#) - *Gewappnet für alle Formen von Krisen. Permanenter operativer Bundesführungsstab*»). Ebenfalls kann der permanente Krisenstab sich im Umgang mit hybriden Bedrohungen als dienlich erweisen.

Neue vs. alte Bedrohungen

Wie im Bericht dargelegt, haben Bedrohungen aus dem Cyberraum an Bedeutung hinzugewonnen. Die erhöhte Relevanz bedeutet jedoch nicht, dass die traditionellen Mittel der Konfliktaustragung ersetzt wurden, was bei genauer Lektüre des Berichts ebenfalls evident wird. Auch im Falle eines hybriden Angriffs muss die Armee in der Lage sein die alten Konflikträume, wie beispielsweise den Luftraum, zu schützen. Dementsprechend müssen die neuen Risiken und Instrumente als komplementär zu den altbewährten Verteidigungsmitteln, bspw. Kampfflugzeuge, verstanden werden.

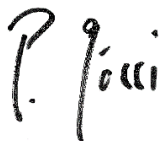
Neue Bedrohungen und Möglichkeiten

Die FDP begrüsst, dass der Bund sich der Desinformationsbedrohungen bewusst ist und diese den Einzug in den SipolB gefunden haben. Ob der hohe politische Bildungsgrad der Bevölkerung als Hauptinstrument gegen eine Beeinflussung ausreichend ist, um der zunehmenden Gefahr zu begegnen, kann jedoch angezweifelt werden. In der Thematik der Cyber-Resilienz wurden in den letzten Jahren Fortschritte erzielt. Federführend waren dabei die Motionen der FDP (Motion Dittli [17.3507](#) und Motion Eder [17.3508](#)), die zum Cyber-Lehrgang der Armee bzw. der Umgestaltung der Melde- und Analysestelle Informationssicherung (Melani) geführt haben. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, muss nun überprüft werden, inwiefern die einzelnen Cyber-Instrumente in eine Gesamtstrategie überführt werden können.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin



Petra Gössi
Nationalrätin

Die Generalsekretärin



Fanny Noghero



patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Secrétariat général DDPS
Palais Fédéral Est
CH - 3003 Berne

A l'att. de Madame Viola Amherd,
Conseillère fédérale

Genève, le 21 juin 2021
YF/3199 - FER N°27-2021

Rapport sur la politique de sécurité 2021

Madame la Conseillère fédérale,

C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance de l'objet mis en consultation, et vous faisons parvenir ci-dessous notre prise de position.

Le Conseil fédéral publie périodiquement des rapports sur la politique de sécurité de la Suisse. C'est dans ce contexte que s'inscrit ce présent rapport sur la politique de sécurité 2021. Il sert à vérifier si, et dans quelle mesure, cette politique et ses instruments doivent être adaptés afin de réagir rapidement et correctement aux nouvelles formes de menaces et dangers, et de décider de la stratégie à suivre.

Dans un environnement international de plus en plus incertain où la manière de gérer la politique de sécurité internationale est devenue plus difficile et la défense des intérêts de pouvoir encore plus marquée, il est important pour la Suisse de développer une politique de sécurité capable de répondre aux menaces et dangers auxquels ce pays est confronté.

Notre Fédération souligne en particulier l'intensification de la concurrence entre les grandes puissances et les puissances régionales, ainsi qu'une sécurité d'ensemble en grande fragilité. En d'autres termes, l'effet protecteur du contexte géographique et politique de la Suisse décline car il est devenu instable, et certains événements éloignés peuvent rapidement et directement compromettre la sécurité nationale. C'est la raison pour laquelle il est fondamental de bien identifier les menaces et leurs réponses car la Suisse n'est pas à l'abri des attaques, en particulier les cyberattaques.

Le rapport identifie à juste titre plusieurs menaces : le cyberspace, l'influence et la désinformation, le terrorisme, l'extrémisme violent, les conflits armés, le développement et la prolifération des

systèmes d'armes, l'espionnage, la grande criminalité et criminalité organisée, les catastrophes et situations d'urgence ainsi que la migration et la politique de sécurité. En contrepartie, pour y répondre, neuf objectifs sont présentés : renforcer la détection précoce des menaces, des dangers et des crises ; renforcer la coopération, la sécurité et la stabilité au niveau international ; mettre davantage l'accent sur les conflits hybrides ; garantir la libre formation des opinions et les informations non faussées ; accroître la protection contre les cybermenaces ; prévenir le terrorisme, l'extrémisme violent, le crime organisé et les autres formes de criminalité transnationale ; renforcer la résilience et la sécurité d'approvisionnement en cas de crises internationales ; améliorer la protection contre les catastrophes, la préparation aux situations d'urgence et la capacité de régénération ; renforcer la collaboration entre les autorités et les acteurs de la gestion de crise.

Pour notre Fédération, deux objectifs sont particulièrement prépondérants. Le premier est relatif aux cybermenaces. En effet, en raison des progrès de la digitalisation et de l'intelligence artificielle, les cybermenaces évoluent de manière très rapide. Il convient donc d'accorder une attention prioritaire aux capables de paralyser des infrastructures importantes pour la Suisse ou tout un pan d'entreprises indispensables au bon fonctionnement de l'économie. Autrement dit, l'économie et la société ainsi que l'Etat doivent être protégés de manière efficace contre les différents types de cybermenaces. L'anticipation est l'élément clé pour y répondre, et notre Fédération prend note de la volonté du gouvernement de renforcer ses capacités à identifier et maîtriser rapidement les cyberincidents présentant une menace pour notre pays.

Le second est relatif à la libre information des opinions et des informations non faussées. Avec la pratique de plus en plus courante des «fake news» et le développement de mouvements complotistes également en Suisse, les élections ou les votations pourraient être la cible d'efforts visant à perturber ou à manipuler le processus de prise de décision politique. Si notre Fédération s'engage bien évidemment pour un débat démocratique juste et sans violence, elle éveille l'attention du Conseil fédéral sur le fait que les informations erronées ou trompeuses provenant de mouvements complotistes devraient faire l'objet d'une analyse et d'une réaction appuyée du gouvernement le cas échéant.

En conclusion, notre Fédération soutient ce rapport sur la politique de sécurité 2021. Sa définition doit effectivement être adaptée à l'évolution des défis. Des révisions et des adaptations sont donc régulièrement nécessaires. Par ailleurs, de nouveaux dangers et menaces sont apparus sans que les précédents aient disparu. Les cyberattaques et la désinformation, par exemple, sont des phénomènes qui sont devenus en quelques années des menaces sérieuses pour l'économie, la société et l'Etat. La Suisse doit donc se donner les moyens d'y répondre efficacement.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Yannic Forney
Délégué

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.



Frau Bundesrätin
Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost, 3003 Bern
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 21. Juni 2021 / HAS

Die Sicherheitspolitik der Schweiz - Bericht des Bundesrates

Stellungnahme zum Entwurf vom 14. April 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns die Möglichkeit eingeräumt, zum Entwurf des neuen Sicherheitspolitischen Berichts (Sipol B) Stellung zu nehmen. Die Feuerwehr Koordination Schweiz bedankt sich für diese Möglichkeit, da es den Stellenwert unserer Organisation im Sicherheitsverbund Schweiz sowie im Verbundsystem Bevölkerungsschutz Schweiz unterstreicht.

Aus Sicht der Feuerwehr Koordination Schweiz möchten wir Ihnen gerne folgende Punkte Rückmeldungen zum Bericht erstatten:

1. Allgemeine Bemerkungen

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Die Feuerwehr Koordination Schweiz begrüsst, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde.

Die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt präsentiert sich sehr dynamisch und die prägenden Faktoren ändern sich laufend. Auf diese Veränderungen muss die Schweiz zeitgerecht reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz ausdrücklich zu begrüssen. Einmal pro Legislatur kann diskutiert und entschieden werden, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sipol B ist vor diesem Hintergrund zielführend.

- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten

Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

2. Detaillierte Bemerkungen im Einzelnen

2.1 Kapitel 2: Lage

- **Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9)**

Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Begründung: Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt; er soll durch «Vegetationsbrände» ersetzt werden.

Begründung der Begriff Waldbrände ist zu eng gefasst.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Begründung: Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

- **Erdbeben:** Das Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung: Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials als "zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz" bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits besondere Aufmerksamkeit zu widmen bevor ein solches Ereignis eintritt.

2.2 Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

- **Miliz und Dienstpflicht:** Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:

"Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivilschutz, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen."

Begründung:

- Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet.
- "weitaus grösste Teil der Feuerwehr": In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren.
- Nebst der Armee und dem Zivilschutz legen auch die Feuerwehren ihre Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivilschutzorganisationen integriert werden.

2.3 Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

- **Armee:** Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:

"Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland."

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.

- **Bevölkerungsschutz:** Die die im Bericht verwendete Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten:

"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]."

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.

- **Feuerwehr:** Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."

- **Zivildienst:** Im betreffenden Abschnitt (S. 29) sind einige Präzisierungen erforderlich.

- Der erste Satz soll neu lauten:

"Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten *wollen*". (*anstatt: "können"*)

Begründung: der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist; er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Durch das Verb "können" wird suggeriert, dass es sich bei Gewissensgründen um eine Art Krankheit handelt.

- Der zweite Satz soll neu lauten:

"Sie *können* gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten."

Begründung: Der Satz im vorliegenden Entwurf lautet aktuell: "Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen." Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art 4 Abs 1 Zivildienstgesetz acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle.

- Der dritte Satz soll neu lauten:

"Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Die Einsätze des Zivildienstes" kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird in unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

- Der vierte Satz soll neu lauten:

"Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert" ist zu negativ. Es ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgeboden werden.

- Der letzte Satz soll neu lauten:

"Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft."

Begründung: Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird, nämlich den "Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz".

- **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:**

- Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: "Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]".

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem.

- Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten.

Begründung: Die Nennung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen.

- Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt "Zur Stärkung des Schutzes [...]" einzufügen.

Begründung: Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie passt daher besser in den genannten Abschnitt.

- Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen.

Begründung: Die meist unterirdischen Sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

- Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

- **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements:** In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen.

Begründung: Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

- **Dienstpflichtsystem:** Der Abschnitt soll neu lauten:

"Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr."

Und weiter unten:

"Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren."

Begründung:

- Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist.
 - Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst i.d.R. wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.
- **Verbesserung der Bestände:** Der Abschnitt soll neu lauten:

"Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben."

Begründung: Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz "Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems" ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.

Freundliche Grüsse
Feuerwehr Koordination Schweiz FKS



Stefan Häusler
Generalsekretär

Gruppe- Giardino für eine glaubwürdige Milizarmee

Starrkirch-Wil, 09.August 2021

Vernehmlassungsantwort Sicherheitspolitischer Bericht 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd
Sehr geehrte Frau Pulli
Sehr geehrter Herr Gansner

Für Ihr Schreiben vom 28. April 2021 danken wir Ihnen bestens. Gerne nehmen wir zu folgenden Punkten des SiPol- Berichts 2021 Stellung:

2. Lage

Die politische Lage und die dadurch abgeleiteten Bedrohungen für die Schweiz werden in aller Breite und Tiefe dargestellt und aus allen Richtungen beleuchtet. Das ist durchwegs sehr interessant, wir fragen uns jedoch, ob der schiere Umfang des Werkes nicht manche Zielpersonen davon abhält, sich näher mit dem Bericht zu befassen.

3. Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

In diesem Abschnitt werden die Ziele unserer Sicherheitspolitik kurz umrissen. Was in den Augen der Gruppe Giardino jedoch fehlt, ist die explizite Nennung des verfassungsmässigen Auftrags, welcher nicht bloss als entferntes Ziel zu formulieren ist, das vielleicht erreicht wird oder auch nicht, sondern als absolutes Gebot festgehalten werden muss.

Begehren der Gruppe Giardino:

Die Artikel 2, 58 und 60 der Bundesverfassung sind im SiPol- Bericht explizit aufzuführen und müssen als unverhandelbarer Auftrag verstanden werden.

Begründung:

Die Armee ist nicht bloss eine Sicherheitsreserve, wie sie oft genannt wird, sie ist vielmehr die einzige bedeutende Kraft, welche den Schutz unseres Landes garantieren könnte und dies laut Verfassung auch können muss. Die Eidgenossenschaft hat ein international verbrieftes Recht auf Abwehr von Gewalt jedweder Art - laut Haager Abkommen von 1907 ist unser Land sogar verpflichtet, mittels eigenen Kräften Vorteilnahmen eines jeden kriegführenden Landes zu verhindern und die Neutralität unseres Staatsgebietes zu schützen. Wer sonst, wenn nicht die Armee, soll diese Rechte und Pflichten durchsetzen?

4.2 Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele

Wie im Bericht erwähnt, ist «die Gewaltbereitschaft in internationalen Beziehungen auf globaler Ebene anhaltend hoch» (Zitat Seite 6, SiPol- Bericht 2021) und unser Land könnte Ziel hybrider und terroristischer Angriffe werden. Ebenso könne ein Übergreifen eines möglichen Konflikts zwischen der NATO und Russland in Osteuropa auf unser Land nicht ausgeschlossen werden.

Die Umsetzungsvorschläge, welche die Armee betreffen, sind im SiPol- Bericht nach unserem Dafürhalten wenig konkret und die Aufgaben bzw. die Stellung der Armee bloss vage umrissen. Zustand und Umfang der Schweizer Streitkräfte vermögen dem Anspruch der Bundesverfassung heute nicht mehr zu genügen, ist unsere Armee doch bloss noch in der Lage, punktuell oder auf bestimmten Abschnitten erfolgversprechend einzugreifen. Sie ist weit davon entfernt, «das Land und seine Bevölkerung» verteidigen zu können (siehe Art. 57¹, 58², 173 a) b) und 185¹ BV).

Begehren der Gruppe Giardino:

Im SiPol- Bericht ist die Forderung nach Revision des Dienstpflichtsystems so zu formulieren, dass der Sollbestand der Armee wieder auf 300'000 AdA anwachsen kann. Die Wehrgerechtigkeit ist wiederherzustellen.

Begründung:

Die latente Personalknappheit hat in den letzten 20 Jahren zu einer Kaskade von Reformen geführt, die stets eine weitere Reduktion der Bestände nach sich gezogen hat. Diese Entwicklung ist zu stoppen. Mit dem heutigen Bestand ist es nicht möglich, bei einer landesweiten ausserordentlichen Lage alle vitalen Einrichtungen unserer Infrastruktur zu bewachen bzw. zu schützen und zugleich personelle und materielle Ressourcen für allfällige Kampfeinsätze zur Verfügung zu stellen.

Begehren Gruppe Giardino:

Das Ziel, alle Truppen zeitnah vollständig auszurüsten und auch mit schweren Mitteln zu bewaffnen, soll im SiPol- Bericht unmissverständlich gesteckt werden.

Begründung:

Auch wenn das Risiko eines bewaffneten Konfliktes gegenwärtig relativ niedrig ist, darf die Wirkung der Dissuasion nicht unterschätzt werden. Mitten in Europa, in unserer Schweiz, darf es kein Machtvakuum geben. Die rasche Nachrüstung bzw. ein Aufwuchs während einer Krise wäre nicht zu bewerkstelligen, und unsere jungen Schweizerinnen und Schweizer ohne ausreichenden Schutz und passende Mittel ins Feld zu schicken, wäre unethisch, ja, geradezu zynisch.

Begehren Gruppe Giardino:

Initiativen und Referenden, welche im Bereich der Armee in die Bundeshoheit eingreifen, sind als ungültig zu erklären.

Begründung:

Art. 60 BV überträgt die Militärgesetzgebung, die Organisation, die Ausbildung und die Ausrüstung dem Bund. Nach Meinung der Gruppe Giardino handelt es sich um einen Missbrauch der demokratischen Mittel, wenn Bundesrat und Parlament gewissen Gruppierungen ermöglicht, immer wieder auf notwendige Anschaffungen zurückzukommen, die laut Verfassung Sache des Bundes sind. Ein Rüstungsreferendum ist nicht vorgesehen, und nun, da es einmal ergriffen werden konnte (Referendumsfähigkeit Planungsbeschluss Kampffjet 2019), wird mit Referenden und Initiativen weiter gegen die Armee agitiert. Das erklärte Ziel ist die Abschaffung unserer Streitkräfte. Die Gruppe Giardino wehrt sich gegen dieses gefährliche Experiment und solidarisiert sich mit allen Kräften, welche den Fortbestand und die Stärkung unserer Armee fördern.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und grüssen Sie freundlich

Hans Rickenbacher, Präsident Gruppe Giardino

H. Rickenbacher

Alexander Steinacher, Chef Kommunikation Gruppe Giardino

A. Steinacher

Hans Rickenbacher, Präsident
Kleinfeldstrasse 1
4656 Starrkirch – Wil

Tel. +4179 611 04 25

Email: hans.rickenbacher@gruppe-giardino.ch



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Generalsekretariat
3003 Bern

Per E-Mail an: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

17. August 2021

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Co-Generalsekretär, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum Sicherheitspolitischen Bericht (2021)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für den Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Grünliberalen **begrüssen die grundsätzliche Stossrichtung des sicherheitspolitischen Berichtes**. Positiv ist das umfassendere Sicherheitsverständnis. Begrüsst wird insbesondere die klare Berücksichtigung des **Klimawandels als Gefahr für die Sicherheit der Schweiz**, wobei dieser Aspekt weiterhin zu kurz kommt und auch in den Massnahmen klarer reflektiert werden sollte. Die Grünliberalen begrüssen weiter den Einbezug von Betrachtungen von **hybriden Kriegen und Gefahren im Cyberraum**, welche an Relevanz gewinnen werden. Leider weist der Bericht gerade zu diesen zentralen Themen klare Mängel auf. So fehlt es den Massnahmen zur hybriden Kriegsführung an Klarheit und sie bleiben zu oberflächlich. Es fehlt zudem der Einbezug der Sicherheit von Lieferketten durch Gefahren aus dem Cyberraum, was angesichts der Relevanz des Themas ein eklatanter Mangel ist.

Die Grünliberalen rufen die liberalen Grundwerte in Erinnerung und warnen insbesondere vor **überbordender Datensammlung und Überwachung durch den Staat** unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung. Ebenso sehen die Grünliberalen staatliche Eingriffe in die Wirtschaft kritisch und lehnen protektionistische Ansätze zur Sicherung der Versorgungssicherheit ab. Diese gefährden den Wohlstand der Schweiz, während gerade die Erfahrungen der Pandemie zeigen, dass die Versorgungssicherheit am besten durch **internationale Kooperation** sichergestellt wird.

Abschliessend wiederholten die Grünliberalen ihre langjährige Forderung der **Umwandlung der Wehr- in eine allgemeine Dienstpflicht**, wodurch auch diverse im Bericht aufgezeigte Herausforderungen angegangen werden könnten. Dies gerade im Bereich des Katastrophenschutzes, aber auch bezüglich der Modernisierung der Armee.

Zudem fordern die Grünliberalen den Bundesrat auf, die längst überfällige Unterzeichnung und Ratifizierung des **Atomwaffensperrvertrages** in den Sicherheitspolitischen Bericht aufzunehmen.

Stellungnahme zu einzelnen Elementen des Berichts

Die zu Beginn des Berichtes vorgenommene Analyse der sicherheitspolitischen Lage ist insgesamt gut, wenn auch oft oberflächlich. Die Grünliberalen begrüssen insbesondere das **umfassende Sicherheitsverständnis**. Dieses

sollte noch weiter gestärkt werden. So fehlen in der Analyse der globalen Trends Verweise auf das humanitäre Völkerrecht (z.B. in Zusammenhang mit den neuen Technologien und künstlicher Intelligenz), auf die Schwächung der Demokratien weltweit und steigende antidemokratische Strömungen in der westlichen Welt sowie auf den Klimawandel als sicherheitspolitische Herausforderung. Dies zeigt sich auch in der Analyse des Umfelds der Schweiz, welche vertieft werden sollte. So fehlt wiederholt eine Auseinandersetzung mit der innenpolitischen Stabilität (USA, Russland). Es fehlen weiter die Berücksichtigung des Klimawandels (z.B. im Sahel als essentielle Herausforderung für die Stabilität der Region), während bei Nordafrika der Konflikt um die Westsahara und dessen Auswirkungen (Risiko eines Aufflammens, Verhinderung regionaler Kooperation) gänzlich unerwähnt bleiben. Auch die Analyse der Bedrohungslage der Schweiz sollte gestärkt werden, indem die Verletzlichkeit der Schweizer Demokratie durch Beeinflussungskampagnen sowie auf mögliche negative Auswirkungen auf die Schweizer (Export-)Wirtschaft und Versorgungssicherheit durch Konflikte eingegangen wird. Vor allem aber kritisieren die Grünliberalen die teilweise fragwürdige Gewichtung der einzelnen Aspekte. Die Gefahren durch Katastrophen/Notlagen sowie im Cyberraum sollten stärker gewichtet werden, während im Vergleich die Bedrohung durch Terrorismus und Migration zu viel Raum einnehmen.

Die sicherheitspolitischen Interessen und Ziele, welche sich der Lageanalyse anschliessen, sind insgesamt umfassend, klar dargestellt und begrüssenswert. Die Grünliberalen weisen jedoch in Bezug auf die Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz (Kooperation, Rechtsstaatlichkeit etc.) darauf hin, dass die aktuelle Ausgestaltung des Milizprinzips verschiedene Probleme mit sich bringt und überdacht werden sollte. Die Grünliberalen stehen für eine Umwandlung der Wehrpflicht in eine **allgemeine Dienstpflicht** ein.

Die Grünliberalen kritisieren weiter, dass der Bericht stellenweise von einem überholten Souveränitätsverständnis ausgeht. Entgegen der Interpretation des Berichtes treten Staaten weltweit freiwillig Handlungs- und Entscheidungsfreiheit in gewissen Bereichen ab, was oft gerade eine Stärkung der Sicherheit zur Folge hat. Entscheidend ist, dass dies freiwillig, im Interesse des Landes und ohne Druck von aussen geschieht.

Die Grünliberalen befürworten die neun sicherheitspolitischen Ziele, wobei beim Klimawandel (Ziel 8) nicht nur dessen Folgen bekämpft werden sollten, sondern das **Engagement zur Minderung des Klimawandels ebenso zentral** ist.

Herzstück des Berichts sind die geplante Umsetzung und die konkreten Massnahmen. Die **Stärkung der Früherkennung** ist für die Grünliberalen ein zentraler Aspekt, doch legt der Bericht ein zu starkes Gewicht auf die nachrichtendienstliche Analyse. Die wichtige Rolle weiterer Akteure (Vertretungen im Ausland, kantonale Polizei sowie besonders im Bereich Klima/Naturgefahren auch akademischer Expertise) wird vernachlässigt. Die zweite vorgeschlagene Massnahme (Stärkung der Vertretungen der Schweiz) wird begrüsst, ebenso wie die Stossrichtung der ersten Massnahme (Aufklärungsfähigkeiten). Diese müsste jedoch klarer formuliert werden. So ist insbesondere nicht klar, *wessen* Aufklärungsfähigkeit verbessert werden soll, *wessen* Kapazitäten zur Auswertung grosser Datenmengen und *wozu* dies geschehen soll. **Die Grünliberalen warnen vor dem Risiko einer überbordenden Datensammlung und Analyse seitens staatlicher Institutionen.**

Les vert'libéraux saluent la section concernant **le renforcement de la coopération internationale**. La Suisse a un rôle positif et important à jouer sur la scène internationale par sa compétence diplomatique et sa crédibilité. Dans le paysage changeant de la sécurité mondiale, la Suisse verra probablement une demande mondiale accrue pour la coopération et les bons offices. Notre politique étrangère nous permette les offrir. La coopération avec l'ONU, l'OSCE ainsi que l'UE (Pesco) et l'OTAN sont des éléments importants de la coopération internationale de la Suisse dans le domaine de la sécurité. Compte tenu des besoins et des exigences des missions de maintien de la paix actuelles et futures, l'armée suisse devrait chercher à développer et améliorer les services de transport aérien, d'exploration aérienne, d'observation, de formation et de logistique. Les engagements devraient être poursuivis dans le cadre de mandats internationaux bien définis, de l'ONU, de l'OSCE et de l'UE.

Les vert'libéraux saluent également l'**engagement de la Suisse pour le désarmement et la contrôle des armes**. La course aux armements en cours amène les armements dans des zones jusque-là inconnues. S'agissant du contrôle des armements, du désarmement et du droit international, la coopération sera primordiale avant tout pour ce qui concerne l'affaiblissement de la non-prolifération nucléaire ; les missiles balistiques hypersoniques ; la poursuite du désarmement biologique et chimique et de leur non-prolifération; les cyber capacités croissantes sans stratégies de dissuasion claires; l'intelligence artificielle et systèmes d'armes autonomes.

Les vert'libéraux soutiennent en principe les six mesures proposées, même si la première devra faire explicitement référence à "la démocratie, la liberté, l'état de droit, les droits de l'homme et le droit international". En plus, dans la mesure proposée pour le développement de la promotion militaire de la paix, la poursuite et le renforcement de l'engagement existant et respecté (surtout dans le domaine du déminage humanitaire et de la neutralisation des explosifs) devraient également être explicitement mentionnés.

Enfin, **les vert'libéraux proposent deux mesures supplémentaires** :

1. Engagement en faveur du renforcement du droit international des droits de l'homme et de son renforcement en particulier dans le domaine du cyber et de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans la guerre.
2. Signature et ratification par la Suisse du Traité international sur l'interdiction des armes nucléaires.

La **conduite de conflit hybride** est un sujet d'importance majeur et concerne une multitude des acteurs. En ce qui concerne l'armée dans le cadre de la modernisation actuelle, elle devrait accentuer les capacités suivantes :

- Multiplication des capteurs - Une observation rigoureuse et opportune sera essentielle. Nous attendons une division appropriée des responsabilités et des capacités pour exploiter la technologie de drones, radars, appareils de nuit et thermiques. L'autonomie de plateformes devraient être, dans la mesure du possible, limitée en faveur de la responsabilité humaine.
- Consolidation, défense et exploitation des réseaux d'information et de communication - L'unité d'action, nécessaire à l'accomplissement d'une mission complexe, doit être garantie par la consolidation des systèmes de communication, de commandement et de conduite de feu, le traitement de l'information et la maîtrise de l'électronique et du cyber guerre.
- Défense anti-aérienne à courte portée - Actuellement, la technologie des armes anti-drone en est à ses débuts (micro-ondes, lasers, balles intelligentes), mais il est important de développer une doctrine anti-drone robuste, cohérente et durable. Si la protection et la dissuasion contre les missiles balistiques et les aéronefs conventionnels resteront importantes, l'armée doit acquérir des capacités pour limiter tout adversaire (conventionnel ou non) l'utilisation des drones et leur capacité de transmission.

Die **Stärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen** ist für die Grünliberalen ein zentrales Thema. Leider weist der Bericht hier klare Mängel auf. Die Wichtigkeit der Sicherheit von Lieferketten wird im Bericht zwar erwähnt, allerdings bleibt offen, nach welchen Standards sich die Schweiz hier orientieren will. Die ENISA-Guidelines der EU wären eine Möglichkeit. Zudem fehlen konkrete Massnahmen betreffend die **Sicherheit von Lieferketten** im Bericht gänzlich. Je mehr Aktivitäten im Cyberraum ausgelagert werden, insbesondere auch auf Cloud-Dienstleistern, umso grösser ist die Gefahr von sogenannten Supply-Chain-Angriffen. Aus diesem Grund sind Massnahmen und Standards für Dienstleister und Zulieferer in diesem Bereich von grosser Bedeutung und dürfen im Sicherheitspolitischen Bericht nicht fehlen. Orientieren könnte die Schweiz sich auch hier an den von der EU in den „Guideline on security measures under the EEC“ vorgesehenen Massnahmen. Eine Meldepflicht von Cyberangriffen setzt Vertraulichkeit und Anonymität voraus. Anderenfalls wirkt sich diese kontraproduktiv aus. Dies dürfte gerade für die Finanzbranche problematisch sein, wenn etwa die FINMA über MELANI von angegriffenen Finanzinstituten erführe, was sich negativ auf das Vertrauensverhältnis auswirken würde. Die Einführung einer Meldepflicht für Sicherheitslücken in Lieferketten wäre hingegen begrüssenswert, was im Bericht allerdings nicht als Massnahme vorgesehen ist.

Cyberoperationen werden in hybriden Konflikten vorbereitend oder begleitend eingesetzt. Sie befinden sich meist unterhalb der Gewaltschwelle und werden oft über private Cyberkriminelle ausgeführt. Entsprechend ist hier die Armee nur subsidiär gefragt, primär zur physischen Sicherung von Schlüsselinfrastrukturen. Um die Zusammenarbeit zu fördern, fordern die Grünliberalen die **Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle für Armee, Nachrichtendienst und Polizeibehörden**, welche für Früherkennung und Erarbeitung von Handlungsoptionen für die strategische Stufe sowohl für den Cyberbereich als auch für den physischen Bereich zuständig ist (analog Bundesstab Bevölkerungsschutz BST B). Sodann ist die Massnahme zu konkretisieren, zu welchem Zweck die militärischen Fähigkeiten und Mittel ausgebaut werden sollen. Insbesondere ist nicht klar, ob die Armee (Kommando Cyber) neben dem NDB ebenfalls Cyber-Aufklärungstätigkeiten ausführen können soll.

Die Grünliberalen lehnen die Umschreibung des «bewaffneten Angriffs» im Cyberraum klar ab (S. 32 f.) wonach die «Beeinträchtigung kritischer Infrastrukturen, der staatlichen Führung, der Wirtschaft oder des gesellschaftlichen Lebens» bereits ausreichen sollen. Dies widerspricht der Schweizer Position über die

Anwendung des Völkerrechts im Cyberraum (siehe Annex UN GGE 2019/202), wo ein bewaffneter Angriff erst bei Schwerstbeschädigung von Objekten oder Verlust von Menschenleben angenommen wird.

Die Versorgungssicherheit ist essenziell, was sich während der Covid-19-Pandemie gut zeigte. Es gilt jedoch, die richtigen Lehren zu ziehen. Eine autarke Schweizer Wirtschaft ist weder realistisch noch wünschenswert. Die Schweiz profitiert grundsätzlich von einer offenen internationalen Wirtschaft. **Die beste Sicherung der Versorgungssicherheit ist die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit** und dessen rechtliche Absicherung durch internationale Verträge. Dies, ohne die Risiken zu negieren. So ist die Abhängigkeit von einzelnen Produktionsstandorten – vor allem China – heikel und eine Diversifizierung wünschenswert. Gleichzeitig ist der Verletzlichkeit der globalen Transportwege und der Abhängigkeit von einzelnen Rohstoffen Rechnung zu tragen. Dem ist durch Kostenwahrheit im Transportwesen und technologischem Wandel beizukommen – was gleichzeitig auch im Sinne des Umweltschutzes wäre. Die vorgeschlagenen Massnahmen lehnen die Grünliberalen mehrheitlich ab. Sie stellen einen unnötigen Eingriff in marktwirtschaftliche Prinzipien dar.

Die **freie Meinungsbildung und der Zugang zu unverfälschten Informationen** sind zentral für das Funktionieren der Schweizer Demokratie, wobei der Bericht hier wenig Klarheit schafft und bei den Massnahmen zu allgemein bleibt. Die Pandemie zeigte exemplarisch, dass die öffentliche Meinung auf vielen Ebenen beeinflusst wird. Zu unterscheiden ist zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Beeinflussungsversuchen. Der freie Wettbewerb der Ideen und die freie Meinungsäußerung sind essenziell für die Schweizer Demokratie und die Wirtschaft und sind als grundlegendes Menschenrecht geschützt. Gleichzeitig können falsche Informationen durchaus demokratiegefährdend sein. Hier gilt es, die richtige Balance zu finden. Grundsätzlich ist der Mündigkeit der Schweizer Bevölkerung zu vertrauen. Dazu ist Transparenz jedoch unerlässlich: Die Finanzierung von politischen Parteien und Kampagnen ist offenzulegen, Bundesrat und Verwaltung sollen in ihrem Handeln transparent und nachvollziehbar sein. Der Bund kann auch von den Erfahrungen anderer liberaler Demokratien lernen.

La **prévention du terrorisme, de l'extrémisme violent, du crime organisé et transnational** reste des sources de préoccupation pour les vert'libéraux. Dans le domaine de la criminalité transfrontalière et du terrorisme, la coopération avec d'autres membres de Schengen, Europol et Interpol est appropriée et nécessaire. L'étendue géographique de ces questions nécessite une coopération accrue en matière de politique, d'échange d'informations et d'observation. Cependant, la coopération doit également être renforcée en interne entre les différents niveaux d'autorité, jusqu'aux niveaux de commune. **Le respect continu par la société des droits et libertés individuels** inscrits dans la constitution reste le meilleur moyen d'assurer de facto la paix sociale. Les mesures antiterroristes, y compris la prévention, doivent veiller à ne pas porter atteinte aux droits et libertés civils. Par conséquent, les moyens de prévention doivent rechercher prudemment une légitimité démocratique continue et avoir une durée et une responsabilité appropriées. **Les vert'libéraux sont sceptique aux mesures proposées**, sauf les deux mesures concernant la Frontex et l'association aux décisions de Prüm que nous soutenons. Nous voudrions mettre en garde contre les méthodes d'observation excessives et intrusives, qui peuvent nuire à la confiance de la société. La légitimité, la responsabilité et la non-permanence de telles méthodes sont essentielles au respect par l'État de la sphère privée et à la prévention de leurs abus.

Zum **Schutz vor Katastrophen und Notlagen** und der Stärkung der Zusammenarbeit im Krisenmanagements gilt es, die Lehren aus der Pandemiekrise richtig zu ziehen. Die Grünliberalen fordern Bund und Kantone auf, rasch eine schonungslose und selbstkritische Analyse vorzunehmen. Schwächen im Krisenmanagement wurden durch die Krise klar ersichtlich. So wurden die Risiken zu Beginn der Epidemie Seitens der Armee und des BAG unterschiedlich eingeschätzt. Die Kommunikation zwischen den Stellen scheint mangelhaft, die Reaktionsgeschwindigkeit immer wieder zu träge. Weiter fordern die Grünliberalen eine konsequentere Berücksichtigung der **Folgen des Klimawandels**. Es ist damit zu rechnen, dass die Schweiz unmittelbar durch Klimaveränderungen auch in entfernten Regionen betroffen sein wird (sei es durch neu auftretende Krankheiten, Migration, politische Instabilität, erhöhte Risiken in Bezug auf Transportrouten). Entsprechend müssen die Massnahmen dahingehend erweitert werden. Die Übungsszenarien sollten mit den Lehren aus der Pandemie und unter Berücksichtigung des Klimawandels erweitert und generell intensiviert werden. Der Bericht hinterlässt stellenweise leider den Eindruck, dass weiter überholte Denkmuster vorherrschen und primär auf alpine Risiken und eine Kalt-Krieg-Logik gesetzt wird. Die vorgeschlagenen Massnahmen gehen für die Grünliberalen in die richtige Richtung und werden unterstützt. Insbesondere die vorgeschlagene Initiierung einer Diskussion zur **Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems** wird begrüsst, welche die Chance bietet, endlich die Wehr- in eine allgemeine Dienstpflicht umzuwandeln.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrat Beat Flach und Nationalrat François Pointet, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Co-Generalsekretär



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21

3011 Bern

rahel.estermann@gruene.ch

031 326 66 15

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Frau Bundesrätin Viola Amherd
3003 Bern

per E-Mail an:

patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 18. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht 2021: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN für eine Stellungnahme zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Der Sicherheitspolitische Bericht 2021 geht aus Sicht der GRÜNEN das Thema Sicherheit mit einem zu engen Blick an. Der Bericht postuliert noch mehr teure Sicherheitsinfrastruktur und Aufrüstung, noch mehr grundrechtsbeschneidende persönliche Überwachung zur Gefahrenabwehr – anstatt nachhaltig wirkende umweltpolitische und gesellschaftliche Massnahmen in den Bereichen Klimaschutz und -anpassung, Pandemie-Bekämpfung, Medienpolitik und digitale Souveränität vorzuschlagen. Wie der Bund aus seiner eigenen Analyse im Bericht den Schluss ziehen kann, dass die Schweiz 36 hochgerüstete amerikanische F-35-Kampffjets braucht, erschliesst sich uns GRÜNEN nicht. Fast keine Priorität liegt auf dem grössten Sicherheitsrisiko für die Schweizer Bevölkerung: den Naturgefahren. Auch die soziale Sicherheit durch Gleichberechtigung, Integration und ein soziales Netz geniesst viel zu wenig Stellenwert. Es fehlt eindeutig eine friedenspolitische Gesamtstrategie. Wir führen diese Punkte im Folgenden im Detail aus.

Schutz vor Naturgefahren

Der Sommer 2021 mit häufigen Extremwetterlagen (starke Niederschläge und Gewitterfronten in der Schweiz, Rekord-Hitzewellen weltweit) ist das beste Beispiel dafür, dass die grösste Bedrohung für die Schweizer Bevölkerung die Naturgefahren sind. Sie verursachen grosses menschliches Leid und teure Schäden. Diese Ereignisse werden in den nächsten Jahren leider aufgrund der Klimaerwärmung häufiger auftreten. Dasselbe gilt für die steigende Gefahr von Strommangellagen und Pandemien durch Zoonosen. Über 8000 Tote in der Schweiz durch die Corona-Pandemie zeigen die grosse und weiter zunehmende Gefahr auf, welche davon ausgeht. Wir können es deshalb absolut nicht nachvollziehen, dass die Klimaerwärmung und das Zusammenleben mit der Natur nicht als «Globaler Trend mit sicherheitspolitischer Bedeutung» (Kapitel 2.1) aufgeführt sind. Auch im Abschnitt zur

Bedrohungslage (2.3) geniessen Naturereignisse nur einen kleinen Stellenwert. Wir fordern (in Ergänzung zu Ziel 8), dass die Bekämpfung der Klimaerwärmung sowie die Anpassung an den Klimawandel und entsprechende Infrastruktur zum Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren eine viel höhere Priorität erfahren. Insbesondere Vorschläge für den Schutz vor Hitzewellen fehlen – dabei kostet ein Hitzesommer potenziell tausende Leben in der Schweiz. Der Bund sollte hier noch stärker eine koordinierende und unterstützende Rolle zwischen Kantonen und Gemeinden einnehmen. Die Schweiz muss zudem auf internationaler Ebene mit einem ambitionierten Netto-Null-Ziel vorangehen und sich weltweit für einen griffigen Naturschutz einsetzen. Ebenso gilt es, sicherheitspolitische Lehren aus der Corona-Pandemie (beispielsweise in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen) zu ziehen und mehr Ressourcen für einen besseren Schutz vor Pandemien zu investieren. Wir begrüssen insbesondere, wenn die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Expert*innen besser institutionalisiert wird. Die Massnahmen-Vorschläge in diesem Bereich (Abschnitte 2.4.8 und 2.4.9) sind entsprechend unseren Ausführungen in diesem Absatz anzupassen und zu ergänzen.

Auswirkungen des technologischen Fortschritts: Cyberbedrohungen und Desinformation

Wir begrüssen, dass die Lageanalyse den technologischen Fortschritt in den Blick nimmt und auf seine negativen Auswirkungen auf die Sicherheit hin abklopft. Genauso wie Technologien emanzipatorisch wirken können, bilden sich daraus neue Gefahren und Konfliktformen. Leider zieht der Bund aus der Analyse keine folgerichtigen Schlüsse: Die Schutz-Infrastruktur wird auf klassische Kriegsformen und Abschreckungsstrategien (beispielsweise durch Kampfjets) ausgelegt, hingegen fehlt beispielsweise eine Drohnenabwehr – obwohl der Bericht genau diese als neue Angriffsform anerkennt, wogegen klassische Abschreckung nichts nützt (Abschnitt 2.1.5). Wir staunen doch sehr darüber, wie die Schweizer Armee demnächst viele Milliarden Franken für 36 hochgerüstete Tarnkappen-Kampfjets ausgeben will, wo sie doch selbst ein Angriffsszenario als «nicht wahrscheinlich» (S. 17) erachtet. Entsprechend ist der Umsetzungsvorschlag unter 4.2.3 in diesem Sinne zu überarbeiten.

Wir würden es zudem begrüssen, wenn der Bund den Trend hin zur grösseren Bedeutung von Social-Media-Plattformen für die gesellschaftliche Informationsvermittlung und Meinungsbildung noch aufmerksamer beobachtet und wo nötig Leitplanken festlegt. Wie man inzwischen weiss, sind die grössten Gefahren daraus gezielte Desinformation («Fake News»), intransparente Werbung sowie eine niedrige Qualität der konsumierten Informationen. Die wichtigste Gegenmassnahme besteht in einer Stärkung der Medienqualität, mehr Medienvielfalt und einem niederschweligen Zugang zu journalistischen Angeboten. Ausserdem braucht es Transparenz in der Finanzierung von politischer Werbung auf Social-Media-Plattformen – die heutige Dunkelkammer ermöglicht es nämlich, dass ausländische Akteur*innen unbemerkt Desinformations-Kampagnen fahren können. Der Umsetzungsvorschlag unter Abschnitt 4.2.4 soll entsprechend ergänzt werden.

Der Bericht geht zudem mehrmals auf die drohende neue Bipolarität USA/China in den technologischen Infrastrukturen ein. Wir teilen diese Analyse, ziehen aber daraus die Schlussfolgerung, dass es für die Sicherheit der Schweiz nötig ist, vermehrt in die eigene digitale Souveränität zu investieren. Der Bund soll wo immer möglich selbst Infrastrukturen aufbauen oder diese zusammen mit starken europäischen Partnern vorantreiben. Für einen besseren Schutz vor Cyber-Bedrohungen (Ziel 5) soll er dabei die Chance der Vernetzung nutzen: Die Zusammenarbeit mit Wissenschaft, Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft macht Software resilienter – beispielsweise durch das Open-Source-Prinzip. Die GRÜNEN fordern, die

Umsetzung unter 4.2.5 dementsprechend mit Überlegungen zur digitalen Souveränität zu ergänzen.

Internationale Zusammenarbeit

In einer unsicheren Welt sind Kooperation und friedenspolitische Zusammenarbeit mit Verbündeten für die Schweiz besonders wichtig. Aufgrund unserer Werthaltungen ist klar, dass unsere Partner dafür in europäischen Ländern zu finden sind sowie internationale Organisationen wie die UNO und die OSZE umfassen, welche sich für die Menschenrechte einsetzen. Wir begrüssen, dass dies auch der Bund explizit in seinen Prinzipien festhält (Abschnitt 3.1). Umso erstaunter sind wir (erneut) darüber, dass mit dem geplanten Kauf des F-35 die Schweiz ein Teil des US-amerikanischen Militärsystems werden will – obwohl der Bericht selbst die Rolle der USA kritisiert (unilaterales Handeln, Durchsetzung machtpolitischer Interessen). Aus Sicht der GRÜNEN sollte die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Abhängigkeiten von den USA verringern, und nicht vergrössern. Stattdessen braucht es eine friedenspolitische, auf der Basis der Menschenrechte basierende Zusammenarbeit mit Europa, etwa im Bereich Luftpolizei. Die GRÜNEN unterstützen zudem die Schweizer Kandidatur für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat (Abschnitt 4.2.2); sie soll dazu genutzt werden, als neutrales Land die Menschenrechte international zu stärken. Gleichzeitig erwarten wir, dass der an derselben Stelle gepriesene Einsatz für Abrüstung und Rüstungskontrolle kein Papiertiger bleibt. So hat die Schweiz den Atomwaffenverbotsvertrag noch immer nicht ratifiziert. Ebenso muss sich die Schweiz für einen internationalen Vertrag einsetzen, der den Einsatz von «lethal autonomous weapon systems» (autonome Waffensysteme, die teilweise oder ganz maschinell gesteuert sind, auch als «Killer Robots» bekannt) stark einschränkt.

Innere Sicherheit

Wir stehen dem Ausbau des Nachrichtendienstes, der Identifizierung und präventiven Bekämpfung von Gefährder*innen, der Vernetzung von verschiedenen Datenbanken der Sicherheitsorganisationen sowie der zunehmenden Überwachung mithilfe von Daten ablehnend gegenüber (Abschnitt 4.2.1). Der Bund (und die Kantonspolizeien) verfügt diesbezüglich bereits heute über umfassende Möglichkeiten, welche ein Klima des Misstrauens schüren und die Grundrechte von Betroffenen unverhältnismässig einschränken (wobei das PMT nur das jüngste Beispiel einer langen Reihe ist). Stattdessen sollen die weiteren Massnahmen gegen Extremismus und Radikalisierung dort ansetzen, wo sie nachhaltig sind: Bemühungen für die gesellschaftliche Integration und mehr Dialog, Chancengerechtigkeit im Bildungswesen, die Bekämpfung von Fake News auf Social-Media-Plattformen (siehe oben), aber vor allem auch ein leistungsfähiges System für die Soziale Sicherheit sind die Grundlagen einer friedlichen Gesellschaft.

Insgesamt ergibt sich aus dem Bericht das Bild einer Sicherheitspolitik, welche ausser Acht lässt, dass Sicherheit in der Schweiz mehr mit einer intakten Umwelt, einer gleichberechtigten Gesellschaft und Offenheit für die internationale Zusammenarbeit zu tun hat, als mit einer grossen Armee und zahlreichen Kampfjets. In diesem Sinne ist es aus Sicht der GRÜNEN angezeigt, eine friedenspolitische Gesamtstrategie zu entwickeln, welche diese Aspekte mit einbezieht.

Wir danken Ihnen, Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Überarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts in diesem Sinne.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Rahel Estermann
stv. Generalsekretärin, Leiterin Politik

GSoA Postfach 8031 Zürich

Generalsekretariat VBS
Sicherheitspolitik
Schwanengasse 2
3003 Bern

Zürich, 13. August 2021

Stellungnahme der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee zum Bericht des Bundesrats über die Sicherheitspolitik der Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 29.04.2021 hat das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) eingeladen, zum Berichtsentwurf über die Sicherheitspolitik der Schweiz Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns und machen gerne davon Gebrauch.

Mit freundlichen Grüssen

Saskia Rebsamen/Pauline Schneider

Politische Sekretärin der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee

Im Folgenden wird einzeln zu ausgewählten Kapiteln und Unterkapiteln des Berichts Stellung genommen:

Kapitel 2: Lage

Seiten 3-21

Obwohl der vorliegende Bericht für sich in Anspruch nimmt, «Sicherheitspolitik umfassend und breit» (S. 3) zu verstehen, schafft es die Analyse doch nicht, die traditionell militärische Perspektive zu verlassen. So bleiben diverse Gefahren, die die Schweizer Bevölkerung bedrohen, massiv unterbeleuchtet. Trotz der Erfahrungen des letzten Jahres sucht man etwa Pandemien als eines der akuten Risiken vergeblich. Genausowenig wie die Schweiz hinreichend auf eine Pandemie vorbereitet war, ist sie heute auf andere Gefahren wie Erdbeben oder Naturkatastrophen als Folge der Klimakrise vorbereitet. Schuld an dieser mangelhaften Vorbereitung ist der eingeschränkte Blick der Sicherheitspolitik auf traditionelle militärische Bedrohungen.

Immerhin wird die Klimakrise, deren katastrophale Auswirkungen mit den starken Unwettern, Überschwemmungen und Waldbränden dieses Sommers eindrücklich vor Augen geführt werden, im Bericht erwähnt – allerdings ausschliesslich als Faktor für das verstärkte Auftreten von Naturkatastrophen. Adaptions- und Mitigationsmassnahmen sucht man vergebens. Die Bedrohung der Erderwärmung für die Sicherheit und Stabilität aller Staaten und Gesellschaften wird damit verkannt.

Die Klimakrise wirkt als Verstärker von Konfliktfaktoren wie Nahrungsunsicherheit, Armut und Naturkatastrophen. Insbesondere in Ländern und Regionen, in denen die Folgen der Klimakrise mit anderen Problemen wie struktureller Armut, Korruption oder mangelhafter Infrastruktur zusammentreffen, droht die Klimakrise bestehende Konflikte zu verschärfen. Das Bekämpfen der Klimakrise müsste also im Zentrum jeder Friedens- und Sicherheitspolitik stehen. Auch andere ökologische Gefahren wie die Biodiversitätskrise, Antibiotika-Resistenzen oder die Erosion von fruchtbarem Boden müssten prioritär behandelt werden - allerdings werden diese im gesamten Sicherheitspolitischen Bericht nicht einmal erwähnt. Dabei ist Sicherheit ohne eine intakte Umwelt nicht denkbar.

Die Bekämpfung von (Waffen-)Gewalt, die die Sicherheit vieler Menschen, darunter insbesondere Frauen und Kinder, erheblich verbessern würde, bleibt unerwähnt. Dabei ging der Bundesrat selbst noch 2013 davon aus, dass sich rund 2 Millionen Schusswaffen in Schweizer Haushalten befinden, darunter rund 200'000 Armeewaffen.¹ Die leichte Verfügbarkeit dieser Waffen hat tragische Folgen: So starben im Jahr 2015 231 Personen durch Schusswaffen - 91,3 Prozent davon waren Suizide.² Im Bereich häusliche Gewalt zeigt sich, dass das Sterberisiko für das Opfer beim Einsatz von Schusswaffen höher ist als bei anderen Waffen. Eine strengere Gesetzgebung könnte Leben retten. So gingen in Kanada nach der Verschärfung des Waffengesetzes im Jahr 1995 Tötungen mit Schusswaffen in Paarbeziehungen um 69 % zurück, und auch die Abnahme der Schusswaffensuizide nach einer Verschärfung der Gesetzgebung ist empirisch gut belegt.³ Eine stärkere Regulierung von Schusswaffen könnte hier ein konkreter Beitrag für die Prävention von häuslicher Gewalt und für die Suizidprävention leisten.

Abschliessend fällt auf, dass keine der genannten Gefahren die Beschaffung neuer Hochleistungskampffjets rechtfertigen. Gegen Bedrohungen aus dem Cyberraum helfen Kampffjets genauso wenig wie gegen Terrorismus, gewalttätigen Extremismus oder schwere und organisierte

¹ EBG: [Häusliche Gewalt und Waffen](#), Juni 2020 [10.8.2021]

² Autor*in nicht genannt: [Der traurige zweite Rang der Schweiz](#), Tamedia-Zeitungen, 16.2.2018 [10.8.2021]

³ EBG: [Häusliche Gewalt und Waffen](#), Juni 2020 [10.8.2021]

Kriminalität. Auch wird nicht ersichtlich, inwiefern Kampffjets einen Nutzen im Kampf gegen Desinformation, gegen den verbotenen Nachrichtendienst oder Katastrophen und Notlagen liefern. Angesichts der enormen CO₂-Emissionen lässt sich gar argumentieren, dass Kampffjets den Klimawandel als Treiber von Naturkatastrophen wie Überschwemmungen und Felsstürzen weiter vorantreiben und entsprechend kontraproduktiv für die Schweizerische Sicherheit sind.

Ein direkter militärischer Angriff auf die Schweiz bewertet der Bericht selbst als «kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich». Allerdings stellt sich auch in diesem äusserst unwahrscheinlichen Szenario die Frage nach dem effektiven Nutzen neuer Kampffjets. Aktuelle Kriege wie der Berg-Karabach-Konflikt⁴ zeigen, dass Kampffjets eine untergeordnete oder gar keine Rolle im Kriegsgeschehen spielten. Stattdessen kamen günstigere Drohnen und Lenkwaffen vermehrt zum Einsatz. Ballistische Lenkwaffen vom Typ Iksander-M aus russischer Produktion, wie sie von Armenien eingesetzt wurden,⁵ haben eine Reichweite von bis zu 500 km. Diese würden innerhalb weniger Stunden durch die Zerstörung der Startpisten die gesamte Schweizer Luftwaffe ausschalten. Den Krieg in Afghanistan haben die Taliban ohne einen einzigen Kampffjet gegen die USA gewonnen, einen Staat, der über mehr als 2000 Kampffjets verfügt.

Diese Ansicht unterstützt auch der ehemalige Chef der Armee André Blattmann.^{6 7} Gemäss ihm seien Kampfflugzeuge auf einen Gegner ausgerichtet, den es in der Krise und im Konflikt im Schweizer Umfeld kaum mehr gebe.

Kapitel 3. Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

3.3 Sicherheitspolitische Ziele

Seiten 24 - 26

Objectif 1 : renforcer la détection précoce des menaces, des dangers et des crises

Cet objectif pointe du doigt plusieurs problèmes réels comme les crises ou les conflits ayant lieu dans des régions éloignées. Cependant, la réponse proposée ici semble déconnectée face à la réalité de ces problèmes. Il existe plusieurs manières de se protéger contre ces conflits, en ne maximisant pas la sécurité en renforçant l'armée mais en refusant les exportations d'armes, ou en prenant des mesures efficaces de lutte pour une réelle protection du climat. Aussi, mis à part mettre en lumière des problèmes, aucune solution réaliste n'est proposée.

Objectif 2 : renforcer la coopération, la sécurité et la stabilité au niveau international

Même si les buts de cet objectif sont louables, ils restent vagues et nous avons pourtant besoin de réponses rapides ainsi que d'actions conséquentes. La phrase « Elle soutient les efforts visant au contrôle des armements et au désarmement ainsi que les mesures de lutte contre la prolifération d'armes et de vecteurs puissants » en particulier véhicule beaucoup d'attentes envers la Suisse, comme par exemple signer le TIAN et agir plus concrètement dans ce sens. Lorsqu'il est question que la Suisse contribue « à la promotion et au renforcement de la paix et de la stabilité dans son

⁴ Mehdiyev, Mushvig: [Fragments of Iskander Missile Found in Azerbaijan's Karabakh Region Raise Serious Questions](#), Caspian News, 4.4.2021 [21.7.2021]

⁵ Ebd.

⁶ Häsler Sansano, Georg: [Noch vor den Sommerferien fällt der Bundesrat den Entscheid für den neuen Kampffjet. Nun kommt Kritik von unerwarteter Seite](#), NZZ, 21.6.2021 [21.7.2021]

⁷ Blattmann, André: [Armeeinvestitionen aufgrund einer aktuellen Lagebeurteilungen](#) [21.7.2021]

environnement par des moyens civils et militaires et collabore au niveau international dans le domaine policier. », nous sommes en mesure d'attendre des vraies mesures comme une politique bien plus restrictive en matière d'exportation d'armes, ainsi qu'une critique du « domaine policier » qui est un terme bien vague, qui a trop souvent fait écho à des abus de pouvoir de la part de différents gouvernements.

Objectif 3 : mettre davantage l'accent sur les conflits hybrides

Malgré ce qui est listé dans cet objectif, aucun avion de chasse ne pourra protéger la Suisse contre les attaques mentionnées ici. Dans tous les conflits ayant lieu ou ayant eu lieu, il n'a jamais été montré l'efficacité d'avions de chasse toujours plus coûteux et nocifs pour le climat. Au contraire, ces derniers sont de réels gouffres financiers, et ne répondent pas aux réelles menaces existantes, que ce soit l'urgence climatique ou les conflits armés potentiels ou déjà existants.

Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen

Das Ziel eines "freien und sicheren Cyberraums" (S. 27) teilt die GSoA voll und ganz, allerdings sind die dazu vorgeschlagenen Massnahmen entweder falsch oder so vage, dass nicht mit konkreten Verbesserungen zu rechnen ist.

Falsch ist, offensive Cyberfähigkeiten auszubauen (S. 7). Der Hauptgrund dafür wird auch im Bericht genannt: Cyberangriffe sind sehr schwer zurückzuverfolgen (S. 13) und ohne sichere Attribution ist kein Gegenangriff möglich. Offensive Fähigkeiten im Cyberbereich stehen ausserdem in einem Gegensatz zu defensiven Fähigkeiten - wenn man offensive Fähigkeiten aufbaut, schwächt man damit automatisch seine defensiven Fähigkeiten.^{8 9}

Zu vage ist das Ziel 5 (S. 25): "Die Schweiz" kann keine Fähigkeiten erwerben, das können nur spezifische Akteure. Insbesondere kann die Armee bei Cyberkrisen noch weniger zu deren Bewältigung beitragen als bei allen anderen Krisen. Die Schwammigkeit dieses Ziels ermöglicht es aber, unter diesem Vorwand weitere Mittel auf die Armee zu verschwenden. Private Akteure, die hier eigentlich gefragt sind, werden aber nur unter Vorbehalten eingebunden: Es ist davon auszugehen, dass der "Grundsatz der Eigenverantwortung" so ausgelegt werden wird, dass private Akteure erst dann verbindlich zur Mithilfe verpflichtet werden, wenn es zu spät ist. Stattdessen braucht es sofort starke Anreize an private inländische und ausländische Stakeholder, die Cybersicherheit ihrer Produkte, Dienstleistungen und Infrastruktur sicherzustellen und nach dem Verursacherprinzip ihre Verantwortung wahrzunehmen.

Objectif 6 : prévenir le terrorisme, l'extrémisme violent, le crime organisé et les autres formes de criminalité transnationale

La formulation de cet objectif, et plus particulièrement la phrase « Elle lutte contre la circulation irrégulière des marchandises et des personnes à ses frontières ainsi que contre les répercussions négatives de la migration clandestine » place les réfugié-e-s dans la même catégorie que le terrorisme et le crime organisé. En adoptant cet objectif, la Suisse mélange des catégories de personnes diamétralement différentes et n'apporte donc aucune aide ou solution aux personnes fuyant des pays en guerres où dans lesquels leur intégrité n'est pas respectée. Les moyens de « répression » qui ouvrent la porte à des possibles abus ne doivent en aucun cas pouvoir être utilisés contre des

⁸Vgl. hierzu z.B. Fingas, J.: [Ransomware attacks in US cities are using a stolen NSA tool](#), Engadget, 25.5.2019 [3.8.2021]

⁹ Vgl. hierzu z.B. McCormick, Rich: [Microsoft says governments should stop 'hoarding' security vulnerabilities after WannaCry attack](#), The Verge, 15.3.2017 [3.8.2021]

personnes venant chercher refuge en Suisse. Dans ce contexte, la participation de la Suisse à l'organisation européenne de protection des frontières FRONTEX, accusée à plusieurs reprises de violer les droits humains, doit également être mentionnée et critiquée (voir ci-dessous).

Objectif 7 : renforcer la résilience et la sécurité d'approvisionnement en cas de crises internationales

Cet objectif n'est pas – ou trop peu concret. Que signifie vouloir accroître sa sécurité d'approvisionnement dont font également partie « les compétences et les capacités industrielles et technologiques en Suisse qui revêtent une importance pour la sécurité. » ? Comment est-il possible de vouloir encore renforcer ces compétences mentionnées de manière à pouvoir en parallèle assurer une vraie sécurité des données, et vouloir préserver l'environnement ? Cet objectif ne répond pas réellement, encore une fois, aux besoins réalistes face aux crises actuelles.

Kapitel 4: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

4.1 Politikbereiche und Instrumente

Seiten 27-29

Grundsätzlich wünscht sich die GSoA sicherheitspolitische Instrumente, welche die traditionell militärische Perspektive hinter sich lassen und einem umfassenden, gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsverständnis gerecht werden. Eine so verstandene Sicherheitspolitik bedeutet zum Beispiel auch Klimapolitik, sprich sich gegen die Klimakrise und für eine intakte Lebensgrundlage einzusetzen. Sicherheitspolitik bedeutet, ein gutes Sozial- und Gesundheitssystem zu unterhalten, Minderheiten zu schützen und Gewaltprävention zu leisten, um nur einige der Punkte zu nennen.

Aus diesem Sicherheitsverständnis heraus wird die Armee überflüssig und es ergeben sich neue Instrumente und Strategien: Zum Beispiel braucht es mehr sozialpolitische Mittel, es braucht Gefässe und Organisationen, die sich zivilgesellschaftlich engagieren, es braucht einen funktionierenden Katastrophenschutz angesichts der Klimakrise, sowie ausreichende Massnahmen zum Schutz der Biosphäre.

Unter dieser Devise – der Überzeugung für ein umfassendes Sicherheitsverständnis und eine entsprechende gesamthafte Reform der Schweizer Sicherheitspolitik – wird auf die heute bestehenden Instrumenten und ihrer Präsentation im Bericht eingegangen:

Aussenpolitik: Die GSoA anerkennt die aufgezählten Aufgaben, welche Aussenpolitik im Sicherheitsbereich zu erfüllen hat. Besonders nennenswert sind dabei der Einsatz für «*Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte*», die «*Beiträge zur Friedensförderung*» und die «*humanitäre Hilfe zur Linderung der Not der Zivilbevölkerung*».

Der «*Bekämpfung des Klimawandels*», wie sie der Bericht zurecht aufgreift, und der Unterstützung anderer Länder im Umsetzen von Adaptions- und Mitigationsmassnahmen muss unbedingt Priorität gegeben werden. Angesichts des Ausmasses der Katastrophe wäre es jedoch angebrachter, im Bericht jeweils von «*Klimakrise*» zu sprechen; ausserdem verlangen die umfassenden systemischen Ausmasse des Problems nach viel konkreteren Zielen und Richtlinien. Weiter sind die Ziele der «*Rüstungskontrolle und Abrüstung*» sowie des «*freien und sicheren Cyberraums*» zu nennen, die ebenfalls wichtig und als relevant zu behandeln sind.

Aus Sicht der GSoA ist die Liste damit aber noch nicht abgeschlossen, denn die Stellungnahmen sind wenig konkret. Für eine glaubhafte Aussen- und Sicherheitspolitik muss sich die Schweiz unter anderem ausdrücklich zur Nuklearen Abrüstung bekennen und den Atomwaffenverbotsvertrag sofort ratifizieren, Demokratisierungsprozesse unterstützen, sie sollte den Aktionsplan zur UNO-Resolution

«Frauen, Frieden, Sicherheit»¹⁰ Relevanz und Verbindlichkeit einräumen und sich aktiv gegen die Ausbeutung des globalen Südens einsetzen, denn Armut ist nachweislich ein massiver Treiber von Konflikten¹¹ - und gleichzeitig ist es in instabilen Regionen praktisch unmöglich, Armut nachhaltig zu bekämpfen.

Wirtschaftspolitik: Einige der für die Wirtschaftspolitik aufgezählten Aufgaben stehen diametral im Widerspruch zu den Zielen im vorhergehenden Absatz «Aussenpolitik». Das Verständnis der Schweizer Wirtschaft sowie der für sie zuständigen Behörden betreffend der genannten «*Aufrechterhaltung und Förderung sicherheitsrelevanter Technologien und Industrien in der Schweiz*» und der «*Ausfuhrkontrolle von Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern*» hat mit Friedensförderung wenig zu tun, sondern befeuert im Gegenteil Konflikte. Die Schweiz exportiert jährlich Waffen im Wert von mehreren hundert Millionen Franken – das auch an Länder, die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzen und/oder in völkerrechtswidrige Kriege wie den Jemen-Konflikt verwickelt sind. Durch diese Exporte wird keineswegs mehr Sicherheit geschaffen, im Gegenteil: Die Schweiz trägt damit zur Destabilisierung ganzer Regionen bei. Letztes Jahr haben die Exporte ein Allzeithoch von 901.2 Millionen Franken¹² erreicht. Trotz der florierenden Zahlen hat der Bundesrat in der Vergangenheit wiederholt auf Drängen der Rüstungsindustrie die Ausfuhrbedingungen zugunsten der Einhaltung moralischer und humanitärer Standards gelockert oder dies zu tun geplant. Eine glaubhafte Sicherheitspolitik aber muss Menschenleben über Profite stellen. Aus Sicht der GSoA müssen sämtliche Schweizer Waffenexporte deshalb gestoppt werden. Allermindestens braucht es ein unumgebares Verbot sämtlicher Exporte in Länder, die in einen internen Konflikt verwickelt sind oder die Menschenrechte anhaltend und schwerwiegend verletzen, wie es die Korrektur-Initiative verlangt. Diese müssen mindestens auf Gesetzesstufe demokratisch festgehalten werden.

Armee: Die Armee wird im Bericht als «*primäres Instrument zur Bewältigung von Bedrohungen, die in ihrer Intensität und Ausdehnung die territoriale Integrität und die Sicherheit der gesamten Bevölkerung oder die Ausübung der Staatsgewalt gefährden*» betitelt. Ihre Kernkompetenz sei die «*Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff*». Jedoch werden schwerwiegende Bedrohungen, welche die Sicherheit der ganzen Schweizer Bevölkerung gefährden, in absehbarer Zukunft zu grosser Wahrscheinlichkeit nicht militärischer Natur sein. So sagt dies selbst das VBS in seinem «Bericht zur Nationalen Risikoanalyse»¹³ vom letzten Jahr: Es sei «kaum davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren die Schweiz selber direkt Opfer eines bewaffneten Angriffs werden wird» (S. 38). Somit scheint die Armee nicht das geeignete Instrument zu sein, um der heutigen Bedrohungslage zu begegnen. Zwar werden als Leistungen der Armee im vorliegenden Bericht auch ihre «*Fähigkeiten im Cyberbereich*» sowie die Unterstützung bei der «*Bewältigung von Krisenlagen aller Art*» genannt. Im Cyberbereich gibt es aber offensichtlich noch enormen Ausbaubedarf, die Zuschreibung von «*Fähigkeiten*» ist wohl etwas zu hoch gegriffen. So war im Frühling breit zu lesen, wie ein Rekrut ohne besondere Informatikkenntnisse in einer scheinbar alles anderen als sicheren E-Learning-Plattform auf sensible Daten von Bundesräten und Bundesrätinnen stiess.¹⁴ Die Einsätze der Armee in der Corona-Pandemie, was als «*Krisenlage aller Art*» gewertet werden kann, verliefen ebenso wenig

¹⁰ EDA, [Frauen, Frieden und Sicherheit – Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 \(2018-2022\)](#) [20.7.2021]

¹¹ EDA, [Peacebuilding and Statebuilding Strategy for SDC's work in fragile and conflict contexts](#), S. 24 [11.8.2021]

¹² SECO, [Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2020](#), 9.3.2021 [20.7.2021]

¹³ BABS, [Nationale Risikoanalyse von Katastrophen und Notlagen](#), 26.11.2020 [20.7.2021]

¹⁴ Mäder, Lukas/Häsler Sansano, Georg: [Daten von hohen Offizieren waren im Internet zugänglich – und die Armee spielt die Brisanz herunter](#), NZZ, 9.3.2021 [20.7.2021]

zufriedenstellend. Es häuften sich seltsame Vorgänge rund um die Armeepotheke, insbesondere bei der Maskenbeschaffung.¹⁵

Die Armee scheint also zusätzliche, nicht klassisch militärische Aufgaben nur dilettantisch wahrnehmen zu können, während ihr eigentlicher Zweck der bewaffneten Konfliktführung obsolet geworden ist. Die Armee ist maximal ein geeignetes Instrument im Kriegsfall, wobei auch hier ihr Nutzen für einen schnellen Friedensprozess und eine effektive Schadensbegrenzung zweifelhaft ist. In einer Situation wie heute in der Schweiz, wo kein bewaffneter Konflikt herrscht und das Szenario eines solchen völlig unrealistisch ist, liegt das Fazit der GSoA also mehr denn je auf der Hand: Die Armee ist abzuschaffen und durch ein Instrument zu ersetzen, welches tatsächlichen Bedrohungen kompetent zu begegnen vermag.

Bevölkerungsschutz: Der Schutz der Bevölkerung vor real existierenden Gefahren ist von zentraler Wichtigkeit. Dass der Zivilschutz und seine Mitglieder kaum Anerkennung erhalten, ist deshalb unverständlich. Im Hinblick auf die Klimakrise wird der Schutz vor Katastrophen und daraus resultierenden Notlagen zusätzlich immer wichtiger werden, damit auch das Instrument eines Bevölkerungsschutzes. Irritierend ist, dass genau die Klimakrise im Absatz «Bevölkerungsschutz» kein einziges Mal erwähnt wird. Während eine «*erhöhte Radioaktivität*», wie dies als Beispiel genannt wird, bloss ein denkbare Szenario ist, spüren wir die Klimakrise momentan mit voller Wucht. Verstärkte, zunehmende Überschwemmungen und Unwetter sind Realität. Auch in der Schweiz muss künftig mit lang anhaltenden Dürren oder grossflächigen Waldbränden infolge von heissen, trockenen Sommern gerechnet werden. Das alles beeinflusst die Arbeit des Bevölkerungsschutzes schon heute und wird es in Zukunft noch mehr tun, weshalb hat die Bekämpfung der Klimakrise und ihrer Folgen explizit als eine seiner prioritären Aufgabe zu gelten hat. Unter dieser Devise ist der Bevölkerungsschutz auszubauen, um das Instrument der Armee überall wo nötig schrittweise zu ersetzen.

Nachrichtendienst: Im Bereich des Nachrichtendienstes lässt sich eine zunehmende Überwachung feststellen, die sich nicht mehr mit dem Ziel der «*Verhinderung von Terrorismus*» rechtfertigen lässt, beziehungsweise ein Überdenken der staatlichen Definition von Terrorismus erfordert. Ausdruck davon ist beispielsweise die bundesrätliche Anordnung, Häuser von Klimaaktivistinnen und -aktivisten zu durchsuchen, welche sich nichts zu Schulden haben kommen lassen.¹⁶ Der Verdacht von Terrorismus grenzt hier an Willkür, vielleicht ist es auch eine politische Motivation. Aber mit effektiver Gefahrenprävention hat die Aktion wenig zu tun. Wir erleben eine Tendenz hin zu einer Nullrisiko-Gesellschaft, welche in Repression für Unschuldige mündet – das ist aus Sicht der GSoA nicht tolerierbar.

Polizei: Wenn die Polizei der «*Bekämpfung von Kriminalität*» nachgeht und dazu «*Massnahmen mittels unmittelbarem Zwang*» durchsetzt, wie dies im Bericht erklärt wird, muss sie die Wahl, die Intensität und die Folgen dieser Massnahmen immer rechtfertigen können. Wenn ohne ersichtlichen Grund ein Mann mit dem Knie auf dem Hals zu Boden gedrückt wird, wie sich dies bei einem Einsatz der Berner Polizei diesen Sommer zugetragen hat, ist dies aber schlicht Machtmissbrauch.¹⁷ Leider häufen sich solche Machtmissbräuche der Polizei, insbesondere gegen Menschen, die einer Minderheit angehören. Ausdruck davon ist etwa «*Racial Profiling*». Die Polizei wird in solchen Situationen selbst zur Gefährderin und zur Kriminellen, was im Widerspruch mit ihrer eigentlichen

¹⁵ Häslar Sansano, Georg: [Die Probleme bei der Armeepotheke zeigen den dringenden Reformbedarf des schweizerischen Sicherheitssystems](#), NZZ, 5.2.2021 [20.7.2021]

¹⁶ Reichen, Philippe: [Karin Keller-Sutter hat Strafverfolgung von Klimaschützern genehmigt](#), Tamedia-Zeitungen, 3.6.2021 [20.7.2021]

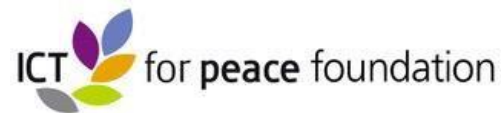
¹⁷ Barben, Dölf/Jones, Naomi: [Verstörende Aktion der Berner Polizei](#), Tamedia-Zeitungen, 12.6.2021 [20.7.2021]

Aufgabe steht. Um dies zu verhindern, braucht es Kontrollorgane, klare Kompetenzen und Grenzen sowie eine konsequente Ahndung von Überschreitungen.

Eidgenössische Zollverwaltung: Die Schweiz nimmt für sich in Anspruch, sich für «*Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte*» und die «*humanitäre Hilfe zur Linderung der Not der Zivilbevölkerung*» einzusetzen. Dies wird im Abschnitt «Aussenpolitik» als durchaus löbliche Absicht beschrieben. Eine Seite weiter steht im selben Bericht, wie die Eidgenössische Zollverwaltung «*zur Bekämpfung von illegaler Migration*» beitrage, indem sie sich «*an operativen Einsätzen der europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)*» beteilige. Frontex, ihre Einsätze und ihr Einfluss aber, zum Beispiel in der Ägäis, sind das Gegenteil von humanitärer Hilfe und verstossen teils schwerwiegend gegen die Menschenrechte.¹⁸ Jegliche Beteiligung der Schweiz an dieser Organisation ist somit zu verurteilen und mit sofortiger Wirkung zu stoppen. Auch sollte der Begriff der «*illegalen Migration*», welcher als solches menschenverachtend ist, aus dem gesamten Bericht gestrichen werden. Migration geschieht aus Notlagen heraus, welche sich die Geflüchteten nicht selber haben zu Schulden kommen lassen. Dies als illegal zu deklarieren, zeugt von der Anspruchshaltung auf eine Vorherrschaft, die rational, moralisch und auch juristisch nicht zu rechtfertigen ist – schliesslich hat gemäss Art. 14 AEMR jeder Mensch das Recht, in anderen Ländern Asyl zu suchen.

Zivildienst: Zivildienstleistende erbringen gesellschaftlich äusserst wertvolle Arbeit. Die Einsätze in den «*Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen*» werden einem umfassendes Sicherheitsverständnis gerecht, das die Armee ihrem beschränkten Selbstverständnis nach nicht aufgreifen und umsetzen können. Die Verpflichtung von Zivildienstleistende zu einer anderthalbmal längeren Dienstzeit ist insofern ungerecht und unverständlich. Vielmehr sollten die Dienstzeiten von Zivildienst und Militär angeglichen werden, um den Zivildienst attraktiver zu machen, damit nach und nach alle Dienstpflichtigen sich für den «Zivi» entscheiden und so einen substantiellen Beitrag zu einer sicheren, demokratischen Gesellschaft beitragen können.

¹⁸ Ramspeck, Sebastian/Brun, Christina: [Festung Europa: Frontex in der Kritik](#), SRF online, 3.6.2021 [21.7.2021]



Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport – VBS
Frau Botschafterin Pälvi Pulli
Chefin Sicherheitspolitik
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Genf, 30. Mai 2021

Die Sicherheitspolitik der Schweiz - Bericht des Bundesrates Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens 2021/36

Sehr geehrte Frau Botschafterin

Gerne nehmen wir im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zum Bericht des Bundesrates «Die Sicherheitspolitik der Schweiz». Als in der Schweiz domizilierter international tätiger Think Tank beschränkt sich die Stiftung ICT4Peace in ihrer Stellungnahme auf Aspekte der Cyberrisiken und Cyberkriegsführung.

1. Grundsätzliches

Der neue sicherheitspolitische Bericht ist ein sehr gutes Strategiedokument. Es analysiert das Umfeld, die Risiken und Bedrohungen zutreffend. Die Prinzipien, Interessen und Ziele sind klar formuliert und werden verknüpft mit den wichtigen sicherheitsrelevanten Politikbereichen und Instrumenten. Der Bericht eignet sich deshalb als konzeptionelle Grundlage für die Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik für die kommenden Jahre. Wir halten es auch für zweckmässig, einen sicherheitspolitischen Bericht einmal je Legislatur zu veröffentlichen.

2. Cyberraum und Cyberkriegsführung

Die rasant fortschreitende Digitalisierung sämtlicher Lebensbereiche und die absehbaren technologischen Innovationen in Bereichen wie Künstliche Intelligenz, Quantum-Computing oder 5G-Technologie machen den Cyberraum zum Schlüsselbereich auch für die zukünftige Sicherheitspolitik.

Mit den laufenden und absehbaren technologischen Entwicklungen entstehen nicht nur eine zusätzliche Sphäre und zusätzliche Instrumente der Konfliktaustragung. Kontinuierlich und sehr fundamental findet ein umfassender Paradigmenwechsel statt. Einst für unumstösslich gehaltene Parameter wie Raum, Zeit oder Territorium lösen sich auf oder verändern ihre Bedeutung grundlegend. Die neuartigen Risiken erfordern militärische und technische Kapazitäten, was vom VBS bzw. der Armee an die Hand genommen und zurecht intensiviert wird.

Der Paradigmenwechsel bedarf aber auch neuer sicherheitspolitischer Konzepte und der Klärung wichtiger völkerrechtlicher und neutralitätspolitischer Fragestellungen. Ansonsten besteht ein erhebliches Risiko, ungewollt Völkerrecht zu brechen, neutralitätsrechtliche Vorgaben zu missachten oder die technischen Kapazitäten wenig wirkungsvoll einzusetzen.

International besteht ein Konsens, dass das Völkerrecht auch im Cyberspace anwendbar ist, das gilt auch für das Neutralitätsrecht. Sämtliche bisherigen multilateralen Beratungen und Bestrebungen haben aber gezeigt, dass die bestehenden Rechtsnormen nicht ohne Weiteres auf den Cyberraum und die Cyberkriegsführung angewendet werden können. Zentrale neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Aspekte sind heute unbeantwortet.

Zurecht hebt der neue Sicherheitspolitische Bericht hervor, dass zukünftige Konflikte hybride Formen der Kriegsführung sein werden, also eine Kombination von herkömmlicher Kriegsführung, irregulären Kampfformen und Cyber-Kriegsführung unter Anwendung eines breiten Spektrums weiterer Mittel wie der politischen Beeinflussung, dem Verbreiten von Falschinformationen, politischem Druck usw. Das macht die völkerrechtliche Einordnung und das Entwickeln tragfähiger Konzepte besonders schwierig, aber auch besonders notwendig und dringlich. Diese Einschätzung ist der Ausgangspunkt für die folgenden Empfehlungen für die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz.

3. Völkerrecht und Neutralitätspolitik

Das Neutralitätsrecht ist nicht nur für dauernd neutrale Staaten wie die Schweiz von Bedeutung. Sämtliche Staaten können in Konflikten, an denen sie nicht beteiligt sind, einen neutralen Status einnehmen, aus dem ganz bestimmte Rechte und Pflichten aus dem Völkerrecht hervorgehen. Deshalb besteht ein allgemeines Interesse der Staatengemeinschaft, eine rechtliche Klärung herbeizuführen. Diese ist allerdings bisher nur in Ansätzen gelungen. Ein Beispiel ist das Tallinn Manual,¹ das von Rechtsexperten auf Einladung des NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence geschrieben wurde und auch ein Kapitel über das Neutralitätsrecht enthält. Es lässt allerdings viele Fragen offen.

Solche und ähnliche Diskussionen und Auffassungen sind zwar wichtig, um die Auslegung des Völkerrechts zu kennen. Sie haben aber für die schweizerische Neutralität nur eine beschränkte Bedeutung. Insbesondere machen keine Aussagen darüber, welche Verhaltensweisen und Politiken für einen dauernd neutralen Staat angebracht sind. Diese Analyse und die entsprechenden politischen Entscheide müssen von der Schweiz selbst vorgenommen werden. Wir empfehlen dringend davon abzusehen, eine Neutralitätspraxis

¹ Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Warfare (2017). Cambridge University Press

fallweise zu entwickeln (Kasuistik). Das würde nicht nur das Risiko beinhalten, im Voraus nicht zu wissen, in welche Richtung sich die Schweiz bewegt und möglicherweise längerfristig nicht tragbare Positionen zu entwickeln. Ein solches Vorgehen verunmöglicht auch, die eigene Politik und die eigenen Verhaltensweisen gegenüber anderen Staaten glaubwürdig darzustellen.

Weil der neue sicherheitspolitische Bericht der Digitalisierung und dem Cyberspace eine zentrale Bedeutung beimisst und darin eine grosse Veränderung verglichen mit der Vergangenheit sieht, wäre unseres Erachtens sogar zu überlegen, ob der sicherheitspolitische Bericht mit einem Neutralitätsbericht ergänzt werden soll, ähnlich wie das beim Bericht 90 am Ende des Kalten Krieges der Fall war.

Für die Entwicklung einer Neutralitätspolitik für das Zeitalter der Cyberkriegsführung sind wissenschaftliche Studien und juristische Abklärungen eine wichtige Grundlage. Sie erfordert aber unseres Erachtens auch eine breitere politische Diskussion und politische Entscheide, die auch Parlament einbeziehen müssen.

Empfehlung 1: Eine vertiefte Analyse der völkerrechtlichen, neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Auswirkungen der Cyberkriegsführung vornehmen.

Empfehlung 2: Eine Neutralitätspolitik für das Zeitalter der Cyberkriegsführung erarbeiten.

4. Einwirkung auf das sicherheitspolitisch relevante Umfeld im Cyberspace

Das umfassende Ziel der Schweizer Sicherheitspolitik besteht darin, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen, aber auch einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten, d.h. auf das sicherheitspolitisch relevante Umfeld einzuwirken. Zu diesem Zweck hat die Schweiz in vielen Bereichen ein international anerkanntes Instrumentarium entwickelt: sie leistet Gute Dienste, setzt sich für die Stärkung des Völkerrechts ein, fördert Transparenz und vertrauensbildende Massnahmen oder leistet in verschiedener Form Unterstützung, um Konfliktursachen zu entschärfen oder deren Folgen zu bewältigen helfen. Wie kann aber dieses Anliegen unter den neuen Rahmenbedingungen der Digitalisierung und Cyberkriegsführung verwirklicht werden?

Manche Beiträge zu Stabilität und Frieden, welche die Schweiz heute in anderen Bereichen leistet, können relativ problemlos auch auf den Cyberspace und die Cyberkriegsführung ausgeweitet werden, beispielsweise das Engagement für eine regelbasierte Ordnung, die Stärkung des Völkerrechts oder Initiativen zur friedlichen Streitbeilegung.

Zudem gibt es naheliegende Tätigkeitsfelder wie Factfinding-Aktivitäten (von der Zuordnung von Cyber-Zwischenfällen bis zur Fakten-Überprüfung im Zusammenhang mit Informationsoperationen), die Unterstützung von Initiativen wie FIRST (Forum for Incident Response and Security Teams), oder auch die Unterstützung von Staaten, die Opfer von Cyberangriffen geworden sind.

Wir halten es aber für besonders wichtig, in diesem Bereich eine gründliche Auslegeordnung vorzunehmen, erfolgversprechende neue Ansätze zu identifizieren und als Elemente einer zukünftigen Sicherheits- und Aussenpolitik zu beurteilen. Dazu ist eine breite und offene Diskussion unter Einbezug von Wissenschaft und Privatsektor, aber auch von internationaler Expertise erforderlich. Falls daran ein Interesse besteht, ist ICT4Peace gerne bereit, in diesem Rahmen eine Studie zu erstellen und dabei das bestehende Netzwerk zu nutzen.

Die Schweiz als neutraler Kleinstaat mit grossen technischen Kenntnissen und Fähigkeiten ist besonders geeignet, in diesem Rahmen auch internationale eine profilierte Rolle zu spielen.

Empfehlung 3: Innovative Ansätze entwickeln, mit denen die Schweiz Beiträge zur Sicherheit im Cyberspace leisten kann als Teil einer zukünftigen Sicherheits- und Aussenpolitik.

5. Cyberrisiken in der öffentlichen Debatte über die schweizerische Sicherheitspolitik

Aus dem beruflichen und privaten Umfeld ist die schweizerische Bevölkerung zunehmend vertraut mit den Folgen der Digitalisierung und mit Cyberrisiken. Die sicherheitspolitische Dimension des Cyberbereichs ist aber bisher eher eine Angelegenheit von Insidern und Experten geblieben. Das ist der Weiterentwicklung und breiten Verankerung einer zukünftigen Sicherheitspolitik nicht förderlich.

Wir halten es deshalb für sehr wichtig, Cyberrisiken und der Cyberkriegsführung in der öffentlichen Diskussion über die zukünftige Sicherheitspolitik der Schweiz viel Raum zu geben. Der neue Sicherheitspolitische Bericht eignet sich dazu ausgezeichnet. Nicht nur, weil er dem Cyberbereich selbst ein grosses Gewicht beimisst, sondern auch weil er den umfassenden sicherheitspolitischen Kontext und den Bezug zu anderen Bedrohungsformen herstellt.

Empfehlung 4: In der öffentlichen Debatte über die zukünftige Sicherheitspolitik der Schweiz dem Cyberraum und der Cyberkriegsführung grosses Gewicht geben.

Wir hoffen, dass unsere Stellungnahme auf Ihr Interesse stösst.

Mit freundlichen Grüssen



Daniel Stauffacher
President
ICT4Peace Foundation

Beilage

One Pager ICT4Peace
Policy Brief «Schweizer Neutralität im Zeitalter der Cyberkriegsführung»



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Per Email an:

patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 16. August 2021
05.10.02 sro

Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik der Schweiz; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der KKJPD dankt Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf für den Sicherheitspolitischen Bericht Stellung nehmen zu können. Gerne äussern wir uns wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen

Die KKJPD war durch ihren Generalsekretär in der Arbeitsgruppe vertreten, welche den Berichtsentwurf redigiert hat. Dadurch ist die Sichtweise unserer Konferenz insbesondere in jenen Bereichen, die einen engen thematischen Bezug zu unserer Konferenz aufweisen, bereits in den Entwurf eingeflossen.

Der Bundesrat verfolgt die Absicht, künftig in jeder Legislaturperiode einen Sicherheitspolitischen Bericht zu verfassen. Er soll nach dem Modell des vorliegenden Entwurfs kürzer gefasst und so strukturiert werden, dass er als sicherheitspolitische Leitlinie für die nachfolgenden Jahre dienen kann. Wir begrüessen diesen Schritt, weil die internationalen Entwicklungen im Bereich der Sicherheitspolitik im Vergleich zu früheren Jahrzehnten deutlich dynamischer und volatiler verlaufen, was eine regelmässige Überprüfung der eigenen Position bedingt. Auch die Form und den Aufbau des Berichts halten wir für sinnvoll.

In inhaltlicher Hinsicht äussern wir uns in erster Linie zu den polizeilichen Themen. Für die Bereiche *Armee* und *Bevölkerungsschutz* verweisen wir auf die Stellungnahme der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF).

Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln des Berichts

Zu Kapitel 2 - Lage

Die globalen Trends und die daraus abgeleiteten Bedrohungen für die Schweiz sind aus unserer Sicht nachvollziehbar und plausibel beschrieben. Wir begrüessen es, dass der Sicherheitsbegriff dabei (wie bereits beim letzten Sicherheitspolitischen Bericht) breit und umfassend verstanden wird.

Aus der Optik der Sicherheitsbehörden ist insbesondere der in Kapitel 2.1.4 beschriebenen gesellschaftlichen Polarisierung verstärkte Beachtung zu schenken, weil sie zu politischer Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus führen kann. Zu Recht wird auch den *Bedrohungen aus dem Cyberspace* und dem Themenkomplex *Beeinflussungsaktivitäten/Desinformation* eine zunehmende Bedeutung beigemessen.

Zu Kapitel 3 - *Sicherheitspolitische Interessen und Ziele*

Die neun sicherheitspolitischen Ziele erscheinen sinnvoll und decken alle Handlungsfelder ab, die sich aus der dargestellten Lage ergeben. Inhaltlich sind die Ziele nachvollziehbar und hinreichend klar formuliert.

Was die in Kapitel 3.2 beschriebenen sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz anbelangt, erkennen wir allerdings einen Zielkonflikt zwischen Ziffer 1 (*Gewaltverzicht und regelbasierte internationale Ordnung*) und Ziffer 2 (*Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit*), der zumindest dann zugunsten der regelbasierten internationalen Ordnung aufzulösen ist, wenn es um zwingendes Völkerrecht geht.

Zu Kapitel 4.2 - *Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele*

In Kapitel 4.2.8 wird zu Recht beschrieben, dass die erfolgreiche Bewältigung von Ereignissen eine sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung voraussetzt. Diese Erkenntnis wurde bereits im Jahr 2006 im Rahmen der Strategischen Führungsübung des Bundesrates (SFU) gewonnen. Heute, 15 Jahre später, liegen für das Sichere Datenverbundsystem SDVS endlich die rechtlichen Grundlagen sowie ein Bundesbeschluss für die nötigen Kredite vor. Nach wie vor fehlt es aber an einem konkreten Projektauftrag. Wir fordern, dass im Sicherheitspolitischen Bericht festgehalten wird, dass die Beschaffungsprozesse für solche prioritären Projekte massiv beschleunigt werden müssen. Andernfalls wird die Schweiz mehrere der formulierten Ziele nicht oder zumindest nicht rechtzeitig umsetzen können.

In Kapitel 4.2.9 wird zutreffend beschrieben, dass die Krisenbewältigung des Bundes anhand der Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie überprüft werden muss. Diese Überprüfung ist gemeinsam mit den Kantonen vorzunehmen, sodass in Zukunft ein deutlich besserer Einbezug der Kantone in die Entscheidungsprozesse gewährleistet ist.

Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen bei der Überarbeitung des Entwurfs zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Fredy Fässler
Präsident

Kopien an:

- ▶ *Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr*
- ▶ *Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz*



A-Priority CH-3700 Spiez, Wiss. Sekretariat KomABC, MCES

Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: 043-03 Eidg. Kommission für ABC-Schutz
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: FEP / MCES
Sachbearbeiter: Pia Feuz / Dr. César Metzger
Spiez, 17.08.2021

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für ABC-Schutz (KomABC) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Sicherheitspolitischen Bericht

Die Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz (KomABC) bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Sicherheitspolitischen Bericht einzureichen.

Nach Prüfung des Berichtes und unter Berücksichtigung der vielseitigen Aspekte des Schutzes der Bevölkerung, der Tiere, der Umwelt und der Sachwerte gegen ABC-Gefahren (ABC-Schutz), hält die Kommission fest, dass der vorliegende Entwurf auf die wesentlichen Bedrohungen eingeht.

Nachfolgend sind einige Gedanken aufgelistet, deren Aufnahme in den Bericht aus Sicht der KomABC geprüft werden sollten oder welche im Bericht stärker hervorgehoben werden könnten:

Kapitel 2.1 – Globale Trends mit sicherheitspolitischer Bedeutung

Unterkapitel 2.1.3 – Technologischer Fortschritt

Erwähnung der weiterhin dynamischen Entwicklung im Bereich der Biotechnologien, die zu neuartigen Gefahren für Mensch und Umwelt führen kann – zum Beispiel Gene Drives oder gezielte Steigerung der Pathogenität von Mikroorganismen.

Kapitel 2.3 – Bedrohungslage Schweiz

Neben der Desinformation und der Abwendung vom eigenen Staat sind auch die Verunsicherung und die Destabilisierung Faktoren, die es genauer zu betrachten gilt. Gerade ABC-Agenturen eignen sich besonders für die Umsetzung von Beeinflussungsaktivitäten.

Unterkapitel 2.3.4 – Gewalttätiger Extremismus

Nebst den drei erwähnten Szenen (Linksextreme, Rechtsextreme und Teile der Tierrechtsbewegung) gibt es weitere soziale Bewegungen, Aktivist*innen und Anhänger*innen, die ein Gewaltpotenzial darstellen können und die nicht ausser Acht gelassen werden sollten. Vor allem im Zusammenhang mit einer allfälligen Verwendung von ABC-Stoffen.

Unterkapitel 2.3.9 – Katastrophen und Notlagen

Hier wäre eine Umbenennung des Titels in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» zu prüfen, da es sich bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handelt. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

Die *technikbedingten Gefahren* sollten mit dem Unfallbegriff erweitert werden. Besonders bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z. B. Austritt von Chlorgas), welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr und der Chemiewehr.

Kapitel 3.3 – Sicherheitspolitische Ziele

Das Ziel Nummer 4 kann nur nachhaltig erreicht werden, wenn es auch mit längerfristig wirkenden Aktivitäten angestrebt wird, die über mindestens eine Generation hinweg Wirkung entfalten. Namentlich die Erziehung zum kritischen und logischen Denken, zum Verstehen und Respekt vor der Wissenschaft, zur Kontrolle der Quellen usw. muss konsequenter und gestärkt bereits in den Schulen erfolgen. Dieses Ziel sollte deshalb entsprechend ergänzt werden. Hierzu sind Lehrpersonen, vom Kindergarten bis hin zu den Sekundären und Tertiären Ausbildungsstufen, gefordert.

Der Satz gemäss Entwurfsbericht *«Die Schweiz muss deshalb ihre Mittel für die Früherkennung und Lageverfolgung auch dazu einsetzen, um Beeinflussungsaktivitäten zu identifizieren, und bei Bedarf muss sie Schutzmassnahmen zu ergreifen, inklusive aktiver Kommunikation.»* ist nicht ganz verständlich und sollte überprüft werden.

Kapitel 4.1: Politikbereiche und Instrumente

Bevölkerungsschutz: Die im Bericht verwendete Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) sollte daher wie folgt lauten:

"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Sein Zweck besteht darin, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Schadeneignissen von grosser Tragweite (Grossereignis), Katastrophen, Notlagen und bewaffneten Konflikten zu schützen, zur Begrenzung und Bewältigung von Schadeneignissen beizutragen und entsprechende Massnahmen zur Vorsorge zutreffen¹. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z. B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]."

¹ Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.1; 2. Titel, 1. Kapitel, Art. 2 und 3)

Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte sollte mindestens ein Beispiel aufgeführt werden. Im Vorschlag ist die Armee erwähnt, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbundsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.

Feuerwehr: Zwischen Polizei und Eidgenössischer Zollverwaltung (EZV) sollte konsequenterweise folgender Abschnitt eingefügt werden, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."

Kapitel 4.2 – Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele

Unterkapitel 4.2.1 – Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen

Die Stärkung im Hinblick der Vorwarnzeit ist absolut zu begrüssen. Aus Sicht der KomABC fehlt jedoch der Einbezug des privaten Sektors, um insbesondere im Hinblick auf die Forschung im ABC-Bereich frühzeitig Potential im Bereich von Dual-Use zu entdecken.

Unterkapitel 4.2.8 – Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

Analog zur Bemerkung unter Kapitel 4.1 sollte der erste Satz wie folgt umformuliert werden:

"Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]".

Im Juni 2020 hat der Bundesrat die Strategie "ABC Schutz Schweiz" 2019 der KomABC zur Kenntnis genommen. Diese zielt darauf ab, den Schutz von Mensch, Tier, Umwelt und Sachwerten, insbesondere kritischen Infrastrukturen, in der Schweiz vor ABC-Ereignissen zu stärken. Sie umfasst vier strategische Stossrichtungen mit insgesamt 13 zentralen Empfehlungen die weiter greifen, als die alleinige Aktualisierung von Schutzkonzepten.

Unterkapitel 4.2.9 – Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements

In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen (analog Bemerkung unter Kapitel 4.1).

Weiter wird auch auf die Durchhaltefähigkeit sowie die Alimentierung der vorhandenen Organisationen hingewiesen. Die aktuelle Covid-19 Krise hat unter anderem die Wichtigkeit der Einbindung der privaten Organisationen aufgezeigt. Beispielsweise sind sehr viele private Labore im Bereich der Test-Analyse involviert, Arztpraxen und Apotheken sind in die Impfkampagnen eingebunden und diverse private Organisationen stellen die Einhaltung der Hygieneregeln sicher. Die Grundversorgung der Bevölkerung wird in den meisten Fällen allein durch die Betreiber der kritischen Infrastrukturen sichergestellt. Ausserdem setzte der Bund eine "Wissenschaftliche Taskforce" ein, um sich fachlich beraten zu lassen.

Die KomABC ist der Ansicht, dass auch die privaten Organisationen und deren Krisenstäbe als wichtiger Bestandteil im nationalen Krisenmanagement erwähnt werden sollten. Diese sollen nicht generell, sondern bei Bedarf punktuell eingebunden werden können.

Für die Berücksichtigung unseres Schreibens und unserer Empfehlungen bedanken wir uns.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz

Sig. elo.

Dr. Anne Eckhardt
Präsidentin

Kopie an

- Mitglieder KomABC
- FKS
- EFBS, EKAH, KNS, KSR



Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Generalsekretariat

per Email patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Zürich, 2. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD) danken wir Ihnen für die Einladung zur Teilnahme an der Vernehmlassung in rubrizierter Sache.

Analyse- und Grundlagendokument für die Schweizer Sicherheitspolitik

Wir begrüssen den Ansatz des Bundesrats, die Sicherheitspolitischen Berichte in geringerem Umfang, dafür in höherer Kadenz vorzulegen. Der Bericht führt gemäss Begleitschreiben klare inhaltliche Ziele und Prioritäten für die Schweizer Sicherheitspolitik sowie konkrete Massnahmen auf.

Wie im Berichtsentwurf richtigerweise festgehalten wird, ist die Sicherheitspolitik in der Schweiz eine **Verbundaufgabe**. Das vom Bundesrat deklarierte breite Verständnis von Sicherheitspolitik unterstützen und teilen wir. Aus Sicht der KSSD sollte diesem integralen Verständnis, das verschiedene Herausforderungen in den Aufgabenbereichen aller Staatsebenen umfasst, noch stärkere Bedeutung beimessen werden. Nur so können die Sicherheitspolitischen Berichte ihrem Anspruch gerecht werden, Grundlagendokumente für die Sicherheitspolitik der Schweiz zu sein (S 2).

Die Städte sind von sicherheitspolitischen Fragestellungen unmittelbar und oft in erhöhtem Ausmass betroffen. Sie erfüllen zentrale Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit. Vor diesem Hintergrund erneuern wir unsere bereits zum Bericht 2016 eingebrachte Forderung, der **Rolle der Städte stärker Nachachtung zu verschaffen**.

- ➔ "Die Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sicherheitsbereich sollen reibungslos und effizient zusammenarbeiten und koordiniert sein (S. 26)." Die Städte, die über sicherheitspolitisch relevante Instrumente in der Schweiz verfügen, bieten bei der Förderung dieses Ziels gerne Hand.



Ein Einbezug der Städte – und nicht nur der Kantone – wäre auch bei der Erarbeitung der Sicherheitspolitischen Berichte aus unserer Sicht sachdienlich. Wir erlauben uns zudem den redaktionellen Hinweis, dass eine konsequente Erwähnung der kommunalen Ebene im Berichtstext sicherzustellen ist; teilweise sind die Gemeinden erwähnt, teilweise ohne ersichtlichen Grund nicht. So fehlen die Gemeinden zum Beispiel in der auf S. 41 erwähnten Massnahme: "Klärung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von *Bund und Kantonen* bezüglich Prozessen, Kontakt- und Anlaufstellen aufgrund der Erkenntnisse aus der Covid-19-Krise".

Zu einzelnen Aspekten haben wir folgende Anmerkungen und Anträge:

Katastrophen und Notlagen

Wir teilen die Einschätzung des Bundesrates: Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gemacht, wie verletzlich die dicht besiedelte Schweiz ist. Klimawandel, Digitalisierung und Urbanisierung bringen weitere Risiken mit sich.

Ebenfalls deutlich vor Augen geführt hat die Pandemie, dass solche Herausforderungen nur gemeinsam bewältigt werden können. Der Präsident des Schweizerischen Städteverbands, Nationalrat Kurt Fluri, hat in Bezug auf den fehlenden automatischen Einbezug der Städte in den beschleunigten politischen Entscheidungsprozess auf einen Widerspruch zur Bundesverfassung hingewiesen: Diese hält die Eidgenossenschaft ausdrücklich dazu an, bei ihrem Handeln die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen zu beachten. Des Weiteren führte Kurt Fluri zur Rolle der Städte aus: *"Keine anderen staatlichen Organe pflegen näheren Kontakt mit Menschen, die von der Krise indirekt oder direkt betroffen sind. Wären solche Erfahrungen in einem strukturierten Prozess zeitig in die fortlaufenden Veränderungen des Regelwerks eingeflossen, das unser Zusammenleben unter den Vorzeichen des Virus bestimmt, hätten sich etliche gesetzgeberische Pirouetten vermeiden lassen. Pirouetten, die dem Vertrauen der Bevölkerung in das staatliche Handeln nicht eben zuträglich waren. Nichtsdestotrotz waren und sind die Städte bestrebt, beim Bund und in den Kantonen ihre praktischen Erfahrungen einzubringen. Sie halten ihre Dienstleistungen vom Sozialwesen bis zum öffentlichen Verkehr aufrecht, und sie unternehmen vor Ort auch alles, was in ihrer eigenen Kompetenz steht, um die negativen Wirkungen der Corona-Krise einzudämmen."*

➔ Aus Sicht der KSSD ist ein verstärkter Einbezug der städtischen Ebene angezeigt.

Auch von der klimabedingten Zunahme an Naturereignissen und Unwettersituationen sind die Städte direkt betroffen. Häufige Unwetter bringen auch die städtischen Feuerwehrgesellschaften an die Grenze desjenigen Einsatzaufkommens, welches sie maximal bearbeiten können. Schutz & Rettung Zürich etwa weist in diesem Zusammenhang zudem darauf hin, dass Einsatzzentralen bei solchen Entwicklungen rasch zum Flaschenhals werden können, da sie aus dem Alltagsbetrieb umgehend in eine "Unwetterorganisation" wechseln müssen, was mit dem regulären Personalpool nur bedingt möglich ist. In der Konsequenz müssen Einsatzzentralen der Feuerwehr ihre Organisationsform auf immer häufiger auftretende Spitzen hin anpassen und in der Lage sein, aus dem Stand zu reagieren.



Kritische Infrastrukturen

Mehrfach erwähnt der Bericht die zunehmenden Gefahren in Bezug auf kritische Infrastrukturen. In diesem Zusammenhang weisen wir auf die direkte Betroffenheit von Sicherheitsorganisationen sowie Abhängigkeiten von Dritten hin. Die Bedeutung von IT-Systemen privater Dienstleister nimmt zu. Insbesondere Alarmierungs- und Kommunikationssysteme sind systemrelevante und sehr sensible Bereiche, welche bei Störungen oder Ausfall (z.B. durch Cyberangriffe) die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stark erschwert oder gar verunmöglicht. Beispielsweise könnten Notrufe oder die Aufgebote von Einsatzkräften verunmöglicht werden. Telekommunikationsanbieterinnen, Alarmierungssystembetreiber (Pager) und zahlreiche weitere Softwarebetreiber sind immer häufiger durch Schnittstellen untereinander verbunden. Die Notwendigkeit einer Redundanz von Alarmierungs- und Telekommunikationssystem mittels sicherem Datenverbund wurde bereits in der Sicherheitsverbandsübung 14 erkannt und 2019 nochmals unterstrichen.

- ➔ Private Systembetreiber sind verstärkt in die Thematik der kritischen Infrastrukturen einzubeziehen und haben sich umfassend durch geeignete Vorkehrungen vor Ausfällen etc. zu schützen.
- ➔ Strategische Projekte des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS wie SDVS (Sicheres Datenverbundsystem) und MSK (mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem) müssen vorangetrieben werden (vgl. S. 38). Das BABS muss dazu befähigt und beauftragt werden, seinem gesetzlichen Auftrag nachzukommen (Art. 18-21 BZG, SR 520.1).

ABC-Thematik

Nach mehreren Jahrzehnten, wo sich die ABC-Themen (atomare, biologische und chemische Gefahren) für die nicht-militärischen Organisationen auf die Bewältigung von Unglücken oder von technische Störungen beschränkte, weist der Bericht darauf hin, dass sich durch vermehrt auftretende Pandemien und Tierseuchen ("B"-Themen) sowie durch den bewussten Einsatz von C-Kampfstoffen durch Kriminelle, terroristische Organisationen oder staatliche Akteure eine neue Bedrohungslage ergibt.

- ➔ Zivile Einsatzorganisationen sind auf die Thematik von kriminell eingesetztem C-Kampfstoff zu sensibilisieren. Einsatzvorbereitungen und Konzepte dazu sind in der ganzen Schweiz auszuarbeiten.

Extremismus und gewalttätiger Terrorismus

Wir teilen die Auffassung, dass die gegenwärtige Gesundheitskrise und die Digitalisierung mit ihren Filterblasen und Echokammern die Radikalisierung von Personen tendenziell begünstigen können (S. 5, Gesellschaftliche Polarisierung).

Aus unserer Sicht kann der Mehrwert der begrifflichen Differenzierung zwischen Terrorismus und Gewalttätigem Extremismus im Kapitel "Lage" hinterfragt werden. Abschnitt 2.3.3 behandelt unter dem



Titel "Terrorismus" lediglich dschihadistisch motivierte Gewalttaten. Abschnitt 2.3.4 hält bezüglich Gewalttätigem Extremismus fest, dass die Übergänge fliegend sind und im Besonderen die in Europa häufigeren Angriffe von Einzelpersonen mit rechtsextremistischer Gesinnung vermehrt Angriffen gleichen, die als terroristisch qualifiziert werden können. Zu den Attentaten in Morges (19.09.2020) und Lugano (24.11.2020) hält der Bericht fest, dass die gewalttätige Orientierung ebenso in persönlichen und psychischen Krisen wie in ideologischen Überzeugungen wurzelt (S. 15). Zu begrüßen ist, dass solche Phänomene, die aus unserer Sicht gesamthaft und nicht isoliert in Bezug auf bestimmte Ideologien zu betrachten sind, in der Formulierung des sicherheitspolitischen Ziels Nr. 6 gemeinsam adressiert werden (S. 25).

Die zivilen Rettungsorganisationen der Städte sind auf Terroranschläge mit Feuerwaffen, Messern und Sprengmitteln, wie sie in den letzten Jahren in Europa stattfanden, teilweise vorbereitet. Komplexere Szenarien können jedoch nur schwierig antizipiert werden. Besondere Wichtigkeit erlangen dabei eintrainierte Abläufe in der Einsatzführung sowie der Kommunikation.

- ➔ Die Führungskräfte aller (grösseren) Einsatzorganisationen in der Schweiz haben sich auf entsprechende Einsatzlagen aktiv vorzubereiten. Entsprechende Konzepte sind laufend anzupassen, gemeinsame Stabsübungen sollten angestrebt werden.

Stärkung der Lageverfolgung

Mehrfach weist der Bericht auf die Wichtigkeit einer laufenden, aktiven und stark vernetzten Lageverfolgung (Lageverbund) hin.

Der laufende Austausch von Lageinformationen im Alltag wird durch die föderalen Strukturen der Schweiz erschwert. Die Digitalisierung eröffnet hier neue Möglichkeiten, welche bereits durch entsprechende Lageapplikationen lokal genutzt werden. Schweizweite Projekte wie das "Integrierte Lagebild ILB 4.0", welches von elf schweizerischen Polizeiorganisationen und Schutz & Rettung Zürich getragen wird, versuchen, dieses Manko zu beheben und die Zusammenarbeit in der Lageverfolgung und -aufbereitung im Alltag (endlich) vorwärts zu bringen.

Der Bericht erwähnt mehrfach die Verbesserung der Zusammenarbeit im Thema "Lage" zwischen dem Bund und den Kantonen. Heute verfügen ländliche Kleinkantone mit per se stark reduzierter Gefährdungslage über direktere und bessere Informationen, als die grossen Städte mit ihrer dichten Bevölkerungsstruktur.

- ➔ Die grossen Städte sind in den Lageverbund, resp. in die strategischen Vorhaben des BABS zwischen Bund und Kantonen gleichwertig und auf Augenhöhe einzubeziehen, um Informationsdefizite und Zeitverzögerungen bei der Gefahrenabwehr zu verhindern.



Resilienz und Versorgungssicherheit

Zu Recht weist der Bericht auf die Wichtigkeit einer verbesserten Resilienz gegenüber Krisensituationen hin. Der im Bericht besonders erwähnte Punkt der "Klärung der Weiterverwendung der Schutzräume" dürfte aus unserer Sicht nur zu kleinen Verbesserungen der Resilienz führen. Viel zentraler dünken uns die Aufrechterhaltung der Kommunikationsfähigkeit auch ohne funktionierendes Internet sowie der Ausbau der Pflichtlager, deren Bedeutung die COVID-19-Pandemie eindrücklich vor Augen führte.

Dienstpflicht und Milizsystem

Der Anpassungsbedarf beim Dienstpflichtsystem hat aus Sicht der KSSD nicht an Dringlichkeit eingebüsst. Wie die damalige KSSD-Vertreterin anlässlich einer Anhörung der Studiengruppe Dienstpflichtsystem im Jahr 2015 ausführte, wird die sogenannte Wehrgerechtigkeit nicht von alleine zurückkehren und es ist eine ganzheitliche Revision angezeigt. Ein Dienst für die Allgemeinheit macht aus unserer Sicht durchaus Sinn – gerade auch in den Städten. Ein Dienstpflichtsystem der Zukunft muss aber dem Grundsatz Rechnung tragen, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind. Ein grundlegend neu konzipiertes Modell sollte offen sein für die Erfüllung der Dienstpflicht in der Armee, Zivildienst, Zivilschutz, Feuerwehr, Gesundheitswesen sowie allenfalls in weiteren Bereichen. Besondere Beachtung ist den Beständen Feuerwehren zu schenken, die auch in den Städten unabdingbar für den Schutz von Menschenleben und Sachen ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren

Co-Präsidentin

Co-Präsident

Sonja Lüthi
Direktion Soziales und Sicherheit St. Gallen

Martin Merki
Sozial- und Sicherheitsdirektion Luzern

Kopie: - Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt
- Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie der Stadt Bern
- Direction de la sécurité et de l'économie Lausanne



- Dicastero Sicurezza e Spazi urbani della Città di Lugano
- Sozial- und Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern
- Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen
- Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur
- Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
- Schweizerischer Städteverband
- Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP
- Städtevereinigung der Schutz- und Rettungsorganisationen
- Schweizerischer Städteverband
- Städtekonzferenz Mobilität

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

11. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, im Rahmen einer Vernehmlassung zum Entwurf über den neuen Sicherheitspolitischen Bericht (SiPoIB) Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau dankt Ihnen für diese Gelegenheit, die er gerne wahrnimmt.

Grundsätzliches

Der Regierungsrat unterstützt die künftige zeitliche Abstimmung der sicherheitspolitischen Berichterstattung mit der Legislaturplanung der Eidgenössischen Räte. Damit kann der SiPoIB auch verstärkt als Grundlage für eine vertiefte parlamentarische Auseinandersetzung mit der Sicherheitspolitik dienen. Auch daher sollten der Zweck der sicherheitspolitischen Berichterstattung und die Abgrenzung des SiPoIB zu anderen Materialien deutlicher dargelegt werden.

Der Entwurf zum SiPoIB geht nur punktuell und ohne nähere Herleitung auf die für die Sicherheitspolitik von Bund und Kantonen geltenden rechtlichen Grundlagen ein. Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen determinieren indes massgeblich die Möglichkeiten und Aufgaben der jeweiligen Gemeinwesen. Daher sollte den verfassungsrechtlichen Grundlagen eine grössere Bedeutung beigemessen werden, auch wenn sie sich seit dem letzten Bericht nicht verändert haben.

Der Berichtsentwurf ist im Vergleich zu den beiden vorletzten Berichten von 2016 und 2010 sehr kurz ausgefallen. Nach zwei durchaus gelungenen Kapiteln mit detaillierter Lageanalyse und Definition von folgerichtigen Zielen können die Erwartungen an den Strategiebeschrieb nicht erfüllt werden. Anstatt eines Strategiekapitels werden Prinzipien, Interessen und Ziele erwähnt. Dies führt dann auch im Kapitel zur Umsetzung (Ziffer 4) dazu, dass eigentliche Strategien weitgehend diffus bleiben. Auf Umschreibungen der Herausforderungen und Nennung von Instrumenten folgen Auflistungen einzelner Massnahmen. Die Auseinandersetzung mit dem wichtigsten sicherheitspolitischen Instrument des Bundes, der Armee und ihren Fähigkeiten, ist wenig ausgeprägt.

Ziffer 2: Lage

Anders als in früheren Berichten wird nur generell oder im Zusammenhang mit der aktuellen Pandemie auf mögliche Versorgungsstörungen hingewiesen. Damit wird eine wesentliche Bedrohung der Schweiz zu wenig prominent abgehandelt.

Ziffer 2.3.6: Entwicklung und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Im Zusammenhang mit der Bedrohungslage wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt. Es werden nukleare Waffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen erwähnt. Die mögliche Bedrohung durch Fernwaffen wird erst später angesprochen (Ziffer 4.2.3.).

Hinweise auf chemische und biologische Gefährdungen fehlen im Berichtsentwurf ganz. Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Infrastrukturen sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Das internationale Exportkontrollregime umfasst auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

Neue Ziffer 2.3.11: Bedrohungen aus dem Innern

Der Berichtsentwurf konzentriert sich auf äussere Gefahren. Die Bedrohungen, welche ihren Ursprung direkt oder indirekt im Innern haben, werden mehrheitlich ausgeklammert. Im zweiten Kapitel sollte eine weitere Ziffer ergänzt werden, um beispielsweise die sicherheitspolitischen Gefahren im Zusammenhang mit der zunehmend dichteren Besiedlung des Landes und den damit verbundenen möglichen Konflikten und weiteren Spannungen zu thematisieren.

Ziffer 3.1: Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz

Im Abschnitt zu Föderalismus und Subsidiarität wird festgestellt, dass dezentrale Staatsstrukturen nach viel Koordination verlangten, jedoch das sicherheitspolitische Gesamtsystem der Schweiz beweglich, robust und resilient machen würden. Die dezentralen Staatsstrukturen führen aber, neben den offensichtlichen Vorteilen, nicht zu einer Verbesserung der Beweglichkeit. Vielmehr resultieren eine Verlangsamung des Informationsaustauschs sowie eine sub-optimale Ressourcenallokation aufgrund von Parallelstrukturen und zahlreichen, nicht immer klar abgegrenzten Kompetenzen. Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie mit kantonalen Alleingängen, koordinationsbedingten Verzögerungen und rechtlicher Uneinheitlichkeit ist ein Beispiel dafür. Die dezentralen Strukturen der Schweizer Polizei stossen angesichts der Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit zunehmend an ihre Grenzen.

Es geht in diesem Teil um das Milizprinzip, nicht um die Miliz (Truppe).

Das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizprinzip auf. Die Armee, der Zivilschutz und auch die Feuerwehren müssen als sicherheitspolitische Instrumente über das benötigte Personal verfügen. Anders liegt es beim Zivildienst, bei welchem es sich um einen Ersatzdienst handelt.

Ziffer 3.3, Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen

Die jüngste Vergangenheit hat vor Augen geführt, wie angreifbar kritische Infrastrukturen sind. Der Hackerangriff auf eine bedeutende Pipeline im Mai 2021 in den Vereinigten Staaten von Amerika hat exemplarisch aufgezeigt, dass neben der Gefahr der Lahmlegung, beziehungsweise der Gefährdung von Infrastrukturen (und den damit zusammenhängenden Folgeschäden) auch die Erpressbarkeit von Betreibern relevant ist. Den Investitionen in die Sicherheit bei Digitalisierungsprojekten müssen besondere Beachtung geschenkt werden und die Aufrüstung bestehender Infrastrukturen muss deziert und schnell umgesetzt werden. Verbesserungen bei den organisatorischen Massnahmen sind zentral und im technischen Bereich muss die Operational Technology-Infrastruktur entsprechend dem aktuellen Stand der Technik geschützt werden. Das Ziel muss daher um eine zeitliche Komponente ergänzt werden: Es geht um die *rasche* Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen.

Ziffer 3.3, Ziel 7: Stärkung der Resilienz und der Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

Das Gesagte sollte nicht nur bei internationalen Krisen gelten. Resilienz und Versorgungssicherheit sind allgemein wichtig. Insbesondere im Hinblick auf die Energie- und spezifisch die Stromversorgung steht die Schweiz bereits heute vor wichtigen Herausforderungen, ohne dass eine internatio-

nale Krise ein Risiko verursacht. Bisher war die Schweiz gut in Gespräche und Entscheide auf europäischer Ebene (auch unter den Übertragungsnetzbetreibern und den Regulierungsbehörden) eingebunden. Mit dem Scheitern eines Stromabkommens wird sich die Lage für die Schweiz deutlich verschlechtern. Des Weiteren ist zu bedenken, dass bislang grössere Gebiete von einem sicherheitsrelevanten Blackout oder gar von einer Strommangellage verschont blieben. Doch die zunehmende Elektrifizierung im Mobilitätsbereich und die fortschreitende dezentrale Energieversorgung bringen die bestehende Infrastruktur immer weiter an deren Grenzen. Störungen in der Stromversorgung haben weitreichende und vor allem in der Wirtschaft signifikante Auswirkungen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz stuft eine Strommangellage als grösstes technisches Risiko ein. Das Ziel 7 ist daher anzupassen und genereller zu fassen. Ein Bezug zu internationalen Krisen erscheint entbehrlich.

Ziffer 4.1: Politikbereiche und Instrumente

Im Berichtsentwurf werden die Politikbereiche und die sicherheitspolitischen Instrumente gesondert beschrieben. Die Darstellung erweckt den Eindruck, dass klar abgegrenzte Kompetenzen bestehen und eine Koordination erst im Rahmen der ereignisbezogenen Zusammenarbeit Platz greifen würde. Die sicherheitspolitische Realität offenbart eine zunehmende Vermischung und Überlappung bei der Erfüllung von originären Aufgaben der verschiedenen Instrumente. So kommt es alleine zwischen der Armee als Instrument des Bundes und den kantonale gesteuerten Polizeiorganisationen vermehrt zu Schnittmengen bei der Aufgabenerfüllung. Dies lässt sich am besten Anhand der im Berichtsentwurf erwähnten Problematik der "hybriden" Konfliktführung verdeutlichen. So sind beispielsweise die Terrorismusbekämpfung oder auch die Aufklärung von Cyberangriffen zunehmend Querschnittsaufgaben. Die Übergänge der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen und die behördlichen Zuständigkeiten auf den jeweiligen Staatsebenen sind fließend. Hingegen sind die Hintergründe der Ereignisse in den seltensten Fällen von Beginn an ersichtlich. Als weitere Herausforderung kommt hinzu, dass eine hybride Konfliktführung vermeintlich unkoordiniert lediglich lokale Auswirkungen hervorruft, jedoch ohne eigentliche Verletzung der Landesgrenzen mit digitalen Mitteln aus dem Ausland gesteuert werden kann. Diese Entwicklung und die daraus entstehenden Herausforderungen für den Sicherheitsverbund Schweiz müssen klarer zum Ausdruck gebracht und Massnahmen genannt werden.

Die *Landesversorgungspolitik* wird systematisch als Teil der Wirtschaftspolitik erwähnt. Dies ist nur teilweise zutreffend. Die Landesversorgungspolitik stützt sich auf Art. 102 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ab. Sie hat damit eine eigene Verfassungsgrundlage, um Abweichungen von der Wirtschaftsverfassung zu ermöglichen. Daher erscheint es angezeigt, diesen Bereich gesondert darzustellen. Dies kann auch in Verbindung mit dem weiteren Querschnittsthema *Resilienz* erfolgen.

Im Zusammenhang mit *Unterstützungsaufgaben der Armee* sind die Kantone explizit als zivile Behörden aufzuführen. Die Armee unterstützt insbesondere die Kantone subsidiär bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Dabei hat sich die Praxis allerdings von den Verfassungsgrundlagen (ausserordentliche Lage und Subsidiaritätsprinzip) entfernt.

Die im Berichtsentwurf gewählte Formulierung beim *Bevölkerungsschutz* lässt unterschiedliche Interpretationen zu; der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (Seite 28) soll daher neu wie folgt lauten:

"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Die fünf Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes sowie die Führungsorgane und Dritte kooperieren in der Vorsorge und bei der Ereignisbewältigung. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone."

Es fehlt ein eigener Abschnitt zu den *Feuerwehren*. Die Feuerwehren sind das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten (Schadenwehr). Es muss eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen. Die Angehörigen der Feuerwehr, welche ihren Dienst oft nach dem Milizprinzip versehen, müssen über die notwendige Ausrüstung und die notwendigen Kompetenzen verfügen.

Der *zivile Ersatzdienst* sollte an dieser Stelle nicht erwähnt werden. Er bildet aktuell zwar einen grossen Personalpool, aber kein sicherheitspolitisches Instrument im eigentlichen Sinn. Die Zivildienstleistenden verfügen weder über eine Grundausbildung noch sind sie in einem Gesamtsystem organisiert. Einsätze des Zivildiensts bei Katastrophen oder Notlagen können in der aktuellen Ausgestaltung nur als punktuelle Dienstleistungen einzelner seiner Angehöriger erfolgen. Auch die Ausgestaltung des Zivildiensts mit Auswahlmöglichkeiten für die Dienstleistung entspricht nicht derjenigen eines sicherheitspolitischen Instruments. Der Einsatz von Zivildienstleistenden erfolgt ergänzend zu Einsätzen von Zivilschutz und Armee. Die Aufgebotsfrist beträgt rund zwei Wochen. Damit kommen Zivildienstleistende nicht für Ersteinsätze in Frage. Mögliche Beiträge des Zivildiensts bei Katastrophen und Notlagen können geprüft werden. Dabei ist zu bedenken, dass der Zivildienst Sache des Bundes, der Zivilschutz aber Sache der Kantone bleibt. Werden Zivilschutz und Zivildienst einander angenähert, kann das zu einer Kantonalisierung des Zivildiensts oder zu einer Zentralisierung des Zivilschutzes führen.

Die Gefährdung der Bevölkerung durch Naturgefahren (wie Starkniederschläge, Hochwasser, Hitzewellen, aber auch längere Trockenperioden) nimmt zu. Diese Bereiche werden in Kapitel 2.3.9. erwähnt, in Kapitel 4.1 aber nicht behandelt – respektive fehlt der Hinweis auf die Umwelt- und Klimapolitik mit ihren entsprechenden Instrumenten zur Verbesserung der Sicherheit. Generell fehlen die Politikbereiche Umweltschutz und Klima in Kapitel 4.1 weitestgehend. Gerade in der Umwelt- und Klimapolitik kommen vorsorglichen Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, wie beispielsweise im Hochwasserschutz bei Starkniederschlägen oder bei der Wasserversorgung bei langen Trocken- und Hitzeperioden grosse Bedeutung zu.

Ziffer 4.2.2: Internationale Polizeizusammenarbeit

Im Bereich der internationalen Polizeizusammenarbeit fehlen geeignete Massnahmen. In Bezug auf die Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität bleibt die Strategie undurchsichtig und wenig konkret. Gerade in diesem Bereich kann stellvertretend festgehalten werden, dass dringend klar umrissene und konkret umsetzbare Massnahmen unter der Leitung des Bundes zur Verbesserung der nationalen und internationalen Polizeikooperation benötigt werden. Noch zu oft scheitern die Gefahrenabwehr und die Kriminalitätsbekämpfung an bürokratischen Hindernissen und mangelnder Effizienz beim Informationsaustausch. Um diese Mängel zu beheben, müssen die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen und bilaterale Abkommen abgeschlossen werden. Die entsprechenden Kompetenzen hierzu liegen beim Bund, welcher ausserdem für eine national einheitliche Umsetzung zu sorgen hat.

Ziffer 4.2.3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung

Im Berichtsentwurf wird postuliert, dass auch ein Cyberangriff als bewaffneter Angriff qualifiziert werden kann. Es sei auf das Ausmass einer Bedrohung abzustellen. Ob die Armee zur Verteidigung eingesetzt werden soll, würden Bundesrat und Parlament entscheiden. Nach dieser Darstellung könnte die Armee auch gegenüber Privatpersonen im Inland oder im Ausland eingesetzt werden (etwa Hacker aus Russland, welche über nigerianische Server in der Schweiz physische Schäden verursachen). Für eine entsprechende Verteidigungsmassnahme wäre minimal ein Beschluss des UNO-Sicherheitsrats erforderlich. Zudem wäre weiter zu klären, warum eine solche Verteidigungsmassnahme der Schweiz nicht gegen das Verbot der Aggression (UNO-Charta) gegenüber Drittstaaten verstösst und warum sich Angehörige der Armee in diesem Fall nicht persönlich strafbar machen würden (Römer Statut).

Ziffer 4.2.7: Stärkung der Resilienz und der Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

Es trifft zu, dass die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis in der Schweiz erhalten werden muss. Dies gilt insbesondere für sicherheitspolitische Schlüsseltechnologien. Auch wenn solche Technologien möglicherweise aus politischen Gründen als verbrämt gelten. Zu denken sind an die Nukleartechnologie, die Biochemie und an bestimmte Informations- und Abhörtechnologien. Schlüsselindustrien und Schlüsselbetriebe können nur funktionieren, wenn auch die entsprechenden Rohstoffe, Vorprodukte oder Betriebsstoffe in ausreichendem Mass verfügbar sind.

Bei der Kontrolle ausländischer Investitionen ist vor zu grossen Erwartungen zu warnen. Offene Märkte und Investitionssicherheit gehören zu den massgeblichen Standortvorteilen der Schweiz.

Ziffer 4.2.8: Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnern (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz) dient zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Die meist unterirdischen sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Raumverhältnissen sind zur Bewältigung von Pandemien kaum geeignet. Auch Erdbebenbetroffene werden aus Angst vor Verschüttung bei Nachbeben kaum unterirdische Anlagen aufsuchen. Im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdiensts ist zu klären, wie der Betrieb dieser Anlagen sichergestellt werden kann.

Mit Blick auf die im Berichtsentwurf erwähnte Weiterführung der auf den aktuellen Klimaszenarien aufbauenden Arbeiten zur Beurteilung der Auswirkungen auf den Wald erscheint eine Beschränkung auf den Schutzwald nicht als sinnvoll. Neben der Schutzfunktion sollten auch die übrigen Waldfunktionen berücksichtigt werden, wie sie insbesondere im Zweckartikel (Art. 1 Abs. 1 Bst. c Bundesgesetz über den Wald [Waldgesetz, WaG]) erwähnt werden. So wird zum Beispiel die Bedeutung des Waldes als kühler Rückzugsraum in Hitzeperioden sowie als Quelle siedlungskühlender Luftströme stark zunehmen.

Ziffer 4.2.9: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements

Die Covid-19-Pandemie zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen verbessert werden muss.

Bei den *Beständen* von Zivilschutz und Armee geht es nicht um eine Verbesserung (so der Berichtsentwurf), sondern um deren Sicherstellung. Die Bestände im Zivilschutz sind am Erodieren. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems hat zumindest unter den Kantonen bereits begonnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidgenössischen Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
per E-Mail: Patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch
[PDF- und Wordversion]

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 9. Juli 2021

Eidg. Vernehmlassung; Sicherheitspolitischer Bericht

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) eingeladen, zum neuen Sicherheitspolitischen Bericht Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Ausführungen

1.1 Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:

Der Regierungsrat begrüsst, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüsst er, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sicherheitspolitischen Berichten im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde. Die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren "teilweise verschärft" (S. 2). Im Bericht wird zudem auf das "grosse Tempo" und die "Ungewissheit" hingewiesen, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind (S. 2). Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz folgerichtig. Damit wird zudem ein von politischen Kreisen längst formuliertes Desiderat erfüllt. So können dem Parlament "die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Bedrohungslage und Fähigkeiten der Armee aufgezeigt werden, und das Parlament kann in Kenntnis derselben seine Schwergewichte setzen. Es kann mit anderen Worten alle vier Jahre darüber entscheiden, in welchen Bereichen Schwächen im Fähigkeitsspektrum der Armee in Kauf genommen werden, und wo diese andererseits rasch geschlossen werden müssen." Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sicherheitspolitischen Berichten ist vor diesem Hintergrund zielführend.

1.2 Konkretisierung der Massnahmen

Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des



Projektendes zu versehen. Die im Bericht aufgeführten "Massnahmen" haben öfters eher den Charakter von Absichten, mit denen der Leser bzw. die Leserin nur wenig anfangen kann. Es sind aber die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung, welche die Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft interessieren. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) jedoch noch zu breiten Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien in Bund und Kantonen.

1.3 Beschleunigung der Beschaffungsprozesse:

Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen. Begründung: Im vorliegenden Berichtsentwurf wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin "von grossem Tempo geprägt" sind (S. 2) und dass "das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahren noch höher geworden ist" (S. 24). Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren "rasch und richtig reagieren" (S. 2) können muss. Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Sie sind daher entsprechend anzupassen.

1.4 Erfahrungen aus der Pandemie

Aus Sicht des Regierungsrates berücksichtigt der Bericht die wichtigsten Erkenntnisse der Covid-19-Pandemie in angemessener Art und Weise. Trotz anhaltender Pandemie zieht der Bund bereits erste wertvolle Schlüsse aus den bisherigen Erfahrungen. Mit dem Ziel 7 «Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen» und dem Ziel 9 «Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements» werden die beiden wichtigsten Erkenntnisse aus der bisherigen Pandemiebekämpfung aufgegriffen und entsprechende Massnahmen erarbeitet. Wichtig scheint auch die Erkenntnis, dass Notlagen sich über längere Zeit anbahnen und im Gegensatz zu Katastrophen länger andauern. Die daraus möglicherweise entstehende Mangellage kann erheblichen Einfluss auf die Versorgungssicherheit haben, was sich zu Beginn der Covid-19-Pandemie sehr deutlich gezeigt hat. Auf das Gesundheitswesen haben jedoch nicht nur Notlagen, wie z. B. Pandemien, erhebliche Auswirkungen, sondern auch die zunehmende Bedrohung aus dem Cyberraum. Mit der fortschreitenden Digitalisierung im Bereich der Gesundheit wird das Risikopotential von Cyberangriffen grösser. Aufgrund der möglichen Folgen muss der Cybersicherheit im Gesundheitswesen ebenfalls besondere Beachtung geschenkt werden.

2. Ausführungen zu einzelnen Punkten

2.1 Technologischer Fortschritt

Dieser Abschnitt könnte insofern noch ergänzt werden, als der technologische Fortschritt und dabei insbesondere der Einsatz künstlicher Intelligenz auch in der Schweiz bewusst gefördert werden sollten. Dabei sind insbesondere für Anwendungen im Bereich des gesamten Bevölkerungsschutzes und der Strafverfolgung rechtzeitig die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen (u.a. Rechtsgrundlagen).

2.2. Bedrohungslage Schweiz und Sicherheitspolitische Ziele

In diesem Kapitel sind die verschiedenen aktuellen Bedrohungen in einer übersichtlichen Auslegeordnung dargelegt. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden insbesondere von den Bedrohungen aus dem Cyberraum (Ziff. 2.3.1), dem Terrorismus (Ziff. 2.3.3), dem gewalttätigen Ext-



remismus (Ziff. 2.3.4) wie auch von Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9) direkt betroffen sein kann und dass diese Szenarien weitere Investitionen und/oder die Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen erfordern können.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
patrick-gansner@gs-vbs.admin.ch

Appenzell, 18. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Sicherheitspolitischen Bericht zukommen lassen.

Die Standeskommission unterstützt die drei zentralen Punkte der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) der Musterstellungnahme vom 28. Mai 2021. Dies sind namentlich:

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Die Standeskommission begrüsst, dass die Sipol B künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Es ist auch sinnvoll, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde.
- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.
- **Beschleunigung der Beschaffungsprozesse:** Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.

Ferner haben wir folgende Anmerkungen:

- **Kapitel 2: Lage**
Die ausführliche Beschreibung der Lage im Kapitel 2 des Entwurfs Sipol B wird begrüsst, da eine einheitliche Auffassung der Lage für ein wirkungsvolles, koordiniertes Handeln von Bund, Kantonen und Gemeinden wichtig ist.

- **Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele**

Die Ständekommission hat keine ergänzenden Anmerkungen zu den im Entwurf Sipol B festgehaltenen Prinzipien, sicherheitspolitischen Interessen und Zielen. Wir unterstreichen insbesondere die in Ziel 9 festgehaltene Konsequenz, dass Erkenntnisse aus realen Krisenlagen und Übungen zur Optimierung von Abläufen, Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen genutzt werden müssen.

- **Kapitel 4.1: Politikbereiche und Instrumente**

Armee: Die Ständekommission ist der Ansicht, dass die Kantone bei der Nennung der Unterstützungsaufgabe der Armee zu Gunsten der zivilen Behörden unter Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips explizit aufzuführen sind. Der entsprechende Satz (S. 28) soll wie folgt lauten:

«Die Armee unterstützt die zivilen Behörden *im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen*, bei der Bewältigung von Krisen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an Katastrophenhilfe im Ausland.»

Bevölkerungsschutz: Die vorliegende Formulierung (S. 28) ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der Absatz soll wie folgt präzisiert werden:

«Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]»

- **Kapitel 4.2: Verhinderung von Terrorismus et al.**

Die Ständekommission weist daraufhin, dass der Polizei für die Bekämpfung des Terrorismus in den Kantonen die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Im Weiteren wird die Beteiligung an der Weiterentwicklung von Frontex zwangsläufig personelle Ressourcen aus den Kantonen (Polizeikorps) fordern. In einem kleinen Polizeikorps wie in demjenigen in Appenzell I.Rh. ist eine mehrmonatige Entsendung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters für Einsätze an der Schengen-Aussengrenze eine spürbare Mehrbelastung.

- **Kapitel 4.2.9: Verbesserung der Bestände**

Die Bestandesentwicklung in der Armee ist nach Ansicht der Ständekommission mindestens so dramatisch wie beim Zivilschutz. Aus diesem Grund soll der Abschnitt neu wie folgt lauten:

«Sicherstellung der notwendigen Bestände von Armee und Zivilschutz, z.B. durch Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben und durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz.»

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

per Mail an:
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Basel, 17. August 2021

Regierungsratsbeschluss vom 17. August 2021
Vernehmlassung zum neuen Sicherheitspolitischen Bericht
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Gansner
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 von Bundesrätin Viola Amherd wurde dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt Gelegenheit geboten, zum Entwurf des neuen Sicherheitspolitischen Berichts Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür und äussern uns gerne wie folgt:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Neuer Berichtsansatz

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt begrüsst es, dass der Sicherheitspolitische Bericht in geringerem Umfang, dafür in höherer Kadenz vorgelegt worden ist. Der gehaltvolle, gute Bericht führt klare inhaltliche Ziele und Prioritäten für die Schweizer Sicherheitspolitik auf.

Rolle der Städte

Wie im Berichtsentwurf auch unserer Ansicht nach richtigerweise festgehalten wird, ist die Sicherheitspolitik in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Das vom Bundesrat deklarierte breite Verständnis von Sicherheitspolitik unterstützen und teilen wir. Es ist aber wichtig zu betonen, dass die Städte von sicherheitspolitischen Fragestellungen unmittelbar und oft in erhöhtem Ausmass betroffen sind. Sie erfüllen zentrale Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit. Vor diesem Hintergrund sind wir der Meinung, dass der Rolle der Städte stärker Nachachtung verschafft werden sollte.

Kantonale und interkantonale Prozesse

Kantonale und interkantonale Prozesse (bspw. Aktivitäten der Konkordate) werden im Bericht schwach abgebildet. Dies erscheint als Rückschritt gegenüber dem SIPO B 2016. Die Städteebene ist gar gänzlich abwesend. Als Stadtkanton ist der Themenkomplex urbane Sicherheit – in dem sich zunehmend lokale, regionale und transnationale sicherheitspolitische Herausforderungen und Arbeitsprozesse vermengen – ein wichtiges Anliegen. Es ist wünschenswert, dass das zukunftssträchtige Thema Urbanisierung im SIPO B 2021 aufgenommen würde (wie etwa in der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 gemacht).

Grenzüberschreitende Beziehungen

Ebenso werden die sicherheitspolitisch relevanten, wenn auch oft operativen, grenzüberschreitenden Beziehungen der Kantone und grösseren Städte nicht aufgeführt. Diese stellen eine gelebte Realität dar und werfen die wichtige, wenn auch schwierige Fragen nach ihrer strategischen Koordination auf. Der SIPO B wäre unserer Ansicht nach ein gutes Gefäss, um diese zu klären.

Konkretisierung der Massnahmen

Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind aus unserer Sicht zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

Beschleunigung der Beschaffungsprozesse

Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung empfehlen wir als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.

B. Konkrete Änderungsanträge

Kapitel 2: Lage

- **Grossmächte:** Im Bericht werden China, Russland und die USA mehrfach als «Grossmächte» bezeichnet (S. 3, 7-10, 17.).¹ Dabei fordern China und Russland die USA offenbar «punktuell» heraus. Die zweimal verwendeten Satzteile «fordert die Dominanz der USA punktuell heraus» (S. 10) sind zu streichen.

Begründung: Unter «konkurrierende(n) Grossmächte(n)» (S. 9) ist es üblich, dass man sich herausfordert. Auch die USA fordern China und Russland heraus. Soll mit «punktuell» dargestellt werden, dass die USA nach wie vor die dominierende Supermacht ist, so ist dies entsprechend deutlich festzuhalten.

- **USA - Administration Biden:** Den jüngsten Veränderungen in der US-Aussen- und Sicherheitspolitik ist Rechnung zu tragen. Der Berichtsentwurf ist daher zu aktualisieren.

Begründung: Seit der Ablösung der Administration Trump haben sich verschiedene auch sicherheitspolitische Veränderungen ergeben (Beziehungen zur Nato, zu den Rüstungskontrollregimen, zur Nahostpolitik) die sich auf die Lage auswirken können.

- **Russland - Gesellschaftsmodell:** Im Zusammenhang mit Russland wird auf dessen «Gesellschaftsmodell» (S. 10) verwiesen. Dieser Ausdruck ist wegzulassen oder das entsprechende Modell zu erklären.

Begründung: Mit dem Untergang der Sowjetunion konnte auch deren «Gesellschaftsmodell» überwunden werden. Der Berichtsentwurf postuliert nun ein spezifisches russisches Gesellschaftsmodell. Was sind seine Charakteristika? Wodurch unterscheidet sich dieses von anderen Modellen?

- **Europa:** Im Bericht ist konsequent zwischen «Europa» als geopolitischem Begriff und der «Europäischen Union» als Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten zu unterscheiden. Wo sich der Text auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine bezieht, ist «an der Peripherie» wegzulassen und anstatt dessen «in Osteuropa» zu schreiben.

¹ Dabei ist die Reihenfolge der Nennungen weder konsequent noch nachvollziehbar (z.B. alphabetisch, historisch). So wird zunächst «Russland, China [und], die USA» – genannt (S. 3); dann USA, Russland und China (S. 9f.).

Begründung: Die im Bericht vorgenommene Unterscheidung der Begriffe «Europa und Russland» (S. 8) ist nicht korrekt. Bei Russland westlich des Urals und der Ukraine handelt es sich um osteuropäische Staaten bzw. Gebiete. Moskau ist eine osteuropäische Stadt. Durch die vorgenommene Unterscheidung wird ein europäischer Konflikt (Ukraine-Russland) zu einem Konflikt «an der Peripherie» (S. 2, 7). Spanien beispielsweise ist ein westeuropäisches Land. Ein eventueller Konflikt um Gibraltar würde in der Schweiz wohl kaum als Konflikt an der Peripherie verstanden werden, obwohl zwei Randstaaten darin verwickelt wären (Grossbritannien und Spanien). Durch die Unterteilung in Europa und Russland bzw. die Bezeichnung «Konflikt an der Peripherie» wird dem Schweizer Leser eine erhöhte Sicherheit suggeriert; ein unzulässiges Verfahren.

- **Regionalmächte:** Im Bericht werden «Regionalmächte» (S. 3) genannt. Der Begriff «Regionalmächte» ist zu definieren. Diese Mächte, insbesondere solche mit Bezug zur Schweiz, sind explizit aufzuführen.

Begründung: Der Begriff Regionalmächte ist unklar. Handelt es sich um Mächte mittlerer Grösse? Sind es Staaten mit besonderen wirtschaftlichen (Deutschland, Japan) oder aussenpolitischen (Frankreich, Türkei) Ambitionen? Die Schweizer Sicherheitspolitik kann vom Konkurrenzkampf einzelner Regionalmächte betroffen sein; es ist daher wichtig, zumindest die für die Schweiz bedeutendsten dieser Staaten und ihre Ansprüche zu kennen.

- **Gesellschaftliche Polarisierung:** Es ist auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich - verschärft durch Covid-19 - und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hinzuweisen.

Begründung: Dieses Thema spielt innerstaatlich eine sicherheitsrelevante Rolle (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

- **Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten:** Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten (S. 17) hingewiesen. Dies wird im Kontext terroristischer Aktionen nur indirekt angesprochen («Schweizer Interessen», S. 15). Konkrete Massnahmen zum Schutz und der Rückführung gefährdeter Personen werden nicht beschrieben; dies ist zu ergänzen. Konkrete Optimierungsmassnahmen sind aufzuzeigen (z.B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

Begründung: Die Schweiz muss befähigt sein, jederzeit und weltweit den grösstmöglichen Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies schliesst insbesondere die sichere Rückführung gefährdeter Personen durch eigene Mittel ein.

- **Massenvernichtungswaffen:** Im Zusammenhang mit der «Bedrohungslage Schweiz»² wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt (S. 17f.). Dabei erscheinen Nuklearwaffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen. Der chemische und biologische Bereich ist im Bericht (S. 17f., 24) ebenso aufzuführen.

Begründung: Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Die internationalen Exportkontrollregime umfassen auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

- **Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9)**

Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Begründung: Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

² Der Titel "Bedrohungslage Schweiz" ist nicht korrektes Deutsch und unterschiedlich interpretierbar; er ist anzupassen.

Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt; er soll durch «Vegetationsbrände» ersetzt werden.

Begründung: Der Begriff Waldbrände ist zu eng gefasst.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Begründung: Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

- **Erdbeben:** Das Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung: Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials als «zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz» bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

- **Kooperation und Neutralität:** Dieser Abschnitt (S. 23) ist in der Reihenfolge und der entsprechenden Argumentation umzustellen. Neu sollte er lauten:

«Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen.»

Begründung: Im Selbstverständnis einer breiten - auch ausländischen - Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Dem ist durch die Umstellung Rechnung zu tragen.

- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:** Der Begriff «Respektierung des Völkerrechts» (S. 23) ist in den Text des Abschnitts einzufügen, jedoch aus dem Abschnittstitel zu entfernen.

Begründung: Die Verwendung von durchgängig zwei Begriffen in den vier Abschnitten ist sinnvoll. Die Nennung des Völkerrechts im Text ist ausreichend.

- **Miliz und Dienstpflicht:** Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:

«Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivilschutz, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen.»

Begründung: 1) Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. 2) «weitaus grösste Teil der Feuerwehr»: In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. 3) Armee, Zivilschutz und auch die Feuerwehr legen Bestände fest,

daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivilschutzorganisationen integriert werden können.

Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

- **Armee:** Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:

«Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland.»

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.

- **Bevölkerungsschutz:** Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten:

«Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]»

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.

- **Feuerwehr:** Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

«Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung.»

- **Zivildienst:** Im betreffenden Abschnitt (S. 29) sind einige Präzisierungen erforderlich.

Der erste Satz soll neu lauten:

«Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten *wollen*". (anstatt: «*können*»)»

Begründung: Der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist; er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Durch das Verb «können» wird suggeriert, dass es sich bei Gewissensgründen um eine Art Krankheit handelt.»

Der zweite Satz soll neu lauten:

«Sie können gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten.»

Begründung: Der Satz im vorliegenden Entwurf lautet aktuell: «Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen.» Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art 4 Abs 1 Zivildienstgesetz acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle.

Der dritte Satz soll neu lauten:

«Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken.»

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung «Die Einsätze des Zivildienstes» kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird in unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

Der vierte Satz soll neu lauten:

«Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen.»

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung «Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert» ist zu negativ. Es ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgeboden werden.

Der letzte Satz soll neu lauten:

«Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft.»

Begründung: Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird, nämlich den «Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz».

- **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:** 1) Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: «Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]». 2) Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten. 3) Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt «Zur Stärkung des Schutzes [...]» einzufügen. 4) Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen. 5) Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Begründung: 1) Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. entsprechende analoge Ausführungen unter Ziff. 4 oben). 2) Die Nennung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen. 3) Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie passt daher besser in den genannten Abschnitt. 4) Die meist unterirdischen Sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

- **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements:** In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen.

Begründung: Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

- **Dienstpflichtsystem:** Der Abschnitt soll neu lauten:

1) «Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr.»

Und weiter unten:

2) «Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren.»

Begründung: 1) Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist. 2) Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst i.d.R. wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.

- **Verbesserung der Bestände:** Der Abschnitt soll neu lauten:

«Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben.»

Begründung: Es geht nicht um die «Verbesserung» der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz «Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems» ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.

Für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort danken wir Ihnen im Voraus.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'BJ', with a long horizontal stroke extending to the right.

Beat Jans
Präsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Barbara Schüpbach-Guggenbühl', written in a cursive style.

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Per E-Mail (in Word und PDF):
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Ihr Zeichen: 18. August 2021

Unser Zeichen: 2021.SIDGS.355

RRB Nr.: 930/2021

Direktion: Sicherheitsdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Vernehmlassung des Bundes: Sicherheitspolitischer Bericht. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung der Unterlagen zum titelerwähnten Geschäft. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt dem VBS für die Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts und stimmt dem vorliegenden Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts (nachfolgend: Bericht) grundsätzlich zu.

Der Regierungsrat unterstützt die künftige zeitliche Abstimmung der sicherheitspolitischen Berichterstattung mit der Legislaturplanung der Eidgenössischen Räte. Damit kann der Bericht auch verstärkt als Grundlage für die Parlamentsarbeit verwendet werden.

1.1 Rechtliche Grundlagen

Der vorliegende Entwurf geht nur punktuell und dort ohne nähere Herleitung auf rechtliche Grundlagen ein. Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen determinieren indes massgeblich die Möglichkeiten und Aufgaben der jeweiligen Gemeinwesen. Daher sollte den verfassungsrechtlichen Grundlagen eine grössere Bedeutung beigemessen werden, auch wenn sie sich seit dem letzten Bericht nicht verändert haben.

2. Anträge

2.1 Antrag zu den thematischen Schwerpunkten des Berichts

Es fällt auf, dass der Fokus des Berichts auf militärischen und polizeilichen Themen zu liegen scheint. Andere Themen wie beispielsweise umweltrelevante Gefährdungen oder neue Herausforderungen in den Bereichen Verkehr (unterirdische Transportsysteme, neue Antriebstechnologien) oder Versorgung (bspw. Transporte sehr grosser Mengen verflüssigtem Erdgas) finden kaum oder nur am Rande Erwähnung. Diese hätten jedoch aus unserer Sicht ebenfalls eine etwas vertiefte Auseinandersetzung verdient. So wäre insbesondere das Kapitel 2.3.9 auszubauen.

Zudem könnte diesem Eindruck entgegengewirkt werden, indem die Reihenfolge, wie die Ziele in Kapitel 3.3 aufgezählt werden, angepasst würde, sodass die Ziele zum Schutz und zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen weiter vorne aufgeführt werden.

Gemäss den Ausführungen unter Kapitel 2.3, Bedrohungslage Schweiz, ist davon auszugehen, dass die Schweiz erstens weiterhin nur ein sekundäres Ziel für Anschläge von dschihadistischen Gruppierungen darstellt (Seite 15) und auch eine direkte militärische Bedrohung durch einen terrestrischen Angriff auf die Schweiz kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich ist (Seite 17). Gegenüber Katastrophen und Notlagen ist die Schweiz jedoch gemäss den Erläuterungen im Bericht sehr verletzlich und es ist zu erwarten, dass sich das Risiko künftig tendenziell eher erhöht (Seite 20). Vor diesem Hintergrund wäre es unseres Erachtens angebracht, die Bedrohungssituation der Schweiz aufgrund von Katastrophen und Notlagen in Kapitel 2.3.9 detaillierter darzulegen. Die Aufgaben von Feuerwehr und Rettungsdiensten finden kaum Erwähnung – im Gegensatz zu ihrer grossen Bedeutung im Krisenfall.

Zudem erscheint uns aus denselben Gründen nicht schlüssig, wie die Reihenfolge der unter 3.3 genannten sicherheitspolitischen Ziele zustande kommt:

Ziel 3: *Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung*

Ziel 6: *Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität*

Ziel 7: *Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen*

Ziel 8: *Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit*

Ziel 9: *Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements*

Im Sinne einer hierarchischen Gliederung bezüglich des Gefährdungspotenzials, würden wir es als sinnvoll erachten, die Ziele 7 bis 9 vor den Zielen zu Konfliktführung und Terrorismus zu erwähnen, denn damit würde ihnen automatisch ein höheres Gewicht zukommen.

Dasselbe gilt für die Strukturierung des Kapitels 4.2 zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele.

2.2 Antrag zu Kapitel 2.3.6 Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen

Neben den bereits im Bericht erwähnten nuklearen Waffen sowie Trägermitteln, Sensorik und Drohnen, sind hier erstens die mögliche Bedrohung durch Fernwaffen sowie zweitens Gefährdungen durch chemische und biologische Waffen zu erwähnen.

Im Zusammenhang mit der Bedrohungslage Schweiz wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt. In diesem Zusammenhang fehlt einerseits der Hinweis auf die mögliche Bedrohung durch Fernwaffen, die erst später in Kapitel 4.2.3 Erwähnung findet. Zweitens fehlen Hinweise auf chemische oder biologische Gefährdungen in diesem Bereich ganz. Die Schweiz verfügt über zahl-

reiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Auch die internationalen Exportkontrollregime umfassen diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen. Daher wäre es wichtig, diese Gefährdungen ebenfalls im Bericht aufzunehmen.

2.3 Anträge zu Kapitel 2.3.9 Katastrophen und Notlagen

2.3.1 Antrag zum Titel

Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

2.3.2 Antrag zu den Beispielen im ersten Absatz

Die Beispiele im ersten Absatz zu den Katastrophen und Notlagen sind zu überarbeiten.

Trockenheit und Hitzewellen werden im letzten Satz des ersten Abschnitts auf Seite 20 als Katastrophen bezeichnet, einen Satz zuvor wird die Hitzewelle jedoch als Beispiel für eine Notlage aufgeführt. Eine Trockenheit stellt aus unserer Sicht aber ebenfalls eine Notlage dar, da sie nicht plötzlich eintritt. Die Gefahr des gleichzeitigen Auftretens verschiedener Katastrophen und/oder Notlagen ist zudem nicht nur auf den Naturgefahrenbereich beschränkt, wie dies aufgrund der aktuellen Wahl der Beispiele den Anschein erweckt.

2.3.3 Antrag zu den Ausführungen zu den technikbedingten Gefahren

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z. B. Austritt von Chlorgas), die sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

2.4 Antrag zu Kapitel 3.1 Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz

Unter «Miliz und Dienstpflicht» wird erwähnt, dass die Armee, der Zivilschutz, der Zivildienst und teilweise die Feuerwehr auf dem Milizsystem basieren. Das Wort «teilweise» ist mit «grösstenteils» zu ersetzen.

In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1'244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren, jedoch nur 16 Berufsfeuerwehren. Die aktuelle Formulierung trägt diesem Umstand zu wenig Rechnung.

2.5 Antrag zu Kapitel 4 Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

Das Kapitel 4 ist grundlegend zu überarbeiten.

Wir stellen fest, dass die Kapitel 2, «Lage», und 3, «Sicherheitspolitische Interessen und Ziele», die heutige Situation relativ umfassend und unserer Ansicht nach stringent beschreiben, dass die Beschreibung der Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik in Kapitel 4 jedoch einer Tradition folgt, bei der man sich mit gutem Recht fragen kann, ob sie die Antwort auf die in den vorherigen Kapiteln formulierten Herausforderungen ist.

In Bezug auf den Bevölkerungsschutz gilt es insbesondere darauf hinzuweisen, dass der Bevölkerungsschutz als Verbundsystem in der Realität schon lange deutlich mehr Partner als die fünf genannten Organisationen umfasst bzw. dass sich das jeweils relevante Partnernetzwerk an den Szenarien und der Aufgabe des Schutzes der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen orientiert. Gerade die aktuell herrschende Situation zeigt, dass bei der Bewältigung einer Pandemie aufgrund der vorhandenen Problemstellung nicht die Feuerwehr, die technischen Betriebe oder die Polizei eine zentrale Rolle spielen, sondern die Wissenschaft, die Pharmakonzerne, die Logistikunternehmen, die Bevölkerung, etc.

Auch in Bezug auf die auf Seite 20 des Berichts beschriebenen technikbedingten Gefahren wird klar, dass ein allfälliges Ereignis nicht durch die Partnerorganisationen alleine bewältigt werden könnte. Die Bewältigung einer lang anhaltenden Strommangellage würde die Bevölkerung und die Wirtschaft beispielsweise massiv tangieren. Ein Grossteil der Dienstleistungen für die Bevölkerung wird von privaten und halbprivaten Anbietern erbracht, die bei einer Ereignisbewältigung eine grosse Rolle spielen würden und daher bereits in der Vorsorge eng ins Verbundsystem des Bevölkerungsschutzes einbezogen werden müssten. Gerade wenn es um die Sicherstellung von Versorgungsketten geht, wird dies deutlich. So sind es auch hier nicht in erster Linie die technischen Betriebe oder das Gesundheitswesen, welche die Bevölkerung mit den lebensnotwendigen Gütern versorgen, sondern Grossverteiler, Logistik- und Transportunternehmen.

Weiter stellen sich in Krisensituationen sehr schnell finanzielle Fragen. Nicht nur die aktuelle Pandemie, sondern auch die aktuellen Diskussionen rund um eine Erdbebenversicherung Schweiz oder das Szenario einer Strommangellage zeigen, dass versicherungstechnische Fragen zentral bei der Bewältigung zahlreicher Ereignisse sind und daher auch diese Institutionen im System des Bevölkerungsschutzes Beachtung finden müssen.

Ein zeitgemässer Bevölkerungsschutz bleibt deshalb aus unserer Sicht nicht in der traditionellen Denkweise behaftet, sondern versucht in Zusammenarbeit mit all diesen Partnern die gestellten Herausforderungen anzugehen. Entsprechend sind beispielsweise schon heute in der Praxis deutlich mehr Partner in den Kantonalen Führungsorganen als die fünf genannten Partnerorganisationen vertreten, sodass in diesem Bereich der sicherheitspolitische Bericht sogar der heute gelebten Realität deutlich hinterherhinkt.

Eine ähnliche Diskrepanz sehen wir auch zwischen den identifizierten geopolitischen/strategischen Trends und den Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele. Diesbezüglich gewinnen eine neutrale Leserin bzw. ein neutraler Leser unseres Erachtens kaum den Eindruck, dass die erwähnten Massnahmen im besonderem Masse dazu geeignet sind, mit den in den vorherigen Kapiteln richtigerweise erwähnten Herausforderungen umgehen zu können. So wird zum Beispiel zu Beginn des Berichts darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin «von grossem Tempo geprägt» sind (Seite 2) und dass «das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahrzehnten noch höher geworden ist» (Seite 24). Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren «rasch und richtig reagieren» können muss (Seite 2). Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Zu denken sei in diesem Zusammenhang, insbesondere im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf die hybride Konfliktführung, beispielsweise an

eine Beschleunigung der Beschaffungsprozesse. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen. Auf diese Weise könnte dieser Diskrepanz entgegengewirkt werden.

Soll der Bericht auch – direkt oder indirekt – ein Steuerungsinstrument sein, dann sind unseres Erachtens im Zusammenhang mit den am Ende des Berichts genannten Massnahmen zudem immer auch die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

2.6 Detailanträge zu Kapitel 4 Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

2.6.1 Anträge zu Kapitel 4.1 Politikbereiche und Instrumente

2.6.1.1 Antrag bzgl. Erwähnung der Feuerwehr

Die Feuerwehr sollte im Bericht ebenfalls Erwähnung finden.

Sie ist das Hauptinstrument zur Bekämpfung von Bränden, Naturereignissen, ABC-Ereignissen und zur Abwehr weiterer, vorab technischer, Gefahren wie z. B. Personenbergung bei Unfällen, Menschenrettungen usw. Die Feuerwehr sorgt flächendeckend für den Ersteinsatz innert weniger Minuten. Sie ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren rund um die Uhr einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit in unserem Land.

2.6.1.2 Antrag bzgl. Erwähnung des Zivilschutzes

Der Zivilschutz ist in diesem Kapitel ebenfalls separat aufzuführen.

Der Zivilschutz garantiert die Durchhaltefähigkeit der Ersteinsatzformationen bei Grossereignissen, Katastrophen und in Notlagen. Er übernimmt dabei die folgenden Aufgaben: den Schutz und die Rettung der Bevölkerung, die Betreuung schutzsuchender Personen, die Unterstützung der Führungsorgane, die Unterstützung der Partnerorganisationen und den Schutz der Kulturgüter. Er ist somit ein unverzichtbares Instrument der Sicherheitspolitik der Schweiz.

2.6.1.3 Antrag bzgl. Erwähnung des zivilen Ersatzdienstes

Der zivile Ersatzdienst sollte an dieser Stelle nicht erwähnt werden.

Zwar leisten aktuell zahlreiche Militärdienstpflichtige zivilen Ersatzdienst. Dieser ist aber kein sicherheitspolitisches Instrument im eigentlichen Sinn. Die Zivildienstleistenden sind gerade nicht in einem Gesamtsystem organisiert, sondern bloss punktuell einsetzbar. Auch entspricht die Ausgestaltung des Zivildienstes mit Auswahlmöglichkeiten punkto Dienstleistung einem Ersatzdienst und nicht einem sicherheitspolitischen Instrument. Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken. Die Aufgebotsfrist beträgt aber rund zwei Wochen. Damit ist der Zivildienst nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert. Dass derzeit die Beiträge des Zivildienstes bei Katastrophen und in Notlagen im Rahmen der Arbeiten zum «Bericht über

die Alimentierung von Armee und Zivilschutz» geprüft werden, wird begrüsst. Sofern diese Arbeiten Veränderungen hinsichtlich des Einsatzes des Zivildienstes bei Katastrophen und in Notlagen mit sich bringen, kann und soll der zivile Ersatzdienst selbstverständlich in einem künftigen sicherheitspolitischen Bericht als Instrument aufgenommen werden.

2.6.2 Antrag zu Kapitel 4.2.8 Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

Die Beispiele für die künftige Nutzung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen sind anzupassen.

Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Die meist unterirdischen sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien jedoch kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

2.6.3 Anträge zu Kapitel 4.2.9 Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements

2.6.3.1 Antrag bzgl. der Kantonalen Führungsorgane (KFO)

In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorgane (KFO) ebenfalls aufzuführen.

Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

2.6.3.2 Antrag zum Krisenmanagement auf Stufe Bund

Auf Seite 40 wird das Krisenmanagement auf Stufe Bund ausgeführt. Demnach hat es sich die Bildung eines massgeschneiderten, den Erfordernissen der Lage angepassten Stabs auf Stufe Departement bewährt, der neben dem Bundesstab Bevölkerungsschutz (oder der Einsatzorganisation fedpol) im Einsatz stehen soll. Wir beantragen, diese Formulierung dahingehend anzupassen, dass klar auf die Schwierigkeiten des Einsatzes zweier unterschiedlicher Stäbe hingewiesen wird. Zudem soll darauf eingegangen werden, wie deren Rollen und Verhältnis zueinander in Zukunft geklärt werden sollten.

Aus unserer Sicht hat die Coronapandemie deutlich gezeigt, dass sich der Einsatz zweier Krisenstäbe eben gerade nicht bewährt bzw., dass, sofern an dieser Zweiteilung festgehalten wird, intensiv an ihren Rollen und ihrem Verhältnis gearbeitet werden muss. Es wird zwar unten auf Seite 40 kurz erwähnt, dass die Rollen der Stäbe und ihr Verhältnis zueinander klarer geregelt werden müssen, dieser Hinweis ist jedoch unseres Erachtens zu wenig deutlich. Verschiedene Kantone haben in der Auswertung der Bewältigung der ersten Welle darauf hingewiesen, dass es unter anderem oftmals unklar war, an wen sie sich mit Ihrem Bedürfnissen wenden sollten. Die Organisation des Bundes war grundsätzlich nicht nachvollziehbar. Diesem Umstand wird in der derzeit vorliegenden Version des Berichts zu wenig Rechnung getragen. Stattdessen liegt der Fokus ganz klar auf den positiven Eigenschaften der aktuellen Organisationsform.

2.6.3.3 Antrag zur Massnahme «Verbesserung der Bestände von Zivilschutz und Armee»

Auf Seite 41 unten wird die Verbesserung der Bestände von Zivilschutz und Armee als eine Massnahme zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements erwähnt. Statt von «Verbesserung» sollte von einer «Sicherung» der Bestände die Rede sein.

Bei den Beständen von Zivilschutz und Armee geht es nicht um eine Verbesserung (so der Berichtsentwurf), sondern um deren Sicherstellung. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems hat zumindest unter den Kantonen bereits begonnen. Dabei spielt der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem aus dem Jahr 2016 eine wichtige Grundlage.

2.6.3.4 Antrag bzgl. Aufnahme einer weiteren Massnahme zur Förderung der Miliztätigkeit

Es ist zu prüfen, ob die am Ende dieses Kapitels aufgeführten Massnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements mit einer weiteren Massnahme zur Förderung der Miliztätigkeit, beispielsweise in der Feuerwehr, in Führungsorganen oder bei den Samaritern, ergänzt werden sollten.

Nicht nur der Zivilschutz und die Armee, sondern auch andere Organisationen, die auf der Basis des Milizsystems Aufgaben im Bereich des Krisenmanagements wahrnehmen, sehen sich zunehmend mit Rekrutierungsproblemen konfrontiert. Durch das Schaffen von Anreizen für den Dienst in der Feuerwehr, in einem Führungsorgan, bei den Samaritern oder bei einer anderen Organisation, die Aufgaben im Bereich des Krisenmanagements wahrnimmt, könnte dieser Problematik entgegengewirkt werden. Da der Bevölkerungsschutz aus einem Zusammenwirken zahlreicher Partner besteht, ist es unseres Erachtens erforderlich, in diesem Zusammenhang auch Massnahmen zu deren Stärkung vorzusehen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Beatrice Simon
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Sicherheitsdirektion
- Direktion für Wirtschaft, Energie und Umwelt



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de la défense, de la
protection de la population et des sports
Palais fédéral est
3003 Berne

Courriel : patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Fribourg, le 17 août 2021

Rapport sur la politique de sécurité

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 28 avril 2021, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions. Nous nous déterminons comme suit.

1. Remarques générales

Nous relevons la qualité et la pertinence de la vision stratégique présentée. Nous notons toutefois que le rapport est très orienté du côté militaire et protection de la population et laisse peu de place aux autres composantes professionnelles de la sécurité.

En outre, la notion de cadre légal n'est pas abordée, alors qu'elle est fondamentale. Le cadre légal actuel peut représenter un facteur limitatif déphasé par rapport aux menaces présentées dans le rapport : dans bien des cas, le respect strict des libertés individuelles l'emporte sur l'intérêt collectif de la société et n'autorise pas la mise en œuvre de mesures jugées appropriées par les acteurs de la sécurité. Le risque induit d'anesthésie de l'appareil sécuritaire constitue une menace en soi.

S'agissant de la mise en œuvre, nous relevons que les solutions proposées ne dépassent pas le cadre de l'intention. Il conviendrait d'être beaucoup plus concret en intégrant une réelle stratégie des moyens. Sans elle, les objectifs définis et leur mise en œuvre générale restent trop abstraits.

Enfin, s'agissant de la gouvernance, nous constatons que la répartition des tâches et missions entre Confédération et cantons n'est pas abordée. L'articulation des différents leaderships devrait être clarifiée.

2. Remarques particulières

2.1. Chapitre 2 Situation actuelle

Ad 2.1.1 Concurrence accrue des grandes puissances

Il conviendrait selon nous de donner davantage de poids à la volonté grandissante de leadership de la Chine, qu'attestent son influence de plus en plus déterminante en Afrique et dans d'autres régions

du monde, sa forte montée en puissance du point de vue militaire, sa volonté de conquête spatiale, etc. Sa stabilité politique et sa vision à long terme sont des atouts déterminants dans cette stratégie face aux systèmes démocratiques occidentaux en perpétuelle mutation.

Ad 2.1.2 Mondialisation et régionalisation

Il conviendrait d'accentuer sur les notions de fragilité et de vulnérabilité en termes de production autonome de matériel sensible (informatique, technique, médical, etc.). La pandémie de Covid-19 a révélé en la matière un certain nombre de défaillances.

Ad 2.1.4 Polarisation sociale

Ce chapitre mériterait d'être développé. Du point de vue policier, ce thème constitue le terreau des défis futurs initiés aujourd'hui par certains mouvements radicaux à l'encontre de notre système démocratique et de ses diverses autorités (politiques, judiciaires...). Nous suggérons d'affiner l'analyse de ces nouvelles tendances et d'esquisser des scénarios de réponse.

Ad 2.1.5 Développement du modèle de conflit

Sous ce chapitre ou ailleurs, une place devrait être faite aux nouvelles formes de conflit restant sous le seuil du conflit militaire. Certaines zones de conflit sont en outre marquées par une perte du primat politique, avec l'intervention de groupes militaires privés du type Groupe Wagner, qui ont un potentiel de nuisance extrême, au même titre que des acteurs privés indépendants dans des domaines connexes comme la technologie ou l'information.

Ad 2.3.4 Extrémisme violent

La définition politique de l'extrémisme violent (extrême gauche, extrême droite) doit être relativisée, car désormais tous types d'idées radicales sont susceptibles de conduire à un extrémisme violent, spécialement dans le contexte actuel où son seuil d'inhibition a tendance à baisser. Cette évolution vers une multiplication des formes de remise en question de l'Etat, de ses valeurs démocratiques et de son fonctionnement est une source de grande inquiétude.

Ad 2.3.9 Catastrophes et situations d'urgence

S'agissant des dangers de nature technique, les dangers de nature chimique devraient être mentionnés.

2.2. Chapitre 3 Intérêts et objectifs de la politique de sécurité

Ad 3.1 Principes

Le principe de subsidiarité ne devrait pas servir de prétexte à la Confédération, respectivement à l'Armée, pour ne pas intervenir. Si, lors de l'établissement d'une stratégie globale pour faire face à une catastrophe ou une situation d'urgence, un centre de gravité est identifié comme clé pour maîtriser la situation et emporter la décision, alors les moyens fédéraux doivent être déployés afin de contrôler ce centre de gravité. En d'autres termes, il ne faut pas attendre que les moyens cantonaux ne suffisent plus pour déployer des moyens fédéraux. Il s'agit là, certes, d'un changement de paradigme fondamental, en faveur duquel plaide toutefois l'expérience acquise dans la gestion de la pandémie de Covid-19 : dans la mesure où l'atteinte de l'immunité collective de la population a été identifiée comme centre de gravité principal dans l'élaboration de la stratégie globale, l'Armée, comme réserve stratégique, aurait dû être employée massivement dans la campagne de vaccination nécessaire à la réalisation de cet objectif principal.

S'agissant du système de milice et de l'obligation de servir, cette dernière demeure la meilleure solution pour assurer l'approvisionnement des effectifs. En revanche, force est de constater, à l'aune de l'expérience de la crise Covid-19, que le système de milice actuel ne permet pas à l'Armée d'intervenir dans la durée. Des réflexions devraient dès lors être menées pour perfectionner le système. En outre, la crise pandémique a démontré que le service civil n'était pas un acteur mobilisable ni une force d'appui en cas de crise.

Ad 3.3 Objectifs

De manière générale, les objectifs proposés sont pertinents. Ils devraient néanmoins être complétés par une véritable stratégie des moyens (cf. remarques générales.)

2.3. Chapitre 4 Mise en œuvre : domaines politiques et instruments de la politique de sécurité

Ad 4.1 Domaines politiques et instruments

S'agissant du paragraphe consacré à la protection de la population, sa première partie prête à confusion en laissant entendre que la protection de la population est une organisation, alors qu'il s'agit d'un système coordonné. Nous proposons de modifier le début du paragraphe comme suit : « La protection de la population est un système coordonné composé des organisations partenaires suivantes : police, sapeurs-pompiers, services de santé, services techniques et protection civile. Elle est compétente pour la protection de la population et de ses bases vitales en cas de catastrophes et de situations d'urgence. Les cinq organisations partenaires et des tiers (par exemple l'armée) collaborent à la prévention et à la maîtrise des événements, sous la direction des organes cantonaux de conduite (OCC). La conduite et la disponibilité des moyens relèvent principalement de la responsabilité des cantons. [...]».

Quant au paragraphe consacré à la police, il est trop succinct et incomplet en regard de l'apport fondamental des polices à l'atteinte des objectifs de la politique de sécurité. Nous relevons en outre que, contrairement à ce qui est affirmé, l'Office fédéral de la police n'a souvent ni les moyens, ni les compétences, ni même le fort pour être légitime à coordonner la coopération policière nationale et internationale.

Ad 4.2.8 Améliorer la protection contre les catastrophes, la préparation aux situations d'urgence et la capacité de régénération

La thématique du recrutement, respectivement de l'alimentation des formations, devrait être abordée sous ce point, en particulier s'agissant de l'alimentation de la Protection civile.

Avec ces remarques, nous accueillons favorablement ce projet de rapport sur la politique de sécurité de la Suisse.

En vous remerciant une nouvelle fois de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique



Genève, le 7 juillet 2021

Le Conseil d'Etat

3112-2021

Département fédéral de la défense de la
protection de la population et des sports
Madame Viola Amherd
Conseillère fédérale
Palais Fédéral Est
3003 Berne

Concerne : rapport sur la politique de sécurité

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 28 avril 2021, par laquelle vous avez invité le gouvernement cantonal à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge. Il vous en remercie et salue la décision de produire un rapport par législature, dans un format plus synthétique qu'auparavant.

Si notre Conseil adhère pleinement aux objectifs et aux principes fondamentaux énoncés dans le rapport en consultation, il regrette cependant que la problématique de l'urgence climatique y soit insuffisamment traitée, de même que certains mouvements extrémistes liés à l'écologie radicale, aux idéologies complotistes ou à des groupes plus spontanés de contestation sociale. Par ailleurs, différentes mesures proposées restent encore abstraites.

En revanche, la proposition de renforcer les représentations suisses à l'étranger et de transformer l'Administration fiscale des douanes (AFD) en un *Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières* retient notre vif intérêt. Ceci devrait en effet conduire à une clarification du rôle de la Confédération, notamment sur le plan des contrôles aux frontières dans les aéroports, mais également à un renforcement des effectifs aux frontières terrestres. Pour le détail, nous vous renvoyons à l'analyse annexée qui fait état d'un certain nombre de commentaires et d'attentes.

Par rapport au contexte général, la situation internationale évolue à un rythme soutenu. Le rapport fait état des menaces et des risques, ainsi que de la vulnérabilité croissante, due à des facteurs aussi divers que la digitalisation, les crises à la périphérie de l'Europe et les événements climatiques extrêmes, sans oublier la problématique des pandémies.

La coopération, la sécurité et la stabilité au niveau international, comme au niveau suisse, doivent être renforcées, tant en favorisant la coopération policière dans la lutte contre le crime organisé que dans la détection précoce des menaces et de l'espionnage, en augmentant la capacité de traiter ce qui présente un risque pour notre sécurité intérieure. Le

renforcement dans la coordination des structures de conduite de crise et des institutions fédérales et cantonales est un objectif à atteindre pour lequel notre Conseil s'investit, conscient qu'il s'agit d'un gage de réussite dans ce domaine et de stabilité sociale, climatique, économique et politique.

L'interdépendance des pays au niveau sécuritaire et climatique n'est plus à démontrer et c'est pour cette raison que la Suisse doit favoriser la tenue de conférences à haut niveau, telles que celles concernant la résolution de conflits, les changements climatiques et la promotion de la paix. En favorisant la venue d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales, la Suisse se renforcera d'autant plus sur la scène internationale en permettant le développement d'une sécurité globale, au travers de la Genève internationale.

C'est pourquoi, même s'il soutient ce rapport, notre Conseil s'inquiète des pourparlers entre l'Europe et la Suisse qui, selon leur issue, pourraient être un facteur affaiblissant pour la Suisse en l'isolant.

Nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien prêter aux observations de notre Conseil et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Riglietti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe mentionnée

Copie à (version Word et PDF) : patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Procédure de consultation relative au Rapport sur la politique de sécurité
Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

1. Introduction

Le rapport sur la politique de sécurité a été étudié et les commentaires se focalisent principalement sur les objectifs (chapitre 3) et leur mise en œuvre (chapitre 4) dans une même analyse.

2. Points 1 et 2

Il est surprenant de ne pas trouver de mention de la problématique climatique ou même l'urgence climatique en tant qu'enjeux de société et politique, notamment sous l'angle de la polarisation.

Même constat sous le point "état de la menace", notamment en lien avec l'extrémisme violent et/ou avec les catastrophes naturelles. Jusqu'ici, la revendication climatique est essentiellement pacifique, mais certaines actions – occupation de lieux symboliques (banques par exemple), occupation de type "zadiste" – tendent à démontrer un potentiel de "radicalisation", certes contenu à ce jour. Le rapport mentionne la scène de la cause animale comme relevant de l'extrémisme violent. On ne peut pas exclure une dérive de même type pour certains segments de la lutte en lien avec le changement climatique.

Le rapport mentionne les mouvements d'extrême droite et gauche ainsi que ceux qui défendent la cause animale. Outre ces mouvements et ceux décrits dans le paragraphe précédent, il conviendrait de mentionner aussi les mouvements sociaux type "gilets jaunes" dont les militants n'ont pas tous une position très claire sur l'échiquier politique. Avec la crise économique consécutive à la pandémie Covid-19, ces mouvements sociaux de contestation pourraient prendre de l'envergure à l'avenir.

Les mouvements complotistes, dont les adhérents à cette idéologie ne se situent pas tous non plus clairement sur l'échiquier des extrêmes politiques, devraient aussi être clairement mentionnés dans le chapitre 2.3.4 car leur potentiel de violence n'est plus à démontrer.

La pandémie est identifiée comme un danger de nature sociétale. Tous les cantons n'adhèrent pas à ce classement dans les catégories de dangers. Certains la mentionnent comme étant un danger naturel (une pandémie étant une maladie biologique qui se répand à large échelle chez les humains), tandis que d'autres, comme le canton de Genève, la classe sous danger sanitaire (c'est-à-dire d'origine naturelle mais avec un potentiel de nuisance au niveau sociétal). Il serait opportun d'adopter une définition homogène pour toute la Suisse.

Sous le chiffre 2.3.9, la première phrase du 4^e paragraphe est contradictoire. Le propos devrait être de souligner l'augmentation de la dépendance de la société aux infrastructures critiques en tant que danger.

3. Point 3.1

S'agissant de la coopération et de la neutralité, un résultat négatif des négociations avec l'Europe pourrait compromettre la coopération et engager la Suisse dans une dynamique isolationniste qui ne favoriserait pas la sécurité. Il est illusoire de croire que la stabilité intérieure de la Suisse n'est pas dépendante de celle des autres pays et de sa capacité à recevoir et transmettre des informations pertinentes, ceci au bon moment.

Le rapport mentionne parmi les principes le *fédéralisme* et la *subsidiarité* en matière de politique de sécurité. Les attaques de type cyber figurent au rang des principales menaces. Malgré le renforcement des compétences cyber au sein de l'armée, on observe dans ce domaine une forme de retrait de la Confédération avec des compétences nouvelles qui reviennent aux cantons ou aux centres régionaux. Il n'est pas certain que ce désistement soit le plus efficace face à ce phénomène qui se joue de toutes les frontières. La mise en œuvre des principes susmentionnés doit être questionnée selon les problématiques et les menaces.

3. Point 3.3

Objectif 1

Nous sommes du même avis, à savoir que la capacité de détecter précocement les menaces est gage de réussite. Il ne faut toutefois pas négliger sa gestion et cet objectif n'en fait pas partie, ce qui nous semble un peu court et manquer de pragmatisme.

La Suisse est une caisse de résonance des conflits et des situations de crise sur le plan international. La présence de l'Organisation des Nations Unies (ONU), des représentations étatiques étrangères ainsi que de plusieurs organisations non gouvernementales mobilisent de nombreuses personnes pour des manifestations ou sommets diplomatiques. Le renforcement de la détection précoce des menaces et des dangers raffermira également la sécurité dans l'espace intérieur national contre toutes les formes de revendication.

Le rapport ne décrit toutefois pas la manière concrète dont la détection est renforcée.

Objectif 2

La Suisse doit aussi s'investir proactivement dans la tenue de conférences internationales pour affirmer sa position sur la scène internationale. Dans ce domaine, elle a démontré son savoir-faire et sa rapidité à mettre sur pied une sécurité et un accueil optimaux qu'aucun autre pays n'arrive à faire. Il serait dommageable de galvauder ces compétences dans une période aussi instable qu'actuellement.

Objectif 3

Pas de remarque.

Objectif 4

C'est à notre avis l'objectif le plus difficile à réaliser. La rapidité de la transmission d'une information par les réseaux sociaux, sa manipulation au travers de réseaux criminels permettant d'augmenter sa visibilité sur les sites internet (utilisation des "fermes à click") en vue de déstabiliser un Etat, une institution, une entreprise ou une personnalité sont des menaces difficiles à contrer si la Suisse ne détient pas des outils de veille performants.

Cet objectif doit se concevoir à long terme pour la population suisse. L'éducation à l'esprit critique, au respect de la science, au contrôle des sources, etc. doit se faire à l'école principalement. Cet objectif se construit sur une génération et ne peut se déclarer tel quel.

Objectif 5

Cet objectif devrait mener la Suisse et les cantons à se doter d'entités étatiques de lutte et de contre-attaque en matière de cyber-criminalité. Pour cela, un développement conséquent de la formation

doit être mené pour que dans ce gisement stratégique, ce ne soit pas des entreprises privées avec du personnel étranger qui soient impliquées.

La robustesse du système de transmission et de ses composants est également une faiblesse dans la cyber-galaxie car elle offre bien souvent des portes d'entrées aux groupes criminels qui agissent dans ce domaine. La Suisse aurait tout intérêt, pour garantir une certaine souveraineté, à développer ses propres composants et systèmes de transmission, sans parler de cryptage, au travers de ses hautes écoles.

L'Etat devrait pouvoir intervenir plus efficacement contre les cyber-attaques dans les domaines de l'économie et de la société. L'interdépendance des systèmes informatiques menace l'ensemble des acteurs tant étatiques que privés. A cet égard, la collaboration de l'Etat avec le secteur privé dépend encore trop fortement de la bonne volonté de ce dernier.

Dans la partie "état de situation", il est clairement mentionné que la digitalisation est également source de vulnérabilité, ce que le présent objectif confirme. Il est proposé d'augmenter la résilience de la Suisse dans le cyber-domaine. Il manque de notre point de vue d'éléments concrets dans ce domaine, ne serait-ce qu'en insistant sur la nécessité de disposer de plans de continuité. Les moyens à déployer qui apparaissent sous le chiffre 4.2.5 semblent (encore) très abstraits.

Objectif 6

Hormis les points développés dans cet objectif et leur réalisation, un élément incontournable n'est que très peu mentionné, à savoir la coordination entre le Service de renseignement de la Confédération (ci-après : SRC) et les polices cantonales. La politique de sécurité partagée entre la Confédération et les cantons doit se renforcer. Il est constaté parfois une certaine latence entre la transmission de l'information et la prise en compte des réalités opérationnelles et sociétales de Genève par Berne. La conséquence pourrait être dramatique si l'échange d'information ou la rapidité de transmission de celle-ci faisait défaut, pouvant amener, par exemple, à ce qu'un extrémiste potentiel passe à l'acte avant que l'information n'arrive ou soit prise en compte par le SRC ou fedpol.

Le Ministère public de la Confédération (ci-après : MPC) devrait mener une politique de "tolérance zéro" à l'encontre de ces phénomènes. La poursuite pénale doit se déployer plus rapidement lors de soupçons d'infraction, même si les résultats s'avèrent de peu de gravité au final. Les mesures énoncées en page 38 de ce rapport contribuent à l'aspect de prévention ou de détection précoce. Le MPC devrait poursuivre toute infraction, de la plus faible à la plus grave, dans les contextes du terrorisme, de l'extrémisme violent et du crime organisé. Comme le démontre la pratique, les ouvertures pénales au niveau du canton, pourtant de la compétence du MPC, ne devraient pas devenir une habitude par manque de réactivité de la Confédération.

Objectif 7

S'agissant de l'interdépendance, l'expérience de la Covid-19 a clairement démontré les risques liés aux chaînes mondiales dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays (ci-après : AEP). Les pénuries d'approvisionnement de matériel de protection médical et de produits pharmaceutiques au début de la pandémie en sont une illustration. Aussi, les lacunes dans la préparation aux crises mises en lumière par la pandémie doivent être comblées au plus vite. Par conséquent, dans une approche globale de la politique de sécurité, il est nécessaire de soutenir les démarches visant à réévaluer notamment les stocks obligatoires de produits thérapeutiques et à adapter les réserves de denrées alimentaires. De même, il y a lieu d'encourager toute mesure visant à renforcer la résilience et la sécurité de l'AEP, en particulier de l'approvisionnement énergétique, de la logistique et des TIC (secteur de l'informatique et des télécommunications) en cas de crise.

Enfin, si le système de l'AEP repose avant tout sur la collaboration entre le secteur privé et l'Etat, les premiers enseignements tirés de la crise de la Covid-19 démontrent clairement son importance et ses conséquences pour la protection de la population. Cela met en évidence la nécessité d'étendre

les synergies entre AEP et protection de la population, respectivement entre l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique (OFAE) et l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP).

Objectif 8

Pas de remarque.

Objectif 9

Les exercices dont il est fait mention l'ont démontré, la collaboration est l'art le plus difficile dans une gestion de crise. Chacune et chacun a à cœur de garantir sa souveraineté et une culture de la gestion de crise devrait être mise en place.

Genève devrait aussi s'engager régulièrement dans des exercices de gestion de crise à tout niveau afin de tester sa capacité à mobiliser et à gérer une crise au travers d'exercices divers. Les enseignements ainsi tirés devraient ensuite permettre d'engager des formations et la mise en place de moyens pour la gestion par le dispositif ORCA. On pourrait même imaginer développer un centre de gestion de crise au niveau international à Genève.

Sous le chiffre 4.1, il est mentionné la protection de la population avec les cinq partenaires dont la police et, un peu plus bas, la police est prise individuellement. Afin d'être en adéquation avec le concept de protection de la population, il conviendrait de monter le paragraphe de la police sous celui de la protection de la population.

Sous le chiffre 4.2, plus particulièrement au point 4.2.1, il faut soutenir la volonté *d'accroître les capacités permettant de traiter de grandes quantités de données* (page 31). L'enjeu ici n'est pas que technologique, il relève également de la protection des données. Cette thématique doit être intégrée. Sous le chiffre 4.2.1, le renforcement des représentations suisses à l'étranger permettrait de réduire la dépendance de la Suisse vis-à-vis d'autres Etats pour la détection précoce et de la récolte d'informations. Cette proposition est donc à saluer.

Sous le chiffre 4.2.4, aucune nouvelle mesure n'est annoncée. Quelques mots sur l'éducation des jeunes afin de les doter de moyens propres de réflexion sur la qualité des informations qui leur parviennent pourraient constituer une piste de mesures à long terme.

Sous le point 4.2.6 les moyens énoncés sont intéressants, par exemple le traitement des données des dossiers passagers (données PNR) ou encore les accords de Prüm, pour autant que les ressources idoines y soient affectées.

La proposition de transformer l'Administration fédérale des douanes (ci-après : AFD) en un *Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières* est également intéressante, en lien avec l'exploitation des données PNR. Il s'agit de poser ici la question du rôle de l'AFD, notamment dans le contrôle des frontières dans les aéroports. L'accord entre le canton de Genève et le Corps des gardes-frontière (Cgfr) pourrait au final s'avérer les prémices d'une évolution. A l'heure de la fermeture des frontières en temps de Covid-19, il est apparu pour le moins incongru que deux autorités différentes se partagent la responsabilité d'une frontière, selon qu'elle est intérieure ou extérieure. Et si Genève avait décidé de ne pas fermer la frontière extérieure ? En outre, il devient impératif de renforcer les effectifs qui effectuent les contrôles aux frontières.

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Per E-Mail an:
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Glarus, 17. August 2021
Unsere Ref: 2021-109

Vernehmlassung i. S. «Sicherheitspolitischer Bericht»

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Dass der Sicherheitspolitische Bericht künftig alle vier Jahre vorgelegt werden soll, wird begrüsst, ebenso die Reduktion des vorliegenden Entwurfes gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte. Die Entwicklungen im Bereich der Sicherheitspolitik im Vergleich zu früheren Jahrzehnten sind deutlich dynamischer und volatiler verlaufen sowie auch internationaler geworden, was eine regelmässige Überprüfung der eigenen Position in angemessener Form bedingt. Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind jedoch zu konkretisieren. Dabei sollen die wichtigsten Projekte genannt und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes versehen werden.

Im Bericht wird richtigerweise festgehalten (Kap. 4.2.8), dass die erfolgreiche Bewältigung von Ereignissen eine sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung voraussetzt. Diese Erkenntnis wurde bereits vor über zehn Jahren gewonnen. Die rechtlichen Voraussetzungen sind gegeben. Nach wie vor fehlt es aber an einem konkreten Projektauftrag. Wir fordern, dass im Sicherheitspolitischen Bericht festgehalten wird, dass die Beschaffungsprozesse für solche prioritären Projekte massiv beschleunigt werden müssen. Andernfalls wird die Schweiz mehrere der formulierten Ziele nicht oder zumindest nicht rechtzeitig umsetzen können.

Im Weiteren verweisen wir auf die Stellungnahmen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF).

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

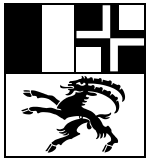


Benjamin Mühleemann
Landesstatthalter



Hansjörg Dürst
Ratschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):
- patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch



Sitzung vom

10. August 2021

Mitgeteilt den

11. August 2021

Protokoll Nr.

732/2021

Eidgenössisches Departement für Verteidigung
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Generalsekretariat
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Sicherheitspolitischer Bericht

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Regierung begrüsst, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen und dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde. Die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren teilweise verschärft. Die internationalen Entwicklungen sind von hoher Geschwindigkeit und Ungewissheit geprägt. Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz des sicherheitspolitischen Berichts folgerichtig und eine Kürzung desselben zielführend.

Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit

einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen. Die im Bericht aufgeführten Massnahmen entsprechen öfters eher Absichtserklärungen. Wesentlich sind aber die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Kapitel 2) jedoch noch zu breiter Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Kapitel 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind.

Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des Eidgenössisches Departements für Verteidigung Bevölkerungsschutz und Sport VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen. Die Schweiz muss auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren rasch und richtig reagieren können. Mit den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Sie sind daher entsprechend anzupassen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Punkten des sicherheitspolitischen Berichts

A. Bemerkungen zu Kapitel 2: Lage

Europa (Ziff. 2, S. 2, 7, 8)

Im Bericht ist konsequent zwischen Europa als geopolitischem Begriff und der Europäischen Union als Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten zu unterscheiden. Wo sich der Text auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine bezieht, ist "an der Peripherie" wegzulassen und stattdessen "in Osteuropa" zu schreiben. Andernfalls wird ein europäischer Konflikt zu einem Konflikt "an der Peripherie", sodass eine vermeintlich erhöhte Sicherheit suggeriert wird.

Gross- und Regionalmächte (Ziff. 2, S. 3, 7-10, 17)

Im Bericht werden China, Russland und die USA mehrfach als Grossmächte bezeichnet, wobei China und Russland die USA punktuell herausfordern. Soll damit dargestellt werden, dass die USA nach wie vor die dominierende Supermacht ist, so ist dies klarzustellen.

Die Regionalmächte, insbesondere solche mit Bezug zur Schweiz, sind explizit aufzuführen. Die Schweizer Sicherheitspolitik kann vom Konkurrenzkampf einzelner Regionalmächte betroffen sein. Es ist daher wichtig, zumindest die für die Schweiz bedeutendsten dieser Staaten und ihre Ansprüche zu kennen.

USA - Administration Biden (Ziff. 2.2, S. 9 f.)

Den jüngsten Veränderungen in der US-Aussen- und Sicherheitspolitik ist Rechnung zu tragen. Seit der Ablösung der Administration Trump haben sich verschiedene auch sicherheitspolitische Veränderungen ergeben (Beziehungen zur Nato, zu den Rüstungskontrollregimen, zur Nahostpolitik), die sich auf die Lage auswirken können. Der Berichtsentwurf ist daher zu aktualisieren.

Gesellschaftliche Polarisierung (Ziff. 2.3, S. 12 f.)

Es ist auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich – verschärft durch Covid-19-Pandemie – und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hinzuweisen. Dieses Thema spielt innerstaatlich eine sicherheitsrelevante Rolle (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten (Ziff. 2.3.5, S. 17)

Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten hingewiesen. Die Schweiz muss befähigt sein, jederzeit und weltweit den grösstmöglichen Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies schliesst insbesondere die sichere Rückführung gefährdeter Personen durch eigene Mittel ein. Der Bericht ist deshalb mit konkreten Massnahmen zum Schutz und zur Rückführung gefährdeter Personen zu ergänzen. Konkrete Optimierungsmassnahmen sind aufzuzeigen (z.B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

Massenvernichtungswaffen (Ziff. 2.3.6, S. 17 f.)

Im Zusammenhang mit der "Bedrohungslage Schweiz" wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt darunter Nuklearwaffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen. Der chemische und biologische Bereich fehlt, ist aber im Bericht ebenso aufzuführen. Die Schweiz verfügt über

zahlreiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Die internationalen Exportkontrollregime umfassen auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9, S. 19 f.)

Der Titel ist in "Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse" umzubenennen. Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt. Der Begriff Waldbrände ist zu eng gefasst und ist durch "Vegetationsbrände" zu ersetzen.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern. Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas), welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials im Bericht als zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz bezeichnet. Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung oder eine obligatorische Eventualverpflichtung, wie sie zurzeit im Bundesparlament diskutiert wird, in der Schweiz ist zu thematisieren.

B. Bemerkungen zu Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

Kooperation und Neutralität (Ziff. 3.1, S. 23)

Im Selbstverständnis einer breiten – auch ausländischen – Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Der Abschnitt ist deshalb wie folgt neu zu formulieren: *"Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen."*

Miliz und Dienstpflicht (Ziff. 3.1, S. 23)

Das Schweizer Milizprinzip ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrgesellschaften (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. Armee, Zivildienst und auch die Feuerwehr legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht in weniger Tagen in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivildienstorganisationen integriert werden können. Der Abschnitt ist neu zu formulieren: *"Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürger neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee,*

Zivilschutz, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen."

C. Bemerkungen zu Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

Armee (Ziff. 4.1, S. 28 f.)

Die Kantone sind bei der Nennung der Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen ist hervorzuheben: *"Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland."*

Bevölkerungsschutz (Ziff. 4.1, S. 28)

Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, sondern ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes soll daher neu lauten: *"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]."*

Feuerwehr (Ziff. 4.1, S. 28)

Zwischen der Polizei und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) ist ein Abschnitt für die Feuerwehr einzufügen, um ihr den notwendigen Stellenwert ein-

zuräumen: *"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren kommunalen Feuerwehren, Stützpunkten, Berufselementen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."*

Zivildienst (Ziff. 4.1, S. 29)

Der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist. Er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Der zweite Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art. 4 Abs. 1 Zivildienstgesetz (ZDG; SR 824.0) acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle. Es handelt sich beim Zivildienst nicht um Einsätze ganzer Formationen. Wie auch der Zivilschutz ist es keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgeboten werden. Der Abschnitt ist neu zu formulieren: *"Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten wollen. Sie können gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten. Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken. Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen. Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft."*

Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen (Ziff. 4.2.8, S. 38)

Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, sondern ein Verbundsystem. Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: *"Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]"*.

Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie ist daher in den Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiter Punkt in den Abschnitt *"Zur Stärkung des Schutzes [...]"* einzufügen.

Die meist unterirdischen sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht. Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen.

Der Hinweis, dass in den letzten Jahren diverse Projekte zum Thema "sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung" lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS in Überprüfung sind. Dies ist hier anzumerken.

Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements (Ziff. 4.2.9, S. 39 f.)

In diesem Abschnitt sind die KFO aufzuführen. Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

Dienstpflichtsystem (Ziff. 4.2.9, S. 41)

Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist: *"Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene, die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr."*

Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad an Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst in der Regel wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität: *"Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren."*

Verbesserung der Bestände (Ziff. 4.2.9, S. 41)

Es geht nicht um die Verbesserung der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt. Es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist seit Jahren initiiert. Wir empfehlen als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich. Der Abschnitt soll neu lauten: *"Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben."*

Abschliessend bedanken wir uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de la défense,
de la protection de la population et des sports DDPS
Madame la Conseillère fédérale
Viola Amherd
Palais fédéral Est
3003 Berne

Par email : patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Delémont, le 15 juin 2021

Rapport sur la politique de sécurité - ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier relatif à la procédure de consultation notée sous rubrique et il vous remercie de l'avoir consulté.

Il accueille très favorablement la nouvelle teneur et la cadence plus rapprochée de la publication du rapport sur la politique de sécurité.

Pour le reste, le Gouvernement jurassien n'a pas de remarque à formuler.

Tout en vous remerciant de prendre note de ce qui précède, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous présente, Madame la Conseillère fédérale, ses salutations les plus respectueuses.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Nathalie Barthoulot
Présidente




Gladys Winkler Docourt
Chancillère d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Generalsekretariat VBS

per E-Mail
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Luzern, 23. August 2021

Protokoll-Nr.: 949

Sicherheitspolitischer Bericht

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt.

Wir unterstützen grossmehrheitlich die Stellungnahme der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF). Dabei sind vor allem die folgenden Punkte für uns von besonderer Bedeutung:

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Wir begrüssen, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Berichten im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde. Dadurch kann adäquat auf die verschärfte sicherheitspolitische Lage reagiert und mit dem hohen Tempo der internationalen Entwicklungen Schritt gehalten werden.
- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen. Die im Bericht aufgeführten «Massnahmen» haben öfters eher den Charakter von Absichten, mit denen der Leser nur wenig anfangen kann. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) noch zu breiten Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien in Bund und Kantonen.

Bemerkungen zu den einzelnen Passagen im Bericht

Zu Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele (Ziff. 3.1, S. 23) – Miliz und Dienstpflicht

Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu wie folgt lauten: «Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivildienst und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen.».

Wir begründen die Änderungsvorschläge für die Formulierungen wie folgt: 1.) *Milizprinzip*: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. 2.) *«weitaus grösste Teil der Feuerwehr»*: In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrgesellschaften (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. 3.) *Armee, Zivildienst und auch die Feuerwehr* legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Der Zivildienst hat aber in der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, wie aktuell während der Corona-Krise, bewiesen, dass er durchaus über das Potenzial verfügt, einen wichtigen Beitrag zu leisten. Um dessen personelle Ressourcen im Bedarfsfall effektiv einsetzen zu können und die Alimentierung des Zivildienstes sicherzustellen, soll der Zivildienst in die Zivildienstorganisationen integriert werden.

Zu Kapitel 3 (Ziff. 3.3, S. 24): Sicherheitspolitische Ziele

Das übergeordnete Ziel der Sicherheitspolitik nimmt im Bericht eine marginale Rolle ein und wird lediglich ganz kurz und auch noch weit hinten im Bericht unter Kapitel 3.3 abgehandelt. Das einem Strategiepapier zugrundeliegende, übergeordnete Ziel verdient als sinnstiftendes Element jedoch eine zentrale Rolle im Bericht. Ausführungen zum sicherheitspolitischen Ziel sind gleich zu Beginn des Berichts in oder unmittelbar nach der Einleitung, im Kapitel über die Ziele und im Fazit zu platzieren. Vorstellbar wäre beispielsweise ein Verweis auf den Zweckartikel in der Bundesverfassung (Art. 2), namentlich auf die dort erwähnte Unabhängigkeit des Landes und eine kurze Erläuterung darüber, was der Bundesrat unter der Wahrung der Unabhängigkeit im sicherheitspolitischen Kontext versteht.

Zu Kapitel 4: Umsetzung (Ziff. 4.1, S. 28) – Bevölkerungsschutz

Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten: «Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivildienst. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. (...)».

Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die KFO als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.

Zu Kapitel 4: Umsetzung (Ziff. 4.1, S. 28) – Feuerwehr

Zwischen den Abschnitten zur Polizei und zur Eidgenössischen Zollverwaltung ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen: «Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tagen im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung.»

Zu Kapitel 4 (Ziff. 4.2.8, S. 38): Umsetzung – Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen

- Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: «Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]». Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. entsprechende analoge Ausführungen zu Kapitel 4: Umsetzung – Bevölkerungsschutz).
- Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten. In diesem Teil des Berichts sollen nur die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen abgebildet und nicht in die Vergangenheit geblickt werden.
- Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen. Die meist unterirdischen Anlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor einer Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.
- Der Hinweis, dass in den letzten Jahren diverse Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Zu Kapitel 4: Umsetzung – Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements (Ziff. 4.2.9, S. 40)

In diesem Abschnitt sind die kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen. Sie sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

Zu Kapitel 4: Umsetzung (Ziff. 4.2.9, S. 41) – Dienstpflichtsystem

Der Abschnitt soll neu wie folgt lauten: «Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr. (...) Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren.» Der Zivildienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er nicht primär ein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist. Weiter stellt die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer zu einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst in der Regel wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.

Zu Kapitel 4: Umsetzung (Ziff. 4.2.9, S. 41) – Verbesserung der Bestände

Dieser für uns sehr wichtige Abschnitt soll wie folgt prägnanter formuliert werden: «Die notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee sind unbedingt sicherzustellen, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben.» Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz «Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems» ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung beziehungsweise Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der RK MZF.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 6. Juli 2021

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Sicherheitspolitischer Bericht. Stellungnahme

Sehr geehrter Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. März 2021 eröffnete das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zum neuen Sicherheitspolitischen Bericht. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns herzlich.

1 Zentrale Punkte

Wir erlauben uns in der Folge drei zentrale Punkte aufzuführen; zusätzliche Kommentare erscheinen im Anhang.

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Der Kanton Nidwalden begrüsst, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde.

Begründung:

Die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren "teilweise verschärft" (S. 2). Im Bericht wird zudem auf das "grosse Tempo" und die "Ungewissheit" hingewiesen, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind (S. 2). Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz folgerichtig. Damit wird zudem ein von politischen Kreisen längst formuliertes Desiderat erfüllt. So können dem Parlament "die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Bedrohungslage und Fähigkeiten der Armee aufgezeigt werden, und das Parlament kann in Kenntnis derselben seine Schwergewichte setzen. Es kann mit anderen Worten alle vier Jahre darüber entscheiden, in welchen Bereichen Schwächen im Fähigkeitsspektrum der Armee in Kauf genommen werden, und wo diese andererseits rasch geschlossen werden müssen." Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sipol B ist vor diesem Hintergrund zielführend.

- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

Begründung:

Die im Bericht aufgeführten "Massnahmen" haben öfters eher den Charakter von Absichten, mit denen der Leser nur wenig anfangen kann. Es sind aber die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung, welche die Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft interessieren. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) jedoch noch zu breiten Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien in Bund und Kantonen.

- **Beschleunigung der Beschaffungsprozesse:** Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.

Begründung:

Im vorliegenden Berichtsentwurf wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin "von grossem Tempo geprägt" sind (S. 2) und dass "das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahren noch höher geworden ist" (S. 24). Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren "rasch und richtig reagieren" (S. 2) können muss. Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Sie sind daher entsprechend anzupassen.

2 Detaillierte Bemerkungen

2.1 Kapitel 2: Lage

- **Grossmächte:** Im Bericht werden China, Russland und die USA mehrfach als "Grossmächte" bezeichnet (S. 3, 7-10, 17.).¹ Dabei fordern China und Russland die USA offenbar "punktuell" heraus. Die zweimal verwendeten Satzteile "fordert die Dominanz der USA punktuell heraus" (S. 10) sind zu streichen.

Begründung:

Unter "konkurrierende(n) Grossmächte(n)" (S. 9) ist es üblich, dass man sich herausfordert. Auch die USA fordern China und Russland heraus. Soll mit "punktuell" dargestellt werden, dass die USA nach wie vor die dominierende Supermacht ist, so ist dies entsprechend deutlich festzuhalten.

- **USA - Administration Biden:** Den jüngsten Veränderungen in der US-Aussen- und Sicherheitspolitik ist Rechnung zu tragen. Der Berichtsentwurf ist daher zu aktualisieren.

Begründung:

Seit der Ablösung der Administration Trump haben sich verschiedene auch sicherheitspolitische Veränderungen ergeben (Beziehungen zur Nato, zu den Rüstungskontrollregimen, zur Nahostpolitik) die sich auf die Lage auswirken können.

¹ Dabei ist die Reihenfolge der Nennungen weder konsequent noch nachvollziehbar (z.B. alphabetisch, historisch). So wird zunächst "Russland, China [und], die USA" – genannt (S. 3); dann USA, Russland und China (S. 9f.).

- **Russland - Gesellschaftsmodell:** Im Zusammenhang mit Russland wird auf dessen "Gesellschaftsmodell" (S. 10) verwiesen. Dieser Ausdruck ist wegzulassen oder das entsprechende Modell zu erklären.

Begründung: Mit dem Untergang der Sowjetunion konnte auch deren "Gesellschaftsmodell" überwunden werden. Der Berichtsentwurf postuliert nun ein spezifisches russisches Gesellschaftsmodell. Was sind seine Charakteristika? Wodurch unterscheidet sich dieses von anderen Modellen?

- **Europa:** Im Bericht ist konsequent zwischen "Europa" als geopolitischem Begriff und der "Europäischen Union" als Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten zu unterscheiden. Wo sich der Text auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine bezieht, ist "an der Peripherie" wegzulassen und anstatt dessen "in Osteuropa" zu schreiben.

Begründung:

Die im Bericht vorgenommene Unterscheidung der Begriffe "Europa und Russland" (S. 8) ist nicht korrekt. Bei Russland westlich des Urals und der Ukraine handelt es sich um osteuropäische Staaten bzw. Gebiete. Moskau ist eine osteuropäische Stadt. Durch die vorgenommene Unterscheidung wird ein europäischer Konflikt (Ukraine-Russland) zu einem Konflikt "an der Peripherie" (S. 2, 7). Spanien beispielsweise ist ein westeuropäisches Land. Ein eventueller Konflikt um Gibraltar würde in der Schweiz wohl kaum als Konflikt an der Peripherie verstanden werden, obwohl zwei Randstaaten darin verwickelt wären (Grossbritannien und Spanien). Durch die Unterteilung in Europa und Russland bzw. die Bezeichnung "Konflikt an der Peripherie" wird dem Schweizer Leser eine erhöhte Sicherheit suggeriert; ein unzulässiges Verfahren.

- **Regionalmächte:** Im Bericht werden "Regionalmächte" (S. 3) genannt. Der Begriff "Regionalmächte" ist zu definieren. Diese Mächte, insbesondere solche mit Bezug zur Schweiz, sind explizit aufzuführen.

Begründung:

Der Begriff Regionalmächte ist unklar. Handelt es sich um Mächte mittlerer Grösse? Sind es Staaten mit besonderen wirtschaftlichen (Deutschland, Japan) oder aussenpolitischen (Frankreich, Türkei) Ambitionen? Die Schweizer Sicherheitspolitik kann vom Konkurrenzkampf einzelner Regionalmächte betroffen sein; es ist daher wichtig, zumindest die für die Schweiz bedeutendsten dieser Staaten und ihre Ansprüche zu kennen.

- **Gesellschaftliche Polarisierung:** Es ist auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich - verschärft durch Covid-19 - und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hinzuweisen.

Begründung:

Dieses Thema spielt innerstaatlich eine sicherheitsrelevante Rolle (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

- **Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten:** Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten (S. 17) hingewiesen. Dies wird im Kontext terroristischer Aktionen nur indirekt angesprochen ("Schweizer Interessen", S. 15). Konkrete Massnahmen zum Schutz und der Rückführung gefährdeter Personen werden nicht beschrieben; dies ist zu ergänzen. Konkrete Optimierungsmassnahmen sind aufzuzeigen (z.B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

Begründung:

Die Schweiz muss befähigt sein, jederzeit und weltweit den grösstmöglichen Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies schliesst insbesondere die sichere Rückführung gefährdeter Personen durch eigene Mittel ein.

- **Massenvernichtungswaffen:** Im Zusammenhang mit der "Bedrohungslage Schweiz"² wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt (S. 17f.). Dabei erscheinen Nuklearwaffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen. Der chemische und biologische Bereich ist im Bericht (S. 17f., 24) ebenso aufzuführen.

Begründung:

Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Die internationalen Exportkontrollregime umfassen auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

- **Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9)**
Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Begründung:

Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen. Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt; er soll durch «Vegetationsbrände» ersetzt werden. Weiter ist der Begriff der Waldbrände zu eng gefasst. Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

- **Erdbeben:** Das Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung:

Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials als "zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz" bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

2.2 Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

- **Kooperation und Neutralität:** Dieser Abschnitt (S. 23) ist in der Reihenfolge und der entsprechenden Argumentation umzustellen. Neu sollte er lauten:
"Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen."

² Der Titel "Bedrohungslage Schweiz" ist nicht korrektes Deutsch und unterschiedlich interpretierbar; er ist anzupassen.

Begründung:

Im Selbstverständnis einer breiten - auch ausländischen - Öffentlichkeit steht traditions-gemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Dem ist durch die Umstellung Rechnung zu tragen.

- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:** Der Begriff "Respektierung des Völkerrechts" (S. 23) ist in den Text des Abschnitts einzufügen, jedoch aus dem Abschnittstitel zu entfernen.

Begründung:

Die Verwendung von durchgängig zwei Begriffen in den vier Abschnitten ist sinnvoll. Die Nennung des Völkerrechts im Text ist ausreichend.

- **Miliz und Dienstpflicht:** Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:
"Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivilschutz, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen."

Begründung:

1) Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. 2) "weitaus grösste Teil der Feuerwehr": In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. 3) Armee, Zivilschutz und auch die Feuerwehr legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivilschutzorganisationen integriert werden können.

2.3 Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

- **Armee:** Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:
"Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland."

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.

- **Bevölkerungsschutz:** Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten:
"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO)

arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]."

Begründung:

Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.

- **Feuerwehr:** Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."

- **Zivildienst:** Im betreffenden Abschnitt (S. 29) sind einige Präzisierungen erforderlich.

Der erste Satz soll neu lauten:

"Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten *wollen*". (*anstatt: "können"*)

Begründung:

Der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist; er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Durch das Verb "können" wird suggeriert, dass es sich bei Gewissensgründen um eine Art Krankheit handelt.

Der zweite Satz soll neu lauten:

"Sie *können* gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten."

Begründung:

Der Satz im vorliegenden Entwurf lautet aktuell: "Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen." Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art 4 Abs 1 Zivildienstgesetz acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle.

Der dritte Satz soll neu lauten:

"Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken."

Begründung:

Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Die Einsätze des Zivildienstes" kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird in unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

Der vierte Satz soll neu lauten:

"Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen."

Begründung:

Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert" ist zu negativ. Es ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgebots werden.

Der letzte Satz soll neu lauten:

"Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft."

Begründung:

Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird, nämlich den "Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz".

- **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:** 1) Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: "Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]". 2) Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten. 3) Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt "Zur Stärkung des Schutzes [...]" einzufügen. 4) Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen. 5) Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Begründung:

1) Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. entsprechende analoge Ausführungen unter Ziff. 4 oben). 2) Die Nennung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen. 3) Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie passt daher besser in den genannten Abschnitt. 4) Die meist unterirdischen Sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

- **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements:** In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen. Zudem ist es für den Kanton Nidwalden entscheidend, dass davon abgesehen wird, die

in der COVID-19-Krise ad hoc gebildete Struktur des Krisenmanagements festzuschreiben.

Begründung: 1) Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone. 2) Das Krisenmanagement wurde im «Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie» vom 11. Dezember 2020 stark in Frage gestellt. So wurde u.a. kritisiert, dass der Bundesstab Bevölkerungsschutz und der ad hoc Krisenstab des Bundesrates nicht weisungskonform und nicht fachgerecht eingesetzt wurden und sich das departementale Silodenken mit zunehmender Dauer verschlimmerte. Es ist deshalb davon abzusehen, die Strukturen des Krisenmanagements in dieser Konkretisierung festzuschreiben, bevor die zwingend notwendigen Verbesserungen dargelegt wurden.

- **Dienstpflichtsystem:** Der Abschnitt soll neu lauten:
 - 1) "Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr."
 - Und weiter unten:
 - 2) "Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren."

Begründung:

1) Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist. 2) Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst i.d.R. wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.

- **Verbesserung der Bestände:** Der Abschnitt soll neu lauten: "Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben."

Begründung: Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz "Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems" ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.

3 Antrag

Der Kanton Nidwalden nimmt den neuen Sicherheitspolitischen Bericht zur Kenntnis und beantragt die oben angeführten Ergänzungen zu übernehmen.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Karin Kayser-Frutschi
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz und
Sport (VBS)

per Mail:
patrick.ganser@gs-vbs.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4063
Unser Zeichen:

Sarnen, 18. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Sicherheitspolitischen Bericht danken wir Ihnen. Wir begrüssen insbesondere die kürzere Publikationskadenz des Berichts und die Konzentration auf die relevanten Themen und Massnahmen. Bei folgenden Punkten beantragen wir eine Ergänzung und Anpassung im Sicherheitspolitischen Bericht.

- Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte und deren Umsetzungszeitraum zu nennen.
- Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.

Für detailliertere Bemerkungen verweisen wir auf die Stellungnahme der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) vom 28. Mai 2021.

In Abweichung zur Stellungnahme der RK MZF unterstützen wir die vorgeschlagene Änderung in Zusammenhang mit „Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten“ nicht. Auf die konkrete Nennung von Massnahmen zum Schutz und zur Rückführung gefährdeter Personen ist entgegen dem Vorschlag der RK MZF unseres Erachtens zu verzichten. Je nach Gebiet und konkreter Situation vor Ort können geeignete Massnahmen erheblich variieren. Für alle Eventualitäten Lufttransportmittel bereit zu halten oder schon den Einsatz von Sonderoperationskräften vorzusehen, halten wir für nicht zielführend. Insbesondere der Einsatz solcher Sonderoperationskräfte der Schweiz in irgendeinem Land kann unseres Erachtens operationell und sicherheitspolitisch problematisch sein, um nicht zu sagen im

konkreten Fall einer Kriegshandlung gleichkommen. Im Vordergrund stehen unseres Erachtens viel eher diplomatische Mittel und organisatorische Massnahmen, bei denen die Schweiz in der Vergangenheit Stärken entwickeln und Erfolge erzielen konnte.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Daniel Wyler
Landammann



Stefan Keiser
Landschreiber-Stellvertreter

Regierungsrat

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz
und Sport VBS

Per E-Mail: patrick.gansner@gs-
vbs.admin.ch

Schaffhausen, 10. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie die Kantone eingeladen, zum neunten Sicherheitspolitischen Bericht Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit danken wir.

Der Kanton Schaffhausen ist mit dem Bericht weitgehend einverstanden und begrüsst, dass künftig alle vier Jahre ein sicherheitspolitischer Bericht vorgelegt werden soll. Zu einzelnen Kapiteln regen wir folgende Anpassungen an und danken für deren Berücksichtigung:

Kapitel 2:

- **Gesellschaftliche Polarisierung:** Es sollte auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hingewiesen werden (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).
- **Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten:** Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten hingewiesen. Ergänzend dazu sollten konkrete Massnahmen zum Schutz und der Rückführung gefährdeter Personen sowie Optimierungsmassnahmen aufgezeigt werden (z. B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

- **Massenvernichtungswaffen:** Im Zusammenhang mit der "Bedrohungslage Schweiz" wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt. Dabei sollte auch der chemische und biologische Bereich thematisiert werden.
- **Erdbeben:** Das Thema Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Unter den Massnahmen sollten daher auch konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung bei Erdbeben aufgeführt werden.

Kapitel 4:

- **Umsetzung:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sollten konkretisiert werden. Wir regen an, die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe zur Projektdauer zu versehen.
- **Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung:** Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung sollte als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufgeführt werden.
- **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:** Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen, da diese mit ihren oft engen Verhältnissen für Pandemien kaum geeignet sind und Erdbebenbetroffene zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.
- **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements:** In diesem Abschnitt sollten die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufgeführt werden, da diese das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone sind.
- **Verbesserung der Bestände:** Als konkrete Massnahme sollten die Bestrebungen zugunsten der Förderung des Frauenanteils aufgeführt werden.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Schwyz, 15. Juni 2021

Sicherheitspolitischer Bericht

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie die Kantone eingeladen, in der rubrizierten Angelegenheit bis 18. August 2021 Stellung zu nehmen.

Für diese Einladungen danken wir Ihnen bestens, indes verzichten wir auf die Einreichung einer Vernehmlassung.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



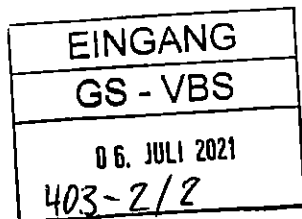
Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch



Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz
und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern

5. Juli 2021

Vernehmlassung zum Sicherheitspolitischen Bericht

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns gebeten, zum Entwurf des neuen Sicherheitspolitischen Berichts (Sipol B) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit. Wir erlauben uns in der Folge drei zentrale Punkte aufzuführen; zusätzliche Kommentare erscheinen im Anhang.

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Wir begrüssen, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde.

Begründung: die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren "teilweise verschärft" (S. 2). Im Bericht wird zudem auf das "grosse Tempo" und die "Ungewissheit" hingewiesen, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind (S. 2). Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz folgerichtig. Damit wird zudem ein von politischen Kreisen längst formuliertes Desiderat erfüllt. So können dem Parlament "die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Bedrohungslage und Fähigkeiten der Armee aufgezeigt werden, und das Parlament kann in Kenntnis derselben seine Schwergewichte setzen. Es kann mit anderen Worten alle vier Jahre darüber entscheiden, in welchen Bereichen Schwächen im Fähigkeitsspektrum der Armee in Kauf genommen werden, und wo diese andererseits rasch geschlossen werden müssen."¹ Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sipol B ist vor diesem Hintergrund zielführend.

- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

¹ Deloitte Consulting AG, Projekt "Beschaffungen VBS", Bericht zuhanden des Generalsekretariats VBS, Zürich 20.05.2020, S. 74.

Begründung: Die im Bericht aufgeführten "Massnahmen" haben öfters eher den Charakter von Absichten, mit denen der Leser nur wenig anfangen kann. Es sind aber die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung, welche die Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft interessieren. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) jedoch noch zu breiten Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien in Bund und Kantonen.

- **Beschleunigung der Beschaffungsprozesse:** Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.²

Begründung: Im vorliegenden Berichtsentwurf wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin "von grossem Tempo geprägt" sind (S. 2) und dass "das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahren noch höher geworden ist" (S. 24). Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren "rasch und richtig reagieren" (S. 2) können muss. Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Sie sind daher entsprechend anzupassen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES


Susanne Schaffner
Frau Landammann


Andreas Eng
Staatschreiber

Beilage: Detaillierte Bemerkungen

² Ebd.

Anhang zur Vernehmlassung des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 5. Juli 2021 zum Sicherheitspolitischen Bericht

Detaillierte Bemerkungen

Kapitel 2: Lage

- **Grossmächte:** Im Bericht werden China, Russland und die USA mehrfach als "Grossmächte" bezeichnet (S. 3, 7-10, 17.).¹ Dabei fordern China und Russland die USA offenbar "punktuell" heraus. Die zweimal verwendeten Satzteile "fordert die Dominanz der USA punktuell heraus" (S. 10) sind zu streichen.

Begründung: Unter "konkurrierende(n) Grossmächte(n)" (S. 9) ist es üblich, dass man sich herausfordert. Auch die USA fordern China und Russland heraus. Soll mit "punktuell" dargestellt werden, dass die USA nach wie vor die dominierende Supermacht ist, so ist dies entsprechend deutlich festzuhalten.

- **USA - Administration Biden:** Den jüngsten Veränderungen in der US-Aussen- und Sicherheitspolitik ist Rechnung zu tragen. Der Berichtsentwurf ist daher zu aktualisieren.

Begründung: Seit der Ablösung der Administration Trump haben sich verschiedene auch sicherheitspolitische Veränderungen ergeben (Beziehungen zur Nato, zu den Rüstungskontrollregimen, zur Nahostpolitik) die sich auf die Lage auswirken können.

- **Russland - Gesellschaftsmodell:** Im Zusammenhang mit Russland wird auf dessen "Gesellschaftsmodell" (S. 10) verwiesen. Dieser Ausdruck ist wegzulassen oder das entsprechende Modell zu erklären.

Begründung: Mit dem Untergang der Sowjetunion konnte auch deren "Gesellschaftsmodell" überwunden werden. Der Berichtsentwurf postuliert nun ein spezifisches russisches Gesellschaftsmodell. Was sind seine Charakteristika? Wodurch unterscheidet sich dieses von anderen Modellen?

- **Europa:** Im Bericht ist konsequent zwischen "Europa" als geopolitischem Begriff und der "Europäischen Union" als Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten zu unterscheiden. Wo sich der Text auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine bezieht, ist "an der Peripherie" wegzulassen und anstatt dessen "in Osteuropa" zu schreiben.

Begründung: Die im Bericht vorgenommene Unterscheidung der Begriffe "Europa und Russland" (S. 8) ist nicht korrekt. Bei Russland westlich des Urals und der Ukraine handelt es sich um osteuropäische Staaten bzw. Gebiete. Moskau ist eine osteuropäische Stadt. Durch die vorgenommene Unterscheidung wird ein europäischer Konflikt (Ukraine-Russland) zu einem Konflikt "an der Peripherie" (S. 2, 7). Spanien beispielsweise ist ein westeuropäisches Land. Ein eventueller Konflikt um Gibraltar würde in der Schweiz wohl kaum als Konflikt an der Peripherie verstanden werden, obwohl zwei Randstaaten darin verwickelt wären (Grossbritannien und Spanien). Durch die Unterteilung in Europa und Russland bzw. die Bezeichnung "Konflikt an der Peripherie" wird dem Schweizer Leser eine erhöhte Sicherheit suggeriert; ein unzulässiges Verfahren.

- **Regionalmächte:** Im Bericht werden "Regionalmächte" (S. 3) genannt. Der Begriff "Regionalmächte" ist zu definieren. Diese Mächte, insbesondere solche mit Bezug zur Schweiz, sind explizit aufzuführen.

Begründung: Der Begriff Regionalmächte ist unklar. Handelt es sich um Mächte mittlerer Grösse? Sind es Staaten mit besonderen wirtschaftlichen (Deutschland, Japan) oder aussenpolitischen (Frankreich, Türkei) Ambitionen? Die Schweizer Sicherheitspolitik kann vom Konkurrenzkampf einzelner Regionalmächte betroffen sein; es ist daher wichtig, zumindest die für die Schweiz bedeutendsten dieser Staaten und ihre Ansprüche zu kennen.

¹ Dabei ist die Reihenfolge der Nennungen weder konsequent noch nachvollziehbar (z.B. alphabetisch, historisch). So wird zunächst "Russland, China [und], die USA" – genannt (S. 3); dann USA, Russland und China (S. 9f).

- **Gesellschaftliche Polarisierung:** Es ist auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich - verschärft durch Covid-19 - und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hinzuweisen.

Begründung: Dieses Thema spielt innerstaatlich eine sicherheitsrelevante Rolle (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

- **Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten:** Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten (S. 17) hingewiesen. Dies wird im Kontext terroristischer Aktionen nur indirekt angesprochen ("Schweizer Interessen", S. 15). Konkrete Massnahmen zum Schutz und der Rückführung gefährdeter Personen werden nicht beschrieben; dies ist zu ergänzen. Konkrete Optimierungsmassnahmen sind aufzuzeigen (z.B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

Begründung: Die Schweiz muss befähigt sein, jederzeit und weltweit den grösstmöglichen Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies schliesst insbesondere die sichere Rückführung gefährdeter Personen durch eigene Mittel ein.

- **Massenvernichtungswaffen:** Im Zusammenhang mit der "Bedrohungslage Schweiz"² wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt (S. 17f.). Dabei erscheinen Nuklearwaffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen. Der chemische und biologische Bereich ist im Bericht (S. 17f., 24) ebenso aufzuführen.

Begründung: Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Die internationalen Exportkontrollregime umfassen auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

- **Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9)**

Der Titel ist in "Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse" umzubenennen.

Begründung: Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt; er soll durch "Vegetationsbrände" ersetzt werden.

Begründung der Begriff Waldbrände ist zu eng gefasst.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Begründung: Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

- **Erdbeben:** Das Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung: Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials als "zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz" bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

² Der Titel "Bedrohungslage Schweiz" ist nicht korrektes Deutsch und unterschiedlich interpretierbar; er ist anzupassen.

Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

- **Kooperation und Neutralität:** Dieser Abschnitt (S. 23) ist in der Reihenfolge und der entsprechenden Argumentation umzustellen. Neu sollte er lauten:

"Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen."

Begründung: Im Selbstverständnis einer breiten - auch ausländischen - Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Dem ist durch die Umstellung Rechnung zu tragen.

- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:** Der Begriff "Respektierung des Völkerrechts" (S. 23) ist in den Text des Abschnitts einzufügen, jedoch aus dem Abschnittstitel zu entfernen.

Begründung: Die Verwendung von durchgängig zwei Begriffen in den vier Abschnitten ist sinnvoll. Die Nennung des Völkerrechts im Text ist ausreichend.

- **Miliz und Dienstpflicht:** Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:

"Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivildienst und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen."

Begründung: 1) Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. 2) "weitaus grösste Teil der Feuerwehr": In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. 3) Armee, Zivildienst und auch die Feuerwehr legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivildienstorganisationen integriert werden können.

Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

- **Armee:** Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:

"Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland."

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.
- **Bevölkerungsschutz:** Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten:

"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]."

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.
- **Feuerwehr:** Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."
- **Zivildienst:** Im betreffenden Abschnitt (S. 29) sind einige Präzisierungen erforderlich.

Der erste Satz soll neu lauten:

"Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten wollen". (anstatt: "können")

Begründung: der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist; er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Durch das Verb "können" wird suggeriert, dass es sich bei Gewissensgründen um eine Art Krankheit handelt.

Der zweite Satz soll neu lauten:

"Sie können gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten."

Begründung: Der Satz im vorliegenden Entwurf lautet aktuell: "Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen." Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre

Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art 4 Abs 1 Zivildienstgesetz acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle.

Der dritte Satz soll neu lauten:

"Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Die Einsätze des Zivildienstes" kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird in unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

Der vierte Satz soll neu lauten:

"Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert" ist zu negativ. Es ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgebots werden.

Der letzte Satz soll neu lauten:

"Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft."

Begründung: Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird, nämlich den "Beicht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz".

- **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:** 1) Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: "Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]". 2) Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten. 3) Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt "Zur Stärkung des Schutzes [...]" einzufügen. 4) Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen. 5) Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Begründung: 1) Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. entsprechende analoge Ausführungen unter Ziff. 4 oben). 2) Die Nennung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen. 3) Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie passt daher besser in den genannten Abschnitt. 4) Die meist unterirdischen Sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

- **Dienstpflichtsystem:** Der Abschnitt soll neu lauten:

1) "Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr."

Und weiter unten:

2) "Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren."

Begründung: 1) Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist. 2) Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst i.d.R. wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.

- **Verbesserung der Bestände:** Der Abschnitt soll neu lauten:

"Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben."

Begründung: Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz "Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems" ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.



Eidgenössisches Departement
für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 12. Juli 2021

Sicherheitspolitischer Bericht; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Sicherheitspolitischen Bericht ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Im Grundsatz können wir uns mit dem vorliegenden Sicherheitspolitischen Bericht und den darin enthaltenen drei Teilen – Lageanalyse, Handlungsprinzipien mit Zielsetzungen, Umsetzungsmassnahmen – einverstanden erklären. Der vorliegende Bericht orientiert sich hinsichtlich seiner Gliederung im Wesentlichen an den Berichten früherer Jahre, was die Vergleichbarkeit erleichtert und Änderungen in der Sicherheitslage ersichtlich macht. Die Aussagen im Bericht sind für uns nachvollziehbar und zutreffend, doch wünschen wir uns hinsichtlich der Konsequenzen und der Massnahmen zur Umsetzung der Ziele mehr Verbindlichkeit und Konkretisierung.

Allerdings wird der vorliegende Sicherheitspolitische Bericht dem Anspruch, eine *umfassende* Analyse der sicherheitspolitischen Entwicklungen, Bedrohungen und Gefahren aufzuzeigen und die Leitlinien und Prioritäten für die *gesamte* schweizerische Sicherheitspolitik festzulegen, nur teilweise gerecht. Unseres Erachtens fokussiert der vorliegende Bericht allzu sehr auf die «konventionelle» Sicherheitspolitik, verstanden als Abwehr von Bedrohungen der äusseren und der inneren Sicherheit im Sinn der Unversehrtheit der Einwohnerinnen und Einwohner. Wir sind uns bewusst, dass sich die Sicherheitslage in der Schweiz, europaweit und global rasch ändern kann, so dass eine Analyse der sicherheitspolitischen Lage stets nur eine Momentaufnahme mit entsprechend kurzen «Halbwertszeiten» in Bezug auf die Aussagekraft abbilden kann. Dennoch trägt der Bericht unseres Erachtens dem Umstand zu wenig Rechnung, dass «Sicherheitspolitik» nicht ein isolierter Politikbereich ist, sondern gleichsam als übergreifende Klammer eng mit der Aussen- und insbesondere mit der Europapolitik, der gesamten Wirtschaftspolitik, der Gesellschaftspolitik, der Entwicklungshilfepolitik, der Migrations- und Asylpolitik usw. verwoben ist. Wir verkennen nicht, dass Fragen der äusseren Bedrohung, der Neutralität in bewaffneten Konflikten, der Cyber-Bedrohungen, des Terrorismus und Extremismus usw. von zentraler Bedeutung sind, doch haben die weiteren, vorhin genannten Politikbereiche mittelbar oder



unmittelbar erheblichen Einfluss auf die objektive wie auch auf die subjektive Sicherheit der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz.

In diesem Sinn ersuchen wir Sie, den Fokus des Sicherheitspolitischen Berichts zu öffnen und die weiteren Politikbereiche in den ihnen gebührenden Konnex zu einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik zu stellen. Sie finden im Anhang zu diesem Schreiben weitere Ausführungen bezüglich der einzelnen Politikbereiche, die Sie bei der Überarbeitung und Ergänzung des Sicherheitspolitischen Berichts berücksichtigen möchten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Marc Mächler
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Sicherheitspolitischer Bericht»

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

1 Allgemeine Vorbemerkungen

Wir stellen fest, dass insbesondere im Rahmen der Lagebeurteilung in Kapitel 2 viele Aussagen spekulativ formuliert sind, zum Beispiel zu Umwälzungen in der Industriepolitik (S. 4), zur wirtschaftlichen und politischen Integration in Europa (S. 8) oder zum gewalttätigen Extremismus (S. 16). Wir regen an, in der Lagebeurteilung auf Fakten, Daten und Zahlen zu basieren und hypothetische Konsequenzen wegzulassen oder alternativ, diese explizit als solche zu kennzeichnen.

Sodann erachten wir es als notwendig, gerade basierend auf den Erfahrungen aus der Bewältigung der Covid-Situation, die gesamten Führungs-, Koordinations- und Kommunikationsabläufe und Zuständigkeiten im Zusammenspiel der Behörden aller Ebenen in Kapitel 4.2.9 grundsätzlich zu überdenken. Da dieser Prozess etwas Zeit benötigt, wäre in Erwägung zu ziehen, die entsprechenden Absätze auf den S. 40 und 41 gänzlich wegzulassen.

2 Bemerkungen zu einzelnen Ziffern des Berichts

Ziff. 2.1 Globale Trends mit sicherheitspolitischer Bedeutung

Der Text ist sehr stark militärisch geprägt. So wird beispielsweise die Migrationsproblematik (Süd–Nord / Ost–West) in der Lageübersicht lediglich im Zusammenhang mit der Instabilität der Staaten Nordafrikas erwähnt. Immerhin sind in Ziff. 2.3.10 vertiefte Betrachtungen über sicherheitspolitische Aspekte der Migration enthalten.

Ziff. 2.1.2 Globalisierung und Regionalisierung

Der Bericht enthält lediglich einige wenige Aussagen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien, so beispielsweise «Im Energiebereich dürfte der Übergang von fossilen Brennstoffen hin zu erneuerbaren Energie ebenfalls stärker regional ausgeprägte Versorgungssysteme hervorbringen» (S. 4, erster Abschnitt). Dabei wird auf eine Beurteilung und Einordnung der «Regionalisierung» weitgehend verzichtet.

Mit dem Ausbau der dezentralen Stromproduktion wird die Abhängigkeit vom Ausland im Bereich der Stromversorgung vermindert. Durch die Elektrifizierung der Wärmeversorgung mit Wärmepumpen und durch die Mobilität mit Elektroautos wird zudem die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen reduziert. Der Bericht erwähnt diese globalen Trends nicht, obschon gerade diese Entwicklungen erhebliche geopolitische Folgen haben.

Im Weiteren sollte erwähnt werden, dass die Produktionsketten umfassender werden und eine höhere Fertigungstiefe erreichen.



Ziff. 2.1.5 Entwicklung des Konfliktbildes (S. 6)

Im vorletzten Satz («Die Streitkräfte in Europa müssen *deshalb* nach wie vor einem gleichwertigen Gegner zumindest räumlich und zeitlich begrenzt begegnen können») bedarf die Schlussfolgerung («deshalb») weiterer Erläuterung, da sich diese aufgrund der vorhergehenden Aussagen nicht ohne Weiteres ergibt.

Ziff. 2.2 Sicherheitspolitisch relevantes Umfeld der Schweiz

Wir würden begrüssen, wenn die Aussagen zur zunehmenden Konkurrenz zwischen Grossmächten und aufstrebenden Regionalmächten sowie zur wachsenden Instabilität mit konkreten Beispielen unterlegt werden könnten. Zudem widerspricht die Aussage, dass die Schutzwirkung des geografischen und politischen Umfelds der Schweiz abnehme, der nachfolgenden Aussage, dass sich West- und Mitteleuropa stabil und krisenfest zeigten.

Zu Recht wird in diesem Kapitel auf die zunehmende Einflussnahme Chinas durch politisches Engagement sowie durch den Erwerb von Unternehmen und Infrastrukturen verwiesen, zu denen nach unserer Auffassung auch das Abgreifen von Fachwissen oder die Einflussnahme auf ethnische Minderheiten in der Schweiz gehören. Wir vermissen hingegen im Bericht daraus entstehende Konsequenzen und entsprechende Zielsetzungen bzw. Massnahmen. Diese erachten wir als zwingend notwendig.

Der Bericht beleuchtet sodann verschiedene Möglichkeiten, wie Russland auf Drittstaaten Einfluss nehmen kann. Dabei werden die russische Gasindustrie und die Abhängigkeit der EU von dieser nicht berücksichtigt. Russland ist der grösste Erdgaslieferant Europas und verfügt mit rund einem Drittel der weltweiten Erdgasreserven im internationalen Vergleich mit Abstand über die höchsten, sicher gewinnbaren Erdgasreserven. Russland wird deswegen auch künftig eine führende Position im Welterdgashandel einnehmen. Mit dem Bau von «Nordstream 2» wird die Abhängigkeit der EU von russischem Gas nochmals erhöht. Gleichzeitig wird der Transit durch die Ukraine an Bedeutung verlieren, was die Einflussnahme durch Russland begünstigt.

Ziff. 2.3.1 Bedrohungen aus dem Cyberraum

Der Bericht weist zutreffend darauf hin, dass Cyberangriffe auch von Staaten ausgehen oder organisiert sein können. Weitaus häufiger wird allerdings im polizeilichen Umfeld festgestellt, dass die Cyberangriffe nicht von Staaten gesteuert sind, sondern vielmehr einen kriminellen Ursprung haben. Sie dienen in erster Linie dazu, Vermögenswerte abzuschöpfen. Es ist allerdings häufig, dass Cyberkriminelle durch die Untätigkeit der Strafverfolgungsorgane am ausländischen Aufenthaltsort unbehelligt bleiben und ihren kriminellen Machenschaften ohne grössere Risiken nachgehen können.

Ziff. 2.3.3 Terrorismus

Die Gefahr im Zusammenhang mit Terrorismus geht in der Schweiz wohl am ehesten von radikalisierten *Einzelpersonen* aus. Logistisch komplexe Operationen oder Anschläge in die Schweiz können zwar nicht vollständig ausgeschlossen werden, sind aber sehr unwahrscheinlich. Aufgrund der Ausführungen in Ziff. 2.3.3 könnte leicht ein anderer Eindruck entstehen.

Ziff. 2.3.9 Katastrophen und Notlagen

Der Bericht zählt Strommangellagen neben Pandemien als grösste Risiken im Bereich der Katastrophen und Notlagen auf. Das Risiko für eine mehrwöchige Strommangellage in der Schweiz hängt jedoch stark von der Integration des schweizerischen Strommarkts in den



europäischen Strommarkt ab. Aufgrund der Abhängigkeiten zwischen Strommarktakkord und Institutionellem Rahmenabkommen ist zu befürchten, dass nach dem einseitigen Verhandlungsabbruch beim Rahmenabkommen kaum mit kurzfristigen Fortschritten gerechnet werden kann. Die zunehmende flussbasierte Marktkopplung in Gesamteuropa vermindert die nutzbaren Transitzkapazitäten der Schweiz und erhöht somit das Risiko für Strommangellagen, insbesondere, wenn durch einen fehlenden Marktzugang die inländische Produktion verteuert und notwendige Ausbauten der Produktionskapazitäten verzögert werden.

Sodann erwähnt der Bericht unter dem Aspekt der Naturgefahren, dass sich infolge des Klimawandels die Häufigkeit und die Intensität von Ereignissen wie Starkniederschläge, Hochwasser, Hitzewellen und Trockenperioden verstärken werden. Der Hinweis auf die Problematik des auftauenden Permafrosts infolge des Klimawandels fehlt jedoch im Bericht. Dieser Prozess wird in den Gebirgskantonen zu grossen und unaufhaltbaren Geländeveränderungen infolge Rutschungen, Bergstürzen und Murgängen führen. Wir empfehlen, diesem Prozess im Bericht die notwendige Beachtung zu schenken.

Ziff. 2.3.10 Sicherheitspolitische Aspekte der Migration

Dieses Kapitel beschränkt die Analyse auf den Asyl-Bereich der Migration. Die Migration von Ausländerinnen und Ausländern zu Erwerbs- und anderen Aufenthaltszwecken kann jedoch ebenfalls sicherheitsrelevante Risiken nach sich ziehen. So sind häufig Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation in radikalisierten dschihadistisch motivierten Kreisen anzutreffen. Auch die Infiltration von Personen mit dem Ziel von organisierter Kriminalität findet insbesondere aus europäischen Staaten häufig über die Erwerbsmigration statt.

Die Migrationspolitik gewährleistet einen sicheren und kontrollierten Zustrom von Ausländerinnen und Ausländern, unterstützt deren Integration in die schweizerische Gesellschaft und sorgt für eine rasche Rückführung von kriminellen Personen. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der Migrationsbehörden mit den anderen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sicherheitsbereich sowie die Bemühungen zur Integration von ausländischen Behörden müssen daher weiter gestärkt werden.

Ziff. 3.1 Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz

Beim Prinzip «Föderalismus und Subsidiarität» ist für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Staatsebenen nicht nur die Koordination, sondern vielmehr ein Daten- und Informationsaustausch unabdingbar. Gerade beim horizontalen und vertikalen Datenaustausch liegen die grössten Herausforderungen, aber auch Chancen der digitalisierten Verbrechensbekämpfung in den nächsten Jahren.

Ziff. 4.1 Bevölkerungsschutz (S. 28)

Die Formulierungen zum Bundesstab Bevölkerungsschutz entsprechen nicht unseren Wahrnehmungen. So wurde gerade in der Covid-Lage der Bundesstab weder für die notwendigen Koordinationsaufgaben eingesetzt noch für die Kommunikation zwischen Bund, Kantonen und Betreibern kritischer Infrastrukturen. Der Bundesstab ist im besten Fall ein Beratungsorgan zugunsten des Bundes. Dies soll so im Bericht erwähnt werden.

Ziff. 4.1 Polizei (S. 28)

Bei der Auflistung der polizeilichen Aufgaben fehlen Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss (des Individualverkehrs) auf den Strassen. Diese sind für das Funktionieren der schweizerischen Volkswirtschaft essentiell. Hier leistet die Polizei einen wesentlichen Beitrag.



Ziff. 4.2.1 Stärkung der Früherkennung

Die Stärkung der Früherkennung wird in der Tat künftig noch wichtiger werden. Dabei entwickelt allerdings die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung und -beurteilung erst dann ihren Nutzen, wenn sie im vertikalen und horizontalen Informationsaustausch zwischen den Behörden im Sicherheitsbereich münden. Eine Massnahme zur Verbesserung dieses Informationsaustauschs wäre angezeigt, zumal sich die Massnahmen im Kapitel 4.2.9 stark auf die Pandemie konzentrieren.

Sodann ist aus unserer Sicht fraglich, ob die Bundeskanzlei tatsächlich die geeignete Stelle ist, um die Früherkennung der politischen Führung sicherzustellen, oder ob es in diesem Zusammenhang nicht einen besser geeigneten Dienst gäbe, der diese Aufgabe umfassend wahrnehmen könnte.

Ziff. 4.2.3 Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung (S. 32 f.)

In diesem Abschnitt ist zwingend die Rolle der Kantone miteinzubeziehen. Dies betrifft besonders die cyber-spezifischen Aspekte der hybriden Kriegführung, da diese überall ansetzen und nicht ausschliesslich bei den Systemen des Bundes oder der Armee.

Ziff. 4.2.5 Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen (S. 34 f.)

Wir fordern die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage, um sensitive Betriebe und Eigentümer kritischer Infrastrukturen verpflichten zu können, Massnahmen zur Erhöhung der Resilienz zu ergreifen. Solche Massnahmen stellen unter Umständen einen Eingriff in die verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit dar, so dass hierfür eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Ohne die Möglichkeit entsprechender Verpflichtungen ist ein wirksamer Schutz kritischer Infrastrukturen nicht nur, aber besonders vor Cyberbedrohungen kaum möglich.

Ziff. 4.2.6 Verhinderung von Terrorismus

Damit der internationale, aber auch der landesinterne polizeiliche Datenaustausch funktioniert müssen die in den Kantonen erhobenen polizeilichen Daten in einer «nationalen Datenaustauschplattform» zusammengezogen und automatisiert den Nutzern horizontal und vertikal zur Verfügung gestellt werden. Die Sicherstellung des interkantonalen Datenaustauschs ist daher als notwendige Massnahme aufzunehmen (siehe auch Bemerkung zu Ziff. 3.1).

Eine stärkere Resilienz der Bevölkerung ist im präventiven Bereich auch mit einer verstärkten Integration von ausländischen Personen in der Schweiz verbunden. Eine Verstärkung der Integrationsbemühungen ist deshalb zumindest auf Massnahmenebene – allenfalls auch in den Zielen (Kapitel 3.3, Ziel 6) – angezeigt.

Ziff. 4.2.7 Versorgungssicherheit

Auf die Versorgungssicherheit des Landes wird im Bericht adäquat eingegangen und eine Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit der Schweiz angestrebt, etwa durch die Reduktion von Abhängigkeiten bei der Versorgung mit kritischen, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Auch das Risiko einer grossflächigen, mehrwöchigen Strommangellage wurde im Bericht angemessen anerkannt und wird als eines der grössten Risiken für die Schweiz im Bereich Katastrophen und Notlagen genannt (vgl. auch Bemerkungen zu Ziff. 2.3.9).



Ziff. 4.2.8 Sanitätsdienstliche Schutzanlagen

Die Aussage, wonach sanitätsdienstliche Schutzanlagen bei einer Pandemie genutzt werden könnten, ist zu streichen. Gerade die Covid-Pandemie hat gezeigt, dass diese Anlagen aufgrund der beengten Platzverhältnisse absolut untauglich sind.

Ziff. 4.2.9 Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Krisenmanagement (S. 40 / 41 oben)

Wir teilen die Beurteilung, dass sich die Grundsätze der Führung und der Kooperation als richtig und praxistauglich erwiesen haben, angesichts der Erfahrungen aus der Bewältigung der Covid-Pandemie nicht. So wurden die massgeblichen Organe der Kantone in der Regel nicht rechtzeitig in die Entscheidungsfindung des Bundes eingebunden, waren aber für die Umsetzung dieser Entscheide verantwortlich. Die Kommunikation durch verschiedene Akteure auf Stufe Bund war uneinheitlich und verwirrt (Medienkonferenzen des Bundesrates; «points de presse» des Bundesamtes für Gesundheit; eigenständige Äusserungen der wissenschaftlichen Taskforce usw). Zudem erachten wir es als durchaus möglich, die Führung zu professionalisieren, indem beispielsweise die politische und strategische Entschlussfassung im Bundesrat bzw. bei den zuständigen Fachdepartementen angesiedelt bleibt und die operative Umsetzung einem ständigen Stab übertragen wird. In diesen ständigen Stab kann das Fachwissen modularartig und massgeschneidert miteinbezogen werden. Besonders können dabei auch externe Fachleute sowie die Kantone integriert werden. In diesem Sinne regen wir an, besonders den letzten Absatz auf S. 40, beginnend mit «Ebenso wichtig ist, aus realen Krisen Lehren zu ziehen» auf Basis der Rückmeldungen der Kantone zu den Erkenntnissen aus der Covid-Situation vollständig zu überarbeiten.

Ziff. 4.2.9 Verbesserung der Bestände von Zivildienst und Armee (S. 41 unten)

Hinsichtlich der Verbesserung der Bestände von Zivildienst und Armee sollte ein Abgleich der jeweiligen Bestände stattfinden. Es geht unseres Erachtens nicht um eine «Verbesserung» der Bestände im qualitativen Sinn, sondern vielmehr um die «Sicherstellung» der notwendigen Bestände, sei dies durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivildienst, durch bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben oder durch bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils. Diesbezüglich ist die auf S. 41 erwähnte «initiierte» Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems bereits seit längerem im Gang, mindestens seit der Arbeitsgruppe Löpfe. Diese Diskussion muss beendet und es müssen endlich Entscheidungen getroffen werden. Der Text ist entsprechend anzupassen.

Numero
3780

cl

0

Bellinzona
5 agosto 2021

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria generale del DDPS
Palazzo federale est
3003 Berna

Anticipata per email: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Procedura di consultazione concernente il Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera: avvio della procedura di consultazione

Gentili Signore,
Egregi Signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 28 aprile 2021 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

SUL PRINCIPIO

Lo scrivente Consiglio di Stato sostiene il progetto sul Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera posto alla nostra attenzione. In particolare appoggiamo gli intenti aventi come obiettivo la protezione dalle minacce e dai pericoli al fine di garantire la capacità di agire, l'autodeterminazione e l'integrità della Svizzera e della popolazione.

L'attuale crisi pandemica tocca trasversalmente tutti i settori della politica di sicurezza, a questa si inseriscono i recenti avvicendamenti nei rapporti con l'Unione Europea e le possibili conseguenze, che non è stata presa in considerazione durante la redazione del testo. Il repentino evolversi della situazione globale deve dunque far riflettere sull'integrità di tale rapporto, il quale necessita di un'elevata capacità di adattamento e flessibilità senza dover attendere il ritmo dettato dalle legislature federali.

Rileviamo inoltre che non vengono messe in risalto le priorità per le misure proposte e neppure vengono definiti i parametri in grado di rilevarne l'efficacia o gli strumenti per determinare il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

OSSERVAZIONI SUL RAPPORTO

Minacce provenienti dal ciberspazio, disinformazione e criminalità organizzata (2.3.1; 2.3.2; 2.3.8)

I criteri per determinare i conflitti economici devono essere presi in considerazione in maniera globale e trattati trasversalmente. Lo spionaggio industriale da parte di startup nei settori considerati strategici necessitano di essere ben ponderati e contemporaneamente bisogna valutare di creare barriere digitali in grado di garantire una protezione efficace del nostro sistema finanziario e di tutti i dati considerati sensibili. In considerazione del fatto che gli attacchi informatici possono risultare una minaccia reale per il funzionamento degli enti pubblici e privati così come per l'economia del paese è da prendere in seria considerazione una maggiore collaborazione operativa tra i vari settori.

Come correttamente esplicitato nel rapporto, la pandemia di COVID-19 ha messo in evidenza la vulnerabilità della Svizzera durante la gestione di situazioni di emergenza. Rileviamo dunque come il rapporto si confronti in primis sull'evoluzione delle possibilità tecnologiche, che consentono alle organizzazioni criminali di espandere le proprie attività e, in secondo luogo, con la determinazione dei gruppi criminali italiani e quelli provenienti dall'ex Unione Sovietica. La scrivente Autorità ritiene però che la crisi pandemica possa aver facilitato l'infiltrazione della criminalità organizzata in Svizzera. Infatti, gruppi malintenzionati potrebbero aver sfruttato la crisi economica derivante da quella sanitaria per erogare capitali o prestiti, assumendo così un controllo dello strato sociale ed economico di una certa importanza, oppure potrebbero aver creato le basi necessarie per poterne approfittare nel caso di futuro bisogno. Seppure non si possa ragionevolmente esigere una valutazione dettagliata, l'analisi dell'interazione tra criminalità e situazioni di emergenza andrebbe rivista alla luce della crisi pandemica.

Catastrofi e situazioni d urgenza (2.3.9)

In considerazione degli scenari elencati nelle spiegazioni si propone di completare il titolo con [... e altri eventi]. Infatti i pericoli naturali menzionati, anche se considerati quali eventi maggiori, possono risultare di carattere comunale o regionale senza raggiungere l'entità di un'emergenza o di una catastrofe. Inoltre andrebbero considerati anche i pericoli di natura tecnica quali esplosioni o eventi ABC, i quali sono in grado di mettere in pericolo un gran numero di persone e determinarne l'evacuazione a tempo indeterminato.

A seguito dell'esercitazione ERSS 14 crediamo che sia opportuno ricordare pure che a causa di penuria o della completa interruzione dell'approvvigionamento energetico, molte infrastrutture critiche o vitali non sarebbero in grado di garantire le proprie prestazioni di base (sanità, trasporto, comunicazione, alimentare, ecc.) diminuendo l'efficacia d'intervento dei partner della protezione della popolazione coinvolti. Riteniamo dunque che la Confederazione debba continuare a tematizzare e monitorare la situazione a livello nazionale incentivando, per esempio tramite contributi finanziari, soluzioni ridondanti capaci di limitare l'impatto devastante che una situazione di questo tipo potrebbe causare.

Obiettivi e interessi in materia di politica di sicurezza (3.)

I principi per la politica di sicurezza della Svizzera relativi al sistema di milizia e l'obbligo di prestare servizio sono stati presentati e ben contestualizzati nel *Rapporto del Consiglio Federale, Parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine del 30 giugno 2021*.

Siamo dunque dell'opinione che il rapporto sulla politica di sicurezza debba ricalcare le intenzioni del governo federale su temi specifici rimandando eventuali approfondimenti a documenti ufficiali che risultano costantemente aggiornati.

Inoltre crediamo che il ruolo dei Cantoni nel contesto della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) in tutte le attività legate alla sicurezza meriterebbe di essere esplicitato nel rapporto. Questo permetterebbe di definire le aspettative operative da parte delle autorità federali, integrando gli attori coinvolti su vari livelli e rafforzando contemporaneamente la collaborazione in materia di politica di sicurezza. Proprio in questo contesto l'attuale crisi pandemica ha fatto emergere tutti i limiti delle organizzazioni di crisi costituite durante l'emergenza sanitaria. Il gran numero di gremi, spesso non coordinati tra loro, hanno dato luogo a processi e vie di servizio poco efficienti. Prima dunque di iniziare a programmare ulteriori esercitazioni dovranno essere dapprima chiariti e condivisi ruoli, compiti e responsabilità delle Conferenze Governative, Stati Maggiori, Servizi coordinati, ecc., i quali dovranno saper mantenere la propria flessibilità, ma soprattutto garantire l'efficienza nella gestione delle crisi.

Attuazione: ambiti politici e strumenti della politica di sicurezza

Ambiti politici e strumenti (4.1)

Nell'illustrare gli strumenti di politica di sicurezza, oltre alle osservazioni già presentate dalla Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP), l'ambito della protezione della popolazione, in qualità di servizio coordinato chiamato ad intervenire soprattutto in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, deve disporre delle necessarie risorse per poter adempiere ai propri compiti. L'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) deve dunque disporre dei mezzi necessari per accompagnare e sostenere i Cantoni soprattutto nei preparativi e nella gestione dei possibili scenari identificati nell'analisi dei rischi. Mentre l'organo di coordinamento della Confederazione (Stato maggiore federale della Protezione della Popolazione), deve trovare un assetto operativo riconosciuto a livello federale in modo da comprendere il proprio ruolo nella gestione delle crisi.

Inoltre una delle questioni che pone maggiori preoccupazioni sul medio-lungo termine risulta essere la gestione delle risorse disponibili in termini di effettivi nelle situazioni particolari e straordinarie che si protraggono nel tempo. Infatti all'interno delle organizzazioni partner della protezione della popolazione notiamo viepiù come la componente umana diventi sempre più preziosa. Al fine di non creare una situazione di competitività, doppi cappelli o recriminazioni da parte dei datori di lavoro, bisognerà trovare una soluzione in grado di bilanciare le varie esigenze definendo competenze e responsabilità attribuite alle varie organizzazioni che risultano essere elencate quali strumenti di politica di sicurezza.

Libera formazione di opinioni e autenticità delle informazioni (4.2.4)

L'attività legata alla disinformazione atta ad influenzare l'opinione pubblica deve essere prontamente riconosciuta, così come l'obiettivo del suo impiego prontamente individuato e contrastato. Infatti, i canali di divulgazione possono essere costantemente monitorati e la credibilità nelle istituzioni da parte della popolazione resta il metodo migliore per garantire la giusta percezione dei fatti in un contesto di società democratica. Al fine di

perseguire questo scopo comune basato sulla conoscenza e sulla trasparenza è dunque auspicato un tempestivo coinvolgimento dei Cantoni nelle procedure di consultazione. Inoltre la Confederazione dovrebbe individuare i metodi per prevenire la diffusione di informazioni false e non reagire unicamente quando si verificano attività di influenza. A questo proposito si dovranno creare delle solide basi legali capaci di garantire la necessaria trasparenza delle piattaforme online così come mettere i vari portali di fronte alla loro responsabilità incoraggiandole a combattere la proliferazione delle false notizie.

Lotta contro il terrorismo, l'estremismo violento, la criminalità organizzata e altre forme di criminalità transnazionale (4.2.6)

In relazione alle misure presentate crediamo opportuno annoverare pure:

- l'analisi continua volta all'anticipazione e l'individuazione precoce, sulle aree di interesse a ridosso della frontiera Svizzera (Lione – Strasburgo, Freiburg i.Br. – Lago di Costanza e Milano), di specifici sviluppi in relazione alla grave criminalità;
- il rafforzamento della cooperazione nazionale (differenti partner della sicurezza) nell'analisi e nella gestione di eventi legati ai temi specifici, così come il rafforzamento della cooperazione internazionale per il tramite dei centri di cooperazione presenti nelle aree di confine.

Rafforzamento della resilienza e sicurezza in materia di approvvigionamento in caso di crisi internazionali (4.2.7)

La fase iniziale della pandemia ha mostrato tutti i limiti relativi alla dipendenza della Svizzera per quanto attiene merci e prodotti strategici provenienti dall'estero. L'approvvigionamento economico del Paese deve dunque essere oggetto di un costante monitoraggio e adeguamento in maniera da ridurre le dipendenze dall'estero promuovendone la produzione all'interno dei confini nazionali.

Rafforzamento della protezione da catastrofi e situazione d'emergenza come anche della capacità di rigenerazione (4.2.8)

In questo capitolo viene posta una particolare attenzione sulle strutture protette (principalmente impianti di condotta e strutture sanitarie). Siamo convinti che possano dare un valido contributo nella gestione di talune crisi e debbano essere adeguate secondo una chiara strategia federale che purtroppo non è stata regolata all'interno della revisione totale della Legge federale sulla protezione della popolazione entrata in vigore al 01.01.2021 malgrado questo tema sia stato oggetto di lunghe discussioni e approfondimenti. L'UFPP ed i Cantoni devono dunque poter disporre delle indicazioni e delle risorse necessarie per ammodernare e rendere operativi gli impianti protetti in maniera da poterle annoverare tra le infrastrutture concretamente disponibili in caso di crisi.

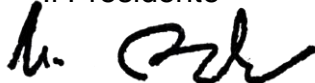
Rafforzamento della cooperazione tra autorità e organi di gestione delle crisi (4.2.9)

In questo paragrafo non vengono menzionati gli organi di condotta cantonali, i quali sono i principali strumenti nella gestione delle crisi. La recente pandemia ha evidenziato le lacune nella coordinazione tra i vari attori, motivo per il quale deve essere migliorata e ulteriormente sviluppata la collaborazione tra gli organi di sicurezza cantonali e federali. Ricordiamo inoltre come risultato fondamentale per raggiungere tale scopo il rafforzamento della formazione di base e continua interdisciplinare in ambito internazionale soprattutto per gli attori presenti sulla fascia di confine implementando esercizi e lavori di SM.

Vogliate gradire, gentili Signore ed egregi Signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch);
- Sezione del militare e della protezione della popolazione (di-smpp@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement für Verteidigung, Bevölke-
rungsschutz und Sport (VBS)
Frau Viola Amherd
Bundesrätin
3003 Bern

Frauenfeld, 9. August 2021

461

Sicherheitspolitischer Bericht

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf des Berichtes des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Sipol B) und teilen Ihnen mit, dass wir mit dem Entwurf in weiten Teilen einverstanden sind. Insbesondere begrüssen wir, dass die künftigen Sicherheitspolitischen Berichte alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso finden wir es sinnvoll, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert worden ist. Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind indessen noch zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen. Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf eine hybride Konfliktführung ist zudem als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffung VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.

Für die Finalisierung des Berichtes bitten wir Sie, die nachfolgenden Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln zu berücksichtigen.

Kapitel 2

Wir finden die ausführliche Beschreibung der Lage in diesem Kapitel sinnvoll. Eine einheitliche Auffassung der Lage ist für ein wirkungsvolles, koordiniertes Handeln von Bund, Kantonen und Gemeinden wichtig. Die ausführliche Beschreibung der Lage ermöglicht es, dass sich auch Personen informieren können, die sich nicht täglich mit den raschen Veränderungen der Lage befassen.

2/4

Kapitel 3

Im Berichtsentwurf fehlt nach unserer Auffassung die Aufzählung der strategischen Ziele, wie sie in der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankert sind, nämlich:

- die Wahrung des Friedens in Unabhängigkeit;
- die Wahrung der Handlungsfreiheit;
- der Schutz der Bevölkerung;
- die Behauptung des Staatsgebietes.

Sie sollten als Grundlage für die sicherheitspolitischen Ziele und Massnahmen aufgeführt werden.

Die im Übrigen formulierten Prinzipien und Interessen unterstützen wir. Es ist richtig, diese im Bericht aufzuführen und so den Kantonen die Möglichkeit zu geben, sich an den übergeordneten Leitplanken zu orientieren.

Die Auflistung der sicherheitspolitischen Ziele ist folgerichtig. Die Ziele 4 bis 9 sind auch für die Kantone unmittelbar relevant. Damit soll die Resilienz der Schweiz und ihrer Bevölkerung gestärkt werden. Die Stärkung der Zusammenarbeit wie sie im Ziel 9 formuliert ist, ist in der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lage zentral. Die kantonale Gesetzgebung im Bereich Bevölkerungsschutz muss sich darauf ausrichten.

Kapitel 4

Armee: Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgaben der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der letzte Satz auf S. 28 oben sollte daher neu wie folgt lauten:

„Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art nicht mehr ausreichen. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland.“

Bevölkerungsschutz: Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Die Umschreibung auf S. 28, 2. Absatz, sollte daher wie folgt präzisiert werden, um den Voraussetzungen in den Kantonen zu entsprechen:

„Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Er ist

3/4

zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in der Vorsorge und zur Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone.“

Feuerwehr: Zwischen den Bereichen Polizei und Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) auf S. 28 ist ein neuer Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen.

Kapitel 4.2

Die im Berichtsentwurf aufgeführten Massnahmen sind als Absichten formuliert. Es sollten indessen konkrete Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung mit einem Hinweis auf den Zeithorizont beschrieben werden.

Ziff. 4.2.6

Wir schlagen folgende Ergänzungen unter der Rubrik „Massnahmen“ auf S. 37 vor:

- Laufende Analyse und Antizipation der Interessensräume Lyon - Strasbourg, Freiburg i.Br. - Bodensee und Mailand im Sinne der Früherkennung von spezifischen Kriminalitätsentwicklungen und Lagen der Schwerstkriminalität.
- Stärkung der nationalen, interdisziplinären Zusammenarbeit im Bereich der Früherkennung und Ereignisbewältigung, Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Kooperationszentren und Unterstützung in Sofortlagen im Grenzraum.

Kapitel 4.2.8

Die Funktion des Bevölkerungsschutzes ist nicht richtig beschrieben. Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: „Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.“

Die Erarbeitung einer Strategie für die zukünftige Nutzung der Schutzanlagen wie Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen und sanitätsdienstliche Schutzanlagen sollte als primäre Massnahme aufgeführt sein. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz muss diesen im revidierten Bundesgesetz erteilten Auftrag zeitnah umsetzen. Die Kantone hingegen sind durch die Einführung einer sicheren, hochverfügbaren Kommunikations- und Datenübertragungstechnik stark gefordert. Die Migration des Sicherheitsfunknetzes

4/4

auf die IP-Technologie zeigt, wie wichtig eine enge Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in diesem Bereich ist. Für die thematisierte Aktualisierung der Schutzkonzepte der Bevölkerung, beispielsweise im ABC-Schutz (Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Gefahren), müssen in den Kantonen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um Zuständigkeiten und Leistungen zu regeln. So können erkannte Defizite beseitigt werden. Diese Massnahmen sind konkreter zu formulieren.

Kapitel 4.2.9

Sowohl die Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19) als auch die Covid-19-Pandemie haben gezeigt, dass ein erfolgreiches Krisenmanagement über den alltäglichen Führungs- und Organisationsrhythmus hinausgehen muss. Es braucht übergeordnete und eingeübte Strukturen mit Personal ohne departementale Verbundenheit. Die Führung kann nicht Sache eines Fachdepartementes oder Bundesamtes sein, weil der Auslöser eine gesundheitliche Herausforderung ist. Der Bund braucht ein zentrales Organ zur Krisenbewältigung, das über die notwendigen Fähigkeiten der Führung wie ganzheitliche Problemerkennung, umfassende Lagebeurteilungen und systematische Führungsprozesse verfügt. Wenn diese Grundsätze durch den Bund eingehalten werden, können die Kantone die ihnen zugeordneten Aufgaben erfüllen. In der Covid-19-Pandemie wurde dies vernachlässigt. Die Kantone wurden vor Aufgaben gestellt, ohne in einem Zeitplan die Umsetzung zu berücksichtigen.

Weiter müssen die notwendigen Bestände von Zivildienstleistenden in den Zivildienst und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben, sichergestellt werden. Eine Verbesserung reicht bei den aktuell erkannten Defiziten nicht mehr.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber







Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Departement für
Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Sicherheitspolitischer Bericht; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zum neuen Sicherheitspolitischen Bericht Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns wie folgt:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Im Bericht werden teilweise die Begriffe «Krise» und «Katastrophe» verwendet. Der Regierungsrat regt an, ausschliesslich die Terminologien «normale Lage», «besondere Lage» und «ausserordentliche Lage» zu verwenden, da diese eindeutig definiert sind.

2. Lage

Die aktuelle Lage ist aus Sicht des Regierungsrats umfassend und sauber aufgearbeitet.

Der Berichtsentwurf zeigt, dass künftig stärker auf den Bereich Cyber bzw. die Bedrohungslage aus dem Cyberraum fokussiert werden muss. Wie der Bund stehen auch Kantone und Gemeinden vor der gleichen Bedrohung, sodass eine enge digitale Verknüpfung der Staatsebenen grosse Vorteile mit sich bringt.

Zudem sind auch die bisherigen Themenfelder (Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, Proliferation) weiterhin aktuell. Der Regierungsrat teilt zudem die Ansicht, dass in den kommenden Jahren Strukturen aus dem Bereich der schweren Organisierten Kriminalität (Ndrangheta, Camorra, Cosa Nostra) versuchen werden, in der Schweiz Fuss zu fassen und diesem Aspekt Rechnung zu tragen ist.

3. Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

Keine Bemerkungen

4. Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass - getreu dem Sprichwort «eine Kette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied» - auf allen föderativen Ebenen und dessen Lieferantenketten die Resilienz gegen Cyberrisiken verstärkt werden muss. Gerade kleine Kantone und Gemeinden verfügen nicht über die finanziellen und personellen Ressourcen wie sie bei der Bundesverwaltung eingesetzt werden können. Daher sind die kleinen Kantone und Gemeinden auf die Unterstützung eines starken Partners wie etwa das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) angewiesen. In diesem Sinn begrüsst der Regierungsrat die umfassenden zusätzlichen Anstrengungen im Bereich der Cybersicherheit bzw. zur Bekämpfung der Cyberkriminalität.

Der Regierungsrat sieht einige Massnahmen, die für den permanenten Aufbau einer resilienten Schweiz hilfreich sind:

- Die Einführung einer Meldepflicht von Cyberangriffen für kritische Infrastrukturen und öffentliche Verwaltungen.
- Ein Cockpit für Mitglieder der geschlossenen NCSC/MELANI-Gemeinschaft mit der stets aktuellen Bedrohungslage, ergänzt mit der bestehenden Alarmierung per E-Mail.
- Konsolidierung der (Bundes-)Kräfte im NCSC (z. B. SECO-ALV-CISO).
- Weiterentwicklung der Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken (NCS), wie bereits initialisiert.
- Gemeinsames eLearning-Tool IT-Sicherheit zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden von Bund, Kantonen, Gemeinden und evtl. Bürger.
- Ausbildungsreihen für Informatik-Personal im Sicherheitsbereich.
- Unterstützung durch das NCSC zur Vorfallbewältigung:
Um allfällige Cyberincident-Aufgaben wahrzunehmen, braucht es tiefe Fachkompetenzen, Analyse- und Monitoring-Instrumente, eine gut funktionierende Organisation mit intensiver Zusammenarbeit mit relevanten Stellen. Diese Ressourcen fehlen in kleinen Organisationen grösstenteils. Für einen kleinen Kanton wie Uri wäre der Anschluss, die Teilnahme und Zusammenarbeit mit einem hoch professionellen «Security Operation Center» wünschenswert. Voraussetzung für einen Beitritt wäre der Aufbau eines Verbunds von wenigen SOC (Security Operation Center) in der Schweiz, die eine regionale Abdeckung kostengünstig sicherstellen können und wollen. Dieser Teil der Vorfallsbewältigung fehlt heute in weiten Bereichen der Kantone und der Wirtschaft und würde die gesamte Cyber-Resilienz der Schweiz mit Bestimmtheit markant erhöhen. An der Tagung des Sicherheitsverbunds Schweiz SVS vom März 2016 in Bern wurde ein entsprechendes

Modell durch den Kanton Waadt vorgestellt. Leider wurde die Idee bis heute nicht weiterverfolgt.

Der Regierungsrat begrüsst zudem ausdrücklich, dass die internationale Polizeizusammenarbeit weiterentwickelt und ausgebaut werden soll. Er erachtet es auch als richtig, dass die Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und der schweren Organisierten Kriminalität eine Priorität bleiben soll. In diesen Bereichen sind die nachrichtendienstlichen Anstrengungen zu intensivieren. Der Regierungsrat begrüsst zudem, dass der internationale polizeiliche Informationsaustausch ausgeweitet wird, insbesondere mit der Umsetzung des Projekts «Passenger Name Record» sowie mit der Assoziierung der Prümer-Beschlüsse.

Zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und dem Krisenmanagement (Seite 40 des Entwurfs): Mit den Ausführungen bezüglich der zuständigen Stäbe innerhalb der Bundesverwaltung ist der Regierungsrat nicht einverstanden. Bei besonderen oder ausserordentlichen Lagen muss auf eintrainierte Strukturen zurückgegriffen werden - konkret den Bundesstab Bevölkerungsschutz. Der Regierungsrat erachtet es nicht als zielführend, wenn in solchen Situationen zunächst Stäbe neu zusammengestellt werden müssen. Selbstverständlich haben einzelne Departemente aufgrund der jeweiligen Lage Schlüsselfunktionen inne. Dieser kann durch den professionellen Stab jederzeit genügend Beachtung geschenkt werden. Die eigentliche Führung und Stabsarbeit ist jedoch den Profis zu überlassen und nicht einem Departement, das mit Fachfragen bereits stark belastet ist.

5. Fazit

Der Regierungsrat erachtet den Bericht, mit Ausnahme der oben erwähnten Bemerkungen, als gelungen und unterstützt die skizzierten Stossrichtungen.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 6. Juli 2021



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor


Urban Camenzind


Roman Balli



Stellungnahme

Frau Bundesrätin
Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost, 3003 Bern
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

10. Juni 2021

Die Sicherheitspolitik der Schweiz - Bericht des Bundesrates

Stellungnahme zum Entwurf vom 14. April 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns gebeten, zum Entwurf des neuen Sicherheitspolitischen Berichts (Sipol B) Stellung zu nehmen. Der Kanton Uri bedankt sich für diese Möglichkeit. Wir erlauben uns in der Folge drei zentrale Punkte aufzuführen; zusätzliche Kommentare erscheinen im Anhang.

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Der Kanton Uri begrüsst, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde.

Begründung: die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren "teilweise verschärft" (S. 2). Im Bericht wird zudem auf das "grosse Tempo" und die "Ungewissheit" hingewiesen, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind (S. 2). Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz folgerichtig. Damit wird zudem ein von politischen Kreisen längst formuliertes Desiderat erfüllt. So können dem Parlament "die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Bedrohungslage und Fähigkeiten der Armee aufgezeigt werden, und das Parlament kann in Kenntnis derselben seine Schwergewichte setzen. Es kann mit anderen Worten alle vier Jahre darüber entscheiden, in welchen Bereichen Schwächen im Fähigkeitsspektrum der Armee in Kauf genommen werden, und wo diese andererseits rasch geschlossen werden müssen."¹ Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sipol B ist vor diesem Hintergrund zielführend.

¹ Deloitte Consulting AG, Projekt «Beschaffungen VBS», Bericht zuhanden des Generalsekretariats VBS, Zürich 20.05.2020, S. 74.



- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

Begründung: Die im Bericht aufgeführten "Massnahmen" haben öfters eher den Charakter von Absichten, mit denen der Leser nur wenig anfangen kann. Es sind aber die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung, welche die Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft interessieren. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) jedoch noch zu breiten Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien in Bund und Kantonen.

- **Beschleunigung der Beschaffungsprozesse:** Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.²

Begründung: Im vorliegenden Berichtsentwurf wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin "von grossem Tempo geprägt" sind (S. 2) und dass "das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahren noch höher geworden ist" (S. 24). Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren "rasch und richtig reagieren" (S. 2) können muss. Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Sie sind daher entsprechend anzupassen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns.

Mit freundlichen Grüssen

Stefan Dahinden

Kanton Uri
Sicherheitsdirektion
Amt für Bevölkerungsschutz und Militär
Feuerwehrinspektorat
Lehnplatz 22
6460 Altdorf

² Ebd.



Anhang

Detaillierte Bemerkungen

Kapitel 2: Lage

- **Grossmächte:** Im Bericht werden China, Russland und die USA mehrfach als "Grossmächte" bezeichnet (S. 3, 7-10, 17.).³ Dabei fordern China und Russland die USA offenbar "punktuell" heraus. Die zweimal verwendeten Satzteile "fordert die Dominanz der USA punktuell heraus" (S. 10) sind zu streichen.

Begründung: Unter "konkurrierende(n) Grossmächte(n)" (S. 9) ist es üblich, dass man sich herausfordert. Auch die USA fordern China und Russland heraus. Soll mit "punktuell" dargestellt werden, dass die USA nach wie vor die dominierende Supermacht ist, so ist dies entsprechend deutlich festzuhalten.

- **USA - Administration Biden:** Den jüngsten Veränderungen in der US-Aussen- und Sicherheitspolitik ist Rechnung zu tragen. Der Berichtsentwurf ist daher zu aktualisieren.

Begründung: Seit der Ablösung der Administration Trump haben sich verschiedene auch sicherheitspolitische Veränderungen ergeben (Beziehungen zur Nato, zu den Rüstungskontrollregimen, zur Nahostpolitik) die sich auf die Lage auswirken können.

- **Russland - Gesellschaftsmodell:** Im Zusammenhang mit Russland wird auf dessen "Gesellschaftsmodell" (S. 10) verwiesen. Dieser Ausdruck ist wegzulassen oder das entsprechende Modell zu erklären.

Begründung: Mit dem Untergang der Sowjetunion konnte auch deren "Gesellschaftsmodell" überwunden werden. Der Berichtsentwurf postuliert nun ein spezifisches russisches Gesellschaftsmodell. Was sind seine Charakteristika? Wodurch unterscheidet sich dieses von anderen Modellen?

- **Europa:** Im Bericht ist konsequent zwischen "Europa" als geopolitischem Begriff und der "Europäischen Union" als Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten zu unterscheiden. Wo sich der Text auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine bezieht, ist "an der Peripherie" wegzulassen und anstatt dessen "in Osteuropa" zu schreiben.

Begründung: Die im Bericht vorgenommene Unterscheidung der Begriffe "Europa und Russland" (S. 8) ist nicht korrekt. Bei Russland westlich des Urals und der Ukraine handelt es sich um osteuropäische Staaten bzw. Gebiete. Moskau ist eine osteuropäische Stadt. Durch die vorgenommene Unterscheidung wird ein europäischer Konflikt (Ukraine-Russland) zu einem Konflikt "an der Peripherie" (S. 2, 7). Spanien beispielsweise ist ein westeuropäisches Land. Ein eventueller Konflikt um Gibraltar würde in der Schweiz wohl kaum als Konflikt an der Peripherie verstanden werden, obwohl zwei Randstaaten darin verwickelt wären (Grossbritannien und Spanien). Durch die Unterteilung in Europa und Russland bzw. die Bezeichnung "Konflikt an der Peripherie" wird dem Schweizer Leser eine erhöhte Sicherheit suggeriert; ein unzulässiges Verfahren.

³ Dabei ist die Reihenfolge der Nennungen weder konsequent noch nachvollziehbar (z.B. alphabetisch, historisch). So wird zunächst "Russland, China [und], die USA" – genannt (S. 3); dann USA, Russland und China (S. 9f.).



- **Regionalmächte:** Im Bericht werden "Regionalmächte" (S. 3) genannt. Der Begriff "Regionalmächte" ist zu definieren. Diese Mächte, insbesondere solche mit Bezug zur Schweiz, sind explizit aufzuführen.

Begründung: Der Begriff Regionalmächte ist unklar. Handelt es sich um Mächte mittlerer Grösse? Sind es Staaten mit besonderen wirtschaftlichen (Deutschland, Japan) oder ausserpolitischen (Frankreich, Türkei) Ambitionen? Die Schweizer Sicherheitspolitik kann vom Konkurrenzkampf einzelner Regionalmächte betroffen sein; es ist daher wichtig, zumindest die für die Schweiz bedeutendsten dieser Staaten und ihre Ansprüche zu kennen.

- **Gesellschaftliche Polarisierung:** Es ist auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich - verschärft durch Covid-19 - und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hinzuweisen.

Begründung: Dieses Thema spielt innerstaatlich eine sicherheitsrelevante Rolle (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

- **Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten:** Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten (S. 17) hingewiesen. Dies wird im Kontext terroristischer Aktionen nur indirekt angesprochen ("Schweizer Interessen", S. 15). Konkrete Massnahmen zum Schutz und der Rückführung gefährdeter Personen werden nicht beschrieben; dies ist zu ergänzen. Konkrete Optimierungsmassnahmen sind aufzuzeigen (z.B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

Begründung: Die Schweiz muss befähigt sein, jederzeit und weltweit den grösstmöglichen Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies schliesst insbesondere die sichere Rückführung gefährdeter Personen durch eigene Mittel ein.

- **Massenvernichtungswaffen:** Im Zusammenhang mit der "Bedrohungslage Schweiz"⁴ wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt (S. 17f.). Dabei erscheinen Nuklearwaffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen. Der chemische und biologische Bereich ist im Bericht (S. 17f., 24) ebenso aufzuführen.

Begründung: Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Die internationalen Exportkontrollregime umfassen auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

- **Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9)**

Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Begründung: Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

⁴ Der Titel "Bedrohungslage Schweiz" ist nicht korrektes Deutsch und unterschiedlich interpretierbar; er ist anzupassen.



Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt; er soll durch «Vegetationsbrände» ersetzt werden.

Begründung der Begriff Waldbrände ist zu eng gefasst.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Begründung: Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

- **Erdbeben:** Das Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung: Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials als "zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz" bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

- **Kooperation und Neutralität:** Dieser Abschnitt (S. 23) ist in der Reihenfolge und der entsprechenden Argumentation umzustellen. Neu sollte er lauten:

"Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen."

Begründung: Im Selbstverständnis einer breiten - auch ausländischen - Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Dem ist durch die Umstellung Rechnung zu tragen.

- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:** Der Begriff "Respektierung des Völkerrechts" (S. 23) ist in den Text des Abschnitts einzufügen, jedoch aus dem Abschnittstitel zu entfernen.

Begründung: Die Verwendung von durchgängig zwei Begriffen in den vier Abschnitten ist sinnvoll. Die Nennung des Völkerrechts im Text ist ausreichend.

- **Miliz und Dienstpflicht:** Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:

"Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivilschutz,



Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen."

Begründung: 1) Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. 2) "weitaus grösste Teil der Feuerwehr": In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. 3) Armee, Zivilschutz und auch die Feuerwehr legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivilschutzorganisationen integriert werden können.

Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

- **Armee:** Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:

"Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland."

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.

- **Bevölkerungsschutz:** Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten:

"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]"

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.



- **Feuerwehr:** Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."

- **Zivildienst:** Im betreffenden Abschnitt (S. 29) sind einige Präzisierungen erforderlich.

Der erste Satz soll neu lauten:

"Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten *wollen*". (*anstatt: "können"*)

Begründung: der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist; er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Durch das Verb "können" wird suggeriert, dass es sich bei Gewissensgründen um eine Art Krankheit handelt.

Der zweite Satz soll neu lauten:

"Sie *können* gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten."

Begründung: Der Satz im vorliegenden Entwurf lautet aktuell: "Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen." Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art 4 Abs 1 Zivildienstgesetz acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle.

Der dritte Satz soll neu lauten:

"Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Die Einsätze des Zivildienstes" kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird in unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

Der vierte Satz soll neu lauten:



"Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert" ist zu negativ. Es ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgeboten werden.

Der letzte Satz soll neu lauten:

"Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft."

Begründung: Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird, nämlich den "Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz".

- **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:** 1) Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: "Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]". 2) Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten. 3) Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt "Zur Stärkung des Schutzes [...]" einzufügen. 4) Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen. 5) Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Begründung: 1) Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. entsprechende analoge Ausführungen unter Ziff. 4 oben). 2) Die Nennung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen. 3) Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie passt daher besser in den genannten Abschnitt. 4) Die meist unterirdischen Sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

- **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements:** In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen.

Begründung: Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

- **Dienstpflichtsystem:** Der Abschnitt soll neu lauten:



1) "Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr."

Und weiter unten:

2) "Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren."

Begründung: 1) Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist. 2) Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst i.d.R. wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.

- **Verbesserung der Bestände:** Der Abschnitt soll neu lauten:

"Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben."

Begründung: Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz "Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems" ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal

1014 Lausanne

Madame la Cheffe du Département
fédéral de la défense, de la protection de
la population et des sports
Viola Amherd
Palais fédéral Est
3003 Berne
Par courriel :
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Lausanne, le 7 juillet 2021

Consultation fédérale relative au Rapport sur la politique de sécurité

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat vaudois tient à vous remercier de l'avoir consulté sur le Rapport sur la politique de sécurité.

Remarques générales

Le Conseil d'Etat a pris acte du contenu du rapport, tout en formulant les remarques suivantes.

Le Conseil d'Etat considère que le rapport manque en partie sa cible en raison de la faible concrétisation et priorisation des mesures : Alors que, selon la lettre d'accompagnement, ce rapport est censé donner « *des objectifs et des priorités claires pour la politique de sécurité de la Suisse dans les années à venir, ainsi que des mesures concrètes pour leur mise en œuvre* », il indique plutôt les grandes lignes et orientations, sans priorisation ni concrétisation des objectifs.

La première partie du rapport qui décrit la situation actuelle est très étendue, contrairement aux mesures de mise en œuvre qui ne sont pas assez développées. Or ce sont justement ces dernières qui intéressent les responsables fédéraux et cantonaux. Pour éviter que les mesures ne se limitent à des déclarations d'intention, le Conseil d'Etat demande que les projets soient priorisés, qu'ils soient plus détaillés avec notamment un calendrier quant à leur concrétisation.

Il formule ainsi plusieurs observations et propositions d'améliorations

De manière générale, le Conseil d'Etat soutient la position de la CG MPS.

Remarques particulières

Chapitre 2 – Situation actuelle Progrès technologique (2.1.3)

Les menaces que peuvent représenter les développements de l'intelligence artificielle doivent faire l'objet d'une attention particulière, tant du point de vue de la sécurité que de son impact sur la libre formation de l'opinion. La question des données numériques et de leur traitement dans ce contexte est centrale, puisque les algorithmes d'intelligence artificielle se basent sur des jeux de données dont la qualité est essentielle pour garantir une fiabilité de la technologie.

Espionnage et cybermenaces (2.3.1 - 2.3.7 – 2.3.8)

La notion de guerre économique est à prendre globalement en considération. L'espionnage des startups dans des domaines stratégiques nécessite une réelle prise de conscience et l'adoption de « gestes barrières numériques », c'est-à-dire des mesures de protection effective. Le volet des vulnérabilités et de la protection de notre système financier, y inclus celles de ses données sensibles, reste une priorité stratégique.

Par ailleurs, les cyber-attaques et les virus, en particulier de type rançongiciel, sont aujourd'hui une vraie menace pour le fonctionnement de l'Etat, Confédération, cantons et communes. Dans ce contexte, une collaboration opérationnelle renforcée est nécessaire.

Catastrophes et situations d'urgence (2.3.9)

Premièrement, nous proposons que le titre soit adapté comme suit « Catastrophes, situations d'urgence et situations sortant de l'ordinaire ». En effet, les scénarios d'événements ne doivent pas nécessairement être des catastrophes ou des situations d'urgence. En cas d'événement, les dangers naturels mentionnés peuvent menacer la population d'une région. Même s'il s'agit d'événements majeurs, ils ne doivent pas nécessairement avoir l'ampleur d'une situation d'urgence ou d'une catastrophe.

En outre, les dangers de nature technique doivent être complétés avec les accidents majeurs, puisque les explosions et les événements ABC (par exemple des émanations de chlore se produisant au sein d'entreprises ou sur des axes de transport), peuvent mettre en danger un grand nombre de personnes et constituent un risque significatif. De tels événements nécessitent l'intervention rapide de forces d'intervention, notamment des sapeurs-pompiers. En pages 20 et 21 du rapport, il faut corriger une erreur de plume : « *Pour les dangers de nature technique, il est important de relever que d'accroître la dépendance de la société envers les infrastructures critiques (p. ex. l'approvisionnement en électricité, les voies de communication, la téléphonie mobile) augmente* ».

Il est également important de rappeler qu'en cas de rupture complète de l'approvisionnement ou de pénurie d'électricité, de nombreuses infrastructures vitales ne seraient plus en mesure de remplir correctement leur fonction que cela soit sur le plan sanitaire (hôpitaux, EMS, ambulances, pharmacies), de l'approvisionnement en eau et en nourriture ainsi que dans les domaines de la police, des sapeurs-pompiers et de la protection civile. Afin de limiter l'impact d'une telle catastrophe, il est nécessaire que les infrastructures vitales soient équipées de solutions de secours pour faire face à une telle éventualité.

Or, les dispositions en vigueur n'imposent aucune couverture minimale des besoins pour les infrastructures vitales et laissent une grande liberté aux exploitants de s'équiper ou non de solutions de secours. La solution de la location de génératrices est souvent évoquée. Toutefois en cas de crise, les génératrices disponibles et le carburant ne seraient pas suffisants pour couvrir la demande. Afin d'établir un cadre minimal, la Confédération doit fixer la préparation des infrastructures vitales dans ses priorités et fournir des recommandations contraignantes pour ces infrastructures en fonction des résultats de l'analyse des risques.

Migration et politique de sécurité (2.3.10)

La phrase « *La migration n'est en soi pas une menace importante pour la politique de sécurité de la Suisse, mais elle peut avoir des retombées significatives* » est mal traduite et peut porter à confusion. Dans la version allemande, il est indiqué que la migration « *n'est pas une menace en soi* » et en français « *pas une menace importante* ». Il convient donc de corriger la version française pour être fidèle à la version allemande.

Chapitre 4 - Mise en œuvre : domaines politiques et instruments de la politique de sécurité

Domaines politiques et instruments (4.1)

Dans l'énumération des instruments de la politique de sécurité, le domaine de la protection de la population appelle quelques commentaires, en plus de ceux formulés par la CG MPS : la protection de la population, en tant que système coordonné, doit disposer de plus de ressources et faire l'objet de réels efforts de développement. L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) doit disposer de moyens pour accompagner et soutenir les cantons dans la préparation et la gestion de divers scénarii.

Libre formation des opinions (4.2.4)

Selon le rapport, plusieurs éléments indiquent que la Suisse et sa population sont relativement robustes face à des tentatives d'influence et de désinformation et notamment « *qu'une bonne éducation scolaire favorise grandement les compétences médiatiques et politiques* ». Avec la numérisation croissante de la société et en particulier l'utilisation des réseaux sociaux, et également avec la remise en question des médias traditionnels l'acquisition de connaissances et de compétences pour évaluer la qualité de l'information est centrale. Dans ce sens, la formation des enfants et des jeunes joue un rôle important.

Ainsi, le système de formation mériterait d'être intégré aux réflexions de la politique de sécurité. L'éducation numérique, telle que nouvellement intégrée dans les plans d'études romand et alémanique, permettra de former davantage les jeunes à l'utilisation des technologies, outils numériques et médias sociaux. C'est un élément fort du dispositif de prévention et un investissement certain sur le moyen et long terme permettant de limiter les dérives qui peuvent conduire à des brèches sécuritaires.

Par ailleurs, les deux mesures visant à évaluer les activités d'influence qui pourraient menacer la libre formation des opinions semblent manquer de consistance. La Confédération devrait identifier des moyens de prévention de la diffusion de fausses informations et ne pas prévoir seulement une réaction lorsque des activités d'influence surviennent, telles que les deux mesures citées dans le rapport. A cet égard, on peut citer le projet élaboré par la Commission européenne, le Digital Services Act, dont le but est notamment de mettre en place un cadre solide pour la transparence des plateformes en ligne et clair en ce qui concerne leur responsabilité. Il vise à encourager les plateformes à lutter contre la prolifération de fausses informations.

Accroître la protection contre les cybermenaces (4.2.5)

De manière générale, les capacités dans ce domaine devraient être augmentées, puisque les cybermenaces font aujourd'hui partie des principaux risques pour la Suisse. Il en va de même de la coopération entre les différentes entités, publiques ou privées, en charge de la cybersécurité.

Un accent devrait également être mis sur des incitations pour les infrastructures critiques à améliorer leur sécurité informatique et leur résilience face aux cyber-attaques. Comme l'ont montré des exemples récents, des mesures doivent être prises pour mieux assurer la protection et la disponibilité des données. L'obligation d'annoncer les cyber-incidents va ainsi dans la bonne direction.

Une réflexion devrait également être menée concernant les objets connectés, dont leur nombre est appelé à augmenter. Selon le rapport en réponse aux postulats Glättli 17.4295 et Reynard 19.3199, « *on constate à la fois une absence de demande commercialement intéressante d'appareils connectés sûrs et une offre insuffisante de ces derniers. (...) Il est peu probable que le marché commence d'exercer une pression suffisamment marquée en faveur d'une amélioration de la sécurité de ces appareils* ». Le risque de voir les objets connectés mal sécurisés devenir les portes d'entrée d'attaques informatiques plus vastes est ainsi en augmentation et il conviendrait de prendre des mesures coordonnées pour y faire face.

Prévenir le terrorisme, l'extrémisme violent, le crime organisé et les autres formes de criminalité transnationale (4.2.6)

Les dispositifs de collaboration entre les différentes autorités pour la prise en charge des jeunes radicalisés devraient être maintenus voire renforcés dans la prévention de la rupture (scolaire, sociale et professionnelle).

Renforcer la résilience et la sécurité d'approvisionnement en cas de crises internationales (4.2.7)

La crise du COVID a montré les risques de la dépendance de la Suisse à des biens stratégiques produits à l'étranger lorsque des goulets d'étranglement se sont créés. Cet aspect devrait être corrigé pour l'éthanol puisque les réserves devraient être reconstituées (ordonnance sur le stockage obligatoire d'éthanol). Toutefois, pour d'autres produits nécessaires en cas de crise, la proposition faite dans le rapport de vérifier et réduire les dépendances au niveau de l'approvisionnement en biens et en prestations critiques et de première nécessité doit être soutenue. Il est important qu'il s'agisse d'une réflexion globale, pas uniquement centrée sur la pénurie de masques ou de gel désinfectant mais également d'identifier les secteurs économiques concernés et les moyens de relocaliser une partie de la production afin de réduire cette dépendance.

Améliorer la protection contre les catastrophes, la préparation aux situations d'urgence (4.2.8)

Il convient de rappeler que les dangers naturels ne relèvent pas de la seule politique sécuritaire, puisque leur prévention repose sur des politiques publiques transverses, comme les politiques environnementales notamment. Une coordination entre les différentes entités, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau cantonal, est ainsi nécessaire pour bien appréhender ces risques.

La dernière phrase de l'avant-dernier paragraphe de la page 40, devrait être modifiée pour mieux englober la réalité : « *Ces mesures comprennent l'aménagement du territoire et des constructions techniques par exemple en établissant des cartes de dangers, des évaluations du risque et des déficits de protection et en construisant des structures de protection contre les crues* ».

La première phrase du dernier paragraphe de la page 40, devrait également être modifiée comme suit : « *L'Office fédéral de l'environnement soutient les cantons dans la planification et l'application de mesures de protection contre le ruissellement et les crues* ». En effet, consécutivement à l'augmentation de l'intensité des événements météorologiques due au dérèglement climatique, le ruissellement tend à devenir un phénomène de plus en plus problématique pour les forces d'intervention en cas de catastrophe d'origine naturelle comme à Lausanne en juin 2018.

Renforcer la collaboration entre les autorités et les acteurs de la gestion de crise (4.2.9)

Dans ce paragraphe, les organes cantonaux de conduite (OCC) ne sont pas mentionnés, alors qu'ils sont le principal instrument de conduite des cantons en cas de crise.

La crise du COVID a révélé certaines failles dans la coordination des acteurs de la gestion de crise, qui ont été notamment relevés par le rapport de la Chancellerie fédérale du 11 décembre 2020 sur la gestion de la première vague par la Confédération. La coopération et la collaboration entre organes de sécurité, cantonaux et fédéraux, devraient donc être améliorées et plus développées.

Conclusion

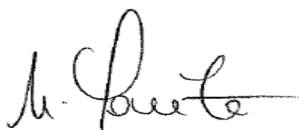
Le Conseil d'Etat prend acte du contenu du rapport et considère que le rapport manque en partie sa cible en raison de la faible concrétisation et priorisation des mesures.

De plus, en raison de changements intervenus depuis la rédaction du rapport, notamment la rupture des négociations sur l'accord-cadre avec l'Union européenne, il suggère de compléter l'analyse afin de prendre en compte les conséquences possibles en matière sécuritaire ou d'approvisionnement en énergie, notamment.

Le Conseil d'Etat vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SG-DES



2021.03176



Département fédéral de la défense, de la
protection de la population et des sports
(DDPS)
Madame Viola Amherd, Conseillère fédérale
Palais fédéral Est
3003 Berne



Notre réf. MCN

Votre réf. /

Date **11 AOÛT 2021**

Procédure de consultation sur le projet de rapport du Conseil fédéral du 14 avril 2021 « La politique de sécurité de la Suisse »

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 28 avril 2021, vous avez notamment priés les cantons de prendre position sur le projet de nouveau Rapport sur la politique de sécurité (RAPOLSEC). L'Etat du Valais salue cette sollicitation car la politique de sécurité est une tâche commune. Il vous remercie par conséquent de lui permettre de se déterminer sur le projet de rapport mentionné sous rubrique et a l'honneur de vous communiquer, ci-après, sa prise de position.

La première partie du rapport qui décrit la situation actuelle est très étendue alors que les mesures de mise en œuvre, elles, ne sont pas assez développées. Et pourtant, ce sont ces dernières qui intéressent les responsables fédéraux et cantonaux. Dès lors le Conseil d'Etat demande que les projets soient plus détaillés et priorisés.

De manière générale, le Conseil d'Etat soutient la position de la CG MPS. Il formule cependant quelques propositions d'améliorations.

Chapitre 2 : Situation actuelle

Tremblements de terre

Nous relevons la reconnaissance de l'importance de la thématique « tremblements de terre » à l'échelon de la Confédération. Le canton du Valais a toujours soutenu, et soutient encore activement, la mise en place d'une assurance tremblements de terre. La sensibilisation de la population et l'intégration adaptée et systématique des normes parasismiques pour le bâti doivent également s'inscrire en complément et être soutenues.

Catastrophes et situations d'urgence (2.3.9)

Nous proposons que le titre soit adapté comme suit « Situation extraordinaire/Catastrophe et Situation particulière/Événement majeur ».

Motivation : Conformément au Manuel de conduite de la Protection de la Population (MCP), il nous semble judicieux de garder la même nomenclature.



Chapitre 4: Mise en œuvre: domaines politiques et instruments de la politique de sécurité

Protection de la population : « La protection de la population est un système coordonné composé des organisations partenaires suivantes: police, sapeurs-pompiers, services de santé, services techniques et protection civile. [...]. Les cinq organisations partenaires et des tiers (par exemple l'armée) collaborent à la prévention et à la maîtrise des événements, sous la direction des organes cantonaux de conduite (OCC). ». La phrase correspondante doit être modifiée comme suit :

« Les cinq organisations partenaires et des tiers (par exemple l'armée) collaborent à la prévention et à la maîtrise des événements, sous la direction des organes de conduite (OC) civils. »

Motivation: la maîtrise d'une situation d'urgence par la coordination des partenaires de la protection de la population peut incomber à un organe de conduite cantonal (OCC), communal ou régional (EMC/R), voir même fédéral (EMFP) selon la situation.

Renforcer la collaboration entre les autorités et les acteurs de la gestion de crise (4.2.9):

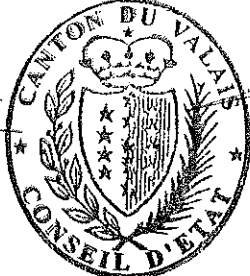
Les organes de conduite civils doivent être mentionnés sous ce titre.

Motivation : ils sont le principal instrument de conduite en cas de crise.

En vous remerciant de nous avoir consultés sur cet objet et vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président
Frédéric Favre



Le chancelier
Philipp Spörri

Copie à patrick.qansner@qs-vbs.admin.ch



Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport
3003 Bern
Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

7. Juli 2021 (RRB Nr. 787/2021)

**Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates 2021
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns den Entwurf zum Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik der Schweiz 2021 zur Stellungnahme zugestellt. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen es, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Die erhöhte Publikationskadenz ist umso mehr angezeigt, als auch das Tempo der sicherheitspolitisch relevanten Veränderungen im In- und Ausland stetig zunimmt. Ebenso beurteilen wir die Neukonzeption des Sicherheitspolitischen Berichts als gewinnbringend.

Der Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 gibt insgesamt einen realistischen Überblick über die gegenwärtigen sicherheitsrelevanten Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent und in der Welt. Er stellt unseres Erachtens eine mit Blick auf die Zukunft taugliche sicherheitspolitische Lagebeurteilung dar.

In Bezug auf den ersten Teil des Berichts (*Ziff. 2 «Lage»*), der eine fundierte Analyse der konkreten Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz vornimmt, regen wir folgende Anpassungen bzw. Ergänzungen an:

- Der Einschätzung, wonach der gesellschaftlichen Polarisierung und Fragmentierung zunehmend eine sicherheitsrelevante Bedeutung zukommt, stimmen wir zu (S. 5). Diese Tendenz wirkt sich auch direkt auf die Sicherheitslage in den Kantonen aus. So sind deren Sicherheitskräfte beispielsweise stark gefordert, wenn es darum geht, Minderheiten mit besonderen Massnahmen zu schützen. Hinzuweisen wäre darüber hinaus auch auf den Umstand, dass die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich tendenziell zu einer zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft führt. Diese besorgniserregende Entwicklung ist durch die Coronapandemie noch verschärft worden.

- Zu Recht räumt der Bericht den Bedrohungen aus dem Cyberraum grosses Gewicht bei (Ziff. 2.3.1). Die diesbezüglichen Ausführungen bleiben aber insofern unvollständig, als gemäss Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden vor allem von Phishing, Hacking und unkontrollierten Datenabflüssen sowie cyberbasierten Betrugsdelikten unverändert grosse bis zunehmende Gefahren ausgehen.
- Gegenüber der im Zusammenhang mit der schweren und organisierten Kriminalität (Ziff. 2.3.8) im Bericht gemachten Aussage, wonach die Bedrohung in diesem Bereich vor allem von italienischen Mafia-Organisationen ausgeht (S. 19), sind Vorbehalte anzubringen. Vielmehr wird die Sicherheit durch hier ansässige, kriminelle Strukturen bedroht. Es handelt sich dabei um ethnisch, familiär oder ideologisch geprägte Gruppierungen, welche zumeist national sowie international gut vernetzt sind und über grosse finanzielle Mittel verfügen. Sie verüben (schwere) Straftaten und verfügen über ein beträchtliches Gewalt- bzw. Drohpotenzial. Bei den von ihnen verübten Delikten stehen typischerweise der Betäubungsmittelhandel, der Menschenhandel, die Vergabe von Krediten, die Geldwäscherei, Erpressung, Vermögensdelikte und das Geldspiel im Zentrum.

Der zweite Teil des Berichts (Ziff. 3 «*Sicherheitspolitische Interessen und Ziele*») gibt einen guten Überblick über die für die Sicherheitspolitik der Schweiz relevanten Prinzipien. Die gestützt auf die Prinzipien und die Interessen festgelegten neun Schwerpunkte der Sicherheitspolitik der nächsten Jahre sind nachvollziehbar und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

Mit der Darstellung der sicherheitspolitischen Instrumente im dritten Teil des Berichts (Ziff. 4 «*Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik*») sind wir grösstenteils einverstanden, wobei wir folgende Ergänzungen bzw. Weglassungen vorschlagen:

- Im Bericht wird der Nachrichtendienst des Bundes als zuständige Stelle für die Früherkennung und Verhinderung von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit genannt (S. 28). Dabei wird ausser Acht gelassen, dass die kantonalen Nachrichtendienste genauso wichtige Akteure in diesem Bereich darstellen. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und verbotenem Nachrichtendienst, was deren Erwähnung ebenfalls angezeigt erscheinen lässt.
- Desgleichen ist auch im Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei (S. 28) ergänzend festzuhalten, dass auch die kantonalen Staatsanwaltschaften als Teil der Strafverfolgung und die Strafgerichte einen gewichtigen Beitrag zur Sicherheit leisten.
- Schliesslich ist – wie in früheren Stellungnahmen erwähnt – darauf hinzuweisen, dass der Zivildienst nicht in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente gehört (S. 29).

Überzeugend wirkt die Darstellung der konkreten Massnahmen, die zwecks Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele verfolgt werden. Folgende zwei kritische Bemerkungen drängen sich aber auf:

- Zwar verdienen die im Bericht aufgezeigten Bestrebungen der jüngeren Vergangenheit, den Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken weiter zu stärken (S. 34), Unterstützung. Der Bericht greift aber insofern zu kurz, als die praktischen und rechtlichen Problemstellungen bei der Strafverfolgung von digitaler Kriminalität bzw. Cyberkriminalität ausgeblendet werden. Für eine wirksame Strafverfolgung von Delikten aus dem Cyberraum – mit nationaler und internationaler Urheberschaft – müssten zusätzlich verschiedene Rahmenbedingungen optimiert werden. Dazu gehören insbesondere eine stärkere Spezialisie-

rung der Strafbehörden für Cyberdelikte im engen Sinne, mehr personelle und infrastrukturelle Mittel sowie verschiedene Anpassungen bei den rechtlichen Vorgaben (wie Zuständigkeitsregeln in der Strafprozessordnung oder interkantonalen Informationsaustausch). Oftmals scheitert die Strafverfolgung der Drahtzieherinnen und Drahtzieher von Cyberangriffen, die in der Regel vom Ausland aus ihre kriminellen Aktivitäten entwickeln, an der Bereitschaft der betroffenen Staaten, den Schweizer Strafverfolgungsbehörden innert nützlicher Frist Rechtshilfe zu leisten. Dies hat zur Folge, dass diese unbehelligt ihre Angriffe weiterführen können und keiner strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt sind. Es wäre daher sehr dringlich, die Bekämpfung der Cyberkriminalität durch Verbesserung der internationalen Rechtshilfe (Schaffung oder Ergänzung der rechtlichen Grundlagen) zu verstärken.

- Bei den Ausführungen zum Verbundsystem Bevölkerungsschutz fokussiert der Bericht zu einseitig auf den Schutz kritischer Infrastrukturen und Objekte. Zu wenig wird auf die Thematik eingegangen, wie Dritte, insbesondere die Wirtschaft, bei der Sicherstellung der Versorgungs- und Dienstleistungsprozesse in Krisen und bei Notlagen eingebunden werden können. Gerade die Coronapandemie hat aber deren wichtige Rolle eindrücklich vor Augen geführt.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

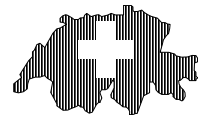
Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Jacqueline Fehr

Dr. Kathrin Arioli





Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge LKMD

Beilage zur Vernehmlassung zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 des Bundesrates

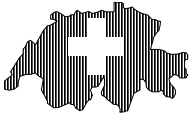
(Die Änderungsvorschläge sind fett gedruckt)

16. August 2021

Seite	Ergänzungs- und Verbesserungsvorschlag	Begründung
2	<p>Dieser Bericht legt die Stossrichtung [...] Bereichen und Instrumenten.</p> <p>Die Schweiz soll dank robuster Instrumente, insbesondere dank ihrer robusten Milizarmee, nicht erpressbar sein und den Unwägbarkeiten ihres sicherheitspolitischen Umfelds gewachsen sein. Es geht darum, dass diese Instrumente, insbesondere die Milizarmee, wieder über genügend finanzielle, materielle und personelle Mittel verfügt, um die nötige Robustheit zu erlangen.</p> <p>Der Sicherheitspolitische Bericht ist abgestimmt [...]</p>	<p>Im Sinne einer Präambel soll die Absicht festgeschrieben werden, über glaubwürdige und robuste Instrumente zu verfügen. Diese kosten Geld und müssen alimentiert werden.</p>
23	<p>Diese Prinzipien geben weiterhin den Rahmen für die Gestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik vor. Ihre Auslegung ist aber im Lichte politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen immer wieder zu überprüfen. Das gilt etwa für die Zuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit oder die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems, bei der es im Kern um die Frage der Gleichstellung geht.</p>	<p>Der bestehende Widerspruch zwischen Art. 8 und Art. 59 der Bundesverfassung:</p> <p>Art. 8 Rechtsgleichheit 1 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. 2 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. 3 Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. [...]</p> <p>Art. 59 Militär- und Ersatzdienst 1 Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor. 2 Für Schweizerinnen ist der Militärdienst freiwillig. 3 Schweizer, die weder Militär- noch Ersatzdienst leisten, schulden eine Abgabe. Diese wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen. [...]</p> <p>lässt sich nur mit einer Korrektur des Textes des Artikels 8 beheben. Streng genommen muss der Art. 59 im Lichte des Art. 8 geschlechtsneutral verstanden werden.</p> <p>Dieser Korrekturbedarf (Frage der Gleichstellung) geht über die Fraueninklusion hinaus und ist im Bericht erwähnenswert, weil er die Sicherheitspolitik der nächsten Jahre beeinflussen wird.</p>
31	<p>4.2.3 Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung</p> <p>Mit der Weiterentwicklung der Armee wurden bereits Schritte in diese Richtung gemacht. Mit der abgestuften Bereitschaft und der Wiedereinführung der Mobilmachung wurde die Einsatzbereitschaft der Truppen erhöht. Ausgehend von den benötigten militärischen Fähigkeiten wird die Ausrüstung in Schlüsselbereichen laufend erneuert und ergänzt, auch wenn eine vollständige Ausrüstung der Armee in den kommenden Jahren nicht erreicht werden kann. Um weiterhin den Luftraum über den täglichen Luftpolizeidienst hinaus über längere Zeit und in die Tiefe intensiv zu überwachen, zum Beispiel bei anhaltenden internationalen Spannungen, und im Fall eines Angriffs verteidigen zu können, werden neue Kampfflugzeuge und ein System zur bodengestützten Luftverteidigung beschafft. Einen Schwerpunkt bildet die Weiterentwicklung und Verstärkung der militärischen Fähigkeiten und Mittel im Cyberbereich.</p> <p>Die Armee hat die Robustheit und Resilienz, über die sie bis in die neunziger Jahre dank Dezentralisierung und Redundanz verfügte, aufgrund des Spardrucks weitgehend verloren. Ihre logistische Infrastruktur wurde aus Effizienzgründen abgebaut und stellt wegen ihrer Konzentration für einen hybriden Gegner ein besonders lohnenswertes Ziel dar, da er mit ihrer Störung oder Zerstörung die Durchhaltefähigkeit der Armee und damit ihre Einsatzfähigkeit nachhaltig beeinträchtigen kann.</p>	<p>Ein wichtiger Aspekt der Kampfflugzeuge ist deren Funktion als Plattform für die Aufklärung in die Tiefe.</p> <p>Gegenüber einem hybriden Gegner ist vermehrt Robustheit gefragt. Der ökonomische Ansatz der letzten zwanzig Jahre weicht einem militärökonomischen Ansatz. Dieses Bekenntnis ist in unseren Augen wichtig, weil das Parlament der Armee die Mittel geben muss, um wieder robuster zu werden.</p>

Seite	Ergänzungs- und Verbesserungsvorschlag	Begründung
32	<p>Zur verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung dienen insbesondere folgende Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Bodentruppen werden stärker auf das hybride Umfeld ausgerichtet, wobei die hohe Bevölkerungsdichte und Überbauung berücksichtigt werden; als Folge werden sie in der Ausrüstung mobiler und besser geschützt und die Einsatzverbände flexibler und modular zusammengestellt. Die Fähigkeiten der Armee im Cyberbereich werden als wesentlicher Teil der verstärkten Ausrichtung auf das hybride Umfeld weiterentwickelt und verstärkt; die Mittel der Armee können auch zur subsidiären Unterstützung eingesetzt werden. Der Eigenschutz der Armee und der Militärverwaltung wird konsequent verbessert. Klumpenrisiken bei der kritischen Armeefinfrastruktur werden durch Dezentralisierung vermindert. Der Abbau der Infrastruktur wird gestoppt, damit im Hinblick auf Dezentralisierung und Bevorratung überhaupt noch Handlungsfreiheit besteht. Die Autonomie und Autarkie der Armee selbst wird im Hinblick auf den Zusammenbruch der normalen Versorgung überprüft und vervollständigt, damit sie im Krisenfall sofort und mit angemessener Durchhaltefähigkeit eingesetzt werden kann, ohne das dann überlastete zivile Umfeld, das sie ja unterstützen und schützen muss, nicht zusätzlich zu belasten. Das Augenmerk liegt auf der Bevorratung von Notvorrat und der Fähigkeit zur Notproduktion. 	<p>Gegenüber einem hybriden Gegner ist vermehrt Robustheit gefragt. Der ökonomische Ansatz der letzten zwanzig Jahre weicht einem militärökonomischen Ansatz. Dieses Bekenntnis ist in unseren Augen wichtig, weil das Parlament der Armee die Mittel geben muss, um wieder robuster zu werden.</p> <p>Zudem hat das unsägliche Mietermodell einen künstlichen Kostendruck auf das Immobilienportfolio der Armee aufgebaut, der die Armeeführung zu völlig unnötigen Standortschliessungen bewegt. Den Infrastrukturen wird ein fiktiver Wiederbeschaffungswert zugeschrieben, aufgrund dessen (prozentual dazu) ein Mietzins erhoben wird. Dieser Mietzins ist ungerechtfertigt und überrissen, da viele Infrastrukturen schon längst abgeschrieben sind und kaum Unterhaltskosten generieren. Im Weiteren für viele Objekte kein Markt existiert und somit lediglich einen grossen administrativen Aufwand generiert.</p> <p>Auf die Autonomie und Autarkie der Armee als primäres Instrument zur Bewältigung von Bedrohung muss ein besonderes Augenmerk gelegt werden, damit sie in Chaosphasen einsatzfähig ist.</p>
37	<p>Angestrebt wird neben der weiter oben erwähnten Autarkie und Autonomie der Armee bezüglich Verbrauchsgüter (Verpflegung, Treibstoffe, Munition und Ersatzteile) auch eine <i>Reduktion der Abhängigkeit für Ausrüstung und Bewaffnung der Armee</i>. Die Schweiz muss diesen Aspekt mehr als andere Länder berücksichtigen, weil sie als neutrales Land keine militärische Unterstützung durch andere Staaten beanspruchen kann. Wehrtechnische Autarkie ist für die Schweiz nicht möglich. Im Interesse einer möglichst hohen Autonomie auch in Krisenlagen ist die Schweiz jedoch bestrebt, ihre wehrtechnische Abhängigkeit vom Ausland zumindest in einzelnen Bereichen zu reduzieren oder durch eine gegenseitige Abhängigkeit zu ersetzen sowie eine sicherheits-politisch relevante industrielle Basis im eigenen Land aufrechtzuerhalten. Dazu unterstützt der Bund die Technologieentwicklung, in erster Linie bei zivilen Forschungsrichtungen und privaten Unternehmen mit Kompetenzen in relevanten Fähigkeitsbereichen, z.B. Kommunikationstechnologien oder Sensorik.</p>	<p>Auf die Autonomie und Autarkie der Armee als primäres Instrument zur Bewältigung von Bedrohung muss ein besonderes Augenmerk gelegt werden, damit sie in Chaosphasen einsatzfähig ist.</p>
38	<p>Zur Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen dienen insbesondere folgende Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Prüfung und Reduktion von Abhängigkeiten bei der <i>Versorgung mit kritischen, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen</i>, gestützt auf die Erkenntnisse aus der Covid-19-Pandemie. Unterstützung der <i>sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis</i> durch Beschaffungen im Inland, insbesondere dank konsequenter Anwendung der mit dem neuen BÖB (Art. 10 AI 4 Bst a) gewonnenen Handlungsfreiheit bei Beschaffungen, die für die äussere oder innere Sicherheit relevant sind, Offset-Geschäfte, internationale Kooperation, anwendungsorientierte Forschung, Innovationsförderung, Informationsaustausch mit der Industrie und ein Exportkontrollregime, das auch sicherheitspolitische Interessen berücksichtigt. Verstärkung des <i>Zugangs zu weltraumbasierten Dienstleistungen</i> zur Kommunikation, Navigation und Erdbeobachtung, sowie des internationalen Engagements zur Stärkung der langfristigen und friedlichen Nutzung des Weltraums. Erarbeitung einer Gesetzesgrundlage für die <i>Kontrolle von ausländischen Investitionen</i> (Vernehmlassung für zweite Jahreshälfte 2021 vorgesehen). 	<p>Dieses Bekenntnis ist in unseren Augen wichtig, weil das Parlament der Armee mit dem neuen BÖB wirklich eine grössere Handlungsfreiheit für freihändige Beschaffungen gegeben hat, von dieser Handlungsfreiheit durch die Militärverwaltung aber noch zu zögerlich Gebrauch gemacht wird.</p>

Seite	Ergänzungs- und Verbesserungsvorschlag	Begründung
40	<p>Es wird ein massgeschneiderter, den Erfordernissen der Lage angepasster Stab auf Stufe Departement gebildet, der durch einen Stab auf operativer Ebene ergänzt werden kann, z.B. je nach Ereignis durch den Bundestab Bevölkerungsschutz oder durch die Einsatzorganisation fedpol. Zudem müssen die Kantone sowie wissenschaftliche Expertise einbezogen werden. Die Krisenkommunikation auf Stufe Landesregierung übernehmen die Vorsteherin oder der Vorsteher des federführenden Departements oder die Bundepräsidentin bzw. der Bundespräsident sowie der Bundesratssprecher.</p> <p>Diese Grundsätze haben sich als richtig und praxistauglich erwiesen. Permanente über-geordnete Krisenstäbe, die in keinem Departement angesiedelt sind, haben sich nicht bewährt, weil der fachliche Bezug und der direkte Zugang zu den Departementsführungen, die mit Anträgen an den Bundesrat gelangen können, fehlen, ebenso wie die Integration in Entscheidungsabläufe.¹¹</p>	<p>Die Stossrichtung muss überarbeitet werden. Krisenmanagement erfordert unkomplizierte Zusammenarbeit, rascheste Reaktionsfähigkeit, Training und Vorbereitung sowie Kenntnis der Führungstätigkeiten sowie Kenntnis der Ansprechpartner und eigenen Mittel. Niemand hat da eine grössere Expertise als die Armee...</p> <p>Die Krisen der letzten Jahre haben gezeigt, dass das Krisenmanagement auf Stufe Bund ungenügend ist, auch wegen der Unkenntnis der eigenen Mittel (siehe Bericht der EFK «Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie» vom 16.07.21).</p> <p>Es ist nicht realistisch, dass zuerst die Federführung durch ein Departement bestimmt wird und dieses neu einen Stab zusammenstellen muss.</p> <p>Das Vorgehen muss umgekehrt sein: ein permanenter Krisenkernstab beginnt, holt sich je nach Ereignis die benötigten Experten und wird dann nach der Festlegung der Federführung dem federführenden Departement unterstellt.</p> <p>Wir benötigen auf Stufe Bund einen ständigen Krisenkernstab, der das Krisenmanagement prozessual führt. Dieser Krisenkernstab ist im Krisenmanagement geschult (Armee) und besteht z B minimal aus je zwei vollamtlichen Vertretern der Departemente und der BK, die als <i>primi inter pares</i> die kanonischen Rollen eines Stabs beherrschen. Nach dem Ausbruch der Krise übernimmt der Vertreter des federführenden Departements die Rolle des Stabschefs.</p> <p>Der Bund kann sich hier bei den Krisenführungsorganen der Kantone durchaus ein Beispiel nehmen.</p>



Landeskonferenz
der militärischen
Dachverbände

Conférence nationale
des Associations
militaires faitières

Conferenza nazionale
delle organizzazioni
militari mantello

Generalsekretariat VBS
SIPOL
Bundeshaus Ost
3003 Bern

E-Mail: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Sissach, 16. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht 2021 des Bundesrates
Vernehmlassung

Sehr geehrte Herr Gansner

Die Landeskonferenz der militärischen Dachverbände dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme und beehrt sich, der SIPOL nachfolgende Bemerkungen, Anregungen und Ergänzungsvorschläge zum SIPOL B 21 zu unterbreiten.

Die LKMD vertritt und repräsentiert aktuell 29 gesamtschweizerisch organisierte militärische Dachverbände mit rund 100 000 Mitgliedern. Es ist uns daher Anliegen und Verpflichtung zugleich, unsere Ansichten, Wünsche und Forderungen gebührend und sachbezogen einzubringen.

Der Bericht ist schlank gehalten, klar und logisch strukturiert als auch elegant und verständlich formuliert. Solche leserfreundliche Dokumente sind eine Seltenheit, dazu möchten wir Ihnen gratulieren.

Der Bericht ist insofern auch ehrlich, als er den beträchtlichen politischen Bedarf an Diskussionen und Entscheidungen (beispielsweise in den Bereichen Dienstpflicht und Alimentierung) ausweist. Der Bericht könnte in unseren Augen allerdings noch realitätsnaher und somit glaubwürdiger werden. Insbesondere hält sich der Bericht auf Seite 40 selbst nicht an sein eigenes sicherheitspolitisches Ziel 4 (freie Meinungsbildung und unverfälschte Information): «diese Grundsätze [des Krisenmanagements] haben sich als richtig und praxistauglich erwiesen» ist unseres Erachtens eine offensichtliche Desinformation, wenn man das erratische und optimierungsbedürftige Krisenmanagement der letzten Jahre auf Stufe Bund vor Augen hat.

Es geht in unseren Augen also darum, mit der schonungslosen Erwähnung einiger kritischer Punkte den Bericht noch ehrlicher und glaubwürdiger zu machen. Wir haben unsere diesbezüglichen konkreten Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge als Beilage beigefügt.

Wir würden es zudem sehr begrüßen, wenn der Bericht einen Untertitel trüge, welcher wie seinerzeit «Sicherheit durch Kooperation» die Marschrichtung für die kommenden Jahre benennen würde. In unseren Augen würde sich «Gemeinsam robust» als solcher Untertitel eignen.

Wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit unsere Haltung einbringen zu können und stehen selbstverständlich bei Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**Landeskonferenz der
militärischen Dachverbände**

Der Präsident

Oberst aD Max Rechsteiner

Beilage: Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge



Sehr geehrter Frau Bundesrätin Amherd
Sehr geehrte Damen und Herren

Stellungnahme der Piratenpartei Schweiz zum Sicherheitspolitischer Bericht 2021 (Vernehmlassung 2021/36)

Bezugnehmend auf Ihre Vernehmlassungseröffnung vom 28. April 2021 nehmen wir gerne Stellung und würden es zukünftig sehr begrüßen, wenn wir in ihre Adressatenliste aufgenommen werden.

Im Weiteren finden wir Piraten es sehr bedenklich, dass Sie für die Stellungnahme auf eine proprietäre Software verweisen (Word der Firma Microsoft), wo es doch heute zahlreiche offene und freie Dateiformate gibt. Wir entsprechen ihrem Wunsch mit einer kompatiblen docx-Datei, welche sogar in neueren Word Versionen geöffnet werden kann. Zu unserer Stellungnahme:

Grundsätzliche Bemerkungen

Die Piratenpartei Schweiz unterstützt die Prinzipien der Sicherheitspolitik Schweiz und setzt sich für Gewaltverzicht, Selbstbestimmung und die Sicherheit der Bevölkerung ein. Auf sicherheitsrelevante Entwicklungen hat die Schweiz unserer Meinung nach in den letzten Jahren viel zu träge reagiert. Das Informationszeitalter hat die Sicherheitspolitik revolutioniert, aber leider noch nicht in der Schweiz. Die Zielsetzung des Sicherheitspolitischen Berichts ist unserer Meinung nach lobenswert, weil sie diesem Defizit Rechnung trägt. Die Massnahmen, um diese Ziele zu erreichen, scheinen uns aber bisweilen ungenügend, undurchdacht und teilweise sogar kontraproduktiv.



Stellungnahme Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele

Wir nehmen im Folgenden zu den vorgeschlagenen Massnahmen, welche wir für kritikwürdig oder ausbaufähig erachten Stellung.

Hinweis: Sofern wir auf Anmerkungen zu einzelnen Passagen verzichten, ist damit ausdrücklich keine Zustimmung der Piratenpartei verbunden!

4.1 Politikbereiche und Instrumente

Aussenpolitik

- Piraten befürworten die grundsätzliche Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik, bedauern aber zutiefst die besonders in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gesunkene Glaubwürdigkeit auf internationaler Ebene. Der chinesische Dissident Ai Waiwai beschrieb die Schweiz kürzlich als «den scheinheiligsten Staat der Welt"! Die neue, besonders schwammige Terrordefinition im BWIS hat diesen Imageschaden nochmals akzentuiert. Diesen Imageverlust gilt es durch eine Rückbesinnung auf die völkerrechtliche Vorbildrolle und die humanitäre Tradition der Schweiz zu korrigieren.

Wirtschaftspolitik

- Die Piratenpartei fordert, dass die Schweiz Knowhow und Kapazitäten zur Entwicklung und Produktion von Hardware aufbaut, um die Abhängigkeiten in diesem souveränitäts- und sicherheitspolitisch bedeutsamen Bereich vom Ausland zu reduzieren. Nur eine von der Eidgenossenschaft komplett kontrollierte Supply-Chain für Produkte sicherheitsrelevanter Infrastruktur kann die Sicherheitsrisiken und Abhängigkeit ausländischer Interessen minimieren. Zu diesem Zweck unterstützen wir auch die Idee eines Eidgenössischen Cybersicherheitskompetenzzentrum für Hardware.

Information und Kommunikation

- Die Piratenpartei fordert die Schaffung eines neuen Departments für Digitalisierung. Die Digitalisierung ist einer der Haupttreiber unserer Gesellschaft und Wirtschaft. Um den Herausforderungen und Auswirkungen, und damit auch der Sicherheit adäquat begegnen zu können, brauchen wir ein unabhängiges Department, welches ressourcenmässig den tatsächlichen Anforderungen unserer Zeit entspricht.

4.2.1 Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen

- Die enormen Schwächen bei der Antizipationsfähigkeit von Krisenentwicklungen der Schweiz wurde durch die Pandemie und die jüngste grobe Fehleinschätzung der Lage in Afghanistan



erneut bestätigt. Wir fordern den Aufbau von OSINT-Fähigkeiten und Datenkompetenz, lehnen aber eine Ausweitung des ausufernden, ineffizienten und der Sicherheit unserer Gesellschaft nicht zuträglichen Überwachungsstaates ab. Die Stärkung der Vertretungen der Schweiz im Ausland begrüsst die Piratenpartei.

4.2.2 Stärkung internationaler Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität

- Wir sehen eine Kandidatur im UNO-Sicherheitsrat aus neutralitätspolitischen Gründen kritisch.
- Wir begrüssen die Ausarbeitung von aussenpolitischen, regionalen und thematischen Folgestrategien.
- Militärische Kooperation mit der EU ist nur schwer vereinbar mit der Neutralität, aber die geographische Lage der Schweiz spricht dafür, sich mit der EU militärisch zu koordinieren.
- Wir fordern, dass die Beteiligung der Schweiz am Nato-Juniorclub «Partnerschaft für den Frieden» sich strikt mit dem Neutralitätsgebot der Schweiz vereinbaren lässt.
- Wir begrüssen die Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung.
- Wir begrüssen die Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle und fordern, dass sich die Schweiz international für die Ächtung von Spyware und offensiven Cyberwaffen einsetzt.

4.2.3 Verstärkte Ausrichtung auf hybride Kriegsführung

Konventionelle Kriege gibt es kaum noch, die Schweizer Armee wirkt wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten. Die bewaffneten Konflikte der letzten Jahrzehnte waren geprägt von hybrider Kriegsführung und dieser Trend hat sich in den letzten Jahren nochmals verstärkt. Deshalb begrüsst die Piratenpartei, dass die Armee sich dieser Tatsache bewusst wird. Die Armee muss reformiert werden, um der aktuellen Bedrohungslage gerecht zu werden. Eine flexiblere und modularere Zusammenstellung der Truppen ist aus diesem Grund aus unserer Sicht zu begrüssen. Wir fordern den Aufbau von Unterstützungsfähigkeiten der Armee und des Bevölkerungsschutzes bei Cybergrossschadenslagen und eine auf defensive Fähigkeiten und Resilienz ausgerichtete Cyberstrategie.

Die Armee soll auf offensive Cyberwaffen verzichten, nicht nur weil solche den guten Ruf der Schweiz torpedieren, sondern auch aufgrund von sicherheitspolitischen Abwägungen:

- Cyberwaffen basieren auf Sicherheitslücken, welche kritische Infrastruktur gefährden, und zwar immer und weltweit.
- Die Wirkung von Cyberwaffen ist vergleichbar mit der von ABC-Waffen, welche die Schweiz ächtet.



- Attribution von Cyberangriffen ist schwierig, geschicktes Vorgehen kann es verunmöglichen die wahren Angreifer zu eruieren und aktive Gegenmassnahmen können auf Unschuldige gelenkt werden.
- Die Streuwirkung kann enorm sein.
- Es ist nicht klar wann die Kriegsschwelle völkerrechtlich überschritten wird.
- Cyber Deterrence (Abschreckungseffekt von offensiven Cyberwaffen) wird massiv überschätzt.

4.2.4 Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information

- Wir fordern eine landesweite Kampagne zur Förderung
 - der Medienkompetenz als Voraussetzung des gegenseitigen gesellschaftlichen Verstehens und faktenbasierter Diskussion. Siehe auch «Positionspapier Medienkompetenz und Jugendschutz» der Piratenpartei Schweiz ¹
 - der Datenkompetenz und eine stärkere Berücksichtigung dieser Fähigkeiten auf allen Bildungsstufen. Eine fundierte gesellschaftliche Datenkompetenz ist heutzutage wie Lesen und Schreiben unverzichtbar für den Erhalt der Grundwerte unserer demokratischen Gesellschaft wie Freiheit, Gleichberechtigung, Mitbestimmungsrecht und Teilhabe. Siehe auch «Appell für eine dringliche nationale Datenkompetenz-Kampagne»²
- E-Voting gefährdet das Vertrauen in unseren demokratischen Prozess. Bislang war es trotz massivem Ressourceneinsatz - weltweit - nicht möglich ein sicheres E-Voting System zu entwickeln. In absehbarer Zeit ist aufgrund der Komplexität der Materie, aber auch der generellen Situation bezüglich Sicherheit von IT-Systemen (Endgeräte, Netzwerkinfrastruktur und Server) nicht davon auszugehen, eine signifikante Verbesserung erwarten zu können. Wahlen und Abstimmungen sind das Herz unserer Schweizer Demokratie. Den Ergebnissen muss der Bürger jederzeit vertrauen können. Die Verschwörungstheorien über die Manipulation elektronischer Wahlsysteme bei den letzten US-Wahlen haben enormen Schaden verursacht. Siehe auch Vernehmlassungsantwort der Piratenpartei Schweiz zur «Neuausrichtung des Versuchsbetriebs der elektronischen Stimmabgabe» ³
- #TaiwanCanHelp Der von China als abtrünnige Provinz bezeichnete, freiheitlich-demokratisch geprägte Inselstaat Taiwan hat ein sehr effektives Kommunikationsmanagement aufgebaut, um chinesische Beeinflussung zu kontern.
- Soziale Medien spielen eine immer grössere Rolle in der politischen Meinungsbildung. Diese können, wie der Cambridge Analytica-Skandal eindrücklich demonstriert hat, für

1 <https://www.piratenpartei.ch/2010/12/22/positionspapier-medienkompetenz-und-jugendschutz-2/>

2 <https://www.data-literacy.ch>

3 <https://www.piratenpartei.ch/thema/e-voting/>



hochmanipulative, personalisierte Propaganda missbraucht werden. Um solchen demokratiegefährdenden Entwicklungen vorzubeugen, empfehlen wir, vergleichbar mit den staatlichen Radio- und Fernsehsendern, eine staatliche Social Media Alternative.

- Stärkung der Schweiz als sicherer Hafen von Daten mittels Verbesserung des Datenschutzes und Schutz der Digitalen Unversehrtheit.⁴

4.2.5 Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen

- Die Piratenpartei begrüsst die Einführung einer Meldepflicht von Cyberangriffen für kritische Infrastrukturen. Die gemeinsame Cyberlage darf aber nicht durch den Nachrichtendienst, sondern muss durch das NCSC erstellt und geführt werden. Die Cyberlage muss kontinuierlich und transparent veröffentlicht werden.

- Die Piratenpartei fordert einen Kurswechsel, um die Interessenskonflikte, die sich aus der aktuellen Cybersicherheitsstruktur der Bundesverwaltung ergeben, zu beheben. Offensiv agierende Akteure wie die Armee, die zivilen Nachrichtendienste und die Justiz verfolgen der Cybersicherheit nicht zuträgliche Interessen. Sicherheitslücken müssen sofort mit den Betreibern von kritischen Infrastrukturen geteilt werden und dürfen nicht für offensive Cyberspielchen missbraucht werden. Wir fordern ein von offensiven Akteuren unabhängiges Digitaldepartement, mit einem vollwertigen Bundesamt für Informationssicherheit.

- Die aktuelle Cyberstrategie des VBS ist nicht ausreichend defensiv und auf Resilienz ausgerichtet. Wir fordern eine Rückbesinnung auf die defensiven Grundsätze schweizerischer Verteidigungspolitik im Cyberraum.

- Das UVEK muss unserer Meinung nach stärker in die Cybersicherheitsstruktur der Verwaltung eingebunden werden. Wir erhoffen uns dadurch eine stärkere Gewichtung der Interessen der Betreiber kritischer Infrastrukturen.

- Wir fordern, dass das VBS die Fähigkeit aufbaut in einer Cybergrossschadenslage Kantone und Gemeinden subsidiär zu unterstützen.

- Die Piratenpartei unterstützt ausschliesslich den Einsatz grundrechtskonformer und verhältnismässiger Mittel im Kampf gegen digitale Kriminalität.

- Wir unterstützen den Einsatz der Schweiz in internationalen Gremien zur Klärung völkerrechtlicher Normen im Cyberraum, und pochen zusätzlich darauf, dass sich die Schweiz für die Ächtung von offensiven Cyberwaffen einsetzt.

- Wir begrüssen eine "Abteilung Digitalisierung" im EDA und die Einsetzung eines "Sonderbeauftragten Science Diplomacy" in Genf.

⁴ https://de.wikipedia.org/wiki/Recht_auf_digitale_Unversehrtheit



4.2.6 Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität

- Beim internationalen polizeilichen Informationsaustausch müssen Partnerstaaten mit Bedacht gewählt werden, und dieser soll auf Straftaten wie z.B. Terrorismus oder organisierte Kriminalität beschränkt bleiben.
- Gegen das "Bundesgesetz über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus" haben wir das Referendum ergriffen, weil die Terrordefinition absurd schwammig ist, und keine der neuen polizeilichen Massnahmen Terroranschläge verhindern können.⁵
- Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Erhebung und der Austausch von Flugpassagierdaten erhebliche (Daten-)Schutzprobleme mit sich brachte und eine erhebliche Fehlerquote aufwies. Aus diesem Grund sehen wir ein Bundesgesetz über die Erhebung und Nutzung von Flugpassagierdaten äusserst kritisch.
- Den Austausch von biometrischen Daten mit dem Ausland ("Prümer-Beschlüsse") lehnt die Piratenpartei ab.
- Aufgrund der humanitären Tradition der Schweiz und aus sicherheitspolitischen Gründen befürworten wir die erneute Einführung des Botschaftsasyls. Für eine sichere und geregelte Asylpolitik sind legale Wege für Asylberechtigte zwingend erforderlich. Anstatt Frontex weiter zu entwickeln, würden wir begrüssen, dass Fluchtursachen nachhaltig beseitigt werden.

4.2.7 Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

- Die Piratenpartei befürwortet alle Vorschläge, fordert insbesondere die technologische und industrielle Souveränität zu stärken.

4.2.8 Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

- Wir befürworten die vorgeschlagenen Massnahmen. Das Pilotprojekt zur möglichen Einführung eines breitbandigen mobilen Sicherheitskommunikationssystems begrüssen wir ebenfalls.

4.2.9 Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements

- Die Piratenpartei begrüsst die vorgeschlagenen Massnahmen, insbesondere die Priorisierung und Förderung der Digitalisierung und die bessere Integration externer Experten in das Krisenmanagement.

⁵ <https://www.piratenpartei.ch/2020/10/10/referendum-gegen-das-bundesgesetz-ueber-polizeiliche-massnahmen-zur-bekaempfung-von-terrorismus-pmt-ergriffen/>



Schlussbemerkungen

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Bei Verzicht unsererseits auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Regelungen, ist damit keine Zustimmung durch die Piraten zu solchen Regelungen verbunden.

Kontakt details für Rückfragen finden Sie in der Begleit-E-Mail.

Piratenpartei Schweiz, Arbeitsgruppe Vernehmlassungen, 18. August 2021



Vernehmlassung zum Bericht:

Die Sicherheitspolitik der Schweiz.
Bericht des Bundesrats (Entwurf, Stand: 14. April 2021)

Vereinigung «Pro Militia» (PM)
Strategiegruppe

Basel, 19. Juli 2021

Kontaktadresse:

Martin Oberholzer-Riss, Oberst aD
Projektleitung Strategiegruppe PM
Peter Ochs-Strasse 42
4059 Basel

Mobile +41 79 528 38 69
e-Mail oberholzerm@bluewin.ch

1	Zum politischen Gewicht der sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrats.....	2
2	Zu inhaltlichen Aspekten.....	2
2.1	<i>Lage</i>	2
2.2	<i>Hybride Konfliktführung</i>	3
2.3	<i>Mittel der Armee</i>	3
2.4	<i>Neutralität</i>	3
2.5	<i>Krisenmanagement auf Stufe Bund.....</i>	6
	Literatur	8

1 Zum politischen Gewicht der sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrats

«Die Sicherheitspolitik. Bericht des Bundesrats» (Entwurf, Stand: 14. April 2021) (Entwurf SIPOL 2021) ist ein Dokument, in welchem der Bundesrat seine Sicht zur Sicherheit in der Schweiz festhält. Zu dieser Sicht gehören

- eine Lagebeurteilung,
- die Darstellung der realen Vorkehrungen zum Erhalt der Handlungsfreiheit und des Territoriums der Schweiz und
- die Festlegung prophylaktischer Vorkehrungen für den Fall, dass Handlungsfreiheit und Territorium der Schweiz in Zukunft essentiell bedroht wären.

Sicherheitspolitik ist ein Eckpfeiler der Eidgenossenschaft; und sie kostet Geld. Das Geld bewilligt die Legislative. Den «Einkaufszettel» schreibt der Bundesrat in seinem «sicherheitspolitischen Bericht» (SIPOL). Aus der Sicht der Vereinigung «Pro Militia» (PM) macht es deshalb keinen Sinn mehr, wenn in Zukunft die SIPOL weiterhin vom Parlament nur zur Kenntnis genommen werden.

Die Sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrates sind in Zukunft dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen. Der so verabschiedete Sicherheitspolitische Bericht würde so zum allgemein gültigen «Rahmen der Sicherheitspolitik der Schweiz».

2 Zu inhaltlichen Aspekten

2.1 Lage

Die gibt ein klares und umfassendes Bild über die Möglichkeiten von Bedrohungen.

SIPOL 2021 Kapitel 2.1.4 (**Seite 5**)

In der Beurteilung der Lage ist von der «gesellschaftlichen Polarisierung» die Rede. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, wie man den negativen Aspekten des «Zeitgeistes» begegnen könnte, fehlt jedoch. PM hat dazu ein Dokument verfasst.

SIPOL 2021 Kapitel 2.1.5 (**Seite 7**)

«Klassische Abschreckung allein ist weitgehend wirkungslos geworden; es braucht das Zusammenspiel von zivilen und militärischen Mitteln und verstärkte Resilienz.»

Zwei Fragen dazu:

1. Wie soll das Zusammenspiel von zivilen und militärischen Mitteln erfolgen?

2. Was ist in diesem Zusammenhang konkret mit «Resilienz» gemeint?

2.2 Hybride Konfliktführung

Im SIPOL 2021 ist in Kapitel 1.2.5 (**Seite 6**) eine umfassende ausgezeichnete Definition des hybriden Konfliktes gegeben. Die Fokussierung der Strategie in der Verteidigungspolitik auf die hybride Konfliktführung **darf jedoch nicht als Vorwand für einen zukünftigen Verzicht auf schwere Kampfmittel** dienen.

In der Verteidigungspolitik wird in Zukunft noch mehr **Flexibilität** gefordert sein, als dies bis anhin schon der Fall gewesen ist. Im SIPOL 2021 ist die Notwendigkeit dieser Flexibilität erkannt (Kapitel 4.2.3, **Seite 32**).

2.3 Mittel der Armee

Es genügt nicht, dass im SiPOL in Kapitel 4.2.3 (**Seite 32**) festgehalten wird:

« ... und im Fall eines Angriffs verteidigen zu können, werden neue Kampfflugzeuge und ein System zur bodengestützten Luftverteidigung beschafft.»

Die Beschaffung von Mitteln für die Armee (Kampfflugzeuge, Mittel des Heeres) hängt nicht unerheblich von politischen Einflussfaktoren ab, wie z.B. von der **Finanzierung**. Wege der Finanzierung zur Erneuerung der Armee werden im Bericht leider nicht aufgezeigt. So taucht der Begriff «Finanzierung» an keiner Stelle des SIPOL 2021 auf, der Begriff «finanzieren» nur ein einziges Mal. Jedes strategische Ziel ist nur dann erreichbar, wenn auch die Mittel für den Weg zum Ziel bereitstehen. Diese Mittel sind immer die zur Erreichung des Ziels benötigten Finanzen.

2.4 Neutralität

Die dauernde Neutralität der Schweiz gründet auf dem «Abkommen^{SEP} betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs» (Haager Abkommen). Das Abkommen wurde am 18. Oktober 1907 in Den Haag abgeschlossen und am 4. April 1910 von der Bundesversammlung genehmigt. Die Schweizerische Ratifikationsurkunde wurde am 12. Mai 1910 hinterlegt. Am 11. Juli 1910 trat das Abkommen für die Schweiz in Kraft.

Die Neutralität wird im Entwurf des SIPOL 2021 nur auf zwei Seiten erwähnt: auf den **Seiten 17 und 23**; das Neutralitätsrecht auf den **Seiten 34 und 35**. Das ist in einem sicherheitspolitischen Bericht, der sich mit der aktuellen und in Zukunft möglichen Bedrohungen befasst, mager.

Auf **Seite 2** des Entwurfs des SIPOL 2021 steht:

«Der Sicherheitspolitische Bericht ist abgestimmt auf die Botschaft zur Legislaturplanung 2019-2023 vom 29. Januar 2020 und ist dort als Massnahme aufgeführt zur Umsetzung von Ziel 15: „Die Schweiz kennt die Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten“».

Während die Schweiz zur Bewältigung mehrerer niederschwelliger Herausforderungen selber über die notwendigen Instrumente verfügt, **fehlen ihr für die Bewältigung eines erheblichen Konfliktes im Alleingang die Mittel.**

Der **Bundesrat** beauftragte 1991 eine Studiengruppe, die **dauernde Neutralität der Schweiz gründlich zu analysieren**. Er veröffentlichte die Resultate 1993 als Anhang zum «Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren» (29. November 1993) [5]. Darin steht in Bezug auf das Recht und die Pflicht der Selbstverteidigung:

«Diese Konventionen [Haager Konventionen¹ von 1907] sind zwar in verschiedener Hinsicht veraltet und den militärischen Umständen des ausgehenden 20. Jahrhunderts nicht mehr angepasst, sie haben aber in den Grundzügen nach wie vor Gültigkeit. Die erst später entstandenen sogenannten Vorwirkungen der Neutralität sind dagegen vom jeweiligen aussenpolitischen Umfeld abhängig.» [1].

«Insbesondere ist nach traditioneller Praxis und Rechtsanschauung dem Neutralen nicht verwehrt, mit militärischen Stellen anderer Staaten gemeinsame Abwehrmassnahmen vorzubereiten.» [2].

«Die Neutralität soll die Sicherheit des Landes fördern, nicht die Verteidigungsfähigkeit schmälern. Sie darf den neutralen Kleinstaat nicht daran hindern, die nötigen Vorkehren gegen neue Bedrohungen zu treffen und allfällige Lücken in seinem Verteidigungsdispositiv durch grenzüberschreitende Vorbereitungen der Abwehr zu schliessen. Das um die letzte Jahrhundertwende konzipierte Neutralitätsrecht bezieht sich auf das Verhalten des neutralen Staates im Krieg, nicht jedoch auf vorbereitende Verteidigungsmassnahmen in Friedenszeiten. Wenn im ausgehenden 20. Jahrhundert die Verteidigung aufgrund der Waffenentwicklung nur mehr durch eine teilweise Zusammenarbeit mit dem Ausland sicherzustellen ist, so muss diese Kooperation im Rahmen gewisser Grenzen als mit Sinn und Geist der Neutralität vereinbar betrachtet werden.» [3].

Die **Schweiz** hat also nicht nur das Recht, sondern sogar die **Pflicht, jene militärischen Vorkehren zu treffen, die nach Treu und Glauben von ihr gefordert werden können**, um sich in Zukunft erfolgreich gegen Angriffe zu verteidigen. - Und weiter steht im Bericht des Bundesrats von 1993:

«Der Bundesrat will den neuen Bedrohungsformen unter anderem auch durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit begegnen. Dabei stellt die Neutralität kein Hindernis dar. Aus der Sicht der Neutralität wäre es auch möglich, wenn die Schweiz nähere Kontakte zur NATO und WEU² aufbauen würde. Beide stehen der KSZE³ als Instrumente zur Friedensmission zur Verfügung.» [4].

In einer Zeit vielfältigen Wandels muss die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik angesichts der hoffnungsvollen Zukunftsmöglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risi-

¹ Der Begriff ist identisch mit dem Begriff «Haager Abkommen».

² Die Westeuropäische Union (WEU) wurde am 23. Oktober 1954 gegründet und am 30. Juni 2011 aufgelöst. Die WEU wurde in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU überführt.

³ Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde 1995 in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) überführt.

ken andererseits eine Haltung von Offenheit und von Bewahrung, von Kontinuität und von Veränderung kombinieren; Offenheit im Sinne einer Teilnahme an Massnahmen gegen die neuen Bedrohungsformen und am Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen; Bewahrung im Sinne des Verzichts auf eine überstürzte Aufgabe bewährter Sicherheitskonzepte. Eine solche Strategie der Solidarität und Partizipation bei gleichzeitiger Fortführung von in der dauernden Neutralität verankerten eigenverantwortlichen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines Kleinstaates. Sie widerspiegelt unseren Willen zur Selbstbestimmung, welcher gepaart ist mit der Einsicht in die Eingebundenheit in die gesamteuropäische Schicksalsgemeinschaft.» [4].

Der Bericht wurde dann 1994 publiziert [5].

Die Vereinigung Pro Militia kommt auf diesem Hintergrund zu den folgenden, auf der nächsten Seite des Dokuments festgehaltenen drei Schlüssen.

1

Das Faktum, dass **die Schweiz sich nicht mehr genügend lange autonom wird verteidigen können**, muss dringend zur Kenntnis genommen werden. Begründung: Die Waffentechnologie hat sich in den letzten Jahren rasant entwickelt: Hochleistungsjets, Abstandswaffen und Kampfdrohnen. Reichweiten, Treffgenauigkeit und Wirkungen im Ziel sind massiv angestiegen. Wenn der Gegner an der Landesgrenze steht oder die Landesgrenze gar überschritten hat, wird es für eine effektive Abwehr zu spät sein.

2

Das **Axiom**, dass wir uns zu jeder Zeit werden **selber verteidigen** können, muss angesichts der neuen Militärtechnologie und der damit verbundenen enormen Kosten dringend **revidiert** werden. Die Schweiz investierte in den 1960-er Jahren jährlich zirka 2.5% des Brutto-Inlandproduktes (BIP) in die Verteidigung. Seit 2007 sind es noch 0.7% der BIP.

3

Ebenso muss gefragt werden, wie **die dauernde Neutralität** an die neuen Bedingungen für die Verteidigung der Schweiz im Ernstfall **angepasst** werden müsste.

«Die Neutralität der Schweiz soll die Sicherheit des Landes fördern und nicht die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz schmälern. Die Neutralität darf einen neutralen Staat nicht daran hindern, Lücken in seinem Verteidigungsdispositiv durch grenzüberschreitende Vorbereitungen zur Abwehr eines möglichen Angriffs zu schliessen».

schrrieb der Bundesrat 1993 in seinem «Bericht zur Neutralität» [3].

Der heutige Weg der Sicherheitspolitik zwischen «Splendid isolation» und minimaler, niederschwelliger Kooperation der Schweiz mit fremden Staaten führt nicht mehr in die Zukunft. Die

Zeit ist reif geworden, dass Voraussetzungen für eine nachhaltige Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik mit anderen Staaten oder Einrichtungen geschaffen werden.

Eine **Kooperation mit der NATO – ohne Bündnisbeitritt** - oder mit NATO-Mitgliedstaaten in Friedenszeiten ist nur auf der Basis des Grundsatzes: **«Do, ut des»**, das heisst: «Ich gebe, damit Du gibst», möglich. Die NATO würde erwarten, dass sie nicht nur Beiträge an die Schweiz liefern, sondern dass die Schweiz auch substanzielle und einsatzbezogene Beiträge an die NATO leisten würde.

Weil sich die NATO Mitglieder bewusst sind, dass keiner im Alleingang überleben können, kommt es zu einer Schicksalsgemeinschaft. Und die Schweiz? Auch wir schaffen den Alleingang nicht mehr. Wenn die NATO von ihren Mitgliedern fordert, 2% des Bruttoinlandproduktes (BIP) für die Verteidigung zu investieren, sollten auch wir uns überlegen, **ob wir mit den aktuellen 0,7% des BIP unseren verfassungsmässigen Auftrag noch erfüllen können?**

Die Schweiz leistet bescheidene Beiträge an die NATO im Rahmen von Peace Support Operations (PSO). Diese Beiträge dienen der Vermeidung von Konflikten und zur Sicherung des Friedens. Darüber hinaus sollte die Schweiz Überlegungen anstellen, **welche hochwertigen Leistungen sie der NATO zusätzlich anbieten könnte**. Das werden nicht Infanterie- oder Panzerverbände sein, sondern Mittel zur Luftverteidigung (Luftraumüberwachung, Lufttransporte, Verbindungshelikopter), Mittel der elektronischen Kampfführung oder Spezialisten anderer Disziplinen. Eine solche Kooperation müsste der verteidigungspolitischen Strategie der Schweiz entsprechen. Sie würde helfen, Schwachstellen in der Gegenwart und den Bedarf an Mitteln und Konzepten für die Zukunft früh genug zu erkennen. Eine militärische Kooperation in Friedenszeiten verstösst nicht gegen das Neutralitätsrecht, sofern sich die Schweiz dadurch nicht in spätere kriegerische Handlungen in Europa hineinziehen liesse.

In Kapitel 4.2.2 (Internationale Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität) des Entwurfs des SIPOL 2021 steht auf **Seite 30**:

«Die zivile und militärische Friedensförderung, die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe werden eng aufeinander abgestimmt.»

Drei Fragen dazu:

1. Wie findet diese Abstimmung konkret statt?
2. Welche Organisationseinheit der Bundesverwaltung ist dafür zuständig?
3. Wie würde zum Beispiel der Prozess heute konkret ablaufen, wenn von einem Staat nach einem Erdbeben die Schweiz um ärztliche Hilfe angegangen würde, wie es im Januar 2010 in Haiti der Fall gewesen ist?

2.5 Krisenmanagement auf Stufe Bund

Die Art und Weise, wie der Bund und die Kantone die Corona-Pandemie bisher bewältigten haben, kann mit der Note «genügend» beurteilt werden. Für die weitere Bewältigung der Pandemie und anderer nationaler Katastrophen müsste aber unbedingt die Note «fünf» erreicht werden. Wie die Note «fünf» erreicht werden könnte, hat PM in einem noch vor der Corona-

Pandemie entworfenen Dokument festgehalten. Das definitiv verabschiedete Dokument liegt bei.

Zusammenfassend sei aus diesem Dokument der PM festgehalten:

In einer Krise, welche grössere Teile der Schweiz oder sogar die ganze Schweiz betrifft, muss der Bund die Führung klar und so effektiv wie möglich übernehmen, auch wenn die Schweiz ein föderaler Rechtsstaat ist. Die Führungsentscheide müssen professionell und zeitgerecht vorbereitet werden. **Dazu wird ein permanenter Bundesführungsstab benötigt.**

Es werden im SIPOL 2021 wohl die möglichen Führungsgremien, die bei einer umfassenden Krise in den Einsatz kommen könnten, aufgezählt. Überschneidungen, auf welche man beim Lesen stösst, bleiben aber kommentarlos stehen. So ist die Rolle des Stabs Bevölkerungsschutz (BSTB) keineswegs klar, weil er in einer «Oder-Beziehung» zum Bundesrat des «federführenden Departements» steht.

Im Entwurf des SIPOL 2021 werden ausschliesslich Gründe angegeben, **warum es nicht möglich sein soll, einen permanenten Führungsstab auf Bundesebene einzurichten**. Die praktischen Herausforderungen während der jetzigen Pandemie durch das neue Coronavirus (März 2020) zeigen unmissverständlich die Notwendigkeit für einen permanenten und professionellen Führungsstab auf Bundesebene.

Das im Entwurf des SIPOL 2021 publizierte aktuell gültige Konzept der Führung auf Bundesebene in Krisen überzeugt nicht, weil der Eindruck besteht, dass auf der Basis des vorliegenden Konzepts in Krisensituationen **nicht aus einer Hand und vor allem nicht mit einer Hand** geführt wird; die **vorgesehene Kommunikation zwischen der Landesregierung und der Bevölkerung** nicht jene Kraft entwickeln könnte, welche für eine erfolgreiche gemeinsame Bewältigung der Krise notwendig wäre.

Beilage

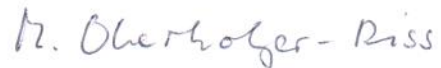
«Warum es einen permanenten Bundesführungsstab braucht: vor der Krise – während der Krise – nach der Krise» (publiziert am 23. März 2020)



Theo Biedermann, Major aD

Präsident ai
Vereinigung «Pro Militia»

Daniel Urech, Oberst aD

Vorsitzender Strategiekommission
Vereinigung «Pro Militia»

Martin Oberholzer-Riss, Oberst aD

Projektleiter Strategiekommission
Vereinigung «Pro Militia»

Literatur

- 1 Bundesrat (1994). Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (S. 207-208) vom 29. November 1993. Bern, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de.
- 2 Bundesrat (1994). Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (S. 213) vom 29. November 1993. Bern, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de.
- 3 Bundesrat (1994). Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (S. 222) vom 29. November 1993. Bern, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de.
- 4 Bundesrat (1994). Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (S. 242) vom 29. November 1993. Bern, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de.
- 5 Bundesrat (1994). Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. Bern, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de.



Frau Bundesrätin
Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost, 3003 Bern
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

28. Mai 2021

Die Sicherheitspolitik der Schweiz - Bericht des Bundesrates

Stellungnahme zum Entwurf vom 14. April 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns gebeten, zum Entwurf des neuen Sicherheitspolitischen Berichts (Sipol B) Stellung zu nehmen. Die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) bedankt sich für diese Möglichkeit. Wir erlauben uns in der Folge drei zentrale Punkte aufzuführen; zusätzliche Kommentare erscheinen im Anhang.

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Die RK MZF begrüsst, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde.

Begründung: die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren "teilweise verschärft" (S. 2). Im Bericht wird zudem auf das "grosse Tempo" und die "Ungewissheit" hingewiesen, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind (S. 2). Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz folgerichtig. Damit wird zudem ein von politischen Kreisen längst formuliertes Desiderat erfüllt. So können dem Parlament "die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Bedrohungslage und Fähigkeiten der Armee aufgezeigt werden, und das Parlament kann in Kenntnis derselben seine Schwergewichte setzen. Es kann mit anderen Worten alle vier Jahre darüber entscheiden, in welchen Bereichen Schwächen im Fähigkeitsspektrum der Armee in Kauf genommen werden, und wo diese andererseits rasch geschlossen werden müssen."¹ Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sipol B ist vor diesem Hintergrund zielführend.

- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

¹ Deloitte Consulting AG, Projekt «Beschaffungen VBS», Bericht zuhanden des Generalsekretariats VBS, Zürich 20.05.2020, S. 74.



Begründung: Die im Bericht aufgeführten "Massnahmen" haben öfters eher den Charakter von Absichten, mit denen der Leser nur wenig anfangen kann. Es sind aber die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung, welche die Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft interessieren. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) jedoch noch zu breiten Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien in Bund und Kantonen.

- **Beschleunigung der Beschaffungsprozesse:** Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.²

Begründung: Im vorliegenden Berichtsentwurf wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin "von grossem Tempo geprägt" sind (S. 2) und dass "das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahren noch höher geworden ist" (S. 24). Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren "rasch und richtig reagieren" (S. 2) können muss. Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Sie sind daher entsprechend anzupassen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns.

Mit freundlichen Grüssen

**Regierungskonferenz
Militär, Zivilschutz und Feuerwehr**

Elo. sig.
Regierungsrat Paul Winiker
Präsident RK MZF

Elo. sig.
PD Dr. phil. Alexander Krethlow
Generalsekretär RK MZF

² Ebd.



Anhang

Detaillierte Bemerkungen

Kapitel 2: Lage

- **Grossmächte:** Im Bericht werden China, Russland und die USA mehrfach als "Grossmächte" bezeichnet (S. 3, 7-10, 17.).³ Dabei fordern China und Russland die USA offenbar "punktuell" heraus. Die zweimal verwendeten Satzteile "fordert die Dominanz der USA punktuell heraus" (S. 10) sind zu streichen.

Begründung: Unter "konkurrierende(n) Grossmächte(n)" (S. 9) ist es üblich, dass man sich herausfordert. Auch die USA fordern China und Russland heraus. Soll mit "punktuell" dargestellt werden, dass die USA nach wie vor die dominierende Supermacht ist, so ist dies entsprechend deutlich festzuhalten.

- **USA - Administration Biden:** Den jüngsten Veränderungen in der US-Aussen- und Sicherheitspolitik ist Rechnung zu tragen. Der Berichtsentwurf ist daher zu aktualisieren.

Begründung: Seit der Ablösung der Administration Trump haben sich verschiedene auch sicherheitspolitische Veränderungen ergeben (Beziehungen zur Nato, zu den Rüstungskontrollregimen, zur Nahostpolitik) die sich auf die Lage auswirken können.

- **Russland - Gesellschaftsmodell:** Im Zusammenhang mit Russland wird auf dessen "Gesellschaftsmodell" (S. 10) verwiesen. Dieser Ausdruck ist wegzulassen oder das entsprechende Modell zu erklären.

Begründung: Mit dem Untergang der Sowjetunion konnte auch deren "Gesellschaftsmodell" überwunden werden. Der Berichtsentwurf postuliert nun ein spezifisches russisches Gesellschaftsmodell. Was sind seine Charakteristika? Wodurch unterscheidet sich dieses von anderen Modellen?

- **Europa:** Im Bericht ist konsequent zwischen "Europa" als geopolitischem Begriff und der "Europäischen Union" als Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten zu unterscheiden. Wo sich der Text auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine bezieht, ist "an der Peripherie" wegzulassen und anstatt dessen "in Osteuropa" zu schreiben.

Begründung: Die im Bericht vorgenommene Unterscheidung der Begriffe "Europa und Russland" (S. 8) ist nicht korrekt. Bei Russland westlich des Urals und der Ukraine handelt es sich um osteuropäische Staaten bzw. Gebiete. Moskau ist eine osteuropäische Stadt. Durch die vorgenommene Unterscheidung wird ein europäischer Konflikt (Ukraine-Russland) zu einem Konflikt "an der Peripherie" (S. 2, 7). Spanien beispielsweise ist ein westeuropäisches Land. Ein eventueller Konflikt um Gibraltar würde in der Schweiz wohl kaum als Konflikt an der Peripherie verstanden werden, obwohl zwei Randstaaten darin verwickelt wären (Grossbritannien und Spanien). Durch die Unterteilung in Europa und Russland bzw. die Bezeichnung "Konflikt an der Peripherie" wird dem Schweizer Leser eine erhöhte Sicherheit suggeriert; ein unzulässiges Verfahren.

³ Dabei ist die Reihenfolge der Nennungen weder konsequent noch nachvollziehbar (z.B. alphabetisch, historisch). So wird zunächst "Russland, China [und], die USA" – genannt (S. 3); dann USA, Russland und China (S. 9f.).



- **Regionalmächte:** Im Bericht werden "Regionalmächte" (S. 3) genannt. Der Begriff "Regionalmächte" ist zu definieren. Diese Mächte, insbesondere solche mit Bezug zur Schweiz, sind explizit aufzuführen.

Begründung: Der Begriff Regionalmächte ist unklar. Handelt es sich um Mächte mittlerer Grösse? Sind es Staaten mit besonderen wirtschaftlichen (Deutschland, Japan) oder ausserpolitischen (Frankreich, Türkei) Ambitionen? Die Schweizer Sicherheitspolitik kann vom Konkurrenzkampf einzelner Regionalmächte betroffen sein; es ist daher wichtig, zumindest die für die Schweiz bedeutendsten dieser Staaten und ihre Ansprüche zu kennen.

- **Gesellschaftliche Polarisierung:** Es ist auf das Auseinanderdriften der Schere zwischen Arm und Reich - verschärft durch Covid-19 - und der damit einhergehenden und tendenziell zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft hinzuweisen.

Begründung: Dieses Thema spielt innerstaatlich eine sicherheitsrelevante Rolle (z. B. Extremismus, Gewalt, Jugendarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit).

- **Schweizer Staatsangehörige in Krisengebieten:** Im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten wird auf die mögliche Gefährdung Schweizer Staatsangehöriger in Krisengebieten (S. 17) hingewiesen. Dies wird im Kontext terroristischer Aktionen nur indirekt angesprochen ("Schweizer Interessen", S. 15). Konkrete Massnahmen zum Schutz und der Rückführung gefährdeter Personen werden nicht beschrieben; dies ist zu ergänzen. Konkrete Optimierungsmassnahmen sind aufzuzeigen (z.B. Beschaffung von adäquaten Lufttransportmitteln, Einsatz von Schweizer Sonderoperationskräften).

Begründung: Die Schweiz muss befähigt sein, jederzeit und weltweit den grösstmöglichen Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies schliesst insbesondere die sichere Rückführung gefährdeter Personen durch eigene Mittel ein.

- **Massenvernichtungswaffen:** Im Zusammenhang mit der "Bedrohungslage Schweiz"⁴ wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt (S. 17f.). Dabei erscheinen Nuklearwaffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen. Der chemische und biologische Bereich ist im Bericht (S. 17f., 24) ebenso aufzuführen.

Begründung: Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Labore sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Die internationalen Exportkontrollregime umfassen auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

- **Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9)**

Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Begründung: Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

⁴ Der Titel "Bedrohungslage Schweiz" ist nicht korrektes Deutsch und unterschiedlich interpretierbar; er ist anzupassen.



Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt; er soll durch «Vegetationsbrände» ersetzt werden.

Begründung der Begriff Waldbrände ist zu eng gefasst.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Begründung: Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

- **Erdbeben:** Das Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung: Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials als "zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz" bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

- **Kooperation und Neutralität:** Dieser Abschnitt (S. 23) ist in der Reihenfolge und der entsprechenden Argumentation umzustellen. Neu sollte er lauten:

"Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen."

Begründung: Im Selbstverständnis einer breiten - auch ausländischen - Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Dem ist durch die Umstellung Rechnung zu tragen.

- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:** Der Begriff "Respektierung des Völkerrechts" (S. 23) ist in den Text des Abschnitts einzufügen, jedoch aus dem Abschnittstitel zu entfernen.

Begründung: Die Verwendung von durchgängig zwei Begriffen in den vier Abschnitten ist sinnvoll. Die Nennung des Völkerrechts im Text ist ausreichend.

- **Miliz und Dienstpflicht:** Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:

"Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivilschutz,



Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen."

Begründung: 1) Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. 2) "weitaus grösste Teil der Feuerwehr": In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren. 3) Armee, Zivilschutz und auch die Feuerwehr legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivilschutzorganisationen integriert werden können.

Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

- **Armee:** Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:

"Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland."

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.

- **Bevölkerungsschutz:** Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten:

"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]"

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.



- **Feuerwehr:** Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."

- **Zivildienst:** Im betreffenden Abschnitt (S. 29) sind einige Präzisierungen erforderlich.

Der erste Satz soll neu lauten:

"Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten *wollen*". (*anstatt: "können"*)

Begründung: der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist; er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Durch das Verb "können" wird suggeriert, dass es sich bei Gewissensgründen um eine Art Krankheit handelt.

Der zweite Satz soll neu lauten:

"Sie *können* gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten."

Begründung: Der Satz im vorliegenden Entwurf lautet aktuell: "Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen." Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art 4 Abs 1 Zivildienstgesetz acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle.

Der dritte Satz soll neu lauten:

"Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Die Einsätze des Zivildienstes" kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird in unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

Der vierte Satz soll neu lauten:



"Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert" ist zu negativ. Es ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgeboten werden.

Der letzte Satz soll neu lauten:

"Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivilschutz insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft."

Begründung: Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird, nämlich den "Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivilschutz".

- **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:** 1) Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: "Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]". 2) Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz ist zu verzichten. 3) Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt "Zur Stärkung des Schutzes [...]" einzufügen. 4) Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen. 5) Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Begründung: 1) Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. entsprechende analoge Ausführungen unter Ziff. 4 oben). 2) Die Nennung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen. 3) Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie passt daher besser in den genannten Abschnitt. 4) Die meist unterirdischen Sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.

- **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements:** In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen.

Begründung: Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

- **Dienstpflichtsystem:** Der Abschnitt soll neu lauten:



1) "Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr."

Und weiter unten:

2) "Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren."

Begründung: 1) Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist. 2) Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst i.d.R. wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.

- **Verbesserung der Bestände:** Der Abschnitt soll neu lauten:

"Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben."

Begründung: Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz "Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems" ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.



Round Table Antibiotika, Freiburgstr. 3, 3010 Bern

An das
Generalsekretariat VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Bundeshaus Ost
3003 Bern
Schweiz

Prof. Dr. Rudolf Blankart
Präsident
Round Table Antibiotika
Freiburgstr. 3
3010 Bern

Tel: +41 31 664-6310

president@roundtableantibiotics.ch
www.roundtableantibiotics.ch

Vernehmlassung zum Sicherheitspolitischen Bericht

Bern, den 2. August 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Viola Amherd

Sehr geehrte Frau Pälvi Pulli

Sehr geehrter Herr Patrick Gansner

Mit grossem Interesse haben wir den am 14. April 2021 zur Vernehmlassung veröffentlichten Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz gelesen. Der Bericht soll mit einer umfassenden Analyse eine Beurteilung ermöglichen, ob und inwieweit die Sicherheitspolitik angepasst werden muss, um angemessen auf Gefahren reagieren zu können. Der Bericht fokussiert auf die Darstellung möglicher Konfliktsituationen.

Die Rolle versorgungsrelevanter Aspekte ist in diesem Bericht jedoch nicht ausreichend berücksichtigt. Dabei hat uns die COVID-19 Pandemie eindrücklich vor Augen geführt, dass die Versorgungssicherheit, u.a. im Bereich Arzneimittel und medizinischem Material, durchaus gefährdet war.

In diesem Zusammenhang möchten wir insbesondere auch auf die sich schleichend entwickelnde Pandemie antimikrobieller Erreger hinweisen. Allein für Europa wird ab dem Jahr 2050 mit jährlich über 10 Millionen frühzeitig Verstorbenen aufgrund von nicht behandelbaren multiresistenter Erreger gerechnet.

Gemessen am Ziel, das sich der Bund laut Bericht setzt, nämlich, dass *«die Schweiz die Bedrohungen ihrer Sicherheit kennt und über die notwendigen Instrumente verfügt, um diesen wirksam entgegenzutreten»*, weisen wir darauf hin, dass der Bund hinsichtlich

der Antibiotikaproblematik weit davon entfernt ist. Denn so sehr wir auch die interdepartementale Strategie StAR begrüßen, so klar ist auch, dass sie nicht genügen kann, um der sich seit Jahren verschärfenden Antibiotika-Resistenzlage in der Bevölkerung wirksam zu begegnen. Aus sicherheitspolitischen Erwägungen muss daher ein Weg gefunden werden, die Erforschung und Entwicklung neuer antimikrobieller Wirkstoffe und Technologien auf nationaler und internationaler Ebene voranzutreiben. Denn angesichts der zunehmenden Resistenzen werden die derzeit vorhandenen Antibiotika nicht ausreichen, um Infektionen in Zukunft adäquat zu behandeln. Damit würden die Errungenschaften der modernen Medizin infrage gestellt.

Diese sicherheitspolitische Bedrohung wird sich auch nicht automatisch lösen. Denn trotz der sich abzeichnenden Krise und des hohen gesellschaftlichen Bedarfs haben sich zahlreiche Pharmaunternehmen mangels marktwirtschaftlicher Attraktivität aus der Antibiotikaforschung und -entwicklung zurückgezogen. Kleinere, innovative Unternehmen dieser Branche sind auf Grund des bestehenden Marktversagens gescheitert.


Die Schweiz scheint das sicherheitspolitisch relevante Thema des sich laufend verschärfenden Mangels an wirksamen Antibiotika im Gegensatz zu anderen Ländern zu unterschätzen. Die Europäische Kommission hat die European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA) ins Leben gerufen, um Maßnahmen zur Bewältigung drohender gesundheitlicher Notlagen auf EU-Ebene und dazu gehört insbesondere auch die Antibiotikaproblematik, zu koordinieren. In den USA unterstützt die US Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) die Forschung und Entwicklung neuer antimikrobieller Wirkstoffe.

Wir vom Round Table Antibiotika fordern den Bundesrat auf, den sicherheitspolitischen Bericht explizit bezüglich der Auswirkungen von antimikrobiellen Resistenzen zu ergänzen und geeignete Massnahmen zur Erforschung und Entwicklung neuer wirksamer Antibiotika zu eruieren. Die Experten des Round Table Antibiotika sind gerne bereit, mit ihrem Knowhow die Bemühungen des Bundes zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen



Rudolf Blankart
Präsident



Bea Heim
Vizepräsidentin



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Per Mail an:
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Zürich, 16. August 2021 RM/CM/mb
maduz@arbeitgeber.ch

Stellungnahme zur Vernehmlassung: Sicherheitspolitischer Bericht

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 28. April 2021 und danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Sicherheitspolitischen Bericht Stellung nehmen zu können.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Die Schweiz gilt gemeinhin als ein sicheres Land. Sie zeichnet sich insbesondere durch die Beständigkeit ihrer sicherheitspolitischen Prinzipien und Interessen aus. Diese tragen massgeblich zu den aktuell guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz bei. Das politische und damit wirtschaftliche Umfeld ist jedoch weniger stabil als vor zehn oder zwanzig Jahren. So können Ereignisse in fernen Regionen innert kürzester Zeit auch zu Problemen in der Schweiz führen. Zudem sind neue Bedrohungen und Gefahren entstanden, wie etwa Cyberangriffe und Desinformation. Die Ausgestaltung der schweizerischen Sicherheitspolitik muss sich daher an den wandelnden sicherheitspolitischen Herausforderungen ausrichten und dabei laufend auch Priorisierungen bei den Ressourcen vornehmen. Nur auf diese Weise kann den Unternehmungen die notwendige Planungs- und Rechtssicherheit auch für die Zukunft garantiert werden.

Als eines der stärksten globalisierten Länder im Herzen Europas ist es für die Schweiz bzw. für ihre Sicherheitsbelange zentral, die internationalen und regionalen Gegebenheiten zu verfolgen und zu analysieren. Die letzten Jahre waren geprägt durch eine zunehmende Komplexität, einem Wiederaufkommen der Machtpolitik sowie einer vermehrten Instabilität in unserer Partnerschaft mit Europa, aber auch deren Peripherie. Der Bericht trägt dem äusseren Umfeld nur unzureichend Rechnung. Die Schweizer Sicherheitspolitik und deren Instrumente, wie beispielsweise die Schengener Sicherheitskooperation, sind eng verbunden mit den internationalen Entwicklungen und müssen deshalb stärker



berücksichtigt werden, damit die Risiken aber auch die sich bietenden Chancen besser wahrgenommen werden können.

Die aktuelle Pandemie hat zudem klar aufgezeigt, dass es in Krisensituationen einer besseren departementsübergreifenden Koordination und eines abgestimmten Vorgehens bedarf. Denn es existieren vielfältige Bedrohungen, wobei diese von den klassischen militärischen Bedrohungen, über Terrorismus, bis hin zu den sicherheitspolitischen Auswirkungen der Klimakrise reichen. Daneben haben aber auch Bedrohungen aus dem Cyberraum an Bedeutung hinzugewonnen. Die erhöhte Relevanz bedeutet jedoch nicht, dass die traditionellen Mittel der Konfliktaustragung ersetzt wurden. Auch im Falle eines hybriden Angriffs muss die Armee in der Lage sein die alten Konflikträume, wie beispielsweise den Luftraum, zu schützen. Dementsprechend müssen die neuen Risiken und Instrumente als komplementär zu den altbewährten Verteidigungsmitteln, bspw. Kampfflugzeuge, verstanden werden. Zu prüfen wäre aber, ob ein permanenter operativer Führungsstab eingeführt werden soll, welcher sich insbesondere auch mit hybriden und departementübergreifenden Bedrohungen befassen kann.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anträge zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Christian Maduz
Projektleiter Direktion

Basel/St. Gallen, 30. Juli 2021

Frau Bundesrätin Viola Amherd,
Vorsteherin des Departementes für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

p.a. patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Stellungnahme zum Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 vom 14. April 2021

Hochgeachtete Frau Bundesrätin,

wenn auch nicht unter den Adressaten, so erlaube wir uns dennoch, im öffentlichen Vernehmlassungsverfahren¹ zu diesem Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Neben unserer rechtswissenschaftlichen Arbeit blicken wir auch auf eine langjährige Laufbahn in der Armee bis in den Armeeführungsstab je im Grad eines Obersten und der Linksunterzeichnete auch auf jene eines Polizeikommandanten, des Chefs eines kantonalen Führungsstabes und auf Mandate (auch) des Bundes auf gesamtschweizerischer Ebene im In- und Ausland (Beratung und Schulung in sicherheitspolitischen und sicherheitsrechtlichen Belangen) zurück.

Vorbemerkung

Es sollte sich, wie aus verschiedenen Stellen hervorgeht, um einen Bericht vornehmlich auf der *strategischen Ebene* handeln, mithin um Analysen und Beurteilungen im Hinblick auf den Einbezug *aller Aspekte und aller Kräfte* auf ein bestimmtes Ziel hin. Dabei wären auch unverzichtbare Voraussetzungen sowohl für Beurteilungen wie für die Umschreibung von Massnahmen auf ein strategisches Ziel hin von grosser Bedeutung (s. z.B. N 76). Das ist aber nicht der Fall. Ebenso möchten wir zu Beginn darauf hinzuweisen, dass *der Weg nie das Ziel sein kann*. Vielfach werden im Bericht jedoch Wege *ohne* klare Zielsetzung beschrieben.

Unbestritten haben Strukturen den notwendigen Abläufen und diese der Zielsetzung zu dienen (*structures follow procedures follow objectives*). Andernfalls besteht die Gefahr, dass - wie oft - die Zusammenarbeitsformen beurteilt werden, nicht aber das Erreichen des Zieles.

Aufgrund der Struktur dieses Berichtsentwurfes ist es unvermeidlich, dass es auch in dieser Stellungnahme zu vereinzelt Wiederholungen kommt.

¹ BBl 2021 1020.

Zusammenfassung

- Das Konzept eines alle vier Jahre erscheinenden sicherheitspolitischen Berichts über mehr als 40 Seiten mit diversen inhaltlichen Wiederholungen früherer Berichte ist u.E. überholt und der raschen Veränderung der sicherheitspolitischen Lage nicht angemessen. Der Berichtsentwurf ist, was wohl kaum ganz vermieden werden kann, bereits aufgrund jüngerer Entwicklungen nicht mehr so aktuell.
- Der Entwurf ist in Teilen eine Sammlung von nicht aufeinander abgestimmten Beiträgen verschiedener Departemente und Ämter mit diversen unhaltbaren Widersprüchen, die auch ein «Silotendenken» von bestimmten Stellen offenbaren.
- Im Berichtsentwurf werden praktisch *keine Ziele formuliert*, sondern *Wege zu nicht formulierten Zielen* skizziert. Damit wird jede strategische Zielsetzung und -erreichung unterlaufen, weil man jederzeit aufgrund anderer Prioritäten Ausnahmen vorsehen können möchte.
- In verschiedenen Bezügen haben die Ausführungen nichts mit der Wirklichkeit zu tun; sie stehen teilweise in einem direkten Gegensatz dazu oder ignorieren (bedrohliche) Entwicklungen.
- Was weitgehend fehlt, sind strategische Beurteilungen in Bezug auf die aktuelle geopolitische Lage und die der Schweiz darin.
- Gravierend ist, dass die systemgefährdenden Ausrüstungsmängel der Armee, namentlich bei den Kollektivwaffen, nicht erwähnt werden und dass jegliche Ansätze zu Vorgaben zur Behebung dieser Mängel fehlen.
- Es fehlen sodann wesentliche strategische Überlegungen zu gesellschaftlichen Zusammenhängen als Voraussetzung für die einzuschlagenden Wege (bspw. Gleichstellung der Frau, staatsbürgerlicher Unterricht, Integration von Flüchtlingen, Kommunikationsstrategien, die auch auf die nicht dem Nahbereich zuzuordnenden Bedrohungen hinweisen); ebenso werden die Folgen gewisser behördlicher strategischer Entscheide (Rahmenabkommen; Ablehnung des Migrationspakts) nicht thematisiert.
- Der Entwurf erscheint als eine vom Kalender erzwungene Pflichtübung, welche die sicherheitspolitische Ausrichtung und Zielsetzung nicht stärkt.
- Der Entwurf dieses Berichtes vermag auch systematisch den zu stellenden Anforderungen nicht voll zu genügen.

A. Zur Lagebeschreibung

1. Die globale Lage (Ziff. 2)

- (1) Die globale Lage ist u.E. mehrheitlich realistisch beschrieben, namentlich die stark erhöhte Verletzlichkeit von Staat, Wirtschaft und Bevölkerung u.a. durch fundamentale Verschiebungen unter den Machtkräften. Diese ergeben sich durch Drücke zum Einbezug in und Auferlegen von Rechts- und Verhaltensnormkonzepten machtvoller Staaten. Solche Machtverschiebungen äussern sich durch die globale Digitalisierung sowie durch die hybride Anwendung von (wirtschafts-)politischen und militärischen Machtelementen teilweise unter der Gewaltschwelle, teilweise aber nur knapp unter der Kriegschwelle. Die Darstellung im Berichtsentwurf entspricht indessen der Perspektive eines vom Geschehen nicht (direkt) betroffenen Zuschauers. Die Schweiz ist aber nicht (nur) Zuschauerin.
- (2) Keineswegs der aktuellen Lage entspricht u.E. z.B. die Feststellung, China und Russland verfügten noch nicht über «die militärischen oder wirtschaftlichen Kapazitäten, und noch weniger über sogenannte «soft power», um die Welt so nachhaltig zu prägen wie die USA» (S. 3).² Beide Staaten werden heute von einer diktatorischen, oligarchischen Führung geleitet, welche für sich schon wegen ihrer rechtsstaats-, grundrechts- und demokratiefeindlichen Politik hohe Sicherheitsrisiken bilden. Russlands Stärke zeigt sich - unbesehen quantitativer und/oder qualitativer militärischer Mittel - in anderer Form dort, wo der Westen aus unterschiedlichen Gründen Schwäche zeigt (z.B. Gerangel um Nordstream 2

² Dies widerspricht auch den Ausführungen in der Jährlichen Beurteilung der Bedrohungslage, publiziert am 15. Mai 2021, S. 7 f.

[dem auch ein militärstrategisch grosses Gefahrenpotential an nachrichtendienstlicher Informationsbeschaffung innewohnt] oder Russlands Annexion der Krim und dem Verhalten gegenüber der Ukraine, sowie der menschenverachtenden Kriegführung zugunsten Assads in Syrien). Dass China nicht über «soft power» verfüge, kommt einer Verkennung der Verhältnisse gleich: China punktet nicht mit «*way of life*»-Exporten wie die USA seinerzeit (Coca Cola etc.), sondern mit seiner aggressiven, als Hilfe etikettierten Wirtschaftspolitik in zahlreichen Ländern Ostasiens (Seidenstrasse), Afrikas und Osteuropas (einschliesslich EU- und/oder NATO-Mitgliedstaaten!), womit sich China eine *finanziell abhängige «community»* schafft,³ die ihr bei völker- oder menschenrechtlichen Streitfragen nicht zu widersprechen wagt.⁴ Vor allem aber mit der «Einheitsfront»,⁵ die auch hierzulande wirkt und lange nicht beachtet worden ist, übt sich China intensiv in der Anwendung von «soft power».⁶ Auch die wirtschaftlichen Kapazitäten Chinas werden u.E. massiv unterschätzt: Europa, einschliesslich die Schweiz, ist in einem mittelfristig nicht umkehrbaren Mass von in China hergestellten Produkten abhängig. Man stelle sich vor, nur etwa 30% der Produkte «*made in China*» wären hier nicht mehr erhältlich; es herrschte ein grösseres Chaos, die Masken gegen covid-19 sind nur ein Beispiel.⁷

- (3) Zusammengefasst ist zu bemerken, dass diese Passage der Lagedarstellung Widersprüche aufweist, zum Teil irreführend sind, und damit von vorneherein von einer problemspezifischen strategischen Zielsetzung zu dispensieren sucht.

2. Globalisierung und Regionalisierung (Ziff. 2.1.2)

- (4) Nach der Beschreibung «Einige im Technologiesektor tätige Grossunternehmen verfügen in manchen Bereichen faktisch über eine Regulierungsfunktion, die mit staatlichem und internationalem Einfluss konkurriert» folgt der Satz «Auch wenn nichtstaatliche Akteure an Macht gewonnen haben, spielen Staaten weiterhin eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung staatspolitischer, normativer oder wirtschaftlicher Interessen». Das erscheint einerseits widersprüchlich und entspricht zumindest mit Blick auf die IKT-Branche nicht der Wirklichkeit. Nicht einmal die EU, geschweige denn die Schweiz, kann gegen diese nicht nur markt-, sondern *de facto* auch normativ beherrschende Position viel ausrichten.⁸ In Bezug auf die später beschriebenen Anstrengungen hinsichtlich Bekämpfung des Missbrauchspotentials (Ziff. 3.1.3), bspw. durch Desinformation, ist dies sehr wichtig.

³ Der Beschluss, Daten des Bundes wegen des sehr kostengünstigen Angebots auch in Servern von chinesischen Konzernen Alibaba zu speichern, schlägt jedem sicherheitspolitischen Denken direkt ins Gesicht und bedeutet eine direkte Bedrohung der Unabhängigkeit durch eine bundesrätlichen Verwaltungsakt, dem Willkür nicht abzusprechen ist.

⁴ Die Kritik von 22 Ländern an China wegen seiner Unterdrückung der muslimischen Minderheit der Uiguren am 29. Oktober 2019 am UNO-Sitz in New York wurde von keinem einzigen muslimischen Staat mitgetragen, obwohl es um den Schutz ihrer Glaubensgenossen ging (<https://www.nzz.ch/international/deutschland-und-22-weitere-laender-kritisieren-china-wegen-uiguren-ld.1518657>); vgl. auch SAYRAGUL SAUYTBAY, Die Kronzeugin, 4. Auflage Zürich 2020, 348). Jüngstes Beispiel betr. finanzielle Abhängigkeit: Montenegro, mit der Möglichkeit, dass China den Hafen von Bar in sein Staatseigentum übernehmen könnte und damit einen (auch militärisch) strategischen Stützpunkt in einem NATO-Staat (und EU-Kandidaten) hätte (vgl. z.B. Wirtschaftswoche vom 1. Mai 2021). [<https://www.wiwo.de/technologie/wirtschaft-von-oben/wirtschaft-von-oben-104-autobahn-montenegro-auf-der-seidenstrasse-in-die-schuld-knechtschaft/27143668.html>].

⁵ Vgl. MARKUS MOHLER, China und die Meinungsfreiheit, in: NZZ v. 14.02.2020, 9; RALPH WEBER, «Ich weiss nicht, auf welcher Seite jemand steht», Interview in NZZ Folio vom 27.09.2020; «Inside Huawei», in: Republik v. 23. Januar 2021; «Spionage, Interventionen, Geschäftsübernahmen», in: NZZ am Sonntag v. 17.01.2021; CARMEN PAUL (Universität Freiburg i.Br.), Sinologin, «China im Brennpunkt», 4-teiliger Kurs der Volkshochschule beider Basel (<https://www.vhsbb.ch/kursprogramm/politik-wirtschaft-232854/china-im-brennpunkt-292050>), eine demagogische Meisterleistung! Zu erinnern ist auch an die Intervention der Chinesischen Botschaft, wonach in der Schweiz tibetischen Fahnen selbst privat nicht aufgehängt werden dürften.

⁶ China ist daran, in Budapest eine Filiale der Fudan-Universität zu errichten.

⁷ Vgl. dazu die gegenteilige Ausführung auf S. 4 oben: «die Risiken globaler Wertschöpfungs- und Lieferketten vor Augen geführt: Abhängigkeiten». Ein illustratives Beispiel zeigt in diesem Zusammenhang das hierzulande eigenartige diesbezügliche Wirtschaftsverständnis: Im Jahre 2016 kaufte der Linksunterzeichnete in Isfahan/Iran wegen eines Schnupfens in einer Apotheke eine Gesichtsmaske; Hersteller: Flawa. Aber in der Schweiz gab es solche anfangs 2020 nicht.

⁸ Man lese nur die neuen Datenschutzzinformaton von *whatsapp* (Motto: Vogel, friss oder stirb).

Die Feststellung, wonach die «wirtschaftlichen Interessen dieser Firmen ... teils im Widerspruch zu den sicherheitspolitischen Interessen von Staaten (stehen)», könne dies in Krisen die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit von Staaten einschränken», trifft zu. Das hat zur Folge, dass jegliche Alleingänge der Schweiz in verschiedenen Politikbereichen, bspw. bezüglich möglichst tiefer Unternehmenssteuern, von vorneherein sinnlos sind, worauf deutlich hinzuweisen wäre (vgl. dazu N 48, 68).

- (5) Gänzlich übergangen wird eine Beurteilung dessen, was die globalisierte Digitalisierung etwa für die freie demokratische Kommunikation und die Sicherheit staatlicher Leistungen bedeutet - ein gravierender Fehler (vgl. N 15, 40).⁹

3. Gesellschaftliche Polarisierung (Ziff. 2.1.4)

- (6) Die gesellschaftliche Fragmentierung birgt zunächst die Gefahr der *Entsolidarisierung*, wofür sich bei der Pandemiebekämpfung deutliche Belege finden. In der Schweiz kritisiert man zwar die fehlende Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verteilung von Asylsuchenden, vermeidet dabei aber den Blick in den Spiegel. Die Entsolidarisierung *schwächt die Widerstandsfähigkeit* der *Bevölkerung* stark, was sicherheitspolitisch bedenklich ist.
- (7) Zutreffend ist der Hinweis auf das Risiko von politischer Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Dabei wird aber übersehen, dass selbst das Bundesgericht die *Aufhebung der Versammlungsfreiheit wegen einer Gewaltandrohung Extremer* in den «sozialen» Medien für rechtens erklärt und der Stadtrat von Zürich aus demselben Grund die Bewilligung für eine friedliche Demonstration auf über ein Jahr hinaus vorsorglich massiv eingeschränkt hat.¹⁰ Das sind *gesellschafts-, rechts- und sicherheitspolitische Alarmzeichen*. Das rechtsstaatliche Gewaltmonopol wird so ausgehöhlt bzw. aufgegeben. Wie es steht, wenn bspw. China gegen eine bestimmte öffentliche Versammlung protestiert, zeigte sich u.a. im Oktober 2019 mit einer Intervention der chinesischen Botschaft in der Schweiz.¹¹

4. Entwicklung des Konfliktbildes (Ziff. 2.1.5)

- (8) Wir halten diese Beschreibung für mehr oder weniger zutreffend, aber - wohl aus nicht angebrachter Neutralitätspolitischer Zurückhaltung - für zu wenig prägnant: Es geht nicht um Aktionen «(mehr) als früher in der Grauzone zwischen bewaffnetem Konflikt und Frieden», sondern um Gewaltanwendungen knapp unter der Kriegsschwelle, was die Lage in der Ukraine beweist. Im Donbas wird der Konflikt *nicht* «unter der Schwelle eines bewaffneten Konfliktes ausgetragen», es handelt sich um einen *von Russland geführten bewaffneten Konflikt in einem fremden Land*.¹² Und es wäre naiv zu meinen, die bewaffneten Kräfte seien unzufriedene ukrainische Staatsangehörige. Es handelt sich um Söldner, die von Russland mit modernem Gerät ausgerüstet werden, ohne welche die dauernde Sabotage der *OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM)* gar nicht möglich wäre.¹³ Es braucht auch in diesem Bericht deutlichere Worte, um Ursachen, Methodik und Ausmass der *realen Bedrohung der Sicherheit* an einer europäischen Peripherie aufzuzeigen.
- (9) In Ergänzung zu «Wesentliche Veränderungen bei den globalen sicherheitspolitischen Trends» fügen wir bei:

⁹Wiederum sei auf den unverständlichen Beschluss, die Daten des Bundes in Servern chinesischer und amerikanischer Firmen zu speichern, hingewiesen: dadurch können Krisen geradezu heraufbeschworen werden.

¹⁰MARKUS MOHLER, Entscheiden Gewalt androhende Extreme über die Versammlungsfreiheit? Zum Urteil des Bundesgerichts 1C_586/2019 vom 3. August 2020 und zum Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 30. September 2020, in: *Sicherheit & Recht* 1/2021, 12 ff.

¹¹Vgl. Fn. 5.

¹²Man beachte die täglichen Bulletins der OSCE SMM, in der die sehr zahlreichen Waffenstillstandsverletzungen und die Sabotageakte aufgelistet werden.

¹³Vgl. z.B. OSCE SMM Spot Report 13/2021 (<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/485846>) m.w.H., oder das (wiederholt) hilflose Communiqué der Special Representative of the Chairperson.in-Office and the Trilateral Contact Group, Botschafterin Grau, v. 9. Juni 2021 (<https://www.osce.org/chairmanship/489268>).

Die Strategie der demokratie-, rechtsstaats- und grundrechtefeindlichen Staaten ist gekennzeichnet durch die aggressive Schwächung der Wirtschaft (China: Übernahmen) und der Zivilgesellschaft (Desinformation sowie Drohungen von China auch gegen die Schweiz, Desinformation durch Russland) der «westlichen» Welt, die ansatzweise Monopolisierung von Märkten (Russland: u.a. Gas, China: Herstellung von fast allem, Aufkauf seltener Erden) und die Aufrüstung kombiniert mit machbezogenen Drohgebärden. Die demokratischen, grundrechteorientierten Staaten haben demgegenüber *keine eigentliche Strategie*, denn sie sind - unter *vorrangiger* Rücksichtnahme auf kurzfristige *wirtschaftliche Interessen* - ausschliesslich, unter Beachtung des Völkerrechts und der Menschenrechte, auf Reaktion, auf Abwehr ausgerichtet. Damit herrscht eine normative Kraft des Faktischen oder direkt das Faustrecht (Krim, Donbas). Russland wagt es, einen Oppositionellen in Berlin umbringen zu lassen, ohne weitergehende Reaktion. Sayragul Sauytbay (Fn. 4) wird auch im Asylland Schweden von chinesischen Agenten verfolgt und braucht Polizeischutz. Solches ist auch in der Schweiz jederzeit denkbar.

5. Sicherheitspolitisch relevantes Umfeld der Schweiz, Internationale Organisationen (Ziff. 2.2)

- (10) Die Feststellung, die Handlungsfähigkeit der internationalen Organisationen sinke, da sie vom «Willen ihrer Mitgliedsstaaten, insbesondere der Grossmächte, abhängen», ist zwar diplomatisch korrekt, inhaltlich aber unzutreffend beschrieben: Es sind fast¹⁴ ausschliesslich China und Russland, die jede wirkungsvolle Entscheidung im UNO Sicherheitsrat verhindern (jüngste Beispiele Belarus und Burma), wenn sie ihren eigenen Interessen widersprechen. Innerhalb der OSZE ist es Russland allein. M.a.W. bestimmen die beiden Grossmächte, die sich explizit gegen demokratische Rechtsstaatsformen und den Schutz der Grundrechte stemmen, bei sicherheitspolitisch heiklen Fragen allein, denn ihretwegen kann der Sicherheitsrat kaum etwas entscheiden.¹⁵ Zumindest im Falle Burmas kommt dies einer Gehilfenschaft zu *Verbrechen gegen die Menschlichkeit* gleich, ein Verbrechen, das dem Weltrechtsprinzip untersteht.¹⁶
- (11) Der Beurteilung des sicherheitspolitischen Umfeldes der Schweiz schliessen wir uns weitgehend an, wenn auch mit den nachfolgenden Abweichungen:
- (12) Die Feststellung, im Westbalkan wirke sich der europäische Annäherungsprozess stabilisierend auf die Region aus, halten wir - in jahrelanger Beschäftigung mit diesen Ländern - in dieser Deutlichkeit nicht für zutreffend. Die serbische Regierung setzt mit ihren verstärkten Beziehungen zu Russland und China, von diesen wohlwollend aufgenommen, umgekehrt die EU unter Druck. Montenegro, zwar NATO-Mitglied, ist wirtschaftlich von russischen Oligarchen stark unterwandert und in eine strategische Abhängigkeit zu China geraten (vorstehend N 2). Bosnien-Herzegowina bleibt vorderhand ein gefährliches Pulverfass, weil es praktisch kein gemeinsames Handeln der Landesteile gibt. Serbien wirkt aktiv an der Destabilisierung Bosnien-Herzegowinas (Teilrepublik Srpska).¹⁷ Das EU-Mitgliedsland Slowenien wird derzeit von einer rechtsnationalen Partei geführt, die z.B. in der Migrationspolitik der EU-Politik entgegensteht, wie dies Ungarn unter Ministerpräsident Orbán seit Jahren schon betreibt. Schliesslich kooperiert dieses EU- und NATO-Mitgliedsland jedenfalls bis zu den jüngsten Wahlen mit

¹⁴ Ausnahme USA betr. Israel.

¹⁵ So weigert sich Russland z.B., im Rahmen der OSZE an Gesprächen teilzunehmen, in denen der Begriff «hybride Kriegsführung» verwendet werden könnte (vgl. NZZ v. 30.04.2021, 11)

¹⁶ Vgl. Art. 5 Ziff. 1 lit. b des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (SR 0.312.1), Art. 264a Abs. 1 (i.V.m. Art. 260^{bis} Abs. 1 lit. f) StGB. Russlands aktive Gehilfenschaft durch Waffenlieferungen, China mit seinem Einfluss mindestens durch das Veto gegen UNSR-Resolution.

¹⁷ Wie fragil die Lage in Bosnien und Herzegowina ist, zeigt der Versuch Chinas und Russlands, mit einer Resolution im UNO Sicherheitsrat, das *Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina* (OHR) mit seinem *Steering Board*, eine Folge des Dayton Agreements von 1995, abzuschaffen. Der Resolutionsentwurf wurde am 22. Juli 2021 von 13 UNO-SR-Mitgliedsstaaten gegen die Stimmen Chinas und Russlands abgelehnt.

der türkischen AKP und agiert besonders feindlich gegen Nordmazedonien (NATO-Mitgliedstaat und EU-Beitrittskandidat). In den Bevölkerungen dieser Länder schwelen die ethnisch/religiös/nationalistischen Konflikte, überlagert von ausländischen Destabilisierungseinflüssen (vgl. das Beispiel in Fn. 17), nach dem Untergang Jugoslawiens weiter. Verschlechterungen der dortigen Lage können direkt neue Migrationsströme auch in die Schweiz auslösen mit möglichen Auseinandersetzungen hier.¹⁸ Schliesslich müssen die wachsende politische Instabilität der Türkei und das türkische Machtgebaren (einschliesslich politischem Nachrichtendienst und Drohungen gegenüber Andersdenkenden in westeuropäischen Staaten) sowie die mannigfachen Einflussnahmen Russlands und Chinas im Westbalkan im Auge behalten werden.

- (12) Der UNO *Sicherheitsrat* spielt, wie erwähnt, entgegen der Darstellung (S. 11 f.) insofern bei sicherheitspolitisch wichtigen Problemen leider *keine* bedeutende Rolle, indem er durch China und Russland nicht nur geschwächt, sondern blockiert und *seiner eigentlichen Funktion beraubt* wird (so auch S. 12).

6. Bedrohungslage Schweiz (Ziff. 2.3)

6.1 Bedrohungen aus dem Cyberraum (Ziff. 2.3.1)

- (14) Aufgrund der klaren Darstellung der Bedrohungslage fragt sich, ob dieser Lage allein mit technologischen Mitteln beizukommen sein wird, oder ob es der strategischen Massnahmen auch in Form rechtlicher Beschränkungen von (selbst organisationsinternen) Vernetzungen bedarf. Die Schweiz ist punkto Cybersicherheit deutlich schlechter aufgestellt als dies im vorliegenden Berichtsentwurf zum Ausdruck kommt.¹⁹ Immerhin hat die Armee die Kapazitäten zur Cyber Defence gestärkt. Aber es ergeben sich bisher nicht angesprochenen sehr grosse Probleme nicht technologischer Natur (vgl. N 40). Die ETH scheint sich v.a. bio-wissenschaftlichen und nicht mehr so sehr technologischen Forschungen wie IT-Sicherheit zu widmen.
- (15) Dass die Schweiz die Daten der Bundesverwaltung in Clouds chinesischer und amerikanischer Firmen auslagern will, schlägt jeder Cybersicherheitspolitik ins Gesicht. In beiden Ländern haben staatliche Behörden vom jeweiligen Landesrecht her Zugang zu den Datenbanken der Firmen. Diese Auslagerung erscheint als eine klare Verletzung von Art. 2 Abs. 1 BV.

6.2 Beeinflussungsaktivitäten und Desinformation (Ziff. 2.3.2)

- (16) Die Beeinflussungsversuche sowohl von China als auch von Russland werden u.E. in verschiedenen Kreisen der Gesellschaft unterschätzt und vom Bund heruntergespielt. *Eine strategische Kommunikation seitens des Bundesrates in der und für die Schweiz fehlt gänzlich.*²⁰
- (17) In Bezug auf die nachrichtendienstlichen Aktivitäten Russlands gegen europäische Staaten sei darauf hingewiesen, dass die *Schweiz eine Drehscheibe* bildet und dieser Tatsache zu wenig entgegenstellt (s. dazu auch S. 14 «Drehscheibe für Beeinflussungsversuch»). Zutreffend erscheint uns die Feststellung, dass auch die russische organisierte Kriminalität für schweizerische Interessen von Bedeutung sei. Bedenklich sind in diesem Zusammenhang aber die offenkundigen Unstimmigkeiten in der Geschäftsführung durch die Bundesanwaltschaft in Zusammenhang mit Verfahren, die mit Russland zu tun haben.²¹

¹⁸ Zu erinnern ist an die Situation anfangs der 2000er Jahre, die zu einem Verbot des Waffenerwerbs durch Angehörigen von Staaten des vormaligen Jugoslawiens führte (heute Art. 12 der Waffenverordnung, SR 514.541).

¹⁹ Vgl. mehrere aktuelle Medienberichte, u.a. über Mängelfeststellungen der EFK bei Ruag und Ruag International ohne vollständige Entkoppelung der Datensysteme. Jüngst der Ausfall der Erreichbarkeit der Notfallnummern fast in der ganzen Schweiz (nicht zum ersten Mal) oder der Hackerangriff auf Comparis (betr. Notfallnummern: NZZ ol v. 9. Juli 2021; betr. Comparis: NZZ ol v. 30. August 2012 (!) und 13. Juli 2021).

²⁰ «Schönwetterpolitik genügt nicht», NZZ v. 2. Mai 2021, 20.

²¹ U.a. und besonders: Magnitzki bzw. Browder. In diesem Zusammenhang fällt das Mediencommuniqué der Bundesanwaltschaft v. 27. Juli 2021 auf, in dem die Einstellung eines Verfahrens wegen Geldwäscherei im Zusammenhang mit veruntreuten Geldern der russischen Staatskasse bekannt gegeben wird. Darin heisst es: «Da jedoch ein Zusammenhang zwischen einem Teil der in der Schweiz beschlagnahmten Vermögenswerte und der in Russland begangenen Straftat nachgewiesen werden konnte, ordnet die BA deren Einziehung und eine Ersatzforderung zugunsten des

- (18) Die Beurteilung, es sei noch offen, inwieweit China wirklich eine globale Führungsrolle suche (S. 10), widerspricht der nachfolgenden Feststellung, «in Europa weitet sich der chinesische Einfluss aus, durch politisches Engagement oder den Erwerb von Unternehmen und Infrastrukturen oder Teilen davon. Daraus resultieren für westliche Staaten Abhängigkeiten, beispielsweise aufgrund der Kontrolle von Transport-, Kommunikations- und Logistikinfrastrukturen durch chinesische Staatsunternehmen». Darin zeigen sich die einzelnen zur chinesischen Strategie gehörende Puzzleteile, die zu gegebener Zeit an den fälligen Orten zusammengefügt werden können,²² aber auch die Widersprüchlichkeit dieses Berichtsentwurfes.

6.3 Terrorismus (Ziff. 2.3.3)

- (19) Hierzu stellt sich vorerst die Frage, was es bedeutet, die Schweiz sei (weiterhin) ein «sekundäres Ziel». Betrifft das die angenommene Wahrscheinlichkeit einer terroristischen Straftat oder deren Schadenpotential oder beides? Die Umschreibung dessen, was als «terroristische Straftat» angesehen wird, ist nach wie vor - auch und gerade aufgrund des PMT-Gesetzes - unklar (vgl. dazu nachfolgend N 42). Und wenn ein Attentat in der Schweiz begangen wird, hilft es wenig, wenn die Risikoanalyse mit diesem nicht differenzierenden Satz zusammengefasst wird. Das PMT-Gesetz verstösst, abgesehen von seiner rechtsstaatlich und grundrechtlich gänzlich verfehlten Konstruktion, schon deswegen gegen die Bundesverfassung und die EMRK, weil keine Massnahme taugt, ein Attentat zu verhindern, was eine Verletzung der grund- und menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staats (Art. 2, 10 BV, Art. 2 EMRK) bedeutet.²³

6.4 Gewalttätiger Extremismus (Ziff. 2.3.4)

- (20) Die drei erwähnten Arten des gewalttätig-extremistischen Extremismus lassen sich leider nicht mehr so deutlich abgrenzen. Sowohl auf der linken wie auf der rechten Seite gibt es Vermischungen durch anderweitig motivierte gewaltbereite Extreme, bspw. Hooligans oder angebliche Freiheitspatrioten.
- (21) Die zunehmende Problematik dürfte teilweise ihre Ursache auch in der *Politik* und der darin oft *angewandten Polemik* haben. Diese Polemik fällt durch eine überspitzte Wortwahl auf, welche eine sachliche Diskussion von vorneherein erschwert oder verunmöglicht. Der Hang von Politikern, durch extreme Ausdrücke medial auffallen zu wollen, begünstigt diese negative Entwicklung, welche durch die Weitergabe in den sozialen Medien noch verstärkt wird. Dies dient der deliberativen Demokratie und dem Finden von tragbaren Kompromissen nicht, verhindert aber ein gegen die gesellschaftliche Polarisierung gerichtetes Wirken (vorstehend N 6 f.). Die politische Polemik (die es auch früher schon gab) begünstigt Hasstiraden, zuerst in den «sozialen» Medien, dann auch in anderen, und endet mit verbalen und vorerst symbolischen Attacken (bspw. Zustellung von Patronen).²⁴ Bundesräte treten nun mit Nahschutz auf, weshalb wohl? Damit bereitet die Polemik der Politiker einen guten Boden für Destabilisierungsversuche ausländischer Institutionen und ist somit der Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung dagegen äusserst abträglich (s. auch Zusammenfassung, Ziff. 2.3.8, S. 19).

6.4 Bewaffneter Konflikt (Ziff. 2.3.5)

- (22) Die Beurteilung, eine direkte militärische Bedrohung durch einen terrestrischen Angriff auf die Schweiz sei kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich (Ziff. 2.3.5), halten wir in dieser Form für *verfehlt*. Es geht längst nicht mehr bloss um mögliche terrestrische Angriffe. Diese Einschätzung ist anfangs des letzten Jahrzehnts stecken geblieben. Sie ignoriert die heutige Kampfkraft von (selbst kleinen) Drohnen, derer

Bundes an. Es handelt sich um einen Gesamtbetrag von mehr als CHF 4 Millionen.» Mit dieser Feststellung erscheint die Einstellung des Verfahrens merkwürdig.

²² Vgl. z.B. SAUYTBAY (N 4), 347, ferner 239 ff.

²³ Vgl. MARKUS MOHLER, drei Aufsätze zum PMT (<https://sui-generis.ch/issue/view/207>), 2. Beitrag, 136 ff. und 3. Beitrag, 176 f.

²⁴ Vgl. Dazu auch die Ausführungen des Bundeskanzlers Walter Thurnherr im Interview mit der Basler Zeitung vom 19. Juli 2021, S. 4, u.a. zum Stichwort «kollektiver Hass».

sich sowohl das organisierte Verbrechen wie insbesondere auch staatlich gesponserte Söldnergruppen oder Streitkräfte bedienen. Sie steht zudem in *direktem Widerspruch* zu den Ausführungen auf S. 32 f. Dem stünde auch schon die nachfolgende Feststellung entgegen, aus einem bewaffneten Konflikt zwischen der NATO und Russland könnte sich für die Schweiz mit zunehmender Konfliktdauer eine direkte Bedrohung ergeben (S. 17). Im Falle einer militärischen Konfrontation zwischen der NATO und Russland an der europäischen Peripherie (z.B. Ukraine, im Baltikum oder im Schwarzen Meer) könnte Russland mit einem strategischen Überfall auf schweizerisches Territorium oder mit anderen asymmetrischen Angriffen auf die Schweiz und ihre unmittelbaren neutralen Nachbarn hier einen Brückenkopf bilden wollen, um den NATO-Kräften in den Rücken zu fallen.

- (23) Nicht aus den Augen zu verlieren ist auch die politische Entwicklung *in* den USA: Die Spaltung durch die nach wie vor sehr starke Anhängerschaft Trumps in der Bevölkerung einschliesslich einer ihm derzeit hörigen republikanischen Partei und gewaltbereite rechtsextreme Gruppen könnten zu gravierenden innenpolitischen Turbulenzen einschliesslich terroristischen Akten und punktuellen bürgerkriegsähnlichen Konfrontationen führen, die das Land aussenpolitisch völlig lähmten.²⁵ Eine ebensolche geopolitische Erschütterung würde eine Invasion von China in Taiwan bedeuten.
- (24) Wir müssen uns auch bewusst bleiben, dass auf die NATO-Teilstreitkräfte der EU-Mitgliedstaaten aus verschiedenen Gründen nicht mehr zuverlässig vertraut werden kann. Der für lange Zeit für als «sicher» geltende Gratis-Schutzschild der NATO rings um die Schweiz, z.B. auch im Baltikum, existiert so nicht mehr.²⁶ Das bedeutet für die Schweiz: Ihr *Trittbrettfahren* punkto militärischer Sicherheit sollte so schnell wie möglich aufgegeben werden, die Aufwendungen für die Landesverteidigung sollten die von den EU-NATO-Staaten geforderte Höhe ungefähr erreichen (s. dazu nachfolgend N 38).

6.5 Verbotener Nachrichtendienst (Ziff. 2.3.7)

- (25) Es bedarf keiner langen Erläuterungen, dass erstens diese Feststellungen über den wachsenden ausländischen verbotenen Nachrichtendienst in der und gegen die Schweiz zutreffen und zweitens die für die Abwehr der Bestrebungen ausländischer Nachrichtendienste vorhandenen Kräfte ungenügend sind. Man muss sich allerdings fragen, welche Beachtung der Bundesrat dem verbotenen Nachrichtendienst gegen die Schweiz beimisst, wenn er dem NDB freie Hand lässt, beliebige Abkommen über die Kooperation mit ausländischen Diensten in der Schweiz abzuschliessen, und wenn der Bundesrat selbst seine Daten an ausländische Cloudfirmen auslagert, deren Server dem Zugriff der jeweiligen staatlichen Institutionen offen stehen (vgl. N 15).

6.5 Schwere und organisierte Kriminalität (Ziff. 2.3.8)

- (26) Die schwere und organisierte Kriminalität (OK) stellt heute die weitaus grössere Bedrohung dar als terroristische Splittergruppen, denen der Bund mit dem verfassungswidrigen PMT-Gesetz begegnen will. Die italienischen Mafia-Organisationen sind nur eine der hauptsächlichen Bedrohungen. Die russische Mafia, die nachweislich auch tief in Politik und Verwaltung Russlands verwurzelt ist, muss als mindestens so gefährlich beurteilt werden. Zudem werden libanesischen Mafiaklans im aktiver. Realistisch ist die Einschätzung des Bedrohungspotentials durch kriminelle Gruppierungen aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion (S. 19). In diesem Zusammenhang erscheint die «*Helvetistan*»-Gruppe in den Bretton Woods Institutionen, welche durch die Schweiz «geführt» wird, als *sicherheitspolitisches Risiko*.²⁷ Zudem vermögen die bisherigen Anstrengungen zur Geldwäschereibekämpfung nicht zu überzeugen,

²⁵ Vgl. z.B. MARK DANNER, Reality Rebellion, New York Book Review (<https://www.nybooks.com/articles/2021/07/01/reality-rebellion/>).

²⁶ Sollte Russland das Auslösen eines solchen Konfliktes mit China koordinieren und China gleichzeitig Taiwan angreifen oder andere militärische Operationen im südchinesischen Meer auslösen, wären die USA rasch überfordert und könnten Truppen aus Europa abziehen.

²⁷ Urteil des BStrGer BB 2018.195 v. 3. April 2019 (Befangenheit des Staatsanwaltes des Bunds); NZZ vom 28. Mai 2020 («Die Methode Lauber wirft ein Schlaglicht auf die Usbekistan-Affäre»); NZZ v. 4. November 2020 («Schweiz zahlt Korruptionsgelder an Usbekistan zurück»).

was insgesamt das Sicherheitsrisiko durch diese mafiosen Vernetzungen erheblich erhöht.²⁸ Schon seit einiger Zeit hätte eine systematische Überprüfung der Normen für den Kampf gegen die OK und die Geldwäscherei vorgenommen werden müssen, weil die FATF,²⁹ Italien und andere Staaten die Lücken des Schweizer Aufsichts- und Strafrechts beklagen.

B. Sicherheitspolitische Interessen und Ziele (Ziff. 3)

1. Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz (Ziff. 3.1)

- (27) Die vier Prinzipien sollten nicht bloss als Etiketten dienen, sondern immer wieder in der praktischen Umsetzung auf ihren Gehalt, ihr Zutreffen in der Wirklichkeit geprüft, allenfalls neu definiert und das tatsächliche Handeln dann darauf ausgerichtet werden. Jedenfalls sind Differenzen, Unterschiede zwischen Begriffen und Umsetzung, festzustellen.
- (28) - *Kooperation und Neutralität*: Die «Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt - » wird hier deutlich enger umschrieben als in der praktischen Anwendung. Unparteilichkeit muss auch dort befolgt werden, wo es *nicht* um internationale bewaffnete Konflikte geht (z.B. Belarus, Burma Sahauris in Marokko, vgl. Nachfolgend N 29, 33). Die zum Teil vorwiegend wirtschaftlichen Interessen von internationalen Konzernen und selbst die entfernte Möglichkeit «guter Dienste» scheinen oft eine klare Stellungnahme, gegebenenfalls verstärkt durch Sanktionen, zu bremsen bzw. zu verhindern. Das gilt namentlich, falls es um das aussenpolitische Engagement des nachfolgenden Prinzips geht:
- (29) - *Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und Rechtsstaatlichkeit*: Die jüngsten Beispiele Belarus und Burma zeigen, dass sich die Schweiz für die Durchsetzung der Menschenrechte in diesen Staaten nicht in einer Art engagiert(e), wie das Prinzip und als Depositarstaat der Genfer Konventionen dies verlangte. Auch die Lieferung von Waffen durch Russland an Burma wurde nie thematisiert (vgl. vorstehen N 4). Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es sich *in Burma um Verbrechen gegen die Menschlichkeit* handelt, die dem Weltrechtsprinzip unterliegen (Art. 264a StGB). Die Schweiz begnügt sich mit Appellen. Ähnliches gilt für Belarus. Wenn die Schweiz nicht bereit ist, auch nur die Sanktionen der EU mitzutragen, verliert sie viel von ihrer Glaubwürdigkeit.³⁰ *Daher wird die Betonung dieses Prinzips zur hohlen Phrase*. Der Schweiz droht zunehmend, als Krisengewinnler an den Pranger gestellt zu werden und ihre aussenpolitische Verlässlichkeit zu verlieren.
- (30) - *Föderalismus und Subsidiarität*: Nicht nur die Bekämpfung der Pandemie hat bewiesen, dass Föderalismus und Subsidiarität als festgefügte Begriffe mehr versprechen als sie in Wirklichkeit taugen, wenn sie nicht systematisch gepflegt und erneuert werden. Jedenfalls darf ohne Untertreibung festgestellt werden, dass die vorausgesetzte nötige Koordination das sicherheitspolitische Gesamtsystem der Schweiz gerade *nicht* beweglich, robust und resilient gemacht haben. Die Verantwortlichen von Bund und Kantonen müssen heute zugegeben, dass das bundesstaatliche Gefüge trotz klarer gesetzlicher Grundlagen über das erträgliche Mass strapaziert und teilweise unterlaufen worden ist. Die Handhabung des *kooperativen Föderalismus* scheint verschiedene Behörden, vornehmlich auf der kantonalen Stufe, zu überfordern. Ähnliches war zuvor bereits in den SVU 17 und 19 festzustellen. Teilweise scheinen in jüngerer Zeit sehr unterschiedliche Auffassungen darüber aufzukommen, was die bundesstaatliche Kompetenzgliederung in der praktischen Anwendung bedeutet. Das trifft nicht nur für ausserordentliche Lagen zu, sondern leider auch für die normale Lage: Die verfassungsrechtliche Kompetenzgliederung wird in der normalen Lage, gerade in der Sicherheitspolitik (man denke z.B. an die Militarisierung auch des zivilen Teiles der Zollverwaltung mit der geplanten Revision des Zollgesetzes sowie der geplanten verfassungswidrigen Kompetenzausweitung), vor allem durch die

²⁸ Vgl. dazu auch Bemerkung betr. Bundesanwaltschaft in N 13.

²⁹ Vgl. Votum von Herrn Bundesrat Ueli Maurer betr. (Nicht-)Unterstellung der Anwälte und Berater unter das Geldwäschereigesetz im Ständerat (Geschäft 19.044, AB 2020 S 739).

³⁰ Wie erwähnt, bspw. gegenüber den Regimes von Burma und Belarus.

Bundesbehörden immer wieder verletzt, teilweise unter stillschweigender oder expliziter Zustimmung der Kantone.³¹

- (31) - *Miliz und Dienstpflicht*: Was hier beschrieben wird, ist nicht falsch, entspricht dennoch aber eher einer Werbebroschüre und einem Wunschdenken. *Armee und Zivilschutz* zumindest leiden unter *existentiellen Bestandsproblemen* (s. dazu N 75).

2. Sicherheitspolitische Interessen (Ziff. 3.2)

- (32) Die genannten vier sicherheitspolitischen Interessen sind an sich nicht mehr als rechtsstaatliche und völkerrechtliche Selbstverständlichkeiten; sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Tragweite zu erwähnen, ist zwar möglich, genügt aber nicht: Auf die Art und Weise, *wie* diese konkret verfolgt werden sollen, kommt es an.
- (33) Indessen sei angefügt, dass die (*völkerrechtliche*) *Selbstbestimmung* nicht dazu missbraucht werden darf, die grausamste Unterdrückung eines Volkes durch Abseitsstehen tatenlos hinzunehmen.³²

3. Sicherheitspolitische Ziele (Ziff. 3.3)

- (34) - *Ziel 1: Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen*: «Die Schweiz stärkt deshalb weiter ihre Mittel und Fähigkeiten zur Früherkennung und eigenständigen Beurteilung von Bedrohungen und Gefahren.» Die Aussage ist an sich richtig, beschreibt aber bestenfalls die Wegrichtung, *aber kein Ziel*. Nicht einmal das bestehende Instrumentarium (N 74) wird genutzt, das darüber hinaus nötige Instrumentarium fehlt u.E.³³
- (35) - *Ziel 2: Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität*
Auch hier wird nicht ein Ziel beschrieben, sondern ein - je nach Umständen und Interessen - einzuschlagendes Vorgehen.
- (36) Der erste Satz ruft nach einer mutigeren Aussenpolitik, die nicht sogleich von unzutreffenden Neutralitätseinwänden im Keim erstickt wird.
- (37) Die «Bemühungen ... gegen die Verbreitung leistungsfähiger Waffen» stehen in einem Widerspruch zur aktuellen Gesetzgebung und zur Praxis. So ist offenkundig, dass z.B. in Indonesien heftige innere bewaffnete Konflikte in bestimmten Landesteilen bestehen; nichtsdestotrotz hat die Schweiz diesem Land im ersten Quartal 2021 für über 50 Mio. CHF KM2-Waffen³⁴ geliefert. Auch die Bestimmung von Art. 22a Abs. 2 lit. b (i.V.m. Art. 22a Abs. 1 lit. b) des Entwurfs zu Änderung des KMG³⁵ stimmt mit dieser Zielsetzung nicht überein. Diese Formulierung, v.a. das «und», lassen Exporte auch in Länder mit schlimmen Verhältnissen zu. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass bspw. in Pakistan und Saudi-Arabien Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt werden, die Schweiz

³¹ Vgl. bspw. St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Auflage 2014, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassungen, N 37 ff. Jüngstes Beispiel ist auch das PMT-Gesetz.

³² Hier zeigt sich auch, dass die Definition von Staat [die Schweiz anerkennt Staaten, nicht Regierungen] nach Max Weber versagt, da das Kriterium Macht sich nur auf *legitime* Macht bezieht. Vgl. dazu N 28, die Bemerkungen betr. Burma und Belarus.

³³ Als ein Beispiel sei erwähnt, dass die Gefahr einer Pandemie bzw. die nötigen Massnahmen zu deren Bekämpfung trotz des Erlasses des Epidemiegesetzes 2013 zu lange nicht konkret bearbeitet worden sind. Dies ist auch ein Beispiel, dass wegen zu viel Rücksicht auf die föderalistische Selbständigkeit der Kantone der Pandemieplan nicht durchgesetzt worden ist. Vgl. dazu z.B. MARKUS MOHLER, Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes (Band II/1, Basel 2008), 521 ff., N 136, 195, 222.

³⁴ Waffen jeglichen Kalibers (jedoch ohne Hand und Faustfeuerwaffen, soweit hievon in KM erfasst).

³⁵ Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) (Entwurf), BBl 2021 624; Auslandsgeschäfte werden nicht bewilligt, b) das Bestimmungsland Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt;

aber dennoch Waffen in diese Länder exportiert.³⁶ Es geht m.a.W. vor allem auch um die Redlichkeit der Ausführungen in diesem Bericht.³⁷

(38) - *Ziel 3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung*

Erneut wird eine Absichtserklärung für einen einzuschlagenden Weg beschrieben, nicht aber die hier nötigen Mittel und das Ziel. Sodann fällt auf, dass kein Wort zur *Kampfkraft der Armee* für eine ihrer Kernaufgaben zu finden ist. Es ist bekannt, dass es *der Truppe an Ausrüstung mit Kollektivwaffen und anderem Material in erheblichem Mass fehlt*. Es genügt daher nicht, mit einigen Wendungen die Ausrichtung der sicherheitspolitischen Instrumente auf das ganze Spektrum hybrider Bedrohungen anzuführen, ohne Ziele für die Behebung der bestehenden gravierenden Mängel zu setzen.

(39) - *Ziel 4: Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information*

Wenn schon von aktiver Kommunikation als Schutzmassnahme die Rede ist, bedeutete Zielsetzung, bis wann eine entsprechende Struktur und das Konzept (einschliesslich Inhalte) bereit sind, um diese Kommunikation in geeigneter Weise aufnehmen zu können. So aber kann auch im nächsten Bericht der gleiche Satz wiederholt werden. Die Zusammenarbeit mit privaten Thinktanks ist unverzichtbar geworden.³⁸

(40) Gänzlich fehlt, wie teilweise bereits erwähnt, eine Ansprache der *Auswirkungen* der globalisierten Digitalisierung. Es ist eine neue Spaltung der Gesellschaft im Entstehen: neben den bereits bekannten rund 20% *illetrés* auch in der Schweiz ist nun auch eine Kohorte von 15-20% der Benützung digitaler Geräte Unfähiger festzustellen. Dazu kommt eine dritte Kategorie, die zwar bspw. Handies benutzen, aber Meldungen nicht lesen kann oder will und sich mit bloss bildlichen Darstellungen be- oder vergnügt. Dadurch entstehen mehrfache Risse in der Bevölkerung, die das Potential bisher unbekannter negativer Veränderungen in sich tragen, insbesondere für die in der direkten Demokratie unverzichtbare Meinungsbildung. Auch werden die schweren Rechtsverletzungen, welche die Digitalisierung gegen jegliche Menschen und gegen die staatliche Gemeinschaft ermöglicht, gar nicht wahrgenommen: Sicherheitspolitik muss heute auch die *Destabilisierungsversuche* (u.a. durch Bots) mit *fake news ansprechen*, das *dark net*, das (auch von Staaten beauftragte) kriminelle Organisationen oder Pädophile massiv nutzen, die Erpressbarkeit und das Zerstörungspotential von durch Cyber-Attacken auf kritische Infrastrukturen oder bestimmte Unternehmen oder Staatsstellen: diese und weitere gravierende Vorkommnisse schwächen die öffentliche Sicherheit und machen zudem die einzelnen Menschen weitgehend verwundbar und wehrlos.

*Experten der IKT-Branche, u.a. der ETH, betrachten die
globalisierte Digitalisierung als gleich grosse Gefahr wie den Klimawandel*

(41) - *Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen*

Auch hier kann der nicht konsistent geschilderte Weg nicht das Ziel selber sein. Der erste Satz «... müssen geschützt sein» wird durch das Folgende relativiert, insbesondere mit der Betonung des Grundsatzes der Eigenverantwortung. So lange z.B. keine (sanktionsbewehrte) *Meldepflicht* besteht und durch die Vielzahl der Vernetzungen Cyberangriffe auch auf andere Netzwerke als jene der Eintrittspforte gerichtet werden können, nicht rechtzeitig bekannt werden, bleibt das Ziel von vorneherein

³⁶ Effektive Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Kategorie pro Endempfängerland 01.01.2020 - 30.09.2020 (https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0/2020.html); Effektive Ausfuhren von Kriegsmaterial nach Kategorie pro Endempfängerland 01.01.2020 - 31.03.2020: (https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/ruestungskontrolle-und-ruestungskontrollpolitik--bwrp-/zahlen-und-statistiken0/2020.html). Vgl. auch NZZ v. 6. Dezember 2018.

³⁷ Es bleibt abzuwarten, was diesbezüglich die aktuellen Parlamentsbeschlüsse zeitigen.

³⁸ Vgl. betr. Strategische Kommunikation N 16 und 80.

unerreichbar. Bestehende grosse Sicherheitslücken mit einem hohen Schadenpotential können so nicht innert nützlicher Frist geschlossen werden.³⁹

(42) - *Ziel 6: Verbinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität*

Der erste Satz steht im Widerspruch zur Wirklichkeit. Wenn allein wegen Gewaltandrohungen in «sozialen» Medien private Veranstaltungen in privaten Räumen verboten werden und dies vom Bundesgericht als verfassungskonform beurteilt wird, besteht eine erhebliche Lücke zwischen dem Angestrebten und dem Faktischen.⁴⁰ Mittlerweile hat der Kanton Basel-Landschaft eine entsprechende Bestimmung ins Polizeigesetz eingefügt,⁴¹ was dem *Aufgeben des rechtsstaatlichen Gewaltmonopols* gleichkommt. Das ist das exakte Gegenteil der Behauptung, dass alles darangesetzt werde, dass sich «gewalttätig-extremistische oder schwerstkriminelle Gruppierungen etablieren können». Sie sind schon etabliert. Dass die Schweiz der Bekämpfung des Terrorismus auf dem Papier hohe Priorität beimesse, trifft wohl zu, belegt aber gerade, dass der *Weg nicht da Ziel* sein kann: Mit dem PMT-Gesetz bzw. den Änderungen des BWIS kann *keine terroristisch motivierte Gewaltstraftat verhindert* werden.⁴² Zudem werden Hassverbrechen von dieser Umschreibung von «Terrorismus» nicht erfasst. Und der systematische Kampf gegen die organisierte Kriminalität kommt zu kurz und wäre armselig, wenn er nicht durch u.a. Europol vorgetrieben würde.

(43) - *Ziel 7: Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen*

Die diesbezüglichen Ausführungen geben ein Wunschbild wieder, das der Wirklichkeit nicht entspricht. Schon nur der Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU beweist dies: im Medizinalproduktebereich gibt es bereits erhebliche Probleme.⁴³ Wie erwähnt (N 2), ist die Abhängigkeit von viel zu vielen Produkten «*made in China*» viel zu gross (N 48).

(44) - *Ziel 8: Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit*

«Vorbeugung und dem Schutz vor natur-, technik- und gesellschaftsbedingten Gefahren» ist bloss teilweise möglich. Was sind «gesellschaftsbedingte Gefahren»? Drogenkonsum? Uneinsichtigkeit bei einer Pandemiebekämpfung? Übelstes Hetzen, Verunglimpfungen und Morddrohungen in einem gewöhnlichen Abstimmungskampf?⁴⁴ Der zitierte Satz sagt nichts sicherheitspolitisch Relevantes aus. Natur-, technik- und gesellschaftsbedingte Gefahren werden in einem Atemzug aufgeführt, obwohl sich gesellschaftspolitische Veränderungen von den andren deutlich unterscheiden. Wir empfehlen, gesellschaftspolitisch als kritisch beurteilte Entwicklungen gesondert zu behandeln. Auch stellen diese Beschreibungen *keine Ziele*, sondern bloss *Absichtserklärungen* dar («...sie will...»). Als Ziele wären mess- oder doch nach klaren Kriterien beurteilbare Zustände (z.B. Vorratshaltungen etc.) zu umschreiben - und auf die dafür nötigen Aufwendungen hinzuweisen. Die Pandemiebekämpfung hat deutlich gemacht, wie gering die psychische Resilienz in erheblichen Teilen der Bevölkerung schon nur gegenüber Einschränkungen nicht wesentlicher (bloss dem Vergnügen dienender) Möglichkeiten ist. Das wiederum hat mit der Widerstandsfähigkeit - und in einem Konfliktfall, selbst wenn die Schweiz nicht direkt

³⁹ Vgl. NZZ v. 3. Mai 2021, 10: «Zürcher Firmen haben riesige Sicherheitslücken».

⁴⁰ Vgl. MARKUS MOHLER, Entscheiden Gewalt androhende Extreme über die Versammlungsfreiheit? Zum Urteil des Bundesgerichts 1C_586/2019 vom 3. August 2020 und zum Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 30. September 2020, in Sicherheit & Recht 1/2021, 12 ff.

⁴¹ § 52b gemäss Änderung vom 28. Januar 2021 des Polizeigesetzes ([https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/dok.php?did=e55d9b751297442fbd094ab74c599975-332&filename=3_2020399_Gesetzesfassung_nach_Schlussabstimmung&v=1&r=PDF&gremium=Landrat%20BaselLandschaft&sitzung=27.%20Sitzung&bereich=sitzung&traktandum=Revision%20des%20Polizeigesetzes%20\(zweite%20Lesung\)&sitzungsdatum=28.01.2021&typ=pdf](https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/dok.php?did=e55d9b751297442fbd094ab74c599975-332&filename=3_2020399_Gesetzesfassung_nach_Schlussabstimmung&v=1&r=PDF&gremium=Landrat%20BaselLandschaft&sitzung=27.%20Sitzung&bereich=sitzung&traktandum=Revision%20des%20Polizeigesetzes%20(zweite%20Lesung)&sitzungsdatum=28.01.2021&typ=pdf)).

⁴² Vgl. MARKUS MOHLER, 3 Aufsätze zum PMT-Gesetz, in sui generis (<https://sui-generis.ch/issue/view/207>), S. 61 ff., 135 ff. und insbes. 167 ff.

⁴³ Basel Zeitung v. 13. Juli 2021, 9.

⁴⁴ Basler Zeitung v. 20. Mai 2021, 6. Vgl. auch Fn. 24.

betroffen sein sollte - mit der Fähigkeit zu tun, Destabilisierungseinflüssen begegnen zu können und zu wollen.

(45) - *Ziel 9: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden sowie des Krisenmanagements*

Die Erfahrungen während der Pandemiebekämpfung belegen, dass das hier Ausgeführte vorderhand ein Wunschzettel bleibt. «Die Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sicherheitsbereich sollen reibungslos und effizient zusammenarbeiten und koordiniert sein.» Wer oder was die Mittel sind, wird nicht klar. Hingegen bedarf es vorab des *Verständnisses* innerhalb von Behörden, Parteien und anderen Organisationen, wie die bundesstaatlich strukturierten Behörden in einer nicht normalen Lage zusammenwirken müssen. Da bedeutet auch, sich einzufügen und über Einzelheiten nicht jede Behörde selber oder gar individuell entscheiden zu lassen. Auch die Parlamentsmitglieder sollten verstehen, dass das Parlament sich auf die grossen politischen Linien, Vorgaben und den Erlass generell abstrakter Normen zu beschränken hat.⁴⁵

C. Umsetzung, Politikbereiche und Instrumente

1. Politikbereiche

(46) - *Aussenpolitik*: Die Frage sei erlaubt, ob diese Schilderung einer Überschätzung der eigenen Möglichkeiten gleichkommt. Zwar sollen die Guten Dienste bei der Vermittlung in internationalen Konflikten ebenso wie die Schutzmandate keineswegs kleingeredet werden, doch ist die Wirkung schweizerischer Bestrebungen zur Stärkung der internationalen Bemühungen insgesamt doch eher bescheiden.⁴⁶ Das zeigt sich gegenüber Belarus, Burma, Israel/Palästina oder in der Westsahara (Sahraui/Marokko). Zudem ist es mit Appellen allein nicht getan. Zu mehr hat die Schweiz die Mittel nicht, und soweit sie Mittel hat (z.B. mit der aktiven Mitwirkung in internationalen Organisationen oder mit besonderen Finanzmitteln) will sie solche, z.B. wirkungsvolle Sanktionen, bspw. gegenüber Belarus nicht, kaum oder zu spät einsetzen.

(48) - *Wirtschaftspolitik*: Auch diese Darstellung stellt kaum eine sicherheitspolitisch wirklichkeitsnahe Beschreibung dar. So fehlt jeder Hinweis auf die Gefahren betr. Wirtschaftsbeziehungen mit Staaten wie China, die ein anderes, mit dem unsrigen schlechterdings nicht kompatibles Werte- und Rechtssystem haben und dieses auf andere ausdehnen (wollen) (vgl. dazu auch N 2). Hinsichtlich des Rahmenabkommens mit der Europäischen Union findet sich kein Gedanke an übergeordnete strategische Nachteile bei einem Abseitsstehen. Einerseits ist die Rede hier von krisenfester Versorgung mit diversifizierten Lieferketten. Andererseits: Falls diese ausgerechnet mit dem wichtigsten Handelspartner, der EU, nicht mehr funktionierten, würde die Schweiz noch mehr in eine Abhängigkeit u.a. zu China oder anderen asiatischen Staaten geraten - und somit auch leicht erpressbar werden. Gemessen an diesen Massstäben sind die drei Streitpunkte Kleinigkeiten im Rahmenvertrag (die sich ohnehin bei einem guten Verhältnis weitgehend lösen liessen). Wenn von Souveränität die Rede ist, dann bezieht sich diese auf ein eher mythisches, sicher aber rein formalistisches und nicht wirklichkeitsbezogenes Verständnis; die *tatsächliche* Souveränität ist unter Beachtung auch aller nicht vertraglich geregelter, aber effektiver Abhängigkeiten ohnehin von nur noch bescheidener Bedeutung (s. Abschaffung des Bankkundengeheimnisses, Steuerharmonisierung, schwarze Listen bei Nichtbefolgen international akzeptierter Gesetzgebung).

(49) *Information und Kommunikation*: «Der Bundesrat sorgt für eine aktive, einheitliche, frühzeitige, sachliche, umfassende und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen und Entscheide.» Ob dies von der Wirkung her in Bezug auf strategische Probleme zutrifft, bleibt fraglich.⁴⁷

⁴⁵ Als Gegenbeispiel diene, dass eine Mehrheit der Wirtschaftskommission des Ständerates ein bestimmtes Datum für die Wiederöffnung der Restaurationsbetriebe im Epidemiegesetz festschreiben wollte. Dies belegt, dass diese Parlamentsmitglieder sich weder über die Aufgaben des Parlamentes noch über die Führung in einer Krise im Klaren sind.

⁴⁶ Man freut sich, dass das Treffen der Präsidenten Biden und Putin in Genf staatfindet, doch ist dies weder eine Folge schweizerischer Sicherheitspolitik noch fördert es diese.

⁴⁷ Jedenfalls ist es bspw. dem Zufall und nicht (wie beschrieben) einer Information zu verdanken, dass die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge mit 50,1% Ja nicht abgelehnt worden ist.

- (50) Die Geheimhaltung des Papiers über die zu erwartenden Nachteile bei einer Ablehnung des Rahmenabkommens mit der EU widerspricht dem zitierten Satz diametral und hat u. E. das Prinzip von Treu und Glauben verletzt (Art. 5 Abs. 3 BV).
- (51) *Armee*. Der ganze Abschnitt, S. 27, hat nichts mit einer sicherheitspolitischen Aussage zu tun, sondern wiederholt ohne besondere Rücksicht auf die Wirklichkeit früher Ausgeführtes.
- (52) Dasselbe trifft für die Ausführungen zum Bevölkerungsschutz zu (S. 28).
- (53) *Polizei*. Auch dieser Abschnitt schildert weitgehend Bestehendes, ohne einen Gedanken anzufügen, ob und wie das bestehende föderalistische System angesichts der Bedrohungen, bspw. im Bereich der Cyberkriminalität, und angesichts der unterschiedlichen Ausrichtungen und (politischen) Motivationen funktioniert und wo es revidiert werden müsste. Es bestehen beträchtliche Defizite (vgl. auch N 82).
- (54) *Die Eidgenössische Zollverwaltung*. Hier fällt auf, dass die Ausführungen dem Istzustand entsprechen, dass aber jeder Hinweis auf den seit 2019 in Ausarbeitung begriffenen (mehrfach völlig verfassungswidrigen) Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit⁴⁸ fehlen. Diese Lücke entspricht nicht der unter «Kommunikation und Information» verkündeten sachlichen und umfassenden Information (N 49).
- (55) *Der Zivildienst*. «Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems geprüft.» Was das mit einer sicherheitspolitischen Zielsetzung zu tun hat, bleibt unklar. Es müssten mindestens die zentralen sicherheitspolitischen Fragen der Reform des Zivildienstes erwähnt werden, etwa dass es weiterhin aus menschenrechtlichen Gründen einen speziellen Dienst für Personen geben muss, die den Dienst mit der Waffe aus Gewissensgründen verweigern, dass aber die separate Organisation angesichts des Umbruchs und der erweiterten Aufgaben aller Zivil- bzw. Bürgerdienste nicht mehr problemlösungsorientiert (z.B. institutionalisierte Verstärkung der Feuerwehren usw.) und zeitgemäss zu sein scheint.⁴⁹
- (56) *Ziff. 4.2.1: Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen*
Die Ausführungen machen deutlich, dass *rein strukturell* gedacht wird. Das vernetzte Denken, das Erkennen möglicher Cluster und damit die Stärkung der Analysefähigkeiten werden so vernachlässigt, auch wenn die einzelnen Dienste solche einbeziehen mögen. Es bedarf eines sehr *breit gefächerten analytischen Organs, in dem Anzeichen möglicherweise gefährlicher Entwicklungen sehr frühzeitig erkannt werden*.⁵⁰ Das grösste Risiko besteht bekanntlich darin, nicht zu wissen, was man nicht weiss. Aufgabe eines solchen Gremiums ist es, dieses Nichtwissen so früh als möglich so gering als möglich zu halten.
- (57) *Ziff. 4.2.2: Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität*
Die Einsitznahme in den Sicherheitsrat der UNO wird quasi als sicher beschrieben. Das ist nach dem Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen durch den Bundesrat keineswegs mehr so sicher. Die Verlässlichkeit der Schweiz, zumindest in internationalen Verhandlungen, hat in den Augen des Auslandes damit nicht gewonnen. Selbst wenn dieser Einsitz Realität werden sollte, so dauert er bloss zwei Jahre. Er bedeutete aber auch eine *Redimensionierung des bisherigen Verständnisses der Neutralitätspolitik*, ein Gedanke, der in diesem Bericht nirgends aufscheint. Die Schweiz könnte sich dann nicht mehrheitlich der Stimme enthalten.
- (58) «Die Schweiz ist zudem bestrebt, mit Staaten wie den USA, Russland und China einen Austausch zur Sicherheitspolitik zu pflegen», ist zumindest in Bezug auf Russland und China eine wenig überzeugende Äusserung und beschreibt zudem kein Ziel, sondern nur eine bestenfalls erhoffte Tätigkeit.

⁴⁸ BAZG (https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3153/Totalrevision-des-Zollgesetzes_Entwurf-BAZG-VG_de.pdf).

⁴⁹ Erstaunlicherweise wird nicht einmal der längst vorhandene, am 30. Juni dann publizierte Bericht des Bundesrates (Analyse; vgl. FN 62) erwähnt.

⁵⁰ Vgl. dazu MARKUS MOHLER, (Fn. 33), N 136.

- (59) Die Schweiz als «diskrete Vermittlerin ... ist in mehr als ein Dutzend Friedensprozessen involviert, durch die Beteiligung an Missionen der UNO, der OSZE...». Wie weit das Engagement der Schweiz wirksam ist, bleibt leider fraglich. Das hat z.B. die Abwahl von Herrn Botschafter Tim Guldemann in der OSZE gezeigt. Die OSZE ist, was ihre SMM in der Ukraine beweist, trotz der schweizerischen Anstrengungen völlig in Russlands Händen. Präsident Putin bestimmt, auch gegenüber der Minsk-Gruppe, allein, wo es lang geht.
- (60) *Rüstungskontrolle und Abrüstung*: «Um eine Benachteiligung der schweizerischen Industrie zu verhindern, basiert die Schweiz ihre Exportkontroll- und Sanktionspolitik auf international harmonisierten Grundsätzen und Vorgaben.» Das trifft zu, verträgt sich aber fallweise sehr schlecht mit dem hervor-gehobenen Grundrechtsschutz.⁵¹
- (61) *Stärkung der internationalen Zusammenarbeit*: Was hier folgt, ist leider ein unverbindlicher Wunschzettel:
- Die relative Bedeutung der Kandidatur der Schweiz für den UNO Sicherheitsrat wurde oben schon erwähnt.⁵²
 - Dass es eine Ausarbeitung und Verabschiedung von aussenpolitischen regionalen und thematischen Folgestrategien gibt, sagt insofern noch nicht viel aus, weil keine übergeordneten strategischen *Ziele* formuliert werden.
- (62) Die Nutzung von Chancen, die sich durch die Weiterentwicklung der *Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU* ergeben: Das ist in der Tat ein zentrales Anliegen, wie die Abmachungen der EU mit der Türkei von 2015/16 zeigen; nur dürfte es nach dem Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen und dem Mangel an Information auf sicherheitspolitisch-strategischer Ebene (vgl. Abstimmung zur Kampfjetbeschaffung) schwierig werden.
- (63) *Ziff. 4.2.3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung*
Bei diesem bedeutsamen Thema sind einige Ausführungen eher plakativ, jedenfalls unpräzise und teilweise auch nicht richtig (so ist die Verteidigung von Infrastruktur gegen Cyberattacken keine subsidiäre Aufgabe).⁵³
- (64) «Die Antwort auf die Frage, ob die Armee originär zur Verteidigung oder aber subsidiär zur Unterstützung der zivilen Behörden eingesetzt wird, hängt folglich weniger davon ab, woher ein Angriff kommt und mit welchen Mitteln er durchgeführt wird, sondern vom Ausmass der Bedrohung» (S. 33): Diese Ausführung ist wichtig und wäre ein Ansatz eines strategischen Ziels mit einer strategischen Linie, welche einen direkten Zusammenhang mit der Interpretation der Bundesverfassung (Art. 58) hat. Damit sie nicht im Unverbindlichen steckenbleibt, sollte sie mit konkretisierenden Gedanken ergänzt werden.
- (65) «Die Gremien der sicherheitspolitischen Führung auf Stufe Bund (Sicherheitsausschuss des Bundesrates, Kerngruppe Sicherheit) befassen sich regelmässig mit dem Thema...» (S. 33). Die Frage darf gestellt werden: genügt das, was heisst das?⁵⁴ Vgl. betr. Ausrüstungsmängel der Armee auch N 38.
- (66) *Ziff. 4.2.6: Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität*
Was hier beschrieben wird, hat wenig mit einer künftigen Strategie zu tun, sondern ist weitgehend Beschreibung des Istzustandes mit Vorwegnahmen: Als dieser Entwurf geschrieben wurde, war noch nicht klar, ob das PMT-Gesetz angenommen werde. Zudem trägt dieses zur Verhinderung eines terroristischen Anschlags *nichts* bei.⁵⁵

⁵¹ Vgl. dazu N 29, 37.

⁵² S. dazu N 57.

⁵³ Vgl. auch N 14 mit Fn. 19.

⁵⁴ Bereits 2005 hat der amerikanische Präsident George W. Bush in einer öffentlichen Rede die Unverzichtbarkeit der Vorbereitung der Pandemiebekämpfung erklärt und dafür einen besonderen Stab eingerichtet.

⁵⁵ Vgl. N 19, 42.

- (67) Die Aussagen zum Vorentwurf des BAZG täuschen die Leserinnen und Leser, denn die gravierenden Verfassungsverstösse dieses Projekts und dessen Realisierungsprobleme werden weder erwähnt und noch kritisch behandelt.⁵⁶ Vgl. dazu die N 30 und 54.
- (68) *Ziff. 4.2.7: Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen*
«In der Schweiz sind in erster Linie Private für die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen verantwortlich. Damit die Versorgung auch in Krisenzeiten funktioniert, sind stabile und diversifizierte Lieferketten in den systemrelevanten Bereichen nötig...». Diese Aussage ist in sich widersprüchlich und zeigt keine Strategie. An sich enthält jedoch Art. 102 BV in Abs. 2 für eine Strategie einen Verfassungsauftrag. Vgl. dazu auch N 43 und 48.
- (69) «...Reduktion der Abhängigkeit für Ausrüstung und Bewaffnung der Armee» (S. 37). Der ganze Absatz ist widersprüchlich und intransparent: Die Schweiz ist punkto vielem Kriegsmaterial mit allen Unwägbarkeiten zu 100% abhängig von den Lieferländern und bleibt es für die Zeit des Unterhalts.⁵⁷
- (70) «... Kontrolle von ausländischen Investitionen»: Man wird sehen, wie sicherheits- und souveränitätsbewusst sich die Wirtschaft und Parlament geben werden.
- (71) *Ziff. 4.2.8: Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit*
«Die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen könnten (sic!) auch bei Extremereignissen wie Erdbeben oder einer Pandemie genutzt werden.⁵⁸ Die bestehenden Einrichtungen genügen aber nur teilweise heutigen Ansprüchen und Standards. ...». Was hier steht und anschliessend folgt, ist weder eine Strategie noch gibt es ein Ziel. Die zitierte Feststellung beruht auf der Systemzugehörigkeit der Zivilschutzanlagen und steht in einem seltsamen Spannungsverhältnis zu Aussagen bezüglich des Einsatzes der Armee (N 64). Wenn eine Wirkung angestrebt wird, bräuchte es eine mess- und überprüfbare Vorgabe in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Hinsicht.
- (72) *Zur Telematik-Infrastruktur:*
Was die dargestellte *Modernisierung der Telematik* angeht, ist festzuhalten:

Es ist ein Skandal, dass das veraltete Vulpus-System nicht längst ersetzt und dass Polycom am Anschlag, auf Jahre hinaus aber nicht auf den verlangten Standard zu bringen ist, da die französische Firma und Frankreich dazu nicht in der Lage seien.
Damit gebricht es der Schweiz an einer raschen, gesicherten zuverlässigen technischen Kommunikation zwischen Bund und Kantonen und allen sicherheitsrelevanten Diensten. Das nachfolgend angeführte Krisenmanagement scheitert schon an den nicht vorhandenen Kommunikationsmitteln.

- (73) *Ziff. 4.2.9 Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements*
«Wegen den föderal organisierten Strukturen der Schweiz und ihrer departementalen Regierungsorganisation ist eine reibungslose Koordination der Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden besonders relevant.» Das ist wiederum eine Aussage, aber kein strategisches Ziel. Nicht zuletzt die Pandemiebekämpfung, aber auch SVU-Übungen haben bewiesen, dass die derzeitige Struktur in ernsthaften Krisenzeiten *zu kompliziert* ist und *Kompetenzgerangel* die zeitgerechte Beschlussfassung stört. Dazu zeigte sich während der Pandemiebekämpfung, dass das eingesetzte Personal in Krisenstäben zu unverzichtbarer Stabsarbeit (Planungen) teilweise weder ausgebildet noch bereit war.⁵⁹

⁵⁶ Es fragt sich, wie ein solcher Satz in diesen Entwurf gelangen konnte.

⁵⁷ Vgl. NZZ v. 22. Jun I 2018, S. 13 («Stochern im Ungefähren»).

⁵⁸ Der Satz weist auch auf eine irrwitzige Zuordnung der sanitätsdienstlichen Einrichtungen hin: geht es um die formalistisch rechtliche Verankerung im Militärbereich («könnten») oder um die bestmögliche medizinische Versorgung Verletzter?

⁵⁹ In einem kantonalen Stab wurde Planungsarbeit mit dem Hinweis, das sei militärisch, abgelehnt, es werde auf die kollektive Schwarmintelligenz, wenn es denn nötig sei, vertraut. Vgl. auch N 30.

- (74) *Sicherheitsausschuss des Bundesrates* (S. 40)⁶⁰: Er setzt sich bekanntlich aus den Vorsteherinnen oder Vorstehern von drei Departementen (VBS, EJPD, EDA) zusammen und wird von einer Kerngruppe Sicherheit mit dem Staatssekretär EDA sowie den Direktoren NDB und Fedpol unterstützt. Ob diese Kerngruppe richtig zusammengesetzt ist, ist fraglich, denn die Würdigung der inneren und äusseren öffentlichen Sicherheit ruft nach einer bedeutend breiteren Basis an notwendigem Wissen, wenn ein frühzeitiges Erkennen sich abzeichnender Bedrohungslagen gelingen soll. Dabei geht es u.a.– wie auch die Pandemiebekämpfung deutlich gemacht hat – immer auch um die Zuverlässigkeit der Rechtsordnung. Diese Leitungspersonen der drei Ämter und deren Mitarbeitende haben innert kurzer Zeit schwerlich alle ausreichenden Kenntnisse für die Sicherheitsprobleme des Landes. Zudem sei darauf hingewiesen, dass im Falle von Dringlichkeit nach Art. 10 dieser Weisungen der Bundespräsident die vorsorglichen Massnahmen anordnet und anstelle des Bundesrates entscheidet. Der Bundespräsident gehört aber nicht dem Sicherheitsausschuss an (sofern er nicht zufällig eines der drei Departemente führt) und dürfte damit zunächst mit einem *Informationsdefizit* zu kämpfen haben, was bei hoher Dringlichkeit gravierende Folgen haben kann.⁶¹
- (74) *Krisenmanagement*: «Beim Krisenmanagement verfolgt der Bund deshalb den Grundsatz, dass jenes Departement, das fachlich am meisten betroffen ist und auch die Mittel, Entscheidungskompetenzen und Fachkenntnisse für die Bewältigung einer spezifischen Krisenlage hat, die Federführung übernimmt». Dieser Grundsatz deutet u.E. auf eine rein strukturelle Optik und damit eine zu enge Beurteilung möglicher Krisen- oder Bedrohungslagen hin: Eine hybride Lage oder auch nur ein Cluster von zwei Bedrohungen (bspw. Natur und Technologie oder beliebige Bedrohung plus Stromausfall) kann so im ganzen Umfang kaum angemessen erfasst. D.h., *dieses System* wird bei gleichzeitigen Mehrfachkrisen vorab zu inhaltlichen und damit kompetenzbezogenen Differenzen führen. Die Organisation in der normalen Lage vermag in der Krisenbewältigung unter Zeitdruck und sachgebietsüberlappenden Informationslücken das Erforderliche nicht zu leisten.
- (75) *Bestände von Armee und Zivildienst* (S. 41): Zunächst wird beklagt, dass diese Bestände dauernd zurückgingen. Dann folgen verschiedene Absichten, die keine strategische Zielsetzung vermitteln. Im Bericht des Bundesrates über die Alimentierung von Armee und Zivildienst⁶² wird nichts ausgeführt, wie sich klar abzeichnende Unterbestände gezielt auf (innenpolitisch) strategischem Niveau zu beheben seien. Als letztes wird genannt: «*Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems*». Damit dürfte u.a. die Prüfung einer allgemeinen *Dienstpflicht für Frauen* gemeint sein, was die Vorsteherin des VBS in einer «Rundschau»-Sendung von SRF jedenfalls nicht ausschloss.⁶³ Die Mitarbeit und Mitverantwortung der Frauen zu verbessern, ist in der Tat ein wichtiges zentrales Ziel, erheischt aber besondere rechtliche und praktische Vorleistungen.⁶⁴
- (75) Das Dienstpflichtsystem sollte *auch die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer erfassen*, ohne die grosse Notlagen und Katastrophen auf die Dauer eines Einsatzes kaum bewältigt werden können.⁶⁵

⁶⁰ Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrates vom 2. Dezember 2016 (BBl 2016 8775). In Fn. 11 des Entwurfs (S. 40) heisst es: «Der Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrats hatte diese Aufgabe, konnte aber die Erwartungen aus den genannten Gründen nicht erfüllen. Er wurde 2011 aufgelöst.» Das trifft so nicht zu. Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe zur Neugestaltung des Stabes konnte ihren Auftrag nicht erfüllen, da sich die Departemente weigerten sich mitzuwirken, weil sie Machtverlust befürchteten.

⁶¹ Die Weisungen gelten bis längstens zum 31. Dezember 2021.

⁶² Alimentierung von Armee und Zivildienst, Teil 1: Analyse und kurz- und mittelfristige Massnahmen Bericht des Bundesrates vom 30. Juni 2021 (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/67416.pdf>) ist rein verwaltungsrechtlicher Art mit gleichzeitiger Weigerung, jetzt Massnahmen auf strategischer Ebene einzuleiten (S. 30). Er spiegelt Dürrenmatts Satire in Herkules und der Stall des Augias: Beschlossen schon, wir bilden eine Kommission.

⁶³ Vgl. nun auch Basler Zeitung v. 28. Juli 2021, S. 5 («Bürgerinnenpflicht, Norweger Modell: Das sind Amherds Pläne»).

⁶⁴ PATRICIA EGLI/BENJAMIN SCHINDLER, Einführung allgemeiner Grund- und Bürgerpflichten. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel eines obligatorischen Armeeorientierungstags für Schweizerinnen, *Sicherheit&Recht* 2019, S. 120 ff.

⁶⁵ RAINER J. SCHWEIZER, Bürgerpflichten im Recht der Kantone, in: *Festschrift für Tobias Jaag*, 2012, S. 301 ff.

Es sei darauf hingewiesen, dass eine Dienstpflicht für Frauen politisch nicht zur Diskussion stehen kann, bevor deren Gleichstellung in wesentlichsten Bereichen (Lohn, AHV, Pension) Tatsache geworden ist. Darüber hinaus stellen sich in diesem Zusammenhang weitere, vorwiegend auch praktische Probleme, die vorrangig zu lösen wären. Das ergäbe dann eine strategisch-sicherheitspolitische Zielsetzung, die u.a. der Sicherung der notwendigen Bestände von Armee und Zivilschutz dient.

D. Schlussbemerkungen

- (76) Der Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts ist eine Sammlung teilweise kaum koordinierter, teilweise widersprüchlicher Ausführungen. Er vermag auch systematisch den zu stellenden Anforderungen nicht zu genügen. Die Einschätzungen sind teilweise wirklichkeitsfremd und einzelne müssen aktualisiert werden. Sie haben meist wenig mit strategischen Zielsetzungen zu tun.
- (77) Der Berichtsentwurf stellt weitgehend auf die bestehenden Strukturen und Abläufen ab; ob diese sich bewährt haben oder nicht, wird bestenfalls punktuell angesprochen. Zudem wird ohne wirklichkeitsbezogene Begründung wiederholt angeführt, sie hätten sich bewährt.
- (78) Der Entwurf sollte u.E. stärker deutlich machen, dass die *aussenpolitische und wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz* von unterschiedlichen Faktoren *stark gestiegen* ist. Zu den Gründen zählen u.a. die Massgeblichkeit völkerrechtlich nicht verbindlicher Regelungen durch internationale Organisationen (G7, G20, OECD), sodann politische Beschlüsse anderer Staaten und insbesondere der EU (z.B. Börsenäquivalenz, Horizon, Einreisebeschränkungen), ferner die bewaffneten Konflikte, die knapp ausserhalb der das Land umgebenden Europäischen Union vor allem im Nahen Osten und im Maghreb wüten, und schliesslich die wachsende Zahl totalitärer Regime in der Nachbarschaft zur EU. Auch die politische Distanzierung von der EU ist dabei zu erwähnen. Daraus (neben solchen, die aus den Folgen der Klimakatastrophe zu erwarten sind) resultierten nicht nur grosse Migrationsströme, sondern auch zunehmende Bedrohungen, etwa durch organisierte Kriminalität und Terrorismus (die jeweils in und teilweise mit staatlichen Organen tätig sind). Gleichzeitig erfolgte eine substantielle Schwächung der «klassischen» Landesverteidigung, und es besteht ein technologischer Rückstand in der Cyber Defense.
- (79) Die Bedrohungen sind insgesamt zwar teilweise zutreffend umschrieben, doch werden diverse von ihnen, wenn es um deren Bewältigung geht, so «redimensioniert», dass sie mit den vorhandenen Mitteln und Abläufen *vermeintlich* bewältigbar erscheinen. Dabei wird oft von unrealistischen innen- und aussenpolitischen Verhältnissen ausgegangen.
- (80) Es fällt auf, dass einige wesentliche Themen nicht angesprochen werden. Das *Sicherheitsbewusstsein in der Bevölkerung* fokussiert ausschliesslich auf den Nahbereich; die Bewusstseinsbildung über die Bedrohungen auf der strategischen Ebene fehlt fast vollständig, was u.a. die Abstimmung über die Beschaffung von Kampfflugzeugen bewiesen hat. Das sicherheitspolitische «Trittbrettfahren» der Schweiz im NATO- und EU-Raum scheint weitgehend unumstritten zu sein und wird schlicht hingenommen. Das ist vermutlich einerseits auf den zumeist fehlenden Unterricht in den Schulen und ebenso auf die fehlende strategische Kommunikation des Bundesrates zurückzuführen.
- (81) Die gesellschaftspolitischen Gefahren, die der globalen Digitalisierung innewohnen, mit ihren Auswirkungen auf die Meinungsbildung, die Massgeblichkeit der Rechtsordnung sowie die Solidarität und die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerung, werden nicht angesprochen. Diese Gefahren gehören u.E. zu den grössten derjenigen im nichtmilitärischen Bereich.
- (82) Die Frage wird gar nicht gestellt, ob die derzeitige verfassungsrechtliche *Kompetenzgliederung im Sicherheitsbereich*, wie sie verstanden wird, überhaupt noch gut zu funktionieren vermag und wie sie verbessert

- werden müsste.⁶⁶ Beispiele sind u.a. die Bekämpfung von Cyberbedrohungen (einschliesslich Cyberkriminalität), der organisierten Kriminalität oder von Drohnen mit Kampfpotential.⁶⁷
- (83) Es fehlen Klarstellungen, welche Gefahren drohten, wenn die Schweiz bspw. die Armee abschaffte oder nur schon die Luftwaffen nicht erneuern könnte oder wenn sie aus dem europäischen Verbund von Schengen und Dublin austreten wollte.⁶⁸ Diese Gefahren stellen sich *nicht nur in rein militärischer Hinsicht*.
- (84) Der Bericht befasst sich - aus naheliegenden Gründen - nicht mit dem Kollateralschäden des (zu Zeit der Redaktion schon ernsthaft diskutierten) Abbruchs der Verhandlungen zum Rahmenabkommen: Es müssten die strategischen Probleme der heutigen höchst volatilen Situation und insbesondere einer Distanzierung von der EU, die jetzt stattfindet, behandelt werden, denn das Land könnte die qualifizierte Position eines besonders nah der EU assoziierten Staats verlieren und schon rein wirtschaftlich von Märkten und Staaten abhängig werden, die aus unterschiedlichen Gründen (Unrechtsregime, Klimaprobleme, usw.) sehr unerwünscht, ja gefährlich sind.
- (85) Die Pandemiebekämpfung hat bewiesen, dass das Verständnis selbst für das Zusammenwirken eines wissenschaftlich beratenden Organs und der beschlusskompetenten politische Behörde teilweise gering ist. Es herrscht eine Mentalität vor, die «alles, sofort, gratis, selbstentscheidend ohne Eigenverantwortung mit Vollkaskoversicherung» fordert. Hier liegen gesellschaftspolitisch strategische Aufgaben bzw. Ziele, die - wenn schon von sicherheitsbezogener Resilienz gesprochen wird - vordringlich anzusprechen sind. Es ist vergessen gegangen, dass es - ausser der Steuerpflicht - auch die Pflichten nach Art. 6 der Bundesverfassung zu beachten gäbe.
- (86) Zusammenfassend erscheint uns dieser Entwurf als sicherheitspolitischer Bericht auf der strategischen Ebene so nicht ausreichend ausgearbeitet.

Unfähigkeit oder Unwillen, überkommene Formen und Institutionen anzupassen, führt zum Verfall der politischen Ordnung, oder, wie es Francis Fukuyama ausgedrückt hat:
«The very stability of institutions is also the source of political decay»
(in: *Political Order and Political Decay*, London 2015, 463).

Für Ihre Kenntnisnahme danken wir Ihnen, hochgeachtete Frau Bundesrätin, bestens und verbleiben mit freundlichen Grüssen,



(Markus H.F. Mohler)



(Rainer J. Schweizer)

⁶⁶ Vgl. St. Galler Kommentar (Fn. 31), Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, N 77 ff.; MARKUS MOHLER, Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!, in: Institut für Föderalismus Newsletter IFF 1/2018, 47 ff.

⁶⁷ Auf eine Frage im Nationalrat betr. Drohnenabwehr antwortete der Bundesrat (AB 2020 N 1415) mit den Kompetenzen von Bund (Lufthoheit) und der Kantone («innere Sicherheit»), wie wenn erstens nicht auch Minidrohnen den Luftraum beanspruchten und zweitens bürokratische Abgrenzungen nichts über die Gefährlichkeit aussagen. Zudem wird nach wie vor an der gänzlich obsoleten Unterscheidung zwischen äusserer und innerer Sicherheit festgehalten.

⁶⁸ Eine Ablehnung der Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie am 19. Mai 2019 hätte das Potential eines Ausschlusses der Schweiz aus dem Schengen/Dublin-System gehabt.

SCHWEIZERISCHER FRIEDENS RAT

Gartenhofstr. 7
8004 Zürich
PC-Konto 80-35870-1

Tel. +41 (0)44 242 93 21
info@friedensrat.ch
www.friedensrat.ch

Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Zürich, 18. August 2021

Vernehmlassung des Schweizerischen Friedensrates SFR zum Entwurf vom 14. April 2021 des sicherheitspolitischen Berichts 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir nehmen gerne die Möglichkeit in Anspruch, gestützt auf Art. 4, Abs. 1 des Vernehmlassungsgesetzes eine Vernehmlassung zum Entwurf des sicherheitspolitischen Berichts 2021 einzureichen.

Vorbemerkung zur Einladungsliste zur Vernehmlassung

Dieses Gesetz sieht in Art. 2, Abs. 2e vor, dass «die im Einzelfall interessierten (...) weiteren Kreise» zur Stellungnahme eingeladen werden. Wir gestehen, dass uns die einseitige Auswahl in der einzigen Kategorie, in der die für die Organisation der Vernehmlassung zuständige Bundesstelle einen Ermessensspielraum hat, etwas erstaunt. Und die Auswahl wurde zunehmend einseitiger: Zum Bericht 2010 waren es insgesamt 31 Organisationen, zu jenem 2015 noch 25 und aktuell sind es 23. Zudem wurde die Gewichtung immer einseitiger. Waren es 2010 17 eingeladene Organisationen, die klar auf die Seite der Verstärkung der militärischen Seite der Sicherheitspolitik zu zählen sind, und 11, von denen eine Stärkung der zivilen Friedensförderung erwartet werden kann, hat sich das Verhältnis 2015 massiv verschoben: Obwohl die Gesamtzahl der Eingeladenen um 6 zurückging, stieg die «militärische Seite» auf 20, während die «zivile» auf 5 zusammengestrichen wurde. Das hat sich in der aktuellen Vernehmlassung nochmals zugespitzt, während die «militärische Seite» gleich blieb, wurde die «zivile» nochmals reduziert – es bleiben gerade noch eine aussen-, eine friedenspolitische und eine Frauenorganisation (Zusammenstellung im Anhang). Es ist uns unerklärlich, warum die Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) und der cfd (die feministische Friedensorganisation) eliminiert worden sind. Dies, nachdem bereits 2015 sowohl die Wissenschaft wie die Kirchen gestrichen worden waren.

Wir sind nicht der Meinung, die Lobby-Organisationen für eine starke Armee sollten nicht zur Vernehmlassung eingeladen werden. Aber es widerspricht jeder Ausgewogenheit, dass nur noch je eine «Alibiorganisation» aus den Bereichen Aussen- und Friedenspolitik eingeladen wird. Wir sind bisher davon ausgegangen, es gehe bei der Vernehmlassung um den sicherheitspolitischen Bericht um ein Projekt des Bundesrates, wie es die Bezeichnung «Bericht des Bundesrates» suggeriert. Doch die einseitige Auswahl der Vernehmlassungsteilnehmer kann nur bedeuten, dass die Verantwortlichen für die Sicherheitspolitik im VBS keine breitere Diskussion über die Ausrichtung der Sicherheitspolitik wünschen. Nicht einmal jene Kreise, die sich mit der Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 zu «Frauen, Frieden und Sicherheit» befassen, sind eingeladen worden.¹ Das zeigt zusätzlich zur einseitigen Ausrichtung der VBS-Verantwortlichen, dass sie kein ernsthaftes Interesse am Einbezug von Frauen und auch kein Sensorium für Geschlechterfragen haben – und dies in einer Zeit, in der offiziell die Beteiligung von Frauen in der Armee gefördert werden soll.

In der Einleitung wird der Anspruch erhoben: «Sicherheitspolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. (...) Dieses Vorgehen ist Ausdruck davon, dass Sicherheitspolitik in der Schweiz umfassend und breit verstanden

wird. Sie umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen, kriminellen oder natur- und zivilisationsbedingten Bedrohungen und Gefahren» (Einleitung, Seite 2). Dazu steht die Auswahl der «eingeladenen Kreise» zur Vernehmlassung in krassem Widerspruch. Ginge es um eine Gesamtsicht des Bundesrates, so müssten doch auch die interessierten Kreise an der Aussen-, Friedens-, Geschlechter-, Jugend-² und Menschenrechtspolitik wie die Kirchen einbezogen werden, besonders auch die an der UNO und OSZE, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung interessierten Organisationen, wie etwa das KOFF (Kompetenzzentrum Friedensförderung), die an der Umsetzung der Agenda 2030 interessierten Organisationen, Menschenrechtsorganisationen wie etwa Amnesty Schweiz, humanrights.ch, terre des hommes, Human Rights Watch, Liga für Menschenrechte, und auf der wissenschaftlichen Ebene das SKMR (Schweiz. Kompetenzzentrum für Menschenrechte) sowie aktuell auch jene, die sich für die Schweizer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat einsetzen. In all diesen Bereichen pflegt das EDA einen regelmässigen Austausch mit interessierten NGOs. Deren Adressen wären also vorhanden, aber offensichtlich interessiert ihre Meinung die Verantwortlichen im VBS für die Sicherheitspolitik nicht. Und offensichtlich wollen sie auch nicht hören, was von der Wissenschaft zur Entwicklung der Sicherheitslage und Konsequenzen daraus zu sagen ist – etwa vom CSS an der ETH, den Genfer Zentren für Frieden und Sicherheit, dem IHEID (Institut de hautes études internationales et du développement) in Genf, Swisspeace in Basel – und auch nicht von foras, dem Schweizer Think Tank zur Aussenpolitik.

Wir halten diese Einseitigkeit als nicht haltbar. Deshalb beantragen wir, dass für die oben erwähnten nicht berücksichtigten Kreise eine neue Frist für eine Vernehmlassung angesetzt wird und sie zur Teilnahme eingeladen werden. Zudem erwarten wir, dass bei künftigen Vernehmlassungen zu sicherheitspolitischen Fragen ein ausgewogener Kreis von «weiteren interessierten Kreisen» zur Stellungnahme eingeladen wird.

Uns bleibt nur die Hoffnung, dass in Bezug auf die Einladungen zur aktuellen Vernehmlassung die VBS-Chefin nicht oder irreführend informiert worden ist. Und an der Vernehmlassung teilnehmen können gemäss Vernehmlassungsgesetz ja auch Organisationen, die nicht offiziell zur Teilnahme eingeladen worden sind, war wir hiermit tun – nicht zum ersten Mal.

Anmerkungen zur Gestaltung des Berichts

Pro Legislatur ein Bericht mit einem inhaltlichen Titel: Wir begrüssen die Absicht, dass künftig pro Legislatur ein sicherheitspolitischer Bericht erstellt werden soll und wünschen erneut, dass jeder Bericht mit einem Titel versehen wird, der seine Zielsetzung charakterisiert. Die Titel von bisherigen Berichten machen den Wandel in der Sicherheitspolitik deutlich: 1973 «Konzeption der Gesamtverteidigung», 1990 «Sicherheitspolitik im Wandel» und 1999 «Sicherheit durch Kooperation». Leider tragen die Berichte von 1979, 2010 und 2015 keinen Titel. Für letzteren hatten wir – mit entsprechender Ausrichtung – vorgeschlagen: «Stärkung der Kollektiven Sicherheit im Rahmen der UNO». Für den neuen Bericht schlagen wir vor «Mitmachen im Sicherheitsrat zur Stärkung der Kollektiven Sicherheit» – selbstverständlich mit einem entsprechenden Schwergewicht des Berichts. Wir schlagen zudem vor, dass in künftige Berichte auch eine wissenschaftliche Analyse der Entwicklung einbezogen wird, etwa von CSS, Swisspeace oder den Genfer Zentren.

Kapitel zu den internationalen Organisationen wieder in den Bericht aufnehmen: Wir bedauern, dass im aktuellen Entwurf das Kapitel «Sicherheitspolitisch relevante Organisationen und Vereinbarungen», wie es im vorhergehenden Bericht zu finden ist, weggelassen worden ist. Auch wenn dies offenbar einem Verlangen der Mehrheit der sicherheitspolitischen Kommissionen entspricht, halten wir das für eine gravierende materielle Lücke. Die Schweiz hatte zwar enorme Mühe, sich nach dem Zweiten Weltkrieg in die Völkergemeinschaft zu integrieren – aus Angst davor, Verantwortung übernehmen zu müssen für ihre faktische Integration ins Lager der Achsenmächte. Und sie musste dies aufgrund internationalen Drucks mit grosser Verspätung aufarbeiten mit der Bergier-Kommission und deren Berichten.³ Aber das ist inzwischen Geschichte, und mit viel Verspätung hat die Schweiz es auch geschafft, Mitglied der UNO zu werden – wohlgermerkt dank der Mehrheit von Volk und Ständen in der Abstimmung vom 3. März 2002. Es ist für uns unverständlich, dass die Entwicklung von internationalen Organisationen, wie der UNO, OSZE, dem Europarat, der EU, NATO (inkl. Partnerschaft für den Frieden) oder Interpol für die Sicherheitspolitik der Schweiz nicht von Belang sein soll.

Im Bericht finden sich denn auch Elemente einer Analyse der Entwicklung der verschiedenen internationalen Organisationen. Dennoch bildet die nicht systematische Behandlung dieses Bereichs eine Lücke, die in der definitiven Fassung des Berichts geschlossen werden und künftig in jedem Bericht ihren Platz finden sollte.

1. Welche Prioritäten für Sicherheitspolitik und Armee?

Im Militärgesetz (SR 510.10) sind in Artikel 1 die Prioritäten der Aufgaben der Armee festgelegt. Mit der Revision von 2016 wurde ein eigentlicher Aufgabenkatalog in diesen Artikel aufgenommen, aber in der Botschaft wurde festgehalten: «Die Aufgaben der Armee sind unverändert die Verteidigung, die Unterstützung der zivilen Behörden und die Friedensförderung.» (BBl 2014 6957)⁴ An einen sicherheitspolitischen Bericht haben wir die Erwartung, dass er eine Bilanz zieht zur Entwicklung seit dem letzten Bericht und schaut, ob die Prioritätenordnung noch stimmt. Eine solche Bilanz sucht man vergeblich, die Prioritätenordnung wird als gegeben vorausgesetzt. Eine inhaltliche Begründung, weshalb es eine Armee im aktuellen Umfang und deren Rüstung braucht, liefert der Bericht auch nicht. Immerhin fordert er eine gesamthafte Überprüfung: «... ist es angezeigt, die Sicherheitspolitik in ihrer Gesamtheit periodisch zu überprüfen. Die Ausgestaltung unserer Sicherheitspolitik muss sich an den wandelnden sicherheitspolitischen Herausforderungen ausrichten und dabei laufend auch Priorisierungen bei den Ressourcen vornehmen. Die Zweckmässigkeit der Sicherheitspolitik und ihrer Instrumente bemisst sich daran, wie wirksam und effizient sie den Bedrohungen und Gefahren entgegenwirken und Chancen wahrnehmen können. Das erfordert immer wieder Überprüfungen und auch Anpassungen.» (Seite 42)

Diesen Anspruch kann der Bericht nicht einmal in Ansätzen einlösen und er ist entsprechend zu ergänzen.

Lagebeurteilung legitimiert den Vorrang der Verteidigung gegenüber Friedensförderung nicht: In der Lagebeurteilung ist im Abschnitt «Bewaffneter Konflikt» auf Seite 17 zu lesen: «Eine direkte militärische Bedrohung durch einen terrestrischen Angriff auf die Schweiz ist kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich.» Wozu also die Schweizer Armee noch in ihrer aktuellen Konzeption? Um diese Frage nicht in den Raum zu stellen, wird sogleich angefügt: «Die Auswirkungen eines solchen Angriffs wären jedoch derart gravierend, dass dies nicht vernachlässigt werden darf.» Und gleich wird noch nachgeschoben: «Im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen der Nato und Russland könnte sich für die Schweiz aber mit zunehmender Konfliktdauer eine direkte Bedrohung ergeben, falls eine der Konfliktparteien mit militärischen Mitteln wirtschaftliche, politische oder militärische Konzessionen von der Schweiz erzwingen wollte.» Wie bitte, ein bewaffneter Konflikt zwischen der Nato und Russland als realistische Erwartung – und nicht etwa als kurze Episode, sondern «mit zunehmender Konfliktdauer»... Zwar wird das in der Wortwahl peinlichst vermieden, aber da ist von einem Krieg zwischen der Nato und Russland die Rede – als realistisches Szenario? Und wie soll ein solcher Krieg verlaufen, ohne in einen Atomkrieg zu eskalieren? Ist da die Aussage ein Trost: «Ein direkter terrestrischer Vorstoss gegen die Schweiz wäre hingegen auch in einem solchen Szenario unwahrscheinlich.» Und die atomare Verstrahlung würde wohl von der Schweizer Armee abgewehrt?

«Insgesamt nimmt die Schutzwirkung des geografischen und politischen Umfelds der Schweiz ab, weil dieses Umfeld instabiler geworden ist und auch weit entfernte Ereignisse rasch und direkt die Sicherheit der Schweiz tangieren können.» (Seite 7) «Ein bewaffneter Angriff auf die Schweiz oder auf andere europäische Länder könnte auch von ausserhalb Europas über grosse Distanz geführt werden. Dafür kommen insbesondere ballistische Lenkwaffen, Marschflugkörper und Hyperschallwaffen in Frage.» Um sogleich zu relativieren: «Derzeit sind nur wenige Staaten zu solchen Angriffen fähig, und bei diesen sind keine entsprechenden Absichten erkennbar oder zu erwarten.» Aber auch keine Entwarnung: «Die Verbreitung solcher Waffensysteme wird aber fortschreiten.» Und deshalb: «Ein Angriff auf die Schweiz mit weitreichenden Waffen wird zwar für die nächsten Jahre als nicht wahrscheinlich erachtet», um sogleich anzufügen: «Die Libyen-Krise 2008–2010 hat aber gezeigt, wie ein Staat ohne lange Vorwarnung drastische Massnahmen gegenüber der Schweiz ergreifen kann. Falls ein derartiger Akteur über weitreichende Waffen verfügt, könnte er die Schweiz auch mit militärischen Mitteln bedrohen und erpressen.» (alle Zitate Seite 17) Gab es im Fall Libyen nicht Vorbereitungen für eine militärische Befreiungsaktion, die noch rechtzeitig gestoppt werden konnte? Und dieses Szenario soll als Legitimation für die aktuelle Armeekonzeption genügen?

Im Kasten «Wesentliche Änderungen in der Bedrohungslage» auf Seite 19 wird das Kriegsszenario aufgewärmt: «Die Schweiz sieht sich derzeit keiner direkten Bedrohung durch einen herkömmlichen militärischen Angriff gegenüber; eine solche könnte sich jedoch im Verlauf einer militärischen Konfrontation zwischen der Nato und Russland ergeben.» Ist diese Darstellung nicht auf der einen Seite eine Dämonisierung der Beziehungen zwischen Russland und der Nato – oder vor allem der einen Seite? – und auf der andern Seite eine unzulässige Verharmlosung eines Krieges zwischen den grössten Atommächten? *Als Legitimation für die aktuelle Armeekonzeption ist dieses Szenario mehr als nur schwach.*

«Um weiterhin den Luftraum über den täglichen Luftpolizeidienst hinaus über längere Zeit intensiv überwachen, zum Beispiel bei anhaltenden internationalen Spannungen, und im Fall eines Angriffs verteidigen zu können, werden neue Kampfflugzeuge und ein System zur bodengestützten Luftverteidigung beschafft.» (Seite 32) Auch bei der Legitimierung der Kampfflugzeugbeschaffung muss auf den im Bericht selbst als unwahrscheinlich charakterisierten Fall eines militärischen Angriffs auf die Schweiz zurückgegriffen werden – ein überaus deutliches Zeichen für die wacklige Grundlage der aktuellen Armeekonzeption.

2. Vorrang der Beteiligung an der kollektiven Sicherheit vor der autonomen Verteidigung

Einen Vorrang des aktuellen Armeeauftrags der autonomen Landesverteidigung gegenüber Katastrophenhilfe und der Beteiligung an der internationalen Friedensförderung lässt sich aus dem Entwurf zum sicherheitspolitischen Bericht nicht ableiten. Wir haben schon mehrmals in Anhörungen und Vernehmlassungen zu sicherheitspolitischen Fragen ausgeführt, dass spätestens seit dem Beitritt der Schweiz zur UNO die schweizerische Sicherheitspolitik auf ihr System der Kollektiven Sicherheit auszurichten und abzustützen ist, und dementsprechend eine Umstellung der Prioritäten für den Armee-Einsatz vorgeschlagen, an erster Stelle die Beteiligung an der internationalen Friedensförderung, weiterhin an zweiter Stelle die Katastrophenhilfe (Armee-Einsätze zur sogenannten inneren Sicherheit lehnen wir ab und sollten aus dem Aufgabenkatalog gestrichen werden), und schliesslich an dritter Stelle die Landesverteidigung. Diesen Vorschlag wiederholen wir hiermit.

Abschaffung der Wehrpflicht ergibt sich aus der Neuorientierung der Prioritäten: Für die von uns vorgeschlagene Ausrichtung der Armee mit dem Schwergewicht auf Einsätze in Friedensmissionen von UNO und OSZE macht die Wehrpflicht keinen Sinn. In solchen Einsätzen braucht es sehr gut qualifizierte und hoch motivierte Persönlichkeiten aller Geschlechter. Dafür ist das aktuelle System mit der Militärdienstpflicht für Männer ungeeignet, sie kann problemlos abgeschafft werden, auch, da durch die Konzeptionsänderung die Zahl der insgesamt benötigten Dienstleistenden massiv abnimmt. Deshalb ist die Wehrpflicht für die Männer aufzuheben.⁵ Das hat Nebenwirkungen auf die anderen Dienstpflichtbereiche, den Zivildienst und den Zivilschutz.

Mit dem Wegfall der Militärdienstpflicht würde auch die Rechtsgrundlage für den Zivildienst entfallen. Dieser hat jedoch seine Berechtigung und Notwendigkeit zur Genüge unter Beweis gestellt und ist in veränderter Form aufrecht zu erhalten. Wir verweisen dazu auf das Konzept des «Freiwilligen Zivildienstes», das der Zivildienstverband CIVIVA, der SCI (Service Civil International) und der Schweizerische Friedensrat gemeinsam erarbeitet haben.⁶ Auch für die Betreuung von Flüchtlingen scheint uns dieser freiwillige Zivildienst viel besser geeignet als die Armee oder der Zivilschutz. Deshalb sollten die rechtlichen Grundlagen für seine Weiterführung geschaffen werden.

Der Zivilschutz steckt offensichtlich in einer strukturellen Krise, die deren Verantwortliche auf Kosten des Zivildienstes lösen möchten, was wir einen Irrweg finden. Nicht der Zivildienst muss unattraktiver gemacht werden, sondern der gesamte Bereich von Schutz- und Rettungsorganisationen ist reformbedürftig. Das wird im Bericht auch angesprochen im Kapitel «4.2.8 Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit» (Seite 38f). Wir verzichten darauf, in dieser Vernehmlassung detaillierter darauf einzugehen.

Denn der Umgang von Gesellschaft und Staat mit der Klimakatastrophe soll nicht der Sicherheitspolitik untergeordnet werden, sondern ist im zivilen Bereich zu regeln. Und da besteht nach der Ablehnung des CO₂-Gesetzes in der Abstimmung am 13. Juni 2021 ein enormer Handlungsbedarf, den der Sachverständigenbericht zu den Klimaänderungen mehr als nur bestätigt. Wir verweisen dazu auf die Stellungnahme von UNO-Generalsekretär António Guterres vom 9. August 2021:

«Die Klimafolgen werden sich zweifelsohne verschärfen. Es besteht ein klares moralisches und wirtschaftliches Gebot, das Leben und die Existenzgrundlagen derjenigen zu schützen, die an der Front der Klimakrise stehen. Die Finanzierung von Anpassung und Resilienz darf nicht länger die vernachlässigte Hälfte der Klimagleichung sein. Nur 21 Prozent der Klimaförderung fliessen in die Anpassung. Ich fordere die Geber und die multilateralen Entwicklungsbanken erneut auf, mindestens 50 Prozent der gesamten öffentlichen Klimafinanzierung für den Schutz von Menschen, insbesondere Frauen und gefährdeten Gruppen, vorzusehen. Die Ausgaben für die Über-

windung von Covid-19 müssen an den Zielen des Übereinkommens von Paris ausgerichtet werden, und das vor einem Jahrzehnt abgegebene Versprechen, jährlich 100 Milliarden US-Dollar zur Unterstützung von Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen in den Entwicklungsländern zu mobilisieren, muss eingehalten werden.»⁷

Trotzdem schlagen wir nicht vor, die Katastrophenhilfe jetzt aus dem Aufgabenkatalog der Armee zu streichen, da wir Hilfeleistungen durch die Armee nicht à priori ausschliessen. Der Wegfall der Dienstpflicht bietet die Chance, auch diesen Aufgabenkreis zu überprüfen und zukunftsweisende Lösungen zu finden.

UNO-Charta ist wesentliche Grundlage für den Armeeauftrag: Wie der Systematischen Rechtssammlung des Bundes entnommen werden kann, ist die Charta der Vereinten Nationen «für die Schweiz in Kraft getreten am 10. September 2002». Seit diesem Datum ist die UNO-Charta Schweizer Recht in Verfassungsrang, in der Abstimmungsvorlage (vom 5. Oktober 2001) stand: «Der Bundesrat wird ermächtigt, an den Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) ein Gesuch der Schweiz um Aufnahme in diese Organisation und eine Erklärung zur Erfüllung der in der UN-Charta enthaltenen Verpflichtungen zu richten.» Die Charta selber war dem «Abstimmungsbüchlein» nicht beigelegt – was eine schweizweite Verbreitung in alle Haushalte mit Stimmberechtigten gebracht hätte –, aber eine ganze Seite war ihr gewidmet: «UNO-Charta auf Bestellung und im Internet», mit zwei Möglichkeiten, sie kostenlos zu erhalten und einem Link zum Abruf im Internet.

In einigen Bereichen wird die UNO-Charta auch umgesetzt; explizit jedoch nicht in der Sicherheitspolitik. Da hat der UNO-Beitritt keinerlei Auswirkungen gehabt. Weder wird Kapitel VII der UNO-Charta als eine der Grundlagen für Armee und Sicherheitspolitik aufgeführt, noch ist die Beteiligung an UNO-Friedensmissionen ausgebaut worden. Auch in den «Verhaltensgrundsätzen für die Gruppe Verteidigung»⁸ sucht man vergeblich nach einem Bezug zur UNO-Charta. Und sogar beim Kompetenzzentrum SWISSINT ist kein solcher Bezug zu finden und selbst in der Broschüre «Kompetenzzentrum SWISSINT – Armeeauftrag Friedensförderung» fehlt er, obwohl das seiner Aufgabe eine zusätzliche Legitimität verleihen würde.⁹ Einzig auf der Website der Armee «Recht der kollektiven Sicherheit und Neutralitätsrecht»¹⁰ findet sich der Hinweis: «Die Schweiz ist der UNO im Jahre 2002 beigetreten und beteiligt sich seither als neutraler Staat am System der kollektiven Sicherheit.» Aber bei den Verweisen auf die für den Bereich relevanten Abkommen fehlt die UNO-Charta. Und die Aussage ist insofern irreführend, als sich die Schweiz schon lange vorher an UNO-Friedensmissionen beteiligt hat und sich mit dem UNO-Beitritt am Engagement nichts änderte.

Das Verhalten der Verantwortlichen für Sicherheitspolitik und Armee kann schwerlich anders interpretiert werden denn als Missachtung des Volksentscheids für den UNO-Beitritt – und das mittlerweile seit bald zwanzig Jahren. Oder im militärischen Jargon, es handelt sich um eine eklatante Insubordination. Und Ironie des Schicksals, die Gleichen, die heute einfordern, dass der Zufallsentscheid für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge trotz immenser Kosten umgesetzt werden müsse, weigern sich seit bald zwei Jahrzehnten, den von Volk und Ständen beschlossenen UNO-Beitritt in die Praxis umzusetzen...

Zielsetzung der Sicherheitspolitik: Mit der allgemeinen Zielsetzung der Sicherheitspolitik, wie sie im Bericht auf Seite 24 umschrieben ist, können wir uns grundsätzlich einverstanden erklären: «Das allgemeine Ziel der Schweizer Sicherheitspolitik ist es, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten. Sicherheit wird umfassend verstanden.»

Auch wenn die Aufzählung in der Reihenfolge der Prioritäten gemäss Militärgesetz erfolgt, setzt dies noch keine Prioritäten. Wir würden allerdings eine Umschreibung vorziehen, die hervorhebt, dass es Frieden nur für die Menschheit als Ganze geben kann und ihn die Industriestaaten – und mit ihnen die Schweiz – nicht für sich und gegen den Rest der Welt erreichen oder durchsetzen können – und dass der Rahmen dafür die Weltorganisation ist, die sich dieser Aufgabe ja mit ihrer Charta verschrieben hat – auch wenn die Umsetzung durch das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates beeinträchtigt ist. Erfreulicherweise setzt sich die Schweiz, zusammen mit Gleichgesinnten, für eine Reform in diesem Bereich ein, wozu sie sich mit der geplanten Einsitznahme im Sicherheitsrat hoffentlich zusätzliche Legitimität erarbeitet.

Wir wiederholen deshalb unseren Vorschlag von 2016 für eine weltzugewandtere Umschreibung mit der Übernahme von Absatz 1 von Artikel 1 der UNO-Charta. Dafür schlagen wir folgende Formulierung vor: Die schwei-

zerische Sicherheitspolitik trägt dazu bei, «den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmassnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen».

Priorität für Friedensförderung: Schon der Schluss von Absatz 1 der UNO-Charta weist über die Sicherheitspolitik hinaus und macht deutlich, dass es andere Anstrengungen als Sicherheitspolitik braucht, um Frieden zu schaffen. Die Absätze 2 und 3 legen dar, was getan werden muss, um eine friedliche Welt aufzubauen.¹¹ Sie machen auch deutlich, dass Sicherheitspolitik erst dann zum Zug kommt, wenn Friedensförderung nicht erfolgreich gewesen ist. Dementsprechend sind wir der Auffassung, dass auch die schweizerische Sicherheitspolitik strukturell umzubauen ist. Zwar hat sie bereits ihre absolut dominierende Stellung verloren, die sie mit der Gesamtverteidigung in der Zeit des Kalten Kriegs hatte, aber sie geniesst nach wie vor eine privilegierte Behandlung. Die Sicherheitspolitik muss der Aussenpolitik untergeordnet werden und entsprechend des realen Stellenwerts lässt sich längerfristig ein Verteidigungsdepartement nicht mehr rechtfertigen. Ein Bundesamt im Rahmen des EDA scheint uns angemessen. So kann sichergestellt werden, dass Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in erster Linie zum Zuge kommen und aufeinander abgestimmt werden.

Damit ist eine Regierungsreform angesprochen, die ein Dauerthema ist und bei der Handlungsbedarf besteht. In dieser Vernehmlassung geht es um die Perspektiven für die Sicherheitspolitik, weshalb wir hier darauf verzichten können, auf die Konsequenzen einer Abschaffung des VBS auf die Zahl der Departemente einzugehen. Und auch die Frage, welche Bereiche des VBS wo sinnvoll angegliedert werden sollen, braucht hier nicht beantwortet zu werden.

3. Verlagerung der finanziellen Mittel von der Sicherheitspolitik zur Friedensförderung

Aus unserer Sicht muss der mit der Reduktion der Armee und der Aufhebung der Wehrpflicht verbundene Umbau mit einer massiven Verlagerung der finanziellen Mittel von der Sicherheitspolitik zu Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe gekoppelt sein. Dies würde es beispielsweise erlauben, dass die Schweiz endlich das bereits 1970 im Rahmen der UNO vereinbarte Ziel erreicht, 0,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts für die Entwicklungsfinanzierung aufzuwenden – ohne diese Aufwendungen durch bürokratische Tricks, wie die Einrechnung der Ausgaben für den Asylbereich, aufblähen zu müssen. Und sie könnte neben einer massiven Aufstockung des Beitrags an das IKRK eine Defizitgarantie für dessen Personalausgaben übernehmen, so dass es kein Personal mehr wegen fehlender finanzieller Mittel abbauen müsste. Aktuell könnte sie ihre Beiträge an den weltweiten Kampf gegen die Covid-19-Pandemie, insbesondere an die WHO, massiv aufstocken und so dazu beitragen, dass auch in den ärmeren Ländern breit geimpft werden kann und so die Ausbreitung des Virus wirksam eingedämmt werden könnte. Die Beispiele zeigen, wie die Schweiz mit bei den Militärausgaben eingesparten Mitteln wirkungsvoll zu einer friedlicheren Welt beitragen könnte.

Mit der Reduktion der Armee und ihrer Ausrüstung entfällt auch das Argument der Notwendigkeit des Kriegsmaterialexports und von sogenannten Dual-Use-Gütern für militärische Zwecke, um eine eigenständige Kriegsmaterialproduktion zu ermöglichen. Im gleichen Zug sollte auch im Finanzsektor eine klare Ausrichtung auf die Förderung einer friedlichen Entwicklung der Welt erfolgen, mit dem Verbot der direkten und indirekten Finanzierung von Rüstungsgütern bzw. der Rüstungsindustrie.

Der grundsätzliche Verzicht auf solche Exporte und ihre Finanzierung – den wir schon lange fordern – würde verhindern, dass von der Schweiz aus Konflikte angeheizt werden und Schweizer Waffen in Kriegsgebieten auftauchen. Damit könnte das traurige Kapitel der Schweizer Kriegsmaterialausfuhr und die unseelige Verflechtung zwischen Rüstungsindustrie und Bundesverwaltung abgeschlossen werden. Und die Rolle der Schweiz als Sitzstaat des Waffenhandelsvertrags (ATT) würde ebenfalls gestärkt, könnte sie doch glaubwürdiger für Einschränkungen des Waffenhandels eintreten.

Damit würde sich auch ein im Bericht auf Seite 18 angesprochenes Problem für den Forschungs- und Industriestandort zumindest entschärfen, wäre die Schweiz als Standort für Rüstungsindustrie und -finanzierung nicht mehr attraktiv: «Die Schweiz als innovativer Forschungs- und Industriestandort ist vom Risiko der Weiterverbreitung von Technologie für hochtechnologische Waffen betroffen und muss weiterhin Massnahmen umsetzen, um eine solche Proliferation zu verhindern. Die Schweizer Industrie verfügt über Fähigkeiten in den Materialwissenschaften, die z. B. für die Entwicklung von Hyperschallwaffen wichtig sind. Robotik und zivile Drohnenentwicklung in der Schweiz können fremden militärischen Entwicklungen zudienen. Präzisionsinstrumente gehören seit je zu den Kernkompetenzen der Schweizer Wirtschaft. Um Zugang zu Technologie zu erhalten, beschaffen ausländische Staaten nicht nur einzelne Güter, sondern kaufen Technologieträger auf oder bieten Schweizer Hochschulen attraktive Kooperationsabkommen an. Dabei kann es auch dazu kommen, dass solche Infrastrukturen für Entwicklungen genutzt werden, welche die Schweiz gefährden.»

Nicht konkret angesprochen wird die Crypto-Affäre im letzten Jahr, als bekannt wurde, dass diese Firma manipulierte Chiffriergeräte verkauft hatte, die von der CIA und dem deutschen BND abgehört werden konnten. Da war allerdings nicht die Schweiz gefährdet, sondern eine solche ging von ihr aus.

Das Thema «Überwachung und Menschenrechte» hat Irene Khan, UNO-Sonderberichterstatterin für Meinungsfreiheit (Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression) 2019 in einem Bericht behandelt.¹² Und am 12. August dieses Jahres hat sie – gemeinsam mit zwei andern Sonderberichterstattern und der Arbeitsgruppe zu transnationalen Firmen und den Menschenrechten – zu einem Moratorium für den Verkauf von lebensgefährdender Überwachungstechnologie aufgerufen.¹³

4. Umgang mit den Bedrohungen aus dem Cyberraum

Zu Recht wird den «Bedrohungen aus dem Cyberraum» deutlich mehr Gewicht zugemessen als bisher. Im Kasten «Wesentliche Änderungen in der Bedrohungslage» steht auf Seite 19: «Zugenommen haben insbesondere Bedrohungen hybrider Art, so etwa aus dem Cyber- und Informationsraum durch Spionage, Beeinflussungsaktivitäten und digitale Kriminalität.» Aber die Frage, ob die Armee das geeignete Mittel ist, um darauf zu reagieren, wird nicht gestellt. Wie die Erfahrungen zeigen, richten sich Cyberattacken in erster Linie gegen erfolgreiche Wirtschaftsunternehmen. Was soll der zwangsläufig zeitliche limitierte Einsatz von Milizlern in diesem Bereich? Wir halten es für sinnvoller, die Cyberabwehr im Volkswirtschaftsdepartement beim SECO anzusiedeln mit professionellen Leuten.

5. Weitere Bemerkungen

In Kapitel 3 werden die «Sicherheitspolitischen Interessen und Ziele» behandelt. Den Einstieg bilden vier «Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz»:

1. Kooperation und Neutralität

Bezeichnenderweise werden in diesem Punkt die UNO und ihre Charta nicht aufgeführt, obwohl ja vor bald zwanzig Jahren Volk und Stände dem UNO-Beitritt zugestimmt haben und die UNO-Charta damit für die Schweiz – für uns! – zu verbindlichem Recht auf Verfassungsstufe geworden ist, zu deren Umsetzung wir uns verpflichtet haben. Das müsste direkte Auswirkungen auf die schweizerische Sicherheitspolitik haben, wie wir das dargelegt haben – ist aber bisher ausgeblieben.

2. «Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und Rechtsstaatlichkeit

Die Schweiz engagiert sich für eine auf Recht und Regeln basierende internationale Ordnung. Sie setzt sich für die Einhaltung des internationalen Rechts ein, zu dem auch das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte gehören.» Es ist erfreulich, dass das so klar im Bericht steht. Nur entspricht dem die Realität nicht, in der immer noch Nachwirkungen der Anti-UNO-Stimmungsmache zu spüren sind, mit der seinerzeit das Abseitsstehen von der Weltgemeinschaft begründet wurde, über die sich die Schweiz hoch erhaben wähnte – und die von den Isolationisten noch immer gepflegt wird.

So steht die Schweiz nicht dazu, wie es im Rahmen der UNO formuliert wird, «dass alle Menschenrechte allgemein gültig, unteilbar und miteinander verknüpft sind und einander bedingen und gegenseitig verstärken und dass alle Menschenrechte in fairer und gleicher Weise, gleichberechtigt und gleichgewichtig behandelt werden müssen»¹⁴.

Auch in der mittlerweile nicht mehr ganz neuen Bundesverfassung sind nicht Sozialrechte verankert, sondern diese wurden zu Sozialzielen abgewertet.¹⁵ Zwar ist die Schweiz 1992 dem UNO-Sozialrechtspakt beigetreten (im Unterschied zur Sozialcharta des Europarates), aber ohne das im Zusatzprotokoll verankerte Individualbeschwerdeverfahren zu akzeptieren, und sie anerkennt bis heute die Justiziabilität der Sozialrechte nicht.¹⁶

Die Individualbeschwerde lässt die Schweiz inzwischen bei der grossen Mehrzahl der UNO-Konventionen zu, nach wie vor jedoch nicht beim Pakt I (dem Sozialrechtspakt) und der Behindertenrechtskonvention (BRK). Nicht einmal das Diskriminierungsverbot anerkennt die Schweiz vorbehaltlos, sie akzeptiert das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK nicht.¹⁷ Ebenso hat sie unter dem Druck der Erziehungsdirektorenkonferenz das Recht auf Bildung nicht wirklich akzeptiert¹⁸: Sie ist weder dem 1. Zusatzprotokoll zur EMRK noch der UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Bildungswesen beigetreten.

In Missachtung eines Gutachtens, das einige Lücken im Schweizer Recht für die Konformität mit der Behindertenrechtskonvention ausmachte, beantragte der Bundesrat zum Beitritt zur Konvention keinerlei Anpassungen oder Massnahmen («angesichts seines weitgehend programmatischen Charakters»[BBI 2013 679], nicht bei Zugänglichkeit und Barrierefreiheit, nicht im Bildungsbereich, wo eine inklusive Bildung weitgehend ein Wunschtraum geblieben ist, nicht bei der Selbstbestimmung der Behinderten wie ihrem Recht auf Arbeit und auch nicht bei der inadäquaten Übersetzung ins Deutsche (die von Österreich angepasst wurde). Nicht einmal der zwingend vorgeschriebene Monitoring-Ausschuss ist geschaffen worden, und das Zusatzprotokoll zur Individualbeschwerde wurde nicht akzeptiert; der Beitritt zur Konvention sollte nichts bewirken, sondern lediglich der Imagepflege dienen. Die Parlamentsmehrheit hat den Bundesrat in dieser Völkerrechtsverletzung unterstützt.¹⁹

Und ganz generell weicht sie den Menschenrechten bei den MigrantInnen aus, keiner der diesbezüglichen Konventionen von UNO, Europarat und ILO ist sie beigetreten, und hat Vorbehalte zu drei UNO-Konventionen angebracht.²⁰

Lange hat die Schweiz die Notwendigkeit einer Menschenrechtsinstitution negiert, wie sie in den «Pariser Prinzipien» von 1994 verlangt werden und in denen die Anforderungen an eine solche umschrieben werden.²¹ Unter dem Druck der Zivilgesellschaft wurde endlich 2011 als zeitlich befristetes Pilotprojekt das SKMR (Schweiz. Kompetenzzentrum für Menschenrechte)²² gegründet, das bereits zweimal verlängert werden musste. Derzeit wird in den Eidgenössischen Räten das Projekt einer Menschenrechtsinstitution behandelt.²³ Gemäss der Botschaft des Bundesrates und dem Willen der Parlamentsmehrheit wird es auf Sparflamme gesetzt werden und damit zum Alibi verkommen. Von einem Verfassungsgericht will die Mehrheit im Parlament nichts wissen und die Einführung eines rechtsstaatlichen Verfahrens zur Prüfung der Zulässigkeit von Volksinitiativen ist Mitte der 2010er-Jahre gescheitert.

Wenn der Einsatz, insbesondere für die Menschenrechte, nachhaltig und glaubwürdig sein soll, so muss die Schweiz in diesem Bereich schnellsten «nachbessern». Aktuell können sich alle totalitären Herrscher und Menschenrechtsunterdrücker bequem auf die Schweiz berufen, die ja auch die Unverbindlichkeit und den programmatischen Charakter der Menschenrechte betont.

3. Föderalismus und Subsidiarität

Zu diesem Punkt haben wir keine Bemerkungen.

4. Miliz und Dienstpflicht

Das haben wir bereits ausführlich behandelt.

Die «Sicherheitspolitischen Interessen» werden in drei Punkte gegliedert. Wir sind damit einverstanden, dass als «langfristiges und übergeordnetes Interesse» an erster Stelle kommt: «Gewaltverzicht und regelbasierte internationale Ordnung». Allerdings ist für uns nicht nachvollziehbar, warum formuliert ist: «Um Frieden zu erhalten und Stabilität im Umfeld zu stärken, braucht es eine internationale Ordnung, die auf Regeln basiert.» Das ist doch präzise, was die UNO-Charta enthält. Warum wird das nicht direkt gesagt?

Zum zweiten Punkt «Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit» möchten wir anmerken, dass die Selbstbestimmung als völkerrechtliche Norm elementar ist: Die «Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker» ist in der UNO-Charta in Artikel 1 verankert und in den beiden UNO-Pakten ist sie in identischer Formulierung in Artikel 1 festgeschrieben. Dieser Stellenwert war wohl ausschlaggebend, dass praktisch alle ehemaligen Kolonien als einen der ersten Schritte nach ihrer Unabhängigkeit die Mitgliedschaft in der UNO beantragt haben – obwohl dort ja die Hauptkolonialländer Grossbritannien und Frankreich mit dem Vetorecht eine Vormachtstellung haben. Es hat sich aber auch eine Relativierung des Selbstbestimmungsrechts durchgesetzt; für Menschenrechtsverletzungen können sich Regimes und ihre Schergen nicht mehr hinter dem Selbstbestimmungsrecht verschanzen. Aber die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P) ist teilweise ins Zwielicht geraten, da sie für einen von aussen aufgezwungenen Regimewechsel benutzt wurde, weniger im Interesse der Menschenrechte als in jenem der Interventionsmacht (z.B. im Irak und Libyen). Darum ist für viele das Konzept der Menschlichen Sicherheit (Human Security) ein zentrales Element in der internationalen Menschenrechtspolitik geworden, das den Fokus von den Staaten zu den Menschen verschiebt. An der 60-Jahr-Jubiläumsveranstaltung des Schweizerischen Friedensrates am 2. Dezember 2005 in der Berner Friedenskirche war die Menschliche Sicherheit das Thema – mit Beteiligung von Bundesrätin Calmy-Rey. Eine ausführliche Dokumentation dazu findet sich in der Friedenszeitung.²⁴

Zum dritten Punkt «Sicherheit der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen» haben wir eine Verständnisfrage. Im Text heisst es, «... braucht es auch Resilienz im Hinblick auf Krisenlagen». Der Begriff Resilienz kommt im Bericht zwölfmal vor, mit welcher Bedeutung – und ist es immer die selbe?

An dritter Stelle folgen neun «spezifische Ziele als Schwerpunkte der Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren». (Seite 24ff)

Ziel 1: Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen

Ziel 2: Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität

Ziel 3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung

Ziel 4: Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information

Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen

Ziel 6: Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität

Ziel 7: Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

Ziel 8: Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit

Ziel 9: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements

Eine solche Detaillierung – oder Aufsplitterung? – von Zielen der Sicherheitspolitik hat es in den früheren Berichten nicht gegeben. Wir zweifeln daran, dass dies einen Mehrwert bzw. eine inhaltliche Vertiefung des Berichts ergibt und nicht eher dazu führt, sich in Detailfragen zu verlieren und die Gesamtsicht aus den Augen zu verlieren. Wie die Sicherheitspolitik neu ausgerichtet werden soll und wo sie zu vertiefen ist, haben wir ausführlich dargelegt. Wir verzichten deshalb auf eine Detailkritik an den einzelnen Zielen und stellen die Frage, ob sie in dieser Form in den Bericht aufgenommen werden sollen.

In Kapitel 4 werden «Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik» behandelt. Zu diesem Kapitel haben wir einen grundsätzlichen Vorbehalt. Es erscheint uns als Rückfall in die Zeit der Gesamtverteidigung, als diese alle gesellschaftlichen Bereiche in den Dienst der Verteidigung stellen und sie sich demgemäss unterordnen wollte. Wir haben dies damals kritisiert und gefordert, dass zwischen den zivilen und militärischen Bereichen zu unterscheiden sei und das Militärische nicht allem übergeordnet werden dürfe. Dies sehen wir immer noch so und halten daran fest, dass sowohl die Aussen- wie die Wirtschaftspolitik weder Bereiche noch Instrumente der Sicherheitspolitik sind – was nicht heisst, dass es nicht Berührungspunkte gibt.

Wenn dieses Kapitel überhaupt in den abschliessenden Bericht übernommen wird, wünschen wir uns eine Überarbeitung im Sinne einer klaren Trennung der zivilen und militärisch-sicherheitspolitischen Bereiche und Instrumente. Und noch eine Detailbemerkung zur Eidgenössischen Zollverwaltung. Da ist eine offensichtlich auch intern umstrittene Reform im Tun, die den Unterschied zwischen Zollbeamten und Grenzwächtern beseitigen und sämtliche Angestellten bewaffnen will. Das sehen wir als problematisch, wie es die Entwicklung bei der Bahnpolizei gezeigt hat.

Bei der «Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen» wird auf Seite 30 als eine Massnahme aufgeführt: «Stärkung der Vertretungen der Schweiz, unter anderem durch eine Umlagerung von knapp drei Dutzend Stellen aus der Zentrale, als Beitrag für das frühzeitige Erkennen und die Analyse von sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen vor Ort.» Eine Erklärung dazu fehlt und die Aussage erstaunt uns. Die letzten Jahre waren geprägt durch die Schliessung von diplomatischen Vertretungen und Personalreduktionen, gegen die es gerade aus entwicklungspolitischen Kreisen starken Widerstand gegeben hat, weil das ihre Arbeit erschwert hat. Offenbar soll aber nicht dieser negative Trend umgekehrt werden. Wird mit dieser Umlagerung noch zusätzlich der normale diplomatische Dienst ausgedünnt?

Mit der «Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität» (Seite 30f) sind wir grundsätzlich einverstanden. Zu zwei der auf Seite 31 aufgeführten Massnahmen haben wir allerdings Fragen und Vorbehalte:

– «Nutzung von Chancen, die sich durch die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ergeben, für mehr Zusammenarbeit, einschliesslich militärischer Kooperation im Rahmen der strukturierten permanenten Zusammenarbeit.» Der Bericht wurde zwar ausgearbeitet, bevor die Schweiz formell aus dem Rahmenabkommen mit der EU ausgestiegen ist. Wir halten gute Beziehungen zur EU für wichtig – und wünschen uns, dass der Beitritt bald an die Hand genommen werden sollte. Aber dass sich die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU vom Zivilen auf's Militärische verschieben könnte, wäre eine Entwicklung, gegen die wir uns wehren würden.

– «Einsatz für die Erhaltung der Relevanz der Partnerschaft für den Frieden, für den sicherheitspolitischen Informations- und Meinungs austausch und gegenseitig nützliche praktische Zusammenarbeit in diesem Rahmen.» Wir hatten uns nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und der Auflösung des Warschauer Pakts gewünscht, dass es auch bei der NATO eine Aufweichung geben würde – und nicht eine Erweiterung um ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten – mit einem entsprechenden Ausbau und Stärkung der OSZE. Diese Chance für eine stabilere Friedensordnung in Europa ist verpasst worden. Wir halten aber weiterhin dafür, dass es wichtiger ist, die OSZE als die Partnerschaft für den Frieden zu stärken.

Hingegen sind wir grundsätzlich einverstanden mit der «Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung». Wie wir uns diese vorstellen, haben wir bereits ausführlich dargestellt. Und dazu gibt es ja den Bericht «Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung» vom 9. November 2020, der einen guten Überblick über die Einsätze der Schweiz in der Friedensförderung bietet, mit seinen zehn Empfehlungen allerdings praktisch im heutigen Rahmen verbleibt.²⁵ Damit auseinandergesetzt haben wir uns in unserem Jahresbericht 2020 «Stillstand in der Friedenssicherung überwinden».²⁶

Und selbstverständlich unterstützen wir auch den «Einsatz für die Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle und Abrüstung». In diesem Bereich haben wir allerdings eine grundsätzliche Kritik am Bundesrat; wir finden es unglaublich, dass er sich geweigert hat, den verbindlichen Auftrag des Parlaments zum Beitritt zum Atomwaffenverbotsvertrag (TPNW) umzusetzen, und diesen offenbar aus Rücksicht auf die NATO und die USA zumindest hinauszögert, wenn nicht gar ganz sabotiert. In die definitive Version des sicherheitspolitischen Berichts gehört nach unserer Auffassung ein unzweideutiges Bekenntnis zum TPNW und die baldmöglichste Ratifizierung durch die Schweiz.

Eine Massnahme vermissen wir im obigen Katalog: Den Einsatz der Schweiz für ein Abkommen zu den privaten Militär- und Sicherheitsfirmen. In diesem Bereich hat die Schweiz mit dem Montreux-Dokument vor einem Jahrzehnt einen grundsätzlichen Erfolg erzielt, aber nun wäre es an der Zeit für ein verbindliches völkerrechtliches Abkommen.²⁷

Den Themenbereich Cyberbedrohungen und -sicherheit haben wir weiter vorne angesprochen und erklärt, warum wir der Meinung sind, dass dies keine neue Aufgabe für die Armee ist, sondern im Zivilen angegangen werden muss.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER FRIEDENSRAT

Ruedi Tobler, Präsident

Peter Weishaupt, Geschäftsleiter



Anmerkungen

- 1 www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/frieden-menschenrechte/frieden/frauen-und-konflikte.html
- 2 Von der Schweiz noch nicht aufgegriffen worden ist die Sicherheitsrats-Resolution 2250 von 2015 zum Einbezug der Jugend in die Friedensförderung und Konfliktlösung: www.youth4peace.info/UNSCR2250/Introduction
- 3 www.uek.ch/de/
- 4 Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014.
- 5 Das ist für uns auch die sinnvolle Alternative zu den Ideen und Bestrebungen, unter dem verharmlosenden Begriff «Bürgerdienst» eine allgemeine Dienstpflicht einzuführen: Am 20. Juni 2019 hatte CVP-Ständerat Beat Vonlanthen das Postulat «Einführung eines Bürgerdienstes. Ein Mittel, um das Milizsystem zu stärken und neuen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen?» eingereicht, das mit Unterstützung des Bundesrates vom Ständerat am 9. September 2019 ohne Widerspruch und ohne Abstimmung angenommen wurde. Am 23. September 2020 hat die FDP die Motion «Bürgerinnen- und Bürgerdienst: Weiterentwicklung des Milizsystems und Sicherung der Bestände» eingereicht: «Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Botschaft und die entsprechende Anpassung des rechtlichen Rahmens zur Einführung eines allgemeinen Bürgerinnen- und Bürgerdienstes zu unterbreiten. Die Vorlage berücksichtigt die sicherheitspolitischen, gesellschaftlichen, demographischen, gesundheitspolitischen und wirtschaftlichen Vorbedingungen und Bedürfnisse. Die Kantone sind einzubeziehen. Die Vorlage äussert sich u.a. zu den Aufgabengebieten, der Länge der Dienstpflicht und Anzahl Dienstage, der Organisation sowie den völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Bestände von Armee und Zivilschutz müssen garantiert sein.» In seiner Stellungnahme vom 11. November 2020 beantragt der Bundesrat ihre Ablehnung: «Eine Annahme der Motion würde den Bundesrat zu einem bestimmten Dienstpflichtsystem verpflichten, was zum jetzigen Zeitpunkt nicht zweckmässig wäre, weil verschiedene Möglichkeiten umsichtig und sorgfältig untersucht werden sollen.»
In Vorbereitung ist eine Volksinitiative von «Service Citoyen», die ebenfalls die Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht vorsieht. Sie gibt sich innovativ und kreativ, ist aber inhaltlich antiliberal und konservativ, will das bestehende Dienstpflichtsystem zementieren, sieht als einzige Neuerung vor, den Zwangsdienst auf die Frauen auszuweiten und will das völkerrechtliche Verbot der Zwangsarbeit unterlaufen: www.servicecitoyen.ch/de/
- Der Initiativtext lautet:
Art. 59 Bürgerdienst
 - 1 Jede Schweizerin und jeder Schweizer leistet einen Service Citoyen zugunsten von Gesellschaft und Umwelt.
 - 2 Der Service Citoyen wird als Militärdienst oder in Form eines im Gesetz vorgesehenen gleichwertigen Milizdienstes geleistet.
 - 3 Der Sollbestand der Kriseninterventionsdienste ist garantiert; dies betrifft insbesondere: a die Armee, b den Zivilschutz.
 - 4 Das Gesetz bestimmt, inwiefern Personen ohne schweizerische Staatsbürgerschaft einen Service Citoyen leisten dürfen. Sie sind vom Militärdienst ausgeschlossen.
 - 5 Dienstpflichtige Personen, die keinen Service Citoyen erbringen, schulden eine Abgabe, ausser das Gesetz sieht eine Ausnahme vor. Diese Abgabe wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.
 - 6 Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.
 - 7 Personen, die Service Citoyen leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.
- 6 Freiwilliger Zivildienst. Visionen und Umsetzung. Grundlagendokument. Projektgruppe SCI, CIVIVA, SFR, April 2014, 14 Seiten; bei den Organisationen erhältlich, oder: www.friedensrat.ch/wp-content/uploads/2019/07/2_fZD_Grundlagendokument_140313_D-1.pdf
- 7 www.un.org/depts/german/gs/messages/SG-IPCC-report.pdf
- 8 www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/grundlagen/compliance.html
- 9 www.peace-support.ch/de/
- 10 www.vtg.admin.ch/de/aktuell/themen/internationale-beziehungen/das_kriegsvölkerrecht/grundrechte_und_kollektive.html
- 11 Abs. 2 und 3 von Art. 1 der UNO-Charta:
 - 2) freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Massnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;
 - 3) eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.
- 12 <https://undocs.org/A/HRC/41/35>
- 13 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27379&LangID=E
- 14 Siehe z.B. A/HRC/RES/45/22 Resolution der Menschenrechtsrats, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, verabschiedet am 6. Oktober 2020; zweiter Absatz in der Einleitung: www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc-res-45-22.pdf.
Wie viele Staaten den umfassenden Menschenrechtsansatz tatsächlich umsetzen, ist eine andere Frage.
- 15 So lautet der «2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele». Und im «3. Kapitel: Sozialziele» steht in «Art. 41:
 - 1 Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein,
 - 4 Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.»
- 16 In den «Abschliessenden Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz» zur Umsetzung des Sozialrechtspakts vom 18. Oktober 2019 (E/C.12/CHE/CO/4) hält der «Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» fest:

«Einklagbarkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

4. Der Ausschuss nimmt mit Besorgnis Kenntnis von den Erklärungen zur Einklagbarkeit der im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthaltenen Rechte und der Tatsache, dass diese vor den Gerichten nur unter bestimmten Voraussetzungen geltend gemacht werden können. Der Ausschuss bedauert, dass das Bundesgericht seine Auslegung zum programmatischen Charakter der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bestätigt hat und dass nur ein Teil dieser Rechte in der Verfassung verankert sind, wodurch sie nur beschränkt eingeklagt werden können.»

Und eine weitere Empfehlung lautet: «Der Ausschuss ermutigt den Vertragsstaat, das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren.»

www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Internationale%20Arbeitsfragen/observations_finales_comite_desc_18_10_2019.pdf.download.pdf/Observations_finales_Comit%C3%A9%20DESC_18_10_2019.pdf

17 Im «Zwölften Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates» vom 11. September 2020 steht zur Begründung: «Obschon sich der Bundesrat der Bedeutung dieses Instruments durchaus bewusst ist, stellt er fest, dass die Tragweite und die Folgen seiner Umsetzung für die schweizerische Rechtsordnung noch schwer abzuschätzen sind (Geltungsbereich, Spielraum der Staaten, eventuelle Drittwirkung, eventuelle positive Verpflichtungen, gesetzgeberisch tätig zu werden). Der EGMR hat bis jetzt erst sechs Urteile betreffend das Protokoll veröffentlicht. Der Bundesrat hat deshalb vorläufig darauf verzichtet, dem Protokoll beizutreten.»

18 Ruedi Tobler: Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen ohne Schweiz: Angst vor internationalem «Bildungsvogt»? und 1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention: Erziehungsdirektoren haben das Recht auf Bildung blockiert; in: Bildung ist ein Menschenrecht – auch in der Schweiz? VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 98, September 1996.

19 «Wie ernst nimmt der Bundesrat internationale Menschenrechtsverpflichtungen?» Analyse der Botschaft zur BRK, von Ruedi Tobler, bildungspolitik 180, März 2013, Seite 4ff

«Wo steht das Recht auf inklusive Bildung in der Schweiz?» Sieben Jahre nach der Ratifikation der UNO-Behindertenkonvention, von Ruedi Tobler, bildungspolitik 220, Februar 2021, Seite 14ff

20 Konkret handelt es sich um folgende Vereinbarungen:

- Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen der UNO von 1990
- 4. Zusatzprotokoll zur EMRK von 1963 (STE 046)
- Europäisches Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer des Europarates von 1977 (STE 093)
- Europäisches Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992 (STE 144)
- Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit von 1997 (STE 166)
- Übereinkommen 97 über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahr 1949) der ILO
- Übereinkommen 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer von 1975 der ILO

Auch hat die Schweiz die EU-Richtlinie betreffend Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (2003/109/EG) vom 25. November 2003 nicht übernommen.

Und zu drei UNO-Konventionen hat sie Vorbehalte zur Ausländerpolitik angebracht:

- UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte von 1966: zu Art. 12, Abs. 1 und zu Art. 26
- Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965: zu Art. 2 Abs. 1 lit. a)
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989: zu Art. 10 Abs. 1

21 www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/020918_un_48_134.pdf

22 www.skmr.ch

23 Botschaft vom 13. Dezember 2019 zur Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI).

24 Menschliche Sicherheit. friZ, Zeitschrift für Friedenspolitik, Zürich, Nr. 4/05, Dezember 2005.

25 www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/64049.pdf

26 www.friedensrat.ch/neu-der-jahresbericht-des-schweizerischen-friedensrates-im-corona-jahr-2020/

27 http://psm.du.edu/international_regulation/index.htm

Anhänge

- a) Kategorisierung der eingeladenen Organisationen zu Sipo-Vernehmlassungen
- b) Eingeladene Sipo-Vernehmlassungen «Weitere interessierte Kreise»

Kategorisierung der eingeladenen Organisationen zu SIPO-Vernehmlassungen					
	2010	2015	2021	AB 2010	MG/AO 2020
"Armeelobby"	9	9	9	8	10
AUNS – Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz	x	x	x	x	x
Chance Schweiz – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen	x	x	x		x
AWM – Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee	x	x	x	x	x
Pro Militia – Vereinigung ehemaliger und eingeteilter Angehöriger der Schweizer Armee	x	x	x	x	x
Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)	x				
Schweizer Zivilschutzverband (SZSV) ¹	x	x	x		
Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG)	x	x	x	x	x
Schweizerischer Unteroffiziersverband (SUOV)	x	x	x	x	x
Aktion Aktivdienst	x				
Gruppe Giardino		x	x		
Landeskongress der militärischen Dachverbände		x	x	x	x
PL Pro Libertate				x	x
swissPersons				x	
Schweizerischer Feldweibelverband (SFwV)					x
Schweizerischer Fourierverband (SFV)					x
Kantonale und städtische Konferenzen	3	5	5	3	3
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)	x	x	x	x	
Konferenz Städtische Polizeidirektorinnen und -direktoren (KSPD) ²	x	x	x		
Konferenz der Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungs- und Zivilschutz (KVMBZ) ¹	x	x	x		
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ³		x	x	x	
Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz, Feuerwehr (RK MZF)		x	x		x
Schweizerische Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren				x	
Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)					x
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)					x
Polizei / Feuerwehr	3	4	4	0	0
Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB)	x	x	x		
Schweizerischer Feuerwehrverband	x	x	x		
Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) ⁴	x	x	x		
Verband Schweizerischer Berufsfeuerwehren (VSBF) ⁵		x	x		
Diverse	2	2	2	2	3
Swissmem – Schweizerische Maschinen-, Elektro und Metallindustrie	x	x	x		
Hauseigentümergeverband Schweiz (HEV)	x	x	x		
FH Forum Helveticum				x	x
FMH Verbindung Schweizer Ärztinnen und Ärzte ⁷				x	x
Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS)					x
Bundeskommisionen	2	0	0	0	0
Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT	x				
PSO-Kommission (2011 aufgelöst)	x				
Wissenschaft	4	0	0	1	0
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich ⁶	x			x	
Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)	x				
Swisspeace	x				
Institut de Hautes Etudes Internationales et du Developpement	x				
Kirchen	2	0	0	0	0
Schweizer Evangelischer Kirchenbund (SEK)	x				
Römisch-Katholische Kirche der Schweiz / Schweizerische Bischofskonferenz	x				
Frieden	2	2	1	2	1
Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA)	x	x	x	x	x
cfd – Christlicher Friedensdienst	x	x			
SFR Schweizerischer Friedensrat				x	
Aussenpolitik	2	2	1	3	0
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA)	x	x		x	
Nebs – Neue Europäische Bewegung Schweiz	x	x	x	x	
Forum "Humanitäre Schweiz"				x	
Frauen	1	1	1	1	7
alliance F – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen	x	x	x	x	x
Evangelische Frauen der Schweiz (EFS)					x
Frauenzentralen der Schweiz					x
Schweizerischer Bäuerinnen und Landfrauenverband					x
Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverband (SGF)					x
Schweizerischer Katholischer Frauenbund (SKF)					x
NGO-Koordination post Beijing Schweiz					x
Personalverbände	0	0	0	2	0
PVB Personalverband des Bundes				x	
VKB Vereinigung der Kader des Bundes				x	
1 Abkürzung eingefügt 2015					
2 ab 2015: Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD)					
3 2010 in der Kategorie Kantone aufgeführt					
4 Abkürzung eingefügt 2021					
5 hat schon 2010 eine Stellungnahme eingereicht.					
6 MG/AO 2020: Swiss Medical Association (FMH)					
7 Bezeichnung zum Armeebericht 2010: FSK Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (ETH-Zentrum SEU)					

Eingeladene Vernehmlassungen: «Weitere interessierte Kreise»															
<i>Jahr</i>	<i>Bericht</i>	<i>eing.</i>	<i>Armee-lobby</i>	<i>Kant./St. Konf.*</i>	<i>Pol. / FW</i>	<i>Div.</i>	<i>A P F</i>	<i>Wissen-schaft</i>	<i>Kirchen</i>	<i>Frieden</i>	<i>Aussenp.</i>	<i>Frauen</i>	<i>W F F</i>	<i>Gesund-heit</i>	<i>Bundes-komm. miss.</i>
2010	SIPO Bericht 2010	31	9	3	3	2	17	4	2	2	2	1	11	0	2
2015	SIPO Bericht 2015	25	9	5	4	2	20	0	0	2	2	1	5	0	0
2021	SIPO Bericht 2021	23	9	5	4	2	20	0	0	1	1	1	3	0	0
2010	Armeebericht 2010	22	8	3	0	1	12	1	0	2	3	1	7	1	2
2020	MG AO 2020°	23	10	3	0	0	13	0	0	1	0	7	8	2	0

* Generell zu den Vernehmlassungen eingeladen sind a) die Kantonsregierungen, b) die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, c) die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, d) die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft (Art. 4 Vernehmlassungsgesetz, AS 172.061)

° Änderung des Militärgesetzes und der Armeeorganisation



Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Per E-Mail
Patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 18. August 2021 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort Sicherheitspolitischer Bericht

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv begrüsst verschiedene Neuerungen im Zusammenhang mit dem Prozess zum SIPOL B. Insbesondere befürwortet der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft die Erhöhung der Kadenz der Berichterstellung, denn die sicherheitspolitische Lage verändert sich dynamisch – was im Übrigen nicht neu ist. Auch die Identifikation von klaren Zielen und deren Priorisierung erhöht die Aussagekraft und den praktischen Nutzen des Berichts.

Auf der anderen Seite unterliegt der vorliegende Berichtsentwurf verschiedenen Pauschalisierungen, welche die Analyse verfälschen und damit auch die daraus abgeleiteten Ziele und Massnahmen. Einige dieser Pauschalisierungen werden weiter unten (I. und II.) erläutert. Der Bericht verwendet zudem Begriffe, ohne ihren Inhalt genauer zu definieren. Dazu gehören etwa Robustheit, Resilienz und Abhängigkeit. Vor allem bei der Abhängigkeit wird es eindeutig, dass der Bericht keine Vorstellung hat, was sie bedeuten soll.

Zu einzelnen Elementen des vorliegenden Entwurfs äussert sich der sgv wie folgt und fokussiert dabei auf die für ihn wichtigen Aspekte:

I. Zur Lage (Kapitel 2 im Berichtsentwurf)

Generell ist zu begrüessen, dass der Bericht vermehrt die Bedrohungslage analysiert und vom Risikodiskurs abrückt. Risiko eignet sich nicht als sicherheitspolitische Kategorie, denn alles kann im Sinne eines Risikos verstanden oder definiert werden. Der Begriff der Bedrohung ist viel deutlicher. Bedrohungen sind vorstellbare Szenarien, in denen konkrete Einwirkungen negativ die Schweiz oder ihre Interessen beeinflussen. Der sgv regt deshalb an, die gesamte Analyse auf Bedrohungsszenarien auszurichten und den Risikobegriff nicht mehr zu verwenden.

In der Ermittlung der Lage täuscht sich der Bericht in der Analyse der «Grossmächte». Aktuell befinden sich vier Hegemonialprojekte im Wettbewerb zueinander: jene der USA, der EU, Russlands und Chinas. Jedes dieser Hegemonialprojekte hat andere Ziele, andere Ressourcen und setzt andere Instrumente ein. Der Bericht verkennt diesen Wettstreit insgesamt und adressiert die Ziele, Ressourcen und Instrumente der «Grossmächte» nur ungenügend oder, im Falle der EU, gar nicht. Der Bericht verkennt auch, dass nicht nur im Wettstreit Bedrohungsszenarien für die Schweiz entstehen, sondern auch in den jeweiligen Hegemonialprojekten selbst.

Bezüglich den aus der EU ausgehenden Bedrohungsszenarien ist der Bericht besonders schönfärbisch. Verschiedene Einwirkungen der EU und ihrer Mitglieder auf die Schweiz werden nicht thematisiert, darunter, um nur einige zu nennen: Druckversuche der EU auf die Schweiz, Spannungen zwischen den EU-Ländern, oder die Probleme, welche die EU in und mit der NATO oder einzelnen Allianzmitgliedern hat.

Ebenfalls unterentwickelt bleibt die Analyse der möglichen Bedrohungsszenarien, welche von souveränen Akteuren mit signifikanter Präsenz in der Schweiz ausgehen, etwa Türkei, Iran, China. Während der Bericht die Rolle der Netzwerke in der Migration oder Kriminalität anerkennt, scheint er ihre Wichtigkeit in den klassischen Konflikten und in hybriden Szenarien zu unterbewerten.

Die Analyse der Bedrohungen aus dem Cyberraum fällt pauschalisierend aus. Es gibt nämlich mehrere Cyberräume in denen unterschiedliche Akteure, mit sich ändernden Motivationen und Instrumenten, aktiv sind. In der «Verteidigung» vieler Cyberräume kann der Staat keine Rolle spielen; in einigen hat er eine subsidiäre Rolle und in einigen ist er primärer Akteur. Diese Differenzierungen gehen im Bericht verloren, bzw. werden gar nicht gemacht.

II. Zu den Interessen und Zielen der Schweiz (Kapitel 3 im Berichtsentwurf)

Der sgv kann den im Bericht genannten Prinzipien und Interessen in ihrer abstrakten Form zustimmen. In Ihrer konkreten Umschreibung und Interpretation im vorliegenden Entwurf hat der sgv jedoch Vorbehalte und Differenzen.

Aus dem Prinzip der Kooperation und Neutralität darf keinesfalls eine engere Anbindung an die EU gefolgert werden. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Die aus der EU ausgehenden Bedrohungsszenarien müssen mit einer breiten, internationalen Diversifizierung der Kooperationen entgegnet werden und nicht, wie der Bericht suggeriert, mit einer näheren Anbindung an die EU. Der Bericht umschreibt das Milizprinzip falsch. Die Milizarmee und das militärische Dienstpflichtsystem ist der Kern des Milizprinzips in der Sicherheitspolitik. Der Bevölkerungsschutz ist dem untergeordnet. Der Zivildienst ist eine Anomalie und keinesfalls Teil des Milizsystems.

Die im Bericht vorgenommene Priorisierung der Interessen ist politisch und logisch falsch. Das wichtigste sicherheitspolitische Interesse der Schweiz ist die Selbstbestimmung und die Handlungsfreiheit. Daraus folgt das Interesse an der Sicherheit der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen und erst an dritter Stelle kommt der Gewaltverzicht und die regelbasierte Internationale Ordnung. Eigentlich handelt es sich um diese dritte Priorität nur um ein Mittel zum Zweck.

Die neun Ziele der Schweiz gemäss dem Bericht werden in Kapitel 3 unterschiedlich abstrahiert und/oder konkretisiert und sind entsprechend unterschiedlich zu beurteilen:

- Ziel 1: Die Früherkennung ist ein Standardprozess der Sicherheitspolitik; sie ist Voraussetzung für die anderen Tätigkeiten. Sie zum eigenständigen Ziel zu machen, ist nur geboten, wenn ihr eine Vorgabe gemacht wird, etwa die Steigerung ihrer Qualität. Die Zielformulierung im Bericht ist aber ein Beschrieb dessen, was sowieso schon passiert und entsprechend wenig sagend. Als Zielformulierung taugt sie nicht.

- Ziel 2: Der sgv lehnt dieses Ziel, wie es umschrieben ist, ab. Die Nachbarstaaten sind keinesfalls automatisch als freundlich einzustufen und die regelbasierte internationale Ordnung kann Regeln zum Nachteil der Schweiz erlassen. Die internationale Zusammenarbeit muss allein den Interessen der Schweiz dienen; sie ist auszubauen, um Beziehungen zu diversifizieren.
- Ziel 3: Der sgv kann sich damit einverstanden erklären.
- Ziel 4: Der sgv kann sich damit einverstanden erklären; insbesondere, weil das Ziel deutlich sagt, dass Desinformation und ähnliches durch staatliche und im Auftrag von Staaten handelnden Stellen erfolgt. Im Übrigen ist dieses eines der wenigen Ziele, das nicht mit dem schwammigen Begriff «stärken» umschrieben ist.
- Ziel 5: Das Ziel basiert auf den undifferenzierten Begriff des «Cyberraums». Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Cyberräumen ist notwendig, um zu identifizieren, in welchen die Sicherheitspolitik überhaupt aktiv sein kann und in welchen sie aktiv sein muss.
- Ziel 6: Der sgv kann sich damit einverstanden erklären.
- Ziel 7: Der sgv lehnt dieses Ziel ab. Die Versorgungssicherheit ist ein wichtiges Gut. Doch in seiner aktuellen Formulierung führt das Ziel zu protektionistischen Massnahmen und zu Industriepolitik. Um Versorgungssicherheit zu erreichen, ist ein Portfolio an Massnahmen umzusetzen. Diese sind im «Supply Chain Management»-Ansatz zu überlegen. Reiner Kapazitätsausbau ist verschwenderisch und schafft mehr Probleme, als er löst.
- Ziel 8: Der sgv kann sich damit einverstanden erklären.
- Ziel 9: Der sgv kann sich damit einverstanden erklären.

III. Zur Umsetzung (Kapitel 4 im Berichtsentwurf)

Die in diesem Kapitel aufgezählten Massnahmen müssen sich aus den Zielen ableiten. In der Entwurfsversion des Berichts entsteht jedoch der Eindruck, dass bereits bestehende Massnahmen gruppiert und den Zielen zugewiesen werden. Damit entsteht auch der Eindruck, dass die Ziele selbst in Abhängigkeit der bereits bestehenden Massnahmen formuliert wurden.

Der sgv lehnt alle Massnahmen ab, die zu den Zielen gehören, die er ablehnt oder deren Umformulierung er verlangt. Insbesondere lehnt der sgv eine Einbindung der Schweiz in der – ohnehin gescheiterten – Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sowie in der Frontex ab. Ebenso lehnt der sgv Industriepolitik und Protektionismus ab. Im Zusammenhang mit hybriden und Cyberbedrohungen ist der sgv generell skeptisch gegenüber Meldepflichten. Meldepflichten offenbaren Schwächen und können somit zu einer erhöhten Bedrohung führen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor sgv, e. Nationalrat



Henrique Schneider
stellvertretender Direktor

sia

schweizerischer ingenieur- und architektenverein
société suisse des ingénieurs et des architectes
società svizzera degli ingegneri e degli architetti
swiss society of engineers and architects

Generalsekretariat VBS
Herr
Patrick Gansner
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Geht per E-Mail an:
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Dörte Aller
Verantwortliche Klima / Naturgefahren
doerte.aller@sia.ch
+41 44 283 15 84

Zürich, 18. August 2021 / mm

Vernehmlassung Sicherheitspolitischer Bericht 2021 / Stellungnahme des SIA

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd
Sehr geehrter Herr Gansner
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum vorliegenden Entwurf des neuen *Sicherheitspolitischen Berichts* Stellung zu nehmen, welcher mit den Themen des SIA verschiedene Berührungspunkte hat.

Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein SIA setzt sich für einen zukunftsfähigen und qualitativ hochwertigen Lebensraum ein. Er ist der massgebende Berufsverband für qualifizierte Fachleute der Bereiche Bau, Technik und Umwelt. Mit seinen über 16'000 Mitgliedern aus dem Ingenieur- und Architekturbereich bildet der SIA ein hochkompetentes interdisziplinäres Netzwerk. Uns ist es ein Anliegen, dass eine angemessene Sicherheit trotz der verschärften sozioökonomischen und klimabedingten Rahmenbedingungen langfristig und nachhaltig gewährleistet und finanziert wird. Das SIA-Positionspapier Klimaschutz / Klimaanpassung stützt dies.

Der Schutz vor Risiken, wie in Ziel 8 des vorliegenden Sicherheitspolitischen Berichts dargelegt, ist eine Verbundaufgabe und erfordert oft interdisziplinäres Arbeiten. In der Schweiz (z. B. Strategie «Umgang mit Risiken aus Naturgefahren», PLANAT), aber auch international (z. B. im Sendai Rahmenabkommen) hat ein Kulturwandel von der Gefahrenabwehr zum integralen Risikomanagement stattgefunden.

Auch der SIA leistet seinen Beitrag. Er ist bekannt für sein bedeutendes Normenwerk und erarbeitet, unterhält und publiziert zahlreiche Normen, Ordnungen, Richtlinien, Empfehlungen und Dokumentationen, die für die Schweizer Bauwirtschaft massgebend sind und das Bauwerk Schweiz in all seinen Facetten behandeln. Diese Dokumente zeigen auf, welcher Beitrag zum Erhalt der Sicherheit durch die Bauwirtschaft erbracht werden kann und

grundsätzlich angemessen ist. Der Erfolg des integralen Risikomanagements hängt vom funktionierenden Verbund der Massnahmen der verschiedenen Akteure ab. Im vorliegenden Bericht werden nur Teile des integralen Risikomanagements und spezifische Akteure (Bund, Kantone) ausgeführt, siehe z. B. Kapitel 4.2.8. Im Bereich Naturgefahren gibt es den Bericht «Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz - Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 12.4271», welcher den Istzustand, die Defizite und die Massnahmen festhält und alle relevanten Akteure eingebunden hat; so auch den SIA. Der SIA fordert, dass das integrale Risikomanagement und die daran beteiligten Akteure auch in der übergeordneten sicherheitspolitischen Grundlage wie dem vorliegenden Bericht berücksichtigt werden. Die Sicherheit und Regenerationsfähigkeit hängt vom Gesamtsystem ab.

Für die Prioritätensetzung sind, neben dem Risikodialog und der Abstimmung der Akteure untereinander, übergeordnete Grundlagen wichtig – so wie es dieser Sicherheitspolitische Bericht ist. Wir begrüßen es, dass dieser nun in kürzeren Abständen, d. h. einmal pro Legislaturperiode, veröffentlicht wird, und er sollte auf ebenfalls aktualisierten Grundlagen wie z. B. der nationalen Risikoanalyse aufbauen. Die immer schnelleren Veränderungen, wie sie auch im Bericht angesprochen werden, machen dies nötig.

Zudem ist es uns ein Anliegen, dass der sicherheitspolitische Bericht in handfesten Massnahmen mündet und bis zur untersten Ebene umgesetzt wird. Die Adressierung der Verantwortlichen wäre dabei hilfreich.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und wohlwollende Prüfung unserer Anliegen. Bei Fragen und für einen allfälligen Austausch oder eine Abstimmung hinsichtlich des Beitrags des SIA zur Sicherheit stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Christoph Starck
Geschäftsführer



Dörte Aller
Verantwortliche Klima / Naturgefahren

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd, Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Per Mail an Herr Patrick Gansner,
stv. Chef Sicherheitspolitik VBS
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

(In den Formaten *.docx und *.pdf)

Bern, 16. August 2021

Die Sicherheitspolitik der Schweiz, Entwurf zum Bericht des Bundesrats vom 14. April 2021 – Stellungnahme der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

Die Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) hat den Entwurf zum Bericht des Bundesrats zur Sicherheitspolitik der Schweiz vom 14. April 2021 zur Kenntnis genommen, ihn intensiv studiert und freut sich nun, Ihnen hiermit die diesbezügliche Stellungnahme zu überreichen.

A. Allgemeine, einleitende Stellungnahme zum Sicherheitspolitischen Bericht

Gesteigerte Publikationskadenz positiv

Es ist grundsätzlich im Sinne der SOG, dass der Sicherheitspolitische Bericht (*Sipol B*) künftig alle vier Jahre vorgelegt werden soll und damit den rasch ändernden geopolitischen Realitäten entsprechend Rechnung getragen wird. Der Bericht erwähnt auf S. 2 denn auch das grosse Tempo und die Ungewissheit, welche heute die internationale Lage und Entwicklungen prägen. Auf diese Änderungen muss die Schweiz richtigerweise rasch reagieren können. Die gesteigerte Publikationskadenz des Sipol B ist unter diesem Aspekt folgerichtig, sinnvoll und zweckmässig. Ob es ausreichen wird, den Sipol B einmal pro Legislatur zu überarbeiten, wird sich künftig noch weisen müssen.

Analoge Kadenz bei den Armeebotschaften

Die SOG hält dafür, dass die Armeebotschaften ab 2024 über einen Zeithorizont von einer Legislatur, also von vier Jahren, zusammengefasst werden. Dies hätte den Vorteil, dass die Rüstungsbeschaffungen mittelfristig besser planbar sind und sich eine minimale Budgetsicherheit ergibt. Hierfür braucht es die notwendige Abstimmung von Bundesrat, Parlament und Bundesverwaltung.

Umfang des Sipol B: Richtung stimmt

Der Sipol B umfasst aktuell lediglich 43 Seiten, was noch rund der Hälfte des Umfangs der bisherigen Sipol B entspricht. Ein reduzierter Umfang des Sipol B ist aus Sicht der SOG zwar zu begrüssen, allerdings darf dies nicht auf Kosten der Qualität gehen. Die Kürze des Sipol B an sich ist noch kein Gütesiegel oder besonderes Qualitätsmerkmal. Im Gegenteil, an gewissen Stellen

hätte sich die SOG durchaus qualifiziertere und vertiefende Ausführungen gewünscht, etwa in Form von entsprechenden, konkreten Massnahmen (z. B. beim Thema Krisenmanagement des Bundes während der Pandemie). Die SOG wird an den entsprechenden Stellen nachfolgend im Detail darauf eingehen.

Sicherheit als eigentliche Verbundaufgabe

Auf positive Aufnahme stösst in der SOG der Umstand, dass der Bundesrat Sicherheit künftig noch vermehrt als eigentliche Verbundaufgabe versteht und insbesondere auch anerkennt, dass sie nicht „einfach“ nur Armee- oder Polizeiaufgabe ist, sondern vielmehr auch anverwandte und sicherheitspolitisch relevante Bereiche wie z. B. die Aussen- und Wirtschaftspolitik einschliessen muss. Eine wesentliche Kernaussage im Sipol B ist diejenige, dass die Sicherheitslage weltweit und gerade auch in Europa *instabiler* geworden ist. Allerdings ist die Lage nicht nur instabiler, sondern insbesondere auch *unsicherer und unberechenbarer* geworden.

Vielenorts im Sipol B wenig konkretisierte Ziele und Massnahmen

Das Kapitel „Einleitung“ ist nach Meinung der SOG insgesamt zu wenig pragmatisch verfasst. Es enthält z. T. Bewertungen, die nicht in eine Einleitung gehören und diskutabel sind. Als Beispiel zu erwähnen ist im 2. Abschnitt, 6. Zeile, die angebliche „Verstärkung der Erosion multilateraler Zusammenarbeit und internationale Sicherheitsstrukturen“.

Die im Sipol B aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zwar politisch fein austariert, bleiben jedoch oftmals recht vage. Sie müssten nach Ansicht der SOG konkreter definiert werden. So wird z. B. das Hauptziel, der Schutz vor Angriffen auf die territoriale Integrität der Schweiz und deren Souveränität, nicht als solches definiert. Es ist jedoch Aufgabe des Bundesrats und der Schweizer Sicherheitspolitik, die territoriale Integrität und die Souveränität der Schweiz zu schützen. Dies sollte nach Auffassung der SOG im Sipol B klar und deutlich zum Ausdruck kommen. Eigentliche „Worst-Case-Szenarien“ sucht man im Sipol B vergeblich; realistische Konfliktszenarien in und um Europa fehlen ebenfalls. Solche könnten z. B. die Notwendigkeit von neuen Kampfflugzeugen nicht nur für den Luftpolizeidienst in der Schweiz aufzeigen – ein sicherheitspolitisch höchst aktuelles und wichtiges Thema.

Ferner beschränkt sich der Sipol B meist auf die Beschreibung der wahrscheinlichsten Entwicklungen. Dabei muss, militärisch gesprochen, nicht nur auf die wahrscheinlichste gegnerische Möglichkeit, sondern vielmehr auf die gefährlichste abgestellt werden. Das könnten z. B. Spannungen innerhalb der Europäischen Union oder der Nato sein, welche jedenfalls nicht zum Vornherein als unwahrscheinlich erscheinen. Angesichts der recht diffusen und labilen Lage in Nordafrika, aber auch am Ostrand von Europa – Stichworte: Türkei, Russland etc. – sollten solche Bedrohungen und mögliche Szenarien im Sipol B angesprochen werden.

Massnahmen sind überdies nicht nur Absichtserklärungen, sondern sollen die Umsetzungen zur Zielerreichung für die verschiedenen Akteure in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Miliz darlegen. Ein Beispiel: Um gegen weitreichende Waffensysteme gewappnet zu sein, ist einerseits der Aufbau von Resilienz (Dezentralisierung, Eigenschutz) und andererseits auch derjenige zur Fähigkeit zur Waffenwirkung als Reaktions- und Antwortmöglichkeit, luft- und bodengestützt, notwendig.

Im Weiteren bemängelt die SOG im vorliegenden Entwurf des Sipol B, dass zu wenige Konsequenzen und konkrete Massnahmen bezüglich der Armee, der strategischen Reserve des Bundesrats, und der Sicherstellung ihres Bestands aufgeführt werden.

Gute Lagedarstellung, aber mangelnde Stringenz

So gibt es nach Ansicht der SOG zwar an der Lagedarstellung in Kapitel 2 des Sipol B inhaltlich wenig auszusetzen, was von Bedeutung wäre. Und doch fehlt es der Lagedarstellung an der nötigen Stringenz. Denn angesichts der zunehmenden Verschlechterung der weltpolitischen Lage und des schnellen technologischen Wandels fragt es sich, ob die Schweiz ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik ganz in eigener Regie oder zumindest teilweise im Verbund mit anderen europäischen Ländern führen soll. Denn die mancherorts horrenden Kosten für die Modernisierung

der Streitkräfte, etwa der schweren Systeme für die Bodentruppen, in Verbindung mit den noch nicht absehbaren finanziellen Aufwendungen zur Bewältigung der Covid-19-Krise lassen solche Verbunds-Überlegungen – immer im Rahmen und in Übereinstimmung mit der Schweizer Neutralität und mit dem Milizsystem – als opportun erscheinen. Der Sipol B gibt jedoch nicht ansatzweise Hinweise oder gar Antworten darauf.

Einseitige Fokussierung auf „hybride Kriegsführung“

Ganz allgemein bemängelt die SOG, dass sich der Sipol B allzu einseitig auf die „hybride Kriegsführung“ fokussiert. Das fällt auf. Denn diese Terminologie scheint im aktuellen Sipol B fast so etwas wie zu einer sicherheitspolitischen Schweizer Modeschöpfung umfunktioniert worden zu sein. Die SOG hat den Begriff ganze 23-mal registriert – und das auf lediglich 43 Seiten (zum Umfang des Sipol B s. o.). Diese wohl etwas übertriebene Aufzählung ist v. a. dann wenig von Belang, wenn die effektiven Konsequenzen für die Weiterentwicklung der Schweizer Sicherheitspolitik nicht genügend dargelegt werden. Die SOG moniert, dass die Schweiz sich auf ein möglichst breites, umfassendes Spektrum von Gewaltformen und -mitteln ausrichten muss. Hierfür ist der erklärungsbedürftige Sammelbegriff „hybride Kriegsführung“ in dieser Häufigkeit denkbar ungünstig. Hinzu kommt, dass sich die Schweiz nicht dazu verleiten lassen darf, ihre Beschaffungsvorhaben – und es stehen in den nächsten Jahren einige sehr zentrale an (Luft und Boden) – etwas gar einseitig auf eine derart unbestimmte, erklärungsrelevante Kriegsform, wie sie die hybride Kriegsführung darstellt, auszurichten.

Mangelndes und ungenügend thematisiertes Krisenmanagement auf Bundesebene

Die SOG hat während der nun 18-monatigen Pandemie immer wieder auf die eklatanten Schwächen im Management dieser enorm anspruchsvollen Krisenbewältigung auf Bundesebene hingewiesen und sich auch öffentlich dazu geäußert. Eine solch epochale Krise wie Covid-19 kann nicht gleich geführt werden wie das Tagesgeschäft. Die Bundesverwaltung, noch weniger ein spezifisches Bundesamt wie das Bundesamt für Gesundheit (BAG), ist aus verschiedenen Gründen grundsätzlich wenig geeignet, um erfolgreich Krisen von diesem Ausmass zu bewältigen.

Die SOG ist überrascht, dass der Bundesrat im Sipol B das Krisenmanagement des Bundes während der Corona-Krise positiv beurteilt. Die Federführung beim zuständigen Fachdepartement, dem BAG also, habe sich bewährt. Es ist deshalb fast schon fahrlässig, wenn es nun festgehalten wird, dass der Vorschlag eines zentral eingesetzten, fallweise modulartig ergänzten Bundesführungsstabs auf Regierungsebene, der vor längerer Zeit aufgelöste Stab des Sicherheitsausschusses des Bundesrats, früher in keiner Weise bewährt habe. Das ist nach Meinung der SOG fadenscheinig. Denn abgesehen vom VBS mit der Armee verfügen die sechs anderen Departemente nicht in genügendem Masse über die nötigen führungs-, krisen- und stabstechnischen Fertigkeiten. Es fehlt, wie der Sipol B nun klar bestätigt, offensichtlich am Mut und am Willen, krisentaugliche, längst erprobte und bewährte Organisationsformen und Führungsprozesse auf Ebene Bund zu realisieren. Wie die SOG schon mehrfach festgehalten hat: Ein Neubau bietet keine Probleme, ist rasch zur Hand und kann mit den nötigen Gesetzesrevisionen unkompliziert umgesetzt werden.

Es ist deshalb ein grosses Manko des Sipol B, dass er hier lediglich die Botschaft aussendet, dass die bereits vorhandenen Systeme und Prozesse zu verbessern seien. Das genügt nicht. Der Sipol B liefert weder Antworten noch Massnahmen (vgl. hierzu auch unten, C. Sicherheitspolitisches Ziel 9). Ohne eine dezidierte Reform der Strukturen auf Bundesebene jedoch wird die Schweiz eine nächste Krise nicht schadlos überstehen.

Milizprinzip für die Armee weiterhin zentral

Im Weiteren ist die SOG ebenfalls überrascht, wie bescheiden, ja unvollständig das für unsere Sicherheitspolitik so relevante Milizprinzip in Kombination mit der allgemeinen Wehrpflicht (vgl. Art. 58 und 59 BV) beschrieben wird. Die SOG wird nachfolgend differenziert darauf eingehen, möchte aber hier bereits ihre Botschaft formulieren: Dem Erfolgsmodell Milizarmee und Milizsystem ist

unbedingt Sorge zu tragen. Die SOG stemmt sich nicht gegen eine Weiterentwicklung des bestehenden Milizsystems, dies im Sinne einer evolutionären, nicht aber revolutionären Form. Das heisst: Einem Paradigmenwechsel, wie der Einführung eines allgemeinen Bürgerdienstes (in diesem Sipol B nicht explizit erwähnt), steht sie jedoch klar ablehnend gegenüber.

B. Detaillierte Stellungnahme zu Kapitel 2: Lage

Globale Trends

Im Unterkapitel 2.1 auf S. 3 des Sipol ist der Begriff „wandelndes Konfliktbild“ zu ergänzen.

Verstärkte Konkurrenz der Grossmächte

Im Unterkapitel 2.1.1 ist von „Regionalmächten“ die Rede (vgl. S. 3). Dieser Begriff ist zu definieren, falls er weiterverwendet werden soll, v. a. im Verhältnis zur Schweiz. Die Terminologie ist der SOG unbekannt und sicherlich auch gegenüber der Allgemeinheit erklärungsbedürftig.

Die aktuellen Veränderungen in der Aussen- und Sicherheitspolitik aufgrund der Administration des neuen US-Präsidenten Joe Biden sind im Sipol B entsprechend einzupflegen. Denn mit der Ablösung der Administration des vormaligen US-Präsidenten Donald Trump haben sich einige sicherheitspolitisch relevante Veränderungen ergeben, wie etwa in den Beziehungen USA zur Nato, in den Rüstungskontrollbereichen oder im Verhältnis zur Nahostpolitik

Am Schluss des ersten Abschnitts des Unterkapitels 2.1.1 ebenfalls auf S. 3 ist von „teilweise“ unter Einsatz von Informationsmitteln die Rede. Informationsmittel werden heute aber permanent eingesetzt!

Im dritten Abschnitt mit der UNO: Diese steht heute nicht schwächer da als im letzten Sipol B 2016. Deshalb ist der erste Satz neu zu formulieren. Vorschlag: Gleichzeitig bleibt (statt: sinkt) die Handlungsfähigkeit internationaler Sicherheitsorganisationen wie der UNO und der OSZE, die vom Willen ihrer Mitgliedstaaten, insbesondere der Grossmächte, abhängt, eingeschränkt.

Ob man im vierten Abschnitt von 2.1.1 von einer „neuen bipolaren Ordnung zwischen den USA und China“ sprechen kann, ist fraglich. Das Mächteverhältnis dürfte sich eher in Richtung Tripolarität zwischen den USA, China und Russland entwickeln. Russland muss als wichtiger Akteur hier genannt werden. Kurz: Eine neue bipolare oder tripolare Struktur, mit welchen Staaten auch immer, ist zumindest diskutabel und sollte im Sipol B mit entsprechender Vorsicht und Zurückhaltung kommentiert werden.

Ein starkes Wiederaufleben der Grossmachtspolitik und -struktur führt jedoch fast zwangsläufig zu mehr Protektionismus und zur Gefahr, dass mehr Proxies im Schatten der Grossmächte entstehen. Dabei sind entsprechende Auswirkungen auf Europa und die Schweiz nicht ausgeschlossen.

Globalisierung und Regionalisierung

Zu Recht wird im vorletzten Abschnitt des Unterkapitels 2.1.2. auf den Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher Akteure hingewiesen (vgl. S. 4). Denn ihre Bedeutung wird zweifellos zunehmen. Die SOG fragt sich indes, ob dieser Bedeutungszuwachs effektiv schon als „nachhaltig“ bezeichnet werden kann. Allgemein gilt: Vorsicht mit diesem Begriff „Nachhaltigkeit“. Im Zweifelsfalle weglassen!

Die Aufzählung der „nichtstaatlichen Akteure“ im vierten und letzten Abschnitt von 2.1.2 ist unvollständig. Es müssten mindestens noch die folgende Erwähnung finden: PMC, bewaffnete und kriminelle Gruppen sowie staatlich/nichtstaatlich gelenkte Medien.

Technologischer Fortschritt

Im zweiten Abschnitt von 2.1.3 auf S. 5 oben wird von der künstlichen Intelligenz im Zusammenhang mit maschinellem Lernen und Automatisierung gesprochen. Hier gibt es nach Meinung der SOG noch weitere Aspekte, wie „Machine Vision“, die künftig vermutlich an Bedeutung gewinnen werden.

Allgemein kritisiert die SOG die etwas verwirliche und in sich nicht konsistente Beschreibung rund um den technologischen Fortschritt und die angeblichen staatlichen Abhängigkeiten. Beispiel: Der letzte Satz des dritten Abschnitts auf S. 5 mit dem „Zwist um die Nutzung von chinesischen Technologien durch westliche Staaten“. Es wird von der SOG eine pragmatischere und realitätsbezogene Umschreibung in diesem Abschnitt gewünscht.

Entwicklung des Konfliktbildes

Im letzten Abschnitt 2.1.5 auf S. 6 unten sind explizit noch die schweren Bodensysteme, wie z. B. Panzer oder Artillerie, aufzunehmen. Die Armee ist ein Gesamtsystem – und das muss konsequent durch den ganzen Sipol B hindurch entsprechend erwähnt oder umschrieben werden. Dasselbe gilt auf S. 7 oben im selben Abschnitt: Es geht nicht nur um den Ausbau der Fähigkeiten im Cyberbereich, sondern auch in allen anderen Bereichen (Luft, Boden, virtueller Raum). Nochmals: Es geht um das Gesamtsystem Armee und ihre aufeinander abgestimmten Bereiche.

Sicherheitspolitisch relevantes Umfeld der Schweiz

Im Unterkapitel 2.2 auf S. 7 ff. besteht Ergänzungs- und Aktualisierungsbedarf: Der 2. Abschnitt auf S. 9 mit der Position der Türkei, die sich von westlichen Staaten wegbewegt und verstärkt mit Russland kooperiert, ist anzupassen. Denn Kooperationen mit westlichen Staaten, aber auch mit Russland, werden von der Türkei situativ je nach Interessenlage eingegangen. Der im Sipol B angesprochene Wechsel von „West“ nach „Russland“ ist zu absolut und muss umformuliert werden. Zudem fällt auf, dass die gesamte Region Osteuropa, ein sicherheitspolitisch durchaus relevantes Umfeld der Schweiz, nicht beschrieben wird. Dies ist nachzuholen.

Hinsichtlich des Unterabschnitts „Konkurrierende Grossmächte“ auf S. 12 ff. gilt es anzumerken, dass die russische Machtpolitik deutlicher zum Ausdruck gebracht werden muss. Es geht nicht nur um „punktuelle Herausforderungen“. Ziel der russischen Machtpolitik ist die Wiedererlangung ihrer Einflussosphäre, wie sie es in ihrer Hegemonialzeit bis 1989 innehatte. Russland versucht dies permanent mit kleinen, opportunistischen Schritten zu erreichen, wobei offene Konflikte möglichst vermieden werden.

Wesentliche Veränderungen im sicherheitspolitisch relevanten Umfeld

Die Feststellungen im eingerahmten Kästchenbeitrag auf S. 12 des Sipol B a. E. des Unterkapitels 2.2 treffen grundsätzlich zu. Dennoch ist auf die Reziprozität der Aussagen zu achten. Es ist wohl nicht nur Russland allein, das machtpolitisch die europäischen Staaten und die USA herausfordert. Was gilt umgekehrt? Das Verhalten Russlands hat seinen Grund – wie die Verhaltensweisen anderer Staaten auch. Die SOG verlangt präzisere und korrekte Aussagen. Dies trifft auch auf den letzten Satz zu, der wie folgt anzupassen ist: Die Schutzwirkung... hat sich seit dem Sipol B 16 nicht verändert.

Bewaffneter Konflikt

Der 1. Abschnitt des Unterkapitels 2.3.5 auf S. 16 betr. „Konflikte mit hybriden Mitteln“ ist eine Wiederholung, wurde zudem weiter vorne eingehend beschrieben und kann ersatzlos gestrichen werden.

Ins gleiche Kapitel der oft wenig konzisen und etwas beliebigen Aussagen gehört der 2. Abschnitt des Unterkapitels 2.3.5 auf S. 16: Russland strebe an, „im Westen Krieg gegen einen starken konventionellen Gegner führen zu können“. Dies trifft auch für den Folgesatz mit der Nato zu. Das sind widersprüchliche Aussagen. Der Sipol B soll, so die SOG, Abstand nehmen von der einstmalig klar zementierten bipolaren Weltordnung und deshalb zeitgemäss artikulieren. An dieser Stelle besteht entsprechender Formulierungsbedarf.

Ebenso im 2. Abschnitt auf S. 17 oben: Angriff auf die Schweiz unwahrscheinlich. Die Kriegsgeschichte zeigt, dass eben nichts „unwahrscheinlich“ ist. Reden wir besser von „wenig wahrscheinlich“. Dasselbe gilt für den Schlusssatz dieses Abschnitts.

Im erwähnten Abschnitt von 2.3.5 sind „Abstandswaffen, Sonderoperationskräfte und Cybermittel“ nicht abschliessend gemeint. Die Einleitung des Satzes muss deshalb mit „zum Beispiel“ erfolgen.

Gewalttätiger Extremismus

Im Unterkapitel 2.3.4 auf S. 16 werden die extremistischen Gruppierungen dargestellt. Es erstaunt die SOG, dass ausgerechnet der „Ökoterrorismus“ mit keiner Silbe erwähnt wird, dies etwa im Gegensatz zu „Teilen der Tierrechtsbewegung“. Und wie steht es z. B. mit den radikalisierten Gruppierungen und Bewegungen rund um „Extinction Rébellion“ und „Anti 5G“? Die SOG plädiert hier für eine umfassendere, v. a. aktualisierte Übersicht.

Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen

Dieses Unterkapitel 2.3.6 auf S. 17 f. ist nach Meinung der SOG viel zu eingeschränkt gehalten. Denn primär werden hier Nuklearwaffen, Hyperschallwaffen, ballistische Lenkwaffen und Marschflugkörper erwähnt. Es fehlt hier jedoch der auch für die Schweiz relevante chemische und biologische Bereich. Denn die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Labore und auch international über die entsprechende Expertise. Die internationalen Exportkontrollregime beinhalten auch diese für terroristische und feindliche Absichten bedeutenden Bereiche. Im 3. Abschnitt, 1. Satz, ist die Klammerbemerkung betr. Überlebensfähigkeit wegzulassen. Im Weiteren ist zu erwähnen, dass die auf S. 18, im 4. Abschnitt von 2.3.6, erwähnte Entwicklung „leistungsfähiger Sensorik und Drohnen“ viel zu generell gehalten ist. Worin besteht der Mehrwert der Aussage im Sipol B? Formeller Hinweis: Im 2. Abschnitt des Unterkapitels 2.3.6 hat es Textpassagen in französischer Sprache, wie schon weiter oben im Unterkapitel 2.2, im 3. Abschnitt, letzter Satz.

Katastrophen und Notlagen

Das ist ein aus Sicht der SOG zentrales Unterkapitel (2.3.9, S. 19 ff.), das ungenau umschrieben ist und deshalb in „Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse“ umbenannt werden sollte. Denn bei den aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Die erwähnten Naturgefahren können namentlich bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region akut gefährden. Nach Ansicht der SOG muss insbesondere die Energieversorgung, auf S. 20 eher marginal mit „z. B. Stromversorgung“ aufgeführt, viel prominenter und bedeutsamer für die Sicherheit unseres Landes hervorgehoben werden. Eine moderne Gesellschaft ist heute in allen Lebenslagen stark davon abhängig.

Sicherheitspolitische Aspekte der Migration

Diese werden im Unterkapitel 2.3.10 abgedeckt. Auf S. 21 im ersten Abschnitt sollte bei den Beispielen naheliegender auch von steigender Fremdenfeindlichkeit und gesellschaftlicher Segregation die Rede sein. Ist so zu ergänzen.

C. Detaillierte Stellungnahme zu Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz

Im Unterkapitel 3.1 auf S. 23 ist das Begriffspaar „*Kooperation und Neutralität*“ umzustellen, ebenso die Argumentation. Neu muss es also lauten: „Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität...“ Die Begründung ist so einfach wie klar: Im Selbstverständnis einer breiten, auch ausländischen, Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz an erster Stelle der sicherheitspolitischen Wahrnehmung.

Beim nachfolgenden Begriffspaar „*Demokratie und Rechtsstaatlichkeit*“ ist die Passage „Respektierung des Völkerrechts“ aus dem Abschnittstitel zu entfernen und in den Text des Abschnitts zu integrieren. Die Verwendung der Doppelbegriffe macht Sinn und es reicht aus, das Völkerrecht adäquat im Text zu erwähnen.

Sehr unbefriedigend für die SOG wird das nachfolgende Begriffspaar „Miliz und Dienstpflicht“, eines der ganz zentralen Werte der Schweizer Sicherheitspolitik, dargestellt. Es ist unvollständig. Statt

rechtlich und verfassungsmässig wird hier vielmehr politisch orientiert erklärt, was ungenügend ist. Das beginnt bereits in der Begrifflichkeit der Überschrift von „Miliz und Dienstpflicht“, denn: „Miliz und Dienstpflicht“ muss neu „*Milizprinzip und Dienstpflichtsystem*“ lauten. Zudem muss der Text zu diesem zentral wichtigen Abschnitt auf S. 23 teilweise angepasst werden, nämlich wie folgt: „Es gilt die allgemeine Wehrpflicht. Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürger neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizprinzip auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivilschutz, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die *sicherheitspolitischen Instrumente* Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen.“
Begründung der Neuformulierung: Das *Schweizer Milizprinzip*, nicht etwa „Miliz“, ist hier zu definieren, weil sich das Schweizer Milizprinzip fundamental vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet. In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren, aber nur 17 Berufsfeuerwehren. Armee, Zivilschutz und Feuerwehr legen die Bestände fest, weshalb sie über das nötige Personal verfügen müssen. Für den Zivildienst gilt das nicht, weil es sich um einen Ersatzdienst und keine Ersteinsatzformation handelt. Dies hat sich in der Corona-Krise deutlich gezeigt; der Zivildienst eignet sich kaum dafür, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Vielmehr ist anzustreben, dass der Zivildienst sinnvollerweise in die Zivilschutzorganisationen integriert wird.

Sicherheitspolitische Ziele

Ganz allgemein stellt die SOG hier fest: Die hier aufgeführten sicherheitspolitischen Ziele sind recht allgemein und vage gefasst, ja beinhalten teilweise auch Aspekte eines, pointiert ausgedrückt:

„Wishful Thinking“ (vgl. insbes. die Bemerkungen der SOG zum Ziel 9).

Beim Ziel 4, Freie Meinungsbildung, auf S. 25 des Unterkapitels 3.3 müssen namentlich auch die „nicht-staatlichen Akteure“ aufgeführt werden, die auch ohne Auftrag eines Staates handeln können.

Beim Ziel 7, Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit, auf S. 26 von 3.3 ist im letzten Satz des Abschnitts noch explizit die *Energieversorgung* zu erwähnen, da ohne Stromversorgung unser Land und unsere Gesellschaft schlicht stillsteht.

Es fällt zudem auf, dass die klassische Rüstungsindustrie nicht bzw. nur ungenügend erwähnt wird.

Sie bildet nach wie vor einen wichtigen sicherheitspolitischen Aspekt für die Schweiz in Sachen Resilienz und Versorgungssicherheit. Vor diesem Hintergrund bemängelt die SOG, dass ein klares Bekenntnis zu einer minimalen Autonomie und somit zur Stärkung einer nationalen

Rüstungsindustrie im Sipol B fehlt. Es wird zwar an manchen Stellen darauf hingewiesen, wie sehr sich die Schweiz dafür engagiert, dass nur staatlich kontrolliertes Rüstungsmaterial exportiert wird. Aber es fehlt die Einbettung der Schweizer Rüstungsindustrie im Gesamtkontext der sicherheitspolitischen Ziele.

Beim Ziel 9, Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements, auf S. 26 von 3.3, müssen die Sicherheitsverbands-Übungen (SVU) angeführt werden. Die Übungen und Konsequenzen daraus müssen für alle massgebenden Stellen verbindlich umgesetzt werden, um eine bestmögliche Vorbereitung auf eine nächste Krise – und die folgt bestimmt – zu gewährleisten.

Die SOG weist an dieser Stelle nochmals explizit darauf hin, dass, wie schon einleitend oben unter A. Einleitende Stellungnahme und hinten unter Kapitel 4.2.9 zum Sipol B 21 erläutert, krisentaugliche, erprobte und bewährte Organisationsformen und Führungsprozesse auf Ebene Bund realisiert werden müssen, um eine nächste Krise besser bewältigen zu können. Es braucht nach Meinung der SOG hierfür ein Instrument wie einen Bundesführungstab, der interdepartemental zusammengesetzt ist. Die hierfür nötigen Gesetzesrevisionen können rasch bewerkstelligt werden. Die vorliegende Formulierung im Abschnitt zum Ziel 9 auf S. 26, das jetzige Krisenmanagement auf nationaler Ebene zu verbessern und die Erkenntnisse aus realen Krisen und Übungen zu nutzen, ist

zu abstrakt und ungenügend. Es braucht weit mehr, wie die SOG hier unmissverständlich aufgeführt hat.

D. Detaillierte Stellungnahme zu Kapitel 4: Umsetzung Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

Politikbereiche und Instrumente

Im Abschnitt *Armee* des Unterkapitels 4.1, Politikbereiche und Instrumente, ist auf S. 28 oben der Satz betr. Cyberbereich wie folgt neu zu formulieren: ...und baut dazu ihre Fähigkeiten aus, z. B. auch im Cyberbereich. Zudem sind im nachfolgenden Satz die Kantone bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgaben für die zivilen Behörden explizit aufzuführen, also: Die Armee unterstützt die zivilen Behörden, insbesondere die *Kantone*, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich... im Ausland. Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit zwischen Armee und Kantonen soll damit deutlicher unterstrichen werden.

Im Abschnitt *Bevölkerungsschutz* von 4.1 ebenfalls auf S. 28 oben soll präziser umschrieben werden, nämlich wie folgt: Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz und technische Betriebe. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die Partnerorganisationen sowie Dritte, wie etwa die Armee, in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. (...). Begründung: Der Bevölkerungsschutz per se ist keine eigene Organisation, wie aus der Formulierung im Sipol B hervorgehen könnte, sondern vielmehr ein Verbundsystem verschiedener Partnerorganisationen. Die KFO als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen explizit erwähnt werden. Für die SOG ist im Weiteren wichtig, dass die *Armee* als möglicher Partner des Bevölkerungsschutzes bei Dritten aufgeführt wird. Ferner sind vor diesem Hintergrund die Kantonalen Territorialverbindungsstäbe (KTVS) aufzuführen, die die Armee als Partner in den KFO vertreten.

Zwischen den beiden Abschnitten Polizei und Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) auf S. 28 von 4.1 ist neu ein Abschnitt *Feuerwehr* einzufügen, um der Feuerwehr den ihr zustehenden Stellenwert im Sipol B einzuräumen. Dies mit folgender möglicher Umschreibung: Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz der Bevölkerung sowie von Tieren und Sachwerten. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten sowie kommunalen und betrieblichen Feuerwehren während 365 Tagen im Jahr einen permanenten, unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung.

Zum Abschnitt *Zivildienst* von 4.1. auf S. 29, der eigentlich nicht im Sipol B zu suchen hat, hat die SOG folgende Korrekturen anzuführen:

Im ersten Satz muss es heissen: Der Zivildienst ist... aus Gewissensgründen nicht leisten *wollen* (statt: können).

Der zweite Satz soll lauten: Sie *können* gemäss Zivildienstgesetz (ZDG) Einsätze bei Katastrophen und Notlagen... leisten. Die jetzige Formulierung ist zu ändern, weil sie suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was laut ZDG (vgl. Art. 4 Abs. 1 ZDG) nicht der Fall ist und die Bedeutung des Zivildienstes in diesem Bereich stark überhöht. Gemäss ZDG stehen die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen an letzter Stelle.

Der dritte Satz ist wie folgt zu ändern: *Der Einsatz* Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Armee und Zivilschutz. Dieser kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken.

Begründung: Die jetzige Formulierung „Die Einsätze des Zivildienstes“ erweckt den Eindruck, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt, was nicht der Fall ist.
Der fünfte und letzte Satz betr. offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes gehört *nicht* in den Sipol B und ist zu *streichen*.

Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele

Im ersten Abschnitt des Unterkapitels 4.2.1 auf S. 29 werden die Cyberbedrohungen zu sehr in den Vordergrund gerückt. Es geht nicht nur um Cyberattacken und Beeinflussungsaktionen. Das Ganze ist allgemeiner zu formulieren, etwa so: Die hybride Art der Konfliktführung macht es schwieriger, *Bedrohungen* gegen die Schweiz zu erkennen.

Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung

Im dritten Abschnitt des Unterkapitels 4.2.3 auf S. 32 wird auf die Überwachung des Luftraums und den Schwerpunkt der Weiterentwicklung der Fähigkeiten im Cyberbereich eingegangen. Das ist zu wenig. Der Fächer muss geöffnet werden, indem man bereits hier, in diesem Abschnitt, gemeinsam von den Bodentruppen, den Luftmitteln und den Mitteln im Cyberbereich spricht. Einmal mehr ist bei der Weiterentwicklung der Armee das *Gesamtsystem Armee* hervorzuheben. Zudem muss auch der Ausbau im Bereich Führung, z. B. mittels Telekommunikation, hier spezifisch erwähnt werden.

Im Kästchenbeitrag „Bewaffneter Angriff und Verteidigung“ zu 4.2.3 auf S. 32 unten ist zudem der unpassende Begriff „Vorstoss“ durch *Angriff* zu ersetzen.

Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information

Die SOG moniert zum Unterkapitel 4.2.4 ganz a. E. auf S. 33, dass zwar der Austausch mit den Kantonen weitergeführt wird, jedoch nichts zum „Wie“ hinsichtlich Bedrohung durch Beeinflussungsaktivitäten ausgesagt wird. Hier besteht Erläuterungsbedarf.

Im Weiteren erstaunt die SOG, v. a. nach den in der Corona-Krise gemachten Erfahrungen, dass mit keinem Wort der notwendige Dialog zwischen den demokratischen Behörden und den Medien zum Nutzen einer unverfälschten Information aufgeführt wird.

Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen

In diesem Unterkapitel 4.2.7 auf den Seiten 37 f. stellt sich für die SOG die Frage, wie der Bundesrat eine leistungsfähige Sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (STIB) mittels Förderung der Innovation stärken will. Diesen Punkt sollte der Sipol B hier beleuchten.

Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen

Hier weist die SOG abermals auf die in Notlagen kritische *Energieversorgung* hin, dies deshalb schon im Titel zum Unterkapitel 4.2.8 auf S. 38 zu erwähnen ist.

Der erste Satz im ersten Abschnitt von 4.2.8 auf S. 38 ist zudem wie folgt umzuformulieren: Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz und technische Betriebe) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von... Gefahren. Der Abschnitt mit den sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist im dritten Abschnitt mit den Aufzählungen auf S. 39 zu integrieren.

Auf die im Abschnitt von 4.2.8 auf S. 38 erwähnten Projekte zu einer sicheren, hochverfügbaren Kommunikation und Datenübertragung ist zu verzichten, falls sie nicht in einem realisierungsfähigen Zwischenstand sind und es sich um Pilotprojekte handelt. Es sollen keine Erwartungen geschürt werden, die in absehbarer Zeit nicht erfüllt werden

Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Krisenmanagement

Der Bereich Krisenmanagement im Unterkapitel 4.2.9 ist nach Meinung der SOG zu sehr aus der Vor-Corona-Krise formuliert und berücksichtigt die Lehren, Erkenntnisse und Konsequenzen aus der 18-monatigen Pandemie-Zeit zu wenig. Die departementale Struktur auf Bundesebene darf aus Sicht der SOG kein Hindernis darstellen für eine effiziente Krisenbewältigung wie bei Covid-19. Allerdings ist festzuhalten:

Abgesehen vom VBS mit der Armee verfügen die sechs anderen Departemente nicht in genügendem Masse über die nötigen stabs- und führungstechnischen Fertigkeiten zu einer erfolgreichen Krisenbewältigung. Das hat die Pandemiekrise deutlich aufgezeigt. Deshalb schlägt die SOG einen *Bundesführungsstab* auf nationaler Ebene vor, der fallweise modulartig ergänzt werden kann. Es braucht nach Meinung der SOG nun den Willen der politischen Behörden, eine krisentaugliche Organisation und entsprechend definierte Prozesse zu schaffen. Das kann u. a. auf den bestehenden Strukturen aufgebaut werden, muss aber zwingend weitergehen, als nur die bereits vorhandenen Systeme und Regeln zu verbessern, wie es in 4.2.9 vorgeschlagen wird. Diese Überlegungen sind nach Meinung der SOG im Unterkapitel 4.2.9 zu berücksichtigen. Zudem sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) hier ebenfalls aufzuführen.

Im Weiteren verlangt eine erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatz- und durchhaltefähig sind, vor allem jene, die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren, also *Armee, Zivilschutz und Feuerwehr*. Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er schlicht und einfach kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die Bewältigung einer Krise notwendig ist.

Hinsichtlich „Verbesserung der Bestände von Zivilschutz und Armee“, ebenfalls zum Unterkapitel 4.2.9, auf S. 41 unten soll die Formulierung neu wie folgt lauten:

Sicherstellung der notwendigen Bestände von *Armee und Zivilschutz*, z. B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und durch bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Berufs-/Zivilleben.

Der Satz „Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems“ ganz unten auf S. 41 ist zu streichen. Stattdessen empfiehlt die SOG die Aufnahme des auch sicherheitspolitisch relevanten Satzes: Konkrete Massnahmen zur bewussten *Erhöhung des Frauenanteils* bzw. zur *Inklusion der Frauen in der Armee* werden erarbeitet und sollen zeitnah zur Umsetzung gelangen.

E. Detaillierte Stellungnahme zu Kapitel 5: Fazit

Formelle Hinweise der SOG zu Kapitel 5, S. 42, mit Anpassung folgender Sätze:
Das Umfeld ist weniger stabil, als es vor *zwanzig* Jahren war (statt: vor zehn oder...).
So sind Cyberangriffe... zu vitalen, *zusätzlichen* Bedrohungen für Staat... geworden.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHE OFFIZIERSGESELLSCHAFT (SOG)

Der Präsident:



Oberst i Gst Stefan Holenstein

Der Generalsekretär:



Oberst Olivier Savoy



Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern
Per Mail an:
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

**Sozialdemokratische
Partei der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Bern, 16. August 2021

Tel. 031 329 69 69

SP-Stellungnahme zum sicherheitspolitischen Bericht 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen.

Zusammenfassende Evaluation des Berichts:

Die Analyse der Bedrohungslage sowie die sicherheitspolitischen Ziele sind sehr zufriedenstellend (trotz gewisser Mängel), die Umsetzung folgt jedoch nicht der Analyse. Es werden zwar die richtigen Bedrohungen benannt (Cyberraum und Desinformation werden prominent erwähnt), jedoch ist man nicht konsequent genug, um festzustellen, dass eine entschiedene Umsetzung des sicherheitspolitischen Berichts 2021 einen radikalen Umbau der Armee bräuchte.

Es ist klar, dass der Bericht in erster Linie analytischer Natur ist und nicht die Aufgabe hat, eine Umstrukturierung der Armee vorzuschlagen. Deshalb wäre es auch unfair, den Bericht dafür zu kritisieren, dass er in den Reformvorschlägen zu wenig weit geht. Gleichzeitig bietet der Bericht die Grundlage für zukünftige Reformen. Heute schon darf die mangelnde Umsetzung kritisiert werden. Die Kritik richtet sich also weniger an die Verfasser:innen des Berichts und mehr an das VBS als Ganzes. Die untenstehenden Punkte fokussieren sich vor allem auf die zu kritisierenden Aspekte des Berichts bzw. dessen Umsetzung. Trotz den nachfolgenden kritischen Bemerkungen ist der analytische Teil des Berichts unter dem Strich zu begrüßen.

Konfliktbild: *Bedenkt die für die Schweiz geltenden Bedingungen ungenügend und erschwert die differenzierte Bewertung sicherheitspolitischer Instrumente.*

Das mehrfach verwendete Konzept des «hybriden Konflikts» und der «Grauzone» bleibt vage. Insbesondere dienen diese schwammigen Konzepte dazu, praktische jegliche Umsetzung zu rechtfertigen. Wer unter welchen Umständen überhaupt welche Instrumente gegenüber der Schweiz anwenden wollte, macht der Bericht nicht deutlich. Es dominiert die breite, undifferenzierte Palette an Bedrohungen. Damit lässt sich aber die prioritätengerechte Entwicklung der sicherheitspolitischen

Mittel kaum zufriedenstellend konzipieren. Statt Rechtfertigungen für ein grosses Militär zu suchen, sollte mutiger gedacht werden: Ob die Schweiz nicht nur sehr unwahrscheinlich mit dem Einsatz von Fernwaffen oder Sondereinheiten konfrontiert würde; Ob in einem solchen Fall die Eskalationsdominanz ohnehin nicht wahrscheinlich beim Gegner liegen würde, womit die Handlungsfähigkeit insbesondere des Schweizer Militärs stark eingeschränkt wäre; Und mit welchen Instrumenten derartige Konfliktsituationen überhaupt erst effizient und effektiv verhindert werden können. Andererseits sollte der Bericht konkret vorliegende Bedrohungen, etwa im Cyberbereich oder durch die Nutzung neuer Technologien durch nichtstaatliche Akteure, stärker betonen. Es gilt, das Konfliktbild mehr von der Schweiz aus und weniger entlang der auf Grossmächte und andere Regionen zentrierten Fachdiskussionen zu denken.

Sicherheitspolitisches Umfeld: *Einseitige und negative Darstellung: Angebliche Unsicherheiten überall.*

Widersprüchlichkeiten in Kauf nehmend, wird betont, was nach Unsicherheit aussieht. So wird einerseits auf die kaum kurzfristige Konfrontation zwischen Russland und den westlichen Staaten hingewiesen. Statt allerdings zu reflektieren, inwieweit diese auf den Westen kohäsionsstiftend wirkt und welche Folgen das wiederum für die Schweiz hat, betont der Bericht Gegensätze innerhalb der NATO. In Verkennung einer komplexen Beziehung zeichnet er gar die Türkei als Richtung Russland driftend. In Ermangelung wahrscheinlicher Probleme versucht das VBS erneut, unwahrscheinliche Bedrohungspotenziale zu plausibilisieren. Der erpresserische Einsatz von Fernwaffen wird als mögliche Bedrohung erwähnt. Seit 2010 ist es jedoch zu nur einem entsprechenden Fall im Rahmen des Jemen-Kriegs gekommen. Selbst Nordkorea, Pariastaat und Raketenmacht, schreckt aus guten Gründen vor solchen Aktionen zurück. Der Bericht verweist praktisch nur auf Unsicherheiten und kaum auf stabile Strukturen. Laut Bericht wird praktisch alles unsicherer und es kommen neue Gefahren dazu, während die alten Risiken genauso akut bestehen bleiben. Während Cyberangriffe und Desinformationskampagnen heute jedoch eine reale Gefahr darstellen, sind Angriffe mit Panzern oder Kampffjets auf die Schweiz ein Szenario aus dem Kalten Krieg. Es gilt also, sich verstärkt auf die neuen Sicherheitsrisiken einzustellen und gleichzeitig einzugestehen, dass die Angriffsszenarien des 20. Jahrhunderts nicht unverändert weiterbestehen, sondern unwahrscheinlicher wurden.

Armee: *Ausgestaltung der Schweizer Armee weiterhin nicht zu rechtfertigen.*

Im Wesentlichen bleibt unklar, weshalb die Schweiz eine weitaus grössere Armee braucht als die bündnisfreien europäischen Kleinstaaten Irland, Österreich und Serbien, die allesamt kein einfacheres sicherheitspolitisches Umfeld aufweisen. Ebenso unklar bleibt, wie dem kontinuierlich unterstrichenen Erpressungspotential von Fernwaffen – akzeptieren wir die Vorstellung für einen Moment – mit einer Politik begegnet werden kann, die mehr in eine überdimensionierte Kampfflugzeugflotte als in die bodengestützte Luft- und Raketenabwehr investiert.

Zumal sich die Luftwaffe trotz ihrer Flottengrösse ohne moderne (luftgestützte) Unterstützungsplattformen für elektronische Kriegsführung, Aufklärung und Überwachung kaum gegenüber einer modernen Mittel- oder Grossmacht behaupten könnte. Damit bleibt sie im Wesentlichen ein überdimensionierter Luftpolizeidienst. Auch ist sie nicht auf die im Bericht erwähnte Bedrohungslage angepasst (z.B. terroristische Angriffe durch kleine Drohnen). Weiterhin wird die Gefahr eines terrestrischen Angriffs auf die Schweiz als gering eingeschätzt. Und weiterhin lässt sich also mindestens das Ausmass der in den Armeebotschaften 2020 und 2021 vorgelegten Erneuerungen mechanisierter Kräfte nicht begründen. Darüber hinaus lässt sich insbesondere das Festhalten am Panzer 87 Leopard von Jahr zu Jahr weniger rechtfertigen (laut Armeebotschaft 2021 soll dieser noch bis Mitte der Dreissigerjahre genutzt werden). Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Schweiz Duellfähigkeit im Panzerkampf aufrechterhält und Personal für ein Grossgerät ausbildet, dessen Ausserdienststellung absehbar geworden ist. Auch im Hinblick auf die geltende Entwicklungsziele gilt es bei Stilllegungen mutiger vorzugehen.

Schwach ist der Bericht bei der Umsetzung des Ziels 4 (Kapitel 4.2.4): Freie Meinungsbildung und unverfälschte Information. Zur Erreichung dieses Ziels werden zwei Massnahmen erwähnt (S. 33): Die Gremien der sicherheitspolitischen Führung auf Stufe Bund befassen sich regelmässig mit dem Thema und unterbreiten bei Bedarf den Departementen oder dem Bundesrat Massnahmen gegen Beeinflussungsaktivitäten. Zudem wird der Austausch mit den Kantonen diesbezüglich weitergeführt. Diese Massnahmen gehen viel zu wenig weit. Es bräuchte einen Aktionsplan zur Analyse der sozialen Medien und der Suchmaschinen sowie eine Zusammenarbeit mit der EU in diesem Bereich. Die Umsetzung müsste nicht zwingend von VBS vorgenommen werden.

Auch Ziel 7 (Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen, Kapitel 4.2.7) muss besser umgesetzt werden: Es gibt nicht nur die beiden Enden des Spektrums: Totale Abhängigkeit vom Ausland oder komplette Autarkie. Stattdessen sollte man sich entscheiden, mit wem man zusammenarbeiten will und hier ist die Antwort klar: Lieber mit der EU zusammenarbeiten als von China abhängig sein. Parallel dazu kann die nationale Versorgungssicherheit gestärkt werden, jedoch darf man sich nicht der Illusion hingeben, die Schweiz könne eine komplette Versorgungssicherheit erreichen.

Technologiewandel: *Die Folgen für den neutralen Kleinstaat bleiben unterbelichtet.*

Der Einsatz künstlicher Intelligenz wird im Bericht zu wenig beleuchtet. Nur ein Beispiel: Bei jüngsten Erprobungen (Project Convergence 2020) ist es der amerikanischen Armee gelungen, die Reaktionszeit im Sensor-Wirkungsmittel-Verband (von der Aufklärung des Ziels bis zur Schussabgabe) von zwanzig Minuten auf zwanzig Sekunden zu setzen. Eine derart beschleunigte Kriegsführung dürfte Milizeinheiten vor grosse Herausforderungen stellen. Das avisierte Schweizer Heer voller kleiner, modularer und im Einsatz verteilter Einheiten wird stark von der Vernetzung seiner Mittel abhängig sein. Gerade im Cyberraum sind allerdings

Fortschritte zu erwarten, die Grossmächten im Vergleich zur Schweizer Armee weitere Vorteile verschaffen werden. So begrenzt der Einfluss der Schweiz auch ist: Der Einsatz für Formate jeglicher Art, die einen Beitrag zur Einhegung des Rüstungswettlaufs und der Entwicklung neuer Technologien leisten, sollte im Bericht weitaus stärker zur Geltung kommen. Auf der anderen Seite sollte die Zukunftsfähigkeit der Milizarmee kritisch diskutiert werden – nicht zuletzt im Hinblick auf die Anpassung ihrer Grösse an das von ihr zu erwartende Leistungspotential, d.h. nach unten.

Sicherheitsaussenpolitik: *Eine stärkere Ausrichtung auf die Kooperative Sicherheit ist notwendig.*

Es ist erfreulich, dass sich die Schweiz für eine Stärkung der OSZE einsetzt und sich an deren Missionen beteiligt (S. 30). Dieses Engagement sollte jedoch verstärkt werden. Die Gefahren des 21. Jahrhunderts lassen sich zunehmen nicht mehr allein auf nationaler Ebene bekämpfen: Eine Pandemie ist das aktuellste Beispiel dafür. Die multilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik muss gefördert werden. Die OSZE ist dafür die wichtigste Plattform, da sie – im Gegensatz zur NATO – sich nicht an der Blockbildungs-Logik des Kalten Krieges orientiert, sondern den Dialog zwischen «non-like-minded» Staaten erlaubt. Genau dieser Dialog ist heute wichtiger denn je: Anstatt in die «NATO vs. Russland Logik» zurückzufallen, muss eingesehen werden, dass man den Gefahren des 21. Jahrhunderts nur gemeinsam entgegentreten kann. Deshalb sollte sich die Schweizer Sicherheitspolitik bedeutend stärker auf das Konzept der Kooperativen Sicherheit¹ ausrichten.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident

¹ <https://www.cooperative-security-initiative.org/de/initiative-fur-kooperative-sicherheit/>



Severin Meier
Politischer Fachsekretär



Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Per Mail: patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 10. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zu oben genannter Vernehmlassung Stellung nehmen zu können. Wir haben unsere Fachsektion, die Konferenz der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD, für die inhaltliche Prüfung des Berichtes beigezogen.

Analyse- und Grundlagendokument für die Schweizer Sicherheitspolitik

Der Städteverband und seine Sektionen begrüssen den Ansatz des Bundesrats, die Sicherheitspolitischen Berichte in geringerem Umfang, dafür in höherer Kadenz vorzulegen. Der Bericht führt gemäss Begleitschreiben klare inhaltliche Ziele und Prioritäten für die Schweizer Sicherheitspolitik sowie konkrete Massnahmen auf.

Wie im Berichtsentwurf richtigerweise festgehalten wird, ist die Sicherheitspolitik in der Schweiz eine **Verbundaufgabe**. Das vom Bundesrat deklarierte breite Verständnis von Sicherheitspolitik unterstützen und teilen wir. Aus Sicht des Städteverbandes und seiner Sektionen sollte diesem integralen Verständnis, das verschiedene Herausforderungen in den Aufgabenbereichen aller Staatsebenen umfasst, noch stärkere Bedeutung beigemessen werden. Nur so können die Sicherheitspolitischen Berichte ihrem Anspruch gerecht werden, Grundlagendokumente für die Sicherheitspolitik der Schweiz zu sein (S 2).

Die Städte sind von sicherheitspolitischen Fragestellungen unmittelbar und oft in erhöhtem Ausmass betroffen. Sie erfüllen zentrale Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit. Vor diesem Hintergrund erneuern wir unsere bereits zum Bericht 2016 eingebrachte Forderung, der **Rolle der Städte stärker Nachachtung zu verschaffen**.

- ➔ "Die Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sicherheitsbereich sollen reibungslos und effizient zusammenarbeiten und koordiniert sein (S. 26)." Die Städte, die über sicherheitspolitisch relevante Instrumente in der Schweiz verfügen, bieten bei der Förderung dieses Ziels gerne Hand.



Ein Einbezug der Städte – und nicht nur der Kantone – wäre auch bei der Erarbeitung der Sicherheitspolitischen Berichte aus unserer Sicht sachdienlich. Wir erlauben uns zudem den redaktionellen Hinweis, dass eine konsequente Erwähnung der kommunalen Ebene im Berichtstext sicherzustellen ist; teilweise sind die Gemeinden erwähnt, teilweise ohne ersichtlichen Grund nicht. So fehlen die Gemeinden zum Beispiel in der auf S. 41 erwähnten Massnahme: "Klärung und Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von *Bund und Kantonen* bezüglich Prozessen, Kontakt- und Anlaufstellen aufgrund der Erkenntnisse aus der Covid-19-Krise".

Zu einzelnen Aspekten haben wir folgende Anmerkungen und Anträge:

Katastrophen und Notlagen

Der Städteverband und seine Sektionen teilen die Einschätzung des Bundesrates: Die Covid-19-Pandemie hat deutlich gemacht, wie verletzlich die dicht besiedelte Schweiz ist. Klimawandel, Digitalisierung und Urbanisierung bringen weitere Risiken mit sich.

Ebenfalls deutlich vor Augen geführt hat die Pandemie, dass solche Herausforderungen nur gemeinsam bewältigt werden können. Der fehlende Einbezug der Gemeinden und Städte in den beschleunigten politischen Entscheidungsprozess stand im Widerspruch zur Bundesverfassung: Diese hält die Eidgenossenschaft ausdrücklich dazu an, bei ihrem Handeln die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen zu beachten. In der Pandemie gab und gibt es keine anderen staatlichen Organe, die näheren Kontakt mit Menschen pflegen, die von der Krise indirekt oder direkt betroffen sind. Wären diese Erfahrungen besser berücksichtigt worden, hätten sich verschiedene gesetzgeberische Pirouetten vermeiden lassen. Nichtsdestotrotz waren und sind die Städte bestrebt, beim Bund und in den Kantonen ihre praktischen Erfahrungen in der Pandemiebewältigung einzubringen.

➔ Ein verstärkter Einbezug der städtischen Ebene ist angezeigt.

Auch von der klimabedingten Zunahme an Naturereignissen und Unwettersituationen sind die Städte direkt betroffen. Häufige Unwetter bringen auch die städtischen Feuerwehrgesellschaften an die Grenze desjenigen Einsatzaufkommens, welches sie maximal bearbeiten können. Schutz & Rettung Zürich etwa weist in diesem Zusammenhang zudem darauf hin, dass Einsatzzentralen bei solchen Entwicklungen rasch zum Flaschenhals werden können, da sie aus dem Alltagsbetrieb umgehend in eine "Unwetterorganisation" wechseln müssen, was mit dem regulären Personalpool nur bedingt möglich ist. In der Konsequenz müssen Einsatzzentralen der Feuerwehr ihre Organisationsform auf immer häufiger auftretende Spitzen hin anpassen und in der Lage sein, aus dem Stand zu reagieren.

Kritische Infrastrukturen

Mehrfach erwähnt der Bericht die zunehmenden Gefahren in Bezug auf kritische Infrastrukturen. In diesem Zusammenhang weisen wir auf die direkte Betroffenheit von Sicherheitsorganisationen sowie Abhängigkeiten von Dritten hin. Die Bedeutung von IT-Systemen privater Dienstleister nimmt zu. Insbesondere Alarmierungs- und Kommunikationssysteme sind systemrelevante und sehr sensible Bereiche, welche bei Störungen oder Ausfall (z.B. durch Cyberangriffe) die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stark erschwert oder gar verunmöglicht. Beispielsweise könnten Notrufe oder die Aufgebote von Einsatzkräften verunmöglicht werden. Telekommunikationsanbieterinnen, Alarmierungssystembetreiber



(Pager) und zahlreiche weitere Softwarebetreiber sind immer häufiger durch Schnittstellen untereinander verbunden. Die Notwendigkeit einer Redundanz von Alarmierungs- und Telekommunikationssystem mittels sicherem Datenverbund wurde bereits in der Sicherheitsverbandsübung 14 erkannt und 2019 nochmals unterstrichen.

- ➔ Private Systembetreiber sind verstärkt in die Thematik der kritischen Infrastrukturen einzubeziehen und haben sich umfassend durch geeignete Vorkehrungen vor Ausfällen etc. zu schützen.
- ➔ Strategische Projekte des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS wie SDVS (Sicheres Datenverbundsystem) und MSK (mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem) müssen vorangetrieben werden (vgl. S. 38). Das BABS muss dazu befähigt und beauftragt werden, seinem gesetzlichen Auftrag nachzukommen (Art. 18-21 BZG, SR 520.1).

ABC-Thematik

Nach mehreren Jahrzehnten, wo sich die ABC-Themen (atomare, biologische und chemische Gefahren) für die nicht-militärischen Organisationen auf die Bewältigung von Unglücken oder von technische Störungen beschränkte, weist der Bericht darauf hin, dass sich durch vermehrt auftretende Pandemien und Tierseuchen ("B"-Themen) sowie durch den bewussten Einsatz von C-Kampfstoffen durch Kriminelle, terroristische Organisationen oder staatliche Akteure eine neue Bedrohungslage ergibt.

- ➔ Zivile Einsatzorganisationen sind auf die Thematik von kriminell eingesetztem C-Kampfstoff zu sensibilisieren. Einsatzvorbereitungen und Konzepte dazu sind in der ganzen Schweiz auszuarbeiten.

Extremismus und gewalttätiger Terrorismus

Der Städteverband und seine Sektionen teilen die Auffassung, dass die gegenwärtige Gesundheitskrise und die Digitalisierung mit ihren Filterblasen und Echokammern die Radikalisierung von Personen tendenziell begünstigen können (S. 5, Gesellschaftliche Polarisierung).

Aus unserer Sicht kann der Mehrwert der begrifflichen Differenzierung zwischen Terrorismus und Gewalttätigem Extremismus im Kapitel "Lage" hinterfragt werden. Abschnitt 2.3.3 behandelt unter dem Titel "Terrorismus" lediglich dschihadistisch motivierte Gewalttaten. Abschnitt 2.3.4 hält bezüglich Gewalttätigem Extremismus fest, dass die Übergänge fließend sind und im Besonderen die in Europa häufigeren Angriffe von Einzelpersonen mit rechtsextremistischer Gesinnung vermehrt Angriffen gleichen, die als terroristisch qualifiziert werden können. Zu den Attentaten in Morges (19.09.2020) und Lugano (24.11.2020) hält der Bericht fest, dass die gewalttätige Orientierung ebenso in persönlichen und psychischen Krisen wie in ideologischen Überzeugungen wurzelt (S. 15). Zu begrüssen ist, dass solche Phänomene, die aus unserer Sicht gesamthaft und nicht isoliert in Bezug auf bestimmte Ideologien zu betrachten sind, in der Formulierung des sicherheitspolitischen Ziels Nr. 6 gemeinsam adressiert werden (S. 25).



Die zivilen Rettungsorganisationen der Städte sind auf Terroranschläge mit Feuerwaffen, Messern und Sprengmitteln, wie sie in den letzten Jahren in Europa stattfanden, teilweise vorbereitet. Komplexere Szenarien können jedoch nur schwierig antizipiert werden. Besondere Wichtigkeit erlangen dabei eintrainierte Abläufe in der Einsatzführung sowie der Kommunikation.

- ➔ Die Führungskräfte aller (grösseren) Einsatzorganisationen in der Schweiz haben sich auf entsprechende Einsatzlagen aktiv vorzubereiten. Entsprechende Konzepte sind laufend anzupassen, gemeinsame Stabsübungen sollten angestrebt werden.

Stärkung der Lageverfolgung

Mehrfach weist der Bericht auf die Wichtigkeit einer laufenden, aktiven und stark vernetzten Lageverfolgung (Lageverbund) hin.

Der laufende Austausch von Lageinformationen im Alltag wird durch die föderalen Strukturen der Schweiz erschwert. Die Digitalisierung eröffnet hier neue Möglichkeiten, welche bereits durch entsprechende Lageapplikationen lokal genutzt werden. Schweizweite Projekte wie das "Integrierte Lagebild ILB 4.0", welches von elf schweizerischen Polizeiorganisationen und Schutz & Rettung Zürich getragen wird, versuchen, dieses Manko zu beheben und die Zusammenarbeit in der Lageverfolgung und -aufbereitung im Alltag (endlich) vorwärts zu bringen.

Der Bericht erwähnt mehrfach die Verbesserung der Zusammenarbeit im Thema "Lage" zwischen dem Bund und den Kantonen. Heute verfügen ländliche Kleinkantone mit per se stark reduzierter Gefährdungslage über direktere und bessere Informationen als die grossen Städte mit ihrer dichten Bevölkerungsstruktur.

- ➔ Die grossen Städte sind in den Lageverbund, resp. in die strategischen Vorhaben des BABS zwischen Bund und Kantonen gleichwertig und auf Augenhöhe einzubeziehen, um Informationsdefizite und Zeitverzögerungen bei der Gefahrenabwehr zu verhindern.

Resilienz und Versorgungssicherheit

Zu Recht weist der Bericht auf die Wichtigkeit einer verbesserten Resilienz gegenüber Krisensituationen hin. Der im Bericht besonders erwähnte Punkt der "Klärung der Weiterverwendung der Schutzräume" dürfte aus unserer Sicht nur zu kleinen Verbesserungen der Resilienz führen. Viel zentraler dünken uns die Aufrechterhaltung der Kommunikationsfähigkeit auch ohne funktionierendes Internet sowie der Ausbau der Pflichtlager, deren Bedeutung die COVID-19-Pandemie eindrücklich vor Augen führte.

Dienstpflicht und Milizsystem

Der Anpassungsbedarf beim Dienstpflichtsystem hat aus Sicht des Städteverbandes und seiner Sektionen nicht an Dringlichkeit eingebüsst. Wie die damalige KSSD-Vertreterin anlässlich einer Anhörung der Studiengruppe Dienstpflichtsystem im Jahr 2015 ausführte, wird die sogenannte Wehrgerechtigkeit nicht von alleine zurückkehren und es ist eine ganzheitliche Revision angezeigt. Ein Dienst für die



Allgemeinheit macht aus unserer Sicht durchaus Sinn – gerade auch in den Städten. Ein Dienstpflichtsystem der Zukunft muss aber dem Grundsatz Rechnung tragen, dass Frauen und Männer gleichberechtigt sind. Ein grundlegend neu konzipiertes Modell sollte offen sein für die Erfüllung der Dienstpflicht in der Armee, Zivildienst, Zivilschutz, Feuerwehr, Gesundheitswesen sowie allenfalls in weiteren Bereichen. Besondere Beachtung ist den Beständen Feuerwehren zu schenken, die auch in den Städten unabdingbar für den Schutz von Menschenleben und Sachen ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

**Konferenz der Städtischen Sicherheits-
direktorinnen und -direktoren**
Co-Präsident

Martin Merki
Sozial- und Sicherheitsdirektion Luzern

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband



Generalsekretariat VBS
Patrick Gansner
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Stiftung zur Förderung der Übermittlungs-
und Führungsunterstützungstruppen der Schweizer Armee

c/o Fritz Rüfenacht
Lützelfühstrasse 39
3415 Rüegsauschachen
www.stiftung-uemfu.ch

Rüegsauschachen, 16. August 2021

Stellungnahme zum Berichtsentwurf "Sicherheitspolitik der Schweiz"

Sehr geehrter Herr Gansner

Mit Ihrem Schreiben vom 28. April 2021 hat Frau Bundesrätin Viola Amherd interessierte Kreise eingeladen, am Vernehmlassungsverfahren zum Sicherheitspolitischen Bericht teilzunehmen. Wir danken Frau Bundesrätin Amherd für diese Möglichkeit und nehmen diese hiermit gerne wahr.

Die 1971 gegründete, unabhängige "Stiftung zur Förderung der Übermittlungs- und Führungsunterstützungstruppen der Schweizerischen Armee" pflegt ein Netzwerk zwischen Armee, Miliz und branchenspezifischer Industrie. Die Mitglieder des Stiftungsrates sind mehrheitlich aktive oder ehemalige Miliz-Stabsoffiziere der Führungsunterstützungstruppen.

Die für die Armee stark zunehmende Bedeutung der Führungsunterstützung setzt die zeitgerechte Bereitstellung komplexer zivil-militärischer Informations- und Kommunikationstechnologien voraus. Der Stiftungsrat erachtet daher neben der Zusammenarbeit zwischen Armee, Miliz und Industrie auch die mittel- und längerfristige, zielgerichtete Ausrichtung der Armee – insbesondere im Bereich der Führungsunterstützung und des Cyber Defence – als äusserst wichtig. Aus diesem Grund begrüsst es der Stiftungsrat sehr, dass der Bundesrat die Absicht hat, in Zukunft in kürzeren Abständen von wenigen Jahren sicherheitspolitische Berichte vorzulegen und für interessierte Kreise in die Vernehmlassung zu schicken.

Der umfassende Berichtsentwurf überzeugt durch klare Gliederung, Tiefgang und analytische Schärfe. Unsere Stellungnahme richtet sich nicht nur auf Punkte, welche thematisch mit den Zielen und Zwecken unserer Stiftung zu tun haben. Vielmehr möchten wir auch zu jenen Punkten Stellung nehmen, welche unseres Erachtens präzisiert, ergänzt oder sogar korrigiert werden müssen. Nachfolgend finden Sie in chronologischer Reihenfolge zum Berichtsentwurf unsere auf die Kapitel referenzierte Stellungnahme. In kursiver Schrift der Originaltext des Berichtsentwurfs.

2.1.3 Technologischer Fortschritt (Seite 5, letzter Abschnitt)

"Auf jeden Fall ist mit einer eingeschränkten Handlungsfreiheit bei der Auswahl und Beschaffung von neuen Technologien zu rechnen, wie der Zwist um die Nutzung von chinesischen Technologien durch westliche Staaten bereits zeigt."

Kommentar: Aus technologischer Sicht verliert Europa zunehmend den Anschluss, und es ist festzustellen, dass die asiatischen Staaten und insbesondere China im Bereich Kommunikation und IoT (Internet of Things) schneller und innovativer sind. Als Alternative bieten sich oftmals nur Produkte aus den USA an. Dadurch erhöht sich aber die bereits bestehende Abhängigkeit gegenüber den USA.

Da zudem seit einigen Jahren viele Regierungen, Forschungsorganisationen und Technologiefirmen in die Entwicklung von Quantentechnologien investieren, wird der Einsatz von Quantencomputern immer wahrscheinlicher. Die gigantische Rechenleistung von Quantencomputern kann dem Besitzer dieser neuen Technologie unschätzbare Vorteile verschaffen, wie beispielsweise beim Entschlüsseln von chiffrierten Informationen.

2.1.4 Gesellschaftliche Polarisierung

Kommentar: Durch eine gewollte und zelebrierte *"politische Korrektness"* und durch soziale und staatliche Medien werden Themen tabuisiert und lassen einen offenen Diskurs teilweise nicht mehr zu. Beispiele sind Migration, Rassismus, Antifa, Covid, CO₂ usw. Dabei bekennen sich zunehmend die Vertreter der Medien offen zu ihrer Gesinnung. Dadurch wird der neutrale Berichterstatter zum Meinungsbildner oder zensiert unliebsame Meinungen (Bsp. Facebook Trump). Dies führt u.a. wie erwähnt zur Polarisierung der Gesellschaft.

2.2 Sicherheitsrelevantes Umfeld der Schweiz (Seite 9, zweitletzter Abschnitt)

"Die Konfrontation zwischen den USA, Israel und den arabischen Golfstaaten einerseits und Iran andererseits wird die Dynamik in der Region weiterhin prägen. Eine militärische Eskalation scheint wenig wahrscheinlich, könnte aber beispielsweise durch einen militärischen Zwischenfall oder durch einen massiven Ausbau der iranischen Uran-Anreicherungsaktivität ausgelöst werden."

Textvorschlag: Die Konfrontation zwischen den USA, Israel und den arabischen Golfstaaten einerseits und Iran andererseits wird die Dynamik in der Region weiterhin prägen. Der Iran überschreitet die vom JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) vorgegebenen Limiten der Urananreicherung sowohl im Grad der Reinheit als auch in der Quantität bei Weitem, was die regionale Instabilität fördert.

2.2 Sicherheitsrelevantes Umfeld der Schweiz (Seite 10, mittlerer Abschnitt)

"Die strategische Abschreckung zwischen den USA und Russland bleibt trotz der Erosion des Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimes für die kommenden Jahre erhalten."

Kommentar: In Bezug auf die potenziellen Eskalationen möchten wir darauf hinweisen, dass sich Russland durch die Osterweiterung der NATO hintergangen fühlt. Es gibt dazu unterschiedliche Sichtweisen und Interpretationen, die zwar aus westlicher Sicht nicht belastbar sind, aber aus Sicht Russlands nachvollziehbar sind. Es wäre um der Neutralität Genüge zu tun, zu erwähnen, dass gegenseitige unnötige Provokationen zu einer Verschlechterung der Beziehungen geführt haben.

2.2 Sicherheitsrelevantes Umfeld der Schweiz (Seite 12)

Kommentar: Eine mögliche Instabilität innerhalb der arabischen Golfstaaten sollte in der grauhinterlegten Zusammenfassung ebenfalls erwähnt werden.

2.3.3 Terrorismus (Seite 15, dritter Abschnitt)

Kommentar: Obwohl Terrorakte in der Schweiz bis heute nur von Individuen oder kleinen selbständig agierenden Gruppen durchgeführt wurden, sind staatlich organisierte Terroranschläge auf die Schweiz oder benachbarte Staaten nicht auszuschliessen. Grossangelegte, von einem dritten Staat organisierte Terroranschläge in Europa können die Sicherheit der Schweiz gefährden, wie z.B. europaweiter Ausfall der Stromversorgung.

2.3.9 Katastrophen und Notlagen (Seite 20, vierter Abschnitt)

"Für technikbedingte Gefahren ist wesentlich, dass die Abhängigkeit der Gesellschaft von Infrastrukturen (z.B. Stromversorgung, Verkehr, Mobilfunk) zunimmt."

Vorschlag zur Ergänzung: Für technikbedingte Gefahren ist wesentlich, dass die Abhängigkeit der Gesellschaft von Infrastrukturen (z.B. Stromversorgung, Internet, Verkehr, Mobilfunk) zunimmt. Die zunehmende Digitalisierung zur Steuerung der Stromnetze (intelligente Stromnetze bzw. Smart Grids) erhöht die Verletzlichkeit durch Cyberangriffe.

3.2 Sicherheitspolitische Interessen (Seite 24, Ziffer 3)

"Sicherheit der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen: Diese müssen vor Androhung und Anwendung von Gewalt und Sabotage wie auch vor Naturgefahren und technischen Störungen geschützt sein, damit Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig funktionieren können; dafür braucht es auch Resilienz im Hinblick auf Krisenlagen."

Vorschlag zur Ergänzung: Damit die wirtschaftliche Landesversorgung in plötzlichen und unerwarteten Krisenlagen gewährleistet werden kann, ist eine erhöhte Versorgungsautonomie anzustreben.

3.3 Sicherheitspolitische Ziele (Seite 25, Ziel 3)

Kommentar: Zur Verhinderung der mit hybrider Konfliktführung verbundenen Phänomene gehört auch der physische Schutz bzw. der Objektschutz. Kritische Infrastrukturen müssen ausreichend geschützt sein, wie z.B. wichtige Mobilfunkanlagen.

4.2.8 Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit (Seite 38, dritter Abschnitt)

"Erfolgreiche Bewältigung von Ereignissen setzt eine sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung voraus..."

Vorschlag zur Ergänzung: *Erfolgreiche Bewältigung von Ereignissen setzt eine sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung voraus, insbesondere zwischen den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes.* Diese Kommunikationsinfrastruktur setzt ein hohes Mass an Stromautonomie, Cybersicherheit und physischem Schutz voraus.

Kommentar: In Katastrophen und Notlagen ist die Bevölkerung auf Information, Warnung und Alarmierung der Behörden angewiesen. Systeme wie Polyalert, Alertswiss, ICARO (Information Catastrophe Alarme Radio Organisation) und IBBK (Information der Bevölkerung durch Bund in Krisenlagen) unterstützen diese. Die Verbreitung des Radioempfangs UKW wird 2022/2023 abgestellt. DAB+ als Nachfolgetechnologie wird UKW ablösen. Dieser Aspekt der zukünftigen Information der Bevölkerung in Katastrophen und Notlagen sollte unbedingt durch die Fachstellen ergänzt werden.

Schlussbemerkung

Der vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickte Sicherheitspolitische Bericht legt nicht nur die Gestaltung der Sicherheitspolitik im Allgemeinen sondern ebenso die Ausrichtung der Schweizer Armee fest. Damit liefert der Sicherheitspolitische Bericht auch die Basis für kontinuierliche und notwendige Anpassungen der Armee. Dies erachtet der Stiftungsrat als absolut entscheidend, denn Risiken und Bedrohungen können sich heute und morgen sehr rasch und drastisch ändern. Insbesondere aus Sicht der Übermittlungs- und Führungsunterstützungstruppen sind zielgerichtete, stetige Anpassungen zu begrüßen, denn diese Truppengattung hat sich wie kaum eine andere stetig dem technologischen Wandel anzupassen, um ihren Auftrag erfolgreich erfüllen zu können.

Mit freundlichen Grüßen



Walter Kägi
Präsident des Stiftungsrats



Reto Gattiker
Vizepräsident des Stiftungsrats



Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Elektronisch an:
Patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch

Bern, 18. August 2021

Sicherheitspolitischer Bericht

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der rubrizierten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage.
Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP begrüsst grundsätzlich die Veröffentlichung eines Sicherheitspolitischen Berichts. Der aktuelle vorliegende Bericht limitiert sich aber auf eine Analyse der Bedrohungen und Gefahren, welche sich in den letzten Jahren nicht grundsätzlich verändert haben. Konkreten Bedrohungen stehen leider vagen Zielformulierungen gegenüber. Die Haltung im Bericht, dass die Schweiz in einer vermehrt interdependenten Welt grundsätzlich vermehrt Kooperationen eingehen muss und in Gremien wie dem UNO-Sicherheitsrat Einsitz einnehmen soll, erhöht jedoch die Verletzlichkeit der Schweiz. Der Bericht ist zudem eine verpasste Chance, konkrete Massnahmen bezüglich dem Sicherheitsverbund Schweiz einzuleiten. Es fehlen insbesondere Denkanstösse, um das «Erfolgsmodell Milizarmee Schweiz» sicherzustellen. Dabei sollte die Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz ein zentraler Lösungsansatz darstellen.

Der Bundesrat beabsichtigt, mindestens einmal pro Legislaturperiode einen sicherheitspolitischen Bericht zu verfassen. Der vorliegende Bericht wird jedoch dem aktuellen Anspruch, inwieweit die Schweizer Sicherheitspolitik und ihre Instrumente sich der veränderten Bedrohungslage anpassen müssen, nicht gerecht. Dem strategischen Krisenmanagement (wie im Postulat 21.3449 gefordert) wird keine Bedeutung zugemessen. Die Bildung von strategischen Krisenstäben, welche die Entscheidungsgrundlagen des Bundesrates in den verschiedensten Krisen erarbeiten sollten, werden ausgeklammert. Dies stellt die Handlungskompetenz des Bundesrates in seiner Gesamtheit in Frage.

Getrübte sicherheitspolitische Wahrnehmung bezüglich der Weltordnung

Die Gliederung des konzisen Berichts in drei Teile; Lage, sicherheitspolitische Interessen und Ziele sowie Umsetzung scheint auf den ersten Blick zielführend. Jedoch sind die Aussagen politisch motiviert, es wird ein Weltbild einer liberalen Weltordnung beschworen, in welchen die Notwendigkeit der Kooperation und

Wichtigkeit von Internationalen Organisationen hochgehalten wird. Deshalb wird die Wichtigkeit von Akteuren, wie dem UNO-Sicherheitsrat, im Bericht einseitig unterstrichen. Dieses vorherrschende Weltbild der Bundesverwaltung, welche die Schweiz in den UNO-Sicherheitsrat treibt, bedeutet die defacto Aufgabe der Unabhängigkeit der Schweiz, welche die Schweiz seit Jahrhunderten hochhält. Wie die Schweiz ihre «Guten Dienste» in einem Umfeld sich zunehmend konkurrenzieren-der Grossmächte anbieten soll, aber gleichzeitig Einsitz in einem solchen Gremium nimmt, welches über Tod oder Leben entscheidet, wird von den Autoren des Berichts beispielsweise nicht erläutert. Weitere grundlegende Fragen wie eine Kosten- und Nutzenanalyse bei Teilnahmen und Assoziierungen an sicherheitsrelevanten EU-Projekten (z.B. Aussenschutz der EU-Grenzen (Frontex)) werden nicht thematisiert.

Lageanalyse: Ausführlich, aber fehlende Gewichtung und Konsequenzen

Der Bericht unterstreicht zwar zurecht, dass sich die Bedrohungs- und Gefahrenlage in den letzten Jahren nicht grundlegend verändert, sondern nur nuanciert hat. Leider begnügt sich der Bericht damit, eine Aufzählung von relevanten Akteuren zu liefern, anstatt diese Akteure in ein passendes realpolitisches Umfeld einzuordnen sowie eine Gewichtung vorzunehmen. Einmal mehr erhält der Leser den Eindruck, dass die Autoren des Berichts den Staaten nur noch eine marginale Rolle im sicherheitspolitischen Umfeld zuordnen, und Bedrohungen als vorzugsweise chaotisch auftretend wahrnehmen. Ohne systematische Gewichtung der Bedrohungen – und zwar konkret für die Schweizer Bevölkerung – verliert der Sicherheitspolitische Bericht jedoch an Aussagekraft und Relevanz, da keine Konsequenzen gezogen werden können. Der Lesbarkeit halber sollte der Schwerpunkt der Lagebeurteilung auf die wichtigsten neueren Entwicklungen gelegt werden (z.B. Bedeutung von Cyberrisiken und Erstarken von identitären Bewegungen). Dazu kommen anhaltende Risiken wie islamischer und politischer Extremismus. Veränderungen, wie die Ausprägung von Duopolen (USA-China), welche sicherheitspolitisch ähnliche Konsequenzen wie während des Kalten Kriegs nach sich rufen, sollten nur dann unterstrichen werden, wenn sie einen direkten Einfluss auf den Sicherheitsverbund der Schweiz haben.

Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele: Keine Schwerpunktbildung

Die in Kapitel 3 aufgeführten 9 Ziele der Sicherheitspolitik stehen grösstenteils keinen klaren Forderungen für deren Zielerreichung (Kapitel 4) gegenüber. Grundsätzlich wird eine Weiterführung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik propagiert. Zwar werden in Kapitel 4.2 einzelne Aspekte vertieft behandelt, diese weisen aber mehrheitlich eine der Flughöhe nicht angepasste Granularität auf. Insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit scheint die Devise zu sein, überall dazu gehören zu müssen. Dabei wird einmal mehr eine Schwerpunktbildung vermisst. Der Auftrag an die Armee, sich vermehrt einer hybriden Bedrohung anzupassen (Kapitel 4.2.3), würde beispielsweise voraussetzen, nachhaltige Lösungen bei der Finanzierung aufzuzeigen. Diese werden aber nicht vor 2022 im Parlament diskutiert. Diesbezüglich scheint auch das von der Bundesverwaltung bevorzugte «norwegische Modell» (Wehrpflicht für Frau und Mann) in der Schweiz politisch nicht mehrheitsfähig ist. Jegliches Festhalten an diesem Modell verzögert deshalb die notwendigen Anpassungen bei der Finanzierung der Armee und deren Auftragserfüllung. Rasch umsetzbare Massnahmen, wie die Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz, sind notwendig. Dieser Schritt würde

sich positiv auf die finanzielle Ausstattung des Sicherheitsverbunds Schweiz auswirken und stellt eine wichtige nicht vermeidbare Konsequenz dar, welche im Sicherheitspolitischen Bericht abgebildet werden muss.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Marco Chiesa
Ständerat

Der Generalsekretär



Peter Keller
Nationalrat

Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Swiss Re AG
Mythenquai 50/60
8022 Zürich
www.swissre.com

2. Juli 2021

Swiss Re Stellungnahme: Die Sicherheitspolitik der Schweiz – Bericht des Bundesrates

Sehr geehrte Damen und Herren,

Im Namen von Swiss Re möchten wir Ihnen für die Gelegenheit danken, uns an der Vernehmlassung zum Bericht "Die Sicherheitspolitik der Schweiz" beteiligen zu können. Sehr gerne leisten wir unseren Beitrag zu diesem wichtigen Dokument.

Naturgemäss konzentrieren sich unsere Ausführungen auf jene Bereiche, die sich mit unseren Kernkompetenzen und den Erfahrungen aus unserer Geschäftspraxis decken.

Wir begrüssen die Auslegeordnung sowie die Formulierung von sicherheitspolitischen Interessen und Zielen im ersten und zweiten Teil des Berichts. Dies gibt ihm eine hohe inhaltliche und sachliche Qualität.

Der guten Beschreibung der Katastrophen und Notlagen-Risiken, denen die Schweiz ausgesetzt ist (Seite 20/21), und die zu Recht auch den Klimawandel erwähnt, würden wir aus unserer Sicht noch die zunehmende Verstädterung und damit auch eine stetig zunehmende Risikokonzentration hinzufügen.

Wir erlauben uns, zur Auslegeordnung zwei umfassendere Ergänzungen anzubringen, gerade auch im Lichte der Erfahrungen, die wir im Rahmen der COVID-19-Pandemie machen mussten.

Kapitel 2.3.1. "Bedrohungen aus dem Cyberraum":

- Bedrohungen durch Hacker, Cyberkriminelle und staatliche Dienste sehen wir nicht bloss bei der Infrastruktur und produzierenden Industrie. Durch COVID-19 fand im Dienstleistungssektor, und insbesondere im Finanzdienstleistungsbereich, eine grossflächige Verlagerung ins Home-Office statt. Dies brachte zum Teil erhebliche Herausforderungen für die Unternehmens-Cyber-Security mit sich. Die Schnittstelle Heimarbeitsplatz/Unternehmensnetzwerke erwies sich in der Folge oft als das schwächste Glied in der Kette. In den Lockdown-Phasen haben Cyber-Attacken (z.B. mit

- Erpressungssoftware) über alle Branchen hinweg zugenommen, wohl nicht zuletzt deshalb, weil Hacker um die Verwundbarkeit dieser Schwachstelle wussten.
- Eine besondere Herausforderung war die Situation für kleinere und mittlere Firmen, welche vor der Pandemie nicht über die benötigte Infrastruktur verfügten und nun zum Teil überstürzt sowie mit improvisierten Lösungen handeln mussten. Da diese kleineren und mittleren Firmen indes oft auch Teil des "Ökosystems" mit grösseren Unternehmen sind (z.B. Nutzung gemeinsamer Plattformen), können sie, da verwundbarer, als Einfallstor für Hacker dienen. Das kann im schlimmsten Fall sogar internationale Plattformen, wie z.B. Swift betreffen. Sollte ein Beeinträchtigung solcher Plattformen über einen Kanal aus der Schweiz erfolgen, hätte das wohl nicht nur direkte finanzielle und materielle Konsequenzen, sondern würde auch die Reputation des schweizerischen Finanzplatzes bzw. der Schweiz insgesamt tangieren.
 - Gerade aus diesem Grund scheint es uns angebracht, Diskussionen zwischen den Behörden und der Wirtschaft bzw. den Unternehmen nicht bloss auf kritische Infrastrukturen zu beschränken. Vielmehr wäre ein holistischer Ansatz für die gesamte Wirtschaft und alle Infrastrukturen zu begrüssen. Erste Schritte in diese Richtung sind bereits eingeschlagen worden (Aktivitäten vom NCSC und Swiss FS-ISAC). Wichtig wäre aber auch, eventuell das Mandat von MELANI/NCSC kritisch zu überprüfen.
 - Wir begrüssen den Hinweis im Bericht auf die zunehmende Konzentration bei den Lieferanten von Hard- und Softwarelösungen für die Digitalisierung von Geschäftsprozessen. Wir möchten ergänzend anfügen, dass diese Konzentration die Auswirkungen von Cyberangriffen auf zentrale Dienstleistungen nochmals akzentuiert, gerade in Zeiten von Spitzenauslastungen (z.B. Verwendung der gleichen Software wie MS Teams durch immer mehr Marktteilnehmer).
 - Einen letzten Punkt möchten wir zum Schluss noch kurz ansprechen: Es stellt sich nämlich die Frage, wie weit bei der Arbeit aus dem Home Office die individuelle Eigenverantwortung bezüglich Schutzmassnahmen reichen soll und ab welchem Punkt allenfalls auch eine aus dem Gewaltmonopol abgeleitete Schutzfunktion des Staates greifen soll, parallel zur Schutzfunktionen des Staates gegenüber dem Bürger in der analogen Welt (e.g., Diebstahl, Betrug, Verbrechen gegen die körperliche Integrität). Dies gilt übrigens nicht bloss für die spezielle Situation des Home Office, sondern generell für Bedrohungen aus dem Cyberraum, die einzelne Haushalte betreffen. Wir erlauben uns diesen Hinweis aufgrund seiner zunehmenden staatspolitischen und auch arbeitsrechtlichen Relevanz (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers).

Kapitel 2.3.9. "Katastrophen und Notlagen"

Die Pandemie hat die Wichtigkeit einer zuverlässigen Stromversorgung hervorgehoben. Die Anforderungen an letztere wird weiter zunehmen mit der voranschreitenden Digitalisierung und neuen Entwicklungen wie der Elektromobilität. Gleichzeitig weist der Bericht zu Recht auf das Risiko einer Strommangellage hin - gemäss der nationalen Risikoanalyse des BABS vom November 2020 das grösste Risiko für die Schweiz. Es wird noch verschärft durch das Fehlen eines institutionellen Rahmenabkommens mit der EU und einer fehlenden Strommarktregelung. Gerade die Pandemie machte deutlich, dass sich Regierungen in Krisen von nationalistischen und protektionistischen Impulsen leiten lassen und die Belieferung eigener Betriebe priorisieren. Die Verlagerung ins Heimbüro dank Digitalisierung kommt zum Preis einer

erhöhten Abhängigkeit von einer reibungslos funktionierenden Stromversorgung, die selbst potenziell unter Druck ist.

Im Folgenden fügen wir einige Überlegungen zum letzten Teil des Berichts an, der sich mit den Instrumenten der Sicherheitspolitik, deren Koordination und Umsetzung beschäftigt. Zu unserem Bedauern findet dort die Privatwirtschaft als Partner keine Erwähnung. Wir meinen, zu Unrecht: Auch die Wirtschaft kann wertvolle Beiträge und Erfahrungen zur Verbesserung der sicherheitspolitischen Resilienz der Schweiz beisteuern. Das gleiche gilt auch für andere nichtstaatliche Sektoren und Institutionen (z.B. Hochschulen). Wir sind der festen Überzeugung, dass ein Multi-Stakeholder-Ansatz zu tragfähigeren und kostengünstigeren Lösungen bei sicherheitspolitischen Herausforderungen führt.

Lessons Learnt/Grundsätze des Krisenmanagements

- Die Betonung des Berichts, dass aus realen Krisen Lehren zu ziehen sind (S. 40), ist sehr zu begrüßen. Die COVID-19-Pandemie ist die grösste gesundheitliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Krise seit Jahrzehnten. Sie bietet eindrückliches Anschauungsmaterial, was unter dramatischen Umständen funktioniert, was nicht und was an Vorbereitungen – auch im Rückblick – für einen nächsten Krisenfall notwendig ist.
- Eine Lessons-Learnt-Übung soll sich aber nicht bloss auf die Erfahrungen auf staatlicher/Verwaltungsseite beschränken, sondern auch die Schnittstelle Staat/Wirtschaft bzw. die Erfahrungen der Wirtschaft miteinbeziehen. Unsere eigene COVID-19-Task Force in Zürich hätte z.B. einen früheren und intensiveren Austausch mit kantonalen und Bundesbehörden gerade auf dem Höhepunkt der Krise geschätzt.
- Die Erfahrungen der Unternehmen mit Krisen beschränkt sich aber nicht bloss auf die Pandemie. Firmen sind immer wieder mit Herausforderungen und kritischen Situationen konfrontiert. Hier verfügt die Wirtschaft über einen reichen Erfahrungsschatz, der durchaus "angezapft" werden kann.
- Angesichts der Tatsache, dass eine Lessons-Learnt-Analyse zu den Erfahrungen mit der Pandemie noch nicht stattgefunden hat, scheint uns die Feststellung, die Krisengrundsätze des Bundes hätten sich als "richtig und praxistauglich" erwiesen, verfrüht (S. 49). Die Aufzählung der Grundsätze über das Führen in der Krise bleibt auf wenige Punkte organisatorischer Art beschränkt. Der Bericht könnte hier gewinnen durch eine ausführlichere und detailliertere Beschreibung dieser Grundsätze, wobei diese je nach Krisenszenario auch variieren können und sollen.

Krisenplanung und Risikoprävention

Der Hauptzweck einer Pandemie-Lessons-Learnt-Übung muss die Verbesserung der Krisenplanung und Risikoprävention sein. Generell kann die Privatwirtschaft – und hier insbesondere auch die Assekuranz - bei Krisen- und Risikovorsorge eine wichtige Rolle spielen. Das erweitert und flexibilisiert das sicherheitspolitische Instrumentarium der Schweiz.

- Die im Bericht gemachte Absage an permanente, departementsübergreifende Krisenstäbe (S. 40) ist aufgrund der Erfahrungen der Bundesverwaltung nachvollziehbar. Dennoch stellt sich die Frage, ob dieser Grundsatz für alle denkbaren Szenarien gelten

muss, oder ob durchaus Situationen plausibel sind, wo solche departementsübergreifende Krisenstäbe allenfalls doch das richtige Instrument wären. Diese Frage sollte laufend geprüft werden.

- Die Pandemie hat aufgezeigt, wie problematisch es ist, wenn unter Druck Lösungen erarbeitet werden müssen. Zwar wurde der Vorschlag eines Pandemie-Versicherungspools für Unternehmen vom Bundesrat im März 2021 auf Eis gelegt. Doch es gilt nach wie vor, dass Versicherung in erster Linie Risikoversorge ist, d.h. die Vorfinanzierung antizipierter und antizipierbarer Schadensfälle. Die Verfügbarkeit einer Versicherungsmöglichkeit wirkt sich auch auf das Verhalten von Menschen und Unternehmen aus. Denn sie kann Anreize für eine gezielte Vorsorge und für eine aktive Vorbereitung auf einen möglichen Krisenfall schaffen. Mit ihrer Fähigkeit zur Analyse, Bewertung und Modellierung von Risiken sowie ihrer Erfahrung in der Beurteilung von Schäden und der Abwicklung von Zahlungen kann die Assekuranz hier eine wichtige Rolle spielen. Begrenzt kann auch Deckungskapazität des privaten Versicherungssektors zum Einsatz kommen.
- Aus diesem Grund unterstützen wir die Initiative eines Austausches zwischen dem EFD und dem Schweizerischen Versicherungsverband (SVV) über den Umgang mit Grossrisiken. Dies auf der Grundlage der nationalen Risikoanalyse durch das BABS vom November 2020 und mit dem thematischen Fokus Pandemie, Cyber und Strommangellage. Verwandte Punkte sollten ebenfalls einbezogen werden, wie die Grundsätze des Krisenmanagements durch den Bund, die Kompetenzverteilung innerhalb eines föderalistischen Staates sowie die Kriterien für eine Güterabwägung beim Treffen von Massnahmen. Ein erstes Treffen dazu hat im Mai bereits stattgefunden.

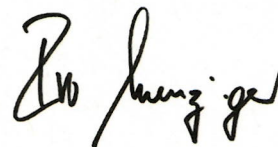
Wir hoffen, unsere Anregungen, Vorschläge und Ideen seien Ihnen für die weiteren Schritte zur Verabschiedung und Umsetzung des sicherheitspolitischen Berichts nützlich. Gerne sind wir auch bereit für ein Gespräch, um allenfalls gewisse Punkte weiter zu vertiefen.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen abschliessend nochmals bestens.

Freundliche Grüsse



Patrick Raaflaub
Group Chief Risk Officer
Swiss Re AG



Ivo Menzinger
Head Europe, Middle East & Africa
Public Sector Solutions
Swiss Re AG



SZSV
FSPC
FSPC

Schweizerischer Zivilschutzverband
Fédération suisse de la protection civile
Federazione svizzera della protezione civile

Stellungnahme Schweizerischer Zivilschutzverband

Frau Bundesrätin
Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost,
3003 Bern

29.06.2021

Die Sicherheitspolitik der Schweiz - Bericht des Bundesrates

Stellungnahme zum Entwurf vom 14. April 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns gebeten, zum Entwurf des neuen Sicherheitspolitischen Berichts (Sipol B) Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Zivilschutzverband bedankt sich für diese Möglichkeit. Wir erlauben uns in der Folge drei zentrale Punkte aufzuführen; zusätzliche Kommentare erscheinen im Anhang.

- **Erhöhte Publikationskadenz und Kürzung:** Der Schweizerische Zivilschutzverband begrüsst, dass die sicherheitspolitischen Berichte (Sipol B) künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Ebenso begrüssen wir, dass der vorliegende Entwurf gegenüber den bisherigen Sipol B im Umfang um rund die Hälfte reduziert wurde.

Begründung:

Die sicherheitspolitische Lage auf dem europäischen Kontinent und in der Welt hat sich in den letzten Jahren "teilweise negativ verändert". Im Bericht wird zudem auf das "grosse Tempo" und die "Ungewissheit" hingewiesen, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind. Auf diese Veränderungen muss die Schweiz reagieren. Da die Sicherheitspolitischen Berichte jeweils die Grundlagen, Strategien und Prioritäten unseres Landes im Umgang mit den Bedrohungen und Gefahren darstellen, ist eine Erhöhung der Publikationskadenz folgerichtig. Dem Parlament können somit die jeweiligen Zusammenhänge zwischen Bedrohungslage und Fähigkeiten der Armee und des Bevölkerungsschutzes aufgezeigt werden. Das Parlament kann in Kenntnis derselben seine Schwergewichte setzen. Es kann mit anderen Worten alle vier Jahre darüber entscheiden, in welchen Bereichen Schwächen im Fähigkeitsspektrum der Armee und des Bevölkerungsschutzes rasch geschlossen werden müssen oder wo diese bewusst in Kauf genommen werden. Eine Kürzung des Textes gegenüber den bisherigen Sipol B ist vor diesem Hintergrund zielführend.



- **Konkretisierung der Massnahmen:** Die im Bericht aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele sind zu konkretisieren. Dabei sind die wichtigsten Projekte zu nennen und mit einer Angabe über den geplanten Zeitpunkt des Projektendes zu versehen.

Begründung:

Die im Bericht aufgeführten "Massnahmen" haben öfters eher den Charakter von Absichten, mit denen der Leser nur wenig anfangen kann. Es sind aber die konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Zielerreichung, welche die Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft interessieren. Im vorliegenden Entwurf wird der Lage (Teil 2) jedoch noch zu breiten Raum gewährt, während die Massnahmen zur Umsetzung (Teil 4) zu wenig konkret ausgearbeitet sind. Gerade diese Massnahmen interessieren jedoch die politischen Gremien in Bund und Kantonen.

- **Beschleunigung der Beschaffungsprozesse:** Im Kontext der verstärkten Ausrichtung auf hybride Konfliktführung ist als zentrale Massnahme die Beschleunigung der Beschaffungsprozesse aufzuführen. Dies gilt für Rüstungsgüter im Allgemeinen und für den Bereich der Bodentruppen und den Cyberbereich im Besonderen. Dabei sind die einschlägigen Empfehlungen im Bericht über die Beschaffungen des VBS zu nennen und der grobe Zeitplan für deren Umsetzung aufzuzeigen.

Begründung:

Im vorliegenden Berichtsentwurf wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Entwicklungen weiterhin "von grossem Tempo geprägt" sind und dass "das Tempo der Veränderungen der internationalen Lage in den letzten Jahren noch höher geworden ist". Ausserdem wird betont, dass die Schweiz auf die sich verändernden Bedrohungen und Gefahren "rasch und richtig reagieren" können muss. Bei den heute gängigen Beschaffungsprozessen ist dies nicht möglich. Sie sind daher entsprechend anzupassen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns.

Mit freundlichen Grüssen

Maja Riniker
Präsidentin Schweizerischer Zivilschutzverband



Anhang

Detaillierte Bemerkungen

- **Katastrophen und Notlagen (Ziff. 2.3.9)**

Der Titel ist in «Katastrophen, Notlagen und andere Ereignisse» umzubenennen.

Begründung: Bei den im Erläuterungstext aufgeführten Ereignisszenarien muss es sich nicht zwingend um eine Katastrophe oder Notlage handeln. Insbesondere können die erwähnten Naturgefahren bei einem allfälligen Ereignis die Sicherheit der Bevölkerung in einer bestimmten Region gefährden. Auch wenn es sich um Grossereignisse handelt, müssen diese nicht zwingend das Ausmass einer Notlage oder Katastrophe annehmen.

Bei den Naturgefahren sind Waldbrände als mögliche Folgen von Hitzewellen und Trockenheit erwähnt; er soll durch «Vegetationsbrände» ersetzt werden.

Begründung der Begriff Waldbrände ist zu eng gefasst.

Die technikbedingten Gefahren sind mit dem Unfallbegriff zu erweitern.

Begründung: Insbesondere bei Explosionen oder ABC-Ereignissen (z.B. Austritt von Chlorgas, welche sich in Betrieben oder auf Verkehrswegen ereignen, kann die Sicherheit einer grossen Anzahl Personen gefährdet werden. Solche Ereignisse erfordern eine rasche Intervention der Einsatzkräfte, insbesondere der Feuerwehr.

- **Erdbeben:** Das Erdbeben wird im Bericht mehrfach genannt. Es sind daher unter den Massnahmen konkrete Schritte zur präventiven Reduzierung von Schäden und der Schadensbewältigung aufzuführen. Das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine obligatorische Erdbebenversicherung in der Schweiz ist zu thematisieren.

Begründung: Erdbeben werden wegen ihres Schadenspotenzials als "zu den grössten Risiken bezüglich Naturkatastrophen in der Schweiz" bezeichnet (S. 20). Ihnen ist daher bereits bevor ein solches Ereignis eintritt, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

- **Kooperation und Neutralität:** Dieser Abschnitt (S. 23) ist in der Reihenfolge und der entsprechenden Argumentation umzustellen. Neu sollte er lauten:

"Neutralität und Kooperation: Der Kerninhalt der schweizerischen Neutralität – keine Unterstützung einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt – dient dazu, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten und die Unparteilichkeit zu wahren. Die Schweiz kooperiert jedoch sicherheitspolitisch insbesondere mit europäischen Staaten. Sie ist international stark vernetzt und will grundsätzlich mit allen Staaten gute Beziehungen pflegen."



Begründung: Im Selbstverständnis einer breiten - auch ausländischen - Öffentlichkeit steht traditionsgemäss die Neutralität der Schweiz im Vordergrund der sicherheitspolitischen Wahrnehmung. Dem ist durch die Umstellung Rechnung zu tragen.

- **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:** Der Begriff "Respektierung des Völkerrechts" (S. 23) ist in den Text des Abschnitts einzufügen, jedoch aus dem Abschnittstitel zu entfernen.

Begründung: Die Verwendung von durchgängig zwei Begriffen in den vier Abschnitten ist sinnvoll. Die Nennung des Völkerrechts im Text ist ausreichend.

- **Miliz und Dienstpflicht:** Der Text dieses Abschnitts (S. 23) soll neu lauten:

"Milizprinzip und Dienstpflichtsystem: Nach dem Schweizer Milizprinzip können die Bürgerinnen und Bürgern neben- oder ehrenamtliche Ämter und Aufgaben übernehmen. Auch das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizsystem auf. Entsprechend haben Dienstpflichtige auch Kaderfunktionen zu übernehmen. Die Dienstpflicht wird grundsätzlich auf eine Grundausbildung und weitere, über mehrere Jahre verteilte Ausbildungen oder Einsätze verteilt. Armee, Zivilschutz, Zivildienst und der weitaus grösste Teil der Feuerwehr basieren darauf. Die sicherheitspolitischen Instrumente Armee, Zivilschutz und Feuerwehr müssen dabei über das nötige Personal verfügen."

Begründung:

1) Milizprinzip: Das Schweizer Milizprinzip – nicht die Miliz, bei der es sich um eine Art Truppe handelt – ist hier zu definieren, da es sich grundlegend vom ausländischen Milizverständnis unterscheidet.

2) "weitaus grösste Teil der Feuerwehr": In der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gibt es insgesamt 1244 Feuerwehrorganisationen (Stand: 2020). Dazu zählen neben Orts- und Stützpunktfeuerwehren auch 174 Betriebsfeuerwehren jedoch nur 17 Berufsfeuerwehren.

3) Armee, Zivilschutz und auch die Feuerwehr legen Bestände fest, daher müssen sie über das nötige Personal verfügen. Für den Zivildienst gilt dies nicht, da es sich dabei um einen Ersatzdienst handelt. Würde kein Militärdiensttauglicher einen Gewissenskonflikt geltend machen, wäre kein Zivildienst erforderlich. Zudem wurde während der Covid-Krise deutlich, dass sich der Zivildienst kaum eignet, um die zivilen Behörden in einer Krise zu unterstützen. Seine Angehörigen sind nicht in Formationen eingeteilt, werden nicht durch eigene Kader geführt und können auch nicht innert weniger Tage in den Einsatz gelangen. Daher soll der Zivildienst in die Zivilschutzorganisationen integriert werden können.



Kapitel 4: Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

- **Armee:** Die Kantone sind bei der Nennung ihrer Unterstützungsaufgabe der zivilen Behörden explizit aufzuführen. Der entsprechende Satz (S. 28) soll neu lauten:

"Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Inland, insbesondere die Kantone, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen, bei der Bewältigung von Krisenlagen aller Art. Die Armee beteiligt sich an der internationalen Friedensförderung sowie an der Katastrophenhilfe im Ausland."

Begründung: Die seit Jahrzehnten enge und zielführende Zusammenarbeit von Armee und Kantonen wird durch die geänderte Formulierung deutlicher hervorgehoben.

- **Bevölkerungsschutz:** Die vorliegende Formulierung ermöglicht unterschiedliche Interpretationen. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (S. 28) soll daher neu lauten:

"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus den Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Unter der Leitung der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) arbeiten die fünf Partnerorganisationen sowie Dritte (z.B. Armee) in Vorsorge und Ereignisbewältigung zusammen. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone. [...]."

Begründung: Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem. Die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) als zentrale Organe in der Krisenbewältigung müssen genannt werden. Für Dritte ist mindestens ein Beispiel aufzuführen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Armee, die als Partner (aber nicht als Partnerorganisation) des Bevölkerungsschutzes mit den Kantonalen Territorialverbindungsstäben (KTVS) in den KFO vertreten ist.

- **Feuerwehr:** Zwischen Polizei und EZV ist der folgende Abschnitt einzufügen, um der Feuerwehr nebst den anderen namentlich genannten Akteuren und Sicherheitsinstrumenten den notwendigen Stellenwert einzuräumen:

"Die Feuerwehr ist das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten. Die Intervention erfolgt in der gesamten Schweiz innert weniger Minuten und in der zur Ereignisbewältigung erforderlichen Quantität (Anzahl Feuerwehrleute) und Qualität. Das heisst, dass eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen und diese über die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Die Feuerwehr ist kantonal organisiert und bildet mit ihren Berufselementen, Stützpunkten und kommunalen sowie betrieblichen Feuerwehren während 365 Tage im



Jahr rund um die Uhr einen unverzichtbaren Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung."

- **Zivildienst:** Im betreffenden Abschnitt (S. 29) sind einige Präzisierungen erforderlich.

Der erste Satz soll neu lauten:

"Der Zivildienst ist der zivile Ersatzdienst für Militärdiensttaugliche, die den Militärdienst aus Gewissensgründen nicht leisten *wollen*". (*anstatt: "können"*)

Begründung: der Zivildienstleistende kann sehr wohl Militärdienst leisten, da er militärdiensttauglich ist; er will dies jedoch aus Gewissensgründen nicht tun. Durch das Verb "können" wird suggeriert, dass es sich bei Gewissensgründen um eine Art Krankheit handelt.

Der zweite Satz soll neu lauten:

"Sie können gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, [...], leisten."

Begründung: Der Satz im vorliegenden Entwurf lautet aktuell: "Sie [die Zivildienstleistenden] leisten gemäss Zivildienstgesetz Einsätze bei Katastrophen und Notlagen, insbesondere in den Bereichen Umwelt sowie Pflege und Betreuung im Gesundheits- und Sozialwesen." Dieser Satz suggeriert, dass die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen eine primäre Aufgabe des Zivildienstes ist, was gemäss Zivildienstgesetz nicht der Fall ist. So werden in Art 4 Abs 1 Zivildienstgesetz acht Bereiche genannt, in denen der Zivildienst tätig werden kann. Die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen steht dabei an letzter Stelle.

Der dritte Satz soll neu lauten:

"Der Einsatz Zivildienstleistender erfolgt ergänzend zu jenem von Zivilschutz und Armee; er kann die Durchhaltefähigkeit im Bevölkerungsschutz stärken."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Die Einsätze des Zivildienstes" kann den Eindruck erwecken, dass es sich um Einsätze ganzer Formationen handelt. Dies wird in unserem Formulierungsvorschlag geklärt.

Der vierte Satz soll neu lauten:

"Zivildienstleistende können nach einer Aufgebotsfrist von rund zwei Wochen als einzelne Personen zum Einsatz gelangen."

Begründung: Die im Entwurf erscheinende Formulierung "Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation konzipiert und nicht in Formationen gegliedert" ist zu negativ. Es ist positiv und realitätsbezogener zu formulieren. Denn auch der Zivilschutz ist keine Ersteinsatzorganisation, der Zivilschutz kann aber in einzelnen Kantonen bereits als Pikettformationen innerhalb von Stunden aufgeboten werden.

Der letzte Satz soll neu lauten:



"Offene Fragen zum Beitrag des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen werden innerhalb der laufenden Arbeiten zur Alimentierung von Armee und Zivildienst insbesondere in mittel- und langfristiger Perspektive geprüft."

Begründung: Diese Formulierung gibt die Fakten präziser wieder und nimmt zudem den konkreten Rahmen auf, in dem die Rolle des Zivildienstes geprüft wird, nämlich den "Bericht über die Alimentierung von Armee und Zivildienst".

• **Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen:**

- 1) Der erste Satz ist wie folgt umzuformulieren: "Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnerorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betriebe und Zivildienst) ist das primäre Instrument zur Bewältigung von [...]".
- 2) Auf die Nennung des Anfang 2021 in Kraft getretenen Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivildienst ist zu verzichten.
- 3) Der Abschnitt über die sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist auf die Seite 39 zu verschieben und als zweiten Punkt in den Abschnitt "Zur Stärkung des Schutzes [...]" einzufügen.
- 4) Die mögliche Verwendung von sanitätsdienstlichen Schutzanlagen im Falle von Erdbeben oder Pandemien ist zu streichen.
- 5) Der Hinweis, dass in den letzten Jahren div. Projekte zum Thema «sichere, hochverfügbare Kommunikation und Datenübertragung» lanciert wurden, suggeriert, dass diesbezüglich eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde. Tatsache ist aber, dass im Moment alle Projekte stocken und teilweise vom BABS in Überprüfung sind. Wir schlagen vor, dies hier anzumerken.

Begründung:

- 1) *Der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation, wie aus der Formulierung im Entwurf hervorgehen könnte – er ist ein Verbundsystem (vgl. entsprechende analoge Ausführungen unter Ziff. 4 oben).*
- 2) *Die Nennung des totalrevidierten BZG ist ein Blick in die Vergangenheit, der nichts aussagt. In diesem Teil des Berichts geht es um die Umsetzung der zu ergreifenden Massnahmen.*
- 3) *Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Sie passt daher besser in den genannten Abschnitt.*
- 4) *Die meist unterirdischen Sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Verhältnissen sind für Pandemien kaum geeignet. Erdbebenbetroffene werden zudem kaum unterirdische Anlagen aufsuchen, da die Angst vor Verschüttung bei einem Nachbeben besteht.*



- **Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden des Krisenmanagements:** In diesem Abschnitt sind die Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) aufzuführen.

Begründung: Die KFO sind das wichtigste Führungsgremium im Krisenmanagement der Kantone.

- **Dienstpflichtsystem:** Der Abschnitt soll neu lauten:

1) "Schliesslich verlangt erfolgreiche Krisenbewältigung, dass alle sicherheitspolitischen Instrumente einsatzfähig sind, auch jene die ganz oder teilweise auf dem Dienstpflichtsystem basieren: Armee, Zivilschutz und Feuerwehr."

Und weiter unten:

2) "Gleichzeitig muss sich das Dienstpflichtsystem an gesellschaftliche Entwicklungen und Bedürfnisse anpassen, wobei Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Dienstpflicht im Vordergrund steht, speziell bei den Feuerwehren."

Begründung:

1) *Der zivile Ersatzdienst ist an dieser Stelle nicht zu erwähnen, weil er kein sicherheitspolitisches Instrument darstellt, welches für die erfolgreiche Bewältigung einer Krise notwendig ist.*

2) *Die Vereinbarkeit der Dienstpflicht mit Beruf und Familie stellt speziell bei den Feuerwehren eine grosse Herausforderung dar. Die Erfüllung der Dienstpflicht basiert immer auf einem gewissen Grad auf Freiwilligkeit, da eine Verpflichtung zum Dienst i.d.R. wenig zielführend ist. Dies bedingt jedoch eine Entwicklung des Dienstpflichtsystems mit gleichzeitiger Steigerung der Attraktivität.*

- **Verbesserung der Bestände:** Der Abschnitt soll neu lauten:

"Sicherstellung der notwendigen Bestände von Zivilschutz und Armee, z.B. durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivilschutz und bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben."

Begründung: Es geht nicht um die "Verbesserung" der Bestände, diese sind in Armee und Zivilschutz festgelegt; es geht darum, die notwendigen Bestände sicherzustellen. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems ist längst initiiert. Spätestens der Bericht der Studiengruppe Dienstpflichtsystem (März 2016) hat die Diskussion eröffnet. Auch in den Medien und der interessierten Öffentlichkeit ist dies ein Thema. Der Satz "Initiierung einer Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems" ist daher zu streichen. Zudem empfehlen wir, als konkrete Massnahme die bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils aufzuführen. Darüber hinaus stellt sich bei den Frauen die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Zivilleben (Mutterschaft) besonders deutlich.



WILPF Schweiz, Horensteinstrasse 31, 8046 Zürich
info@wilpfschweiz.ch – www.wilpfschweiz.ch

Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Frau Bundesrätin Viola Amherd
Generalsekretariat VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Zürich, 18. August 2021

Vernehmlassung der Schweizer Sektion der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit (WILPF) zum Entwurf vom 14. April 2021 des sicherheitspolitischen Berichts 2021

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Als feministische Frauen-Friedensorganisation nehmen wir gerne die Möglichkeit in Anspruch, gestützt auf Art. 4, Abs. 1 des Vernehmlassungsgesetzes, eine kurze Vernehmlassung zum Entwurf des sicherheitspolitischen Berichts 2021 einzureichen, zumal wir der Ansicht sind, Organisationen wie die unsrige müssten unbedingt ihre Sicht der Schweizer Sicherheitspolitik der Zukunft darlegen können.

Es hat uns sehr gefreut, dass **Frau Seline Iseli Ouedraogo** (Head Global Security – EDA) (statt die ursprünglich eingeladene Päivi Pulli) am 5. Juni 2021 an der von Frauen für den Frieden, Schweizerischer Friedensrat und WILPF organisierten 4. Friedenskonferenz im Kinderdorf Pestalozzi in Trogen teilgenommen, die Sicht des VBS zur Sicherheit in der Schweiz dargelegt und die starke Frauenpräsenz in Ihrem Departement betont hat.

In der Einleitung (S.2) zum Bericht wird festgehalten, dass Sicherheitspolitik in der Schweiz eine Verbundaufgabe sei; deshalb müssen die «eingeladenen Kreise» auch ein breites Spektrum der Zivilgesellschaft umfassen, deren Bedeutung für den Bund Frau Iseli Ouedraogo betont hat. Gemeinsam mit dem Schweizerischen Friedensrat erachten wir die Liste der eingeladenen Kreise als zu eng gefasst, um ein umfassendes Abbild der gewünschten Sicherheitspolitik der Schweiz zu ermöglichen.

Als nicht formell eingeladene Frauen-Friedensorganisation haben wir trotzdem das Recht, uns zu äussern; was wir hiermit in Kürze tun, aber da wir uns nicht stellvertretend für andere Frauen-Friedensorganisationen sprechen können, finden wir es schade, dass Sie die Stimme unserer Partnerinnen nicht hören können.

Deshalb ersuchen wir Sie, eine neue Frist für eine Vernehmlassung anzusetzen und mindestens die in der Vergangenheit eingeladenen weiteren interessierten Kreise zur Stellungnahme einzuladen.

Freundliche Friedensgrüsse,

Helena Nyberg
für den Vorstand WILPF Schweiz

1. Zu den Prioritäten für Sicherheitspolitik und Armee

Im Militärgesetz (SR 510.10) sind in Artikel 1 die Prioritäten der Aufgaben der Armee festgelegt. In der Botschaft wurde festgehalten:

«Die Aufgaben der Armee sind unverändert die Verteidigung, die Unterstützung der zivilen Behörden und die Friedensförderung.» (BBl 2014 6957).

WILPF Schweiz kann in diesem Zusammenhang nicht verstehen, warum unter der Lagebeurteilung («Bewaffneter Konflikt» S. 17) steht, dass «Eine direkte militärische Bedrohung durch einen terrestrischen Angriff auf die Schweiz kurz- und mittelfristig *unwahrscheinlich* ist», aber gleichzeitig wird die Verteidigung gegenüber der Friedensförderung viel schwerer gewichtet. Die (Auf)rüstung steht immer noch im Vordergrund, nicht die Friedensförderung – dies ist nicht im Sinne einer Gesellschaft, in der alle Ressourcen gebraucht würden, um die Folgen einer gewinnorientierten Wirtschaftspolitik auf Natur und Umwelt abzufedern.

Im Weiteren wird mit einem «bewaffneten Konflikt zwischen der NATO und Russland» gerechnet; wir können uns da beim besten Willen nicht vorstellen, was die Schweizer Armee dann noch ausrichten könnte, wie immer sie aufgerüstet wäre, denn es käme infolgedessen, zu einer Eskalation zwischen den weltweit grössten Atommächten an deren Folgen wir nicht zu denken wagen.

Der Bericht schreibt zu den Gefahren und Bedrohungen:

«Gesellschaftsbedingte Gefahren haben sich akzentuiert, mit der Covid-19-Pandemie als eindrücklichem Beispiel. Wegen des Klimawandels ist zu erwarten, dass sich auch Naturkatastrophen weiter häufen werden.»

Aus diesen Worten ergibt sich die Prioritätensetzung der Sicherheitspolitik von selbst: Überteuerte Kampffjets (bei Kauf und Wartung) und Cyberabwehr, welche primär eine Sache von Unternehmen ist, werden diese gesellschaftsbedingten Gefahren nicht abwehren oder mildern; deshalb kann die Armee weiter ab- und umgebaut werden in eine der Förderung und Sicherung der Gesellschaft dienende Institution.

2. Zu den neun Zielen für die Schweizer Sicherheitspolitik

2) *die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Stabilität und Sicherheit, ...*

WILPF Schweiz, als Sektion der ältesten Frauen-Friedensorganisation mit ECOSOC-Beraterstatus bei den Vereinten Nationen begrüsst dieses Ziel: Alle was den Multilateralismus stärken kann, ist im Interesse der Schweiz. Dazu braucht es keine hochgerüstete Armee, sondern gut ausgebildete Frauen und Männer, die sich für Stabilität und Sicherheit engagieren.

4) *freie Meinungsbildung und unverfälschte Information*

Seit vielen Jahren teilen wir die Ansicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass wir zur Förderung der freien Meinungsbildung und unverfälschter Information in Sachen Frieden und Sicherheit eine staatliche Friedensinstitution benötigen. Friedensfragen müssen bis in die Bildung hineingetragen werden;



WILPF Schweiz, Horensteinstrasse 31, 8046 Zürich
info@wilpfschweiz.ch – www.wilpfschweiz.ch

obwohl dies nicht die Aufgabe des VBS ist, legen wir eine departementsübergreifende Zusammenarbeit in Sachen Friedensbildung und Unterricht nahe.

9) *Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und des Krisenmanagements*

Stellvertretend für viele andere Punkte ist es in den Augen von WILPF entscheidend, dass im Sinne der Sicherheitsratsresolution 1325 und der Istanbuler Konvention auch im Inland gearbeitet wird, also der Einbezug von Frauen verstärkt vor, während und nach Krisen unabdingbar ist. Behörden und Krisenmanagements müssen gendergerecht aufgestellt sein. Dass Frauen eine andere, gleichermassen nutzbringende Perspektive auf lebenserhaltende und rettende oder korrigierende Massnahmen haben, bewährt sich in Krisen aller Art.

Fazit:

WILPF steht für einen feministischen Frieden ein, in aller Konsequenz: Wir schauen auf die Ursachen von männerdominiertem Krieg und patriarchaler Gewalt. Die Aufrüstung *jeglicher Form* entzieht Ressourcen, personelle, materielle und finanzielle, die wir für die vielen dringenden Anliegen unserer Zeit bitter nötig hätten. Frauen und Kinder sind immer die ersten Leidtragenden. Wir müssen diese Zusammenhänge klar benennen: Das staatliche Budget ist nicht in Stein gemeisselt, wir brauchen Geld. Wir erwähnen hier nur die unterbezahlte Care-Arbeit, die Rentenabsicherung, die Investitionen in erneuerbare Energien und nachhaltige Technologien, die Schaffung von sinnvollen Arbeitsplätzen – kurz, die Konversion von einer Rüstungsindustrie – letzten Endes Kriegsindustrie – zu einer Friedensindustrie und menschenorientierten Wirtschaft, ist machbar. Wir müssen es nur wollen.