

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
Telefax 041 228 67 27  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch

Generalsekretariat VBS  
Sicherheitspolitik  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

Luzern, 08. März 2016

Protokoll-Nr.: 227

**Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz –  
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Am 12. November 2015 hat das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport VBS die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Entwurf eines Berichts des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrats wie folgt:

**Allgemeine Bemerkungen**

Der vorliegende Berichtsentwurf ist von hoher inhaltlicher Qualität. Bezüglich seiner Struktur haben die Verfasser weitgehend an der bewährten Einteilung der Vorgängerberichte festgehalten und damit die erforderliche Kontinuität geschaffen. Den Autoren ist es zudem gelungen, die seit 2010 erfolgte Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage in Europa und an dessen Peripherie mit ihren Konsequenzen für die Schweiz sowie die bis 2025 vorhersehbaren Trends herauszuarbeiten. Insbesondere begrüssen wir, dass den sicherheitspolitischen Auswirkungen der Migration die ihr zukommende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Zudem wurde auf wenigen Seiten ein umfassendes Bild der sicherheitspolitischen Architektur Europas und der Rolle der Schweiz in derselben gezeichnet. Auch die Einführung der drei Kernbegriffe "Kooperation – Selbständigkeit – Engagement" zur sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz ist zielführend. Sie sind zur Beschreibung der zukünftigen sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz bestens geeignet. Schliesslich schätzen wir, dass der Rolle der Kantone im Sicherheitsverbund Schweiz stärker als in den vorangegangenen Berichten Rechnung getragen wurde.

In der Einleitung wird darauf hingewiesen, der Bericht habe zum Ziel, die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz und die entsprechenden Mittel festzulegen. Aus unserer Sicht geht die Beschreibung der sicherheitspolitischen Strategie indes zwingend mit der Beschreibung der sicherheitspolitischen Interessen einher. Im Gegensatz zum sicherheitspolitischen Bericht 2010 fehlt ein entsprechendes Kapitel im vorliegenden Berichtsentwurf. Wir regen in diesem Bereich eine Ergänzung an.

## **Zu den einzelnen Themen**

### *Zu Ziffer 2.1.1 Multipolare Weltordnung*

Im Bericht wird an verschiedenen Stellen das seit einigen Jahren verstärkt aggressive Auftreten Russlands in einer zunehmend multipolaren Weltordnung thematisiert. Darauf kann zu Recht kaum deutlich genug verwiesen werden. Das ebenfalls von machtpolitischen Interessen geprägte Vorgehen der USA wird hingegen nicht in derselben Deutlichkeit hervorgehoben. Das Aggressionspotential wird offenbar unterschiedlich beurteilt.

Wir regen zudem an, auch die Kräfteverhältnisse in der arabischen Welt, besonders der ölfördernden Staaten, näher zu analysieren. Der förmliche Zusammenbruch des globalen Erdölpreises, der mit der sinkenden Nachfrage nach Rohöl besonders durch China zusätzlich verschärft wird, könnte zu weiteren wirtschaftlichen und politischen Spannungen auf verschiedenen Achsen führen. Weiter zu verfolgen sind auch die Entwicklungen der wichtigsten erdölfördernden Staaten Saudi-Arabien und Iran.

Unerwähnt ist die derzeit fragile Situation innerhalb der Europäischen Union. Durch den Rückzug oder Teilrückzug einzelner Staaten sind Machtverschiebungen nicht ausgeschlossen. Die Aufteilung in Europa-West und Europa-Ost ist ein Fakt, dem im Bericht ebenfalls Rechnung getragen werden sollte.

### *Zu Ziffer 2.2.3 Bewaffneter Angriff*

Im Abschnitt zu den Anstrengungen Russlands zur Erneuerung seiner Streitkräfte wird dem Heer und der Luftwaffe relativ viel Platz gewährt. Die Marine als wohl wichtigstes klassisches Mittel zur militärischen Machtprojektion findet keine direkte Erwähnung. Hier ist eine entsprechende Ergänzung angebracht. Zudem sollte zusätzlich auf die markante Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und der Türkei hingewiesen werden. Es handelt sich immerhin um Spannungen, die ihren Ursprung in einer seit dem letzten Viertel des 17. Jahrhunderts anhaltenden Konkurrenzsituation und letztlich zu zahlreichen Kriegen geführt haben.

In diese Überlegungen ist die arabische Welt unbedingt einzubeziehen. Wirtschaftliche Instabilitäten haben sich in der vergangenen Zeit wiederholt als Nährboden für politische Konflikte erwiesen, die schliesslich in bewaffneten Konflikten enden (z.B. Syrien, Irak oder Iran).

### *Zu Ziffer 2.1.3 Weiterer Anstieg der Migrationsbewegungen*

Dieses Kapitel ist zu aktualisieren und die sicherheitspolitischen Implikationen für die Schweiz sind deutlicher hervorzuheben. Auch auf die unkontrollierte (illegale) Migration sollte klarer eingegangen werden. Relativierende Aussagen sind in diesem Zusammenhang wenig aussagekräftig.

Insbesondere ist dem derzeit stattfindenden Umbruch der Wertegesellschaft Beachtung zu schenken. Durch die Migrationsströme auf dem europäischen Kontinent wird sich die Bevölkerungsstruktur nachhaltig und irreversibel verändern. Näher zu betrachten sind die Auswirkung auf das soziale und volkswirtschaftliche Gefüge, wie auch die Wirkung auf das politische Umfeld und das Empfinden für das Engagement für öffentliche Aufgaben.

#### *Zu Ziffer 2.3.8 Fazit betreffend sicherheitspolitisch relevante Organisationen und Vereinbarungen*

Es wird erwähnt, dass die Schweiz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen bilaterale Abkommen mit den Nachbarländern abgeschlossen hat. Hier ist zu differenzieren zwischen den bilateralen Abkommen zwischen Bund und Nachbarstaaten sowie den Übereinkommen bzw. Leistungsvereinbarungen zur gegenseitigen Hilfeleistung der Grenzkantone mit den benachbarten Regionen des Auslandes.

#### *Zu Ziffer 2.4 Bisherige Eckwerte der Sicherheitspolitik*

Im Kapitel zu den bisherigen Eckwerten der Sicherheitspolitik wird zu Recht postuliert, dass die Schweiz ihre Armee nicht als ein Instrument zur Verfolgung machtpolitischer Ziele und Interessen jenseits der Landesgrenzen betrachtet. Allerdings ist sie doch ein Instrument zur aktiven Wahrnehmung unserer sicherheitspolitischen Interessen.

#### *Zu Ziffer 4 Die sicherheitspolitischen Instrumente*

Der Zivildienst wird wie schon im SIPOL B 2010 als Instrument der Schweizer Sicherheitspolitik aufgeführt. Tatsächlich sieht das Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz ZDG) die Leistung von Beiträgen des Zivildienstes im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation vor (Art. 3a Abs. 2). Laut ZDG trägt der Zivildienst auch zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen bei (Art. 4 Abs. 1 Bst. h). De facto können jedoch Angehörige des Zivildienstes zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen, beispielsweise zur Betreuung von Flüchtlingen oder zur Instandstellung nach Erdbeben, nicht zielführend eingesetzt werden. Dazu werden in Einheiten organisierte, etablierte und auf diese Aufgabe hin gezielt ausgebildete Teams benötigt. Diesen Anforderungen entsprechen insbesondere die Betreuer und Pioniere des Zivilschutzes. Der Einsatz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen zählt zu den originären Aufgaben der in ausreichender Anzahl vorhandenen und kantonalen Zivilschutzorganisationen. Dass Zivildienstleistende zur Vorbeugung von Katastrophen und Notlagen eingesetzt werden sollen, beispielsweise zur Erstellung von Notfallplänen und Gefahrenkarten auf Stufe Bund und Kantone, läuft zudem der im Bericht Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ postulierten weiteren Optimierung der Zivilschutzausbildung entgegen. Der Zivildienst entzieht ausserdem der einzigen strategischen sicherheitspolitischen Reserve des Bundes jährlich über 5'000 Militärdiensttaugliche und trägt damit wesentlich zur Unsicherheit in der personellen Alimentierung der Armeebestände bei. Wir schlagen deshalb vor, dass der Zivildienst nicht mehr als Instrument der Sicherheitspolitik bezeichnet wird, sondern denselben Stellenwert erhält wie andere Institutionen.

Wir möchten an dieser Stelle zudem darauf hinweisen, im Bericht durchgängig zwischen dem Verbundsystem Bevölkerungsschutz, dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz sowie den kantonalen Bevölkerungsschutzämtern zu unterscheiden. Den "Bevölkerungsschutz" im Sinne einer Organisation gibt es so nicht. An verschiedenen Stellen kommt dies im Bericht nicht klar zum Ausdruck.

#### *Zu Ziffer 4.4 Bewaffneter Angriff*

Wir begrüssen die Erweiterung des Begriffs Verteidigung um Intensität und Ausdehnung des Angriffs. Damit soll die Armee in einem Fall von hinreichend intensiver und ausgedehnter Bedrohung im Rahmen der Verteidigung auch dann eingesetzt werden können, wenn der Angriff nicht durch eine Armee erfolgt, die einem Staat zugeordnet werden kann. Die im Bericht aufgeführten vier Kriterien, die alle für einen solchen Einsatz der Armee erfüllt sein müssen, sind zwar nicht exakt, erlauben aber die Beurteilung, ob ein Verteidigungsfall vorliegt. Unklar ist indes, weshalb der Kampf angesichts der immer dichteren Besiedelung und der zunehmenden Verstädterung voraussichtlich an der Peripherie von urbanen Räumen und ihren Agglomerationen, das heisst in überbautem Gelände, geführt werden müssen, und nicht auch in den Zentren unserer Städte. Die vorliegende Differenzierung ist taktisch nicht nachvollziehbar.



*Zu Ziffer 4.7 Anpassungsbedarf bei den Instrumenten der Sicherheitspolitik*

Die Tabelle ist zu aktualisieren. Auch das Glossar ist zu überarbeiten: Die Auswahl von Begriffen scheint willkürlich getroffen. Auch wenn dabei das Glossar umfangreicher wird, sind Ausdrücke wie "Big Data", "Internet of Things" oder "Dual-use-Güter" und weitere zu definieren.

*Zu Ziffer 5.1 Krisenmanagement auf Stufe Bund*

Das oft vorgebrachte Anliegen, dass der Bund eine einzige ständige Anlaufstelle für alle Arten von Krisen anbieten sollte, möchten wir bei dieser Gelegenheit noch einmal aufnehmen. Es ist zwingend notwendig, dass der Bundes-Krisenstab analog den kantonalen Führungsstäben organisiert ist. Die positiven Aspekte einer solchen Lösung (eine Ansprechstelle für die Kantone, hohe permanente Bereitschaft des Stabes, Beherrschung der Stabsarbeit) überwiegen unserer Ansicht nach gegenüber den organisatorischen Hürden. Eine permanent besetzte Kontaktstelle – vergleichbar mit dem "Büro Schweiz" – wäre unseres Erachtens effizienter und allenfalls sogar kostengünstiger als die aktuelle Organisation.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker  
Regierungsrat

per E-Mail an: [patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch](mailto:patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch)