Entwurf des Berichtes des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz

Ergebnisse der Anhörung vom 19. April bis 28. Mai 2010

7. Juni 2010

INHALTSVERZEICHNIS

A	Einleitung	1
B	Liste der Anhörungsadressaten	1
C	Ergebnisse und Einschätzung der Anhörung	3

A. Einleitung

Der Bundesrat hat am 14. April 2010 das VBS beauftragt, eine Anhörung zum Entwurf des Berichts des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz durchzuführen. Die Anhörung wurde am 19. April 2010 eröffnet und dauerte bis zum 28. Mai 2010. Die Anhörungsadressaten konnten sich schriftlich oder mündlich zum Berichtsentwurf äussern. Die konferenziellen Anhörungen fanden am 25. und 27. Mai 2010 statt.

Es wurden 87 Adressaten zur Anhörung eingeladen; es haben 52 an der Anhörung teilgenommen, davon 13 mündlich.

B. Liste der Anhörungsadressaten

Kantone

Es wurden alle zuständigen kantonalen Regierungsräte und -rätinnen (Departemente / Direktionen für Sicherheit, Militär, Bevölkerungsschutz, Polizei, Justiz) sowie die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen (KKJPD) und die Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz (MZDK) eingeladen.

Es haben sich alle Kantone sowie die KKJPD und die MZDK geäussert.

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

(haben an Anhörung teilgenommen, schriftlich und/oder mündlich)*

- BDP Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
PBD Parti Bourgeois-Démocratique Suisse
- CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz *
PDC Parti démocrate-chrétien suisse
PPD Partito popolare democratico svizzero
PCD Partida cristiandemocrata svizra
- FDP. Die Liberalen *
PLR. Les Libéraux-Radicaux
PLR. I Liberali
PLD. Ils Liberals

- SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz *
PS Parti socialiste suisse
PS Partito socialista svizzero
PS Partida socialdemocrata da la Svizra
- SVP Schweizerische Volkspartei *
UDC Union Démocratique du Centre
UDC Unione Democratica di Centro
PPS Partida Populara Svizra
- CSP Christlich-soziale Partei
PCS Parti chrétien-social
PCS Partito cristiano sociale
PCS Partida cristian-sociala
- EDU Eidgenössisch-Demokratische Union
UDF Union Démocratique Fédérale
UDF Unione Democratica Federale
- EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz
PEV Parti évangélique suisse
PEV Partito evangelico svizzero
PEV Partida evangelica da la Svizra
- Grüne Partei der Schweiz *
Les Verts Parti écologiste suisse
I Verdi Partito ecologista svizzero
La Verda Partida ecologica svizra
GB Grünes Bündnis
AVeS: Alliance Verte et Sociale
AVeS: Alleanza Verde e Sociale
- Grünliberale Partei Schweiz
- Lega dei Ticinesi
- PdAS Partei der Arbeit der Schweiz
PST Parti suisse du Travail – POP
PSdL Partito svizzero del Lavoro
PSdL Partida svizra da la lavur
- Alternative Kanton Zug

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

(haben an Anhörung teilgenommen, schriftlich und/oder mündlich)*

- Economiesuisse *
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
- SGV Schweizerischer Gewerbeverband *
USAM Union suisse des arts et métiers
USAM Unione svizzera delle arti e mestieri
- Schweizerischer Arbeitgeberverband *
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori
- SGB Schweiz. Gewerkschaftsbund *
USS Union syndicale suisse
USS Unione sindacale svizzera

Interessierte Organisationen / organisations concernés / ambienti interessati

(* haben an Anhörung teilgenommen, schriftlich und/oder mündlich)

- Aktion Aktivdienst
- alliance F - Bund Schweizerischer Frauenorganisationen
- AUNS - Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz *
- AWM - Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee
- Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
- cfd - Christlicher Friedensdienst *
- Chance Schweiz - Arbeitskreis für Sicherheitsfragen *
- Feuerwehr Koordination Schweiz *
- Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)
- Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) *
- Hauseigentümergeverband Schweiz (HEV)
- Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement
- Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und -direktoren (KSPD)
- Konferenz der Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungs- und Zivilschutz
- Landeskonferenz der militärischen Dachverbände (LKMD)
- Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT
- Nebs - Neue Europäische Bewegung Schweiz
- Pro Militia - Vereinigung ehemaliger und eingeteilter Angehöriger der Schweizer Armee *
- PSO-Kommission *
- Römisch-Katholische Kirche der Schweiz / Schweizerische Bischofskonferenz
- Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA) *
- Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) *
- Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) *
- Schweizerischer Unteroffiziersverband (SUOV) *
- Schweizerischer Zivilschutzverband
- Swissmem - Schweizerische Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie *
- Swisspeace
- Schweizerischer Feuerwehrverband *
- Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) *
- Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)

Weitere Stellungnahmen:

- Fédération des Entreprises Romandes *
- Gruppe P. Arbenz, J. Feldmann, R. Friedrich, J. Gut, R. Läubli, B. Lezzi *
- Vereinigung Schweizerischer Berufsfeuerwehren (VSBF) *

C. Ergebnisse und Einschätzung der Anhörung

Gesamtbeurteilung

Der Entwurf für den neuen Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz wird in seiner Gesamtheit sehr unterschiedlich beurteilt: Das Spektrum reicht von praktisch ungeteilter Zustimmung bis zu vollständiger Ablehnung in der vorliegenden Version. Die folgende Grafik gibt einen Überblick darüber, wie die einzelnen Stellungnahmen bezüglich ihrer Gesamtbeurteilung des Berichts einzuordnen sind und wie sich die inhaltliche Streuung beziehungsweise die daraus resultierenden Mehrheitsverhältnisse präsentieren:

Beurteilung	Angehörte	Zahl
Grösstenteils einverstanden	BL, BS, AI, AR, BE, FR, GL, GR, LU, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, ZG, MZDK, KKJPD	19
Mehrheitlich einverstanden	AG, GE, JU, NE, NW, UR, VS, ZH, CVP, FER, PSO-Kommission, SAG/economiesuisse, SGA, SEK, SGV, SOG, SUOV, swissmem	18
Teilweise einverstanden	FDP, SVP, Chance Schweiz, FKS, SFV, SGB, VSBF, VSPB	8
Mehrheitlich ablehnend	GPS, SP, CFD	3
Vollständig ablehnend	VD, AUNS, GSoA, Pro Militia	4

Eine deutliche Mehrheit der Angehörten stimmt dem Berichtsentwurf mindestens mehrheitlich zu. Zu dieser Gruppe gehören die Mehrzahl der Kantone sowie die beiden kantonalen Fachdirektorenkonferenzen; Letztere wurden auch in die Erarbeitung des Berichts miteinbezogen. Die restlichen Kantone – mit Ausnahme des Kantons Waadt – stimmen dem Berichtsentwurf ebenfalls mehrheitlich zu. Bei den politischen Parteien steht die CVP dem Bericht am positivsten gegenüber, FDP und SVP sind teilweise einverstanden, verlangen aber erhebliche Korrekturen, und die SP und die Grünen stehen dem Bericht mehrheitlich ablehnend gegenüber und verlangen eine umfassende Überarbeitung. Gänzlich abgelehnt wird der Berichtsentwurf in der vorliegenden Version lediglich vom Kanton Waadt, der AUNS, der GSoA und Pro Militia.

Die Anhörung hat gezeigt, dass sich die Kritik inhaltlich auf einzelne Aspekte des Berichtsentwurfs konzentriert, daneben aber die Darstellung einer grösseren Anzahl Themen weitgehend unbestritten ist. Zu den wenig kontroversen Teilen des Berichts, die grossmehrheitlich Zustimmung finden, gehören die Analyse der Trends und des sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz, die Definition der schweizerischen Sicherheitspolitik und ihrer Interessen und Ziele, die grundsätzliche Weiterführung der bisherigen sicherheitspolitischen Strategie, die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit im Innern mit der Schaffung eines Sicherheitsverbundes Schweiz und eines entsprechenden Konsultations- und Koordinationsmechanismus sowie die Darstellung der Mehrzahl der sicherheitspolitischen Instrumente (Aussenpolitik, Wirtschaftspolitik, Nachrichtendienst, Polizei). Die Beschreibung der sicherheitspolitischen Bedrohungen und Gefahren wird ebenfalls mehrheitlich positiv beurteilt; kritisiert wird hier allerdings von einer grösseren Anzahl Angehörter, dass es bei einer beschreibenden Darstellung bleibe und eine zu wenig prägnante Gewichtung vorgenommen werde und entsprechend auch keine direkte Ableitung für die Ausgestaltung der einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente möglich sei. Der Grossteil der Kritik betrifft das Kapitel zur Armee, wo insbesondere eine zu wenig präzise Abgrenzung von Kompetenzen und Aufgabenteilung zwischen Armee und Polizei, das dem Verteidigungsauftrag zugrunde liegende Aufwuchskonzept sowie eine fehlende Konkretisierung bei der Weiterentwicklung der Armee bemängelt wird. Weiter werden vor allem seitens der Kantone, aber auch gewisser Parteien und Organisationen, die Ausführungen zum Zivildienst kritisiert, insbesondere dass dieser neu auch als eigenständiges sicherheitspolitisches Instrument aufgeführt wird.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Anhörung zu den einzelnen Kapiteln des Berichtsentwurfs zusammengefasst.

1. Einleitung, Umschreibung der Sicherheitspolitik

Das Einstiegskapitel ist praktisch unbestritten. Die Umschreibung der Sicherheitspolitik wird weitestgehend gutgeheissen; insbesondere der Einbezug der Kantone und Gemeinden wird von einer grossen Mehrheit als positiv angesehen; nur eine kleine Minderheit kritisiert die Ausweitung des im Bericht verwendeten Sicherheitsbegriffs. Die Bemerkungen zu Rechtsfragen werden von einigen Angehörten als zu umfangreich beurteilt.

2. Die Lage

Die Analyse der wesentlichen *Trends* wird kaum in Frage gestellt; eine grosse Mehrheit findet die Darstellung zutreffend und umfassend. Bei den *Bedrohungen und Gefahren* ist ebenfalls eine grosse Mehrheit der Ansicht, dass diese der Realität entsprechen; es wird aber von einer grösseren Anzahl Angehörter die Aufnahme einer oder mehrerer zusätzlicher Bedrohungen und Gefahren verlangt, z.B. innere Unruhen, demografische Entwicklung, Rohstoffverknappung, Migration, Klimawandel, Armut. (Die meisten davon – demografische Entwicklung, Ressourcenknappheit, Migration und Klimawandel – figurieren im Bericht entweder unter den indirekten Bedrohungen und Gefahren oder werden zumindest diskutiert, und es wird begründet, warum sie so behandelt werden.) Eine grössere Anzahl Angehörter ist überdies der Ansicht, dass der Problematik von Cyber-Angriffen und -Kriminalität zu wenig Rechnung getragen werde. Vor allem von Kantonsseite wird angeregt, auch Angriffe nichtstaatlicher Akteure – soweit sie militärische Mittel verwenden – als militärischen Angriff zu betrachten. Die darüber hinaus geäusserte Kritik an der Bedrohungsanalyse bezieht sich vor allem darauf, dass sie zu wenig über eine beschreibende Darstellung hinausgehe und keine eindeutige Priorisierung vornehme, womit auch keine klaren Schlüsse für Aufgaben und Mittelzuteilung bei den einzelnen Sicherheitsinstrumenten möglich seien. Auf viel Kritik stösst die Matrix zur Darstellung von Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadenausmass der einzelnen Bedrohungen und Gefahren; diese sei zu grob und teilweise nicht nachvollziehbar. Die Ausführungen zur *Verwundbarkeit der Schweiz* werden insgesamt als richtig und wichtig erachtet; kritisiert wird hingegen auch hier von mehreren Angehörten, dass daraus keine oder kaum Schlüsse für die Ausgestaltung des Sicherheitsdispositivs gezogen werden. Die Darstellung des *regionalen Umfelds* wird nur von wenigen kritisiert; vereinzelt wird hingegen eine weitgehende Überarbeitung verlangt.

3. Strategie

Die Definition der *Strategie*, die an die bisher Bestehende anknüpft, wird im Grundsatz kaum bestritten und von einer grossen Mehrheit explizit gutgeheissen. Nur vereinzelt wird das Fortschreiben der bisherigen Strategie als ungenügend oder als Fortführung einer falschen Strategie angesehen. Insbesondere der Aspekt der Kooperation im Inland, der mit der Schaffung des *Sicherheitsverbundes Schweiz* weiterentwickelt werden soll, findet im Grundsatz praktisch ungeteilte Zustimmung. Die geäusserte Kritik zielt hier vor allem auf die Unbestimmtheit des neuen Begriffs, auf zu wenig klare Aussagen zu Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Instrumente und Staatsebenen sowie auf eine mögliche unzulässige Aufweichung der verfassungsmässigen Vorgaben. Kontroverser wird der Aspekt der *internationalen Zusammenarbeit* beurteilt: Die am häufigsten geäusserte Kritik ist, dass der Berichtsentwurf hier eine gewisse Ambivalenz offenbare, indem zwar Wichtigkeit und Unverzichtbarkeit der internationalen Zusammenarbeit betont wird, deren Bedeutung an anderer Stelle aber wieder relativiert wird, z.B. mit Hinweisen auf neutralitätspolitische Überlegungen oder den grundsätzlichen Vorrang nationaler Lösungen. Während die Mehrheit die Fortführung der internationalen Zusammenarbeit, wie sie im Bericht skizziert wird, gutheisst, gibt es auch vereinzelte Forderungen, die Zusammenarbeit erheblich auszuweiten, vor allem mit der Europäischen Union, sowie – im Gegenteil – sie zumindest im militärischen Bereich wesentlich zu reduzieren und auf ein Minimum zu beschränken.

4. Sicherheitspolitische Instrumente

Aussenpolitik: Die Ausführungen zur Aussenpolitik sind praktisch unbestritten; nur vereinzelt wird bemängelt, dass deren sicherheitspolitische Bedeutung über- beziehungsweise unterschätzt werde.

Armee: Die Ausführungen zur Armee sind kontrovers, wobei sich die Kritik insbesondere auf den Verteidigungsauftrag und die Weiterentwicklung der Armee bezieht, weniger hingegen auf die subsidiären Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden und auf die militärischen Auslandseinsätze. Bei der *Verteidigung* ist das inhaltliche Spektrum der Kritik weit: Während für eine Mehrheit der Angehörten der Verteidigungsauftrag immer noch die Essenz der Armee und ihrer Legitimation ist, wirft eine Minderheit dem Bericht vor, an veralteten Vorstellungen von Verteidigung festzuhalten und entsprechend eine falsche Prioritätensetzung, inklusive Einsatz der verfügbaren Ressourcen, vorzunehmen. Wo sich die Kritik der Befürworter einer Beibehaltung von genügend grossen autonomen Verteidigungskapazitäten und deren Gegner treffen, ist in der negativen Beurteilung beziehungsweise vollständigen Ablehnung der Aufwuchskonzeption. Diese wird von einem Teil der Angehörten als mindestens unpräzise, von anderen auch als realitätsfremd, illusorisch und nicht praktikabel angesehen. Es wird denn auch von verschiedener Seite eine Präzisierung dieses Konzepts oder ein Verzicht darauf gefordert. Bei der *Weiterentwicklung der Armee* ist der Grundtenor der Kritik, dass die Ausführungen zu deren Ausgestaltung und zur Behebung bestehender oder sich abzeichnender Probleme (z.B. Wehrgerechtigkeit, demografische Entwicklung, Kadernangel) zu wenig konkret und lückenhaft sind und dass die Ausgestaltung der Armeeaufgaben nicht via Finanzen oder Demografie erfolge dürfe, sondern durch eine direkte Ableitung aus der Bedrohungs- und Gefahrenanalyse erfolgen müsse. Der Grossteil der Angehörten erwartet eine Klärung dieser Fragen – sofern dies nicht bereits im sicherheitspolitischen Bericht möglich sein sollte – im angekündigten Bericht über die Armee. Die Ausführungen zu den subsidiären *Einsätzen zur Unterstützung der zivilen Behörden* werden kaum bestritten; explizit begrüsst eine grosse Mehrheit der Angehörten den Verzicht auf Begriff und Konzept der Raumsicherung und die im Bericht geäusserte Absicht, auf solche Einsätze nur mit Zurückhaltung, unter strikter Befolgung des Subsidiaritätsprinzips, zurückzugreifen. Insbesondere seitens der Kantone werden in diesem Zusammenhang noch gewisse Präzisierungen zu Aufgaben und Führungsverantwortung an der Schnittstelle zwischen Kantonen und Armee verlangt. Bei den *militärischen Auslandseinsätzen* findet die im Bericht skizzierte Stossrichtung mit einer – insbesondere auch qualitativ – ausgerichteten Erhöhung der Schweizer Beiträge grösstenteils Zustimmung. Eine Minderheit verlangt einen weitergehenden, substanziellen Ausbau der militärischen Friedensförderung, mit entsprechenden strukturellen Anpassungen bei der Armee und einer armeeinternen Neuverteilung der Mittel; eine andere Minderheit fordert eine Reduktion dieser Einsätze oder gar einen vollständigen Verzicht darauf.

Bevölkerungsschutz: Die Ausführungen zum Bevölkerungsschutz werden kaum grundsätzlich in Frage gestellt, es gibt aber punktuelle Kritik. Diese betrifft vor allem den Zivilschutz, dessen Weiterentwicklung für eine grössere Anzahl Angehörter, darunter insbesondere die Kantone, zu zurückhaltend und wenig präzise aufgezeigt wird. Vereinzelt wird bemängelt, dass der Bedeutung des Zivilschutzes – in Anbetracht zunehmend drohender Naturkatastrophen – zu wenig Beachtung geschenkt und dass die Rolle des Bundes – für die Koordination und Standardisierung – wieder gestärkt werden müsse. Weiter wird von mehreren Angehörten verlangt, dass der Verbundgedanke beim Bevölkerungsschutz stärker hervorgehoben und alle Partnerorganisationen gleichwertig dargestellt werden und dass die Frage einer möglichen Neuregelung des Dienstpflichtmodells ebenfalls thematisiert wird.

Wirtschaftspolitik: Die Ausführungen zur Wirtschaftspolitik sind praktisch unbestritten. Es gibt nur vereinzelte Kritik wie das Ausblenden der Nachhaltigkeit oder der zu geringe Stellenwert der Ernährungssouveränität.

Polizei: Die Ausführungen zur Polizei sind praktisch unbestritten; vereinzelt wird kritisiert, dass die Lücken in den kantonalen Beständen nicht thematisiert werden. Ausserdem wird in einer Vielzahl von Stellungnahmen darauf verwiesen, dass Polizeiaufgaben in die kantonale Hoheit fallen und dass an diesem verfassungsmässigen Grundsatz nicht gerüttelt werden darf.

Nachrichtendienst: Die Ausführungen zum Nachrichtendienst sind praktisch unbestritten; vereinzelt wird kritisiert, dass es sich um eine bloss Beschreibung des Ist-Zustandes handelt und die künftige Entwicklung sowie die bessere Nutzbarmachung ausgeblendet wird.

Zollverwaltung: Die Ausführungen zur Zollverwaltung sind mehrheitlich unbestritten; allerdings macht eine grössere Anzahl Angehörter auf die ungelöste Schnittstellenproblematik zwischen Grenzwachkorps und kantonalen Polizeikorps aufmerksam und fordert, dass der Bericht hier eine Lösung skizziert oder zumindest signalisiert, dass das Thema angegangen werden muss.

Zivildienst: Die Ausführungen zum Zivildienst sind kontrovers. Eine grosse Anzahl Angehörter, darunter insbesondere die Kantone, kritisiert, dass der Zivildienst neu als eigenständiges sicherheitspolitisches Instrument aufgeführt wird. Begründet wird dies damit, dass es sich beim Zivildienst um einen Ersatzdienst handelt und er nicht die Struktur und Mittel hat für sicherheitspolitische Aufgaben. Der Zivildienst soll deshalb zwar erwähnt werden, aber nicht auf gleicher Ebene mit den restlichen sicherheitspolitischen Instrumenten figurieren. Eine Minderheit fordert zudem eine unverzügliche Gesetzesrevision und die Streichung des ganzen Kapitels.

5. Strategische Führung und Krisenmanagement

Die Ausführungen zur strategischen Führung und zum Krisenmanagement sind wenig kontrovers. Die Beurteilung der bestehenden Defizite in der sicherheitspolitischen Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird von praktisch allen Angehörten anerkannt, der im Bericht skizzierte *Konsultations- und Koordinationsmechanismus* zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit deshalb mehrheitlich begrüsst; er wird als Chance gesehen, die Zusammenarbeit im Innern zu verfestigen und weiterzuentwickeln, auch wenn noch gewisse Präzisierungen und Änderungen von Begrifflichkeiten verlangt werden. Für einen Teil der Angehörten geht die skizzierte Lösung zwar in die richtige Richtung, ist aber zu kompliziert, zu schwerfällig und zu fest am Status-quo orientiert. Von dieser Seite wird ein weitergehender Vorschlag, mit präziserer Festlegung der jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen verlangt, um die Zusammenarbeit im Innern entscheidend voranzubringen.

6. Weiteres

Neben Kritik und Anträgen, die einzelne Kapitel des Berichts betreffen, gibt es weitere Forderungen, die sich auf den Bericht insgesamt beziehen. Die nachfolgende Auflistung beschränkt sich auf Forderungen, die jeweils von mehreren Angehörten gestellt wurden – dazu gehört, dass der Bericht

- mit einer Kurzfassung ergänzt werden soll;
- mit einem Bundesbeschluss dem Parlament unterbreitet wird;
- die Schaffung eines Sicherheitsdepartements thematisiert wird;
- stärker auch finanzpolitische Aspekte und Überlegungen mitberücksichtigen muss.