



Vernehmlassung zum Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz

Ergebnisbericht

7. Oktober 2021

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	1
2.	Zusammenfassung der Ergebnisse	1
3.	Die Ergebnisse im Einzelnen	3

1. Einleitung

Der Bundesrat beauftragte am 28. April 2021 das VBS, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zum neuen Sicherheitspolitischen Bericht durchzuführen. Die Frist dauerte bis am 18. August 2021.

Der Bundesrat veröffentlicht in periodischen Abständen Sicherheitspolitische Berichte. Diese enthalten eine umfassende Analyse der sicherheitspolitischen Entwicklungen, Bedrohungen und Gefahren und legen die Linien und Prioritäten für die Gestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik für die nächsten Jahre fest. Sie dienen auch als Basis für weitere Grundlagendokumente zu einzelnen sicherheitspolitischen Instrumenten.

Der Bundesrat beabsichtigt, künftig in jeder Legislaturperiode einen Sicherheitspolitischen Bericht zu veröffentlichen. Ebenso ist es die Absicht, deutlich kürzere Bericht als bislang zu machen. Dies wurde mit dem vorliegenden Bericht bereits umgesetzt, der überdies auch inhaltlich und strukturell Neuerungen aufweist: Er beschreibt die Prinzipien der schweizerischen Sicherheitspolitik, ihre Interessen und Ziele, und zeigt auf, wie die Instrumente der Sicherheitspolitik zur Erreichung dieser Ziele beitragen und wie sie sich ausrichten müssen.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Berichtsentswurf wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich positiv aufgenommen. Insbesondere die Absicht einer rascheren Kadenz (einmal pro Legislatur) sowie die substantielle Kürzung des Berichts werden praktisch von allen begrüsst. Auch die neue Struktur, namentlich die Definition von inhaltlichen Zielen als Schwerpunkte der Sicherheitspolitik der nächsten Jahre, findet grossmehrheitliche Zustimmung. Dasselbe gilt für die Lageanalyse, die im ganzen Spektrum der Stellungnahmen positiv beurteilt wird. In vielen Stellungnahmen wird auch die gute Lesbarkeit des Berichts hervorgehoben.

Kritik und Änderungsanträge sind bei der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden punktuell und beziehen sich auf spezifische Themen. Breitere Kritik gibt es beim Krisenmanagement des Bundes. Viele Kantone und Organisationen halten die diesbezüglichen Aussagen im Bericht für nicht zutreffend und verlangen grundlegende Änderungen beim Krisenmanagement des Bundes, u.a. durch die Etablierung eines departementsübergreifenden, modulartigen Krisenstabs. Weiter wird von verschiedener Seite das Anliegen geäussert, die Massnahmen weiter zu konkretisieren.

Grundlegende Kritik am gesamten Bericht oder zumindest an Teilen davon äussern einige wenige Vernehmlassungsteilnehmende. Bei jenen, die grössere Änderungen verlangen, bezieht sich dies primär auf die Umsetzung der Sicherheitspolitik.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl und Situierung der einzelnen Stellungnahmen bezüglich ihrer Gesamtbeurteilung des Berichts:

Beurteilung	Vernehmlassungsteilnehmende	Zahl
Grundsätzlich positiv, grösstenteils einverstanden, punktuelle Anträge	Kantone und Fachkonferenzen: AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, OW, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZH, KKJPD, RK MZF, KSSD Parteien: Die Mitte, FDP Dachverbände Gemeinde/Städte: SSV Organisationen: AWM, Centre Patronal, Eidg. Kommission für ABC-Schutz, Europäische Bewegung, Fédération des entreprises romandes, Feuerwehr Koordination Schweiz, ICT4Peace, Giardino, LKMD, Pro Militia, SAG, SIA, Stiftung zur Förderung der Übermittlungs-/Führungsunterstützungstruppen der Armee, ZSVS, Swiss Re	42

Mehrheitlich einverstanden, teilweise weitergehende Änderungsanträge	Kantone: AG, BE, VD Parteien: GLP, SP, Piratenpartei Organisationen: AUNS, Chance Schweiz, digiVolution, Round Table Antibiotika, SGV, SOG	12
Nur teilweise einverstanden, umfangreichere Kritik und Änderungsanträge	Parteien: Grüne, SVP, Sicherheitspolitische Kommission der FDP Zürich Organisationen: GSoA, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit, Schweizerischer Friedensrat Einzelpersonen: Dr. M. Mohler / Prof. R. Schweizer, L. Suter, A. Schneider	9
Total		63

Die Tabelle zeigt, dass eine grosse Mehrheit den Berichtsentwurf grundsätzlich positiv beurteilt und grösstenteils damit einverstanden ist. Zu dieser Gruppe gehören praktisch alle *Kantone* sowie die kantonalen *Fachkonferenzen*. Sie alle unterstützen grundsätzlich die Lageanalyse sowie die sicherheitspolitischen Interessen und Ziele und sprechen sich nur für punktuelle Anpassungen aus. Am meisten Kritik gibt es in dieser Gruppe zum Krisenmanagement des Bundes, wo die meisten Kantone deutlichere Aussagen und Anpassungen bei den Strukturen fordern, konkret die Etablierung eines departementsübergreifenden, modulartigen Bundesführungsstabs, analog zu den Krisenführungsorganen der Kantone. Eine Mehrheit der Kantone verlangt zudem Konkretisierungen bei den Massnahmen zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele (inkl. Nennung einzelner Projekte und Zeitpläne) sowie eine Beschleunigung der Beschaffungsprozesse, besonders für Güter im Cyberbereich. Viele Kantone verlangen zudem Präzisierungen bei der Beschreibung des Bevölkerungsschutzes, u.a. um deutlicher zu machen, dass es sich dabei um ein Verbundsystem von Partnerorganisationen handelt.

Auf Ebene der *Gemeinden* hat sich der Städteverband geäussert. Dieser begrüsst den Bericht, verlangt aber allgemein eine stärkere Berücksichtigung der Gemeinden und grossen Städte und ihrer Bedeutung für die Sicherheitspolitik (neben den Kantonen).

Bei den *politischen Parteien* unterstützen die FDP und die Mitte den Bericht und beschränken sich auf punktuelle Anliegen. Beide begrüssen die raschere Kadenz der Berichte. Die Mitte schlägt die Prüfung einer jährlichen Information zum Aktualisierungsbedarf vor und möchte u.a. – wie die Kantone – eine Konkretisierung von Massnahmen und eine Beschleunigung der Beschaffungsprozesse. Die FDP spricht sich u.a. dafür aus, die Schaffung eines operativen Krisenstabs auf Stufe Bund zu prüfen.

Die Grünliberalen begrüssen die Stossrichtung des Berichts ebenfalls, inklusive der Interessen und Ziele, sowie das breite Sicherheitsverständnis, halten aber die Thematisierung des Klimawandels und des Themas Cyber für ungenügend. Die SP ist mit der Lageanalyse weitgehend einverstanden, kritisiert aber die aus ihrer Sicht nicht konsequente Umsetzung und Prioritätensetzung, die eigentlich zu einem radikaleren Umbau der Armee führen müsste. Die Grünen verlangen generell einen deutlich stärkeren Fokus auf den Klimawandel und den durch diesen verursachten Gefahren sowie eine daraus abgeleitete Umverteilung der Mittel von der Armee zu umweltpolitischen und gesellschaftlichen Massnahmen. Die SVP äussert sich ebenfalls kritisch, aber aus anderen Gründen: Der Bericht ist aus ihrer Sicht zu vage und ohne klare Prioritätensetzung, zu stark auf internationale Kooperation ausgerichtet und bei der Armee zu unverbindlich, z.B. bezüglich der Zusicherung der Finanzierung und Ausrüstung.

Bei den *Organisationen* hat sich ein breites Spektrum von Vernehmlassungsteilnehmenden zum Bericht geäussert. Beim grössten Teil handelt es sich um Milizorganisationen der Armee, bei denen es ebenfalls grundsätzlich breite Zustimmung gibt (v.a. zur rascheren Kadenz und Kürze des Berichts, zur Lage sowie den Interessen und Zielen). Die Kritik bezieht sich hier vor allem auf die aus Sicht dieser Organisationen ungenügenden und zu wenig verbindlichen Ausführungen zur Armee (z.B. bezüglich Aufgaben, Ausrüstung, Finanzierung) sowie auf das Kri-

senmanagement des Bundes (Forderung zur Schaffung eines Bundesführungsstabs). Am anderen Ende des Spektrums sind die GSoA sowie einzelne friedenspolitische Gruppierungen, die eine ganz andere Prioritätensetzung (Klimawandel, soziale Gerechtigkeit, zivile Friedensförderung) und eine entsprechende Umverteilung der Mittel verlangen. Daneben haben sich Organisationen aus dem Bereich Aussenpolitik, Bevölkerungsschutz und Wirtschaft geäußert sowie einzelne Organisationen, die sich mit spezifischen Themen befassen (z.B. Cyber).

Als *Einzelpersonen* haben u.a. die beiden Juristen Dr. iur. Markus H.F. Mohler und Prof. Dr. iur. Rainer J. Schweizer eine umfangreiche Stellungnahme eingereicht, in der sie grundsätzliche und auch spezifische Kritik am Bericht äussern und grössere Anpassungen verlangen.

3. Die Ergebnisse im Einzelnen

Es werden nachfolgend nicht alle Stellungnahmen und Anträge im Einzelnen erwähnt; es handelt sich um eine Zusammenfassung. Erwähnt werden insbesondere jene Aspekte, die von einer gewissen Anzahl Vernehmlassungsteilnehmenden vorgebracht wurden und bei denen es nicht um Detailfragen geht.

Allgemeine Bemerkungen

Praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßen eine raschere Kadenz und die Kürzung des Berichts. Viele betonen die gute Lesbarkeit und Verständlichkeit der Texte. Von einer grossen Mehrheit positiv beurteilt wird auch die neue Struktur mit der Definition von Interessen und Zielen. Die Darstellung der Lage mit einer Analyse der globalen sicherheitspolitischen Trends sowie den Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz findet ebenfalls breite Zustimmung. Dasselbe gilt für die im Bericht definierten Prinzipien, Interessen und Ziele der Schweizer Sicherheitspolitik, die im Grundsatz von den meisten gutgeheissen werden.

Eine Minderheit findet, dass der Bericht immer noch einen zu starken konventionellen Ansatz hat, statt den Fokus stärker auf naturbedingte Gefahren (Klimawandel) und gesellschaftliche Risiken zu legen. Damit verbunden ist die Kritik, dass der Bericht die falschen Prioritäten setze, insbesondere bei der Umsetzung und der Zuteilung der Mittel.

Allgemein geäußerte Kritik bezieht sich vor allem auf den zweiten Teil des Berichts. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende sind der Ansicht, dass die Lageanalyse zwar grundsätzlich gut sei, aber zu wenig konkrete – oder die falschen – Ziele und Massnahmen daraus abgeleitet werden. Einige verlangen zudem, dass die rechtlichen Grundlagen, inklusive Bundesverfassung, und die darauf basierenden Zuständigkeiten von Bund und Kantonen erwähnt werden.

Kapitel 1: Einleitung

Keine besonderen Bemerkungen.

Kapitel 2: Lage

In diesem Kapitel gibt es neben viel Zustimmung grösstenteils nur punktuelle Anpassungswünsche. Bei der Beschreibung der globalen Trends mit sicherheitspolitischer Bedeutung wird von einzelnen eine noch weitergehende Thematisierung der technologischen Entwicklungen und künstlicher Intelligenz gewünscht. In vielen Stellungnahmen findet das im Bericht beschriebene Risiko einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaften expliziten Zuspruch, auch mit Verweis auf die Folgen der aktuellen Pandemie, wobei einige die explizite Nennung von sich radikalierenden Gruppen wünschen, z.B. aus dem Bereich Umwelt oder Verschwörungstheorien. Daneben äussern sich einzelne auch zur Rolle Chinas und wünschen hier eine noch explizitere Nennung von Risiken und möglichen Gegenmassnahmen.

Bei der Darstellung der Bedrohungslage Schweiz wird u.a. teilweise kritisiert, dass es keine Gewichtung oder Priorisierung der Bedrohungen und Gefahren gibt, der Begriff «hybrid» zu unscharf oder häufig verwendet werde, die Bedrohung durch biologische und chemische Waffen nicht genügend berücksichtigt werde, das Risiko von Strommangellagen prominenter hervorgehoben werden müsste, ebenso wie jenes von Erdbeben, oder dass generell der Klimawandel und Naturgefahren zu wenig prominent behandelt würden.

Kapitel 3: Sicherheitspolitische Interessen und Ziele

Die im Bericht definierten sicherheitspolitischen Prinzipien, Interessen und Ziele werden von einer grossen Mehrheit für gut befunden und unterstützt. Bei den *Prinzipien* wünschen sich einige weitergehende Ausführungen zur Kooperation und Neutralität. Von einer Mehrheit der Kantone gibt es einen alternativen Textvorschlag zu Miliz und Dienstpflicht. Die *Ziele* werden von einigen als zu vage formuliert und zu wenig messbar erachtet. Einzelne verlangen zudem einen Verweis auf Ziele gemäss Bundesverfassung. Inhaltlich wird insbesondere das Ziel der Resilienz und Versorgungssicherheit von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden als besonders bedeutsam hervorgehoben, wobei oft auf die Energiesicherheit verwiesen wird.

Kapitel 4: Umsetzung – Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik

Bei der Beschreibung der *Politikbereiche und Instrumente* gibt es Anträge für Umformulierungen beim *Bevölkerungsschutz*, um das Verbundprinzip deutlicher zu machen (v.a. Kantone). Von gleicher Seite wird zudem gefordert, die Feuerwehr zusätzlich als separates sicherheitspolitisches Instrument aufzuführen, dafür die Bedeutung des Zivildienstes für sicherheitspolitische Aufgaben zu relativieren oder diesen ganz aus der Liste der Instrumente zu streichen. Insbesondere militärische Milizorganisationen wünschen ausführlichere Beschreibungen der Aufgaben und Ausrichtung der Armee. Einzelne fordern auch, das Zusammenwirken der einzelnen Instrumente und Politikbereiche im Verbund besser zu erläutern.

Bezüglich der *Umsetzung der Ziele* äussern insbesondere viele Kantone das Anliegen, die aufgeführten Massnahmen zu konkretisieren, inklusive Angabe einzelner Projekte und Zeitpläne. Vereinzelt wird auch der Vorwurf geäussert, dass bei der Umsetzung weitgehend nur bereits Bestehendes oder Laufendes abgebildet werde.

Zu den einzelnen Zielen: Die *Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen* stösst insgesamt auf breite Zustimmung, vor dem Hintergrund der aktuellen Lage und der raschen Entwicklungen. Teilweise gibt es die Befürchtung vor einem zu starken Fokus auf nachrichtendienstliche Aspekte und Datensammlung (v.a. aus links-grünen Kreisen). Die *Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität* hat ebenfalls breite Unterstützung. Vereinzelt gibt es Kritik bei spezifischen Themen, z.B. die Forderung nach einer raschen Ratifikation des Nuklearwaffenverbotsvertrags oder nach weitergehenden Erläuterungen zur Kooperation mit dem europäischen Umfeld, inklusive EU und Nato. Bei der *verstärkten Ausrichtung auf hybrides Konfliktbild* werden teilweise klarere und verbindlichere Aussagen zur Weiterentwicklung der Armee und insbesondere zu ihrer Ausrüstung und Finanzierung verlangt (v.a. Milizorganisationen, SVP). Das Ziel der *freien Meinungsbildung und unverfälschten Information* stösst grundsätzlich auf Zuspruch und explizite Unterstützung. Etliche Vernehmlassungsteilnehmende halten allerdings die aufgeführten Tätigkeiten für ungenügend und wünschen sich weitergehende Massnahmen zur Bekämpfung von Desinformation, v.a. im Schul- und Bildungsbereich. Bei der *Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit* haben die Kantone Anträge für punktuelle Umformulierungen, vor allem bei Themen des Bevölkerungsschutzes. Zudem wird von vielen gewünscht, die Wichtigkeit der Energieversorgung und das Risiko von Erdbeben stärker zu betonen. Bei der *Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit* wird von verschiedener Seite das Anliegen geäussert, die Bedeutung eines engen Einbezugs von Privaten (v.a. Betreiber kritischer Infra-

strukturen) aufzunehmen. Vereinzelt gibt es Vorbehalte gegenüber der vorgesehenen Kontrolle von Investitionstätigkeiten ausländischer Akteure, v.a. von wirtschaftsnahen Kreisen. Zur Verstärkung des Schutzes vor Cyber-Bedrohungen gibt es wenig konkrete Bemerkungen; mehrere betonen die besondere Bedeutung von sicheren Lieferketten.

Am meisten Bemerkungen und auch Kritik gibt es beim Ziel zur *Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements*. Zwar ist das Ziel an sich und dessen Bedeutung kaum umstritten – viele begrüßen es ausdrücklich –, eine grössere Anzahl Vernehmlassungsteilnehmende ist aber mit den Aussagen zum Krisenmanagement des Bundes nicht einverstanden. Einige verlangen, oft mit Verweis auf die aus ihrer Sicht offenbaren Mängel bei der Bewältigung der Corona-Pandemie, zumindest eine grundlegendere Prüfung der Krisenführungsstrukturen auf Stufe Bund, viele aber auch gleich die Etablierung eines departementsübergreifenden Kern-Krisenstabs für die Führungsunterstützung, wobei oft Bezug genommen wird auf die kantonalen Führungsorganisationen. Weiter betonen viele Kantone und Organisationen die Bedeutung einer ausreichenden Alimentierung der Bestände von Armee und Zivilschutz und fordern in diesem Zusammenhang, dass die «Sicherstellung» der Bestände das Ziel sein müsse. Teilweise wird als Massnahme zur Verbesserung der Bestände auch die Erhöhung des Frauenanteils verlangt. Die in Aussicht gestellte Diskussion über die längerfristige Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems wird von vielen aus dem ganzen Spektrum an Vernehmlassungsantworten begrüsst.