



Vernehmlassung zum Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz

Ergebnisbericht

28. April 2016

INHALTSVERZEICHNIS

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

1. Einleitung

Der Bundesrat beauftragte am 11. November 2015 das VBS, eine Vernehmlassung zum Entwurf des Berichts des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 4. März 2016.

Der Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz legt aus Sicht des Bundesrates die Grundlinien für die schweizerische Sicherheitspolitik der nächsten Jahren fest. Der Bundesrat veröffentlicht solche Berichte in regelmässigen Abständen; der letzte Bericht stammt aus dem Jahr 2010.

Seit 2010 hat sich die Bedrohungslage für die Schweiz teilweise markant verändert, so dass der Bundesrat es für angezeigt hielt, ein neues sicherheitspolitisches Grundlagendokument auszuarbeiten. Wie bereits der letzte Bericht über die Sicherheitspolitik wurde auch der vorliegende Berichtsentwurf von einer breit abgestützten Arbeitsgruppe entworfen. Neben allen Departementen und der Bundeskanzlei waren auch die Kantone von Beginn weg an den Arbeiten beteiligt, mit Vertretern der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten sowie der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr und der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz.

Der Bericht wird an das Parlament zur Kenntnisnahme weitergeleitet, sobald er vom Bundesrat verabschiedet ist.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass der vorliegende Berichtsentwurf mehrheitlich Zustimmung findet. Der Bericht wird von einem grossen Teil der Vernehmlassungsadressaten begrüsst und als grundsätzlich gute Grundlage für die Sicherheitspolitik der Schweiz erachtet. Kritik und Änderungsanträge sind bei der Mehrzahl der Vernehmlassungsteilnehmer punktuell und beziehen sich auf einzelne Themen oder Darstellungsfragen. Auf der anderen Seite gibt es Minderheit von Vernehmlassungsteilnehmern, die grundsätzliche Kritik am Bericht übt, ihn ablehnt und eine grundlegende Überarbeitung beantragt.

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

Beurteilung	Vernehmlassungsteilnehmer	Zahl
Grundsätzlich positiv, mehrheitlich einverstanden, punktuelle Anträge	Konferenzen: KKJPD, KKPKS, KSSD, RK MZF Kantone: AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, LU, OW, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH Parteien: CVP, BDP Organisationen: Chance Schweiz, European Military Press Association (Schweiz), Fédération des Entreprises Romandes, SBV, SFV, SIG, SSV, Swissgrid, Swissem, Travail.Suisse	39
Nur teilweise einverstanden, umfangreichere Kritik und Anträge	Kantone: VD Parteien: SP Organisationen: Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee, Centre Patronal, SFR	5
Grundsätzlich negativ, fundamentale Kritik, Rückweisung	Kantone: GE Parteien: FDP, Junge SVP, SVP Organisationen: Auns, GSoA, LKMD, Pro Militia, SGV, SOG	10
Total		54

Die Tabelle zeigt, dass eine deutliche Mehrheit den Berichtsentwurf grundsätzlich positiv beurteilt, mehrheitlich bis grösstenteils damit einverstanden ist und Kritik und Änderungsanträge auf einzelne Aspekte beschränkt. Zu dieser Gruppe gehören insbesondere praktisch alle Kantone und kantonalen Konferenzen. Eine Ausnahme ist der Kanton Genf, der als einziger den Bericht ablehnt und eine grundlegende Überarbeitung beantragt, weil dieser zu wenig strategisch und prospektiv sei und auch wissenschaftlichen Ansprüchen nicht genüge.

Die weitgehende Zustimmung seitens der *Kantone*, inklusive der kantonalen Fachkonferenzen, ist aus Sicht des Bundesrates besonders relevant, da Sicherheitspolitik in der Schweiz eine Verbundaufgabe ist, in der die Kantone eine massgebliche Rolle spielen. Der Bundesrat hat deshalb auch Wert darauf gelegt, die Kantone von Anfang an in die Erarbeitung des vorliegenden Berichts einzubeziehen. Das Vernehmlassungsergebnis ist Ausdruck davon und zeigt, dass dies gelungen ist. Zwar handelt es sich um einen Bericht des Bundesrates; die Tatsache aber, dass die Kantone den Bericht grossmehrheitlich unterstützen, ist für den Bundesrat und die Sicherheitspolitik der Schweiz wichtig.

Zu den Aspekten, die seitens der Kantone grossmehrheitlich positiv beurteilt werden, gehört die Lagedarstellung, mit der Beschreibung der globalen Trends sowie den Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz. Dieser Teil des Berichts wird von den meisten als gute und vollständige Analyse erachtet. Dasselbe gilt für die Beschreibung der sicherheitspolitischen Instrumente. Die für diesen Bericht neu gewählte Darstellung, bei der nicht mehr die Instrumente einzeln beschrieben werden, sondern deren konkrete Beiträge zur Prävention, Abwehr und Bewältigung der Bedrohungen und Gefahren, wird von vielen als Verbesserung gegenüber früheren Berichten gewertet.

Eine etwas gemischtere Meinungslage zeigt sich bei der Strategie mit den drei Kernbegriffen Selbständigkeit, Kooperation und Engagement. Diese wird von einigen Kantonen für sinnvoll und richtig befunden, während andere dem zwar grundsätzlich auch zustimmen, die Strategie aber noch etwas zu abstrakt finden. Eine Ablehnung der skizzierten Grundstrategie, weil sie zu wenig klar und griffig sei, ist bei den Kantonen hingegen die Ausnahme (Genf, Waadt). Auch bei der Beschreibung der sicherheitspolitischen Führungsstrukturen ist das Bild nicht einheitlich: Während einige Kantone Verständnis für die Argumente des Bundesrates gegen einen permanenten Krisenstab auf Stufe Bund zeigen, können etliche Kantone diese Argumentation nicht nachvollziehen und beantragen die Schaffung oder zumindest Prüfung eines solchen Krisen- oder Führungsstabs.

Bei den politischen *Parteien* zeigt sich ein sehr unterschiedliches Bild: Die CVP und die BDP unterstützen den Bericht grundsätzlich und beschränken sich auf punktuelle Anliegen. Auf der anderen Seite beantragt die SP grossflächigere Anpassungen, während die FDP, die SVP und die Junge SVP den Bericht ablehnen und eine grundlegende Überarbeitung verlangen. Die von den Parteien gegen den Bericht vorgebrachten Argumente beruhen hingegen teilweise auf gegensätzlichen Forderungen, indem die eine Seite einen stärkeren Fokus auf Selbständigkeit und Neutralität verlangt (SVP, Junge SVP) und die anderen gerade Vorbehalte gegenüber der Eigenständigkeit haben (FDP) beziehungsweise einen markanten Ausbau der internationalen Kooperation verlangen (SP). Was hingegen von praktisch allen Parteien verlangt oder zumindest angeregt wird, ist die Umstellung auf eine raschere Kadenz und kürzere Form solcher Berichte. Dieses Anliegen wird auch von anderen Vernehmlassungsteilnehmern geäussert.

Bei den *Organisationen* haben sich neben solchen, die ihren Fokus auf bestimmten, zum Teil nur am Rande betroffenen Themen haben (z.B. SBV, Swissmem, Travail.Suisse), vor allem militärische Organisationen und Verbände geäussert. Diese Stellungnahmen sind mehrheitlich negativ bis ablehnend. Mehrere dieser Organisationen bemängeln insbesondere, dass dem Bericht eine griffige Strategie fehle, gerade auch im Hinblick auf die „gefährlichsten“ Bedrohungsszenarien, und dass entsprechend auch keine überzeugenden Konsequenzen zur Ausrichtung der Instrumente gezogen würden, wobei die Kritik vor allem auf die Aufgaben, Rolle und Grösse der Armee abzielt.

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 jeweils von einer gewissen Anzahl Vernehmlassungsteilnehmern vorgebracht wurden und wo es nicht um Detailfragen geht.

Allgemeine Bemerkungen

Ein grosser Teil der Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere die Kantone, finden den Berichtsentwurf ein inhaltlich und sprachlich gutes Dokument. Es wird von dieser Seite auch darauf verwiesen, dass er in verschiedener Hinsicht besser sei als frühere Berichte. Dies gilt insbesondere für die Lageanalyse, deren Ausführlich- und Vollständigkeit viele als positiv beurteilen. Auch bei der Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmer, die den Bericht ablehnen und eine grossflächigere Überarbeitung verlangen, wird die Analyse der globalen Trends sowie der Bedrohungen und Gefahren mehrheitlich als gute Grundlage beurteilt; die Ablehnung bezieht sich meist auf die aus der Analyse gezogenen Schlüsse, die für die einen die falschen und für andere zu wenig konkret sind.

In der gesamten Palette von Vernehmlassungsantworten (von sehr positiven bis ablehnenden) taucht immer wieder der Wunsch – auch in Form konkreter Anträge – auf, die Kadenz und das Volumen solcher Berichte zu ändern. Es werden verschiedene Vorschläge gemacht, wie und warum solche Berichte in rascherer Abfolge erscheinen und sich auf das Wesentlichste beschränken sollten. Etlichen schwebt dabei eine Art von regelmässigen, kurzfristigeren Aktualisierungen vor (alle ein bis zwei Jahre), sowohl bezüglich Lagebeschreibung wie Anpassungsbedarf bei den Instrumenten.

Kapitel 1: Einleitung

Keine besonderen Bemerkungen.

Kapitel 2: Lage

In diesem Teil des Berichts ist es vor allem das Thema der *Migration*, auf das praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmer Bezug nehmen. Die im Bericht gewählte Linie, dass die Migration als solches nicht primär ein Thema der Sicherheitspolitik ist, gewisse Konsequenzen und Begleitumstände aber sicherheitspolitisch bedeutsam sind, wird von wenigen Ausnahmen abgesehen nicht in Frage gestellt. Hingegen fordern praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmer, inklusive Kantone, eine Aktualisierung der Beschreibung der Migrationsbewegungen und ihrer sicherheitspolitischen Auswirkungen. Dabei sind die meisten der Ansicht, dass sich die Situation diesbezüglich noch einmal markant verschärft hat und dies zwingend abgebildet werden müsse, auch indem zum Beispiel auf aus ihrer Sicht relativierende oder verharmlosende Aussagen und Vergleiche verzichtet und der europäische Kontext beziehungsweise die dortigen Probleme (z.B. Schengen) noch stärker thematisiert werde.

Bei den übrigen Beschreibungen der *globalen Trends* und der *Bedrohungen und Gefahren* für die Schweiz beschränken sich die Stellungnahmen weitgehend auf einzelne, punktuelle Anträge und Anregungen für Anpassungen am Text. Zum Teil wird explizit gesagt, dass diese Teile für gut befunden werden (z.B. Weiterentwicklung des Konfliktbilds, illegale Beschaffung und Manipulation von Informationen), zum Teil lässt sich implizit auf weitgehende Zustimmung schliessen, weil die einzelnen Unterkapitel nicht explizit thematisiert werden. Eine kleinere Gruppe von Vernehmlassungsteilnehmern bedauert, dass die Bedrohungen und Gefahren beziehungsweise deren mögliche Verkettung nicht in Form von Szenarien dargestellt werden (v.a. militärische Organisationen). Andere sind der Ansicht, dass die Palette der

Bedrohungen und Gefahren noch erweitert werden müsste und schlagen weitere, zum Teil sehr unterschiedliche Themen vor, die hier aufgenommen werden müssten.

Die Beschreibung der *sicherheitspolitisch relevanten Organisationen und Vereinbarungen*, die auch als Antwort auf ein Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates (10.089, verstärkte Mitwirkung der Schweiz bei der europäischen Sicherheitsarchitektur) dient, gibt bei der grossen Mehrheit der Stellungnahmen keinen Anlass für grössere Kritik oder Änderungsanträge. Während die Darstellung von vielen als vollständig und grundsätzlich richtig erachtet wird, gibt es etliche, die sich eine noch klarere Prioritätensetzung in der Zusammenarbeit mit diesen Organisationen wünschten. Auf der anderen Seite gibt es eine Minderheit von Vernehmlassungsadressaten, die sich speziell auch an diesem Kapitel stört, weil es exemplarisch für die zu starke internationale Ausrichtung und Anlehnung an gewisse Organisationen steht (EU, Nato); entsprechend wird von dieser Seite grundlegende Kritik oder Ablehnung gegenüber diesem Teil des Berichts geäussert.

Kapitel 3: Strategie

Die drei neu verwendeten Kernbegriffe zur Beschreibung der Strategie (Selbständigkeit, Kooperation, Engagement) werden in vielen Stellungnahmen als grundsätzlich positiv und nachvollziehbar erachtet; das gilt insbesondere für die Kantone. Allerdings würde sich eine grössere Anzahl derer, welche diese Grundstrategie als richtig erachten, noch etwas konkretere Aussagen oder Ableitungen daraus wünschen, vor allem in Bezug auf die Ausrichtung der Instrumente. Rund die Hälfte der Kantone beantragt zudem, die Ziele und Grundausrichtung der Strategie mit einer Definition der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz zu ergänzen.

Eine Minderheit der Vernehmlassungsadressaten richtet ihre Kritik am Bericht insbesondere gegen dieses Kapitel. Für sie ist die darin skizzierte Strategie zu wenig klar und prägnant (oder gar keine Strategie), und es würden entsprechend auch nicht genügend klare Konsequenzen für die künftige Ausrichtung der einzelnen Instrumente abgeleitet. Diese Position vertreten insbesondere die militärischen Organisationen, die sich auch daran stören, dass die Strategie keine konkreten Aussagen bezüglich der aus ihrer Sicht gefährlichsten Szenarien für die Schweiz mache; was dieses gefährlichste Szenario genau beinhalten würde oder müsste, wird hingegen nicht explizit gesagt.

Bei den Parteien widerspiegeln die Aussagen zur Strategie die jeweilige politische Grundhaltung. Auf der einen Seite werden Vorbehalte oder Ablehnung gegenüber dem Begriff der Selbstständigkeit geäussert (BDP, FDP, SP), während die andere Seite die zu starke internationale Ausrichtung unter den Begriffen Kooperation und Engagement ablehnt (SVP).

Kapitel 4: Instrumente

Bei der Beschreibung der Instrumente gibt es viel Zustimmung zur neuen Darstellungsform, bei welcher nicht mehr einfach die Instrumente einzeln und unabhängig voneinander aufgeführt, sondern die konkreten Beiträge zur Prävention, Abwehr und Bewältigung der Bedrohungen und Gefahren beschrieben werden. Auch inhaltlich sind weite Teile des Kapitels nicht kontrovers. Die teilweise geäusserte grundsätzliche Kritik am Kapitel bezieht sich weniger auf konkrete Inhalte, sondern darauf, dass die Darstellung zu deskriptiv sei und weiter vorausschauender Handlungs- und Anpassungsbedarf nicht aufgezeigt werde.

Bezüglich einzelner Instrumente ist eine grosse Anzahl von Vernehmlassungsteilnehmern der Ansicht, dass der *Zivildienst* kein sicherheitspolitisches Instrument sei. Eine Mehrheit der Kantone spricht sich dafür aus, ihn zu den Institutionen zu zählen, die auch Beiträge für die Sicherheit der Schweiz leisten können, ohne dass sie als eigentliches sicherheitspolitisches Instrument gelten; andere möchten den Zivildienst überhaupt nicht mit dem Thema Sicherheit in Verbindung bringen, darunter auch politische Parteien (CVP, FDP). Begründet wird

dies insbesondere damit, dass dem Zivildienst die Organisation, Struktur und Ausrüstung fehle, um für Einsätze im sicherheitspolitischen Bereich geeignet zu sein, und dass es aus Sicht der anderen Instrumente auch keinen realen Bedarf für solche Einsätze gebe. Eine gewisse Anzahl von Vernehmlassungsteilnehmern fordert hingegen, dass *Information und Kommunikation* auch als sicherheitspolitisches Instrument gelten müsse, mit Verweis darauf, dass diesem Thema in Zeiten von Krisen und zunehmend aggressiverer und verbreiteter Desinformation besondere Bedeutung zukomme.

Bei der Beschreibung der konkreten Beiträge der einzelnen Instrumente möchte eine grössere Anzahl Kantone noch etwas konkretere Aussagen bei der Bekämpfung von *Terrorismus und Gewaltextremismus* beziehungsweise zur diesbezüglichen Ausrichtung der Instrumente und den nötigen Massnahmen. Beim *bewaffneten Angriff* stösst das etwas breitere Verständnis von Verteidigung, wonach die Armee nicht nur bei einem konventionellen Angriff von aussen, sondern auch in einem Fall von hinreichend intensiver und ausgedehnter Bedrohung im Landesinnern originär eingesetzt werden kann, auf mehrheitliche Zustimmung; viele begrüssen diese Nachführung des Verteidigungsbegriffs explizit. Einzelne Kantone betonen, dass die Armee auch unter den veränderten Bedingungen immer nur als „ultima ratio“ originär eingesetzt werden dürfe. Bei der Bekämpfung der *Kriminalität* machen viele Kantone darauf aufmerksam, dass aus ihrer Sicht insbesondere die neuen Technologien zunehmend Probleme bereiten und diesem Aspekt deshalb noch etwas stärker Rechnung getragen werden müsse (Cyber-Kriminalität). Bei den Katastrophen und Notlagen ist es den Kantonen ein Anliegen, konsequent die Unterscheidung zwischen dem Bevölkerungsschutz als Instrument, wo die Mittel mehrheitlich bei den Kantonen liegen, und dem Amt auf Bundesebene (BABS) zu machen.

In Bezug auf den *Anpassungsbedarf* bei den Instrumenten wird von verschiedener Seite, insbesondere auch von mehreren Kantonen, beantragt, dass diese Aussagen mindestens aktualisiert oder noch erweitert werden sollten. Als spezifisches Anliegen wird ebenfalls von mehreren Kantonen beantragt, dass für eine bessere Kriminalitätsbekämpfung eine Revision der Strafprozessordnung aufgenommen werden sollte.

Kapitel 5: Sicherheitspolitische Führung und Sicherheitsverbund Schweiz

Neben allgemeiner Zustimmung fokussiert in diesem Kapitel die Kritik auf die Beschreibung der verschiedenen *Stäbe*. Von einer grösseren Anzahl Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere auch Kantonen, wird moniert, dass die Beschreibungen und Abgrenzungen der verschiedenen Stäbe auf Stufe Bund zu wenig klar sei, vor allem in Bezug auf den *Bundesstab ABCN*. Weiter wird auch von mehreren Kantonen kritisiert, dass die Beschreibung des neu geschaffenen Führungsstabs Polizei zum Teil missverständlich und zu wenig klar sei, dass es sich hier um ein kantonales Gremium handle.

Das grösste Thema in den Vernehmlassungsantworten zu diesem Teil des Berichts ist aber die Frage eines *permanenten Krisenstabs* auf Stufe Bund. Während in etlichen Stellungnahmen, auch von Kantonen, Verständnis für die Argumentation im Bericht geäussert wird, wonach die Etablierung eines solchen Stabs nicht sinnvoll ist, können andere diese Argumentation nicht nachvollziehen und beantragen die Streichung dieses Abschnitts, die Prüfung eines solchen Stabes oder machen selber konkrete Vorschläge, wie ein solcher Stab aussehen könnte.

Der mit dem letzten Bericht geschaffene *Sicherheitsverbund Schweiz* findet weitgehende Zustimmung. Einige Kantone stellen jedoch die Frage, ob ein solches Konstrukt wirklich Sinn macht, wenn es sich auf die Konsultation und Koordination beschränke und in Krisenfällen nicht genutzt werden könne oder solle.