

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Mai 2010

756. Sicherheitspolitischer Bericht 2010 (Anhörung)

A. Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 14. April 2010 den Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2010 verabschiedet. Mit Schreiben vom 19. April 2010 lädt der Vorsteher des VBS zu Anhörungen am 25. und 27. Mai 2010 in Bern ein und bietet zusätzlich die Möglichkeit, sich schriftlich zum Berichtsentwurf zu äussern. Der Vorsteher der Sicherheitsdirektion, Regierungspräsident Dr. Hans Hollenstein, wird an der Anhörung vom 27. Mai 2010 teilnehmen. Die Haltung des Kantons Zürich ist dem Vorsteher des VBS zusätzlich mit schriftlicher Stellungnahme zur Kenntnis zu bringen.

B. Beurteilung

1. Der letzte Sicherheitspolitische Bericht stammt vom 7. Juni 1999 (Sicherheitspolitischer Bericht 2000). Weder der alte noch der neue Sicherheitspolitische Bericht hat rechtlich selbstständige Bedeutung. Das ist zu bedauern, weil damit keine grössere Planungssicherheit geschaffen wird. Trotzdem ist die Erstellung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts zu begrüßen, weil damit den neueren strategischen Entwicklungen Rechnung getragen werden kann. Gegenüber dem damaligen Bericht sieht der Bundesrat sicherheitspolitische Akzentverschiebungen, ohne dass sich die Bedrohungslage für die Schweiz grundlegend geändert hat. Anders als noch im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 soll im neuen Bericht nicht nur die Sicherheitspolitik des Bundes, sondern auch jene der Kantone und der Gemeinden abgebildet werden. Dabei soll die sicherheitspolitische Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verbessert, intensiviert und unter der Bezeichnung «Sicherheitsverbund Schweiz» institutionalisiert werden. Einen Schwerpunkt bilden die Ausführungen zur Armee, was angesichts der Bedeutung dieses sicherheitspolitischen Instruments an sich verständlich ist. Hinzu kommt, dass die Armee durch das Milizsystem einen grossen Teil der Bevölkerung stärker berührt als andere Instrumente der Sicherheitspolitik. Der Sicherheitspolitische Bericht soll als Grundlage für die Weiterentwicklung der Armee dienen und Leitlinien vorgeben. Beabsichtigt ist, im Spätsommer 2010 einen Bericht über die Armee vorzulegen, der zeitgleich mit dem Sicherheitspolitischen Be-

richt von den eidgenössischen Räten behandelt werden kann. Es ist zu bedauern, dass dieser Armeebericht nicht zeitgleich mit dem sicherheitspolitischen Bericht zur Anhörung vorgelegt wurde, weil nur das Gesamtpaket Sicherheitspolitischer Bericht und Armeebericht es erlauben, sich den Überblick über den Zustand der Armee zu verschaffen und die angestrebte Entwicklung zu beurteilen. Da dem Armeebericht grosses Gewicht zukommen wird, ist es unerlässlich, dass zu diesem eine formelle Vernehmlassung stattfindet.

2. Einleitend umschreibt der Bericht Sicherheitspolitik wie folgt: «Sicherheitspolitik umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung machtpolitisch oder kriminell motivierter Drohungen und Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, die Schweiz und ihre Bevölkerung in ihrer Selbstbestimmung einzuschränken oder ihnen Schaden zuzufügen. Dazu kommt die Bewältigung natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen und Notlagen» (Bericht S. 1). Vor diesem Hintergrund wird das Ziel der Sicherheitspolitik wie folgt umschrieben: «Die schweizerische Sicherheitspolitik hat zum Ziel, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen direkte und indirekte Bedrohungen und Gefahren zu schützen sowie einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits unserer Grenzen zu leisten» (Bericht S. 3).

Unter dem Titel «Lage» werden direkte und indirekte Bedrohungen und Gefahren aufgelistet. Zur ersten Kategorie von unmittelbar wirkenden Bedrohungen und Gefahren zählt der Bericht:

- Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen und Notlagen;
- Versorgungsstörungen infolge von Konflikten;
- Militärischer Angriff;
- Nötigung mit wirtschaftlichen Mitteln;
- Verbotener Nachrichtendienst;
- Angriffe auf die Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur;
- Terrorismus;
- Gewalttätiger Extremismus;
- Organisiertes Verbrechen;
- Gewalt gegen Leib und Leben.

Zu den indirekten Bedrohungen und Gefahren, die den direkten Gefahren Vorschub leisten können, zählt der Bericht:

- Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen längerer Reichweite;
- Zerfall staatlicher Strukturen;
- Migrationsprobleme;
- Klimawandel;
- Pandemien.

Der Bericht weist darauf hin, dass die Schweiz in einem sicherheitspolitisch günstigen Umfeld liegt, indem sie von Nachbarstaaten umgeben ist, von denen keine Anwendung militärischer Gewalt droht. Er weist aber auch auf die zunehmende Verwundbarkeit der Gesellschaft im Zuge der Globalisierung und vielfältigen Vernetzung sowie die Bedeutung kritischer Infrastrukturen hin, die gegenüber unterschiedlichen Arten von Einwirkungen besonders empfindlich sind (z.B. Verkehrsinfrastruktur, Energieproduktions-, Energiespeicher- und -verteilanlagen sowie Telekommunikations- und Sendeanlagen). Von Bedeutung sind Widerstands- und Regenerationsfähigkeit solcher kritischer Infrastrukturen (Bericht S. 13).

Der überwiegend beschreibenden Darstellung der Bedrohungen und Gefahren wie auch der Einschätzung ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit und der möglichen Auswirkung (Bericht S. 13) ist grundsätzlich zuzustimmen, wenngleich den Abhängigkeiten wirtschaftspolitischer Art noch zu wenig Bedeutung zugemessen wird.

Unklar bleibt, weshalb die Darstellung der Bedrohungen und Gefahren nicht stärker auf die unter dem Titel «Risiken Schweiz» vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz geleitete Erfassung und Bewertung von Risiken von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft abgestellt wird, zumal in Fussnote 4 darauf verwiesen wird. Festzuhalten ist weiter, dass fast alle der dargestellten Bedrohungen und Gefahren kaum isoliert gegen die Schweiz eintreten, sondern typischerweise auch einen grösseren europäischen Raum treffen dürften. Obwohl sich für die Staaten, die EU- und/oder Nato-Mitglieder sind, die Handlungsmöglichkeiten teilweise anders darstellen, ist es bedauerlich, dass zumindest hinsichtlich der Lageeinschätzung nicht zum Ausdruck kommt, ob sich die Beurteilung des Bundesrates mit jener unserer Nachbarländer deckt.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Bedrohungen und Gefahren umschreibt der Bericht die sicherheitspolitische Strategie für unser Land wie folgt: «Es geht darum, mit einem effizienten und wirksamen Zusammenspiel der sicherheitspolitischen Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden einen Sicherheitsverbund Schweiz zu bilden und mit anderen Staaten zusammen zu arbeiten, um bestehenden und für die Zukunft bereits erkennbaren oder sich abzeichnenden Bedrohungen und Gefahren vorzubeugen, sie abzuwehren und zu bewältigen» (Bericht S. 19). Im Rahmen dieser Strategie unterscheidet der Bericht folgende Sicherheitsbereiche:

- Polizeiliche Gefahrenabwehr, Staatsschutz und Strafverfolgung;
- Vorbeugung, Vorsorge und Bewältigung von natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen;
- Abhalten und Abwehren eines militärischen Angriffs;
- Wahrung der Interessen der Schweiz im Ausland und Beiträge zum internationalen Krisenmanagement (Bericht S. 19/20).

Bezüglich Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen hält der Bericht fest, dass die Schweiz überdurchschnittlich stark mit der Welt jenseits ihrer Grenzen vernetzt sei. Die Zusammenarbeit soll ermöglichen, Bedrohungen und Gefahren wirksamer oder effizienter entgegenzuwirken und aussenpolitischen Interessen dienlich zu sein. Klar bringt der Bericht aber auch zum Ausdruck, dass an der dauernden bewaffneten Neutralität festzuhalten sei und dass, solange die Schweiz an dieser Neutralität festhält, ein Beitritt zu einer Militärallianz ausgeschlossen sei (S. 23). Betreffend Zusammenarbeit im Inland soll die im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 skizzierte Sicherheitskooperation weiterentwickelt werden.

Den Ausführungen zur sicherheitspolitischen Strategie kann im Grundsatz ebenfalls zugestimmt werden.

Besonders im Zusammenhang mit der Armee von Bedeutung sind die im Bericht erwähnten drei Grundbedingungen der sicherheitspolitischen Strategie:

- Sie muss auf die bestehenden und sich abzeichnenden Bedrohungen und Gefahren ausgerichtet sein und ihnen gegenüber wirksam sein;
- sie muss mit den Ressourcen der Schweiz (bzw. dem von den politischen Behörden beschlossenen Ressourcenansatz) realisierbar sein und
- sie soll auf einem breiten Konsens beruhen (Bericht S. 18).

3. Im umfangreichsten Teil des Berichts (S. 25–67) werden die sicherheitspolitischen Instrumente dargestellt. In weitgehender Übereinstimmung mit dem Bericht 2000 werden aufgeführt:

- Aussenpolitik;
- Armee;
- Bevölkerungsschutz;
- Nachrichtendienst;
- Wirtschaftspolitik;
- Zollverwaltung;
- Polizei;
- Zivildienst.

Abgesehen von der Armee haben die Ausführungen weitgehend beschreibenden Charakter und geben deshalb einzig zu folgenden Bemerkungen Anlass:

- Die einzelnen Teilbereiche werden noch zu stark isoliert betrachtet. Eine departementsübergreifende Sicherheitspolitik ist zu wenig klar erkennbar.
- Zivildienst gehört nicht in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente. Wie der Bericht (S. 67) selbst festhält, ist der Zivildienst abgesehen von der Unterstützung von zivilen Behörden für weitere sicherheitspolitische Aufgaben nicht geeignet.

- Unterhalb der Kriegsschwelle sind im Rahmen des Bevölkerungsschutzes in erster Linie die Kantone für die Sicherheit zuständig. So etwa in den Bereichen Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, Rettungsdienste oder Werke, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die Einsätze der «ersten Stunde» in der Regel nicht beim Bund, sondern bei den Kantonen bzw. bei den Gemeinden liegen. Im Kanton Zürich sind die Einsatzformationen zeitgemäss ausgerüstet und ausgebildet. Allerdings sind die Dienstpflichtmodelle im Verbundsystem Bevölkerungsschutz unterschiedlich geregelt. Mit Blick auf die Feuerwehr wäre zu prüfen, wie weit es möglich ist, sie in die zivile Dienstpflicht einzubinden.
- Gegenüber der Forderung, dass der Bund zusammen mit den Kantonen einheitliche Standards für Organisation, Material und Ausbildung für den Bevölkerungsschutz erarbeitet, sind Vorbehalte anzubringen. Es ist zwar unbestritten, dass im Rahmen des Bevölkerungsschutzes eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit möglich sein muss. Die Föderalisierung hat es aber den Kantonen ermöglicht, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Lösungen zu verwirklichen. Die grundsätzlich zu begrüßende Vereinheitlichung von Standards darf nicht dazu führen, dass bewährte kantonale Lösungen infrage gestellt werden.
- Die Rolle des Grenzwachtkorps als Teil der Zollverwaltung im Rahmen der inneren Sicherheit muss unabhängig vom sicherheitspolitischen Bericht diskutiert werden. Konsequenz ist einzig eine Rückführung auf die zollspezifischen Aufgaben. Die heutige Lösung, wonach das Grenzwachtkorps gestützt auf Verträge mit den einzelnen Kantonen unterschiedlich weitgehende polizeiliche Aufgaben erfüllt, ist schon rechtsstaatlich fragwürdig.

4. Obwohl die Ausführungen zur Armee rund einen Viertel des Berichts ausmachen, lassen sie zu viele Fragen für die konkrete Weiterentwicklung offen und genügen nicht einmal den Anforderungen an Leitlinien. Ob der in Aussicht gestellte Armeebericht damit sein Ziel erfüllen kann, erscheint fraglich.

Die Aufgaben der Armee sind in der Bundesverfassung und im Militärgesetz umschrieben. Die im Bericht vorgenommene Dreiteilung in Verteidigung, Unterstützung der zivilen Behörden und Friedensförderung ist zutreffend.

Bezüglich Verteidigung als Kernkompetenz der heutigen Armee genügt der Bericht nicht. So sollen die «robusten Verbände» (z. B. Panzertruppen, Artillerie) verkleinert werden, die Kernfunktion, nämlich die Verteidigungskompetenz nicht aufgegeben werden und ausreichen, um nach längerer Vorbereitungszeit, aber rechtzeitig die volle Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffs zu erreichen (Bericht S. 31 und 40).

Was das für das Heer, vor allem aber auch für die Luftwaffe, konkret bedeutet und ob es finanziell realistisch ist, bleibt weitgehend offen. Ungeklärt bleiben weiterhin Fragen um den sogenannten «Aufwuchs», für den der Bundesrat bewusst kein detailliertes Konzept ausarbeiten will (Bericht S. 44). Offen bleibt aber auch die Frage, wie angesichts der strategischen Potenziale – insbesondere der europäischen Staaten – und der technologischen Entwicklung ein künftiger Krieg aussehen könnte und was deshalb Verteidigung genau bedeutet.

Zu begrüßen ist, dass im Zusammenhang mit der Unterstützung der zivilen Behörden auf den unnötigen Begriff «Raumsicherung» verzichtet wird. Dieser Verzicht ändert nichts daran, dass die Armee in der Lage bleiben muss, für die Unterstützung der zivilen Behörden Überwachungs-, Bewachungs-, Schutz- und Sicherungseinsätze zu übernehmen (Bericht S. 32/33).

Das Ziel des Bundesrates, die Kapazität für die militärische Friedensförderung zu erhöhen, verdient Unterstützung. Überzeugend scheint auch die Konzentration auf die Bereiche Lufttransport, terrestrische Logistik- und Transportleistungen sowie Nischenleistungen in Sanität, Nachrichtendienst und im Sicherheitsbereich (S. 39). Wichtig ist als Leitlinie, dass friedensunterstützende Einsätze den strategischen Interessen unseres Landes zu dienen haben. Und zutreffend ist der Hinweis, dass das Potenzial der Miliz insbesondere mittels Durchdiener und Zeitmilitärs genutzt werden soll.

Transparent weist der Bericht auf Probleme der heutigen Armee hin: Solche sind namentlich

- Demografie und Wertewandel: Bei gleichbleibendem Wehr- und Dienstpflichtmodell wird der Bestand der aktiven Formationen bis 2025 um rund ein Viertel sinken. Sodann ist das Milizsystem in einen Gegensatz zu Grundströmungen in Wirtschaft und Gesellschaft geraten mit der Folge, dass die Bereitschaft zu einer militärischen Karriere ungenügend ist und rund 25% der Armeeangehörigen ihre jährlichen Dienstleistungen verschieben, um beruflichen Verpflichtungen und Ausbildungen nachzukommen (Bericht S. 41/42).
- Die Vereinbarkeit des WK-Systems ist nicht nur mit der Wirtschaft, sondern auch mit der Bildungslandschaft nicht mehr gegeben, und es gibt zu wenig Offiziere, um die Stäbe in der heutigen Zahl und Grösse zu alimentieren (Bericht S. 43).
- Materielle Ausstattung: Wegen der knappen Finanzmittel können bei Weitem nicht mehr alle aktiven Formationen vollständig ausgerüstet werden (Bericht S. 44).

Da der Bundesrat realistischerweise einen Beitritt zu einer Militärallianz ausschliesst und an allgemeiner Wehrpflicht und Milizprinzip festhalten will, besteht nur ein enger Spielraum für Lösungen, die es der Armee erlauben, mit den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mitteln ihren Auftrag glaubwürdig zu erfüllen. Wesentlich ist, dass Lösungen gefunden werden, die nicht nur von einer Mehrheit der Bevölkerung getragen, sondern auch von der immer kleineren Zahl der Dienstpflichtigen tatsächlich erfüllt werden können. Die Idee, dass die Truppe nach der Grundausbildung im Sinne einer Bereitschaftsreserve noch für wenige Jahre verkürzte Wiederholungskurse leistet (Bericht S. 43), verdient sicher nähere Prüfung, auch wenn sie sich stark an eine reine Durchdiener-Lösung annähert. Und angesichts der sich für die Armee wie auch für Teile des Bevölkerungsschutzes, insbesondere die Bereiche Feuerwehr und Zivilschutz, abzeichnenden Entwicklungsschritte und in Berücksichtigung der demografischen Veränderungen, wäre die Grundsatzfrage zu künftigen Wehrpflicht- bzw. Dienstpflichtmodellen erneut zu stellen.

Von Bedeutung ist bei der ganzen Diskussion um die Weiterentwicklung der Armee der Dialog auch mit den Kantonen.

5. In einem abschliessenden Teil behandelt der Bericht «Strategische Führung und Krisenmanagement». Den weitgehend beschreibenden Ausführungen zum heutigen Krisenmanagement im Bund und in den Kantonen ist grundsätzlich zuzustimmen. Die Bedeutung der Kooperation beim sicherheitspolitischen Krisenmanagement ist unbestritten. Handlungsbedarf ist nicht bei den Kantonen, sondern beim Bund vorhanden. Beizupflichten ist dem Bericht namentlich darin, dass die Koordination auf Bundesebene zu verbessern ist und dass ein einziger Ansprechpartner auf Stufe Bund für sicherheitspolitische Angelegenheiten zu schaffen ist (Bericht S. 72). Abgesehen vom auf Bundesebene fehlenden Pendant zu den Krisenstäben in den Kantonen (Bericht S. 54) wäre zu prüfen, ob der Bundesrat selbst organisatorische Massnahmen treffen muss, die es ihm erlauben, als Kollegium in Krisensituationen stärker und geschlossener zu führen.

Im Grundsatz zu begrüssen sind Verbesserungen bezüglich Konsultation und Koordination zwischen Bund und Kantonen (Bericht S. 72 ff.). Die – zum Teil bereits bestehenden – Plattformen dürften es wert sein, in einem Pilotversuch überprüft zu werden. Abzulehnen ist indessen die Einführung des neuen Begriffs «Sicherheitsverbund Schweiz» (SVS), da er die unzutreffende Vorstellung weckt, es würde eine neue Organisation geschaffen. Dies ist gerade nicht der Fall. Vielmehr wird der Auftrag von Art. 57 Abs. 2 der Bundesverfassung erfüllt, dass Bund und Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koor-

dinieren. Zuzustimmen ist dabei dem Bericht (S. 73), dass die Führung durch die ordentlichen Organe des Bundes und der Kantone sichergestellt werden muss. Wesentlich ist auch hier, dass alle Entwicklungsschritte in enger Abstimmung mit den Kantonen und den entsprechenden Fachdirektorenkonferenzen erfolgen. Wichtig ist dies auch mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen der künftigen sicherheitspolitischen Entwicklung auf Kantone und Gemeinden. Dazu bedarf der Bericht einer Ergänzung.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Zustelladresse: Generalsekretariat VBS, Sicherheitspolitik, Bundeshaus Ost, 3003 Bern):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, ergänzend zu den Anhörungen vom 25. und 27. Mai 2010 schriftlich zum Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2010 Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

1. Der letzte Sicherheitspolitische Bericht stammt vom 7. Juni 1999 (Sicherheitspolitischer Bericht 2000). Weder der alte noch der neue Sicherheitspolitische Bericht hat rechtlich selbstständige Bedeutung. Das ist zu bedauern, weil damit keine grössere Planungssicherheit geschaffen wird. Trotzdem ist die Erstellung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts zu begrüessen, weil damit den neueren strategischen Entwicklungen Rechnung getragen werden kann. Wesentlich ist, dass die endgültige Fassung mit einer prägnanten Kurzfassung begleitet wird.

Einen Schwerpunkt bilden die Ausführungen zur Armee, was angesichts der Bedeutung dieses sicherheitspolitischen Instruments an sich verständlich ist. Hinzu kommt, dass die Armee durch das Milizsystem einen grossen Teil der Bevölkerung stärker berührt als andere Instrumente der Sicherheitspolitik. Der Sicherheitspolitische Bericht soll als Grundlage für die Weiterentwicklung der Armee dienen und Leitlinien vorgeben. Beabsichtigt ist, im Spätsommer 2010 einen Bericht über die Armee vorzulegen, der zeitgleich mit dem Sicherheitspolitischen Bericht von den eidgenössischen Räten behandelt werden kann. Es ist zu bedauern, dass dieser Armeebericht nicht zeitgleich mit dem Sicherheitspolitischen Bericht zur Anhörung vorgelegt wurde, weil nur das Gesamtpaket Sicherheitspolitischer Bericht und Armeebericht es erlaubt, sich den Überblick über den Zustand der Armee zu verschaffen und die

angestrebte Entwicklung zu beurteilen. Da dem Armeebericht grosses Gewicht zukommen wird, ist es unerlässlich, dass zu diesem eine formelle Vernehmlassung stattfindet.

2. Der Umschreibung der Sicherheitspolitik und der überwiegend beschreibenden Darstellung der Bedrohungen und Gefahren wie auch der Einschätzung ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit und der möglichen Auswirkungen (Bericht S. 13) ist grundsätzlich zuzustimmen, wenngleich den Abhängigkeiten wirtschaftspolitischer Art noch zu wenig Bedeutung beigemessen wird.

Unklar bleibt, weshalb die Darstellung der Bedrohungen und Gefahren nicht stärker auf die unter dem Titel «Risiken Schweiz» vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz geleitete Erfassung und Bewertung von Risiken von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft abgestellt wird, zumal in Fussnote 4 darauf verwiesen wird. Festzuhalten ist weiter, dass fast alle der dargestellten Bedrohungen und Gefahren kaum isoliert gegen die Schweiz eintreten, sondern typischerweise auch einen grösseren europäischen Raum treffen dürften. Obwohl sich für die Staaten, die EU- und/oder Nato-Mitglieder sind, die Handlungsmöglichkeiten teilweise anders darstellen, ist es bedauerlich, dass zumindest hinsichtlich der Lageeinschätzung nicht zum Ausdruck kommt, ob sich die Beurteilung des Bundesrates mit jener unserer Nachbarländer deckt.

Dessen ungeachtet kann den Ausführungen zur sicherheitspolitischen Strategie (Bericht S. 18ff.) im Grundsatz ebenfalls zugestimmt werden.

3. In weitgehender Übereinstimmung mit dem Bericht 2000 werden im umfangreichsten Teil des Berichts (S. 25–67) die sicherheitspolitischen Instrumente dargestellt.

Abgesehen von der Armee haben die Ausführungen weitgehend beschreibenden Charakter und geben deshalb einzig zu folgenden Bemerkungen Anlass:

- Die einzelnen Teilbereiche werden noch zu stark isoliert betrachtet. Eine departementsübergreifende Sicherheitspolitik ist zu wenig klar erkennbar.
- Zivildienst gehört nicht in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente. Wie der Bericht (S. 67) selbst festhält, ist der Zivildienst abgesehen von der Unterstützung von zivilen Behörden für weitere sicherheitspolitische Aufgaben nicht geeignet.
- Unterhalb der Kriegsschwelle sind im Rahmen des Bevölkerungsschutzes in erster Linie die Kantone für die Sicherheit zuständig. So etwa in den Bereichen Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, Rettungsdienste oder Werke, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die Einsätze der «ersten Stunde» in der Regel nicht beim Bund, sondern bei

den Kantonen bzw. bei den Gemeinden liegen. Im Kanton Zürich sind die Einsatzformationen zeitgemäss ausgerüstet und ausgebildet. Allerdings sind die Dienstpflichtmodelle im Verbundsystem Bevölkerungsschutz unterschiedlich geregelt. Mit Blick auf die Feuerwehr ist dringend zu prüfen, wie weit es möglich ist, sie in die zivile Dienstpflicht einzubinden.

- Gegenüber der Forderung, dass der Bund zusammen mit den Kantonen einheitliche Standards für Organisation, Material und Ausbildung für den Bevölkerungsschutz erarbeitet, sind Vorbehalte anzubringen. Es ist zwar unbestritten, dass im Rahmen des Bevölkerungsschutzes eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit möglich sein muss. Die Föderalisierung hat es aber den Kantonen ermöglicht, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Lösungen zu verwirklichen. Die grundsätzlich zu begrüssende Vereinheitlichung von Standards darf nicht dazu führen, dass bewährte kantonale Lösungen infrage gestellt werden.
- Die Rolle des Grenzwachtkorps als Teil der Zollverwaltung im Rahmen der inneren Sicherheit muss unabhängig vom sicherheitspolitischen Bericht diskutiert werden. Konsequenterweise ist einzig eine Rückführung auf die zollspezifischen Aufgaben. Die heutige Lösung, wonach das Grenzwachtkorps gestützt auf Verträge mit den einzelnen Kantonen unterschiedlich weit gehende polizeiliche Aufgaben erfüllt, ist schon rechtsstaatlich fragwürdig.

4. Obwohl die Ausführungen zur Armee rund einen Viertel des Berichts ausmachen, lassen sie zu viele Fragen für die konkrete Weiterentwicklung offen und genügen nicht einmal den Anforderungen an Leitlinien. Ob der in Aussicht gestellte Armeebericht damit sein Ziel erfüllen kann, erscheint damit als fraglich.

Die Aufgaben der Armee sind in der Bundesverfassung und im Militärgesetz umschrieben. Die im Bericht vorgenommene Dreiteilung in Verteidigung, Unterstützung der zivilen Behörden und Friedensförderung ist zutreffend.

Bezüglich Verteidigung als Kernkompetenz der heutigen Armee genügt der Bericht nicht. So sollen die «robusten Verbände» (z. B. Panzertruppen, Artillerie) verkleinert werden, die Kernfunktion, nämlich die Verteidigungskompetenz nicht aufgegeben werden und ausreichen, um nach längerer Vorbereitungszeit, aber rechtzeitig die volle Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffs zu erreichen (Bericht S. 31 und 40). Was das für das Heer, vor allem aber auch für die Luftwaffe, konkret bedeutet und ob es finanziell realistisch ist, bleibt weitgehend offen. Ungeklärt bleiben weiterhin Fragen um den sogenannten «Aufwuchs», für den der Bundesrat bewusst kein detailliertes Konzept ausarbeiten will (Bericht S. 44). Offen bleibt aber auch die Frage, wie angesichts der

strategischen Potenziale – insbesondere der europäischen Staaten – und der technologischen Entwicklung ein künftiger Krieg aussehen könnte und was deshalb Verteidigung genau bedeutet.

Zu begrüßen ist, dass im Zusammenhang mit der Unterstützung der zivilen Behörden auf den unnötigen Begriff «Raumsicherung» verzichtet wird. Dieser Verzicht ändert nichts daran, dass die Armee in der Lage bleiben muss, für die Unterstützung der zivilen Behörden Überwachungs-, Bewachungs-, Schutz- und Sicherungseinsätze zu übernehmen (Bericht S. 32/33).

Das Ziel des Bundesrates, die Kapazität für die militärische Friedensförderung zu erhöhen, verdient Unterstützung. Überzeugend scheint auch die Konzentration auf die Bereiche Lufttransport, terrestrische Logistik- und Transportleistungen sowie Nischenleistungen in Sanität, Nachrichtendienst und im Sicherheitsbereich (S. 39). Wichtig ist als Leitlinie, dass friedensunterstützende Einsätze den strategischen Interessen unseres Landes zu dienen haben. Und zutreffend ist der Hinweis, dass das Potenzial der Miliz insbesondere mittels Durchdiener und Zeitmilitärs genutzt werden soll.

Transparent weist der Bericht auf Probleme der heutigen Armee hin. Solche sind namentlich:

- Demografie und Wertewandel: Bei gleichbleibendem Wehr- und Dienstpflichtmodell wird der Bestand der aktiven Formationen bis 2025 um rund einen Viertel sinken. Sodann ist das Milizsystem in einen Gegensatz zu Grundströmungen in Wirtschaft und Gesellschaft geraten mit der Folge, dass die Bereitschaft zu einer militärischen Karriere ungenügend ist und rund 25% der Armeeangehörigen ihre jährlichen Dienstleistungen verschieben, um beruflichen Verpflichtungen und Ausbildungen nachzukommen (Bericht S. 41/42).
- Die Vereinbarkeit des WK-Systems ist nicht nur mit der Wirtschaft, sondern auch mit der Bildungslandschaft nicht mehr gegeben, und es gibt zu wenig Offiziere, um die Stäbe in der heutigen Zahl und Grösse zu alimentieren (Bericht S. 43)
- Materielle Ausstattung: Wegen der knappen Finanzmittel können bei Weitem nicht mehr alle aktiven Formationen vollständig ausgerüstet werden (Bericht S. 44).

Da der Bundesrat realistischerweise einen Beitritt zu einer Militärallianz ausschliesst und an allgemeiner Wehrpflicht und Milizprinzip festhalten will, besteht nur ein enger Spielraum für Lösungen, die es der Armee erlauben, mit den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mitteln ihren Auftrag glaubwürdig zu erfüllen. Wesentlich ist, dass Lösungen gefunden werden, die nicht nur von einer Mehrheit der Bevölkerung getragen, sondern auch von der immer kleineren Zahl

der Dienstpflichtigen tatsächlich erfüllt werden können. Die Idee, dass die Truppe nach der Grundausbildung im Sinne einer Bereitschaftsreserve noch für wenige Jahre reduzierte Wiederholungskurse leistet (Bericht S. 43), verdient sicher nähere Prüfung, auch wenn sie sich stark an eine reine Durchdiener-Lösung annähert. Und angesichts der sich für die Armee wie auch für Teile des Bevölkerungsschutzes, insbesondere die Bereiche Feuerwehr und Zivilschutz, abzeichnenden Entwicklungsschritte und in Berücksichtigung der demografischen Veränderungen, wäre die Grundsatzfrage zu künftigen Wehrpflicht- bzw. Dienstpflichtmodellen erneut zu stellen.

Von Bedeutung ist bei der ganzen Diskussion um die Weiterentwicklung der Armee der Dialog auch mit den Kantonen.

5. In einem abschliessenden Teil behandelt der Bericht «Strategische Führung und Krisenmanagement». Den weitgehend beschreibenden Ausführungen zum heutigen Krisenmanagement im Bund und in den Kantonen ist grundsätzlich zuzustimmen. Handlungsbedarf ist indessen nicht bei den Kantonen, sondern beim Bund vorhanden. Die Bedeutung der Kooperation beim sicherheitspolitischen Krisenmanagement ist unbestritten. Beizupflichten ist dem Bericht namentlich darin, dass die Koordination auf Bundesebene zu verbessern ist und dass ein einziger Ansprechpartner auf Stufe Bund für sicherheitspolitische Angelegenheiten zu schaffen ist (Bericht S. 72). Abgesehen vom auf Bundesebene fehlenden Pendant zu den Krisenstäben in den Kantonen (Bericht S. 54) wäre zu prüfen, ob der Bundesrat selbst organisatorische Massnahmen treffen muss, die es ihm erlauben, als Kollegium in Krisensituationen stärker und geschlossener zu führen.

Im Grundsatz zu begrüßen sind Verbesserungen bezüglich Konsultation und Koordination zwischen Bund und Kantonen (Bericht S. 72 ff). Die – zum Teil bereits bestehenden – Plattformen dürften es wert sein, in einem Pilotversuch überprüft zu werden. Abzulehnen ist indessen die Einführung des neuen Begriffs «Sicherheitsverbund Schweiz» (SVS), da er die unzutreffende Vorstellung weckt, es würde eine neue Organisation geschaffen. Dies ist gerade nicht der Fall. Vielmehr wird der Auftrag von Art. 57 Abs. 2 der Bundesverfassung erfüllt, dass Bund und Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren. Zuzustimmen ist dabei dem Bericht (S. 73), dass die Führung durch die ordentlichen Organe des Bundes und der Kantone sichergestellt werden muss. Wesentlich ist auch hier, dass alle Entwicklungsschritte in enger Abstimmung mit den Kantonen und den entsprechenden Fachdirektorenkonferenzen erfolgen. Wichtig ist dies auch mit Blick auf

die finanziellen Auswirkungen der künftigen sicherheitspolitischen Entwicklung auf Kantone und Gemeinden. Dazu bedarf der Bericht einer Ergänzung.

II. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli