

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Februar 2016

105. Sicherheitspolitischer Bericht 2016 (Entwurf); Vernehmlassung

A. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 12. November 2015 lädt der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zur Vernehmlassung zum Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2016 ein.

Der letzte derartige Bericht stammt aus dem Jahr 2010. Weil sich seither die Bedrohungslage für die Schweiz teilweise stark verändert hat, hält es der Bundesrat für angezeigt, ein neues sicherheitspolitisches Grundlagendokument auszuarbeiten. Mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2016 werden die Grundlinien für die schweizerische Sicherheitspolitik der nächsten Jahre aus Sicht des Bundesrates festgelegt.

B. Beurteilung

Wie seinen Vorgängern (zuletzt dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010) wird auch dem Sicherheitspolitischen Bericht 2016 keine Verbindlichkeit im Sinne einer Rechtsnorm zukommen. Damit erübrigen sich redaktionelle Detailbemerkungen, wie sie bei einer Gesetzgebung durchaus angebracht sein können. Vielmehr geht es bei der Stellungnahme des Regierungsrates darum, ob der Entwurf zum Bericht 2016 eine aktuelle und zukunftstaugliche sicherheitspolitische Lagebeurteilung darstellt. Dies ist insgesamt zu bejahen; der Bericht stellt ein aktuelles, aber auch anspruchsvolles Dokument dar.

Wie der Bericht 2010 umschreibt der Bericht 2016 die Sicherheitspolitik als «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 Vorbeugung und Bewältigung natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen und Notlagen» (Seite 4).

Der Bericht 2016 beginnt mit einer Darstellung der gegenwärtigen globalen Trends, wobei auch der Anstieg der Migrationsbewegungen berücksichtigt ist. Die Aussage, dass das Anschwellen der Migrationsbewegungen an sich keine sicherheitspolitische Bedrohung für die Schweiz ist, neben

der Flüchtlings-, Migrations- und Integrationspolitik aber auch eine Reihe von Gesichtspunkten der Sicherheitspolitik berührt (Seite 11), ist vor dem Hintergrund der Flüchtlingssituation in einigen europäischen Ländern seit dem Spätherbst 2015 zu überdenken und neu zu beurteilen.

Überzeugend wirkt die Darstellung der Bedrohungen und Gefahren (illegale Beschaffung und Manipulation von Informationen; Terrorismus und Gewaltextremismus; bewaffneter Angriff; Kriminalität; Versorgungsstörungen; Katastrophen und Notlagen), wobei zu Recht vor allem auf den dschihadistisch motivierten Terrorismus hingewiesen wird (Seite 20). Zuzustimmen ist dem Bericht, dass es bei der Bekämpfung des Terrorismus die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren gilt (Seite 63). Abzulehnen ist jedoch die allgemeine Aussage, dass im Zweifelsfall die Freiheit höher zu gewichten ist. Vielmehr ist in jedem Einzelfall die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu finden.

Zu keinen Bemerkungen Anlass gibt die Darstellung der für die Schweiz sicherheitspolitisch bedeutsamen Organisationen und Vereinbarungen.

Unverändert gegenüber dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 bezeichnet es der Bericht 2016 als Ziel der schweizerischen Sicherheitspolitik, «die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten» (Seite 51). Nur beschränkt zu überzeugen vermögen die Begriffe «Selbstständigkeit» und «Engagement», die über den bisherigen Begriff «Kooperation» hinaus Kernbegriffe für die sicherheitspolitische Strategie sein sollen. Dass Kooperation im Innern der Schweiz und im Verhältnis mit anderen Staaten und internationalen Organisationen genauso wie internationales Engagement nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, nämlich zur Wahrung der Selbstständigkeit sein muss, ist selbstverständlich. Die Begriffe «Selbstständigkeit» und «Engagement» schaffen deshalb keinen ersichtlichen Mehrwert, was auch der Umstand belegt, dass bei allen behandelten Bedrohungen und Gefahren Selbstständigkeit, Kooperation und Engagement eine Rolle spielen (Seite 56 ff.).

Überzeugend ist das vierte Kapitel («Die sicherheitspolitischen Instrumente und ihr Beitrag zur Bekämpfung der Bedrohungen und Gefahren», Seite 60 ff.), das – nach Prävention einerseits sowie Abwehr und Bewältigung andererseits gliedert – den Beitrag der sicherheitspolitischen Instrumente zur Bekämpfung der Bedrohungen und Gefahren aufzeigt. Deutlich kommt dabei zum Ausdruck, welche zentrale Rolle dem Nachrichtendienst zukommt. Im Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung (Seite 70 ff.) ist ergänzend festzuhalten, dass über die Polizei hinaus selbstverständlich ebenso die Staatsanwaltschaften als Teil der Strafver-

folgung und die Gerichte einen gewichtigen Beitrag zur Sicherheit leisten. Das vierte Kapitel müsste unbedingt – vorzugsweise grafisch verdeutlicht – auch in einer Zusammenfassung des Berichts seinen Niederschlag finden. Zu zwei kritischen Bemerkungen gibt das Kapital aber doch Anlass:

- Bereits in der Stellungnahme zum Sicherheitspolitischen Bericht 2010 hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass der Zivildienst nicht in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente gehört. Dieser Vorbehalt gilt auch für den Bericht 2016 (Seite 60). Bezeichnenderweise wird der Zivildienst auch nur im Zusammenhang mit Katastrophen (Seite 75 f.) erwähnt, wobei es bei der Prävention nur um die auch sonst mögliche Nutzung von Spezialkenntnissen der Zivildienstleistenden geht.
- Der Vorschlag, die Armee allein aufgrund der Beurteilung von Art, Ausmass und Dauer der Bedrohung originär statt nur subsidiär einzusetzen (Seiten 16 und 68), ist aus rechtlichen und staatspolitischen Gründen abzulehnen.

Ziff. 4.7 des Berichts («Anpassungsbedarf bei den Instrumenten der Sicherheitspolitik», Seite 76 ff.) weist zu Recht auf die Bedeutung des Nachrichtendienstgesetzes und der Revision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) hin.

Wertvoll ist die Darstellung der sicherheitspolitischen Führung in Bund und Kantonen und des Sicherheitsverbundes Schweiz (Kapitel 5, Seite 78 ff.). Einer näheren Prüfung bedürfte trotz der ablehnenden Haltung die Idee, dass der Bund einen einzigen und ständigen Krisenstab für alle Arten von Krisen schafft. Die dagegen angeführten Gründe (Seite 81) vermögen nicht restlos zu überzeugen. Dies gilt namentlich für das angeführte Gegenargument der kollektiven Führung des Bundesrates mit dem jährlich wechselnden Präsidium. Gleiches gilt auch für praktisch alle Kantone, die dennoch einen – selbstverständlich der Lage anpassbaren und modular erweiterbaren – Stab für alle Lagen geschaffen haben.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) (Zustelladresse: Generalsekretariat VBS, Sicherheitspolitik, Schwanengasse 2, 3003 Bern; auch per E-Mail an patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2016 Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

Der Bericht 2016 übernimmt unverändert die schon dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 zugrunde liegende Umschreibung der Sicherheitspolitik. Im Hinblick darauf stellt der Sicherheitspolitische Bericht eine aktuelle und zukunftstaugliche sicherheitspolitische Lagebeurteilung dar.

Globale Trends, Bedrohungen und Gefahren sowie sicherheitspolitisch bedeutsame Organisationen und Vereinbarungen werden aktuell und mit überzeugender Beurteilung dargestellt. Einschränkend drängen sich die beiden folgenden Bemerkungen auf:

- Die Aussage, dass das Anschwellen der Migrationsbewegungen an sich keine sicherheitspolitische Bedrohung für die Schweiz ist, neben der Flüchtlings-, Migrations- und Integrationspolitik aber auch eine Reihe von Gesichtspunkten der Sicherheitspolitik berührt (Bericht Seite 11), ist vor dem Hintergrund der Flüchtlingssituation in einigen europäischen Ländern seit dem Spätherbst 2015 zu überdenken und neu zu beurteilen.
- Zuzustimmen ist dem Bericht, dass es bei der Bekämpfung des Terrorismus die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren gilt (Seite 63). Abzulehnen ist jedoch die allgemeine Aussage, dass im Zweifelsfall die Freiheit höher zu gewichten ist. Vielmehr ist in jedem Einzelfall die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu finden.

Unverändert übernimmt der Bericht 2016 aus dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 auch das Ziel der schweizerischen Sicherheitspolitik. Nur beschränkt zu überzeugen vermögen dabei die Begriffe «Selbstständigkeit» und «Engagement», die über den bisherigen Begriff «Kooperation» hinaus Kernbegriffe für die sicherheitspolitische Strategie sein sollen. Dass Kooperation im Innern der Schweiz und im Verhältnis mit anderen Staaten und internationalen Organisationen genauso wie internationales Engagement nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, nämlich zur Wahrung der Selbstständigkeit sein muss, ist selbstverständlich. Die Begriffe «Selbstständigkeit» und «Engagement» schaffen deshalb keinen ersichtlichen Mehrwert. Dies belegt auch der Umstand, dass bei allen behandelten Bedrohungen und Gefahren Selbstständigkeit, Kooperation und Engagement eine Rolle spielen (Seite 56 ff.).

Überzeugend ist das vierte Kapitel (Seite 60 ff.), das – nach Prävention einerseits sowie Abwehr und Bewältigung andererseits gegliedert – den Beitrag der sicherheitspolitischen Instrumente zur Bekämpfung der Bedrohungen und Gefahren aufzeigt. Deutlich kommt dabei zum Ausdruck, welche zentrale Rolle dem Nachrichtendienst zukommt. Im Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung (Seite 70 ff.) ist ergänzend festzuhalten, dass über die Polizei hinaus selbstverständlich ebenso die Staatsanwaltschaften als Teil der Strafverfolgung und die Gerichte einen

gewichtigen Beitrag zur Sicherheit leisten. Das vierte Kapitel müsste unbedingt – vorzugsweise grafisch verdeutlicht – auch in einer Zusammenfassung des Berichts seinen Niederschlag finden. Zu zwei kritischen Bemerkungen gibt es immerhin Anlass:

- Bereits in seiner Stellungnahme zum Sicherheitspolitischen Bericht 2010 hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass der Zivildienst nicht in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente gehört. Dieser Vorbehalt gilt auch für den Bericht 2016 (Seite 60). Bezeichnenderweise wird der Zivildienst denn auch nur im Zusammenhang mit Katastrophen (Seiten 75/76) erwähnt, wobei es bei der Prävention nur um die auch sonst mögliche Nutzung von Spezialkenntnissen der Zivildienstleistenden geht.
- Der Vorschlag, die Armee allein aufgrund der Beurteilung von Art, Ausmass und Dauer der Bedrohung originär statt nur subsidiär einzusetzen (Seiten 16 und 68), ist aus rechtlichen und staatspolitischen Gründen abzulehnen.

Ziff. 4.7 des Berichts («Anpassungsbedarf bei den Instrumenten der Sicherheitspolitik», Seite 76 ff.) weist zu Recht auf die Bedeutung des Nachrichtendienstgesetzes und der Revision des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) hin.

Wertvoll ist schliesslich die Darstellung der sicherheitspolitischen Führung in Bund und Kantonen und des Sicherheitsverbundes Schweiz (Kapitel 5, Seite 78 ff.). Einer näheren Prüfung bedürfte trotz der ablehnenden Haltung die Idee, dass der Bund einen einzigen und ständigen Krisenstab für alle Arten von Krisen schafft. Die dagegen angeführten Gründe (Seite 81) vermögen nicht restlos zu überzeugen. Dies gilt namentlich für das angeführte Gegenargument der kollektiven Führung des Bundesrates mit dem jährlich wechselnden Präsidium. Gleiches gilt auch für praktisch alle Kantone, die dennoch einen – selbstverständlich der Lage anpassbaren und modular erweiterbaren – Stab für alle Lagen geschaffen haben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi