

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Juli 2021

787. Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates 2021 (Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

Der Bundesrat veröffentlicht in periodischen Abständen einen Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz (letztmals 2016). Dieser enthält jeweils eine umfassende Analyse des sicherheitspolitischen Umfelds und bezweckt, die Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik und ihrer Instrumente für die kommenden Jahre festzulegen. Dabei wird der Begriff «Sicherheit» umfassend bzw. die Sicherheitspolitik als Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen, kriminellen oder natur- und zivilisationsbedingten Bedrohungen und Gefahren verstanden.

Mit Schreiben vom 28. April 2021 lädt das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zur Vernehmlassung zum Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 ein. Die Erarbeitung des Berichts erfolgte durch eine breit abgestützte Arbeitsgruppe, in der auch die Kantone vertreten waren. Der neuste Sicherheitspolitische Bericht ist bewusst kürzer ausgefallen und weist gegenüber seinem Vorgänger auch einige inhaltliche und strukturelle Neuerungen auf. So werden insbesondere inhaltliche Ziele für die Schweizer Sicherheitspolitik der nächsten Jahre und Massnahmen zu deren Umsetzung formuliert.

B. Beurteilung

Als Vorbemerkung ist festzuhalten, dass dem Sicherheitspolitischen Bericht 2021 wie seinen früheren Ausgaben keine Verbindlichkeit im Sinne von Rechtsnormen zukommt. Damit erübrigen sich redaktionelle Detailbemerkungen zu den einzelnen Abschnitten. Vielmehr geht es bei der Stellungnahme des Regierungsrates darum, ob der Entwurf zum Bericht 2021 eine aktuelle und zukunftstaugliche sicherheitspolitische Lagebeurteilung darstellt. Dies ist insgesamt zu bejahen.

Der Entwurf zum Bericht 2021 (nachfolgend: Bericht) ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil (*Ziff. 2 «Lage»*) nimmt eine fundierte Analyse des globalen sicherheitspolitischen Umfelds sowie der konkreten Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz vor. Dabei weist er vor allem auf das grosse Tempo der Veränderungen und die Ungewissheiten hin, von denen die internationalen Entwicklungen geprägt sind. Der Bericht unter-

streicht, dass die Schweiz auf den sicherheitsrelevanten Wandel und daraus resultierende Bedrohungen frühzeitig reagieren müssen muss. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüssen, wenn die sicherheitspolitischen Berichte künftig – wie vorgesehen – alle vier Jahre (in kleinerem Umfang) vorgelegt werden.

Der Bericht benennt vier wichtige Trends, welche die Sicherheit der Schweiz beeinflussen, nämlich die verstärkte Konkurrenz der Grossmächte, die Globalisierung mit teilweise gegenläufigen Regionalisierungs- und Nationalisierungstendenzen, den technologischen Fortschritt und die gesellschaftliche Polarisierung (Ziff. 2.1.4). Der Einschätzung, wonach die gesellschaftliche Fragmentierung und das Erstarken der «Identität» als Kern politischer Bewegungen zunehmend an sicherheitsrelevanter Bedeutung gewinnen (S. 5), ist zuzustimmen. Dies hat auch direkte Folgen auf die Sicherheitslage in den Kantonen. So müssen beispielsweise vermehrt Minderheiten mit besonderen Massnahmen geschützt werden. Erwähnenswert wäre in diesem Kapitel zusätzlich, dass auch die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich tendenziell zu einer zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft führt. Diese Entwicklung ist durch die Covid-19-Pandemie noch verschärft worden.

Im Weiteren räumt der Bericht zu Recht den Bedrohungen aus dem Cyberraum (Ziff. 2.3.1, S. 12 f.) grosses Gewicht bei. Dabei beschränkt er sich allerdings in Bezug auf den kriminellen Bereich auf die Erwähnung der Gefahren, die von Verschlüsselungstrojanern (sogenannter Ransomware) ausgehen (S. 13). Wie sich in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden zeigt, gehen daneben vor allem von Phishing, Hacking und unkontrollierten Datenabflüssen sowie cyberbasierten Betrugsdelikten grosse Gefahren aus. Bei dieser Sachlage drängt es sich auf, die Ausführungen entsprechend zu ergänzen.

In Bezug auf die Ausführungen des Berichts zur schweren und organisierten Kriminalität (Ziff. 2.3.8, S. 19) sind demgegenüber Vorbehalte anzubringen. Insbesondere trifft die Aussage, wonach die Bedrohung in diesem Bereich vor allem von italienischen Mafia-Organisationen ausgeht (S. 19), zumindest für den Kanton Zürich nicht zu. Aus der Praxis der Strafverfolgungsbehörden ergibt sich, dass die Sicherheit vielmehr durch hier ansässige, kriminelle Strukturen bedroht wird. Es handelt sich dabei um ethnisch, familiär oder ideologisch geprägte Gruppierungen, welche zumeist national sowie international gut vernetzt sind und über grosse finanzielle Mittel verfügen. Sie verüben neben legalen Geschäftstätigkeiten auch (schwere) Straftaten und verfügen über ein beträchtliches Gewalt- bzw. Drohpotenzial. Bei den von ihnen verübten Delikten stehen typischerweise der Betäubungsmittelhandel, der Menschenhandel, die Vergabe von Krediten, die Geldwäsche, Erpressung, Vermögensdelikte und das Geldspiel im Zentrum. Die Ausführungen im Bericht sollten daher entsprechend ausgebaut werden.

Im zweiten Teil des Berichts (*Ziff. 3 «Sicherheitspolitische Interessen und Ziele»*) werden die grundlegenden, zum sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz gehörenden Prinzipien erläutert und die inhaltlichen Ziele der Sicherheitspolitik der nächsten Jahre festgelegt. Als Prinzipien der schweizerischen Sicherheitspolitik werden «Kooperation und Neutralität», «Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und Rechtsstaatlichkeit», «Föderalismus und Subsidiarität», «Miliz und Dienstpflicht» aufgezählt (Ziff. 3.1). Der Bericht legt zudem folgende Schwerpunkte der Sicherheitspolitik der Schweiz fest (Ziff. 3.3, S. 24 ff.): Stärkung der Früherkennung von Bedrohungen, Gefahren und Krisen, Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität, verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung (Letztere umfasst unter anderem den Einsatz von Cybermitteln, Desinformationen oder Sabotage), freie Meinungsbildung und unverfälschte Information, Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen, Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität, Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen, Verbesserung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit, Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements. Diese Ziele sind insgesamt nachvollziehbar und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

Im dritten Teil (*Ziff. 4 «Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik»*) beschreibt der Bericht, wie die Schweiz die einzelnen Ziele umsetzen will und welche konkreten Massnahmen dazu ergriffen werden sollen. Die entsprechende Darlegung vermag grundsätzlich zu überzeugen.

Zur Aufzählung der einzelnen Instrumente, die auf sicherheitspolitische Aufgaben spezialisiert sind (S. 27 ff.), sind indessen folgende Hinweise angezeigt:

- Für die Früherkennung und Verhinderung von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit wird der Nachrichtendienst des Bundes als zuständige Stelle genannt (S. 28). Dabei wird ausser Acht gelassen, dass auch die kantonalen Nachrichtendienste in diesem Bereich wichtige Akteure darstellen, die einen unverzichtbaren Beitrag insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und verbotenem Nachrichtendienst leisten.
- Im Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei (S. 28) ist ergänzend festzuhalten, dass auch die kantonalen Staatsanwaltschaften als Teil der Strafverfolgung und die Strafgerichte einen gewichtigen Beitrag zur Sicherheit leisten.

- Bereits in den Stellungnahmen zu den Sicherheitspolitischen Berichten 2010 und 2016 hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass der Zivildienst nicht in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente gehört. Dieser Vorbehalt gilt auch für den Bericht 2021 (S. 29).

In Bezug auf die notwendige Verstärkung des Schutzes der Schweiz vor Cyberrisiken gibt der Bericht einen guten Überblick über die in jüngerer Zeit getroffenen Massnahmen (Ziff. 4.2.5, S. 34f.). Neben der Nationalen Strategie (NCS 2018–2022) weist er insbesondere auf die strukturellen Anpassungen der Bundesbehörden und die Implementierung von (strategischen) Gremien auf nationaler Ebene sowie des gemeinsam mit den Kantonen betriebenen «Cyberboards» (S. 34) hin. Damit werden aber die praktischen und rechtlichen Problemstellungen bei der Strafverfolgung von digitaler Kriminalität bzw. Cyberkriminalität nur unzureichend dargestellt. Für eine wirksame Strafverfolgung von Delikten aus dem Cyberraum – mit nationaler und internationaler Urheberschaft – müssen zusätzlich verschiedene Rahmenbedingungen optimiert werden. Dazu gehören insbesondere eine stärkere Spezialisierung der Strafbehörden für Cyberdelikte im engen Sinne, mehr personelle und infrastrukturelle Mittel sowie verschiedene Anpassungen bei den rechtlichen Vorgaben (wie Zuständigkeitsregeln in der Strafprozessordnung oder interkantonaler Informationsaustausch). Oftmals scheitert die Strafverfolgung der Drahtzieherinnen und Drahtzieher von Cyberangriffen, die in der Regel vom Ausland aus ihre kriminellen Aktivitäten entwickeln, an der Bereitschaft der betroffenen Staaten, den Schweizer Strafverfolgungsbehörden innert nützlicher Frist Rechtshilfe zu leisten. Dies hat zur Folge, dass die Köpfe solch krimineller Organisationen unbehelligt ihre Angriffe weiterführen können und keiner strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt sind. Es wäre daher sehr dringlich, die Bekämpfung der Cyberkriminalität durch Verbesserung der internationalen Rechtshilfe (Schaffung oder Ergänzung der rechtlichen Grundlagen) zu verstärken.

Desgleichen greift auch die Darlegung zum Verbundsystem «Bevölkerungsschutz» teilweise zu kurz, da sie den Fokus zu stark auf den Schutz kritischer Infrastrukturen und Objekte legt. Genauso wichtig ist es aber in Krisen, bei Katastrophen sowie in Notfällen die Aufrechterhaltung der relevanten Versorgungs- und Dienstleistungsprozesse sicherstellen zu können. Gerade die Coronapandemie hat vor Augen geführt, dass nur ein reibungsloses Zusammenwirken von Behörden, Bevölkerung und Wirtschaft die negativen Auswirkungen im Krisenfall wirksam einzudämmen vermag. Sinnvoll wäre es daher, wenn im Bericht beleuchtet würde, wie die zunehmend eine Rolle spielenden «Dritten», insbesondere die Wirtschaft, besser in die Vorsorge- und Krisenbewältigungsprozesse eingebunden werden könnten.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, 3003 Bern (Zustelladresse: Generalsekretariat VBS, Bundeshaus Ost, 3003 Bern; Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch):

Mit Schreiben vom 28. April 2021 haben Sie uns den Entwurf zum Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik der Schweiz 2021 zur Stellungnahme zugestellt. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen es, dass die sicherheitspolitischen Berichte künftig alle vier Jahre vorgelegt werden sollen. Die erhöhte Publikationskadenz ist umso mehr angezeigt, als auch das Tempo der sicherheitspolitisch relevanten Veränderungen im In- und Ausland stetig zunimmt. Ebenso beurteilen wir die Neukonzeption des Sicherheitspolitischen Berichts als gewinnbringend.

Der Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichts 2021 gibt insgesamt einen realistischen Überblick über die gegenwärtigen sicherheitsrelevanten Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent und in der Welt. Er stellt unseres Erachtens eine mit Blick auf die Zukunft taugliche sicherheitspolitische Lagebeurteilung dar.

In Bezug auf den ersten Teil des Berichts (*Ziff. 2 «Lage»*), der eine fundierte Analyse der konkreten Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz vornimmt, regen wir folgende Anpassungen bzw. Ergänzungen an:

- Der Einschätzung, wonach der gesellschaftlichen Polarisierung und Fragmentierung zunehmend eine sicherheitsrelevante Bedeutung zu kommt, stimmen wir zu (S. 5). Diese Tendenz wirkt sich auch direkt auf die Sicherheitslage in den Kantonen aus. So sind deren Sicherheitskräfte beispielsweise stark gefordert, wenn es darum geht, Minderheiten mit besonderen Massnahmen zu schützen. Hinzuweisen wäre darüber hinaus auch auf den Umstand, dass die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich tendenziell zu einer zunehmenden Destabilisierung der Gesellschaft führt. Diese besorgniserregende Entwicklung ist durch die Coronapandemie noch verschärft worden.
- Zu Recht räumt der Bericht den Bedrohungen aus dem Cyberraum grosses Gewicht bei (*Ziff. 2.3.1*). Die diesbezüglichen Ausführungen bleiben aber insofern unvollständig, als gemäss Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden vor allem von Phishing, Hacking und unkontrollierten Datenabflüssen sowie cyberbasierten Betrugsdelikten unverändert grosse bis zunehmende Gefahren ausgehen.

- Gegenüber der im Zusammenhang mit der schweren und organisierten Kriminalität (Ziff. 2.3.8) im Bericht gemachten Aussage, wonach die Bedrohung in diesem Bereich vor allem von italienischen Mafia-Organisationen ausgeht (S. 19), sind Vorbehalte anzubringen. Vielmehr wird die Sicherheit durch hier ansässige, kriminelle Strukturen bedroht. Es handelt sich dabei um ethnisch, familiär oder ideologisch geprägte Gruppierungen, welche zumeist national sowie international gut vernetzt sind und über grosse finanzielle Mittel verfügen. Sie verüben (schwere) Straftaten und verfügen über ein beträchtliches Gewalt- bzw. Drophpotenzial. Bei den von ihnen verübten Delikten stehen typischerweise der Betäubungsmittelhandel, der Menschenhandel, die Vergabe von Krediten, die Geldwäsche, Erpressung, Vermögensdelikte und das Geldspiel im Zentrum.

Der zweite Teil des Berichts (Ziff. 3 «*Sicherheitspolitische Interessen und Ziele*») gibt einen guten Überblick über die für die Sicherheitspolitik der Schweiz relevanten Prinzipien. Die gestützt auf die Prinzipien und die Interessen festgelegten neun Schwerpunkte der Sicherheitspolitik der nächsten Jahre sind nachvollziehbar und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

Mit der Darstellung der sicherheitspolitischen Instrumente im dritten Teil des Berichts (Ziff. 4 «*Umsetzung: Politikbereiche und Instrumente der Sicherheitspolitik*») sind wir grösstenteils einverstanden, wobei wir folgende Ergänzungen bzw. Weglassungen vorschlagen:

- Im Bericht wird der Nachrichtendienst des Bundes als zuständige Stelle für die Früherkennung und Verhinderung von Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit genannt (S. 28). Dabei wird ausser Acht gelassen, dass die kantonalen Nachrichtendienste genauso wichtige Akteure in diesem Bereich darstellen. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und verbotenem Nachrichtendienst, was deren Erwähnung ebenfalls angezeigt erscheinen lässt.
- Desgleichen ist auch im Zusammenhang mit der Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei (S. 28) ergänzend festzuhalten, dass auch die kantonalen Staatsanwaltschaften als Teil der Strafverfolgung und die Strafgerichte einen gewichtigen Beitrag zur Sicherheit leisten.
- Schliesslich ist – wie in früheren Stellungnahmen erwähnt – darauf hinzuweisen, dass der Zivildienst nicht in die Liste der sicherheitspolitischen Instrumente gehört (S. 29).

Überzeugend wirkt die Darstellung der konkreten Massnahmen, die zwecks Umsetzung der sicherheitspolitischen Ziele verfolgt werden. Folgende zwei kritische Bemerkungen drängen sich aber auf:

- Zwar verdienen die im Bericht aufgezeigten Bestrebungen der jüngeren Vergangenheit, den Schutz der Schweiz vor Cyberrisiken weiter zu stärken (S. 34), Unterstützung. Der Bericht greift aber insofern zu kurz, als die praktischen und rechtlichen Problemstellungen bei der Strafverfolgung von digitaler Kriminalität bzw. Cyberkriminalität ausgebendet werden. Für eine wirksame Strafverfolgung von Delikten aus dem Cyberraum – mit nationaler und internationaler Urheberschaft – müssten zusätzlich verschiedene Rahmenbedingungen optimiert werden. Dazu gehören insbesondere eine stärkere Spezialisierung der Strafbehörden für Cyberdelikte im engen Sinne, mehr personelle und infrastrukturelle Mittel sowie verschiedene Anpassungen bei den rechtlichen Vorgaben (wie Zuständigkeitsregeln in der Strafprozessordnung oder interkantonaler Informationsaustausch). Oftmals scheitert die Strafverfolgung der Drahtzieherinnen und Drahtzieher von Cyberangriffen, die in der Regel vom Ausland aus ihre kriminellen Aktivitäten entwickeln, an der Bereitschaft der betroffenen Staaten, den Schweizer Strafverfolgungsbehörden innert nützlicher Frist Rechtshilfe zu leisten. Dies hat zur Folge, dass diese unbehelligt ihre Angriffe weiterführen können und keiner strafrechtlichen Verfolgung ausgesetzt sind. Es wäre daher sehr dringlich, die Bekämpfung der Cyberkriminalität durch Verbesserung der internationalen Rechtshilfe (Schaffung oder Ergänzung der rechtlichen Grundlagen) zu verstärken.
- Bei den Ausführungen zum Verbundsystem Bevölkerungsschutz fokussiert der Bericht zu einseitig auf den Schutz kritischer Infrastrukturen und Objekte. Zu wenig wird auf die Thematik eingegangen, wie Dritte, insbesondere die Wirtschaft, bei der Sicherstellung der Versorgungs- und Dienstleistungsprozesse in Krisen und bei Notlagen eingebunden werden können. Gerade die Coronapandemie hat aber deren wichtige Rolle eindrücklich vor Augen geführt.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli