

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

**A-Post Plus**  
Generalsekretariat VBS  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

11. August 2021

### **Sicherheitspolitischer Bericht; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. April 2021 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, im Rahmen einer Vernehmlassung zum Entwurf über den neuen Sicherheitspolitischen Bericht (SiPoB) Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau dankt Ihnen für diese Gelegenheit, die er gerne wahrnimmt.

#### **Grundsätzliches**

Der Regierungsrat unterstützt die künftige zeitliche Abstimmung der sicherheitspolitischen Berichterstattung mit der Legislaturplanung der Eidgenössischen Räte. Damit kann der SiPoB auch verstärkt als Grundlage für eine vertiefte parlamentarische Auseinandersetzung mit der Sicherheitspolitik dienen. Auch daher sollten der Zweck der sicherheitspolitischen Berichterstattung und die Abgrenzung des SiPoB zu anderen Materialien deutlicher dargelegt werden.

Der Entwurf zum SiPoB geht nur punktuell und ohne nähere Herleitung auf die für die Sicherheitspolitik von Bund und Kantonen geltenden rechtlichen Grundlagen ein. Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen determinieren indes massgeblich die Möglichkeiten und Aufgaben der jeweiligen Gemeinwesen. Daher sollte den verfassungsrechtlichen Grundlagen eine grössere Bedeutung beigemessen werden, auch wenn sie sich seit dem letzten Bericht nicht verändert haben.

Der Berichtsentwurf ist im Vergleich zu den beiden vorletzten Berichten von 2016 und 2010 sehr kurz ausgefallen. Nach zwei durchaus gelungenen Kapiteln mit detaillierter Lageanalyse und Definition von folgerichtigen Zielen können die Erwartungen an den Strategiebeschrieb nicht erfüllt werden. Anstatt eines Strategiekapitels werden Prinzipien, Interessen und Ziele erwähnt. Dies führt dann auch im Kapitel zur Umsetzung (Ziffer 4) dazu, dass eigentliche Strategien weitgehend diffus bleiben. Auf Umschreibungen der Herausforderungen und Nennung von Instrumenten folgen Auflistungen einzelner Massnahmen. Die Auseinandersetzung mit dem wichtigsten sicherheitspolitischen Instrument des Bundes, der Armee und ihren Fähigkeiten, ist wenig ausgeprägt.

#### **Ziffer 2: Lage**

Anders als in früheren Berichten wird nur generell oder im Zusammenhang mit der aktuellen Pandemie auf mögliche Versorgungsstörungen hingewiesen. Damit wird eine wesentliche Bedrohung der Schweiz zu wenig prominent abgehandelt.

### **Ziffer 2.3.6: Entwicklung und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen**

Im Zusammenhang mit der Bedrohungslage wird die Entwicklung und Weiterverbreitung von Waffensystemen aufgeführt. Es werden nukleare Waffen sowie Trägermittel, Sensorik und Drohnen erwähnt. Die mögliche Bedrohung durch Fernwaffen wird erst später angesprochen (Ziffer 4.2.3.).

Hinweise auf chemische und biologische Gefährdungen fehlen im Berichtsentwurf ganz. Die Schweiz verfügt über zahlreiche chemische und biologische Infrastrukturen sowie ein breites Wissen in diesen Bereichen. Das internationale Exportkontrollregime umfasst auch diese für terroristische Bewegungen und einzelne Staaten interessanten Substanzen.

### **Neue Ziffer 2.3.11: Bedrohungen aus dem Innern**

Der Berichtsentwurf konzentriert sich auf äussere Gefahren. Die Bedrohungen, welche ihren Ursprung direkt oder indirekt im Innern haben, werden mehrheitlich ausgeklammert. Im zweiten Kapitel sollte eine weitere Ziffer ergänzt werden, um beispielsweise die sicherheitspolitischen Gefahren im Zusammenhang mit der zunehmend dichteren Besiedlung des Landes und den damit verbundenen möglichen Konflikten und weiteren Spannungen zu thematisieren.

### **Ziffer 3.1: Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz**

Im Abschnitt zu Föderalismus und Subsidiarität wird festgestellt, dass dezentrale Staatsstrukturen nach viel Koordination verlangten, jedoch das sicherheitspolitische Gesamtsystem der Schweiz beweglich, robust und resilient machen würden. Die dezentralen Staatsstrukturen führen aber, neben den offensichtlichen Vorteilen, nicht zu einer Verbesserung der Beweglichkeit. Vielmehr resultieren eine Verlangsamung des Informationsaustauschs sowie eine sub-optimale Ressourcenallokation aufgrund von Parallelstrukturen und zahlreichen, nicht immer klar abgegrenzten Kompetenzen. Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie mit kantonalen Alleingängen, koordinationsbedingten Verzögerungen und rechtlicher Uneinheitlichkeit ist ein Beispiel dafür. Die dezentralen Strukturen der Schweizer Polizei stossen angesichts der Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit zunehmend an ihre Grenzen.

Es geht in diesem Teil um das Milizprinzip, nicht um die Miliz (Truppe).

Das Dienstpflichtsystem baut auf dem Milizprinzip auf. Die Armee, der Zivilschutz und auch die Feuerwehren müssen als sicherheitspolitische Instrumente über das benötigte Personal verfügen. Anders liegt es beim Zivildienst, bei welchem es sich um einen Ersatzdienst handelt.

### **Ziffer 3.3, Ziel 5: Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen**

Die jüngste Vergangenheit hat vor Augen geführt, wie angreifbar kritische Infrastrukturen sind. Der Hackerangriff auf eine bedeutende Pipeline im Mai 2021 in den Vereinigten Staaten von Amerika hat exemplarisch aufgezeigt, dass neben der Gefahr der Lahmlegung, beziehungsweise der Gefährdung von Infrastrukturen (und den damit zusammenhängenden Folgeschäden) auch die Erpressbarkeit von Betreibern relevant ist. Den Investitionen in die Sicherheit bei Digitalisierungsprojekten müssen besondere Beachtung geschenkt werden und die Aufrüstung bestehender Infrastrukturen muss deziert und schnell umgesetzt werden. Verbesserungen bei den organisatorischen Massnahmen sind zentral und im technischen Bereich muss die Operational Technology-Infrastruktur entsprechend dem aktuellen Stand der Technik geschützt werden. Das Ziel muss daher um eine zeitliche Komponente ergänzt werden: Es geht um die *rasche* Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen.

### **Ziffer 3.3, Ziel 7: Stärkung der Resilienz und der Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen**

Das Gesagte sollte nicht nur bei internationalen Krisen gelten. Resilienz und Versorgungssicherheit sind allgemein wichtig. Insbesondere im Hinblick auf die Energie- und spezifisch die Stromversorgung steht die Schweiz bereits heute vor wichtigen Herausforderungen, ohne dass eine internatio-

nale Krise ein Risiko verursacht. Bisher war die Schweiz gut in Gespräche und Entscheide auf europäischer Ebene (auch unter den Übertragungsnetzbetreibern und den Regulierungsbehörden) eingebunden. Mit dem Scheitern eines Stromabkommens wird sich die Lage für die Schweiz deutlich verschlechtern. Des Weiteren ist zu bedenken, dass bislang grössere Gebiete von einem sicherheitsrelevanten Blackout oder gar von einer Strommangellage verschont blieben. Doch die zunehmende Elektrifizierung im Mobilitätsbereich und die fortschreitende dezentrale Energieversorgung bringen die bestehende Infrastruktur immer weiter an deren Grenzen. Störungen in der Stromversorgung haben weitreichende und vor allem in der Wirtschaft signifikante Auswirkungen. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz stuft eine Strommangellage als grösstes technisches Risiko ein. Das Ziel 7 ist daher anzupassen und genereller zu fassen. Ein Bezug zu internationalen Krisen erscheint entbehrlich.

#### **Ziffer 4.1: Politikbereiche und Instrumente**

Im Berichtsentwurf werden die Politikbereiche und die sicherheitspolitischen Instrumente gesondert beschrieben. Die Darstellung erweckt den Eindruck, dass klar abgegrenzte Kompetenzen bestehen und eine Koordination erst im Rahmen der ereignisbezogenen Zusammenarbeit Platz greifen würde. Die sicherheitspolitische Realität offenbart eine zunehmende Vermischung und Überlappung bei der Erfüllung von originären Aufgaben der verschiedenen Instrumente. So kommt es alleine zwischen der Armee als Instrument des Bundes und den kantonale gesteuerten Polizeiorganisationen vermehrt zu Schnittmengen bei der Aufgabenerfüllung. Dies lässt sich am besten Anhand der im Berichtsentwurf erwähnten Problematik der "hybriden" Konfliktführung verdeutlichen. So sind beispielsweise die Terrorismusbekämpfung oder auch die Aufklärung von Cyberangriffen zunehmend Querschnittsaufgaben. Die Übergänge der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen und die behördlichen Zuständigkeiten auf den jeweiligen Staatsebenen sind fließend. Hingegen sind die Hintergründe der Ereignisse in den seltensten Fällen von Beginn an ersichtlich. Als weitere Herausforderung kommt hinzu, dass eine hybride Konfliktführung vermeintlich unkoordiniert lediglich lokale Auswirkungen hervorruft, jedoch ohne eigentliche Verletzung der Landesgrenzen mit digitalen Mitteln aus dem Ausland gesteuert werden kann. Diese Entwicklung und die daraus entstehenden Herausforderungen für den Sicherheitsverbund Schweiz müssen klarer zum Ausdruck gebracht und Massnahmen genannt werden.

Die *Landesversorgungspolitik* wird systematisch als Teil der Wirtschaftspolitik erwähnt. Dies ist nur teilweise zutreffend. Die Landesversorgungspolitik stützt sich auf Art. 102 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ab. Sie hat damit eine eigene Verfassungsgrundlage, um Abweichungen von der Wirtschaftsverfassung zu ermöglichen. Daher erscheint es angezeigt, diesen Bereich gesondert darzustellen. Dies kann auch in Verbindung mit dem weiteren Querschnittsthema *Resilienz* erfolgen.

Im Zusammenhang mit *Unterstützungsaufgaben der Armee* sind die Kantone explizit als zivile Behörden aufzuführen. Die Armee unterstützt insbesondere die Kantone subsidiär bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Dabei hat sich die Praxis allerdings von den Verfassungsgrundlagen (ausserordentliche Lage und Subsidiaritätsprinzip) entfernt.

Die im Berichtsentwurf gewählte Formulierung beim *Bevölkerungsschutz* lässt unterschiedliche Interpretationen zu; der Bevölkerungsschutz ist keine Organisation. Der erste Teil des entsprechenden Absatzes (Seite 28) soll daher neu wie folgt lauten:

*"Der Bevölkerungsschutz ist ein Verbundsystem, bestehend aus Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technischen Betrieben und Zivilschutz. Er ist zuständig für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen. Die fünf Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes sowie die Führungsorgane und Dritte kooperieren in der Vorsorge und bei der Ereignisbewältigung. Die Führung und die Mittel liegen grösstenteils in der Verantwortung der Kantone."*

Es fehlt ein eigener Abschnitt zu den *Feuerwehren*. Die Feuerwehren sind das Hauptinstrument zur Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Menschen, Tieren, Umwelt und Sachwerten (Schadenwehr). Es muss eine genügende Anzahl Angehörige der Feuerwehren für die Intervention bereitstehen. Die Angehörigen der Feuerwehr, welche ihren Dienst oft nach dem Milizprinzip versehen, müssen über die notwendige Ausrüstung und die notwendigen Kompetenzen verfügen.

Der *zivile Ersatzdienst* sollte an dieser Stelle nicht erwähnt werden. Er bildet aktuell zwar einen grossen Personalpool, aber kein sicherheitspolitisches Instrument im eigentlichen Sinn. Die Zivildienstleistenden verfügen weder über eine Grundausbildung noch sind sie in einem Gesamtsystem organisiert. Einsätze des Zivildiensts bei Katastrophen oder Notlagen können in der aktuellen Ausgestaltung nur als punktuelle Dienstleistungen einzelner seiner Angehöriger erfolgen. Auch die Ausgestaltung des Zivildiensts mit Auswahlmöglichkeiten für die Dienstleistung entspricht nicht derjenigen eines sicherheitspolitischen Instruments. Der Einsatz von Zivildienstleistenden erfolgt ergänzend zu Einsätzen von Zivilschutz und Armee. Die Aufgebotsfrist beträgt rund zwei Wochen. Damit kommen Zivildienstleistende nicht für Ersteinsätze in Frage. Mögliche Beiträge des Zivildiensts bei Katastrophen und Notlagen können geprüft werden. Dabei ist zu bedenken, dass der Zivildienst Sache des Bundes, der Zivilschutz aber Sache der Kantone bleibt. Werden Zivilschutz und Zivildienst einander angenähert, kann das zu einer Kantonalisierung des Zivildiensts oder zu einer Zentralisierung des Zivilschutzes führen.

Die Gefährdung der Bevölkerung durch Naturgefahren (wie Starkniederschläge, Hochwasser, Hitzewellen, aber auch längere Trockenperioden) nimmt zu. Diese Bereiche werden in Kapitel 2.3.9. erwähnt, in Kapitel 4.1 aber nicht behandelt – respektive fehlt der Hinweis auf die Umwelt- und Klimapolitik mit ihren entsprechenden Instrumenten zur Verbesserung der Sicherheit. Generell fehlen die Politikbereiche Umweltschutz und Klima in Kapitel 4.1 weitestgehend. Gerade in der Umwelt- und Klimapolitik kommen vorsorglichen Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, wie beispielsweise im Hochwasserschutz bei Starkniederschlägen oder bei der Wasserversorgung bei langen Trocken- und Hitzeperioden grosse Bedeutung zu.

#### **Ziffer 4.2.2: Internationale Polizeizusammenarbeit**

Im Bereich der internationalen Polizeizusammenarbeit fehlen geeignete Massnahmen. In Bezug auf die Verhinderung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter und übriger transnationaler Kriminalität bleibt die Strategie undurchsichtig und wenig konkret. Gerade in diesem Bereich kann stellvertretend festgehalten werden, dass dringend klar umrissene und konkret umsetzbare Massnahmen unter der Leitung des Bundes zur Verbesserung der nationalen und internationalen Polizeikooperation benötigt werden. Noch zu oft scheitern die Gefahrenabwehr und die Kriminalitätsbekämpfung an bürokratischen Hindernissen und mangelnder Effizienz beim Informationsaustausch. Um diese Mängel zu beheben, müssen die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen und bilaterale Abkommen abgeschlossen werden. Die entsprechenden Kompetenzen hierzu liegen beim Bund, welcher ausserdem für eine national einheitliche Umsetzung zu sorgen hat.

#### **Ziffer 4.2.3: Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung**

Im Berichtsentwurf wird postuliert, dass auch ein Cyberangriff als bewaffneter Angriff qualifiziert werden kann. Es sei auf das Ausmass einer Bedrohung abzustellen. Ob die Armee zur Verteidigung eingesetzt werden soll, würden Bundesrat und Parlament entscheiden. Nach dieser Darstellung könnte die Armee auch gegenüber Privatpersonen im Inland oder im Ausland eingesetzt werden (etwa Hacker aus Russland, welche über nigerianische Server in der Schweiz physische Schäden verursachen). Für eine entsprechende Verteidigungsmassnahme wäre minimal ein Beschluss des UNO-Sicherheitsrats erforderlich. Zudem wäre weiter zu klären, warum eine solche Verteidigungsmassnahme der Schweiz nicht gegen das Verbot der Aggression (UNO-Charta) gegenüber Drittstaaten verstösst und warum sich Angehörige der Armee in diesem Fall nicht persönlich strafbar machen würden (Römer Statut).

#### **Ziffer 4.2.7: Stärkung der Resilienz und der Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen**

Es trifft zu, dass die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis in der Schweiz erhalten werden muss. Dies gilt insbesondere für sicherheitspolitische Schlüsseltechnologien. Auch wenn solche Technologien möglicherweise aus politischen Gründen als verbrämt gelten. Zu denken sind an die Nukleartechnologie, die Biochemie und an bestimmte Informations- und Abhörtechnologien. Schlüsselindustrien und Schlüsselbetriebe können nur funktionieren, wenn auch die entsprechenden Rohstoffe, Vorprodukte oder Betriebsstoffe in ausreichendem Mass verfügbar sind.

Bei der Kontrolle ausländischer Investitionen ist vor zu grossen Erwartungen zu warnen. Offene Märkte und Investitionssicherheit gehören zu den massgeblichen Standortvorteilen der Schweiz.

#### **Ziffer 4.2.8: Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen und der Regenerationsfähigkeit**

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz mit seinen Partnern (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz) dient zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Die Prüfung der zukünftigen Nutzung der sanitätsdienstlichen Schutzanlagen ist eine Massnahme zur Stärkung des Schutzes vor Katastrophen und Notlagen. Die meist unterirdischen sanitätsdienstlichen Schutzanlagen mit ihren oft engen Raumverhältnissen sind zur Bewältigung von Pandemien kaum geeignet. Auch Erdbebenbetroffene werden aus Angst vor Verschüttung bei Nachbeben kaum unterirdische Anlagen aufsuchen. Im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdiensts ist zu klären, wie der Betrieb dieser Anlagen sichergestellt werden kann.

Mit Blick auf die im Berichtsentwurf erwähnte Weiterführung der auf den aktuellen Klimaszenarien aufbauenden Arbeiten zur Beurteilung der Auswirkungen auf den Wald erscheint eine Beschränkung auf den Schutzwald nicht als sinnvoll. Neben der Schutzfunktion sollten auch die übrigen Waldfunktionen berücksichtigt werden, wie sie insbesondere im Zweckartikel (Art. 1 Abs. 1 Bst. c Bundesgesetz über den Wald [Waldgesetz, WaG]) erwähnt werden. So wird zum Beispiel die Bedeutung des Waldes als kühler Rückzugsraum in Hitzeperioden sowie als Quelle siedlungskühlender Luftströme stark zunehmen.

#### **Ziffer 4.2.9: Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden und des Krisenmanagements**

Die Covid-19-Pandemie zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und zwischen den Bundesbehörden und den Kantonen verbessert werden muss.

Bei den *Beständen* von Zivilschutz und Armee geht es nicht um eine Verbesserung (so der Berichtsentwurf), sondern um deren Sicherstellung. Die Bestände im Zivilschutz sind am Erodieren. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems hat zumindest unter den Kantonen bereits begonnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger  
Landammann

Joana Filippi  
Staatsschreiberin

Kopie

- [patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch](mailto:patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch)