



Eidgenössisches Departement
für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 12. Juli 2021

Sicherheitspolitischer Bericht; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 28. April 2021 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Sicherheitspolitischen Bericht ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Im Grundsatz können wir uns mit dem vorliegenden Sicherheitspolitischen Bericht und den darin enthaltenen drei Teilen – Lageanalyse, Handlungsprinzipien mit Zielsetzungen, Umsetzungsmassnahmen – einverstanden erklären. Der vorliegende Bericht orientiert sich hinsichtlich seiner Gliederung im Wesentlichen an den Berichten früherer Jahre, was die Vergleichbarkeit erleichtert und Änderungen in der Sicherheitslage ersichtlich macht. Die Aussagen im Bericht sind für uns nachvollziehbar und zutreffend, doch wünschen wir uns hinsichtlich der Konsequenzen und der Massnahmen zur Umsetzung der Ziele mehr Verbindlichkeit und Konkretisierung.

Allerdings wird der vorliegende Sicherheitspolitische Bericht dem Anspruch, eine *umfassende* Analyse der sicherheitspolitischen Entwicklungen, Bedrohungen und Gefahren aufzuzeigen und die Leitlinien und Prioritäten für die *gesamte* schweizerische Sicherheitspolitik festzulegen, nur teilweise gerecht. Unseres Erachtens fokussiert der vorliegende Bericht allzu sehr auf die «konventionelle» Sicherheitspolitik, verstanden als Abwehr von Bedrohungen der äusseren und der inneren Sicherheit im Sinn der Unversehrtheit der Einwohnerinnen und Einwohner. Wir sind uns bewusst, dass sich die Sicherheitslage in der Schweiz, europaweit und global rasch ändern kann, so dass eine Analyse der sicherheitspolitischen Lage stets nur eine Momentaufnahme mit entsprechend kurzen «Halbwertszeiten» in Bezug auf die Aussagekraft abbilden kann. Dennoch trägt der Bericht unseres Erachtens dem Umstand zu wenig Rechnung, dass «Sicherheitspolitik» nicht ein isolierter Politikbereich ist, sondern gleichsam als übergreifende Klammer eng mit der Aussen- und insbesondere mit der Europapolitik, der gesamten Wirtschaftspolitik, der Gesellschaftspolitik, der Entwicklungshilfepolitik, der Migrations- und Asylpolitik usw. verwoben ist. Wir verkennen nicht, dass Fragen der äusseren Bedrohung, der Neutralität in bewaffneten Konflikten, der Cyber-Bedrohungen, des Terrorismus und Extremismus usw. von zentraler Bedeutung sind, doch haben die weiteren, vorhin genannten Politikbereiche mittelbar oder



unmittelbar erheblichen Einfluss auf die objektive wie auch auf die subjektive Sicherheit der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz.

In diesem Sinn ersuchen wir Sie, den Fokus des Sicherheitspolitischen Berichts zu öffnen und die weiteren Politikbereiche in den ihnen gebührenden Konnex zu einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik zu stellen. Sie finden im Anhang zu diesem Schreiben weitere Ausführungen bezüglich der einzelnen Politikbereiche, die Sie bei der Überarbeitung und Ergänzung des Sicherheitspolitischen Berichts berücksichtigen möchten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Marc Mächler
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
patrick.gansner@gs-vbs.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Sicherheitspolitischer Bericht»

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

1 Allgemeine Vorbemerkungen

Wir stellen fest, dass insbesondere im Rahmen der Lagebeurteilung in Kapitel 2 viele Aussagen spekulativ formuliert sind, zum Beispiel zu Umwälzungen in der Industriepolitik (S. 4), zur wirtschaftlichen und politischen Integration in Europa (S. 8) oder zum gewalttätigen Extremismus (S. 16). Wir regen an, in der Lagebeurteilung auf Fakten, Daten und Zahlen zu basieren und hypothetische Konsequenzen wegzulassen oder alternativ, diese explizit als solche zu kennzeichnen.

Sodann erachten wir es als notwendig, gerade basierend auf den Erfahrungen aus der Bewältigung der Covid-Situation, die gesamten Führungs-, Koordinations- und Kommunikationsabläufe und Zuständigkeiten im Zusammenspiel der Behörden aller Ebenen in Kapitel 4.2.9 grundsätzlich zu überdenken. Da dieser Prozess etwas Zeit benötigt, wäre in Erwägung zu ziehen, die entsprechenden Absätze auf den S. 40 und 41 gänzlich wegzulassen.

2 Bemerkungen zu einzelnen Ziffern des Berichts

Ziff. 2.1 Globale Trends mit sicherheitspolitischer Bedeutung

Der Text ist sehr stark militärisch geprägt. So wird beispielsweise die Migrationsproblematik (Süd–Nord / Ost–West) in der Lageübersicht lediglich im Zusammenhang mit der Instabilität der Staaten Nordafrikas erwähnt. Immerhin sind in Ziff. 2.3.10 vertiefte Betrachtungen über sicherheitspolitische Aspekte der Migration enthalten.

Ziff. 2.1.2 Globalisierung und Regionalisierung

Der Bericht enthält lediglich einige wenige Aussagen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien, so beispielsweise «Im Energiebereich dürfte der Übergang von fossilen Brennstoffen hin zu erneuerbaren Energie ebenfalls stärker regional ausgeprägte Versorgungssysteme hervorbringen» (S. 4, erster Abschnitt). Dabei wird auf eine Beurteilung und Einordnung der «Regionalisierung» weitgehend verzichtet.

Mit dem Ausbau der dezentralen Stromproduktion wird die Abhängigkeit vom Ausland im Bereich der Stromversorgung vermindert. Durch die Elektrifizierung der Wärmeversorgung mit Wärmepumpen und durch die Mobilität mit Elektroautos wird zudem die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen reduziert. Der Bericht erwähnt diese globalen Trends nicht, obschon gerade diese Entwicklungen erhebliche geopolitische Folgen haben.

Im Weiteren sollte erwähnt werden, dass die Produktionsketten umfassender werden und eine höhere Fertigungstiefe erreichen.



Ziff. 2.1.5 Entwicklung des Konfliktbildes (S. 6)

Im vorletzten Satz («Die Streitkräfte in Europa müssen *deshalb* nach wie vor einem gleichwertigen Gegner zumindest räumlich und zeitlich begrenzt begegnen können») bedarf die Schlussfolgerung («deshalb») weiterer Erläuterung, da sich diese aufgrund der vorhergehenden Aussagen nicht ohne Weiteres ergibt.

Ziff. 2.2 Sicherheitspolitisch relevantes Umfeld der Schweiz

Wir würden begrüssen, wenn die Aussagen zur zunehmenden Konkurrenz zwischen Grossmächten und aufstrebenden Regionalmächten sowie zur wachsenden Instabilität mit konkreten Beispielen unterlegt werden könnten. Zudem widerspricht die Aussage, dass die Schutzwirkung des geografischen und politischen Umfelds der Schweiz abnehme, der nachfolgenden Aussage, dass sich West- und Mitteleuropa stabil und krisenfest zeigten.

Zu Recht wird in diesem Kapitel auf die zunehmende Einflussnahme Chinas durch politisches Engagement sowie durch den Erwerb von Unternehmen und Infrastrukturen verwiesen, zu denen nach unserer Auffassung auch das Abgreifen von Fachwissen oder die Einflussnahme auf ethnische Minderheiten in der Schweiz gehören. Wir vermissen hingegen im Bericht daraus entstehende Konsequenzen und entsprechende Zielsetzungen bzw. Massnahmen. Diese erachten wir als zwingend notwendig.

Der Bericht beleuchtet sodann verschiedene Möglichkeiten, wie Russland auf Drittstaaten Einfluss nehmen kann. Dabei werden die russische Gasindustrie und die Abhängigkeit der EU von dieser nicht berücksichtigt. Russland ist der grösste Erdgaslieferant Europas und verfügt mit rund einem Drittel der weltweiten Erdgasreserven im internationalen Vergleich mit Abstand über die höchsten, sicher gewinnbaren Erdgasreserven. Russland wird deswegen auch künftig eine führende Position im Welterdgashandel einnehmen. Mit dem Bau von «Nordstream 2» wird die Abhängigkeit der EU von russischem Gas nochmals erhöht. Gleichzeitig wird der Transit durch die Ukraine an Bedeutung verlieren, was die Einflussnahme durch Russland begünstigt.

Ziff. 2.3.1 Bedrohungen aus dem Cyberraum

Der Bericht weist zutreffend darauf hin, dass Cyberangriffe auch von Staaten ausgehen oder organisiert sein können. Weitaus häufiger wird allerdings im polizeilichen Umfeld festgestellt, dass die Cyberangriffe nicht von Staaten gesteuert sind, sondern vielmehr einen kriminellen Ursprung haben. Sie dienen in erster Linie dazu, Vermögenswerte abzuschöpfen. Es ist allerdings häufig, dass Cyberkriminelle durch die Untätigkeit der Strafverfolgungsorgane am ausländischen Aufenthaltsort unbehelligt bleiben und ihren kriminellen Machenschaften ohne grössere Risiken nachgehen können.

Ziff. 2.3.3 Terrorismus

Die Gefahr im Zusammenhang mit Terrorismus geht in der Schweiz wohl am ehesten von radikalisierten *Einzelpersonen* aus. Logistisch komplexe Operationen oder Anschläge in die Schweiz können zwar nicht vollständig ausgeschlossen werden, sind aber sehr unwahrscheinlich. Aufgrund der Ausführungen in Ziff. 2.3.3 könnte leicht ein anderer Eindruck entstehen.

Ziff. 2.3.9 Katastrophen und Notlagen

Der Bericht zählt Strommangellagen neben Pandemien als grösste Risiken im Bereich der Katastrophen und Notlagen auf. Das Risiko für eine mehrwöchige Strommangellage in der Schweiz hängt jedoch stark von der Integration des schweizerischen Strommarkts in den



europäischen Strommarkt ab. Aufgrund der Abhängigkeiten zwischen Strommarktakkord und Institutionellem Rahmenabkommen ist zu befürchten, dass nach dem einseitigen Verhandlungsabbruch beim Rahmenabkommen kaum mit kurzfristigen Fortschritten gerechnet werden kann. Die zunehmende flussbasierte Marktkopplung in Gesamteuropa vermindert die nutzbaren Transitzkapazitäten der Schweiz und erhöht somit das Risiko für Strommangellagen, insbesondere, wenn durch einen fehlenden Marktzugang die inländische Produktion verteuert und notwendige Ausbauten der Produktionskapazitäten verzögert werden.

Sodann erwähnt der Bericht unter dem Aspekt der Naturgefahren, dass sich infolge des Klimawandels die Häufigkeit und die Intensität von Ereignissen wie Starkniederschläge, Hochwasser, Hitzewellen und Trockenperioden verstärken werden. Der Hinweis auf die Problematik des auftauenden Permafrosts infolge des Klimawandels fehlt jedoch im Bericht. Dieser Prozess wird in den Gebirgskantonen zu grossen und unaufhaltbaren Geländeveränderungen infolge Rutschungen, Bergstürzen und Murgängen führen. Wir empfehlen, diesem Prozess im Bericht die notwendige Beachtung zu schenken.

Ziff. 2.3.10 Sicherheitspolitische Aspekte der Migration

Dieses Kapitel beschränkt die Analyse auf den Asyl-Bereich der Migration. Die Migration von Ausländerinnen und Ausländern zu Erwerbs- und anderen Aufenthaltszwecken kann jedoch ebenfalls sicherheitsrelevante Risiken nach sich ziehen. So sind häufig Ausländerinnen und Ausländer der zweiten und dritten Generation in radikalisierten dschihadistisch motivierten Kreisen anzutreffen. Auch die Infiltration von Personen mit dem Ziel von organisierter Kriminalität findet insbesondere aus europäischen Staaten häufig über die Erwerbsmigration statt.

Die Migrationspolitik gewährleistet einen sicheren und kontrollierten Zustrom von Ausländerinnen und Ausländern, unterstützt deren Integration in die schweizerische Gesellschaft und sorgt für eine rasche Rückführung von kriminellen Personen. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der Migrationsbehörden mit den anderen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden im Sicherheitsbereich sowie die Bemühungen zur Integration von ausländischen Behörden müssen daher weiter gestärkt werden.

Ziff. 3.1 Prinzipien für die Sicherheitspolitik der Schweiz

Beim Prinzip «Föderalismus und Subsidiarität» ist für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Staatsebenen nicht nur die Koordination, sondern vielmehr ein Daten- und Informationsaustausch unabdingbar. Gerade beim horizontalen und vertikalen Datenaustausch liegen die grössten Herausforderungen, aber auch Chancen der digitalisierten Verbrechensbekämpfung in den nächsten Jahren.

Ziff. 4.1 Bevölkerungsschutz (S. 28)

Die Formulierungen zum Bundesstab Bevölkerungsschutz entsprechen nicht unseren Wahrnehmungen. So wurde gerade in der Covid-Lage der Bundesstab weder für die notwendigen Koordinationsaufgaben eingesetzt noch für die Kommunikation zwischen Bund, Kantonen und Betreibern kritischer Infrastrukturen. Der Bundesstab ist im besten Fall ein Beratungsorgan zugunsten des Bundes. Dies soll so im Bericht erwähnt werden.

Ziff. 4.1 Polizei (S. 28)

Bei der Auflistung der polizeilichen Aufgaben fehlen Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss (des Individualverkehrs) auf den Strassen. Diese sind für das Funktionieren der schweizerischen Volkswirtschaft essentiell. Hier leistet die Polizei einen wesentlichen Beitrag.



Ziff. 4.2.1 Stärkung der Früherkennung

Die Stärkung der Früherkennung wird in der Tat künftig noch wichtiger werden. Dabei entwickelt allerdings die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung und -beurteilung erst dann ihren Nutzen, wenn sie im vertikalen und horizontalen Informationsaustausch zwischen den Behörden im Sicherheitsbereich münden. Eine Massnahme zur Verbesserung dieses Informationsaustauschs wäre angezeigt, zumal sich die Massnahmen im Kapitel 4.2.9 stark auf die Pandemie konzentrieren.

Sodann ist aus unserer Sicht fraglich, ob die Bundeskanzlei tatsächlich die geeignete Stelle ist, um die Früherkennung der politischen Führung sicherzustellen, oder ob es in diesem Zusammenhang nicht einen besser geeigneten Dienst gäbe, der diese Aufgabe umfassend wahrnehmen könnte.

Ziff. 4.2.3 Verstärkte Ausrichtung auf hybride Konfliktführung (S. 32 f.)

In diesem Abschnitt ist zwingend die Rolle der Kantone miteinzubeziehen. Dies betrifft besonders die cyber-spezifischen Aspekte der hybriden Kriegführung, da diese überall ansetzen und nicht ausschliesslich bei den Systemen des Bundes oder der Armee.

Ziff. 4.2.5 Verstärkung des Schutzes vor Cyberbedrohungen (S. 34 f.)

Wir fordern die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage, um sensitive Betriebe und Eigentümer kritischer Infrastrukturen verpflichten zu können, Massnahmen zur Erhöhung der Resilienz zu ergreifen. Solche Massnahmen stellen unter Umständen einen Eingriff in die verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit dar, so dass hierfür eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Ohne die Möglichkeit entsprechender Verpflichtungen ist ein wirksamer Schutz kritischer Infrastrukturen nicht nur, aber besonders vor Cyberbedrohungen kaum möglich.

Ziff. 4.2.6 Verhinderung von Terrorismus

Damit der internationale, aber auch der landesinterne polizeiliche Datenaustausch funktioniert müssen die in den Kantonen erhobenen polizeilichen Daten in einer «nationalen Datenaustauschplattform» zusammengezogen und automatisiert den Nutzern horizontal und vertikal zur Verfügung gestellt werden. Die Sicherstellung des interkantonalen Datenaustauschs ist daher als notwendige Massnahme aufzunehmen (siehe auch Bemerkung zu Ziff. 3.1).

Eine stärkere Resilienz der Bevölkerung ist im präventiven Bereich auch mit einer verstärkten Integration von ausländischen Personen in der Schweiz verbunden. Eine Verstärkung der Integrationsbemühungen ist deshalb zumindest auf Massnahmenebene – allenfalls auch in den Zielen (Kapitel 3.3, Ziel 6) – angezeigt.

Ziff. 4.2.7 Versorgungssicherheit

Auf die Versorgungssicherheit des Landes wird im Bericht adäquat eingegangen und eine Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit der Schweiz angestrebt, etwa durch die Reduktion von Abhängigkeiten bei der Versorgung mit kritischen, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen. Auch das Risiko einer grossflächigen, mehrwöchigen Strommangellage wurde im Bericht angemessen anerkannt und wird als eines der grössten Risiken für die Schweiz im Bereich Katastrophen und Notlagen genannt (vgl. auch Bemerkungen zu Ziff. 2.3.9).



Ziff. 4.2.8 Sanitätsdienstliche Schutzanlagen

Die Aussage, wonach sanitätsdienstliche Schutzanlagen bei einer Pandemie genutzt werden könnten, ist zu streichen. Gerade die Covid-Pandemie hat gezeigt, dass diese Anlagen aufgrund der beengten Platzverhältnisse absolut untauglich sind.

Ziff. 4.2.9 Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Krisenmanagement (S. 40 / 41 oben)

Wir teilen die Beurteilung, dass sich die Grundsätze der Führung und der Kooperation als richtig und praxistauglich erwiesen haben, angesichts der Erfahrungen aus der Bewältigung der Covid-Pandemie nicht. So wurden die massgeblichen Organe der Kantone in der Regel nicht rechtzeitig in die Entscheidungsfindung des Bundes eingebunden, waren aber für die Umsetzung dieser Entscheide verantwortlich. Die Kommunikation durch verschiedene Akteure auf Stufe Bund war uneinheitlich und verwirrt (Medienkonferenzen des Bundesrates; «points de presse» des Bundesamtes für Gesundheit; eigenständige Äusserungen der wissenschaftlichen Taskforce usw). Zudem erachten wir es als durchaus möglich, die Führung zu professionalisieren, indem beispielsweise die politische und strategische Entschlussfassung im Bundesrat bzw. bei den zuständigen Fachdepartementen angesiedelt bleibt und die operative Umsetzung einem ständigen Stab übertragen wird. In diesen ständigen Stab kann das Fachwissen modularartig und massgeschneidert miteinbezogen werden. Besonders können dabei auch externe Fachleute sowie die Kantone integriert werden. In diesem Sinne regen wir an, besonders den letzten Absatz auf S. 40, beginnend mit «Ebenso wichtig ist, aus realen Krisen Lehren zu ziehen» auf Basis der Rückmeldungen der Kantone zu den Erkenntnissen aus der Covid-Situation vollständig zu überarbeiten.

Ziff. 4.2.9 Verbesserung der Bestände von Zivildienst und Armee (S. 41 unten)

Hinsichtlich der Verbesserung der Bestände von Zivildienst und Armee sollte ein Abgleich der jeweiligen Bestände stattfinden. Es geht unseres Erachtens nicht um eine «Verbesserung» der Bestände im qualitativen Sinn, sondern vielmehr um die «Sicherstellung» der notwendigen Bestände, sei dies durch Integration von Zivildienstleistenden in den Zivildienst, durch bessere Vereinbarkeit von Militärdienst und Zivilleben oder durch bewusste Erhöhung bzw. Förderung des Frauenanteils. Diesbezüglich ist die auf S. 41 erwähnte «initiierte» Diskussion zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems bereits seit längerem im Gang, mindestens seit der Arbeitsgruppe Löpfe. Diese Diskussion muss beendet und es müssen endlich Entscheidungen getroffen werden. Der Text ist entsprechend anzupassen.