

Anhang zur Vernehmlassung des Regierungsrates des Kantons Solothurn zum Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz

1. Bemerkungen zum Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz

1.1 zu 2.1.2 Ausbreitung von Wohlstand und Technologie (Seite 6 + 61)

Im Bericht wird an verschiedenen Stellen das seit einigen Jahren verstärkt aggressive Auftreten Russlands in einer zunehmend multipolaren Weltordnung thematisiert. Darauf kann zu Recht kaum deutlich genug verwiesen werden. Das ebenfalls von machtpolitischen Interessen geprägte Vorgehen der USA wird hingegen nicht in derselben Deutlichkeit hervorgehoben. Oft werden die USA unter den Begriffen „mächtige Akteure“ (S. 6) oder „gewisse Staaten“ (S. 61) subsumiert.¹ Um diese partiellen Ungleichgewichte in der Darstellung der Grossmächte abzuschwächen und damit dem Bericht eine objektivere Perspektive zu verleihen, könnte beispielsweise auf Seite 5 die Anzahl der US-Stützpunkte im Ausland derjenigen Russlands und Chinas gegenübergestellt werden.²

1.2 zu 2.1.3 Weiterer Anstieg der Migrationsbewegungen (Seite 10)

Das Kapitel zum weiteren Anstieg der Migrationsbewegungen (2.1.3) ist zu aktualisieren. Insbesondere sind die sicherheitspolitischen Implikationen für die Schweiz noch deutlicher herauszuheben. Zudem sollte auf die unkontrollierte Migration eingegangen werden. Wiederholt relativierende Aussagen wie: „..., wenn auch weniger stark als im europäischen Schnitt.“ und: „... aber der schweizerische Anteil an den Asylgesuchen befindet sich auf dem tiefsten Stand der letzten 15 Jahre.“ sind zu streichen.

1.3 zu 2.2.2 Terrorismus und Gewaltextremismus (Seite 20)

Der Bericht erwähnt, dass der dschihadistisch motivierte Terrorismus in den kommenden Jahren die virulenteste Form des Terrorismus und Gewaltextremismus bleiben wird (S. 20f). Diese Gefahr gilt es mit Sicherheit nicht zu unterschätzen. In der Schweiz nimmt jedoch auch die Zahl der psychisch angeschlagenen Personen mit vorhandenem Gewaltpotential permanent zu. Es fehlt heute an wirkungsvollen Gegenmassnahmen bei solchen potenziellen Amoktätern. Gefährdungsbeurteilungen und Gefährdungsansprachen mit vorübergehenden Behandlungen in psychiatrischen Einrichtungen werden nicht genügen, um die von diesen Personen ausgehende Gefahr zu beseitigen.

1.4 zu 2.2.3 Bewaffneter Angriff (Seite 22)

Im Abschnitt zu den Anstrengungen Russlands zur Erneuerung seiner Streitkräfte (S. 22) ist dem Heer und der Luftwaffe relativ breiter Raum gewährt. Die Marine als wohl wichtigstes klassisches Mittel zur militärischen Machtprojektion findet keine direkte Erwähnung. Hier ist das Kapitel (S. 23) entsprechend zu ergänzen. Zudem ist auf die markante Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und der Türkei hinzuweisen (S. 24, 29). Dabei handelt es sich um Spannungen, die in einer seit dem letzten Viertel des 17. Jahrhunderts anhaltenden Konkurrenzsituation gründen und letztlich zu zahlreichen Kriegen geführt haben.

¹ Auf S. 19 erscheint die USA zumindest als Fussnote.

² USA: 761 militärische Einrichtungen aller Teilstreitkräfte im Ausland gemäss Department of Defense im Jahr 2008; heute wohl über 1000; Russland: rund 25; China: genaue Anzahl unbekannt, wohl um 15 Stützpunkte. Die Schätzungen können vom Nachrichtendienst des Bundes oder dem Militärischen Nachrichtendienst präzisiert werden.

1.5 zu 2.3.1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Seite 31)

Unter den dargestellten für die Schweiz sicherheitspolitisch relevanten Organisationen und Vereinbarungen (S. 31) ist für die Polizei die Teilnahme der Schweiz an der Zusammenarbeit von Prüm besonders wichtig. Dies um den europäischen Austausch von DNA- und Fingerabdruckdaten für eine erfolgreiche Verbrechensbekämpfung zu ermöglichen.

1.6 zu 2.3.8 Fazit (Seite 48)

Im Fazit (S. 48) wird erwähnt, dass die Schweiz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen bilaterale Abkommen mit den Nachbarländern abgeschlossen hat. Hier ist zu differenzieren: So hat der Bund mit den Nachbarstaaten bilaterale Abkommen, die Grenzkantone mit den benachbarten Regionen des Auslandes Übereinkommen bzw. Leistungsvereinbarungen zur gegenseitigen Hilfeleistung abgeschlossen.

1.7 zu 2.4 Bisherige Eckwerte der Sicherheitspolitik (Seite 49)

Im Kapitel zu den bisherigen Eckwerten der Sicherheitspolitik wird zu Recht postuliert, dass die Schweiz ihre Armee nicht als ein Instrument zur Verfolgung machtpolitischer Ziele und Interessen jenseits der Landesgrenzen betrachtet. Es ist jedoch auf S. 50 darauf hinzuweisen, dass sie durchaus ein Instrument zur aktiven Wahrnehmung unserer sicherheitspolitischen Interessen ist.

1.8 zu 3.4 Bezug zu den Instrumenten der Sicherheitspolitik (Seite 59)

Bezugnehmend auf die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sollte der Text auf S. 59 wie folgt ergänzt werden: „Für Kooperation auf kantonaler Ebene steht das Verbundsystem Bevölkerungsschutz – die Polizei, die Feuerwehr, das Gesundheitswesen, die technischen Betriebe und der Zivilschutz –, das durch gemeinsame Führungsorgane koordiniert eingesetzt wird. [Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen wird auf vielfältige Art sichergestellt. Sie reicht von interkantonalen Leistungsvereinbarungen über die Durchführung von Kantonsgrenzen übergreifenden Übungen bis zu regelmässig tagenden Plattformen der im Verbundsystem Bevölkerungsschutz verantwortlichen Akteure]. In der Koordination der verschiedenen Instrumente und Mittel auf nationaler Ebene spielt der Bundesstab ABCN eine wichtige Rolle.“ Derzeit zirkuliert auch ein Konzeptentwurf „Bundesstab für bevölkerungsschutzrelevante Ereignisse (BST), der den heutigen BST ABCN ablösen soll. SIPOL B müsste hierfür eine Grundlage bilden. Im Zusammenhang mit dem BST stellt sich die Frage, wie es um die von der KKKPKS nach der SVU 14 eingebrachten Pendenz steht, wonach anzustreben ist, die grundlegende strukturell-organisatorische Differenz zur nichtpolizeilichen Ereignisbewältigung (Fehlen eines zum Führungsstab Polizei (FST P) analogen Instrumentes auf Seiten KVMBZ) zu bereinigen (z.B. Bevölkerungsschutzkonkordat oder IKKS Bevölkerungsschutz). Diese Pendenz muss so rasch als möglich erledigt werden. Der Text erweckt insoweit einen falschen Eindruck, als er suggeriert, beim FST P handelte es sich um ein Instrument des Bundes (vgl. die Formulierung „... eine ähnliche Rolle spielen kann wie der Bundesstab ABCN bei bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen ...“), was er indessen explizit nicht ist. Der FST P ist ein ständiger Stab der Kantone und wird nicht vom Bund, sondern der KKKPKS eingesetzt; seine Bestimmung ist es, im Auftrag der AG OP KKKPKS schweizweit Polizeioperationen im Rahmen der inneren Sicherheit zu planen und zu führen. Dabei bedeutet „schweizweit“ zwar national (die vollständige Bezeichnung lautet denn auch „Nationaler Führungsstab Polizei“), jedoch nicht „Bund“; der FST P ist mithin eben gerade kein Bundesorgan, sondern ein kantonales Organ (i.e. der „vereinigten“-kantonalen Polizeikorps) und bewältigt als Führungsstab der AG OP KKKPKS nationale Polizeilagen mit dem Zweck, die unverändert im Rahmen der kantonalen Polizeihöheit(en) eingesetzten

Mittel zwecks Erreichens grösstmöglicher Wirkung landesweit aufeinander abzustimmen. Es ist die Aufgabe des FST P, die nationale Polizeiführung (nicht nur –koordination) zu bewerkstelligen; er ist schlicht das Instrument der Kantone, um aus dem Stand heraus grosse polizeiliche Spontanereignisse national zu bewältigen. Die Zweckbestimmung „Terrorismusbekämpfung“ greift in dreifacher Hinsicht zu kurz, indem der FST P nämlich operativ-taktisch, das heisst auf den konkreten Ereignisfall ausgerichtet ist und damit Täter, nicht ein Phänomen bekämpft oder bei einem Ereignis strebt, die Auswirkungen zu reduzieren; nicht nur koordiniert, sondern plant und führt (beides selbstverständlich stets und ausschliesslich im Auftrag der AG OP KKPKS und/oder des zuständigen resp. betroffenen Kantons); nicht auf Terrorschläge beschränkt ist, sondern sehr wohl auch bei anderen Grossereignissen eingesetzt werden kann.

1.9 zu 3 Strategie: Selbständigkeit, Kooperation und Engagement und 4 Die sicherheitspolitischen Instrumente und ihr Beitrag zur Bekämpfung der Bedrohungen und Gefahren (Seite 50f + 60f)

Unter dem Titel „Strategie“ (S. 50f) wird ausgeführt, wie gegen die erkannten Bedrohungen in der Schweiz mittels Selbständigkeit, Kooperation und Engagement vorgegangen wird. Gerade unter dem Begriff der Terrorbekämpfung könnten die Lösungsansätze konkreter sein. Gleiches gilt für die Ausführungen zu den sicherheitspolitischen Instrumenten zur Bekämpfung von Terrorismus und Gewaltextremismus (S. 60f). Die Einschätzung des im Kapitel Terrorismus und Gewaltextremismus (S. 63f) beschriebenen Gewaltpotentials des Links- und Rechtsextremismus greift in Anlehnung an die Berichte der Vorjahre zu kurz. Dabei wird sowohl des Gewalt- und Eskalationspotential unterschätzt, als auch in der Einschätzung von Auswirkung und Rückhalt des rechtsextremen Gedankengutes zu grosszügig argumentiert. Allein schon aus dem Anlass, dass die Radikalisierung die Vorstufe eines gewalttätigen und terroristischen Verhaltens darstellt, verdient eine ernsthaftere Auseinandersetzung mit Ursache, Auftreten und deren Entwicklung. Das Problem des religiös motivierten Gewaltextremismus kann nicht nur mittels internationaler Zusammenarbeit angegangen oder gar gelöst werden, hier müssen auch inländische Strategien entwickelt werden. Es braucht speziell ausgebildete, glaubwürdige Brückenbauer zwischen den Kulturen und Religionen. Sie erkennen extremistische Tendenzen und haben die Instrumente um dagegen vorzugehen. Diese speziellen „Sozialarbeiter“ im präventiven Einsatz sollen mit ermittelnden oder vorermittelnden Polizisten zusammenarbeiten.

Auch wenn bei der Prävention anlässlich von illegaler Beschaffung und Manipulation von Informationen der Nachrichtendienst des Bundes mit MELANI (Melde- und Analysestelle Informationssicherheit) federführend ist, so greift er gerne auf die Unterstützung durch die Kantone zurück. Es wäre hier zu erwähnen, dass es sich um eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen unter Führung des Bundes handelt.

Der Zivildienst wird hier – wie schon im SIPOL B 2010 – als Instrument der Schweizer Sicherheitspolitik aufgeführt. Tatsächlich sieht das Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz ZDG) in Artikel 3a² die Leistung von Beiträgen des Zivildienstes im Rahmen der nationalen Sicherheitskooperation vor. Laut ZDG trägt der Zivildienst auch zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen bei (Art. 4 Abs. 1 Bst. h). *De facto* können jedoch Angehörige des Zivildienstes zur Bewältigung von besonderen und ausserordentlichen Lagen – beispielsweise zur Betreuung von Flüchtlingen oder zur Instandstellung nach Erdbeben – nicht zielführend eingesetzt werden. Dazu werden nämlich in Einheiten organisierte, uniformierte und auf diese Aufgabe hin gezielt ausgebildete Teams benötigt. Diesen Anforderungen entsprechen insbesondere die Betreuer und Pioniere des Zivilschutzes.

Der Einsatz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen – auch in der Phase Instandstellung – zählt zu den originären Aufgaben der in ausreichender Anzahl vorhandenen und kantonalen Zivilschutzorganisationen. Dass Zivildienstleistende zur Vorbeugung von Katastrophen und Notlagen eingesetzt werden sollen, beispielsweise zur Erstellung von Notfallplänen und Gefahrenkarten auf Stufe Bund und Kantone, läuft zudem der im Bericht *Umsetzung der Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+* postulierten weiteren Optimierung der Zivilschutzausbildung entgegen. Der Zivildienst entzieht ausserdem der einzigen strategischen sicherheitspolitischen Reserve des Bundes – der Armee – jährlich über 5000 Militärdiensttaugliche und trägt damit wesentlich zur Unsicherheit in der personellen Alimentierung der Armeebestände bei. Wir fordern daher nachdrücklich, dass der Zivildienst nicht mehr als Instrument der Sicherheitspolitik bezeichnet, sondern behandelt wird wie „weitere [Institutionen], die zur Sicherheit der Schweiz beitragen, aber nicht den sicherheitspolitischen Instrumenten zugerechnet werden“ (S. 60).

Im Bericht ist durchgängig zwischen dem Verbundsystem Bevölkerungsschutz, dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) sowie den kantonalen Bevölkerungsschutzämtern zu unterscheiden. Einen „Bevölkerungsschutz“ im Sinne einer Organisation gibt es nicht. Er ist auch nicht ein „Arbeitsgebiet“ wie die Aussenpolitik oder die Wirtschaftspolitik (S. 60). So finden wir beispielsweise auf S. 60 (3. Abschnitt) die Aussage: „Der Bevölkerungsschutz, die Polizei und der Zivildienst wurden ...“ – die Polizei ist aber integraler Bestandteil des Verbundsystems Bevölkerungsschutz. Letzteres kommt nur zum Einsatz, wenn in den Kantonen die zuständigen Blaulichtorganisationen (BORS) ihre Aufgabe nicht mehr wie im Alltag erfüllen können, sondern unter der Leitung einer Kantonalen Führungsorganisation (KFO, KFS) eine Krise gemeinsam bewältigen müssen.

1.10 zu 4.2 Terrorismus und Gewaltextremismus (Seite 63)

Auf Seite 63 sollte es heissen: „Das vom *Bundesamt für Bevölkerungsschutz* ...“ anstatt „Das vom *Bevölkerungsschutz* geführte Inventar der kritischen Infrastrukturen ist eine Entscheidungsgrundlage für Priorisierungen bei der Bewältigung von Cyber-Angriffen...“.

1.11 zu 4.3 Bewaffneter Angriff (Seite 66f)

Auch auf Seite 66 ist unklar was gemeint ist mit: „Im *Bevölkerungsschutz* erarbeitete Vorsorgeplanungen dienen dazu, Führungsorgane, vor allem die kantonalen Führungsstäbe, auf die Bewältigung von Anschlägen vorzubereiten.“ Auch hier sollte es heissen: „Im *Bundesamt für Bevölkerungsschutz*“. Indes werden Vorsorgeplanungen auf kantonaler Stufe durch die kantonalen Führungsorganisationen erstellt; oftmals in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt.

Wir begrüssen die Erweiterung des Begriffs Verteidigung um Intensität und Ausdehnung des Angriffs (S. 67f.). Damit soll die Armee in einem Fall von hinreichend intensiver und ausgedehnter Bedrohung im Rahmen der Verteidigung auch dann eingesetzt werden können, wenn der Angriff nicht durch eine Armee erfolgt, die einem Staat zugeordnet werden kann. Die im Bericht aufgeführten vier Kriterien, die sämtlich für einen solchen Einsatz der Armee erfüllt sein müssen, sind zwar nicht exakt, erlauben aber die Beurteilung, ob ein Verteidigungsfall vorliegt. Unklar ist indes, weshalb der Kampf angesichts der immer dichteren Besiedelung und der zunehmenden Verstädterung voraussichtlich an der Peripherie von urbanen Räumen und ihren Agglomerationen, das heisst in überbautem Gelände geführt werden müssen, und nicht auch in den Zentren unserer Städte. Die vorliegende Differenzierung ist taktisch nicht nachvollziehbar. Erstmals wird Verteidigung nicht nur als Schutz der Grenzen vor einem externen Angreifer definiert, sondern auch als Schutz bei

einem im Inland stattfindenden Angriff. Damit wird der Einsatz der Armee im Inland gerechtfertigt, ohne dass die Kriterien umfassend dargestellt werden. Die Sicherheit innerhalb unseres Landes ist durch die Polizeikorps zu bewerkstelligen. Die Armee darf nur als „ultima ratio“ in den Einsatz gelangen. Insofern sind auch die Polizeikorps mit Blick auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen personell auszustatten. Allfällige seit langem angezeigte Lücken in den Beständen zeigen nun bei der aktuellen Lage die Wirkungsgrenzen auf. Es ist jedoch eine falsche Reaktion darauf mit einem verstärkten Einsatz der Armee im Innern zu planen. Gemäss den Verfassungskompetenzen sind in erster Linie die Kantone, respektive die Polizeikorps für die innere Sicherheit zuständig, dies gilt auch bei hybriden Bedrohungslagen mit gewalttätigen Aspekten. Die Polizeikräfte sind demzufolge lediglich für solche Einsätze (robuster Art) personell und materiell entsprechend auszurüsten.

1.12 zu 4.4 Kriminalität (Seite 70f)

In Bezug auf den Themenbereich der Kriminalität (S. 70f) wird die Forderung nach einer raschen Revision der Strafprozessordnung (StPO) vermisst. Diese ist nötig, um eine effektive und effiziente Strafverfolgung gewährleisten zu können. Zur Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere der Schwermriminalität (banden- und gewerbsmässiger Einbruch, Drogen- und Menschenhandel, Terrorismus, muss der Gesetzgeber den Ermittlungsbehörden auch wirksame Instrumente zur Verfügung, statt die Ermittlungsarbeit der Polizei und Staatsanwaltschaft zu erschweren, ja teilweise zu verhindern (z.B. durch sehr weit gehende Parteirechte von Mitbeschuldigten im Vorfahren). Weiter vorne im Bericht (S. 25f) wird erwähnt, dass seit einigen Jahren die Zahl der Vermögensdelikte stark zugenommen habe. Diese Feststellung deckt sich jedoch nicht mit der statistischen Entwicklung in allen Kantonen; auch im Kanton Solothurn ist eine sinkende Tendenz festzustellen; wenn auch auf einem beträchtlichen Niveau insbesondere in Gegenden in Grenz- oder Autobahnnähe. Bei der Kriminalitätsbekämpfung sehen wir die grössten Herausforderungen in den technologischen Herausforderungen. Eine ausführliche Lagedarstellung in diesem Zusammenhang wäre wünschenswert. Selbst in „ländlich geprägten“ Kantonen ist festzustellen, dass zur Deliktsbegehung zunehmend Informations- und Kommunikationstechnologien eingesetzt, beziehungsweise viele Delikte zumindest in diesen Technologien ihren Niederschlag und damit einen Ermittlungsansatz finden. Wie der Bericht richtigerweise erwähnt, müssen die Strafverfolgungsbehörden, um bei solchen Delikten erfolgreich zu sein, über adäquate technische und personelle Mittel verfügen, aber auch die gesetzlichen Kompetenzen diese Mittel einzusetzen.

1.13 zu 4.7 Anpassungsbedarf bei den Instrumenten der Sicherheitspolitik (Seite 76f)

Die unter Anpassungsbedarf bei den Instrumenten der Sicherheitspolitik angefügte Tabelle (S. 77) ist zu aktualisieren. Auch das Glossar ist gründlich zu überarbeiten. Die Auswahl von Begriffen scheint willkürlich getroffen. Auch wenn dabei das Glossar umfangreicher wird, sind beispielsweise Ausdrücke wie „Big Data“, „Internet of Things“ oder „Dual-use-Güter“ zu definieren.

1.14 zu 5.3 Zusammenarbeit Bund-Kantone (Seite 84)

Der Bericht thematisiert auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) (S. 84f). Es wird darauf hingewiesen, dass der SVS Konsultations- und Koordinationsgremium in normalen Lagen sei und eben gerade nicht bei der Bewältigung einer Krise zum Tragen kommt. Er habe seine Aufgaben vor und nach der Krise. Es sei die Frage erlaubt, was nützt ein Koordinationsgremium, welches gerade bei besonders anspruchsvollen Lagen keine Aufgabe hat?