

Subsidiarität und die Schweizer Sicherheitspolitik

Subsidiarität ist ein anhaltend populäres Prinzip zur Sicherstellung von effizienten politischen Lösungen nahe am Bürger. Seine Anwendung bringt aber stets auch einen bedeutenden Aufwand und einige Anfälligkeiten mit sich. Zur Abfederung dieser Nachteile werden in Zukunft ständiger Dialog und pragmatische *Governance*-Ansätze die subsidiär aufgebaute Schweizer Sicherheitspolitik prägen.

Von Matthias Bieri und
Andreas Wenger

Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass sich der Staat nur dort einbringt, wo die Gesellschaft nicht alleine zurechtkommt, und dass sich stets die tiefste geeignete Staatsebene mit einem Problem befasst. Heute trifft man diese Maxime in unterschiedlichen Diskussionen an. Sei es bei der Frage nach Rezepten für eine den Bürgern nähere EU, Gesprächen über Nachkonfliktordnungen oder Wegen zum Erhalt des schweizerischen Föderalismus: Der Subsidiarität kommt stets eine prominente Rolle zu. Dabei ist die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips nicht einfach. Funktionierende Subsidiarität erfordert immer die klare Zuordnung von Aufgaben an einzelne Staatsebenen. Dies ist in einer immer stärker vernetzten Welt zweifellos schwieriger geworden.

In der Schweiz hat die Subsidiarität eine lange Geschichte. Sie ist seit der Schaffung des Bundesstaats im 19. Jahrhundert Teil des föderalistischen Staatsmodells und verkörpert das Verständnis des Staatsaufbaus von unten nach oben. Auch die Schweizer Sicherheitspolitik ist subsidiär aufgebaut. Sie kennt dabei traditionell eine klassische Aufgabentrennung. Während die äussere Sicherheit in den Aufgabenbereich des Bundes und infolgedessen in erster Linie der Armee fällt, sind für die innere Sicherheit die Kantone verantwortlich. In diesem Bereich greift der Bund nur unterstützend, also subsidiär, ein, wenn die Mittel der



Das WEF in Davos ist ein klassisches Beispiel für die subsidiäre Unterstützung der Kantone durch die Armee. Denis Balibouse / Reuters

Kantone nicht ausreichen und sie darum die Bundesebene um Unterstützung ersuchen. Die Ausnahmen von dieser Regel nehmen jedoch zu. Der Bund übernimmt heute zahlreiche, insbesondere komplexe und grenzüberschreitende Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit.

Das Befolgen des Subsidiaritätsprinzips bringt inhärent Vor- und Nachteile mit sich. Anhand moderner Bedrohungen und Gefahren lassen sich im sicherheitspolitischen Kontext die Schwierigkeiten gut veranschaulichen. Bei ihnen ist das rasche

Erkennen der Intensität eines Ereignisses sowie der Verbindung zwischen verschiedenen Vorfällen besonders herausfordernd. Der dschihadistische Terrorismus ist zudem ein Beispiel dafür, dass sich heute mehrere Staatsebenen mit demselben Thema auseinandersetzen. Kooperation zwischen den involvierten Stellen sowie die Koordination der Aufgaben ist darum zwingend, aber aufwändig. Zusätzliche Fragen im Umgang mit der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft stellen sich im Cyber-Bereich. Trotz ihrer Unterschiedlichkeit lassen sich auch die jüngsten

Herausforderungen meistern: Sie verlangen aber neue pragmatische Ansätze, die sich bereits heute abzeichnen.

Inhärente Vor- und Nachteile

Subsidiarität hat im politischen Kontext generell zwei Bedeutungen. Zum einen meint der Begriff, dass der Staat nur dann eingreift, wenn nicht-staatliche Akteure die Situation nicht bewältigen können. Zum anderen steht das Subsidiaritätsprinzip dafür, dass die nächsthöhere Ebene im Staat nur dann eine Aufgabe übernimmt, wenn die untere überfordert ist. Im schweizerischen Föderalismus sind beide Bedeutungen wichtig. Subsidiarität prägt einerseits das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft; andererseits ist es aber auch das grundlegende Prinzip im Verhältnis zwischen den Staatsebenen, also Bund, Kantonen und Gemeinden.

Gegenüber zentralistischen Systemen bringt das Subsidiaritätsprinzip unbestritten gewisse Vorteile mit sich. Ein Vorteil ist seine Effizienz. Diese ergibt sich daraus, dass Probleme möglichst nahe an ihrem Ausgangspunkt gelöst werden sollen. Tiefe Staatsebenen sind dazu legitimiert Entscheidungen zu treffen und Lösungen zu finden. So kommen nicht mehr Mittel zum Einsatz als nötig. Zudem soll die Subsidiarität Doppelpurigkeiten verhindern. Übersteigt ein Problem die Kapazitäten einer Staatsebene, kann sie die Ressourcen der nächsten Ebene zur Hilfe rufen. Alle Ebenen verfügen somit über eine gemeinsame Ressourcenreserve, die zur Bewältigung einer Herausforderung herangezogen werden kann, wobei die oberste Ebene stets als letzte Reserve agiert. Das Subsidiaritätsprinzip sieht zudem einen ressourcensparenden, nicht ausgreifenden Staat vor.

Zweiter Vorteil der Subsidiarität ist das bürgernahe Koordinationsmanagement. Massnahmen soll jene Ebene treffen, die aufgrund ihrer Kenntnis der Bedingungen und ihrer Nähe zu den Folgen von Entscheidungen am besten dazu geeignet ist. Lösungen können so sehr individuell gestaltet werden. Am Beispiel der Schweiz, wo 26 Kantone mit einer Einwohnerzahl zwischen 16'000 und 1.5 Mio. für die gleichen Bereiche zuständig sind, wird klar, dass sehr unterschiedliche Lösungen gefordert sein können.

Die Subsidiarität bringt aber auch Nachteile mit sich, insbesondere im Krisenmanage-

ment. Das Ausmass von Krisen kann tiefere Ebenen naturgemäss überfordern. Wird dies nicht frühzeitig erkannt und Unterstützung angefordert, können weitreichende Folgen resultieren. Vor allem bei rasch eskalierenden Krisen kann der subsidiäre Aufbau eine zeitgerechte Reaktion erschweren. Finden gleichzeitig mehrere Krisen verschiedenen Ausmasses statt, kann auch die Notwendigkeit einer einheitlichen Einsatzverantwortung verspätet erkannt werden. Es besteht zudem in jedem Subsidiärfall ein sehr hoher Koordinationsbedarf, der die Bewältigung weiter behindern kann und einen beachtlichen Aufwand schafft. In der Schweiz behält etwa die kantonale Ebene die Einsatzleitung in allen Fällen, welche die innere Sicherheit betreffen. Der Einsatz von Bundesmitteln unter kantonaler Einsatzverantwortung kann dabei eine weitere Herausforderung sein.

Erschwerte Aufgabentrennung

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich Subsidiaritätsprinzip und Aufgabenteilung in der Sicherheitspolitik stark verändert. Neue Bedrohungen sind aufgetaucht und entsprechend haben sich die (militärischen) Bedrohungsverständnisse gewandelt. Bedrohungsbilder, die unter der Kriegsschwelle liegen, sind so für die äus-

Die sicherheitspolizeiliche Arbeit der Kantone hat sich in den letzten Jahren deutlich internationalisiert.

ssere Sicherheit wichtiger geworden. Dies trug dazu bei, dass die Unterscheidung zwischen Bedrohungen für die innere und äussere Sicherheit weniger eindeutig geworden ist.

In der Schweizer Sicherheitspolitik führte diese erschwerte Abgrenzung zusammen mit anderen Faktoren ab den 1990er-Jahren zu problematischen Aufgabenzuweisungen an die Bundesebene. Diese Fehlentwicklung löste Anfang der 2000er-Jahre eine Debatte aus, die zur Überprüfung der Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten in der inneren Sicherheit führte. Diese brachte zwar eine prinzipielle Bestätigung und Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Für die Aufgabenteilung wurde jedoch keine nachhaltige Einigung gefunden. Das Dilemma zwischen den finanziell unter Druck stehenden Kantonen, mit verfassungsmässigen Aufgaben, und dem Bund, mit vermeintlich brachliegendem Potenzial, blieb vorerst bestehen. Erst ein

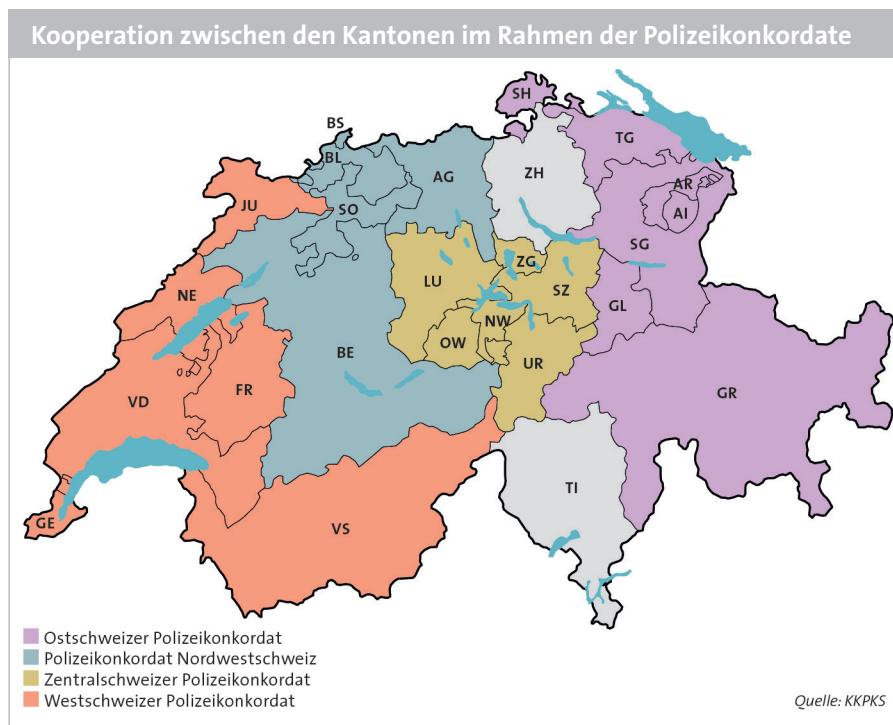
gutes Jahrzehnt später konnten im Zuge verschiedener Reformschritte nachhaltige Lösungen gefunden werden, die alle Seiten befriedigten. Einerseits wurden Missstände beseitigt. Dauerhafte Unterstützungseinsätze der Armee für zivile Behörden etwa werden demnächst der Vergangenheit angehören. Andererseits wurde das Recht an die bestehende Praxis angepasst. Dazu gehörte etwa die gesetzliche Einrichtung von Assistenzsätzen der Armee. Die Armee kann nun grundsätzlich Kantone bei der Bewältigung von ausserordentlichen Spitzenlasten unterstützen, auch wenn keine ausserordentliche Lage besteht. Verfassungsrechtlich bleibt die Subsidiarität so zwar in gewissen Bereichen weiterhin verletzt. Die Kompetenzen und Zuständigkeiten in der inneren Sicherheit wurden aber klarer geregelt, womit die Weichen für die Zukunft gestellt sind und alle Beteiligten gut leben können.

Verbundarbeit wird zur Regel

Heute stellen sich die drängendsten Fragen für die subsidiäre Ordnung im Kontext neuer sicherheitspolizeilicher Herausforderungen, wofür die Kantone umfassend zuständig sind. Dabei steht das Wachstum an Verbundaufgaben im Mittelpunkt.

Die Kantone arbeiten heute verstärkt horizontal zusammen und können sich so auf verschiedene Arten gegenseitig unterstützen, ohne subsidiär den Bund miteinbeziehen zu müssen. Namentlich zu nennen sind dabei die regionalen Polizeikonkordate (siehe Karte) und die Vereinbarung über interkantonale Polizeieinsätze (IKAPOL). Zugleich bestehen aber wegen anhaltendem Spardruck immer noch Anreize dafür, Verantwortung aufzugeben, wenn daraus eine finanzielle Beteiligung des Bundes resultiert.

Die Kontakte zwischen Kantonen, Bund und internationalen Partnern haben zuletzt massiv zugenommen. Die sicherheitspolizeiliche Arbeit der Kantone hat sich in den letzten Jahren deutlich internationalisiert, nicht zuletzt durch den Beitritt zum Schengen/Dublin-Abkommen 2008 und die zunehmende internationale Dimension von Verbrechen in der globalisierten Welt. Aus Effizienz- und Koordinationsgründen ist das Bundesamt für Polizei (Fedpol) für die nationale und internationale Polizeikooperation zuständig und darum die zentrale Anlaufstelle für alle kriminalpolizeilichen Meldungen von Interpol, Europol und im Rahmen des Schengener Abkommens. Zudem ist das Bundesamt grundsätzlich für grenzüberschreitende und komplexe



Insgesamt resultiert so ein beachtlicher Koordinationsbedarf. TETRA, das nationale operative Koordinationsorgan im Bereich der Terrorismusbekämpfung, ist darum mittlerweile von einer Task-Force zu einer festen Einrichtung umgewandelt worden. Koordinative Plattformen sind für den Umgang mit komplexen Herausforderungen im Sicherheitsbereich aber auf verschiedenen Ebenen zu finden. Als Basiskoordinationsplattform zwischen Bund und Kantonen im Sicherheitsbereich wurde 2011 der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) ins Leben gerufen, der mittlerweile für eine breite Palette von Themen genutzt wird. Im Rahmen des SVS werden auch Verbundsübungen abgehalten, welche Erkenntnisse im Hinblick auf das operationelle Zusammenspiel im Krisenfall liefern sollen. Die Auseinandersetzung mit der operationellen Ebene ist besonders wertvoll, da im Krisenfall mangelhafte Kooperation im subsidiären Zusammenspiel verheerende Folgen haben kann.

Die Rolle der Privaten

Auch die zweite Bedeutung von Subsidiarität, sprich das Eingreifen des Staates auf Bereiche zu limitieren, welche Private nicht selber bewältigen können, wird im sicherheitspolitischen Kontext wichtiger. Beispielhaft dafür steht der Cyber-Bereich. Die gemeinsam von Bund, Kantonen und Wirtschaft entwickelte Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS 2018–2022) betont die subsidiäre Rolle des Staates in diesem Feld. Eigenverantwortung wird als wichtige Leitlinie genannt. Der Schutz vor Cyber-Risiken wird aber trotzdem als gemeinsame Verantwortung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat gesehen. Die staatliche Seite sieht vor, dass sie unterstützen, Anreize setzen oder regulativ eingreifen kann.

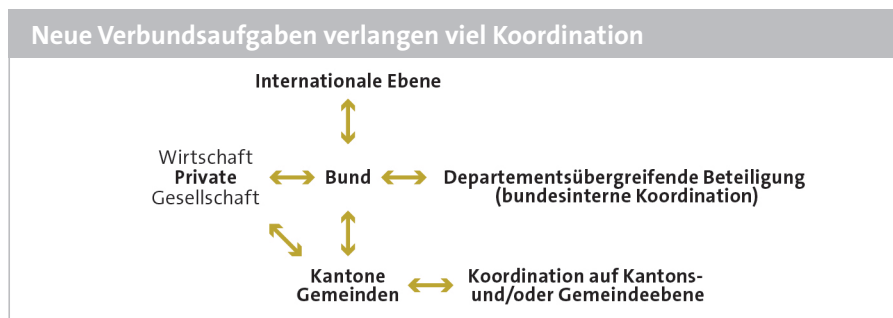
Gemäss NCS ist es das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft weiter zu stärken. Die so genannte *Public-Private-Partnership* erhält damit zentrale Bedeutung. Ziel ist es, sowohl auf staatlicher wie privater Seite eine klare Aufgaben- und Rollenverteilung zu finden. Da Cyber-Sicherheit aber nahezu alle Lebens-, Wirtschafts- und Verwaltungsbereiche betrifft und sich zugleich Cyber-Bedrohungen sehr dynamisch entwickeln, ist dies per se herausfordernd. Verbundlösungen sind darum auch hier gefordert. So koordiniert der SVS etwa die Umsetzung der NCS auf Stufe der Kantone, der Städte und der Gemeinden. Für die Umsetzung der NCS wird zudem auch ein Koordinationsgremium etabliert, das aus

Schwerstkriminalität zuständig, was die Rolle von Fedpol zusätzlich akzentuiert hat. Bei den genannten Funktionen ist beständiger Kontakt zu den kantonalen Stellen gefordert. Die Beziehung zwischen Fedpol und den Kantonspolizeien hat so insgesamt deutlich an Bedeutung gewonnen.

Auch die Beziehung zwischen den Kantonen und der Armee hat sich gewandelt. Sie befassen sich vermehrt mit ähnlichen Themen, etwa terroristischen Szenarien, was ebenfalls Austausch und Koordination mit sich bringt. Stellvertretend dafür steht die Erweiterung des Verteidigungsbegriffs, der massgeblich dafür ist, auf welche Bedrohungen sich die Armee ausrichtet. Heute entscheidet gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2016 nicht mehr nur, woher und mit welchen Mitteln ein Angriff erfolgt, darüber, ob ein Verteidigungsfall besteht und damit die Armee zum Schutz der äusseren Sicherheit zum Einsatz kommt, sondern auch die Intensität und Ausdehnung des Angriffs. Das heisst, dass auch ein Angriff durch einen nichtstaatlichen Akteur zu einem Verteidigungseinsatz der Armee führen kann. Das bedeutet keine Neuauslegung des Begriffs, ein solcher Verteidigungsfall war aber in der Vergangenheit so nicht denkbar. Infolgedessen befasst sich die Armee heute auch mit Bedrohungen, welche vor Jahren nur die Kantone beschäftigt hätten.

Gemeinsam gegen den Terrorismus

Ein konkretes Beispiel für den Bedeutungsgewinn von Kooperationsdruck und Verbundaufgaben in der inneren Sicherheit bietet die Terrorismusbekämpfung. Die Zuständigkeit verschiedener Staatsebenen für einzelne Teile desselben Bedrohungsphänomens ist hier Normalität. Die Vernetzung von Bundes- und Kantonsstellen sowie die enge Kooperation mit europäischen Sicherheitsinstitutionen sind essenziell. Zum Beispiel liegen Ermittlungen im Bereich des dschihadistischen Terrorismus im Kompetenzbereich der Bundeskriminalpolizei, da es sich um Schwerstkriminalität handelt. Interventionsmöglichkeiten hat diese im Ereignisfall jedoch keine, hierfür sind die Kantone zuständig. Anfang 2015 haben diese ihrerseits zur besseren Steuerung von überregionalen polizeirelevanten Ereignissen im Falle eines terroristischen Anschlags einen nationalen Führungsstab Polizei eingerichtet. Dieser soll im Ereignisfall die territorial zuständige kantonale Einsatzführung und -leitung unterstützen sowie die nationale Zusammenarbeit koordinieren. Auch die dschihadistische Radikalisierungsprävention liegt im Verantwortungsbereich der Kantone, der Bund hat hierbei nur Empfehlungskompetenz. Er ist seinerseits aber in die internationale Politikentwicklung zu diesem Thema involviert. Ein Austausch mit den Kantonen ist darum auch hierzu folgerichtig.



Vertretern des Bundes, der Kantone und der Wirtschaft bestehen soll.

Für die Kantone steht grundsätzlich das Thema Cyber-Kriminalität im Vordergrund. Dies kann Kantone mit wenigen Ressourcen zur Bearbeitung des Themas überfordern. Bund und Kantone planen deshalb drei bis vier Cybercrime-Kompetenzzentren, welche den Austausch von Wissen und Zugang zu Expertise erleichtern sollen.

In Bereichen, die über die Kriminalität hinausgehen, sind Know-how und Ressourcen auf staatlicher Seite unbestritten beim Bund konzentriert. Angesichts der wachsenden Zahl von Cyber-Angriffen sollen auch hier feste Strukturen eingerichtet werden, um nicht wie in der Vergangenheit auf Ad-hoc-Lösungen angewiesen zu sein. Auch die festen Strukturen werden sich aber durch breite Inklusion auszeichnen.

Eine Sonderrolle kommt im Cyber-Bereich dem Verteidigungsdepartement (VBS) zu. Bei Informatikfragen ist in der Bundesverwaltung zwar das Finanzministerium federführend, und grundsätzlich betrifft Cyber-Sicherheit sowieso alle Departemente. Das VBS hat aber aufgrund der Bedeutung von nachrichtendienstlichen Vorgängen im Cyber-Bereich über den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) eine besondere Rolle inne. Das VBS befasst sich zudem über den Bevölkerungsschutz (Babs) mit kritischen Infrastrukturen, die im Cyber-Bereich besonders zu schützen sind. Das VBS verfügt mit der Armee auch über ein Instrument, dem be-

achtliche Mittel und Personal zur Verfügung stehen und das sich mit Cyber-Bedrohungen beschäftigt.

Für die Armee ist vorgesehen, dass sie auch im Cyber-Raum als strategische Reserve für die zivilen Behörden einsatzbereit ist. Es muss darum geklärt werden, wann und unter welchen Bedingungen die subsidiäre Rolle zum Tragen kommt und welcher Einsatz von Ressourcen von den Kantonen erwartet werden kann. Die Armee muss verbliebene Lücken decken können und kann dabei auf die Expertise zurückgreifen, die sie zum Schutz der eigenen Systeme aufgebaut hat. Es stellt sich aber die Frage, wie intensiv sich die Armee auf subsidiäre Einsätze und auf den Verteidigungsfall im Cyber-Bereich vorbereiten soll.

Der komplexe Cyber-Raum verlangt somit viel Koordination im Innern und mit privaten Akteuren, er erfordert aber auch viel grenzüberschreitende Abstimmung. Hier können ähnliche Schlussfolgerungen gezogen werden wie aus dem Beispiel der Terrorismusbekämpfung. Auch Cyber-Vorfälle geschehen zudem meist nicht isoliert, sondern gebündelt. Für ein wirksames Krisenmanagement braucht es darum auch hier eine ständige Weiterentwicklung der Kooperation und Koordination im Krisenfall.

Fit für die Zukunft

Die weiterwachsende internationale Vernetzung, die zunehmende Transnationalität sicherheitspolizeilichen Gefahren sowie die steigende Bedeutung Privater bei deren Bewältigung ergeben neue Bedürfnisse im subsidiären System. Flexible, pragmatische

Lösungsansätze werden in Zukunft stärker gefragt sein. Die Bewältigung komplexer Bedrohungen durch mehrere Akteure wird zur Regel werden. Situations- und problemgerechte Koordination wird immer wichtiger, wie das Beispiel der Terrorismusbekämpfung zeigt. Die verfassungsrechtliche Zuordnung von Zuständigkeiten steht dabei nicht mehr im Vordergrund, sondern eher der handfeste Beitrag, den jede Ebene zur Lösung eines Problems einbringen kann.

Im Cyber-Bereich zeigt sich, dass die Partnerschaft von privaten Betreibern mit staatlichen Stellen wichtiger wird. Zugleich ist es hier auf absehbare Zeit die Bundesebene, welche die meisten Ressourcen zur Unterstützung der Privaten bereitstellen kann und im Krisenfall früh involviert wäre. Auch in anderen ähnlich komplexen Gebieten werden vermehrt Aufgaben dem Bund zugeteilt oder wird dieser früh subsidiär involviert. Dies ergibt angesichts des Aufwandes zur Vorbereitung auf solche Fälle durchaus Sinn. Umso wichtiger ist zugleich, den Kantonen, Gemeinden und der Gesellschaft in jenen Bereichen, in denen sie über Mittel zur Bewältigung von Problemen verfügen, die entsprechenden Kompetenzen zuzusprechen. Auch die Schaffung von Kompetenzzentren kann dabei richtungsweisend für andere sicherheitspolitische Felder sein.

Von diesen Erkenntnissen ausgehend zeichnet sich ab, dass anstelle der in der Vergangenheit eher hierarchisch aufgebauten subsidiären Sicherheitspolitik flexiblere Formen treten werden. Diese richten sich nach der jeweiligen Bedrohungslage und dem konkreten Beitrag, welchen Beteiligte einbringen können. Auch der Miteinbezug von Privatwirtschaft und Gesellschaft wird dabei selbstverständlicher werden.

Matthias Bieri ist Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er ist u.a. der Autor von *Wehrpflicht in Europa: Neue Relevanz* (2015).

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Professor für Internationale und Schweizer Sicherheitspolitik an der ETH Zürich und leitet das Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000263137

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Haltungen zum Islam in Zeiten des Terrorismus Nr. 226
Das System Putin: Wie stabil ist Russland? Nr. 225
Cybersicherheit in den US-chinesischen Beziehungen Nr. 224
Präsident Trumps Kernwaffendoktrin Nr. 223
Dschihad-Rückkehrer in Nordafrika Nr. 222
Sicherheit und Stabilität in der Türkei Nr. 221