



Postulat von Willi Vollenweider

betreffend Prüfung der Rechtsgrundlagen für eine staatlich organisierte «Home Guard» welche die aktuell in ausserordentlichen Lagen ungenügende Sicherheit im Kanton Zug zumindest teilweise zu gewährleisten vermöchte vom 25. November 2018

Kantonsrat Willi Vollenweider, Zug, hat am 25. November 2018 folgendes Postulat eingereicht:

«Dieses Postulat beauftragt den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, welche Rechtsgrundlagen (auf allen Ebenen unseres Bundesstaates) geändert oder neu geschaffen werden müssten, um die Einführung und den Betrieb einer sehr rasch mobilisierbaren kantonalen «Home Guard» (Arbeitstitel) unter staatlicher Kontrolle, nach ausländischem Vorbild, aber auf die Bedürfnisse des Kantons Zug ausgerichtet, rechtlich zu ermöglichen – zwecks besserer Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit der Bevölkerung und des Schutzes derer kritischen Infrastrukturen auch in ausserordentlichen Lagen.»

Zusammenfassung (Si vis pacem para bellum)

Die Fähigkeit des Kantons Zug, in einer ausserordentlichen Lage Störungen zu widerstehen und seine Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten (Resilienz), ist ungenügend. Weder der Schutz der Bevölkerung noch der Schutz der kritischen Infrastrukturen sind im erwarteten Ausmass gewährleistet. Es besteht somit Handlungsbedarf zur Schaffung von Grundlagen für die Konzipierung neuer Sicherheits-Modelle.

«Ausserordentliche Lagen» sind Situationen, in der in zahlreichen Bereichen die ordentlichen Abläufe nicht genügen, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen, z. B. bei Katastrophen und Notlagen, die das ganze Land schwer in Mitleidenschaft ziehen, oder bei bewaffneten Konflikten.

«Kritische Infrastrukturen» sind Infrastrukturen, deren Störung, Ausfall oder Zerstörung gravierende Auswirkungen auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und den Staat haben. (Quelle: 16.061 «Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016»)

Eine «ausserordentliche Lage» besteht beispielsweise, wenn die Schweiz landesweit von massiven terroristischen Bedrohungen und terroristischen Anschlägen betroffen ist. Das Auftreten von «grünen Männchen», wie sie vor wenigen Jahren überraschend die Krim-Halbinsel eroberten, stellt ein Warnsignal ersten Ranges dar für die sehr unbequeme Tatsache, dass gewaltsame Inbesitznahme von Territorien sogar in Europa wieder «salonfähig» geworden ist. Man spricht von «hybrider Kriegsführung».

Der Staat hat die Pflicht, sich gegen solche und gegen alle weiteren Bedrohungen mit starken Mitteln entschlossen zu wehren und Land und Leute davor zu schützen. Wenn der Staat sein Gewalt-Monopol auch in ausserordentlichen Lagen aufrechterhalten will, braucht er robuste Mittel in genügender Zahl, die heute zum grossen Teil fehlen.

Die Beantwortung der Interpellation vom 12. April 2018 (Vorlage Nr. 2858.1) «Wie stellen Kanton und Gemeinden im Kanton Zug den Schutz der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen im Falle schweizweit erhöhter terroristischer Bedrohungen und Aktionen über längere Zeit wirkungsvoll sicher?» hat bestätigt, dass im Fall einer ausserordentlichen Lage im Kanton Zug ein besorgniserregendes Defizit an personellen und materiellen Ressourcen im Bereich der öffentlichen Sicherheit besteht. Der regierungsrätlichen Antwort gelang es nicht, die numerisch gut begründeten Bedenken des Interpellanten quantitativ zu widerlegen.

Willensbekundungen allein genügen nicht, um das Problem zu lösen.

Anzufügen ist, dass das in der Interpellation verwendete Szenario «SVU 19» (Sicherheitsverbunds-Übung des Bundes) noch lange nicht die gefährlichste Bedrohung der öffentlichen Sicherheit repräsentiert. Für noch gefährlichere Szenarien als es die SVU 19 vorgibt, sind die Sicherheits-Lücken im Kanton Zug sogar noch deutlich gravierender und könnten mit dem aktuellen Dispositiv nicht einmal ansatzweise bewältigt werden.

Die Bevölkerung müsste – fast völlig auf sich allein gestellt – selber um ihr Überleben kämpfen. Die durch die Behörden vorgenommene Verzichtplanung öffentlicher Sicherheit ist im Kanton Zug politisch nicht bewilligt.

Betreffend SVU 19 sei verwiesen auf das «Detailkonzept der Sicherheitsverbundsübung 2019 (SVU 19)» vom November 2017, Broschüre Nr 17.037752 des VBS, nicht klassifiziert).

Es existieren mehrere Handlungsoptionen, das vorliegende Sicherheits-Defizit zu beheben. Eine «Home Guard», wie sie hier beschrieben wird, ist eine davon. Sie ist plausibel und hat zumindest eine ernsthafte Diskussion verdient. Damit keine Missverständnisse über das Konzept einer «Home Guard» entstehen, wird dieses nachfolgend im zum Verständnis erforderlichen Detaillierungsgrad beschrieben.

Das Postulat beantragt ausdrücklich keine Stellungnahme des Regierungsrats zum Konzept, nur zu den dafür erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, zu den Rechtsgrundlagen. Klar ist, dass eine allfällige spätere Umsetzung entsprechende Volksinitiativen auf kantonaler und eventuell auch auf eidgenössischer Ebene voraussetzen würde.

1. Einleitung

Der dramatische Abbau der öffentlichen Sicherheit in ausserordentlichen Lagen ist bereits in der «Interpellation von Willi Vollenweider und Philip C. Brunner betreffend die Armee-Halbierung (WEA) gefährdet die Sicherheit auch im Kanton Zug» vom 4. September 2015 beanstandet worden (Geschäft Nr. 2548.1). In der damaligen regierungsrätlichen Antwort (Geschäft Nr. 2548.2) stellte sich der Regierungsrat auf den Standpunkt, dass mit den nachgewiesenen höchstens 100 bis 200 gleichzeitig einsetzbaren bewaffneten Sicherheits-Kräften auch in ausserordentlichen Lagen «keine Sicherheitslücken in den Kantonen entstehen»!

Mit dieser Lagebeurteilung stand der Zuger Regierungsrat damals nicht allein da. Im Vorfeld der per 1.1.2018 rechtskräftig gewordenen nochmaligen Halbierung und Schwächung der Schweizer Armee («WEA») haben damals zahlreiche politische Parteien, insbesondere auch das VBS, gleichsam ein sicherheitspolitisches «Denkverbot» erlassen und das Hinterfragen und eine öffentliche Diskussion zum Armee-Abbau aktiv verhindert, aus unterschiedlichsten Beweggründen. Eine sicherheitspolitische Diskussion findet seither nicht statt. Die Bedrohungen und die weitgehende Unfähigkeit, solchen zu begegnen, werden verdrängt.

Bei einer schweizweiten Bedrohung (Szenario SVU 19) stehen neben der Zuger Polizei im Kanton Zug, wie im Folgenden gezeigt wird, keine Formationen der Armee zur Verfügung. Von der Fähigkeit zu einer erfolgreichen Bewältigung einer ausserordentlichen Lage sind wir mit den vorhandenen schwachen Kräften somit sehr weit entfernt.

Es bestehen in der Bundespolitik leider auch keinerlei Absichten, die de facto 35'000 AdA-Armee in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren wieder aufzustocken. Ganz im Gegenteil sind bereits erste Äusserungen aus dem VBS zu vernehmen, weitere Bataillone aufzulösen, also die WEA-Bestände zu unterschreiten, da die personelle Alimentierung weiterhin stetig abnehme, hauptsächlich verursacht durch die faktische Wahlfreiheit zwischen Militär- und Zivildienst.

Somit haben die Kantone und ihre Bevölkerung im Bedrohungs- und Konfliktfall zwar eine kleine Bundesarmee, welche hauptsächlich den Luftraum schützt, punktuell schwere Mittel (Panzer, Artillerie) zum Einsatz bringen kann, aufklärend und nachrichtendienstlich tätig ist sowie vor allem für den Eigenbedarf Logistik, Genie und Führungsunterstützung (IKT) betreibt. In der Armee sind zwar noch einzelne Fähigkeiten vorhanden. Den Auftrag, wie er durch die Bundesverfassung vorgegeben ist, kann und will sie aber nicht mehr vollumfänglich wahrnehmen. Für den terrestrischen Schutz der Bevölkerung und der Infrastrukturen sind die Kantone somit weitestgehend auf sich alleine gestellt. Mehrere Kantone haben allerdings noch nicht gemerkt, dass der Bund ihnen gleichsam den «Ball wieder zurückgespielt hat» (Nichterfüllung Aufgabenteilung Bund-Kantone bezüglich Landesverteidigung, Volksabstimmung vom 28.11.2004). Nun ist diese sehr besorgniserregende Situation historisch betrachtet nicht neu. Schon vor dem zweiten Weltkrieg war die Schweizerische Eidgenossenschaft ungenügend auf einen möglichen gewaltsamen Konflikt vorbereitet. Die damalige, ungenügende Vorbereitung ist gut mit der heutigen sicherheitspolitischen Lethargie vergleichbar – dachten damals doch viele Leute, der nach der Bewältigung der Wirtschaftskrise (1929) in Europa und besonders in Deutschland verbreitete relative Wohlstand würde das Ausbrechen gewaltsamer Konflikte in Europa verunmöglichen. Mehrere Sicherheits-Pakte europäischer Staaten besänftigten damals viele noch zusätzlich («Appeasement-Politik»).

Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges am 1. September 1939 überraschte die Schweizerische Politik völlig. Um die Fähigkeits-Lücken der vernachlässigten Schweizerischen Armee teilweise zu kompensieren, wurden damals «Ortswehren» gegründet. Am 1. Januar 1941, sieben Monate nach ihrer Gründung, gab es bereits 2'835 Ortswehren, die einen Totalbestand von 127'563 Personen aufwiesen. Die Ortswehren wurden erst 1967 aufgelöst. Männer wurden bewaffnet oder trugen private Waffen, Frauen hatten keine Kampffunktion und waren unbewaffnet. Die Ortswehr hatte Kombattantenstatus. (Quelle zu Ortswehr: Wikipedia).

Von der Ermächtigung zur Aufstellung von Ortswehren, die der Bundesrat damals dem Armeekommando erteilte, machte dieses sofort Gebrauch. Bereits am 10. Mai 1940, dem Tag des Beginns der deutschen Offensive gegen Westen, erliess der Chef des Territorialdienstes im Armeekommando eine erste Orientierung an die Territorialkommandanten über die örtlich aus Freiwilligen aufzustellenden Ortswehr-Organisationen sowie über den Selbstschutz in den öffentlichen und kriegswirtschaftlichen Betrieben, den späteren Betriebswachen (sprich «kritische Infrastrukturen»).

2. Wieviele bewaffnete Sicherheitskräfte stehen im Kanton Zug zur Bewältigung einer ausserordentlichen Lage aktuell zur Verfügung?

2.1. reguläre Polizei:

Bei einer schweizweiten Bedrohung werden keine Transfers von Sicherheits-Personal zu oder von Nachbarkantonen erfolgen können. Jedes Polizei-Korps hat mit den eigenen Mitteln auszukommen. Im Kanton Zug sind dies 235 bewaffnete Angehörige der Zuger Polizei (Quelle: Polizeibestände per 1.1.2018, Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten)

2.2. Schweizerische Armee:

«Theoretisch» könnte die Ter Div 3 (bestenfalls!) nach 10 Tagen (also sowieso viel zu spät!) gerade mal zwei ihrer vier Infanterie-Bataillone mobilisieren (MmhB) = 1'700 AdA für ein Gebiet von 12'000 km². Eine Hilfeleistung zugunsten des Kantons Zug ist jedoch trotzdem eine Illusion. Dem Kanton Zug stehen nur schon deshalb keine Inf-Truppen der Ter Div 3 zu, weil diese in einer ausserordentlichen Lage mit Verteidigung beschäftigt sind und nicht für subsidiäre Einsätze freigegeben werden können (Armee ist dann im originären Einsatz).

(Dies ist bekanntlich das Hauptproblem der «WEA-Armee»: es gibt keine «Territorialinfanterie» mehr; die jetzigen 17 Inf Bat der Ter Div sind schweizweit die einzigen infanteristischen Kampftruppen über welche unsere heutige «Rumpf-Armee» überhaupt noch verfügt!)

Falls das Kdo Ter Div 3 selber eine Kompanie der Armee etwa für den 7x24h Schutz des wichtigen Tanklagers Rotkreuz einsetzen würde, wären die militärischen Ressourcen für den Kanton Zug damit bereits vollständig aufgebraucht. Viel wahrscheinlicher aber würde das Tanklager Rotkreuz völlig ohne Schutz dastehen. Es stellt ein lohnendes Ziel für Terroristen dar, und wäre unbewacht mit sehr geringem Aufwand in Brand zu setzen – mit verheerenden Folgen für Bevölkerung und Umwelt!

Zu beachten ist, dass die Armee in einer a.o. Lage originär unter Führung des Bundes eingesetzt wird und nicht subsidiär. Die Armee hätte dann gemäss ihrem Leistungsprofil auch für die «innere Sicherheit» zu sorgen, wozu ihr aber die Mittel weitgehend fehlen.

2.3. Feuerwehren, Zivilschutz:

Die 1'087 Angehörigen der Feuerwehr, die 1'150 aktiven Angehörigen des Zivilschutzes sowie die Zivilschutz-Reservisten im Kanton Zug sind nicht bewaffnet.

Sie leisten ihren Einsatz bei der Bewältigung der von Gegnern aller Art physisch und mit Cyber-Kriegsführung verursachten möglicherweise gewaltigen Schäden an Infrastruktur und Umwelt. Der aktive Schutz kritischer Infrastrukturen und der aktive Schutz der Bevölkerung ist nicht deren Aufgabe – sie haben anderslautende Aufträge und haben sich für diese frei- und bereitzuhalten. Dass sie im Bereich des passiven Schutzes und in der Hilfeleistung aller Art wertvolle Beiträge zur Schadens-Minimierung leisten können, ist unbestritten.

2.4. Schutz Kritischer Infrastrukturen (SKI) durch die Betreiber selber:

Der Zuger Regierungsrat beauftragt in seiner Antwort zur Interpellation 2858.2 die Betreiber der «Kritischen Infrastrukturen», ihre Infrastrukturen selber bewaffnet zu schützen (Swisscom, Spitäler, SBB, Wasserversorgung, Strom-Versorgung, Tanklager, Lebensmittel-Versorgung, Banken, Gefahrgut-Depots usw., aber auch religiöse Zentren). Damit ist wohl entsprechend an Waffen ausgebildetes Betreiber-eigenes Personal sowie durch die Betreiber beauftragte Sicherheits-Dienstleister (Securitas, Blackwater/Academi und dergleichen) gemeint. Numerische Angaben liegen nicht vor, eine Einsatzdoktrin («rules of engagement») auch nicht. Eine Wunschvorstellung, denn: Viele Betreiber kritischer Infrastrukturen weigern sich, diese selber bewaffnet zu schützen. Wieso sie sich weigern, ist evident: Sie sind dafür vom Staatswesen weder beauftragt noch gesetzlich verpflichtet noch werden sie vom Staat für solche betrieblich nicht notwendigen Aufwände finanziell entschädigt.

Fazit:

Polizei: Bestand 235 (sofort), davon in drei Ablösungen gleichzeitig 80 im Einsatz.

Inf Bat der Armee: Null (Begründung siehe oben)

Total gleichzeitig im Einsatz: 80 bewaffnete Sicherheitskräfte, um die nachfolgend umschriebenen Aufgaben unter Umständen über mehrere Monate hinweg durchhaltefähig wahrzunehmen.

3. Welche Sicherungs- und Schutz-Aufgaben sind im Kanton Zug in einer ausserordentlichen Lage eigentlich zu erfüllen?

Bei massiver terroristischer schweizweiter Bedrohung (à la Übungsanlage SVU 19) haben die auf dem Gebiet des Kantons Zug vorhandenen bewaffneten (eigenen) Sicherheitskräfte folgende Aufgaben zu erfüllen (Liste ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- 3.1. bewaffneter Schutz der Bevölkerung (primär Aufgabe der Polizei)
- Patrouillen auf den Strassen und in öffentlich zugänglichen Einrichtungen
 - unter besonderer Beachtung grösserer Bevölkerungs-Ansammlungen
 - Strassensperren/Kontrollen
 - Zutrittskontrollen zu heiklen Anlagen und Objekten
 - Überwachung des Zwischengeländes
 - Sicherung wichtiger und heikler Transporte (Bahn, Strasse), insbesondere Gefahrgut
 - Bewachung wichtiger Regierungsgebäude
 - weitere «klassische» Polizeiaufgaben (Personenschutz, Einschreiten bei Straftaten aller Art, Reagieren auf Notrufe aus der Bevölkerung, Hausdurchsuchungen, «Razzien», Fahndungen, Ausgangssperren, Versammlungsverbote etc.)

3.2. bewaffnete Sicherung und Schutz kritischer Infrastrukturen SKI (durch wen?)
 Als «kritische Infrastrukturen» (KI) werden Prozesse, Systeme und Einrichtungen bezeichnet, die essenziell für das Funktionieren der Wirtschaft oder das Wohlergehen der Bevölkerung sind (Quelle: «Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022» vom 8. Dezember 2017 des Bundesrates). Davon gibt es im Kanton Zug Dutzende (schweizweit sind es 1'000 bis 2'000). Deren Ausfall oder Beschädigung kann weit über die Primärschäden hinausgehende, erhebliche Kollateral-Schäden aller Art nach sich ziehen.

Die Beurteilung, was eine schützenswerte KI ist und was nicht, liegt nicht im freien Ermessen (Willkür) der Behörden. Diese Beurteilung ist vielmehr primär Sache der Betroffenen (Bevölkerung, Wirtschaft) und ihrer Gremien. Der Staat hat deren Ansprüche zu respektieren, vorzuzorgen, sich danach auszurichten und seine Mittel im erforderlichen Ausmass bereit zu halten. Eine Verzichtplanung öffentlicher Sicherheit ist im Kanton Zug politisch nicht bewilligt.

4. Anforderung an Personalbestand und an materielle Ressourcen

Die unter Kapitel 3 aufgeführten Aufgaben bedingen zusätzliche bewaffnete Sicherheits-Kräfte in Anzahl mehrerer Hundert bis eventuell über Tausend Personen, zusätzlich zu Polizei (und nicht verfügbarer Armee) allein für den Kanton Zug.

Diese bewaffneten Sicherheitskräfte müssten allermindestens mit infanteristischen Mitteln ausgerüstet sein (persönliche Ausrüstung und Korps-Material). Sie müssten rasch mobilisieren können und erste Kräfte innert ganz weniger Stunden, das Gros nach 24 Stunden im Einsatz haben. Zur Steigerung ihrer Wirksamkeit (Effektivität) und zur Schonung personeller Ressourcen sind Investitionen in technische Hilfsmittel (Sensoren, Effektoren, Kommunikation, alles sowohl low tech als auch high tech) erforderlich. Darüber hinaus sind Gebäude- und Anlagen-seitige Vorkehrungen notwendig, ebenso die Unterstützung beispielsweise durch Wach-Hunde.

5. Ausländische Beispiele der Problemlösung

Andere Länder haben im Wesentlichen die gleichen Herausforderungen wie sie die Schweiz ebenfalls bewältigen können muss. Viele Länder haben im Gegensatz zur Schweiz ihre diesbezüglichen Hausaufgaben gemacht. Für diese Herausforderungen gibt es unterschiedliche Lösungsansätze. Die meisten beruhen auf dem Miliz-Prinzip sowie auf Freiwilligkeit.

Beispiele sind:

- Frankreich: Garde nationale
- Dänemark: Danish Home Guard: Hjemmeværnet (HJV)
- Norwegen: Norwegian Home Guard: Heimevernet (HV)

Schweden:	Home Guard – National Security Forces: Hemvärnet – Nationella skyddsstyrkorna
Lettland:	Latvian National Guard (NG): Latvijas Republikas Zemessardze (ZS)
Litauen:	National Defence Volunteer Forces (NDVF): Krašto apsaugos savanorių pajėgos (KASP)
Estland:	Estonian Defence League: Eesti Kaitseliit
Polen:	Territorial Defence Force (TDF): Wojska Obrony Terytorialnej (WOT)
Deutschland:	Technisches Hilfswerk (THW), Bereitschaftspolizei
U.S.A.:	State Defence Forces (SDF) (under the sole authority of a state government) sowie
U.S.A.:	United States National Guard
Russland:	National Guard of the Russian Federation (Rosgvardia): Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации
usw.	

6. Helvetisierte Übernahme ausländischer Vorbilder auf die Schweiz und auf den Kanton Zug

Handlungsoption «Home Guard» ergänzend zu den bereits bestehenden bewaffneten Sicherheitskräften von Polizei (und eventuell Armee).

Eckpunkte:

- Home Guard/Heimat-Garde im Kanton Zug nach skandinavischem Muster, Miliz-Prinzip
- personelle Alimentierung: Übertritt ausgebildeter Miliz-AdA bei Entlassung aus der Armee in der Regel im Alter von 30 Jahren.
- Freiwilligkeit
- Vertrautheit mit Verhältnissen im Kanton Zug (Örtlichkeiten, Bevölkerung, Sprache)
- Material: Persönliche Ausrüstung aus Armee-Dienst übernommen, Korps-Material aus überzähligen sowie ausser Dienst gestellten Material-Beständen der Armee
- regelmässige, aber sehr kurze Wiederholungs-Dienste (bsp verlängerte Wochenende)
- geringe Kosten, geringe Belastung der Wirtschaft, sehr kurze Arbeitsplatz-Abwesenheit
- Finanzierung autonom oder durch geänderten Verteilschlüssel der direkten Bundessteuer («Wehrsteuer») sowie durch kantonale Mittel
- Unterstellung: Kantonsrat/Regierungsrat (ähnlich Bundesarmee-Bundesparlament/Bundesrat)
- die bestehende Bundes-Armee wird in keinsten Art und Weise tangiert

ermöglicht:

- die Polizei kann sich auf die für sie vorgesehene Einsätze konzentrieren (siehe 3.1.)
- die Armee steht für ihre eigentliche Aufgabe, die Verteidigung, zur Verfügung
- Die «Home Guard» bewacht vor allem die Kritischen Infrastrukturen und kann bei Bedarf die Bundesarmee und die Polizei bei deren Aufgaben unterstützen.

7. Fragen

- 7.1. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Einführung bewaffneter kantonaler Formationen in Gestalt einer vorstehend umschriebenen «Home Guard» nicht gegen die Bundesverfassung, gegen weiteres Bundesrecht oder gegen das Völkerrecht verstossen würde?

- 7.2. Müsste die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft angepasst werden? Wenn ja, welche Artikel?
- 7.3. Müssten eidgenössische Gesetze oder Verordnungen geändert oder neu geschaffen werden? Wenn ja, welche?
- 7.4. Müsste die Verfassung des Kantons Zug geändert oder ergänzt werden? Wenn ja, welche Artikel?
- 7.5. Müssten kantonale Gesetze und Verordnungen geändert oder neu geschaffen werden? Wenn ja, welche?
- 7.6. Müssten weitere, vorstehend nicht aufgeführte Rechtsnormen geändert oder neu geschaffen werden?

Bemerkung:

Es werden hier absichtlich keine alternativen Ansätze/Modelle zur Bewältigung der geschilderten Herausforderungen dargestellt und diskutiert. Dieses Postulat beauftragt den Regierungsrat insbesondere nicht, weitere Konzepte aufzuzeigen, darzulegen oder zu bewerten.