

Daniel Möckli (Hrsg.)

**UMSTRITTENE SCHWEIZER  
SICHERHEITSPOLITIK**

DOKUMENTATION DER HEARINGS ZUM BERICHT 2010

Serienherausgeber

Andreas Wenger und Victor Mauer  
Center for Security Studies, ETH Zürich

Die «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik» und zahlreiche weitere Publikationen des Center for Security Studies sind auch online im Volltext verfügbar: [www.css.ethz.ch/publications](http://www.css.ethz.ch/publications)

Serienherausgeber:  
Andreas Wenger und Victor Mauer  
Center for Security Studies, ETH Zürich

© 2010 ETH Zürich  
Center for Security Studies  
Seilergraben 45-49  
8092 Zürich  
[css@sipo.gess.ethz.ch](mailto:css@sipo.gess.ethz.ch)

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe oder elektronische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies.

Die in den «Zürcher Beiträgen zur Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

Layout: Marion Ronca  
Druckerei: Rosch-Buch Druckerei GmbH, Schesslitz

ISBN 3-905696-28-2  
ISSN 1662-3711

Daniel Möckli (Hrsg.)

# **UMSTRITTENE SCHWEIZER SICHERHEITSPOLITIK**

DOKUMENTATION DER HEARINGS ZUM BERICHT 2010

Serienherausgeber

Andreas Wenger und Victor Mauer  
Center for Security Studies, ETH Zürich

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	7
<b>Einleitung: Die Hearings als Teil des Strategieprozesses</b>	9
<i>Daniel Möckli</i>	
<b>Politische Parteien</b>	17
Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)	19
Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)	33
FDP. Die Liberalen	47
Grüne Partei der Schweiz	67
Schweizerische Volkspartei (SVP)	77
Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)	93
<b>Sicherheits- und aussenpolitische Gruppierungen</b>	105
Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)	107
Chance Schweiz – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen	119
Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA)	133
Pro Militia, Vereinigung ehemaliger und eingeteilter Angehöriger der Schweizer Armee	151
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA)	169
Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)	183
<b>Kantone, Polizei, Bevölkerungsschutz</b>	197
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	199
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)	211

Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD)	227
Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz (MZDK) und Konferenz der Kantonalen Verantwortlichen für Militär und Bevölkerungsschutz (KVMB)	245
Schweizerischer Zivilschutzverband (SZSV)	269
<b>Militärische Verbände</b>	279
Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG)	281
Schweizerischer Unteroffiziersverband (SUOV)	303
<b>Wirtschaftsverbände</b>	319
Economiesuisse und Arbeitgeberverband	321
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)	337
SWISSMEM, Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie	351
<b>Institute</b>	367
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich	369
Geneva Centre for Security Policy (GCSP)	387
The Graduate Institute of International and Development Studies	407
Swisspeace	425
<b>Landeskirchen</b>	441
Römisch-katholische Kirche der Schweiz	443
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK)	457
<b>Verschiedene</b>	477
Alliance F – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen	479

Div a.D. Dr. Hans Bachofner, ehemaliger Stabschef für Operative Schulung	493
Dr. Hans-Ulrich Ernst, ehemaliger Generalsekretär EMD	517
Dr. Konrad Hummler, Geschäftsführender Teilhaber Wegelin & Co.	539
Dr. Bruno Lezzi, ehemaliger Inlandredaktor Neue Zürcher Zeitung	553
Nationale Plattform Naturgefahren (PLANAT)	563
<b>Ausland</b>	575
Prof. Simon Chesterman, Director, New York University School of Law Singapore Program	577
Jean-Marie Guéhenno, former Head of the United Nations Department for Peacekeeping Operations	603
Prof. François Heisbourg, Président du Conseil de fondation du Centre de politique de sécurité – Genève	609
Dr. Faruk Loğoğlu, former Turkish ambassador and chairman of the Center for Eurasian Strategic Studies (ASAM)	623
Rory Montgomery, Political Director, Foreign Ministry of Ireland	639
General a.D. Dr. h.c. Klaus Naumann, ehemaliger Generalinspekteur der Bundeswehr	655
Dr. Vladimir A. Orlov, Président, Centre russe d'études politiques, Genève	677
Generalmajor Mag. Johann Pucher, Chef der Direktion für Sicherheitspolitik, BM für Landesverteidigung, Wien	695
Michael Rühle, Deputy Head, Policy Planning Section, Private Office of the NATO Secretary General	719
<b>Schlusswort: Summarische Auswertung der Hearings</b>	739
<i>Daniel Möckli und Andreas Wenger</i>	

## Vorwort

Im Rahmen der Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts 2010 führte das VBS im Frühjahr 2009 insgesamt 45 Hearings durch. Das Spektrum der Anzuhörenden war breit. Neben politischen Parteien, Kantonsvertretern, sicherheitspolitischen Gruppierungen, militärischen und wirtschaftlichen Verbänden sowie Wissenschaftsinstituten wurden auch die Landeskirchen, der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, die Nationale Plattform Naturgefahren und zahlreiche Einzelexperten aus dem In- und Ausland eingeladen. In der Summe stellen die Hearings damit eine bemerkenswert umfassende Dokumentation von Stellungnahmen relevanter Akteure zur Schweizer Sicherheitspolitik dar. Sie widerspiegeln die grosse Meinungsvielfalt und innenpolitische Polarisierung, welche die sicherheitspolitischen Debatten derzeit prägen.

Im Auftrag des VBS moderierte das Center for Security Policy (CSS) der ETH Zürich parallel zu den Hearings eine Web-Plattform (SIPOL WEB), auf der die transkribierten Stellungnahmen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Diese Plattform stiess auf ein grosses Interesse. Insbesondere die Möglichkeit zur Kommentierung der einzelnen Stellungnahmen wurde rege genutzt. Vor diesem Hintergrund entschied das CSS, die Hearings auch in Buchform zu veröffentlichen. Wir hoffen, damit einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Meinungsbildung in der Schweiz leisten zu können.

Unser Dank gilt zuerst Daniel Möckli, der sowohl für SIPOL WEB als auch diese Publikation verantwortlich zeichnete. Ebenfalls sind wir dem VBS und allen Teilnehmenden der Hearings zu Dank verpflichtet, die dieser Publikation zustimmten. Andrin Hauri hat als Forschungsassistent in vielfältiger Weise zur Entstehung dieses Buches beigetragen. Marion Ronca schliesslich war für das Layout zuständig.

**Andreas Wenger**

Leiter des Center for Security  
Studies der ETH Zürich

**Victor Mauer**

stv. Leiter des Center for Security  
Studies der ETH Zürich

# **Einleitung: Die Hearings als Teil des Strategieprozesses**

Daniel Möckli

Im Sommer 2008 beschloss der Bundesrat, die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz zu überprüfen und bis im Herbst 2009 einen Nachfolgebericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2000 zu erarbeiten. Zudem kündigte er an, dem Parlament künftig in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz zu unterbreiten.<sup>1</sup> Hinter diesen Entscheiden stand einerseits die Erkenntnis, dass die wachsende Komplexität und der anhaltende Wandel der Bedrohungslage einen regelmässigen Strategieprozess erforderlich machen. Andererseits hoffte der Bundesrat aber wohl auch, mit diesen Massnahmen die zunehmende innenpolitische Blockade der Schweizer Sicherheitspolitik überwinden zu können.

Seit dem Ende des Kalten Krieges ringt die Schweiz um einen neuen sicherheitspolitischen Grundkonsens. Die innenpolitische Polarisierung in sicherheitspolitischen Fragen lässt sich dabei nicht nur auf divergierende Einschätzungen des Umfelds und der internationalen Rolle der Schweiz, sondern auch auf die wachsende Tendenz zur parteipolitischen Instrumentalisierung von Armeefragen zurückführen. Die Armee als ein traditionelles Identitätssymbol der Schweiz stand in den letzten Jahren denn auch häufig im Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Kontroversen. Die abnehmende politische Steuerungsfähigkeit des Bundesrats und des Parlaments ist in diesem Zusammenhang zu einer zentralen Herausforderung für eine bedrohungsgerechte Schweizer Sicherheitspolitik geworden. Vor diesem Hintergrund ist der Ansatz des Bundesrats, durch die Erarbeitung eines neuen Basisdokuments der Sicherheitspolitik wieder einen Orientierungsrahmen zu geben und tragfähige innenpolitische Mehrheiten zu schaffen, weithin begrüsst worden.

1 VBS Medienmitteilung, «Bundesrat lanciert Überarbeitung des Berichts über die Sicherheitspolitik der Schweiz», 2. Juli 2008, [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch).



Mit Blick auf eine breite öffentliche Verankerung der Strategiediskussion führte das VBS zwischen dem 27. Februar und dem 24. April 2009 auf Initiative von Bundesrat Ueli Maurer Hearings zur Schweizer Sicherheitspolitik durch. Eingeladen waren die politischen Parteien, zahlreiche Interessengruppen, Vertreter von Kantonen, Polizei und Bevölkerungsschutz, wissenschaftliche Institute sowie Einzelexperten aus dem In- und Ausland. Dabei hatte jeder Anzuhörende Gelegenheit, seine Sichtweise und Anliegen zur Schweizer Sicherheitspolitik während 30 Minuten mündlich vorzutragen.<sup>2</sup> Anschliessend folgte jeweils eine Frage-Antwort-Runde mit den Anhörenden. Zu diesen zählten der Vorsteher des VBS, der Chef des Planungsstabes der Armee, der Chef Sicherheitspolitik im VBS Generalsekretariat, der Stellvertretende Politische Direktor des EDA, der Chef der Politischen Abteilung IV des EDA, der Direktor des Bundesamtes für Polizei im EJPD, der Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, der Generalsekretär der Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz respektive die jeweiligen Vertretungen dieser Funktionsträger.<sup>3</sup> Insgesamt fanden 45 Anhörungen statt.

Parallel zu diesen Hearings moderierte das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich im Auftrag des VBS eine interaktive Web-Plattform (SIPOL WEB – [www.sipol09.ethz.ch](http://www.sipol09.ethz.ch)), auf welcher die interessierte Öffentlichkeit die transkribierten Hearings kommentieren und zu aktuellen Fragen der Sicherheitspolitik Stellung beziehen konnte. Diese Möglichkeit zur aktiven Beteiligung am sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozess wurde rege genutzt. Während der Moderationsphase von März bis Juni 2009 konsultierten über 8500 Besucher (*unique visitors*) SIPOL WEB. Pro Besucher wurden durchschnittlich 14 Seiten angeklickt, was auf eine breite inhaltliche Auseinandersetzung

- 2 Die vom VBS aufgeworfenen, fakultativ zu beantwortenden Leitfragen für die Hearings lauteten: Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5–15 Jahre? Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik? Was sind die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten 5–15 Jahren? Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz? Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)? Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz? Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?
- 3 Die vollständigen Angaben finden sich auf [www.sipol09.ethz.ch](http://www.sipol09.ethz.ch).

mit den auf SIPOL WEB verfügbaren Informationen hinweist. Etwa 300 Personen liessen sich regelmässig via E-Mail-Benachrichtigungsdienst oder Twitter über verfügbare neue Stellungnahmen informieren. Auch gingen über 150 Kommentare von Benutzern ein, die entweder einzelne Hearings oder Themen des Diskussionsforums betrafen.

Inhaltlich liessen die Hearings und deren Kommentierung auf SIPOL WEB bei zahlreichen Fragen erwartungsgemäss keine eindeutige Stossrichtung erkennen. Vielmehr dokumentierten sie in erster Linie die ausgesprochen grosse Meinungsvielfalt, welche die Schweizer Sicherheitspolitik seit Jahren prägt. Ihr Hauptverdienst war es deshalb, den häufig auf Schlagwortdebatten verkürzten politischen Auseinandersetzungen eine solidere inhaltliche Grundlage zu geben. Gleichzeitig stellten sie aber auch eine wichtige Basis für die Identifizierung inhaltlicher Schnittflächen und mehrheitsfähiger Kernaussagen dar.

Wie in der summarischen Auswertung der Hearings im Schlusswort dieser Publikation zu erläutern sein wird, bezogen sich die zentralen Divergenzen in den Hearings auf die – häufig von der bevorzugten Strategie hergeleiteten – Umfeldanalyse (v.a. die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Bedrohung der Schweiz und die Bedeutung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Europa für die Schweizer Sicherheits- und Verteidigungspolitik), die konzeptionelle Reichweite der Sicherheitspolitik, die Ausgestaltung und Priorisierung der Armeeaufträge und die Schnittstellen zwischen Armee und Polizei. Bezüglich der Grundstrategie erwies sich das Paradigma der Kooperation zwar als mehrheitsfähig. Die konkreten politischen Vorgaben zur Umsetzung dieses Kooperationsparadigmas blieben aber umstritten. Auch sprachen sich einige gewichtige Stimmen für eine autonome Verteidigungspolitik respektive den Verzicht auf militärische Auslandseinsätze aus. Klare Schnittflächen liessen sich hingegen in der breiten Unterstützung für die Beibehaltung der Neutralität und der Milizarmee erkennen. Viele der Angehörten forderten zudem eine Überprüfung des militärischen Konzepts der Raumsicherung.

So wenig eindeutig die Ergebnisse der Hearings mehrheitlich ausfielen, so schwer tat sich der Bundesrat danach in der Ausarbeitung des Strategieberichts. In der Rückschau zeigt sich, dass der Strategieprozess

weit mehr zu einem Abbild der innenpolitischen Polarisierung wurde, als dass er zu deren Überwindung beigetragen hätte. Die Schwierigkeiten des Prozesses sind dabei nicht hauptsächlich einzelnen involvierten Akteuren zuzuschreiben. Vielmehr reflektiert die Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts 2010 die durch das politische System bedingten Grenzen der Strategiefähigkeit der Schweiz in Zeiten eines fehlenden Bedrohungskonsenses. Im durch Konkordanz und Referendumsdemokratie geprägten Schweizer Regierungssystem ist die aussen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Exekutive noch weit mehr durch innenpolitische Parameter begrenzt, als dies in anderen Staaten der Fall ist. Erschwerend kommt hinzu, dass auch im Bundesrat in den letzten Jahren vermehrt Parteipolitik gemacht wird.

Folglich war der Strategieprozess nach den Hearings durch mehrere Kontroversen und Verzögerungen gekennzeichnet. Zu den zentralen inhaltlichen Differenzen gehörten die militärische Friedensförderung, die Weiterentwicklung der Armee und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Vor allem zu den beiden ersten Fragen waren Bruchlinien zwischen dem VBS und anderen Departementen wie dem EDA, dem EFD und dem EDI erkennbar, wobei auch innerhalb des VBS wichtige Aspekte umstritten blieben. Am 21. Oktober 2009 entschied der Gesamtbundesrat, alle drei besagten Themen im Bericht überarbeiten und vertiefen zu lassen. Nach mehreren zusätzlichen Sitzungen verabschiedete er schliesslich am 14. April 2010 einen Berichtsentwurf. Auch wenn dieser Entwurf noch einmal in die Vernehmlassung geschickt wurde, ist mit grösseren Kurskorrekturen bis zur endgültigen Verabschiedung des Berichts im Sommer 2010 nicht mehr zu rechnen. Zu komplex war der vorangegangene Interessenausgleich.

Im Ergebnis handelt es sich beim Sicherheitspolitischen Bericht 2010 um ein typisches Kompromissprodukt, das sich zwangsläufig mehr am innenpolitisch Machbaren als am strategisch Erforderlichen orientiert.<sup>4</sup> Trotzdem ist festzuhalten, dass der Bericht insgesamt besser als sein Ruf ist. Die überwiegend kritische Kommentierung unmittelbar nach Veröffentlichung des Berichtsentwurfs dürfte zumindest teilweise auf frühere

4 Eine detaillierte Analyse des Sicherheitspolitischen Berichts 2010 findet sich im Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom Juli 2010: [www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch)

Entwürfe zurückzuführen sein, die an die Öffentlichkeit gelangt waren und einer autonomen Sicherheitspolitik das Wort redeten.

Tatsache ist, dass der neue Bericht die Stossrichtung des Berichts 2000 im Wesentlichen bestätigt. So enthält er ein Bekenntnis zur internationalen Kooperation und insbesondere zum Ausbau der europäischen Sicherheitskooperation. Auch spricht er sich für eine Erhöhung der militärischen Kapazitäten zur Friedensförderung aus. Zudem betont er die Unwahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs auf die Schweiz und die Notwendigkeit einer Schwerpunktverlagerung von Verteidigungs- zu Sicherungseinsätzen der Armee.

Neu im Vergleich zum Bericht 2000 ist die Ausweitung der konzeptionellen Reichweite von Sicherheitspolitik um den Bereich der Alltagsgewalt. Damit verbunden ist eine stärkere Betonung der Koordination von Bund und Kantonen in der Form eines Nationalen Sicherheitsverbundes. Die Bedrohungsanalyse fällt insgesamt düsterer als im Bericht 2000 aus und ist teilweise stark durch die Erfahrung des Irakkriegs geprägt. Die Darstellung der europäischen Sicherheitsstrukturen ist knapper gehalten und durch grössere Skepsis geprägt. Die sicherheitspolitische Führung auf Bundesebene wird im Bericht 2010 nur marginal behandelt. Mehr Raum erhalten dafür Ausführungen zur Weiterentwicklung der Armee, die zusätzlich in einem Armeebereich 2010 vertieft werden sollen. Das Konzept der Raumsicherung wird gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2010 wieder abgeschafft.

Gespiegelt an den Ergebnissen der Hearings und den Kontroversen im Bundesrat beschreibt der Sicherheitspolitische Bericht 2010 insgesamt eine Mitteposition, in der die meisten Interessenvertreter Teile ihrer Forderungen erfüllt sehen, ohne dass damit ihrer strategischen Präferenz vollständig Rechnung getragen würde. Aufgrund des konsensorientierten Charakters des Berichts sind die Ausführungen zu manchen kontroversen Punkten vage gehalten. Als Strategiedokument wird die Bedeutung des Berichts deshalb begrenzt bleiben. Die wegweisenden sicherheitspolitischen Entscheide werden weiterhin im Rahmen von sachspezifischen Debatten zu fällen sein. So gesehen wird der neue Sicherheitspolitische Bericht im Vergleich zum Bericht 2000 weder viel Rückschritt noch viel Fortschritt bringen.

\*\*\*

Dürfte die Schweizer Sicherheitspolitik damit auch in Zukunft durch innenpolitische Polarisierung, labile Mehrheiten, emotionale Debatten und ein hohes öffentliches Interesse geprägt sein, so kommt einer umfassenden Dokumentierung der sicherheitspolitischen Meinungsvielfalt eine besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund hat das Center for Security Studies in Absprache mit dem VBS und den Teilnehmenden der Hearings den Entschluss gefasst, die Transkriptionen der Stellungnahmen in Buchform zu veröffentlichen. Die vorliegende Publikation ist dabei als Ergänzung zu SIPOL WEB zu verstehen. Publiziert werden nur die eigentlichen Hearings, nicht aber allfällige Präsentationsunterlagen oder ergänzende Positionspapiere. Auch die Kommentare zu den Hearings werden nicht wiedergegeben. All diese Zusatzelemente finden sich jedoch weiterhin auf SIPOL WEB, die als Web-Plattform auch nach Ende des Strategieprozesses aufgeschaltet bleibt.

Die unter Verantwortung des VBS transkribierten Stellungnahmen sind jeweils vor ihrer Veröffentlichung auf SIPOL WEB durch die Angehörten und die Anhörenden überprüft und genehmigt worden. Die Buchpublikation basiert auf diesen Texten. Die Struktur der Texte ist soweit möglich unverändert übernommen worden, was eine gewisse Heterogenität der Kapitel mit sich bringt. Angleichungen wurden vor allem auf der sprachlichen Ebene vorgenommen. Inhaltlich hat der Schweizerische Evangelische Kirchenbund eine Fassung nachgereicht, die sich vom auf SIPOL WEB veröffentlichten Text geringfügig unterscheidet. Aufgrund eines technischen Defekts sind die Hearings von Pauli Järvenpää, dem Generalsekretär des finnischen Verteidigungsdepartments, und von Jean-Marie Guéhenno, dem ehemaligen Vorsteher des UNO-Departements für Friedensoperationen, nicht aufgezeichnet worden. Die vorliegende Publikation enthält deshalb von Järvenpää keinen Beitrag und von Guéhenno lediglich dessen Stichwortnotizen.

Die Einteilung der Hearings in verschiedene Akteursgruppen wurde vom VBS übernommen. Innerhalb der Kategorien sind die Beiträge alphabetisch geordnet. Zum besseren Verständnis hat das CSS jedem Transkript ein Personenregister der im Text erwähnten Anhörenden und

Angehörten angefügt. Die Funktionsbezeichnungen der Personen beziehen sich dabei auf den Zeitpunkt des Hearings. Auf die Erstellung eines Index wurde verzichtet, da diese Publikation auch elektronisch verfügbar ist und der Volltext entsprechend systematisch durchsucht werden kann.<sup>5</sup> Mit dieser Suchmöglichkeit verbunden ist die Hoffnung, dass die vorliegende Dokumentation der Hearings Anstoss zu weiterführenden Analysen der sicherheitspolitischen Debatten in der Schweiz geben kann.

5 Die elektronische Fassung dieser Publikation findet sich auf [www.sipol09.ethz.ch](http://www.sipol09.ethz.ch) sowie auf [www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch).

# **POLITISCHE PARTEIEN**

# Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)

[www.bdp.info](http://www.bdp.info)

Transkription der Stellungnahme vom 27. Februar 2009

**Haller Ursula:** Ich freue mich, zusammen mit Frau Brigitta Gadiant den Reigen dieser Anhörungen eröffnen zu dürfen. Sie dürfen mir glauben, der Respekt von meiner Seite ist sehr gross. Es ist eine gewaltige Herausforderung, auf Ihre Fragen einigermassen intelligente Antworten zu finden.

Wie Sie wissen, ist die BDP eine junge Partei. Wir haben noch nicht sehr viele Vertreterinnen und Vertreter in National- und Ständerat. Entsprechend haben wir auch nur ein Mitglied in der SiK. Im konkreten Fall bin ich das. Deswegen habe ich in Absprache mit Frau Gadiant den Lead übernommen.

Wir finden es wichtig, dass vor der Erarbeitung eines neuen Sicherheitsberichtes solche Anhörungen durchgeführt werden. Sie werden nicht erstaunt sein, wenn wir als Vertreterinnen der BDP keine radikalen Änderungen fordern. Sie werden auch nicht überrascht sein, wenn unsere Aussagen in vielen Bereichen mit der bisherigen Ausrichtung der Sicherheitspolitik des Bundesrates kongruent sind. Ich hoffe, dass Sie nicht enttäuscht sind, wenn wir heute nicht mit dem Zweihänder aufkreuzen, was denn in der Vergangenheit wer wo allenfalls alles falsch gemacht hat. Im Gegenteil versuchen wir, uns gegen negative Verallgemeinerungen und das Schlechtreden der Armee zu wehren. Ich glaube, wir dürfen die Bestätigung des bisher eingeschlagenen Weges als Kompliment auffassen – als Kompliment, dass es den Verantwortlichen der Armee, der Verwaltung des VBS, aber auch deren bisherigem Chef gelungen ist, den Zustand der Armee auf einem hohen Level zu halten. Deshalb erlauben wir uns heute nochmals, dem abgetretenen bisherigen Chef des VBS, alt Bundesrat Samuel Schmid, unseren grössten Dank auszusprechen. Er hat sehr vieles sehr gut gemacht. Einiges hat er auch falsch gemacht – das



müssen wir ehrlicherweise auch sagen. Aber Hand aufs Herz: Wer keine Fehler macht, werfe den ersten Stein!

Wir finden es schade, dass Bundesrat Ueli Maurer nicht anwesend ist. Ob er das Ziel «die beste Armee der Welt» erreichen wird, sei dahingestellt. Sehr viel hängt davon ab, ob die Politik bereit ist, sich auf einen gemeinsamen Nenner zu einigen. Dass dieser zurzeit sehr klein ist, hat die Debatte im letzten Herbst gezeigt. Erlauben Sie mir, an dieser Stelle Professor Haltiner zu zitieren, der in einem Interview sinngemäss sagte, es sei wohl ein Ding der Unmöglichkeit, bei diesen grossen Differenzen zwischen Links und Rechts, welche Armee mit welchen Mitteln welche Aufträge zu erfüllen habe, die richtige und eine mehrheitsfähige Sicherheitspolitik zu formulieren.

Aber ein guter Beginn ist gemacht: Bundesrat Ueli Maurer hat aus unserer Sicht einen ersten richtungsweisenden Entscheid getroffen. Wir sind überzeugt, dass die Wahl von Divisionär André Blattmann zum Chef der Armee die richtige Wahl ist. Wir möchten ihm gratulieren und ihm, aber auch Bundesrat Maurer viel Glück und viel Erfolg für ihre anspruchsvollen Tätigkeiten wünschen. Auf eine gute Zusammenarbeit auch mit der BDP!

Wie bereits erwähnt, ist die BDP mit der grundsätzlichen Ausrichtung der Sicherheitspolitik des Bundesrates einverstanden. Allerdings bleibt noch viel zu tun, um ein kohärentes, flexibles System unserer Sicherheitsinstrumente bereitzustellen. Wir haben in den vergangenen Jahren verschiedentlich über Sicherheitspolitik diskutiert: in der SiK beider Räte, anlässlich der Behandlung verschiedener Berichte des Bundesrates auch im Parlament und selbstverständlich ich als Sprechende bei Truppenbesuchen und bei meinen als Vize-Stadtpräsidentin von Thun sehr direkten Kontakten mit der Armee vor Ort. Immer wieder wurde festgestellt, dass sich der Sicherheitspolitische Bericht im Grundsatz bewahrheitet hat und eigentlich immer noch stimmt. Wir sind auf dem richtigen Weg.

Allerdings müssen wir unsere Aufgabe noch in drei Problemkreisen erfüllen:

Der erste Problemkreis betrifft die Kooperation, Führung und Bereitschaft in der inneren Sicherheit, wo man mit der Schaffung der Plattform Bund-Kantone eine erste und fundamentale Grundlage geschaffen hat.

Der zweite Problemkreis betrifft die neue Akzentuierung einzelner Risiken wie den Einsatz von Rohstofflieferungen als Erpressungsmittel, aber auch der immer vermehrt auftretende Terror und auch die Naturgefahren.

Der dritte Problemkreis betrifft die Möglichkeit eines neutralen, nicht eingebundenen Kleinstaates für den Schutz seiner Souveränität in Konflikten, bei denen die Distanz des Konfliktherdes zur Schweiz an Bedeutung verloren hat. Damit spielt das eigene Territorium kaum mehr eine entscheidende Rolle und kann nicht mehr zum stärksten Verbündeten der Verteidigung gemacht werden, dagegen sind aber Netzwerke von zentraler Bedeutung geworden. Mit anderen Worten: Man kämpft nicht mehr einfach um Schlüsselgelände, sondern vielmehr um das Beherrschen dieser Netzwerke.

Und dann ist es halt auch noch da – das allgegenwärtige Primat der Finanzen. Dieses gilt es zu beachten. Wir wissen ja, wie die Armeekonzeption aussehen müsste: Risiken beurteilen, die Bedrohung schützenswerter Interessen des Landes berücksichtigen, darauf aufgebaut die Schutzbedürfnisse, die Sicherheitsinstrumente, die Ausrüstung und die Ausbildung konzipieren und schliesslich die Kosten eruieren. Faktisch stehen aber die finanziellen Aspekte an erster Stelle, selbst wenn die Analyse in der richtigen Reihenfolge gemacht wird. Angesichts der Langfristigkeit militärischer Planung, Rüstungsbeschaffung und Ausbildung sowie der jährlichen Behandlung des Budgets führt dies zwingend zu Schwierigkeiten. Wie Sie wissen, kosten moderne Armeen tendenziell immer mehr.

## **Was erwarten wir vom überarbeiteten Bericht über die Sicherheitspolitik?**

Wir erwarten ganz klar, dass rasch ein Resultat vorliegt. Bei dieser Forderung geht es nicht darum, das Rad neu zu erfinden, sondern nur darum, sich mit den Risiken der Zeit auseinanderzusetzen. Der eingeleitete

Reformschwung darf nicht abgebrochen werden. Wir erwarten, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen weiter vorangetrieben wird, dass Führungsfragen geklärt, Übungen standardisiert und Rechtsfragen analysiert und gelöst werden. Wir möchten, dass die Zusammenarbeit mit dem Ausland mit Augenmass weitergeführt wird – nach dem Grundsatz: so viel wie nötig, so wenig wie möglich. Teilweise ist diese Zusammenarbeit aber unabdingbar geworden, zum Beispiel in der Rüstungszusammenarbeit und in der Ausbildung, also dort, wo wir die Lücken nicht selbst zu füllen vermögen. Wir erwarten auch das Bekenntnis zum Preis der Sicherheit dieses Landes, indem mittelfristig ein stabiler und grosszügiger Finanzrahmen festgelegt wird. Wir erwarten (das meine ich nicht als Imperativ, sondern als Hoffnung), dass die Bereitschaft der Armee weiter verbessert wird: 1500 Armee-Angehörige der militärischen Sicherheit – Profis und Miliztruppen –, die sofort zum Einsatz kämen, und 4000 bis 6000 Leute, die sich innerhalb von Tagen positionieren könnten.

### **Was sind aus unserer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends?**

Zunächst eine generelle Bemerkung: Die Schweiz ist ein Land, das glücklicherweise von Demokratien umgeben ist. Wir können von einem beachtlichen Sicherheitsgürtel durch die Einbettung in die EU und NATO profitieren. Durch diese Einbettung kann davon ausgegangen werden, dass bezogen auf den fraglichen Zeitraum die Distanz zum Konflikt an Bedeutung abnimmt, die Geschwindigkeit des Eingriffs aber zunimmt. Der Kampf um Gelände verliert an Bedeutung. Ich glaube, die Angst vor territorialen Übergriffen ist nicht sehr gross. Aber der bereits erwähnte Kampf um Netzwerke und Ressourcen nimmt zu. Der Krieg zwischen Staaten verliert an Bedeutung, der Konflikt innerhalb von Staaten nimmt jedoch zu. Aus unserer Sicht ist niemand ausgenommen. Ethnische Gruppen können sich überall bekämpfen. Die asymmetrische Kampfform mit all ihren Facetten für offene Gesellschaften und ihre Sicherheitsinstrumente wird zu einer besonderen Aufgabe.

## **Welches sind die spezifischen Probleme im Detail?**

Die Demographie: Die Folgen der ungünstigen Demographie in praktisch allen Industrienationen werden auch bei uns unterschätzt. Während vor den Toren Europas Länder liegen, in denen weit über 50 Prozent der Bevölkerung unter 30 Jahre alt sind, sind in den meisten europäischen Staaten 50 Prozent mehr als 60 Jahre alt.

Die Finanzen: Die Globalisierung ist zwar gesamtwirtschaftlich durchaus ein Gewinn, hinterlässt aber zahlreiche Opfer und führt langfristig zu einer Angleichung des Wohlstandes. Damit haben reichere Länder auch die Bitterkeit des Wohlstandsverlustes hinzunehmen bzw. zu lernen, damit umzugehen. Aus Zeitgründen verzichte ich auf Ausführungen über die Frage der Sozialaufgaben.

Die Umweltveränderungen: Die Frage der Umweltveränderungen ist mit Blick auf den Bevölkerungsschutz nicht unwichtig. Klimatische Veränderungen werden mittel- und langfristig Lebensräume betreffen und Migrationsströme auslösen. Dies können Folgen von Wasserknappheit sein, aber auch Folgen von raumrelevanten Veränderungen im Gebiet des Permafrosts oder Unwetterkatastrophen. Da ist der Bevölkerungsschutz in Zukunft noch vermehrt gefordert.

## **Was verstehen wir unter Sicherheitspolitik?**

Hier kann ich mich kurz fassen, weil unsere Partei zur offiziellen Definition der Schweizerischen Sicherheitspolitik stehen kann.

## **Welches sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner?**

Ich glaube, wir sind uns einig: Die Welt ist in den letzten 20 Jahren nicht weniger gefährlich geworden. Die Konsequenzen der Proliferation ermöglichten es Schurkenstaaten, in den Besitz von Massenvernichtungswaffen zu kommen. Die Gewaltandrohung geht meist nicht mehr von Staaten aus, was auch für das Völkerrecht ungelöste Fragen aufwirft. Die

permanente Fortentwicklung technischer Fähigkeiten, beispielsweise in der Raketentechnik, lässt Distanzen schrumpfen. Distanz verliert also eben auch den Schutzcharakter. Es geht nicht mehr um Raumgewinn, sondern um Macht und den Kampf um Ressourcen (Energie, Uran, Wasser). Dank Ausweitung der EU und der NATO ist in Europa ein zwischenstaatlicher militärischer Konflikt unwahrscheinlich geworden. Eine Veränderung dieser Situation ist kurzfristig undenkbar – ausgeschlossen ist sie jedoch auch aus unserer Sicht nicht. Risiken können Realität werden. Wer hätte gedacht, dass ein paar Karikaturen in einer Zeitung Dänemark in eine äusserst gefährliche Lage bringen würden? Wer hätte gedacht, dass ein normales Vorgehen der Genfer Polizei grosse Probleme mit Libyen verursachen würde? Hier könnte man noch viele Beispiele anfügen.

## **Welches sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?**

Die Schweiz hat ihre Souveränität zweifellos zu bewahren und im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung und Kompetenzen ihre Staatsziele zu verwirklichen. Dazu dienen neben den organisatorischen Vorschriften auch die Unabhängigkeit von Parlament, Regierung und Gerichten sowie die Wahrung der Grundrechte der Bürger. Neben diesen in der Regel eher in eigener Kompetenz intern zu erfüllenden Interessen gibt es aber auch Interessen von aussen, etwa das Funktionieren des Völkerrechts, der Zugang zu Rohstoffen, der Schutz von Volk und Institutionen gegen innen und aussen. Die Interessenwahrung geschieht aber nicht nur über sicherheitspolitische Akteure, sondern vor allem auch über die Aussen- und die Wirtschaftspolitik.

Angesichts der Definition unserer Sicherheitspolitik geht es nun darum, mit der Vernetzung, Kooperation und Förderung der sicherheitspolitischen Instrumente von Bund und Kantonen die Bereitschaft zu optimieren und mitzuhelfen, diese Interessen in ihrer Gesamtheit zu wahren.

Frau Gadiant wird sich nun zum Begriff der Neutralität äussern.

## Neutralität

**Gadient Brigitta:** Ich möchte es kurz machen, damit wir dann auch noch Zeit haben, auf Ihre Fragen einzugehen.

Was die Neutralität betrifft, ist zunächst festzuhalten, dass sie nach wie vor eine sehr grosse Bedeutung hat für unser Land, aber auch für unsere Bevölkerung. Bei allen Umfragen wird die Neutralität als sehr wichtig und unverzichtbar beurteilt.

Aus Sicht der BDP ist das eine Neutralität, die auf jeden Fall aktiv und solidarisch zu leben ist. Die Neutralität steht und stand immer im internationalen Kontext, d.h. sie ist auch Entwicklungen anzupassen. Nach der heutigen Beurteilung bedeutet das, dass unseres Erachtens ein Beitritt zum Militärbündnis der NATO nicht infrage kommt, aber dass die Neutralität zum Beispiel der Friedensförderung, der Zusammenarbeit und der militärischen Ausbildung sowie auch einem Engagement vor Ort – friedensfördernde Einsätze im Ausland – nicht entgegensteht. Wir sehen aber als Auslandsaufgaben insbesondere die Kooperation mit anderen Ländern. Die Konfliktlösungen sind unseres Erachtens nur gemeinsam zu lösen und anzugehen. Mit anderen Worten: Wir können uns vorstellen, dass die Schweiz bei Verhandlungen im Rahmen der UNO oder im Rahmen der OSZE aktiv Aufgaben übernimmt und sich engagiert.

## Wie sollen die Aufgaben der Armee sein? Wie wichtig sind sie?

**Haller Ursula:** Wir halten fest, dass der Gesetzesauftrag, wie Sie ihn zitieren, richtig ist. Er beinhaltet auch die aufgrund der rasch wechselnden Verhältnisse notwendige Flexibilität.

Zur Ausbildung und zur Einsatzbereitschaft: Wir glauben, dass eine gute Ausbildung das Fundament einer auf Einsatz ausgerichteten Milizarmee ist. Die Ausbildung in der Schweizer Armee wurde verbessert, unter anderem durch drei Rekrutenschulen. Es geht nun aber darum, nicht nur den individuellen Ausbildungsstand zu verbessern, sondern auch jenen in der Verbandsausbildung. Diese Ausbildung auf Stufe Kompanie bis Bataillon, die in der Armee 95 aus unserer Sicht doch ein wenig vernachlässigt worden ist, ist für Einsätze von zentraler Bedeutung.

Die Überprüfung der Verbandsausbildung soll aus unserer Sicht künftig vermehrt durch Volltruppenübungen erfolgen.

Zur Einsatzbereitschaft: Die Armee hat auch in den letzten Jahren, als die Armee-Reform XXI umgesetzt wurde, die von ihr geforderten Leistungen rechtzeitig, in der gewünschten Qualität und vollständig erbracht. Ihre Bereitschaft für wahrscheinliche Fälle ist sehr gut. Durchdiener und Angehörige der militärischen Sicherheit können aus dem Stand eingesetzt werden. Vorwürfe, dass die Armee nicht einsatzbereit sei, machen ausgehend vom Armee-Auftrag für die Abwehr eines militärischen Angriffs eine unzulässige Verallgemeinerung. Es ist richtig, dass die Armee für die Abwehr eines militärischen Angriffs nicht ständig bereit ist – das muss sie auch nicht –, aber es ist falsch, daraus zu folgern, dass dies für die anderen Aufträge auch so sei. In diesem Zusammenhang werden Aussagen aus dem Kontext gerissen, um zu unterstellen, die Armee sei für keinen ihrer Aufträge bereit.

Wir sind der Meinung, wir sind auf dem richtigen Weg. Es gibt noch einiges zu tun. Packen wir es an! Yes, we can!

## Diskussion

**Leutert Stefan:** Frau Haller, Sie haben in Ihrem Referat die Plattform Bund-Kantone erwähnt, Sie haben die Kantone auch sonst mehrmals erwähnt. Es ist ja so, dass der heute noch gültige Sicherheitspolitische Bericht die Kantone nur am Rande einbezieht. Die KKJPD ist der Meinung, dass der neue Sicherheitspolitische Bericht vermehrt das Zusammenspiel von Bund und Kantonen berücksichtigen sollte. Teilen Sie diese Ansicht?

**Haller Ursula:** (zu Leutert Stefan) Ich bin der Meinung, dass das absolut zwingend ist. Wir haben auch Gelegenheit gehabt, Frau Regierungsrätin Keller-Sutter in der SiK anzuhören. Ich gebe das Wort an Frau Gadiant.

**Gadiant Brigitta:** (zu Leutert Stefan) Sicherheitspolitik heisst ja vor allem Analyse und Beurteilung der Lage, bevor man entsprechende Massnah-

men ergreifen kann. Das erfordert nicht nur eine Zusammenarbeit mit dem Ausland, sondern eben gerade auch eine enge Zusammenarbeit im Inland. Das betrifft letztlich alle Bereiche (Aussen- und Wirtschaftspolitik, Staatsschutz usw.). Alle Bereiche müssen in die Erarbeitung der sicherheitspolitischen Grundsätze einbezogen werden. Wir haben in der Vergangenheit feststellen können, dass die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen noch nicht optimal ist – Stichwort Koordination der Nachrichtendienste. In diesem Zusammenhang haben wir im Parlament, gestützt auf die parlamentarische Initiative Hofmann, eine Revision verabschiedet. Ich denke, da ist man nach wie vor gefordert, besser zusammenzuarbeiten und einen besseren Austausch zu haben.

**Fäh Paul:** Ich möchte Ihnen zwei Fragen stellen:

1. Gelingt es, eine verlässliche Mehrheit herbeizuführen? Wie schätzen Sie das ein? Ich denke, Sie helfen uns, dass es diese verlässliche Mehrheit gibt. Wie sieht die Chance bei dieser verlässlichen Mehrheit effektiv aus?
2. Der Sicherheitspolitische Bericht wird vom Parlament zur Kenntnis genommen. Nun gibt es aber Bestrebungen, davon abzuweichen und Teile des Berichtes zu beschliessen. Mit einem einfachen Bundesbeschluss kann man das ja technisch machen. Was halten Sie von dieser Idee?

**Haller Ursula:** (zu Fäh Paul) Ich bezweifle, ob es uns wirklich gelingt, einen gemeinsamen Nenner zu finden, bei dem alle sagen: Jawohl, zu dieser Ausrichtung können wir stehen. Natürlich wünsche ich mir, dass uns das gelingt. Ich sage einfach: Bonne chance! Es wird eine ganz schwierige Aufgabe sein.

Einen Bericht zur Kenntnis nehmen oder Teile davon beschliessen zu lassen, ist nicht das Gleiche. Ich persönlich würde mich hüten, Teile eines Sicherheitspolitischen Berichtes beschliessen zu lassen. Das wäre sehr gefährlich. Wenn man einen Bericht zur Kenntnis nimmt, heisst das, dass man jeweils alle relevanten Fragen einbeziehen kann. Das wäre aus meiner Sicht der richtige Weg.



**Gadient Brigitta:** (zu Föh Paul) Auch ich bin überzeugt, dass der Sicherheitspolitische Bericht etwas bringt. Ich denke, es ist auch nötig, dass man regelmässig einen Bericht erstellt und darlegt, wie die aktuelle Situation ist. Deshalb sind auch diese Anhörungen wichtig, weil man so bereits eine bessere Plattform bietet. Das heisst für mich aber auch nicht, dass der Bericht nachher nichts mehr enthalten darf. Es muss ein klarer Weg aufgezeigt werden. Berichte nimmt man zur Kenntnis. Ich hätte kein Verständnis, wenn man Teile davon plötzlich beschliessen lassen möchte.

Wichtig für die Akzeptanz ist, dass sich das Klima innerhalb der Armee wieder verbessert. Der Schlüssel dafür ist meines Erachtens die Ausbildung – die Ausbildung der Armeeinghörigen, aber auch des Kaders. Ich bin sehr froh, dass Divisionär Blattmann da bereits einen Schwerpunkt gesetzt hat. Für mich ist das der Anfang. Wenn das Klima innerhalb der Armee besser wird, dann schlägt sich das sofort auf die politische Beurteilung und auch auf die Unterstützung und Akzeptanz im Parlament nieder.

**Haller Ursula:** Es geht natürlich auch um finanzielle Forderungen. Bei der Frage der Entschädigung müssen wir die nötige Grosszügigkeit haben. Man kann nicht immer mehr fordern, mit immer komplexeren Themen und immer vielfältigeren Auflagen kommen und gleichzeitig immer weniger bieten. Da müssen wir aufpassen, dass wir die Motivation nicht über die finanzielle Schiene lähmen.

**Gadient Brigitta:** Sie können davon ausgehen, dass wir hinter der Modernisierung der Armee stehen und auch die entsprechenden Mittel dafür sehen. Aber es braucht natürlich die grundlegende Akzeptanz, damit dann diese Mittel auch gesprochen werden, wenn es um den Verteilungskampf geht.

**Thalmann Anton:** Zum Stellenwert der Solidarität: Aus EDA-Sicht ist das eine vordringliche Frage. In Netzwerken spielt Solidarität eine gewisse Rolle. Man muss seine Beiträge einbringen. Man kann sie nicht nur in einem Sektor einbringen. Wie wir im Fall von «Atalanta» gesehen haben, wird auch im militärischen Bereich eine gewisse Solidarität gefordert.

Welchen Stellenwert hat Solidarität in Ihren Augen? Würden Sie nicht beistimmen, wenn im Zusammenhang mit Kooperation «so wenig wie möglich» gefordert wird?

Wie sehen Sie das Problem der mangelnden Beiträge der Polizei in diesen internationalen Aktionen? Wir haben hier bekanntlich ein Problem mit unserer föderalistischen Ordnung. Das Problem kennen aber alle Staaten. Wer keine Gendarmerie auf zentralstaatlicher Ebene hat, steht vor einer grossen Leere. Gleichzeitig heisst es, ein Schweizer Dorfpolizist sei genau der Typ, den es brauche, um in bürgerkriegsähnlichen Situationen lokal zu vermitteln. Gedenken Sie in dieser Richtung etwas zu tun?

**Gadient Brigitta:** (zu Thalman Anton) Zum Stellenwert der Solidarität: Die Kooperation in den internationalen Gremien ist uns ein wichtiges Anliegen. Dazu gehört der ganze Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Rahmen ist für mich eben auch die Armee und die Sicherheitspolitik gefordert (friedensfördernde Einsätze, Engagement vor Ort, Ausbildung usw.). Es ist klar, dass wir auch etwas geben müssen und nicht nur nehmen können. Diese Solidarität, die wir auch im Inland immer fordern, hat für mich im Ausland ebenfalls einen sehr hohen Stellenwert.

Das Problem der mangelnden Beiträge der Polizei war mir bis heute nicht so bewusst. Es ist bei uns eine kantonale Zuständigkeit. Aber ich denke, der Bund hätte da trotzdem eine wichtige Aufgabe, das Thema zusammen mit der KKJPD anzugehen. Vonseiten der kantonalen Polizeikorps wäre sicher auch ein Interesse vorhanden, in diesen Ländern mitzumachen. Vielleicht müsste der Bund da noch etwas aktiver werden.

**Haller Ursula:** (zu Thalman Anton) Als SiK-Mitglied bin ich natürlich von derartigen Diskussionen geprägt. Herr Nationalrat Jo Lang würde jetzt einen historischen Rückblick machen und den Unterschied zwischen Armee und Polizei erklären. Dass das historisch gewachsen ist, brauche ich hier nicht zu dozieren, denn das wissen Sie alle viel besser als ich. Aufgrund der immer knapper werdenden Ressourcen darf man meines Erachtens durchaus die Frage nach der subsidiären Hilfe aufwerfen.

Die Migration ist für mich auch ein Thema. Ich denke, wenn es uns mit unserem Wissen und mit unserer Kompetenz gelingt, die Situation

vor Ort im Sinne von Peace Keeping zu bereinigen, dann haben wir schon weniger Probleme in unserem Land. Der Einsatz anlässlich des Tsunamis in Indonesien war für mich absolut richtig. Solidarität ist deshalb eine ganz wichtige Forderung, um die Probleme zu lösen.

Zur Forderung, so wenig wie möglich zu kooperieren: Unseres Erachtens ist Kooperation wichtig. Da haben wir eine Differenz zur SVP. Auch wir sprechen nicht von einem NATO-Beitritt, obschon ich behauptete, dass jeder Lastwagen auf dem Thuner Waffenplatz heute eine NATO-kompatible Anhängerkupplung hätte.

**Gadient Brigitta:** Wenn es um die Zusammenarbeit mit anderen Ländern geht, ist mir auch die innenpolitische Koordination mit dem EDA, der Deza und der PA IV sehr wichtig. Ich denke, es ist zwingend, dass man sich da abstimmt und so die grösstmöglichen Synergien erreicht.

**Bölsterli Andreas:** Zum Thema Bereitschaft: Sie haben sich klar geäussert, Sie haben gesagt 1500 Angehörige der militärischen Sicherheit und 4000 bis 6000 Leute später. Wir stehen vor der Tatsache, dass die Strukturen, wie sie heute sind, mittelfristig nicht alimentierbar sind. Wo sehen Sie die Anpassungen? Etwa im Bereich der Durchdiener? Was die Zusammenarbeit Polizei und militärische Sicherheit betrifft, ist das ein Konfliktpotential, das die Armee sehr sorgfältig angehen müsste.

Welche Erwartungen haben Sie an die Fähigkeit der Armee zur Abwehr eines militärischen Angriffes? Wie gross muss diese Kompetenz sein?

Zur Ausbildung: Wenn wir wissen, was wir ausbilden müssen, können wir die Ausbildung entsprechend optimieren. Könnten Sie sich noch zu dieser Frage äussern?

**Haller Ursula:** (zu Bölsterli Andreas) Meines Erachtens geht es um ein Zusammenspiel zwischen den Leuten «an der Front» und den Politikern. Es wäre schlecht, wenn ein Bericht der Verwaltung für die Verwaltung erarbeitet würde. Es braucht eine Prüfung, ob sich das Ganze auch in der Praxis bewährt. Ich glaube nicht, dass man die Anpassungen im Bereich der Durchdiener machen kann. Aber ich denke, es kann uns gelingen,

die geforderte Einsatzbereitschaft zu erreichen, wenn wir gut ausgebildete und mit den technisch notwendigen Mitteln ausgestattete Leute haben und diese Leute auch motiviert sind. Wichtig ist, dass die Wirtschaft mitmacht und bereit ist, die fähigen Leute der Armee zur Verfügung zu stellen. Die Profi-Armee sprechen wir bewusst nicht an. Aus unserer Sicht ist die Armee, wie wir sie heute haben, das richtige Mittel. Es gilt, die optimalen Möglichkeiten auszuloten, um diese Forderung erfüllen zu können. Da können Sie von mir nicht eine absolut befriedigende Antwort erwarten, ich denke, Sie kennen sie schon viel besser.

**Scholl Willi:** Es wurde ausgeführt, man müsse die Risiken der Zeit aufnehmen. Ich teile diese Meinung. Die Frage ist: Kennen wir die Risiken der Zeit? Wie definieren wir die Risiken der Zeit? Ein Risiko ist nach wie vor definiert als Eintretenswahrscheinlichkeit von Schadensausmass. Wenn wir sagen, im Rahmen der EU sei ein konventioneller Krieg – Land gegen Land – in absehbarer Zeit nicht wahrscheinlich, dann stellt sich die Frage, welches Risiko wir im militärischen Bereich tragen.

Wie können wir diese Risiken, die uns eigentlich als Grundlage dienen müssten, systematisch erfassen?

Welchen Stellenwert haben die Naturgefahren im Sicherheitspolitischen Bericht?

**Haller Ursula:** (zu Scholl Willi) Würden wir nicht von Risiken sprechen, könnte man einfach sagen, es seien sicher eintreffende Ereignisse. Die Fragen im Zusammenhang mit Risiken liegen immer ein bisschen im luftleeren Raum, weil man nie ganz genau definieren kann, was wann passiert. In der Sicherheitspolitik geht es nicht nur um das Bedürfnis nach militärischer Sicherheit. Ich bin ganz klar der Meinung, dass der Bevölkerungsschutz einen grossen Stellenwert hat. In diesem Zusammenhang möchte ich auf die Naturgefahren hinweisen. Ich ärgere mich jeweils, wenn ich höre, was der Zivilschutz nicht mehr machen darf. Denken Sie an das Lauberhorn! Die Armee hat dort einen hohen Stellenwert – vielleicht nicht unter dem Dach des Bedürfnisses nach Sicherheit, aber gesellschaftspolitisch. Mit anderen Worten: Der Sicherheitspolitische

Bericht muss auch diesen Punkt thematisieren. Den Bevölkerungsschutz dürfen wir auf keinen Fall vernachlässigen.

**Scholl Willi:** Heisst das, dass der Bereich Naturgefahren im Sicherheitspolitischen Bericht einen wichtigen Stellenwert erhalten muss?

**Gadient Brigitta:** (zu Scholl Willi) Ja. Wie wir bereits ausgeführt haben, stehen nicht die militärischen Angriffe auf unser Land im Vordergrund, sondern Terrorismus, Wohlstandsgefälle und eben auch Naturkatastrophen. Daraus ergibt sich, dass unsere Armee auch in Zukunft multifunktional sein soll und die Zusammenarbeit einen wichtigen Stellenwert haben muss.

## Angehörte

Gadient Brigitta

*Nationalrätin, Kanton Graubünden*

Haller Ursula

*Nationalrätin, Kanton Bern*

## Anhörende

Bölsterli Andreas,  
Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

Leutert Stefan

*Wiss. Mitarbeiter im Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Scholl Willi

*Direktor Bundesamt für Bevölkerungsschutz, VBS*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

# Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)

[www.cvp.ch](http://www.cvp.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. Februar 2009

**Niederberger Paul:** Wir danken Ihnen, dass Sie uns anhören. Das Verfahren finden wir gut, wir haben aber etwas Mühe, dass unsere Ausführungen aufs Internet gestellt werden. Eigentlich findet jetzt ein Prozess statt. Es ist in unserer Partei so, dass seit Sommer 2008 eine interne Arbeitsgruppe an dieser Thematik arbeitet. Die Diskussion in der Fraktion findet aber erst zu einem späteren Zeitpunkt statt. Generell kann ich aus Sicht der CVP sagen, dass wir hinter einer starken Milizarmee stehen. Der Leistungsauftrag der Armee und die entsprechenden finanziellen Mittel müssen übereinstimmen – das war in der Vergangenheit nicht immer so.

Herr Segmüller, Herr Büchler und ich werden jetzt zu Ihren Fragen Stellung nehmen und uns dabei ablösen. Nach Ihren Fragen werden wir uns erlauben, auch Ihnen noch ein paar Fragen zu stellen.

## Welches sind die sicherheitspolitischen Trends in den nächsten Jahren?

Weltweit: Wir gehen davon aus, dass mehr lokale Konflikte, d.h. religiöse, politische und kulturelle Differenzen entstehen werden. Gefahren treffen schneller und nachhaltiger mehrere Länder oder weiten sich weltweit aus (Pandemien, Umweltschäden, Migration, Fundamentalismus, Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Wirtschafts- und Finanzkrisen usw.). Die Bedrohungen werden unberechenbarer und deren Hintergründe schwieriger zu erkennen sein.

In der Schweiz: Die Kriminalität nimmt momentan nicht zu, aber sie wird gewalttätiger und vermehrt durch Jugendliche und Ausländer verursacht. Politische und kulturelle Spannungen, teils auch gewalttätige Konflikte, können Spaltungen in der Schweiz verursachen. Daraus

ergibt sich, dass Sicherheitsprobleme vermehrt über eine internationale Zusammenarbeit gelöst werden müssen.

### **Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?**

**Segmüller Pius:** Die Sicherheitspolitik ist für die CVP eine umfassende Staatsaufgabe, die alle staatlichen Bereiche mehr oder weniger betreffen. Sie dient der Schweiz, wirkt aber auch über unser Land hinaus, auf andere Länder, auf Europa und sogar auf die Welt. In einer umfassenden Sicherheitspolitik sollen alle Sicherheitsbereiche und Sicherheitsmassnahmen berücksichtigt werden. Nur eine umfassende Sicherheitskonzeption kann die Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit überwinden.

Konsequenz: Der Bund muss die Sicherheitspolitik als eine glaubwürdige Querschnittsaufgabe wahrnehmen. Deshalb braucht es auch ein Krisenmanagement, das vom Bund unter Einbezug der anderen Staatsebenen – also Gemeinde und Kanton – glaubwürdig koordiniert wird. Dieses Krisenmanagement bedarf eines leistungsfähigen Nachrichtendienstes, der alle sicherheitsrelevanten Bereiche einbezieht und nicht nur auf militärische Beziehungsnetze fokussiert ist. Ein solches Management schafft mehr Handlungsoptionen und wirkt zeitgerecht.

### **Welches sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner?**

**Büchler Jakob:** Die Bedrohungen auf unser Land sind zunehmend Phänomene, die ihren Ursprung in Afrika, Zentralasien und im Nahen Osten haben. Sie können unser Land direkt und vor allem indirekt verunsichern. Gewalttaten, soziale Unruhen, Energie-, Umwelt- und Klimaprobleme, religiös-politischer Extremismus, Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Missbrauch der Sozialwerke, Ausländerproblematik, Arbeitslosigkeit und Finanzkrisen betreffen zwar eher spezielle Sicherheitsorgane, bedürfen aber schnell eines nationalen Sicherheitsmanagements. Konsequenz: Bedrohungen und Gefahren treten überraschend, durchmischt und miteinander auf. Sie müssen deshalb

ganzheitlich und departementsübergreifend analysiert und bearbeitet werden und alle Staatsebenen einschliessen.

## Welches sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?

**Niederberger Paul:** Die nationalen Sicherheitsinteressen kann man in folgende Interessen aufteilen:

- Physische Interessen: Unabhängigkeit, territoriale Integrität, Unversehrtheit von Personen und Objekten.
- Ökonomische Interessen: Wirtschaftliche Sicherheit, Prosperität, Wohlstand unserer Bevölkerung, Versorgungssicherheit durch Rohstoffe und Energie, Beschäftigung und Marktzugang.
- Werteinteressen: Freiheitliche Gesellschaftsordnung, Chancengleichheit, Identität, Zusammenhalt, kultureller und religiöser Frieden, positives Sicherheitsempfinden.
- Internationale Interessen: Internationale Stabilität, Frieden und Demokratie.

## Grundstrategie der Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik

**Segmüller Pius:** Ich glaube, wir haben im letzten Sicherheitspolitischen Bericht die internationale Kooperation vermehrt umgesetzt. Heute ist auch eine nationale Kooperation notwendig, ohne die andere zu beschneiden – sei das mit Einzelstaaten, Staatengruppen und internationalen Organisationen wie UNO oder OSZE. Wo wir zu Frieden und Stabilität beitragen können oder dort, wo wir Sicherheitslücken haben, machen internationale Kooperationen Sinn, selbstverständlich unter Wahrung der Neutralität und Handlungsfreiheit. Ich glaube, wir können mit unseren bescheidenen Mitteln, die wir für die Sicherheit ausgeben, nicht alles abdecken. Deshalb sind Kooperationen – unter der Wahrung der Neutralität – notwendig. Das Gleichgewicht zwischen den Instrumenten der inneren und äusseren Sicherheit muss besser gewährleistet und durch



Vernetzung gefördert werden. Ich denke da auch an die Polizei. Was die Armee betrifft, sollte man ein Gleichgewicht zwischen den Aufgaben finden: Was macht die Armee, was machen die Kantone, was machen die Gemeinden? Die Frage ist auch, wo wir uns sicherheitspolitisch im Ausland engagieren. Diese Vernetzung bedarf eines klaren Instrumentes für Früherkennung. Es müssen auch präventive Massnahmen ergriffen werden. Repression und Intervention müssen national und international aufeinander abgestimmt werden.

### **Welches ist der Stellenwert der Neutralität?**

**Büchler Jakob:** Nebst den sicherheitspolitischen Konstanten – allgemeine Wehrpflicht und Milizsystem – behält die Neutralität ihre Aktualität. Gerade zu dieser Frage sind Vorstösse hängig. Sie gewinnt angesichts der gegenwärtigen Entwicklung wieder an Bedeutung. Im Krieg gegen den Terror ist kein aktives Auslandengagement gefragt. Wenn sich international politische Gegensätze akzentuieren, ist die Neutralität dem unabhängigen Kleinstaat Orientierung und Richtung.

### **Die Aufgaben der Armee und ihre Wichtigkeit**

**Segmüller Pius:** Grundsätzlich will die CVP an Artikel 58 der Bundesverfassung und an Artikel 1 des Militärgesetzes festhalten. Die Verteidigung im Sinne der Bundesverfassung möchten wir als Erhaltung des Friedens und als Schutz der Bevölkerung verstehen. Diese Verteidigung soll weiterhin eine prioritäre Aufgabe unserer Milizarmee sein. Die Ausbildung dazu soll zeitgemäss und bedrohungsgerecht gestaltet werden. Die für diese Aufgabe bestimmten Truppenverbände haben sich ausschliesslich auf diese Verteidigung zu konzentrieren. Selbstverständlich sind da vor allem die Milizverbände gefragt. Diese Aufgabe sollte nicht mit anderen Armeeaufgaben vermischt werden. Es ist sinnlos, wenn die Leute, die diese Aufgabe wahrnehmen, noch subsidiäre Assistenzdienste machen. Das gibt Probleme in den Köpfen. Die Assistenzdienstaufgaben müssen gegenüber den Kantonen klar definiert werden, damit die Armee

mit speziell Ausgebildeten diese Aufgabe einsatzbezogen und aus dem Stand erfüllen kann. Wir haben dieses Problem an der letzten Sitzung der SiK besprochen. Die Kantone müssen wissen, wann die Armee was leisten kann. Die Friedensförderungsaufgaben sollen sich wie bis anhin auf besondere Einsätze beschränken und unter den gleichen politischen Bedingungen wie bis anhin geleistet werden.

Die Schweizer Armee kann nur dann eine glaubwürdige Milizarmee sein, wenn die Bundespolitik die Armeeaufgaben und die entsprechenden Finanzen über eine Legislaturperiode in Einklang bringt. Das war in den letzten Jahren nicht mehr der Fall.

## Diskussion

**Harnischberg Thomas:** Zum Verhältnis innere und äussere Sicherheit: Haben Sie den Eindruck, dass die Ressourcen richtig verteilt sind? Käme für Sie allenfalls eine Verschiebung infrage?

**Segmüller Pius:** (zu Harnischberg Thomas) Im Moment haben wir in der inneren Sicherheit aufgrund der staatspolitischen Situation vielfach ein Ungleichgewicht. Wir müssen deshalb nicht gleich die Verfassung ändern. Aber es ist wichtig, dass man bei der Polizei künftig mehr leistet, vor allem im präventiven Bereich. Was wir heute haben, ist fast nur noch Interventionspolizei. Die Gemeinden wollen mehr Kontrollen. Im Kanton Luzern werden deshalb immer mehr private Sicherheitsleute auf öffentlichem Grund eingesetzt. Ich glaube, diese Aufgabe sollte unsere Polizei wahrnehmen.

**Chevalley Jean-Jacques:** Sie haben von einer besseren Zusammenarbeit gesprochen. Wie stellen Sie sich das konkret vor? Was könnten uns die Politiker liefern, dass wir in Zukunft ein bisschen mehr Stabilität erreichen und nicht alles wieder ändern müssen?

**Niederberger Paul:** (zu Chevalley Jean-Jacques) Wir könnten uns vorstellen, dass man vom Leistungsauftrag der Armee ausgeht und dann die

entsprechenden finanziellen Mittel für eine Legislaturperiode festlegt. So könnte das Ganze für die Armee viel planbarer werden. Früher wurde über die Finanzen gesteuert. Das finden wir grundsätzlich falsch.

**Büchler Jakob:** (zu Chevalley Jean-Jacques) Es ist Aufgabe des Parlamentes, dafür zu sorgen, dass die Sicherheitspolitik wieder den Stellenwert bekommt, den sie verdient. In den letzten zwei, drei Jahren wurde im Parlament nicht unbedingt in unserem Sinn über Sicherheitspolitik abgestimmt. Wir hoffen, dass diese Zeiten vorbei sind. Die Fehler der letzten zwei, drei Jahre wie zum Beispiel das abgelehnte Rüstungsprogramm haben eben in diese besondere Situation geführt. Das waren sehr schlechte Zeichen für die Armee und für die ganze Sicherheitspolitik. Die Sicherheitspolitik muss wieder den Stellenwert bekommen, den sie verdient.

**Segmüller Pius:** (zu Chevalley Jean-Jacques) Wichtig ist, dass man in Bezug auf die Aufgaben im Bericht etwas genauer wird. Diese Genauigkeit ist nur im Verbund mit anderen zu erreichen (KKJPD, Bevölkerungsschutz, Kantone usw.). Die Aufgaben müssen klarer definiert werden, damit wir auf allen Staatsebenen wissen, um welche Leistungen es geht. Erst dann kann man ein Armeeleitbild machen. Ich glaube, es ist auch wichtig, dass der Bund einmal sagt: Nein, diese Leistung machen wir nicht.

**Catrina Christian:** Sehen Sie eine Alternative zum Aufwuchskonzept, wie es seit einigen Jahren eingeführt worden ist? Sehen Sie Raum für Änderungen? Wenn ja, glauben Sie, dass man bereit wäre, dafür mehr Geld zu sprechen?

**Segmüller Pius:** (zu Catrina Christian) Wir haben eine Milizarmee. Es ist klar, dass nicht alle Leute auf Knopfdruck eingesetzt werden können. Ich glaube, das Aufwuchskonzept hat seine Berechtigung. Natürlich stellen sich gewisse Fragen, wenn wir die verschiedenen Leistungen anschauen: Wo können wir dieses Aufwuchskonzept brauchen? Wo braucht es eher die Durchdiener? Wo braucht es die Profis? An der Idee des Aufwuchses möchten wir aber nicht rütteln. Wir unterstützen die allgemeine Wehr-

pflicht. Wenn wir das Aufwuchsmodell streichen, müssen wir andere Wehrmodelle suchen – diese sehen wir im Moment gar nicht.

**Scholl Willi:** Herr Segmüller, Sie haben von einer umfassenden Sicherheitspolitik gesprochen. Gleichzeitig haben Sie gesagt, der Bund müsse gelegentlich auch Nein sagen. Wenn wir auf der einen Seite von einer umfassenden Sicherheitspolitik sprechen und auf der anderen Seite Nein sagen müssen, dann sollten wir das Ganze vielleicht priorisieren. Wo wollen wir Mittel investieren und wo nicht? Mit welchem Instrumentarium könnten wir diese Priorisierung herstellen?

**Segmüller Pius:** (zu Scholl Willi) Mit dem Begriff «umfassend» meinen wir, dass die Sicherheitspolitik nicht nur auf Sicherheitsorgane oder -fähigkeiten auf Stufe Bund konzentriert werden soll. Sicherheitspolitik betrifft auch die Zusammenarbeit einerseits mit anderen Ländern aber auch mit den Kantonen und Gemeinden. Das Wort «umfassend» will nicht sagen, dass wir alles können. Es bedeutet: Wir haben unser Radar auf alles, wir werden diese Priorisierung mit den anderen Staatsebenen machen müssen und vor allem mit denjenigen Leuten, die diese Leistungen erbringen sollen. In gewissen Bereichen haben wir Überschneidungen, zum Beispiel zwischen Feuerwehr und Zivilschutz, aber auch zwischen Polizei und Armee. Diese Überschneidungen müssen wir im Gespräch klären. Wir müssen sagen, wo die Prioritäten liegen. Liegen sie beim Kanton bezüglich Polizei? Wo liegen dann die Prioritäten für die Armee? Man muss miteinander reden, damit die Priorisierung klarer wird.

**Scholl Willi:** Was heisst «Wir haben unser Radar auf alles»? Könnten Sie das noch genauer ausführen?

**Segmüller Pius:** (zu Scholl Willi) Die Radare auf Stufe Kanton und Gemeinde sind vielfach ein wenig abgekoppelt. Es ist zum Beispiel eigenartig, dass ich als Polizeikommandant einer mittelgrossen Stadt nie auf Probleme angesprochen wurde. Was nachgefragt wurde, war höchstens die Kriminalitätsstatistik. Es gibt Sachen, die wir feststellen, die nicht untersuchungsrelevant sind. Die Radare, die vorhanden sind, sollten

miteinander vernetzt werden. Eine Koordination auf Stufe Bund würde ein besseres Bild über die Sicherheitsbedürfnisse ergeben.

**Büchler Jakob:** (zu Scholl Willi) Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden muss weiterhin geübt werden. Das ist dringend nötig, denn es hat sich gezeigt, dass wenig an Erfahrung da ist.

**Zwahlen Pedro:** Sie haben betont, dass Sicherheitsprobleme auch in internationaler Kooperation zu lösen sind. Diese Kooperation findet in internationalen Netzwerken statt, in denen oft Solidarität gefordert wird. Solidarität ist ein Geben und Nehmen. Sie ist uns im EDA sehr wichtig. Solidarität kann nicht immer nur darin bestehen, dass man bezahlt – das haben wir gerade im Fall von «Atalanta» wieder gesehen. Es wird auch verlangt, dass man hinsteht und so seine Solidarität zeigt. Könnten Sie dazu etwas sagen?

**Niederberger Paul:** (zu Zwahlen Pedro) Es stimmt, Solidarität ist ein Geben und Nehmen. Aber man kann sich physisch nur dort einbringen, wo man auch die entsprechenden Kompetenzen hat. Ich glaube, das ist eine wichtige Voraussetzung. Im Fall von «Atalanta» stellen sich folgende Fragen: Was ist überhaupt zu schützen? Lohnt sich dieser Einsatz? Ich glaube, die Schweiz ist durchaus für ein Geben und Nehmen. Wichtig ist, dass man das Know-how in den entsprechenden Gremien einbringen kann. Vieles wird auch diskret und im Hintergrund gemacht. Im Fall von Georgien–Russland läuft sehr viel auf politischer Ebene. Das zeigt, dass die Schweiz durchaus bereit ist zu geben, ohne alles an die grosse Glocke zu hängen.

**Segmüller Pius:** (zu Zwahlen Pedro) Ich glaube, wir dürfen nicht nur auf die internationalen Leistungen schauen, die von Sicherheitsorganen erbracht werden. Ich war kürzlich in Nigeria und habe dort eine sehr kompetente Auskunft vom IKRK bekommen. Das ist eine Leistung, die international anerkannt ist. Die Sicherheitsorgane der Schweiz sind privilegiert, gewisse Sachen zu machen und andere Sachen nicht zu machen. Ich habe etwas Mühe, wenn es heisst, dieses Land gibt 3000 Soldaten für

einen bestimmten Einsatz, aber die Schweiz gibt nur 250. Wichtig ist die Kapazität. Hinter einem Piloten steckt natürlich mehr Geld als hinter einem Füsilier. Die Leistung des Füsiliers kann jedes Land erbringen. Wichtig ist auch, dass man vonseiten des Bundes einmal sagt, dass private Organisationen auch enorm viel leisten.

**Büchler Jakob:** (zu Zwahlen Pedro) Zur Frage Atalanta: Eine departementsübergreifende Diskussion hat nicht stattgefunden. Wir kennen nur die Meinung des EDA. Natürlich hat jetzt der Gesamtbundesrat dazu Stellung genommen, aber die politische Debatte ist noch nicht geführt worden. Als Sicherheitspolitiker werde ich von den Medien gefragt, was ich dazu meine. Sind diese Auslandseinsätze noch friedensfördernde Einsätze? Ist das mit der Neutralität vereinbar? Ich will hier nicht ins Detail gehen. Wichtig ist mir, dass solche Situationen departementsübergreifend analysiert werden.

**Fäh Paul:** Es wird hie und da gesagt, der Sicherheitspolitische Bericht sei zu wenig verbindlich, er werde im Parlament lediglich zur Kenntnis genommen und sei deshalb nicht allzu viel wert. Nun gibt es Ideen, den Sicherheitspolitischen Bericht aufzuwerten, indem man daraus verbindliche Beschlüsse macht. Ich glaube, das geht rechtstechnisch nur über den einfachen Bundesbeschluss. Wie stellen Sie sich dazu?

**Segmüller Pius:** (zu Fäh Paul) Es ist klar, dass es jetzt nicht mehr möglich ist, so vorzugehen. Aber ich denke, wir müssen uns diese Frage einmal stellen. Es handelt sich um einen Bericht des Bundesrates bzw. der Verwaltung. Eigentlich hätten wir dazu nichts zu sagen – wir können ihn zur Kenntnis nehmen oder nicht. Da wir aber in unserem föderalistischen System Sicherheit auf verschiedensten Ebenen praktizieren, ist es wichtig, dass wir hier eine klarere Situation bekommen, insbesondere in Bezug auf die Zuweisung von Aufgaben. Dort wäre eine Verbindlichkeit von mir aus gesehen förderlich.

**Büchler Jakob:** (zu Fäh Paul) Ich unterstreiche die Ausführungen von Herrn Segmüller hundertprozentig. In der Sicherheitspolitik ist es wich-

tig, dass es einen solchen Bericht gibt. Wir müssen unsere Gegner im Parlament immer wieder auf die verschiedenen Stufen hinweisen: Verfassung, Gesetz und Bericht. Der Bericht zeigt die Richtung auf, und an dieser Richtung möchten wir uns orientieren. Aber diesen Kampf führen wir täglich, in den Kommissionen und im Parlament. Ich bin froh, dass es den Sicherheitspolitischen Bericht gibt, auch wenn ich weiss, dass gewisse Leute ihn nicht so wichtig finden. Meines Erachtens braucht es den Sicherheitspolitischen Bericht als Fahrplan der Armee. Ich begrüsse es, dass er jetzt neu überarbeitet wird.

**Niederberger Paul:** (zu Fäh Paul) Es gibt verschiedene Themen, die jetzt zurückgestellt werden. Wir haben in den Kommissionen immer wieder gehört, man warte den Sicherheitspolitischen Bericht ab. Ich finde, wir müssen Nägel mit Köpfen machen. Wir brauchen Verbindlichkeiten. Eine Grundlage dazu muss dieser Sicherheitspolitische Bericht sein, auf dem man politisch aufbauen kann, damit das Ganze verbindlich wird.

**Bölsterli Andreas:** Wenn man die Aufgabenteilung in der inneren Sicherheit beurteilt, braucht es eine Bereitschaft der Armee. Wie soll die Armee mit diesem Problem umgehen? Braucht es eine längere Dienstzeit? Braucht es mehr Wiederholungskurse? Wie sehen Sie das?

**Segmüller Pius:** (zu Bölsterli Andreas) Hier könnte man mit einer Zusammenlegung von Wiederholungskursen, mit den Durchdienern, aber auch mit den Zeitmilitärs eine Lösung finden. Das Ganze kann auch über eine abgestufte Bereitschaft abgedeckt werden. Ich glaube, die meisten Jugendlichen sind überzeugt, dass es diese Milizarmee braucht und sind deshalb bereit, ihren Einsatz zu verlängern.

**Thalmann Anton:** Ich möchte betonen, dass die Zusammenarbeit zwischen VBS und EDA in Sachen «Atalanta» sehr gut und intensiv war. Herr Segmüller, ich glaube aus Ihren Ausführungen herausgehört zu haben, dass Sie eine Präferenz für die zivile Friedensförderung haben. Sehen Sie – nachdem die zivile Friedensförderung bei uns ja auch mehr kostet – für die militärische Friedensförderung nur eine marginale Rolle?

**Segmüller Pius:** (zu Thalmann Anton) Wenn es so herübergekommen ist, ist es falsch. Wir sind für die Friedensförderung, und zwar auch durch die Armee. Die Sache ist eher die: Es gibt viele Politiker, aber auch Leute in der Verwaltung, die diese Friedensförderung durch die Armee noch ausbauen wollen. Ich glaube, die Situation ist so, dass wir diese Friedensförderung auf freiwilliger Basis machen. Und dass da Grenzen gesetzt sind, wissen die anwesenden Herren in diesem Sitzungszimmer auch. Es gibt nicht nur die Friedensförderung durch die Armee, wir haben noch andere Instrumente. Aber ich bin ganz klar für die militärische Friedensförderung, sonst wäre ich nicht über ein Jahr in diesen Einsätzen gewesen.

**Catrina Christian:** Wir kommen zu den Fragen der Herren Niederberger, Segmüller und Büchler.

**Niederberger Paul:**

1. Zu den gesetzlichen Grundlagen: Ist vorgesehen, etwas zu ändern, was in der Bundesverfassung oder im Militärgesetz steht?
2. Werden im Sicherheitspolitischen Bericht auch realistische Szenarien in Bezug auf die Bedrohungslage aufgezeigt? Wenn ja, in welcher Breite?
3. Wir sprechen von einer Milizarmee. Wir möchten diese Milizarmee behalten, stellen aber fest, dass es zum Teil an der Akzeptanz in der Bevölkerung mangelt. Was könnte man diesbezüglich verbessern?

**Segmüller Pius:**

1. Ich möchte fragen, ob man das Instrument der Gesamtverteidigung vielleicht wieder einmal hervornimmt. Herr Büchler hat vorhin darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden weiterhin geübt werden müsse. Ich finde das sehr wichtig. Könnten Sie dazu Stellung nehmen?
2. Der Begriff «Raumsicherung» hat uns sehr viel Schaden gebracht. Ich möchte diesen Begriff im Sicherheitspolitischen Bericht nicht sehen. Der Begriff «Raumsicherung» ist im Leitbild und in verschie-



denen militärischen Reglementen. Dieser Begriff wird besonders im subsidiären Bereich falsch ausgelegt. Er hat auch keinen internationalen Standard. Ich hoffe, dass man diesen Begriff ausräumt.

**Büchler Jakob:**

1. Wie stellt sich unser Chef VBS zu den friedensfördernden Einsätzen in Kosovo? Wie Sie wissen, hat das Parlament diese Einsätze bis 2011 befristet. Ich denke, dass sie aber auch nach 2011 noch nötig sein werden.
2. Zum Bereich Logistik: Wir wissen, dass die Leute in diesem Bereich am Anschlag sind. Es wurden jetzt einige Massnahmen in die Wege geleitet. Genügen diese Massnahmen?
3. Sind Sie auch der Meinung, dass das Militärgesetz revisionsbedürftig ist?

**Segmüller Pius:** Ich denke, es ist eine staatspolitische Diskussion, die wir lancieren können. Wir haben vorhin von der Zuständigkeit der verschiedenen Staatsebenen im Sicherheitsbereich gesprochen. Dieses Problem kann der Sicherheitspolitische Bericht nicht lösen. Es ist auch keine Angelegenheit der SiK. Aber es gibt ja Trägerschaften auf Stufe Bund für alle diese Organe. Vielleicht könnte man einmal darüber reden und letztlich sogar eine Verfassungsänderung bewirken, um die Kompetenzen und Verantwortungen ein bisschen zu vereinheitlichen.

**Catrina Christian:** Zu den gesetzlichen Grundlagen: Ich sehe aufgrund des Sicherheitspolitischen Berichts keinen Anlass für eine Verfassungsänderung. Für das Militärgesetz gilt das Gleiche, wobei zu sagen ist, dass sich aus der Weiterentwicklung der Armee schon Änderungen im Militärgesetz ergeben könnten – aber aus dem Bericht per se wahrscheinlich nicht.

Zur Frage nach den Szenarien: Bis jetzt ist die Idee, keine Szenarien aufzuzeigen. Wären sie fiktiv, hätten sie wenig Aussagekraft. Wären sie realistisch, würden uns die Kollegen vom EDA sagen, das sei diplomatisch keine gute Sache. Die Gefahren müssen natürlich schon beschrieben werden, aber eher nicht anhand von Szenarien.

Zur Gesamtverteidigung: Das ist sicher eine Frage, die von der Ämteranhörung abhängig ist. Vor zehn Jahren war man der Ansicht, die Gesamtverteidigung sei zu sehr auf den «worst case» ausgerichtet. Ich persönlich habe den Eindruck, dass der Begriff selber immer noch etwas in Misskredit steht.

Zum Begriff «Raumsicherung»: Begriffe, die Verwirrung stiften, sollte man möglichst vermeiden. Deshalb sind wir offen für eine Klärung.

**Bölsterli Andreas:** Zum Begriff «Raumsicherung»: Für mich wäre es auch eine Klärung, wenn man zwischen den beiden Haupttätigkeiten unterscheiden könnte – der Abwehr eines militärischen Angriffs (inkl. Raumsicherung) und der Unterstützung ziviler Behörden.

Zum Bereich Logistik: Wir sind auch froh über die Massnahmen, die jetzt in die Wege geleitet wurden. Es sind auch noch weitere Massnahmen geplant. Letztlich geht es um eine Frage des Gleichgewichts der Mittel, der Leistungen und der Anforderungen.

**Thalmann Anton:** Zum Begriff «Raumsicherung»: Wenn ich mich richtig erinnere, war die Raumsicherung bei der letzten sicherheitspolitischen Übung – weil eben der «worst case» etwas in den Hintergrund getreten war – ein Mittel, um die Möglichkeit für operative Einsätze zu haben und diese abzudecken. In der Zwischenzeit hat sich die Lage in Europa weiter stabilisiert. Jetzt ist die Frage: Was geschieht mit der Raumsicherung? Die Instabilität gibt es zwar immer noch, aber nur an der Peripherie, währenddem man bei der letzten Übung noch an die Wirren zurzeit des Eurokommunismus gedacht hat. Die Situation hat sich inzwischen verändert, deshalb besteht in diesem Bereich Handlungsbedarf. Man muss an einer neuen Definition arbeiten, die genau das ausdrückt, was man sagen will. Unter dem Begriff «Raumsicherung» konnte man sich am Schluss nichts mehr vorstellen.

**Fäh Paul:** Zu den gesetzlichen Grundlagen: Das Militärgesetz ist revisionsbedürftig. Die Artikel 1, 67, 76 und 83 sind nicht mehr zeitgemäss. Ich möchte jetzt nicht im Detail darauf eingehen. Diese Artikel sind schon

richtig, aber sie sind zu wenig präzise, sie umschreiben die Aufgaben nicht genau. Aber es ist klar, dass man zuerst den Bericht haben muss, bevor man das Gesetz ändert.

Zur Gesamtverteidigung: Vom Konzept her müssen wir zu dieser Gesamtverteidigung zurück. Den Namen dürfen wir aber nicht übernehmen. Wir haben den neuen Namen ja schon, nämlich «nationale Sicherheitskooperation». Das ist das System der Gesamtverteidigung.

Zum Begriff «Raumsicherung»: Herr Segmüller hat Recht – dieser Begriff enthält Unsicherheiten, die man beseitigen sollte. Aber wichtig sind die operativen Aufgaben, nicht der Begriff.

## Angehörte

Büchler Jakob	<i>Nationalrat, Kanton St. Gallen</i>
Niederberger Paul	<i>Ständerat, Kanton Nidwalden</i>
Segmüller Pius	<i>Nationalrat, Kanton Luzern</i>

## Anhörende

Bölsterli Andreas, Divisionär	<i>Chef des Planungsstabes der Armee, VBS</i>
Catrina Christian, Botschafter Dr.	<i>Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS</i>
Chevalley Jean-Jacques, Divisionär	<i>Berater Chef VBS für militärpolitische Fragen</i>
Fäh Paul, a NR	<i>Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz</i>
Harnischberg Thomas	<i>Chef Inspektorat, Generalsekretariat EJPD</i>
Scholl Willi	<i>Direktor Bundesamt für Bevölkerungsschutz, VBS</i>
Thalmann Anton, Botschafter Dr.	<i>Stellvertretender Politischer Direktor, EDA</i>
Zwahlen Pedro	<i>Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA</i>

# FDP. Die Liberalen

[www.fdp.ch](http://www.fdp.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 3. April 2009

**Engelberger Edi:** Die FDP-Liberalen fordern eine umfassende Sicherheitspolitik der Schweiz. Der Sicherheitspolitische Bericht aus dem Jahre 2000 muss überarbeitet werden. Wir sind auch der Ansicht, dass dem Parlament in jeder Legislaturperiode ein überarbeiteter Bericht vorgelegt werden soll. Damit böte sich die Chance, künftig eine vertiefere Debatte über sicherheitspolitische Fragen zu lancieren. Wir sind überzeugt, dass ein neuer Sicherheitspolitischer Bericht die Voraussetzung dafür ist, die Schweizer Sicherheitspolitik aus ihrer momentanen Blockade zu befreien.

Die politischen Leitplanken – die Wehrpflicht, die Subsidiarität, das Milizsystem, der Föderalismus und die Neutralität – bilden für uns nach wie vor die Basis der schweizerischen Sicherheitspolitik. Dabei dürfen selbstverständlich die Umfeld- und Bedrohungsanalysen politisch nicht mehr weiter blockiert werden. Der Rahmen des Strategieprozesses darf nicht eingeeengt werden. Wir gehen davon aus, dass sich seit dem letzten Sicherheitspolitischen Bericht die Bedrohungsanalyse nicht sehr stark verändert hat; als neue Aspekte sind Terroranschläge oder die Machtdemonstration der Grossmächte, welche im Georgien-Krieg sichtbar wurde, zu nennen. Panzerkriege sind offenbar noch möglich. Ich könnte mir vorstellen, dass solche Panzerflotten in Ländern der äusseren Nachbarschaft wieder auftauchen können; wenn solche in grosser Anzahl kommen, können wir in Europa dem nichts entgegenstellen, sodass wir auf die NATO oder die Amerikaner angewiesen wären. Auch die Wirtschaftskrise hat das Umfeld sicherlich wesentlich verändert.

Losgelöst von den innenpolitischen polarisierenden Querelen der Parteien in der Vergangenheit muss der neue Sicherheitspolitische Bericht die Grundlage für den neuen Strategieprozess bilden. Die in den vergangenen Jahren sich realisierenden unheiligen Allianzen im Nationalrat sind

ein Schlag gegen die Sicherheit. Die FDP-Liberalen verurteilen jegliches Spiel mit der Sicherheit der Soldaten und der Bürgerinnen und Bürger.

Das Verbundsystem muss betont werden: Armee, Bevölkerungsschutz, Polizei und Grenzschutz leisten Sicherheit. Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Akteure eine Antwort auf die aktuellen und künftigen Bedrohungen geben können.

### **Was verstehen wir unter Sicherheit?**

Die Definition von Sicherheitspolitik ist nach unserer Auffassung, dass Sicherheit zu den Grundvoraussetzungen für ein Leben in Frieden, Freiheit und für einen prosperierenden Lebens- und Wirtschaftsraum gehört. Ohne Sicherheit ist ein Funktionieren des Staatswesens nicht denkbar. Die Gewährleistung von Sicherheit ist und bleibt deshalb eine Kernaufgabe des Staates. Die Wahrung der Sicherheit erfolgt auf der Grundlage der Demokratie, der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Sicherheit ist kein Zufall, sondern Mittel zur Erhaltung der Freiheit. Sicherheitsmassnahmen sollen deshalb dem Prinzip der Verhältnismässigkeit gerecht werden. Das Zusammenleben der Menschen soll auch in Zukunft durch Eigenverantwortung und gegenseitiges Vertrauen geprägt sein.

Wir definieren Sicherheitspolitik als eine Politik, die sich im Sinne einer Querschnittspolitik und Verbundaufgabe mit der Bewältigung existenzieller Gefahren und Störung der inneren Ordnung befasst sowie mit der Vorbeugung vor und Stabilisierung während und nach internationalen Krisen und Konflikten, welche die Souveränität der Schweiz tangieren oder tangieren könnten. Sicherheitspolitik umfasst somit mehr als die Abwehr von militärischen Risiken, da sich Sicherheit nicht alleine mit militärischen Mitteln herstellen lässt; vielmehr erfordert die Herstellung von Sicherheit das Zusammenspiel von militärischen und nichtmilitärischen Mitteln. Neben der Armee seien auch der Bevölkerungsschutz, die Blaulichtverbände, die Aussenpolitik, die Wirtschaftspolitik sowie der Einsatz von Informations- und Kommunikationsmitteln genannt.

**Eichenberger Corina:** Ich äussere mich zu den Fragen, was aus unserer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren waren und für die nächsten 5 bis 10 Jahre sein werden und was die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner sind.

Grundsätzlich gilt es festzuhalten, dass die Erstellung von Prognosen immer schwieriger wird. Die Verletzlichkeit der individuellen Sicherheit und der Sicherheit der Gesellschaft wird immer grösser. Als Megatrend ist sicherlich der Globalisierungsprozess und seine Folgen zu bezeichnen. Dieser Prozess erfasst weltweit alle Staaten und Gesellschaften. Die zunehmende Vernetzung internationaler Handels-, Investitions-, Reise-, Kommunikations- und Wissensströme eröffnet zwar in erster Linie Chancen, birgt aber auch Risiken. Der wirtschaftliche Wohlstand in der Schweiz ist gross; es gilt diesen zu bewahren. Hierzu benötigen wir den Zugang zu den Märkten, zu den Rohstoffen, Waren und Ideen. Somit hat die Schweiz ein elementares Interesse an einem friedlichen Wettbewerb der Gedanken, an einem offenen Welthandelssystem und an freien Transportwegen.

Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Staaten und den Gesellschaften nimmt zu. Folgen hiervon zeigen sich exemplarisch in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise. Mit der fortschreitenden Globalisierung sind neuen Risiken verbunden, die sich in unterschiedlichem Masse, direkt oder indirekt auf die äussere und die innere Sicherheit auswirken können. Die innere und die äussere Sicherheit haben sich bisher in der Schweiz weitgehend voneinander getrennt entwickelt, auch wenn auf operativer Ebene Koordinationsbemühungen sichtbar waren, wie jüngst bei der Zusammenlegung der Nachrichtendienste.

Die Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung der strategischen Krisenorganisation, die nach wie vor vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücken sowie das Ungleichgewicht zwischen der zivilen und der militärischen Friedensförderung sind Ausdruck der mangelnden Integration der genannten Politikbereiche auf der politisch-strategischen Ebene. Die Kehrseite dieses freien Austausches von Informationen zeigt sich beim Risiko bezüglich der illegalen Aneignung und des Missbrauchs von sensiblem Wissen, von Technologien und neuen Fähigkeiten durch Staaten

und nichtstaatliche Akteure, den internationalen Terrorismus und auch durch organisierte Kriminalität.

Die Globalisierung birgt also Risiken in sich, die grenzüberschreitenden Charakter haben: Armut, Bildungsdefizite, Ressourcenknappheit, Naturkatastrophen, Umweltzerstörung, Krankheiten und Ungleichheiten bilden neben anderen Faktoren den Nährboden für illegale Migration und säkulares wie religiöses extremistisches Gedankengut. Diese können Ursache für Instabilität in ihrer radikalsten Form Wegbereiter des internationalen Terrorismus werden. In einer zunehmend interdependenten Welt wirken sich diese Risiken nicht nur auf ihre unmittelbare Umgebung aus, sondern berühren in vielfältiger Weise die Sicherheit der gesamten internationalen Gemeinschaft, also auch die Sicherheit der Schweiz.

Es zeigt sich also ein verändertes Risikospektrum. Die Wahrscheinlichkeit von klassischen Gewaltformen nimmt in Europa tendenziell weiter ab. In absehbarer Zeit besteht für die Schweiz kaum eine Bedrohung durch einen konventionellen, militärisch organisierten Gegner. Die neuen Bedrohungen, denen die Schweiz ausgesetzt ist, sind oft anonym und unvorhersehbar. Sie sind als transnationale Phänomene eben nicht an Staaten gebunden, sondern an Gruppen, an nichtstaatliche Akteure. Organisierte Kriminalität, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Ressourcenknappheit seien ebenfalls als Bedrohungen genannt.

Es zeigt sich eine geographische Entgrenzung. Die räumliche Entfernung von Krisengebieten bietet heute keinen Schutz mehr. Konflikte ausserhalb Europas können negative Auswirkungen auf die Schweiz haben. Als Beispiele seien der Terrorismus, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Migrationsprobleme oder Mangellagen und Ressourcenknappheiten.

Aufgrund der Zunahme der Komplexität sind Bedrohungen nicht unmittelbar sichtbar und weniger voraussehbar. Moderne Bedrohungen richten sich nicht mehr gegen das Territorium eines Staates, sondern direkt gegen Gesellschaften sowie gegen deren Wirtschafts- und Verkehrsinfrastrukturen. Die einzelnen Bedrohungen beeinflussen sich zudem zunehmend gegenseitig. Die Bereiche der inneren und äusseren Sicherheit überlappen. Aus diesem Grund sind die Politikbereiche der Verteidigung, der inneren Sicherheit, der Aussenpolitik und der Wirt-

schaft als Teile der Gesamtstrategie zu verstehen und auch verstärkt aufeinander zu beziehen.

Weil die Bedrohungen schwierig voraussehbar sind und schwierig zu konkretisieren sind, haben wir mögliche Szenarien zusammengestellt:

- Migrationsströme: Der Druck an den europäischen Aussengrenzen und auch Konflikte an europäischen Randgebieten haben in den vergangenen Jahren zugenommen. Die damit verbundenen Migrationsströme werden weiterhin eine Herausforderung für Europa und die Schweiz darstellen. Der Migrationsdruck an den europäischen Aussengrenzen ist gewachsen. Es herrschen Krisensituationen vor allem an der Aussengrenze zu Nordafrika.
- Der internationale Terrorismus stellt ebenfalls eine grosse Herausforderung dar. Er bedroht Freiheit und Sicherheit freiheitsliebender Staaten sowie offener Gesellschaften. Die Schweiz läuft in naher Zukunft verstärkt Gefahr, durch den islamistischen Terror ebenfalls bedroht zu werden, indem sie als Ruhe-, Vorbereitungs- und Unterstützungsraum für solche Aktionen missbraucht wird.
- Der internationale Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägermittel sind Folgen innerstaatlicher und regionaler Konflikte der Destabilisierung und des inneren Zerfalles von Staaten sowie der damit häufig einhergehenden Entstaatlichung von Gewalt. Als Beispiel sei Somalia genannt. Die Proliferation hat in den vergangenen Jahren zugenommen, wobei die Schweiz nicht als Drehscheibe für solche Aktivitäten missbraucht werden darf.
- Die Frage nach der Energieversorgungssicherheit wird die Schweiz auch beschäftigen.
- Die Gefahr von Cyberattacken auf Verwaltung, Wirtschaft oder Rüstungsunternehmen ist wachsend.
- Die schleichende Klimaveränderung ist ebenfalls als Bedrohungsparameter einzubeziehen; so auch die Gefahr von Pandemien und Seuchen.



- Soziale Spannungen wie auch demographische Veränderungen im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum sollten ebenfalls genannt werden.

## **Welches sind aus unserer Sicht die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?**

Wir beziehen uns hierbei auf die verfassungsmässigen Grundlagen, auf Artikel 2 wie auch auf Artikel 54 Absatz 2, Artikel 57 und 58 der Bundesverfassung. Die Sicherheitspolitik der Schweiz wird von den Werten der Bundesverfassung und dem Ziel geleitet, die Interessen der Schweiz zu wahren. Sicherheit ist Grundvoraussetzung für Leben in Freiheit und Wohlstand. Somit ist die Gewährleistung der Sicherheit eine Kernaufgabe des Staates. Die Sicherheitspolitik hat die Aufgabe, die Demokratie und die Unabhängigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger zu bewahren. Die Schweiz soll auch einen aktiven Beitrag zu Friedensmissionen bei regionalen Krisen und Konflikten leisten, welche die schweizerische Sicherheit beeinträchtigen. Gemäss der Ansicht der FDP-Liberalen soll sich die Schweiz nicht nur finanziell an Auslandseinsätzen beteiligen, sondern auch aktiv, durch physische Präsenz.

Die Interessenlage der Schweiz lässt sich in Stichworten wie folgt umschreiben: gesicherte Lebensgrundlagen; funktionierende Institutionen; stabiler Friede; Wahrung der Unabhängigkeit und Souveränität; Wahrung und Achtung der völkerrechtlichen Bestimmungen. Hierbei kommt der Neutralität eine besondere Stellung zu. Die Neutralität ist ein Mittel der Aussensicherheitspolitik; die Schweiz bleibt neutral und konzentriert sich auf den Kernbereich des Neutralitätsrechtes. Die Neutralitätspolitik dient dazu, die anderen Staaten von der eigenen Fähigkeit und Bereitschaft zu überzeugen, sich im Fall künftiger bewaffneter Konflikte neutral zu verhalten. Ausser bei einer Mitgliedschaft in einem militärischen Bündnis ergeben sich aus den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen keinerlei Hindernisse gegen eine umfassende sicherheitspolitische Kooperation. Die Schweiz kann daher nicht Mitglied einer militärischen Allianz werden.

**Malama Peter:** Bei der Frage, welche Grundstrategie die Schweiz in ihre Sicherheitspolitik verfolgen soll, ist die FDP überzeugt, dass die Sicherheit durch Kooperation zukunftssträftig ist und weiterverfolgt werden muss. Aus diesem Grund ist der eingeschlagene Weg konsequent weiterzuföhren. Bei der Formulierung der Grundstrategie drängen sich jedoch zwei zentrale Aspekte auf: Kohärenz in der Politikformulierung und Kooperation in der Politikumsetzung. Diese beiden Aspekte werden zu zentralen Herausforderungen einer effektiven Sicherheitspolitik. Die wachsende Komplexität und Dynamik des sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz hat dazu beigetragen, dass die traditionelle dreifache Teilung zwischen innerer und äusserer Sicherheit, zwischen militärischen und zivilen Instrumenten sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren relativiert werden muss. Die Armee und deren Fähigkeiten sind Schwergewichtsmittel; nach wie vor ist die Armee das zentrale Instrument zur Gewährleistung der staatlichen Souveränität und Sicherheit. Ausgehend von einer umfassenden Analyse der Bedrohungen und Risiken sind die Aufgaben der Armee im Rahmen der Sicherheitspolitik zu definieren. Daraus leiten sich konkrete Fähigkeitscluster für die Armee ab. Fähigkeiten bestimmen sodann die Mittel und Instrumente, welche die Armee für die Erfüllung ihrer Aufgaben braucht. Aus dem Mittelbedarf leitet sich dann schlussendlich der Finanzbedarf der Armee ab.

Bedauerlicherweise wurde in den vergangenen Jahren dieser logische Deduktionsprozess oft ins Gegenteil verkehrt. Die Ausgestaltung der Armee richtete sich nicht nach den Bedrohungen und Risiken sowie den benötigten Fähigkeiten, um die ihr gestellten Aufgaben zu erfüllen. Vielmehr bestimmten die Finanzen, was die Armee noch können darf. Militärpolitik wurde in der Schweiz letztlich nur noch über die Finanzen gemacht. Eine rein finanzgesteuerte Sicherheits- und Militärpolitik ist nicht glaubwürdig. Die FDP-Liberalen fordern, dass Sicherheitspolitik und Armee primär auf Bedrohungen und Risiken ausgerichtet und nicht bloss den finanziellen Möglichkeiten angepasst werden. Mit ausreichenden finanziellen Mitteln und Globalbudgets oder Rahmenkrediten kann langfristig Planungssicherheit hergestellt werden. Für die Ausgestaltung der Armee sollen in erster Linie sicherheits- und verteidigungspolitische Kriterien anstatt finanzpolitische Kriterien massgeblich sein.

Die FDP-Liberalen plädieren für eine konsequent fähigkeitsorientierte Betrachtung der Armee. Zu diesem Zweck sind Aufgaben und Finanzen zu verknüpfen. Die verlangten Leistungen sind in Bezug zu setzen zu den dazu nötigen Organisationen, Ressourcen und Finanzen. Die Armee ist auf finanzielle Stabilität und Planungssicherheit angewiesen. Für den Finanzrahmen massgeblich sind das Verhältnis zwischen Betriebs- und Investitionskosten, das wieder ins Lot gebracht werden muss, ein jährliches Globalbudget, das rund 4 Milliarden Franken beträgt, und der ausreichenden Planungssicherheit im Bereich der Beschaffungen, wofür wohl am besten ein mehrjähriges Rahmenprogramm vorgesehen wird, Rechnung trägt.

### **Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

**Malama Peter:** Die Aufgaben leiten sich aus den drei Armeeaufträgen gemäss Bundesverfassung sowie nach der Analyse der Bedrohungen und Risiken ab. Die drei Armeeaufträge sind als Bestandteile eines umfassend zu sehenden Verteidigungsbegriffs zu verstehen. Die Übergänge zwischen den Armeeaufträgen sind fließend und sollen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Als Beispiel für die moderne Kooperation im Rahmen der Armeeaufträge kann die EURO 2008 erwähnt werden. Im Rahmen dieser Veranstaltung haben die kantonalen Polizeikorps untereinander und mit ausländischen Korps zusammengearbeitet; sie haben mit Verbänden des Heeres kooperiert, wobei die Schweizer Luftwaffe den Luftpolizeidienst in enger Zusammenarbeit mit den Luftwaffen der angrenzenden Staaten wahrgenommen hat.

Es muss ein modernes Verständnis von Verteidigungspolitik vorherrschen. In einem Umfeld, das durch einen stabilen Kern und einer instabilen Peripherie charakterisiert werden kann, muss Verteidigungspolitik in einem umfassenden Sinn verstanden werden. Die Beschränkung auf eine autonome Territorialverteidigung klassischen Zuschnitts ist Vergangenheit.

Die Ausrichtung der Armeeaufgaben hat auch Konsequenzen auf die Streitkräfteentwicklung. Die Streitkräfte in unserem Land sollen sich nicht primär auf die Territorialverteidigung ausrichten. Viele Staaten unternehmen zivile und militärische Anstrengungen, um auf drohende oder bereits ausgebrochene Krisen zu reagieren. Das Aufgabenspektrum der Streitkräfte ist folglich zu erweitern. Die FDP ist der Ansicht, dass die Milizarmee dazu befähigt werden soll, vielfältige Aufgaben im Rahmen einer umfassend zu verstehenden Sicherheitspolitik wahrzunehmen.

Beiträge zur Friedenssicherung mit militärischen Kapazitäten im Sicherheitsperimeter der Schweiz sollen nach Ansicht der FDP quantitativ und qualitativ ausgebaut werden. Das potentielle Einsatzgebiet für solche Einsätze soll sich konsequent nach den äusseren sicherheitspolitischen Interessen unseres Landes orientieren. Wenn ein Einsatz der Wahrung dieser Interessen dient und ein solidarischer Beitrag im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft darstellt, sind höhere Risiken für Leib und Seele der eingesetzten Personen und Truppenteile in Kauf zu nehmen. Eine glaubwürdige Umsetzung der Kooperationsstrategie bedingt, dass die Schweiz ihre Truppenkontingente verschieben und notfalls evakuieren kann. Das verlangt nach Transportkapazitäten für den Truppentransport.

Die FDP verlangt, dass die Armee zeitlich begrenzt und in enger Kooperation mit den politischen Behörden zur Abdeckung von Spitzen von subsidiären Sicherungseinsätzen herangezogen wird. Die militärische Sicherheit bedarf der dazu notwendigen Mittel. Die Kantone sind angehalten, die dauernden Sicherungsaufgaben wie den Botschaftsschutz zukünftig mit eigenen personellen Ressourcen wahrzunehmen. Für überraschend erforderliche Sicherungseinsätze und für die militärische Katastrophenhilfe ist die Einsetzung von Alarmverbänden zu prüfen.

Konkrete Forderung der FDP-Liberalen ist, dass Landesverteidigung modern verstanden wird. Eine ausschliesslich auf die klassische Verteidigung fokussierte Armeestruktur lehnen die FDP-Liberalen ab. Zu den Armeeaufträgen gehören im 21. Jahrhundert auch humanitären Hilfe, Katastrophenhilfe und subsidiäre Sicherungseinsätze. Sie sind nötig, um Sicherheit und Schutz umfassend im Sinn des politischen Begriffes Landesverteidigung zu gewährleisten.

Die drei in der Bundesverfassung verankerten Armeeaufträge müssen grundsätzlich gleichwertig behandelt werden. Die Risiken und Gefahren im Rahmen des modernen Bedrohungsspektrums stellen keine isolierten Phänomene dar. Heutige Konflikte sind Mehrfachkrisen. Die Grenze zwischen Hilfsschutz und Kampfeinsätzen ist fließend.

Die FDP-Liberalen stehen zum Konzept der Sicherheit durch Kooperation und plädieren für eine konsequente Umsetzung dieser Strategie. Die im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 vorgezeichnete Kooperationsstrategie ist konsequent weiterzuführen. Der Kooperationsgedanke umfasst die Kooperation im Inland und auch jene im Ausland mit anderen Staaten und Organisationen. Denn Krisen- und Konfliktverhütung lassen sich oft nur durch gemeinsame internationale Anstrengungen bewerkstelligen.

Bezüglich der Beiträge zur Existenzsicherung plädieren die FDP-Liberalen für zeitlich begrenzte Einsätze bezüglich Katastrophenhilfe, subsidiäre Sicherheitseinsätze sowie luftpolizeilichen Dienste. Zudem muss bezüglich der besseren Abstimmung mit den Kantonen eine enge Sicherheitskooperation zwischen Bund und Kantonen erarbeitet werden. Der Einsatz der Mittel zur Erreichung dieses Ziels erfolgt entsprechend der Gefahrenentwicklung.

Die Durchdiener sollen ein Instrument zur Gewährleistung der Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit der Armee darstellen. Das Durchdienersystem ist ein wichtiges Milizelement, das sowohl Schutz- als auch Bewachungsaufgaben für militärische und zivile Partner übernehmen und auch Einsätze in der Katastrophenhilfe leisten kann. Ausschliesslich auf das Durchdienersystem zu setzen wäre allerdings nicht richtig. Ein Anteil von 30 Prozent wäre deutlich zu hoch. In diesem Sinne ist eine weitere begrenzte Flexibilisierung der Personalkategorien anzustreben. Selbstverständlich muss auch über die Bestandesfrage diskutiert werden, über die Höhe des Durchdieneranteils; dies allerdings nicht zu Beginn der Diskussion über die Sicherheitspolitik unseres Landes.

**Engelberger Edi:** Abschliessend möchte ich einige Anforderungen, die wir an den kommenden Sicherheitspolitischen Bericht stellen, nennen:

1. Wir erwarten eine klare Definition des Begriffs Raumsicherung. Diskussionen über diesen Begriff sind zu beenden.

2. Das Konzept des Aufwuchses muss konkretisiert werden. Aufwuchs bedeutet die Erhöhung des Leistungspotentials der Armee in den Bereichen Personal, Material, Organisation, Ausbildung und Doktrin.
3. Es muss betont werden, dass der Zivilschutz sehr wichtige Dienste in der Bewältigung ausserordentlicher Lagen leistet. Leider ist der Zivilschutz in einzelnen Kantonen «verloren» gegangen. Wir fordern eine Rückverlagerung der Kompetenzen von den Kantonen zum Bund, insbesondere in Bezug auf die Ausbildung und Ausrüstung des Zivilschutzes.
4. Wir erachten eine starke Luftwaffe als unerlässlich. Wir wollen eine rasche Ablösung des Tiger F-5, der Teilersatz soll rasch erfolgen.
5. Wir sind der Ansicht, dass ein Sicherheitsdepartement geschaffen werden sollte. Sollte die Grösse des Bundesrates von 7 auf 9 Mitglieder erhöht werden, würde es bei einer Neuaufteilung der Aufgaben auf Departemente durchaus drinliegen, ein solches Sicherheitsdepartement zu schaffen.

## Diskussion

**VeZ Jean-Luc:** Sind Sie der Ansicht, dass die aktuelle Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den verschiedenen Instrumenten der Sicherheitspolitik die richtige ist? Wo sollte man ansetzen bei einer allfälligen Neuverteilung der Mittel? Sollten beispielsweise der Armee rund 4 Milliarden Franken oder 1,5 Prozent des BIP zukommen, wobei die restlichen Mittel auf die anderen Instrumente der Sicherheitspolitik verteilt würden? Oder sollte man den Prozess anders beginnen und zunächst die Bedrohungslage analysieren und die im Rahmen des Konzepts «Sicherheit durch Kooperation» zur Verfügung stehenden Instrumente evaluieren und im Nachgang die finanziellen Mittel auf die Instrumente verteilen?

**Malama Peter:** (zu VeZ Jean-Luc) Ich werde Sie mit unserer Antwort enttäuschen müssen. Denn die Frage nach dem Finanzbedarf stellt sich unseres Erachtens erst in einer zweiten Phase; ausschliesslich finanzge-

triebene Armeemodelle sind nicht zielführend. Ausgangspunkt für die Ressourcenallokation ist die sicherheitspolitische Beurteilung, welche die Analyse der Bedrohungen und Risiken beinhaltet, aus welcher dann die Sicherheitspolitik der Schweiz abzuleiten ist. Erst wenn diese Beurteilung gemacht ist, sind wir in der Lage, die Aufgaben bzw. die Fähigkeiten zu definieren und den entsprechenden Instrumenten zuzuordnen. Erst wenn die Fähigkeitscluster definiert sind, sind wir in der Lage, Ressourcen wie Finanzen usw. zu definieren, wobei zwingend Aufgaben und Mittel miteinander zu korrelieren haben. Heute sind wir aber erst am Anfang dieses Deduktionsprozesses, der in den vergangenen Jahren unserer Ansicht nach falsch gelaufen ist. Wir sprechen gerne über Mittel und Aufgaben, aber nicht zu Beginn dieses Prozesses.

**Engelberger Edi:** (zu Vez Jean-Luc) Trotz allem möchte ich feststellen, dass wir ganz klar der Ansicht sind, dass die Armee auch in Zukunft, auch nach dem neuen Sicherheitspolitischen Bericht, ihre Aufgaben zu erfüllen haben wird; in etwa in der Form, wie sie sie jetzt zu erfüllen hat. Aus diesem Grund muss der Armee ein Teil des Budgets zugeteilt werden. Dabei gehen wir von einem Wert von zumindest 4 Milliarden Franken aus. Die Diskussionen, die wir in den Sicherheitspolitischen Kommissionen in Bezug auf die zunehmenden Betriebskosten und die Möglichkeiten, Investitionskosten zu senken, geführt haben, leiten uns zur Ansicht, dass die jetzige Tendenz korrigiert werden muss. Wir fordern eine Aufteilung von 50 zu 50 Prozent, was de facto einer Erhöhung des Armeebudgets gleichkommt.

Wir wollen allerdings nicht, dass das restliche Geld einfach so verteilt wird. Wir sind der Ansicht, dass die anderen sicherheitspolitischen Instrumente ebenfalls die Mittel erhalten sollten, die ihnen aufgrund der Analysen zustehen, damit sie die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben bewältigen können.

Das Polizeiwesen ist jedoch eine kantonale Angelegenheit, sodass wir nicht bereit sind, Mittel des VBS abzugeben, damit zusätzliche Polizisten in den Kantonen finanziert werden können.

**Bölsterli Andreas:** Bezüglich des von Ihnen dargelegten komplexen Verständnisses von Sicherheitspolitik, möchte ich anmerken, dass ein solches Vorgehen eine gewisse Verbindlichkeit bedingt. Wie beurteilen Sie das Vorgehen im Sinne dieser sicherheitspolitischen Berichterstattung des Bundesrates ans Parlament? Welches ist die Pflicht des Parlamentes in Bezug auf eine Kenntnisaufnahme oder die Genehmigung durch das Parlament bzw. in Bezug auf eine Verpflichtung des Parlamentes auf seine diesbezüglichen Entscheide?

Wäre es für Sie, die Sie die Vereinfachung der sicherheitspolitischen Führung verbessern wollen, denkbar, die Armee auf zwei Hauptbereiche – Unterstützungsaufgaben und Verteidigungsaufgaben – zu konzentrieren?

**Engelberger Edi:** (zu Bölsterli Andreas) Unserer Ansicht nach sollen die Verteidigungsaufgaben prioritär behandelt werden. Allerdings wollen wir die drei Aufträge nicht gegeneinander ausspielen. Die aktuelle Konstellation hat zu guten Resultaten geführt. Wir haben immer darüber gewacht, dass die Aufgabenbereiche nicht gegeneinander ausgespielt werden, während andere politische Gruppierungen beispielsweise die Friedensförderung hintanstellen wollen.

Bezüglich einer allfälligen Kompetenzverlagerung von der Armee ins Parlament sind wir uns zum jetzigen Zeitpunkt nicht ganz einig; diese Fragestellung muss noch ausdiskutiert werden, im Rahmen der Diskussionen rund um diesen sicherheitspolitischen Bericht. Klar ist, dass keine Kompetenzverschiebung in dem Sinne geschehen darf, dass sich das Parlament in operative Angelegenheiten der Armee einmischt.

**Malama Peter:** (zu Bölsterli Andreas) Es stellt sich die Frage, ob im Rahmen dieses sicherheitspolitischen Berichtes nicht Schlussfolgerungen in Form von griffigen Leitsätzen gezogen werden könnten, die als abgeleitete Erkenntnisse aus einer sicherheitspolitischen Beurteilung zur Vorsteuerung von Gesetzesvorlagen, Ressourcenverlagerungen usw. dienen könnten. Im Fokus solcher Leitsätze würden dann einzelne Bereiche der Sicherheitspolitik stehen. Das Parlament seinerseits muss sich überlegen, wie es verbindlicher über sicherheitspolitisch relevante Themen entscheiden kann, um die Planungsfähigkeit und Einsatzausrichtung der



Armee nicht von Zufälligkeiten und parteipolitischen Spielen abhängig zu machen.

**Engelberger Edi:** (zu Bölsterli Andreas) Mit den vierjährlichen Rüstungsprogrammen haben wir zudem einen ersten Schritt zugunsten der Armee und einer klaren Planung gemacht.

**Eichenberger Corina:** (zu Bölsterli Andreas) Wünschbar wäre sicherlich eine Konzentration der Diskussion, damit das Parlament nicht bei jeder sich bietenden Gelegenheit über eine Armeefrage sogleich die Existenz der Armee in Frage stellen kann. Es wäre also wünschbar einen Weg zu finden, der es ermöglichen würde, die Mitsprache des Parlamentes verbindlich zu gestalten, sodass die Diskussion konzentriert werden könnte.

**Engelberger Edi:** (zu Bölsterli Andreas) Wir halten an der Parlamentsverordnung «Organisation der Armee» fest.

**Thalmann Anton:** (zu Engelberger Edi) Sie haben im Zusammenhang mit dem Georgien-Krieg das Stichwort «Panzerarmeen in Europa» genannt, haben dann aber den feinen Unterschied zwischen dem benachbarten Europa und der weiteren Nachbarschaft gemacht. Welche Schlussfolgerungen für die schweizerische Sicherheitspolitik ziehen Sie aus dieser Differenzierung?

(zu Eichenberger Corina) Welchen Stellenwert räumen Sie der Neutralität in Bezug auf ein vertragliches Beziehungsgeflecht mit der EU, in Bezug auf Rüstungszusammenarbeit oder in Bezug auf friedensfördernde Beiträge ein?

(zu Malama Peter) Letzthin haben Sie in der Fernsehsendung «Der Club» über die Mission Atalanta gesprochen. Die Schweiz würde einen sehr bescheidenen Beitrag leisten. Was versprechen Sie sich davon, wenn die Schweiz sich dennoch an einem solchen Einsatz beteiligt?

**Eichenberger Corina:** (zu Thalmann Anton) Für uns ist die Neutralität ein Mittel der Aussensicherheitspolitik; sie ist ein wichtiger Bestandteil dieser

Politik. Wir sind der Auffassung, dass wir an der Neutralität, wie wir sie heute leben, festhalten sollten. In Bezug auf internationale Allianzen möchte ich festhalten, dass wir uns einen Beitritt zur NATO nicht vorstellen können, wohl aber eine vertragliche Anbindung als Nichtmitglied; es ist auch denkbar, dass wir in der europäischen Sicherheitspolitik einen ähnlichen Weg beschreiten, wie wir ihn auch in anderen Politikbereichen beschreiten. Wichtig wäre auch Zusammenarbeit bezüglich Rüstungsbeschaffung und WK-Ausbildung im Ausland; die FDP-Liberalen befürworten das Obligatorium für solche Ausbildungen im Ausland wie auch die Rüstungszusammenarbeit bei der Beschaffung von Rüstungsgütern. Wir befürworten auch friedensfördernde Beiträge, wie sie gegenwärtig im Kosovo geleistet werden. Generell sollten solche Beiträge insbesondere nicht durch finanzielle Mittel geleistet werden und zudem einen Bezug zur inneren Sicherheit der Schweiz haben.

**Malama Peter:** (zu Thalmann Anton) Ich habe anlässlich der von Ihnen erwähnten Fernsehsendung drei Gründe für einen Beitrag der Schweiz zur Mission Atalanta genannt:

1. Es geht um die Wahrung von wirtschaftlichen Interessen der Schweiz. Als Handelsnation haben wir naturgemäss ein grosses Interesse an geschützten Handelswegen. Insbesondere die Route über den Golf von Aden, durch den Suez-Kanal ins Mittelmeer ist für uns sehr wichtig.
2. Wir haben eine völkerrechtliche Verantwortung wahrzunehmen. Es kann nicht sein, dass sich auf offener See Piratenrecht durchsetzt. Wir haben eine völkerrechtliche Mitverantwortung, dass dies nicht der Fall ist.
3. Wir beteiligen uns auch am World-Food-Programm der UNO, welches die somalische Bevölkerung über den Seeweg zu 90 Prozent versorgt. Auch hier hat die Schweiz eine Verantwortung in einem humanitären Umfeld wahrzunehmen.

Von Bedeutung ist eigentlich nicht, ob die Armee einen Beitrag leisten *kann*. Natürlich kann sie, wenn auch mit gewissen Vorbehalten. Aus diesem Grund ist es an der Politik zu entscheiden.

Bezüglich der militärischen Friedenssicherung fordern die FDP-Liberalen, dass die militärischen Kapazitäten für die Friedensförderung quantitativ und qualitativ ausgebaut werden. Das potentielle Einsatzgebiet solcher Einsätze sollte sich konsequent an den äusseren sicherheitspolitischen Interessen orientieren. Wir sollten eine Diskussion darüber führen, in welchem Interessensraum, in welchem Perimeter wir uns einbringen wollen und können. Es wären hierfür entsprechende Kriterien zu definieren. Auch das muss eine Erkenntnis eines Sicherheitspolitischen Berichtes sein.

**Engelberger Edi:** (zu Thalman Anton) Wenn ich von naher und erweiterter Nachbarschaft spreche, gehe ich von einem Begriff von Nachbarschaft aus, die sich in konzentrischen Kreisen um unser Land zieht.

Meiner Ansicht nach ist es absolut noch möglich, dass es Panzerkriege gibt. Das Beispiel Georgien-Krieg hat bestätigt, dass in der Lagebeurteilung auch diese Art der Auseinandersetzung wahrscheinlich sein kann. Es war überraschend, dass in Georgien diese Art der Auseinandersetzung geführt worden ist, und gerade dieses Überraschungsmoment ist von Bedeutung; darauf müssen wir vorbereitet sein. Die Schlussfolgerung, die ich hieraus ziehe, ist, dass wir nach wie vor Panzerbataillone, Artillerie und die Luftwaffe brauchen, um den Verteidigungsauftrag wahrnehmen zu können. In diesem Zusammenhang ist uns die Abschaffung der Kanistermunition ein Dorn im Auge.

**Greminger Thomas:** (zu Engelberger Edi) Welche Kriterien sollen bei der Definition von Sicherheitsperimetern Anwendung finden? Wie gross ist der Interessensraum der schweizerischen Sicherheitspolitik Ihrer Ansicht nach? Wie Frau Eichenberger zu Recht sagt, bietet die räumliche Entfernung von Krisengebieten keinen Schutz mehr. Daher ist zu fragen, ob dieser Perimeter weiterhin geographisch oder über andere Kriterien wie die Nützlichkeit eines Beitrags der Schweiz an die internationale Gemeinschaft definiert.

(zu Malama Peter) Sie haben betont, dass sich die Weiterentwicklung der Armee an den von ihr zu beherrschenden Fähigkeiten orientieren sollte. Bedeutet das auch, dass das Auslandsengagement zu einem strukturbestimmenden Element werden soll, da dieses verstärkt werden soll?

**Schneeberger Roger:** (zu Malama Peter) Bei USIS haben wir den Konsens erzielt, dass wir uns auf der zivilen Seite auf die normale Lage ausrichten sollten. Würden Sie einen solchen Beschluss in Frage stellen; würden Sie bei den Fähigkeiten, welche die zivile Seite haben muss, weiter gehen?

**Eichenberger Corina:** (zu Greminger Thomas) Wir haben von einer Entgrenzung gesprochen, weil wir davon ausgehen, dass eine Bedrohung nicht von den Staaten in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, sondern eher von Staaten an den Aussengrenzen der EU ausgehen wird. Die räumliche Distanz kann bei der Definition des Perimeters von Bedeutung sein, es wären aber auch andere Kriterien zu berücksichtigen. Der internationale Terrorismus, aber auch die Ressourcenknappheit könnten solche Kriterien sein. Man weiss auch, dass weiter entfernte Konflikte einen Einfluss auf unsere Sicherheit haben können. Es braucht jedenfalls mehrere Kriterien.

**Malama Peter:** (zu Greminger Thomas) Die Streitkräfte dürfen sich in einem internationalen, globalen Spannungsfeld nicht primär auf die Territorialverteidigung ausrichten. Es ist bekannt, dass viele Staaten militärische und auch zivile Anstrengungen unternehmen, um auf drohende oder bereits ausgebrochene Krisen zu reagieren. Wir gehen deshalb davon aus, dass das Aufgabenspektrum der Armee erweitert werden muss. Aus dieser Annahme heraus, haben wir FDP-Liberalen beschlossen, den Ausbau der Bestände im Bereich der PSO voranzutreiben, weil die Milizarmee dazu befähigt werden muss, solche vielfältigen Aufgaben im Rahmen einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik wahrnehmen zu können. Die Sicherheitspolitik der Schweiz hört nicht an der Landesgrenze auf. Aus diesem Grund muss die Entwicklung der Streitkräfte auch die Komponente von Einsätzen im Ausland beinhalten, wobei natürlich auf politi-

scher Ebene darüber diskutiert werden muss, was die Interessensräume sind, in denen solche Truppenkontingente zum Einsatz kommen sollen.

(zu Schneeberger Roger) Diese Frage können wir heute noch nicht abschliessend beantworten. Dies wäre nicht seriös. Die konkreten Fähigkeitscluster leiten sich von den Aufgaben der Armee im Rahmen der Sicherheitspolitik ab. Auch die zivilen Organisationen wie die Blaulichtorganisationen trainieren nicht einfach nur den Normalfall, sondern Szenarien. Man trainiert somit die Fähigkeiten im Hinblick auf die Erfüllung des Auftrags im gesamten Aufgabenspektrum. Der Sicherheitspolitische Bericht wird darzulegen haben, welches die Fähigkeiten sein sollen.

**Engelberger Edi:** Bei den Auslandseinsätzen stellt sich immer die Frage, wo und wie diese Einsätze geleistet werden sollen. Diese entscheidenden Fragen muss man wohl im Einzelfall entscheiden. Die Ausbildung der Armee im Ausland – das sei betont – befürworten wir; es muss die Möglichkeit bestehen, diese Truppen, die in der Schweiz nicht mehr beübt werden können, im Ausland ausbilden zu können.

(zu Schneeberger Roger) USIS ist leider gescheitert. Wir haben auf beiden Seiten Fehler gemacht. Es konnte ein wesentlicher Fortschritt erzielt werden, indem man diese Plattform eingerichtet hat. Wir sind klar der Auffassung, dass die Polizei der Kantone für die normale Lage ausgebildet werden muss. Wir fordern, dass die kantonalen Polizeikorps sich für die normale Lage ausrüsten und vorbereiten, damit sie nicht bei jeder Gelegenheit die Nachbarhilfe beanspruchen oder den Bund um Hilfe bitten.

**Malama Peter:** Bezüglich der Kantonshoheit im Kontext der subsidiären Sicherungseinsätze möchte ich noch etwas ergänzen: Subsidiäre Sicherungseinsätze betreffen per definitionem ausserordentliche Lagen, bei welchen die Armee unterstützend wirkt. Am Beispiel der Botschaftsbewachungen ist aber eine gegenteilige Anwendung feststellbar. Die FDP-Liberalen sind dezidiert der Auffassung, dass Botschaftsbewachungen durch Bestände der Armee nicht dazu dienen sollen, Bestandeslücken bei der Polizei zu füllen. Die Wirtschaft ist nicht mehr bereit, über Jahre hinweg Soldaten zugunsten der zivilen Organe zur Verfügung zu stellen.

Die Kantone haben ihre Bestände so anzupassen, dass das Prinzip der Subsidiarität wirklich nur in ausserordentlichen Lagen zur Anwendung kommt. Dass seit sieben Jahren eine ausserordentliche Lage in diesem Bereich herrschen soll, ist nicht nachzuvollziehen. Ausserordentliche Lagen dauern keine acht bis zehn Jahre!

## Angehörte

Eichenberger Corina	<i>Nationalrätin, Kanton Aargau</i>
Engelberger Edi	<i>Nationalrat, Kanton Nidwalden</i>
Malama Peter	<i>Nationalrat, Kanton Basel-Stadt</i>
Fanzun Jon A., Dr.	<i>Leiter Bereich Fraktion &amp; Politik, FDP. Die Liberalen</i>

## Anhörende

Bölsterli Andreas, Divisionär	<i>Chef des Planungsstabes der Armee, VBS</i>
Catrina Christian, Botschafter Dr.	<i>Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS</i>
Fäh Paul, a NR	<i>Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz</i>
Greminger Thomas, Botschafter Dr.	<i>Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA</i>
Schneeberger Roger	<i>Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</i>
Thalmann Anton, Botschafter Dr.	<i>Stellvertretender Politischer Direktor, EDA</i>
Veiz Jean-Luc, Dr.	<i>Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD</i>

# Grüne Partei der Schweiz

[www.gruene.ch](http://www.gruene.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. Februar 2009

**Müller Geri:** Herzlichen Dank, dass wir uns hier mit Ihnen über Fragen der Sicherheitspolitik austauschen können! Es ist wichtig, dass man eine solche Analyse machen kann, denn – wie ich im Parlament schon oft gesagt habe – es sind oft 200 Meinungen da, was die Sicherheitspolitik der Schweiz angeht.

Ich möchte mit einem Überblick über die Weltsituation beginnen und dann einen Bezug zur Schweiz herstellen.

Wir haben während einer langen Zeit eine bipolare Welt gehabt. Diese ist 1989/1991 aufgebrochen. Dann folgte eine lange Zeit, in der die stärkste Macht – mindestens militärisch gesehen – die USA waren. Heute stellt sich diese Macht nicht mehr so dar. 2008 ist deutlich geworden, dass auch die Russische Föderation und die Volksrepublik China an Einfluss gewinnen.

## Welches sind die Gründe für Konflikte?

Wie Sie wissen, ist die Wirtschaft des Nordens abhängig von Öl und Gas. Diese Abhängigkeit bewegt sich zwischen 70 und 90 Prozent. Die Vorräte an Öl und Gas sind endlich. Wenn man die konventionellen Vorräte anschaut, sind wir vermutlich auf dem Peak. Das bedeutet, dass man diese Rohstoffe unter Kontrolle bringen muss, um auch die Ausbeutung im Griff zu haben. Oder man fragt sich, ob es eine andere Möglichkeit gibt. Ich stelle fest, dass es in der Öffentlichkeit wenig Auseinandersetzungen darüber gibt. Unsere Fraktion hat verschiedentlich versucht, eine Diskussion zu lancieren. Aber in der Öffentlichkeit ist es immer noch ein bisschen ein Fremdthema. Wenn wir die heutigen Konflikte anschauen, stellen wir fest, dass sie zu 90 Prozent in Regionen stattfinden, wo diese Rohstoffe vorkommen (z.B. Naher Osten, Westafrika). Ich denke, dass

man mit einer noch grösseren Aufrüstung eigentlich nur die Sicherheit holen kann, sich an den Quellen zu beteiligen, aber eine Lösung der Situation ist das nicht. Deshalb muss man sich überlegen, ob es nicht eine Alternative gibt.

Parallel dazu muss uns das CO<sub>2</sub>-Problem beschäftigen. Das CO<sub>2</sub>-Problem und der damit zusammenhängende Klimawandel ist ein weiterer Grund für Auseinandersetzungen. Ich erwähne hier nur Darfur und Bangladesch. Die Vertreibung von Menschen, die ich hier anspreche, könnte es eines Tages auch bei uns in Europa geben. Wenn das Meer so anwachsen würde, wie die Forscher ausgerechnet haben, dann würden Holland, Dänemark, Deutschland und Teile von Frankreich zu Gebieten, die man aufgeben müsste.

Wir haben heute Systeme, die sehr verletzlich sind. Ich verweise auf die Idee der stärkeren Nutzung der Atomkraft. Hier haben wir zum einen das Problem des Peak Uran, wenn man die konventionellen Vorräte anschaut; zum andern ist ein Atommeiler ein attraktives Ziel für Anschläge, was eine Katastrophe über ein weites Gebiet verursachen kann. Die Proliferation ist eine Folge der Atomkraft, d.h. wir haben hier ein Sicherheitsrisiko.

Was wir in der Schweiz besonders im Auge behalten müssen, sind erstens die soziale Kohäsion, zweitens die Migration und drittens die Risiken durch die Chemieproduktion.

**Lang Josef:** Wir wünschen uns eine sicherheitspolitische Diskussion, die von Gefahren, Risiken und Bedrohungen ausgeht. Unseres Erachtens ist es falsch, wenn man sagt: Wir haben eine Armee – was machen wir jetzt damit?

Aber ich bin bereit, mich mit diesem Instrument auseinanderzusetzen. Grob gesagt, in einer etwas volkstümlichen Sprache, hat die Armee drei Fronten – erstens die Grenzverteidigung, zweitens die inneren Einsätze und drittens die Auslandseinsätze.

1. Die Grenzverteidigung ist die wichtigste Legitimation für die Armee. Aus unserer Sicht ist diese traditionelle Hauptaufgabe der Armee seit Ende des Kalten Krieges überholt. Heute sind wir im Umkreis von 2000 Kilometern umgeben von Staaten, die wir



als Partner betrachten. Auch jenseits dieses Raumes gibt es keine konventionellen Angriffsarmeen. Ein militärischer Angriff auf unser Land ist deshalb unwahrscheinlich (wir stellen in diesem Zusammenhang auch das Aufwuchskonzept infrage). Wenn wir heute von Macht reden, geht es nicht um territoriale Eroberung bzw. Verteidigung, sondern um Beherrschung, Beeinflussung und Kontrolle – zum Beispiel der Rohstoffe, der Kommunikation und Finanzflüsse. Computer können heute mehr Schaden anrichten als Panzer.

2. Zu den inneren Einsätzen: Wie Sie wissen, lehnen wir Einsätze der Armee wie beispielsweise bei der EURO 08 ab. Dafür haben wir die Polizei. Wir lehnen die Armee auch ab als Konkurrentin des lokalen Gewerbes. Die Terrorismusgefahr besteht. Wir fragen uns einfach: Was kann die Armee gegen Terrorismus machen? Präventiv sehen wir keine Möglichkeit. Was in Walenstadt geübt wurde, erinnerte an Situationen im Irak und in Afghanistan, aber wie die NZZ richtig festgehalten hat, geht es in der Schweiz nicht darum, gegen aufständische Organisationen zu kämpfen. Sinnvoll finden wir hingegen den Katastrophenschutz. Nur: Braucht es dafür Gewehre, Panzer und Kampfjets?
3. Zu den Auslandseinsätzen: Von 1995 bis 2002 hat es so ausgesehen, als könnten die Auslandseinsätze zu einem wichtigen neuen Betätigungsfeld der Armee werden. Heute sind weniger als 300 Leute im Ausland (etwa 2 Promille des Armeebestandes). Ich glaube, es ist nicht übertrieben, wenn ich sage, dass die Diskussion über Auslandseinsätze vor allem eine Diskussion ist. Ausdruck dieser Offensive damals war beispielsweise 1996 der Beitritt zu «Partnership for Peace» oder 2001 das Ja zur Revision des Militärgesetzes. Seit 2003 ist die Ausweitung der Auslandseinsätze eigentlich blockiert. Die Linke hat viel zu dieser Blockade beigetragen. Der Irak-Krieg hat bei ihnen zu einer Wende geführt («kein Blut für Öl!»). Ich glaube, hier liegt der Hauptgrund für diese Blockade. Nicht zu vergessen ist die militärische Marginalisierung der UNO durch die NATO. Das erschwert die Auslandseinsätze zusätzlich. Kommt dazu, dass die gesetzlichen Schranken aus dem Jahr 2001 immer bedeuten-

der werden. Ich erinnere an die Frage des UNO-Mandats oder an das Verbot, an Kampfhandlungen teilzunehmen. Im Zusammenhang mit der Armeekrise konnte man in der «NZZ» Folgendes lesen: «Und schliesslich wäre beizufügen, dass die schweizerischen gesetzlichen Schranken es praktisch verunmöglichen, in einem Umfeld aktiv zu werden, in dem zwischen Friedenserhaltung und Kampfhandlungen keine Trennlinie mehr gezogen werden kann.» Ich denke, wir sind uns einig, dass eine Gesetzesänderung in der Bevölkerung keine Chance hätte. Eine Ausweitung der Auslandseinsätze ist meines Erachtens für die sichtbare Zukunft nicht realistisch.

### **Wie soll aus unserer Sicht eine Sicherheitspolitik aussehen?**

Die Neutralität bietet eine grosse Chance, sowohl für die Sicherheit unseres Landes als auch für die Stärkung der globalen Sicherheit. Neutralität ist kompatibel mit der UNO, denn die UNO ist ein Bund. Neutralität ist aber nicht kompatibel mit der NATO, denn die NATO ist ein Sonderbund. Neutralität ist kompatibel mit einer Politik, welche die Stärke des Rechts gegenüber dem Recht des Stärkeren durchsetzen will. Zu diesem Ausgangspunkt gehört natürlich die Distanz zu Armeen, die Krieg führen. Als Alternative sehen wir die UNO. Dieses universelle Organ muss gestärkt werden. Da muss die Schweiz wieder einen grösseren Beitrag leisten. Die Schweiz soll grundsätzlich auf militärische Auslandseinsätze verzichten. Ausnahmen sehen wir bei UNO-Missionen. Die Schweiz soll sich auf die zivile Friedensarbeit konzentrieren (Früherkennung von Konflikten, Minenräumung). Das wäre ein richtiges Nischenprodukt. Das Geld, das die Schweiz bei Militärausgaben einsparen kann, soll in die Entwicklungspolitik und in die Katastrophenhilfe gehen. In diesem Zusammenhang sehen wir einen starken Ausbau des Katastrophenhilfekorps sowohl im Inland wie im Ausland. Die Schweiz soll die Bestrebungen für den Atomabbau unterstützen. Dazu gehört sicher auch, dass die Schweiz keine Waffen in Konfliktgebiete liefert. Zu unserer Sicher-

heitspolitik gehört auch, dass wir unabhängig werden von Rohstoffen, die aus solchen Gebieten kommen.

**Recordon Luc:** Les menaces classiques sur notre sécurité ont changé profondément depuis la chute du Mur de Berlin. Le risque d'une guerre classique mettant en jeu les forces terrestres et aériennes dans de grandes batailles de chars et de fantassins, d'une part, et de chasseurs ou bombardiers, d'autre part, a décliné considérablement; nous sommes bien loin de l'époque de la percée des Ardennes ou du Grand cirque de Pierre Clostermann. Même le genre d'attaque que l'ont pouvait craindre pendant la Guerre froide, y compris le lancement de fusées stratégiques ou tactiques, s'est passablement éloigné.

En revanche, certaines tâches bien définies, comme la protection sectorielle d'installations sensibles (nucléaires, informatiques, etc.), impliquant notamment au sol de monter la garde et d'assurer une police de l'air, demeurent. Toutefois, il s'agit précisément d'objectifs relevant par nature plutôt d'une mission policière que militaire. Cette mutation a aussi des conséquences importantes sur les besoins en armement: les chars et blindés légers ont grandement perdu de leur utilité, tout comme une aviation de combat performante.

Parallèlement de nouvelles nécessités se sont fait jour. C'est ainsi que l'aide au déminage ou en cas de catastrophe naturelle ou industrielle suppose des moyens proches de ceux dont dispose déjà l'organisation militaire classique.

Parmi les autres menaces nouvelles, la prévention du terrorisme se prête mal à une réponse militaire ou à l'usage de moyens qui soient du ressort de l'armée. C'est bien davantage une politique intérieure et étrangère de tolérance, de solidarité et d'universalité qui peut nous protéger.

Dans le même ordre d'idées, une politique active et conséquente de neutralité au sens des art. 173 et 185 de la Constitution fédérale, sera d'un grand secours. Elle implique, même au niveau des apparences, de se limiter strictement à des missions mises en place sous l'égide de l'ONU et non de l'OTAN ou de l'Union européenne. De même, la mise en valeur du génie propre de la Suisse dans l'intermédiation et la résolution des conflits et de leurs conséquences – tout particulièrement grâce à l'appui

apporté au CICR – demeure un pilier fondamental qui nous fournira une certaine garantie de sécurité.

Dans l'ensemble, il ne faut donc pas hésiter à prendre acte du changement fondamental des circonstances déterminantes pour la politique de défense et à adapter profondément les outils correspondants.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Wenn ich versuche, Ihre Ausführungen zusammenzufassen, würde ich sagen, Sie sind für die dauernde und unbewaffnete Neutralität.

Herr Lang, Sie haben jetzt den Fokus auf die Armee gelegt und einige Konsequenzen für die Aussenpolitik aufgezeigt. Gibt es für die anderen Instrumente der Sicherheitspolitik ähnlich markante Rezepte wie für die Armee?

**Lang Josef:** (zu Catrina Christian) Der Begriff «dauernde Neutralität» erinnert an die alten Geschichtsbilder zu einer Zeit, als man noch an die Ewigkeit glaubte. Wir sagen: Für die Zeit, für die wir überhaupt Aussagen machen können, ist die Neutralität – in einem aktiven und offenen Sinn – ein sinnvolles Konzept. Die Neutralität dient nicht nur uns, sondern der Welt überhaupt.

Wir waren in unseren Ausführungen etwas armeezentriert, weil wir versucht haben, Ihre Fragen zu beantworten. Die Armee steht in dieser Debatte ja auch stark im Zentrum. Ich würde sagen, der Katastrophenschutz muss wirklich ausgebaut werden. Wie wir wissen, wird es aufgrund der Klimaerwärmung immer mehr Katastrophen geben. Die Alpentäler sind ein sehr verletzliches Gebiet. Die Schweiz wird in Zukunft einen viel besseren Katastrophenschutz brauchen. Diesen Katastrophenschutz können wir auch weltweit einsetzen. Was den Zivilschutz betrifft, anerkennen wir, dass er sich stark verändert hat. Er hat sich entmilitarisiert. Diesbezüglich sind weitere Verbesserungen anzustreben. Die Probleme, die uns bevorstehen, rufen nach zivilen Antworten, nicht nach militärischen. Deshalb glauben wir, dass der Zivilschutz durchaus eine sinn-

volle Funktion haben kann. Sicherheitspolitik heisst für uns vor allem Friedenspolitik.

**Müller Geri:** Meine Ausführungen waren bewusst nicht armeezentriert. Bei den Themen, die ich angesprochen habe, hat die Armee kein Rezept. Eine der zentralsten Fragen ist meines Erachtens die Frage der Energiepolitik. Letztlich drehen sich alle Konflikte um die Problematik der Rohstoffe. Wenn man einmal aufzeigen würde, wie man mit einem Minimum an Energie leben kann, ohne auf Komfort verzichten zu müssen, dann würden die Gelüste auf diese Rohstoffe zurückgehen. Deshalb sind neue Energiekonzepte dringend nötig.

**Thalmann Anton:** Ich erlebe immer wieder in Kommissionen, dass die Grünen mit der grossen Partei stimmen und damit Koalitionen schaffen, die der Mitte das Wasser abgraben. Heute ist bei mir etwas Hoffnung aufgekommen, als ich Herrn Lang zugehört habe. Wenn ich ihn richtig verstanden habe, würde er, was die Blauhelmoperationen betrifft, mit sich diskutieren lassen. Ist das eine generelle Tendenz bei den Grünen?

**Lang Josef:** (zu Thalmann Anton) Wir haben vor der letzten Dezember-Session ein Papier herausgegeben, in dem wir dargelegt haben, dass wir gegen militärische Auslandseinsätze sind. Ausnahmen sehen wir bei UNO-Missionen. Wir sind aber nicht für jeden denkbaren Einsatz. Man muss von Fall zu Fall entscheiden und sich fragen: Macht es Sinn, dass sich Schweizer Soldaten an dieser konkreten UNO-Mission beteiligen? Die Demokratische Republik Kongo ist zum Beispiel ein schwieriges Gebiet. Das heisst nicht, dass wir im konkreten Fall alle der gleichen Meinung sind. Der konzeptionelle Hintergrund ist folgender: Die UNO ist kompatibel mit Neutralität, weil sie ein Bund ist. Die NATO ist nicht kompatibel mit Neutralität, weil sie ein Sonderbund ist. Die Geschichte der letzten zehn Jahre zeigt, welche Bedeutung diese Frage hat. Der Irak-Krieg wurde nicht nur aus militärischen Gründen zu einem derartigen Desaster. Die Tatsache, dass die Amerikaner keine universelle Legitimität hatten, war mindestens so bedeutend wie die militärischen Fehlkalkulationen.

**Zwahlen Pedro:** Sie haben eine Abgrenzung zwischen UNO und NATO gemacht. Nun gibt es ja noch die Europäische Union. Wie sehen Sie militärische Auslandseinsätze in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union?

**Lang Josef:** (zu Zwahlen Pedro) Das Problem mit der Europäischen Union ist unter anderem, dass sie notfalls auch ohne UNO-Mandat handelt. Bei der irischen Diskussion neulich, als das Nein herauskam, war das ein wichtiges Thema. Wenn man die internen EU-Papiere liest, stellt man fest, dass wieder alte Kolonialstrategien gelten. Das macht uns natürlich sehr skeptisch. Die Europäische Union ist nicht die NATO. Aber die Europäische Union ist das Gebilde eines ganz bestimmten Teils der Welt, sie ist nicht eine universalistische Organisation. Mit anderen Worten: Die Europäische Union erfüllt die normative Voraussetzung, welche die UNO hat, nicht.

**Scholl Willi:** Ich gehe davon aus, dass der Katastrophenschutz Ihrer Meinung nach auch im Sicherheitspolitischen Bericht erscheinen muss. Sie haben gesagt, man müsse von den Risiken ausgehen. Könnten Sie mir sagen, was Sie diesbezüglich vom Sicherheitspolitischen Bericht erwarten?

**Müller Geri:** (zu Scholl Willi) Die sicherheitspolitische Analyse geht von den klassischen Risiken aus und versucht, diesen mit den bekannten Institutionen zu begegnen. Ich erwarte, dass man in dieser Analyse auch sagt, dass wir ein risikoreiches Verhalten haben und dieses anders angehen müssen. Analog zu einem Gesundheitsbuch: Zuerst wird beschrieben, was ein risikoloses Verhalten wäre, was wir bei einer bestimmten Krankheit alles tun können, und im letzten Kapitel verweist man auf die Medikamente und Operationen, die in Betracht zu ziehen wären, falls das alles versagt. Ich stelle mir eine Art Handbuch vor, in dem diese Risiken beschrieben werden. Bei der Sicherheit ist die Prävention extrem wichtig.

**Recordon Luc:** (à M. Scholl Willi) En ce qui concerne les risques naturels, on devrait mettre l'accent sur la prévention par la recherche. Nous

avons nos disponibilités pour un certain nombre de risques qui peuvent être mobilisées davantage. Cela me paraît important, surtout en ce qui concerne le risque sismique dans notre pays.

**Fäh Paul:** Ich habe nicht ganz verstanden, wie die Grünen die Sicherheitspolitik sehen. Jedenfalls entspricht das Sicherheitsverständnis der Grünen nicht ganz der offiziellen Definition. Es würde mich interessieren, wie Ihre Definition der Sicherheitspolitik lautet. Die Definition muss staatspolitisch tauglich sein, d.h. man kann nicht noch andere Dinge einbeziehen, man muss einzig und allein von Sicherheitspolitik sprechen. Damit will ich nicht sagen, die anderen Dinge seien nicht wichtig, aber wir kommen nicht weiter, wenn wir alles miteinander vermischen.

Das Ganze hängt ja vom Menschen ab. Der Mensch ist bekanntlich ein sehr unvollkommenes Wesen – begrenzt im Denken, begrenzt im Handeln. Das zeigen nicht zuletzt die vielen Krisen. Das wird auch so bleiben. Kriege gab es seit jeher. Es wird sie auch weiterhin geben. Teilen Sie diese Auffassung?

**Lang Josef:** (zu Fäh Paul) Selbst Immanuel Kant, der Autor des «ewigen Friedens», hat gesagt: «Der Mensch ist aus krummem Holz geschnitzt.» Ich glaube, das pazifistische Denken ist nicht nur nachvollziehbar, wenn man von einem anthropologischen Optimismus ausgeht. Pazifismus ist noch wichtiger, wenn man von einem anthropologischen Pessimismus ausgeht, denn Waffen sind in den Händen schlechter Menschen noch gefährlicher als in den Händen guter Menschen.

Zu Ihrer ersten Frage: Was man bei der Definition der Sicherheitspolitik nicht vergessen darf, ist die Energiesicherheit. Sicherheitspolitisch ist das ein ganz wichtiges Kriterium. Ein weiteres Kriterium ist die Gewalt bzw. die Gewaltverhinderung. Da die Welt ein Dorf geworden ist, schlagen die Folgen von Gewalt irgendwo auf der Welt viel schneller aus. Deshalb sollte man den Begriff schon etwas ausweiten. Ich würde jedoch nicht so weit gehen und sagen, dass auch noch die soziale Sicherheit dazugehört. Soziale Sicherheit hat zwar mit sozialem Frieden zu tun, aber da würde ich eine Abgrenzung machen.

**Müller Geri:** (zu Fäh Paul) Sie sagen, Kriege gab es seit jeher, es wird sie auch weiterhin geben. Die Anzahl Tage, an denen es keinen Krieg gab, ist aber wesentlich grösser! Für mich geht es um folgende Frage: Wie kann man eine friedliche Gesellschaft aufbauen? Heute geht man von der Frage aus, wie man sich selbst möglichst wenig verletztlich und den Gegner möglichst bedrohen kann. Die Idee muss doch sein, ein Beispiel zu bringen, wie man eine friedliche Gesellschaft aufbauen kann! Ich denke, damit muss man sich beschäftigen.

### Angehörte

Lang Josef, Dr.

*Nationalrat, Kanton Zug*

Müller Geri

*Nationalrat, Kanton Aargau*

Recordon Luc

*Conseiller aux Etats, Canton Vaud*

### Anhörende

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

Scholl Willi

*Direktor Bundesamt für Bevölkerungsschutz, VBS*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*



# Schweizerische Volkspartei (SVP)

[www.svp.ch](http://www.svp.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. Februar 2009

**Perrin Yvan:** J'aimerais vous remercier de votre invitation à ces auditions concernant la politique de sécurité de notre pays, politique de sécurité au sens large. C'est un sujet qui nous préoccupe depuis fort longtemps. Nous avons fait un certain nombre de propositions, au niveau de l'armée, de la police, de la justice ou de notre ordre juridique, et nous sommes très heureux de voir que ces préoccupations sont prises en compte au plus haut niveau, de façon à réactualiser le concept que nous avons de notre sécurité. Nous nous réjouissons déjà du résultat de ces auditions.

Nous sommes venus à trois aujourd'hui. Je vous présente Mme Miriam Dagai, collaboratrice scientifique au sein de notre secrétariat général. Nous avons également M. le conseiller national Ulrich Schlüer qui s'occupe de questions de sécurité au sein du groupe spécialisé de notre parti. Et pour ma part, je représente le côté romand de la chose. Je suis conseiller national et leader du groupe UDC au sein de la Commission de politique de sécurité.

Je donne la parole à M. Schlüer.

## Sicherheitspolitische Trends für die kommenden fünf bis fünfzehn Jahre

**Schlüer Ulrich:** Die Gegenwart ist vor allem von Unwägbarkeiten geprägt. Jeder Versuch, die Entwicklung der Welt auf fünfzehn Jahre hinaus vorausbestimmen zu wollen, ist zum Scheitern verurteilt. Die Krise auf den Finanzmärkten hat sich innert weniger Wochen zu einer schweren Weltwirtschaftskrise ausgeweitet, in deren Folge Erschütterungen und überraschende Entwicklungen in einem Ausmass Tatsache werden, das nicht vorausgesehen wurde und das weiterhin nicht voraus-

gesehen werden kann. Die Welt erlebt insgesamt einen tiefgreifenden Wandel mit heute noch nicht überblickbaren Konsequenzen. Prognosen für einen Zeitraum von mehreren Jahren werden auch nicht annähernd Bestand haben.

Sicher ist nur: Die Armee hat auch in einer Phase tiefgreifenden Wandels jederzeit auf Bedrohungen Antwort zu geben. Sie muss auch vor sich plötzlich ändernden, vor plötzlich neu auftauchenden Bedrohungen bestehen können. Es wäre in dieser Situation völlig falsch, sich auf eine fixe Zukunftsvorstellung festzulegen und die Armeepflicht auf diese fixe Vorstellung auszurichten. Die Gegenwart und die nächste Zukunft werden von Überraschungen und Wechselfällen geprägt sein. Darauf hat sich die Armee einzustellen.

## **Die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren**

Die eigentliche, jederzeit aktuelle Bedrohung heisst Überraschung. Die Schweiz muss sich so wie die gesamte Menschheit auf ausserordentliche, unerwartete Wechselfälle einstellen, die allenfalls in rascher Abfolge Tatsache werden können. Diese Wechselfälle haben auch sicherheitspolitische Dimension. Landesregierung und Armeeführung haben entsprechend rasche Antworten – auch sicherheitspolitische Antworten – auf sich gegebenenfalls überstürzt einstellende Veränderungen und daraus resultierende Bedrohungen zu finden. Drängen sich Massnahmen auf, dann muss die Armee in der Lage sein, diese rasch zu treffen.

## **Sicherheitspolitik heute**

Die sicherheitspolitische Hauptanstrengung muss folglich darauf ausgerichtet werden, dass die Verantwortungsträger in Regierung und Armee auf – ohne nennenswerte Vorwarnung – eintretende Überraschungen zügig und richtig zu reagieren in der Lage sind. Die Führungsverantwortlichen in Staat und Armee müssen intensiv auf die schwierige Aufgabe trainiert werden, selbst angesichts äusserst überraschend eintretender Entwicklungen Entscheidungs- und Führungsfähigkeit zu behalten.

Falsch wäre es, sich angesichts solcher Herausforderung auf einen einzigen Fall einzustellen, den man aus einer eingeeengten Lagebeurteilung heraus als den wahrscheinlichsten Fall anzunehmen bereit ist. Solches Denken verleitet allzu rasch dazu, den bequemsten Fall als den wahrscheinlichsten einzustufen. Statt auf den wahrscheinlichsten Fall hat sich die Armee und ihre Führung vielmehr auf den schwierigsten Fall einzustellen. Die Armee muss angesichts der von Wechselfällen bestimmten Gegenwart insbesondere auf das Bestehen auch im schwierigsten Fall ausgerichtet, ausgerüstet und ausgebildet werden. Eine Armee, die im schwierigsten Fall besteht, bewältigt auch einfachere Fälle.

Vom Aufwuchsdenken ist endgültig Abschied zu nehmen. Zeit für Aufwuchs besteht in solchen Lagen kaum. Die Armee ist in Bereitschaft, wenn sie aus dem Stand auf überraschende Ereignisse und Entwicklungen angemessen reagieren kann.

Handlungsfähigkeit statt Kooperation: In einer von Wechselfällen und Überraschungen geprägten Zeit, in der sich Bedrohungslagen gegebenenfalls rasch verändern, insbesondere innert kürzester Zeit verschärfen können, ist gewiss keine grosse Armeereform ins Auge zu fassen, welche die Armee zu einem unflexiblen Konstrukt werden liesse. Vielmehr ist die Ausbildung in der Armee gezielt darauf auszurichten, in Kader und Mannschaft das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass Gefahr hauptsächlich aus der Überraschung droht. Die Armee ist darauf auszubilden, auf bedrohliche Überraschung rasch und richtig reagieren zu können. Das lernt die Armee nicht im Rahmen einer Reform, das lernt sie in anforderungsreichen Übungen, die von realen Szenarien mit erheblichem Überraschungspotential auszugehen haben. Handlungsfähigkeit der Armee setzt moderne, auftragsbezogene Bewaffnung und Ausrüstung (inkl. Luftwaffe) voraus. Der bedrohungsgerechten Ausrüstung und Bewaffnung ist umso grössere Bedeutung beizumessen, als die Schweiz über eine kaum mehr nennenswerte eigene Rüstungsindustrie verfügt. Auch in diesem Zusammenhang ist der Begriff «Aufwuchs» aus dem militärischen Vokabular zu streichen.

## Bedeutung der Neutralität

In Epochen jederzeit drohender strategischer Überraschung gewinnt konsequent gehandhabte Neutralitätspolitik für die Schweiz an Bedeutung. Die Landesregierung hat der Glaubwürdigkeit konsequent gehandhabter, gegen aussen grösste Zurückhaltung zeigender Neutralitätspolitik ausgeprägte Sorgfalt angedeihen zu lassen. Durch konsequente Nicht-Parteinahme in internationalen Konflikten hat der Bundesrat die Schweiz davor zu bewahren, ungewollt in solche Konflikte hineingezogen zu werden.

Die Schweizer Neutralität ist einzigartig, denn sie ist immerwährend, bewaffnet, seit 1815 völkerrechtlich anerkannt, integral und bündnisfrei. Seit 1991 ist die Schweizer Regierung aber daran, die Neutralitätspolitik immer mehr auszuhöhlen und auf ein abstraktes und blutleeres Neutralitätsrecht zu reduzieren. Aussenpolitischer Aktivismus wird mit Begriffen wie «aktive Neutralität» beschönigt – ohne Rücksicht auf das Ansehen der Schweiz und nur um der Medienaufmerksamkeit Willen. Dies bedroht die seit 1515 bestehende schweizerische Neutralität und dadurch auch die Sicherheit der Schweiz ernsthaft.

## Grundstrategie

Eine Armee, die jederzeit in der Lage sein muss, strategischen Überraschungen erfolgreich zu begegnen, ist auf ein Maximum an Handlungsfreiheit angewiesen. Diese Handlungsfreiheit hat die Landesregierung durch konsequent verfolgte Neutralitätspolitik zu sichern. Das heisst auch Abschiednehmen von Konzepten der Kooperation. Denn Kooperation bindet. Im Ernstfall heisst Kooperation, dass sich kleinere, mit weniger Mitteln am Krisenort anwesende Partner den stärkeren Partnern unterstellen müssen. In einem Kooperationskonstrukt befiehlt in der Stunde der Krise der Stärkste, nicht der Kleinste. Der Kleinere verliert dabei – unter Umständen in nicht hinnehmbarem Ausmass – an Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit. Das beeinträchtigt ihn in der Reaktion auf strategische Überraschung. Kooperation kann nur letztes Mittel im Rahmen der Existenzsicherung sein.

## Die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz

Die Schweiz verteidigt ihre Unabhängigkeit, ihre Eigenständigkeit, ihre Selbstbestimmung im Rahmen der direkten Demokratie. Eigenständigkeit und direkte Demokratie sind Pfeiler der Freiheit ihrer Bürger. Die Erhaltung eigenständiger Handlungsfähigkeit muss das Ziel aller Sicherheitspolitik sein.

Die Schweiz hat nie die Aufgabe, einen Krieg zu gewinnen. Sie darf im Falle eines Angriffs nur nicht verlieren. Sie muss all jenen, die aggressive Gelüste gegen die Schweiz hegen, zeigen, dass der Eroberungspreis zu hoch ist, dass sich ein Angriff auf die Schweiz nicht lohnt – mit was für Mitteln er auch vorbereitet worden sein sollte.

Damit die Schweiz auf alle Wechselfälle bestmöglich vorbereitet ist, ist sie angewiesen auf einen Nachrichtendienst, der künftig unabhängiger als in der Vergangenheit Aufklärung zu betreiben hat. Dies auf der Grundlage klarer Aufträge, die dem Nachrichtendienst vom Bundesrat bzw. dessen Sicherheitsausschuss zu erteilen sind.

**Auftragsorientierte Führung:** In der Bundesverfassung sind in allgemeinen Formulierungen die Aufgaben festgehalten, welche die Schweizer Armee zu erfüllen hat. Darauf aufbauend erteilt die Landesregierung aufgrund der aktuellen Entwicklung und den daraus resultierenden Sicherheitsbedürfnissen die konkreten Aufträge an die Armee mit klar vorgegebenen Zielen, über deren Erfüllung die beauftragten Kommandanten Rechenschaft abzulegen haben.

**Beweglichkeit als Antwort auf die strategische Überraschung:** Damit Armeeführung und Armee im Ernstfall auch gegenüber in Art und Ausmass völlig überraschenden Entwicklungen zu bestehen vermögen, ist die Ausbildung von Armeespitze und Landesregierung in strategischer Lagebeurteilung zu intensivieren. Diese Fähigkeit muss in Übungen, die von realistischen Szenarien mit hohem Überraschungspotential ausgehen, laufend intensiv geübt werden. Dabei geht es keineswegs darum, die Illusion zu verbreiten, dass Überraschungen voraussehbar seien. Vielmehr muss jedem militärischen und zivilen Verantwortungsträger in Sicherheitsbelangen mit Nachdruck das Bewusstsein vermittelt werden, dass auch angesichts sehr überraschender Entwicklungen oder chaoti-

scher Verhältnisse als Folge eines Überraschungsschlags Handlungs- und Kommandofähigkeit bewahrt werden müssen. Diese Fähigkeit ist im Blick auf denkbare Ernstfälle intensiv zu trainieren.

Jeder höhere Offizier der Armee muss bezüglich Führungs- und Kommandofähigkeit angesichts strategischer Überraschungen regelmässig getestet werden, damit erkannt wird, wer die anspruchsvollste militärische Herausforderung, Führung im Kampf, auch unter schwierigsten Umständen beherrscht.

## **Aufgaben der Armee**

Bereitschaftsarmee: Die Schweizer Armee muss als gut ausgebildete Milizarmee höchstmögliche Bereitschaft auch angesichts von Überraschungen nicht vorausgesehener Dimension gewährleisten können. Dies wird nicht erreicht mit einer weiteren Armeereform. Dies wird viel eher erreicht durch intensive, auf realistische Szenarien mit hohem Überraschungspotential abgestützte Übungen. Physische und psychische Beweglichkeit von Kader und Mannschaft muss Ausbildungsziel auf allen Stufen der Armee sein.

Es ist dafür ein spezielles, verwaltungsunabhängiges Gremium zu schaffen, das solche Übungen sowohl für Kader und Mannschaft der Armee, regelmässig aber auch unter Einbezug der Verwaltung, sicherheitsrelevanten Infrastrukturbetrieben (Kommunikation, Energie usw.) und Mitgliedern der Landesregierung plant – sowohl für Stabsübungen als auch für Volltruppenübungen. Angesichts der Komplexität strategischer Bedrohungen sind auch Übungen jener Dimension vorzusehen, die früher als Gesamtverteidigungsübungen bezeichnet worden sind, in denen Verantwortungsträger weit über die Armee hinaus anhand von komplexen Bedrohungsszenarien beübt werden.

Die Auswertung solcher Übungen hat mit höchster Sorgfalt zu geschehen. An dieser Auswertung sind zwei neu ins Leben zu rufende, personell begrenzte Arbeitsgruppen zu beteiligen, die unmittelbar dem Chef VBS zu unterstellen sind. Die eine Arbeitsgruppe entwirft, ausgerichtet auf die sich rasch wandelnden äusseren Bedingungen und Bedrohungen,

die «ideale Armee» für die Schweiz – völlig unbeeinflusst von Sachzwängen und Realitäten, welche die Armee von heute mehr oder weniger stark einengen und bestimmen. Aufgabe der zweiten Arbeitsgruppe ist es, konkrete Vorschläge zuhanden des VBS-Chefs zu erarbeiten bezüglich schrittweise Anpassung bzw. Verbesserung der Armee im Blick auf den identifizierten Idealzustand. Auf diese Weise müssen aus Übungen gewonnene Erkenntnisse in die Tat umgesetzt werden.

Die oberste Aufgabe der Armee muss die Verteidigung der Schweiz und ihrer Bevölkerung sein. Eine einsatzfähige Armee trägt weiter zur Kriegsverhinderung und Friedenserhaltung im Land bei. Die im heutigen Abs. 4 des 1. Art. MG festgehaltenen Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen sind neutralitätspolitisch fragwürdig und sollten daher gestrichen werden.

Das sind unsere Hauptausführungen. Erlauben Sie mir, noch ein paar weitere Themen anzusprechen.

**Mängelbehebung:** Die Armee von heute – das haben sowohl die Mängelliste des VBS als auch die Auswertung der Übung «STABILO» bewiesen – ist mit schwerwiegenden Mängeln behaftet, die ihre Bereitschaft und Einsatzfähigkeit, insbesondere mit Blick auf überraschende Entwicklungen, ernsthaft infrage stellen. Die Behebung dieser Mängel ist unverzüglich und mit aller Konsequenz an die Hand zu nehmen. Der Mängelbehebung ist dabei Priorität vor allem anderen, insbesondere von kostspieligen Auslandseinsätzen, einzuräumen.

**Ausbildungsverantwortung – Einsatzverantwortung:** Die (gesetzwidrige) Trennung von Ausbildungsverantwortung und Einsatzverantwortung ist zu beseitigen. Der Kommandant, der seine Truppe gegebenenfalls in schwierigste, von Unwägbarkeiten und Überraschungen geprägte Einsätze zu führen hat, muss auch die volle Verantwortung für die Ausbildung seiner Truppe übernehmen. Nur dann weiss er, was er seiner Truppe im Ernstfall zumuten kann. Und eine Truppe, die in von bedrohlichen Überraschungsschlägen geprägten Situationen Höchstleistungen erbringen muss, erbringt diese Höchstleistungen nur, wenn sie volles Vertrauen in die Kompetenz ihrer Führung hat. Dieses Vertrauen kann sie nur aufbauen, wenn sie die Kompetenz ihrer Führung bereits in der Ausbildung erfahren hat. Nur eine gewachsene Truppe, die in

gemeinsam bewältigten Übungen gegenseitigen Verlass erfahren hat, ist Einsätzen, die von gefährlichen Überraschungen geprägt sind, gewachsen. Wenn die Armeeführung die Miliz weiterhin von der wichtigsten Armeeaufgabe in Friedenszeiten, nämlich von der Ausbildung der Truppe zu bedrohungsgerechter Bereitschaft ausschliesst, vergrössert sie die Lücken im Milizkader – ein unverzeihlicher Fehler.

WK-Einjahresrhythmus ist durchzusetzen: Mit der Armee XXI wurde bezüglich WK-Pflicht der Einjahresrhythmus wieder gesetzlich verankert. Durchgesetzt wurde er bisher aber nicht. Dieser schwere Mangel muss unverzüglich behoben werden. Wird dieser Einjahresrhythmus weiter vernachlässigt, wird die Ausbildung der Armee zu bedrohungsgerechter Bereitschaft zur Farce. Das bedeutet auch, dass das Milizkader der Armee den Rücken kehrt. WK-Verbände verlieren ihre Einsatztauglichkeit. Jährlich neu zusammengewürfelte Einheiten entwickeln jenen inneren Zusammenhalt nicht, der zur Bewältigung anspruchsvoller, von Überraschungen geprägter Einsätze befähigt. Der WK-Betrieb gemäss Armee XXI sieht vor, dass die aktiven Einheiten der Armee durch Abgang des ältesten und Neuzugang eines jungen Jahrgangs jährliche Wechsel eines Fünftels ihres Gesamtbestandes erleben. Mehr Wechsel beeinträchtigt die Qualität der Truppe. Die gesetzliche Bestimmung, die Kontinuität in den Verbänden sicherstellen will, ist endlich durchzusetzen.

Logistik: Das aktuelle Logistikdesaster ist rasch und energisch zu beheben. Angesichts der aktuellen Bedrohungslage ist Dezentralisation sowohl der Armeeaufstellung als auch der Armeeversorgung, also der Logistik, die strategisch richtige Antwort. Die Armeespitze hat alle Kräfte aufzubieten, die Versorgung der Truppe auch unter schwierigen Umständen sicher zu gewährleisten.

Führbarkeit der Armee: Die Auswertung der Übung «STABILO» hat gezeigt, dass die allzu stark von elektronischen Führungssystemen abhängige Armeeführung ihre Aufgabe nicht zur Zufriedenheit erfüllen kann. Es ist unabdingbar zu gewährleisten, dass die Armee auch führbar bleibt, wenn Elektronik und/oder Versorgung durch Elektrizität ausfallen. Bezüglich Einsatztauglichkeit von FIS-Heer ist den Sicherheitskommissionen ein ungeschminkter Zwischenbericht zu dessen Funktionsfähigkeit zu unterbreiten.



Regionale Verankerung statt Modularität: Gegenüber Bedrohungen aus strategischer Überraschung ist zeitgemässe Verteidigung mit gewachsenen, festen Verbänden die richtige Antwort. Von einer aus Modulen aufgebauten Armee ist definitiv Abschied zu nehmen. Die Einheiten der Schweizer Armee sind vielmehr wieder regional zu verankern, damit die Armee im Ernstfall die Vorteile des Verteidigers bezüglich Geländekenntnis vollumfänglich zum Tragen bringen kann. Den Ter Reg ist jene Stellung zu verleihen, welche früher die Armeekorps hatten. Insbesondere das Kader muss den Einsatzraum der von ihm kommandierten Truppe genauestens kennen. Die regional verankerten Einheiten sind dem Kommando der Ter Reg zu unterstellen.

Cyber War: In zukünftigen Auseinandersetzungen oberhalb und unterhalb der Kriegsschwelle wird Cyber War massiv an Bedeutung gewinnen. Die Schweizer Armee hat eine Spezialtruppe mit einem aus Berufsmilitärs gebildeten Kern aufzubauen, der Bedrohungen des Cyber War identifizieren und entschärfen sowie für Gegenschläge selbst Cyber War-Aktivitäten auslösen kann. Der Berufskern muss im Ernstfall durch ausgebildete Spezialisten der Miliz ergänzt werden können.

Abbau des Auslandengagements: Sowohl im Rahmen der vordringlichen Konzentration auf die Behebung der identifizierten elementaren Mängel bezüglich Umsetzung der Armee XXI als auch im Dienst verbesserter Glaubwürdigkeit schweizerischer Neutralitätspolitik ist das internationale Engagement der Armee zurückzufahren. Mängelbeseitigung ist weit dringlicher als Auslandaktivitäten. Somalia, das jüngste Beispiel, ist nichts für ein neutrales Land.

Subsidiäre Einsätze: Gewalttätige Auseinandersetzungen finden heute und morgen kaum mehr in Form von auf Schlachtfelder konzentriertem Krieg statt. Sowohl im Rahmen symmetrischer als auch asymmetrischer Schläge sind sensible zivile Einrichtungen einerseits, Örtlichkeiten mit hoher Konzentration von Zivilbevölkerung (Hauptbahnhöfe usw.) andererseits besonders gefährdet. Von der Idylle, wonach jedem Einsatz der Armee im Innern, zum Beispiel nach einem Terrorschlag, ein bürokratisch ausgetüfteltes Gesuchsritual ausgehend vom betroffenen Kanton an den Bund vorauszugehen hat, ist endlich Abschied zu nehmen. Im Ernstfall ist Führungsfähigkeit, nicht bürokratische Koordi-

nation ausschlaggebend für rasches und zielgerichtetes Handeln. Damit die Führungsfähigkeit auch in ausserordentlichen Lagen, beispielsweise nach schweren Überraschungsschlägen, gewährleistet bleibt, sind rasch die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Gefahren offenlegen: Bedrohungen, denen die Truppe bei Einsätzen im Landesinnern gegebenenfalls ausgesetzt wird, sind offen anzusprechen. Religiös motivierte Unruhen dürfen dabei ebenso wenig ausgeklammert werden wie Gefahren, die aus der Migration – allenfalls aus der Infiltration der Schweiz durch eingewanderte gewaltbereite Aktivisten – entstehen können. Die Bewältigung solcher Gefahren ist durch Armeeführung und Truppe zu üben.

Kommandostrukturen: Zahl und Grösse der Stäbe an der Armeespitze sind mit Blick auf die Kriegstauglichkeit der Armee deutlich zu straffen. Die Funktion eines einzigen Chefs der Armee ist nur in Kriegszeiten – durch den von der Bundesversammlung zu wählenden General – gerechtfertigt. Demzufolge ist die Funktion «Chef der Armee» aufzuheben. Dafür ist die Funktion des Generalstabschefs wieder zu schaffen. In Friedenszeiten soll der Generalstabschef für Doktrin, Einsatz und Ausrüstung, der Ausbildungschef für die Ausbildung der Truppe verantwortlich sein. Dem Generalstabschef untersteht der Generalstab (als Ersatz für den Führungsstab) als Ausführungsstab. Die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit für Staat und Bevölkerung ist eine Kernaufgabe der Landesregierung. Dieser Kernaufgabe wird der Bundesrat nicht gerecht, solange der Bereich Sicherheit nur als eine von vielen Aufgaben in der Geschäftsleitung des VBS vertreten ist – mit gleicher Stimmkraft wie andere, weit weniger prioritäre Aufgaben. Oberstes Beratungsorgan des Chefs VBS in Fragen der Sicherheit muss die wieder einzusetzende Kommission für Landesverteidigung sein, zusammengesetzt aus dem Generalstabschef, dem Ausbildungschef, gegebenenfalls dem Kommandanten der Luftwaffe sowie den Kommandanten der Ter Reg.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Sie sagen, eine Armee, die im schwierigsten Fall besteht, bewältigt auch einfacher Fälle. Gehen Sie davon aus, dass wer auf den gefährlichsten Fall vorbereitet ist, quasi automatisch auch die anderen Fälle meistert? Wenn das nicht so wäre, müsste sich die Armee die Kritik gefallen lassen, dass sie auf weniger gefährliche Fälle nicht richtig vorbereitet ist.

**Perrin Yvan:** (à M. Catrina Christian) A partir du moment où vous êtes prêt à répondre au cas le plus difficile, le plus pénible et le plus grave, vous êtes prêt aussi à répondre à des menaces qui le sont moins. C'est pourquoi nous prônons une préparation au cas le plus difficile.

**Schluer Ulrich:** (zu Catrina Christian) Es gibt nicht nur den gefährlichsten Fall. Was wir heute als den gefährlichsten Fall einstufen, kann in zwei Monaten anders sein. Wir möchten Sie davon überzeugen, dass wir in diesen Zeiten unberechenbarer Entwicklungen auch im Denken viel beweglicher werden müssen. Deshalb schlagen wir diese Gruppe vor. Es muss einige unabhängige Köpfe geben, die sich diese Szenarien immer wieder neu ausdenken und dann die Armee sehr anspruchsvoll beüben.

**Harnischberg Thomas:** Zum Verhältnis innere und äussere Sicherheit: Haben Sie den Eindruck, dass die Ressourcen richtig verteilt sind? Käme für Sie allenfalls eine Verschiebung infrage?

**Perrin Yvan:** (à M. Harnischberg Thomas) On a vu que nous sommes très dépendants des Etats-Unis. Mais un Etat n'a pas d'amis, il a des intérêts. Les Etats-Unis nous transmettent ce qui les intéresse. Nous avons vu que la Suisse n'est pas un îlot de sûreté dans le monde. Pour l'instant, en matière de terrorisme, nous sommes encore épargnés. Les terroristes disent: nous faisons sauter les bombes ailleurs, nous laissons tranquille la Suisse. Mais ce n'est pas dit que ça dure! Il y a une réflexion à mener sur la perception que nous avons du crime organisé et du terrorisme.

**Schlüer Ulrich:** (zu Harnischberg Thomas) Wir waren einmal in Walenstadt, wo ja solches geübt wird. Zufälligerweise waren am gleichen Tag auch alle Polizeikommandanten anwesend. Sie haben uns gesagt, die Armee übe etwas, für das sie überhaupt nicht zuständig sei. Es zeigt sich einfach, dass diese Rechtsfrage nicht geklärt ist. Was die materiellen Mittel betrifft, kann nicht das Parlament entscheiden. Wenn geregelt ist, wer hier zuständig ist, dann müssen die Armee- oder die Polizeidirektionen mit Anträgen kommen. Es kann nicht die Aufgabe des Parlamentes sein, hier über die Mittel zu entscheiden.

**Leutert Stefan:** Sie möchten, dass im Sicherheitspolitischen Bericht vermehrt die Zusammenarbeit zwischen den Bundesorganen und den kantonalen Organen dargestellt wird. In Ihrer Stellungnahme führen Sie Folgendes aus: «Von der Idylle, wonach jedem Einsatz der Armee im Innern, zum Beispiel nach einem Terroranschlag, ein bürokratisch ausgetüfteltes Gesuchsritual ausgehend vom betroffenen Kanton an den Bund voranzugehen hat, ist endlich Abschied zu nehmen.» Es würde mich interessieren, wie Sie sich die künftige Ausgestaltung vorstellen. Ich sehe drei Varianten:

1. Es gibt nach wie vor ein Gesuch, aber die Abläufe sind schlanker.
2. Man gibt dem Bund mehr Kompetenzen, damit er entscheiden kann, ohne die Kantone einzubeziehen.
3. Man gibt den Kantonen mehr Kompetenzen, damit sie ohne Gesuch Armeeinghörige aufbieten können.

Wie stellen Sie sich dazu?

**Perrin Yvan:** (à M. Leutert Stefan) Je plaide très clairement pour la variante 1, c'est-à-dire d'alléger les structures administratives et d'être plus réactifs. Je pense qu'une simplification des procédures est nécessaire des deux côtés.

**Zwahlen Pedro:** Welches Bedrohungsbild möchten Sie der Festlegung der Parameter der Sicherheitspolitik und der Armee zugrunde legen? Ist es der «worst case», misst sich wohl das Kriegsbemühen der Schweizer

Armee an den Armeen im europäischen Umfeld. Diese gehen aber nicht mehr vom klassischen Modell aus, sondern entwickeln sich zu Expeditionsarmeen. Wie wirkt sich das auf die Anforderungen einer künftigen Milizarmee aus?

**Schluer Ulrich:** (zu Zwahlen Pedro) Die Schwierigkeit, mit der wir konfrontiert sind, ist, dass es die verschiedensten Möglichkeiten gibt. Wir haben vor ein paar Monaten den Georgien-Konflikt beobachtet. Das war ein völlig klassischer Krieg nach altem Muster. Ich würde mich nicht darauf festlegen, dass Überraschungsschläge ähnlicher Art undenkbar sind. Wenn wir uns die demographische Situation in der Schweiz vor Augen halten, müssen wir sagen, dass möglicherweise Kräfte vorhanden sind, die Operationen entwickeln könnten. Wir müssen uns damit auseinandersetzen, dass die sozialen Probleme an Schärfe zunehmen werden. Das sind Dinge, auf die man sich in Übungen vorbereiten sollte, denn solche Ereignisse sind nicht ausgeschlossen. Ich bin der Auffassung, dass man sich mit allen Möglichkeiten beschäftigen muss.

**Bölsterli Andreas:** Wenn Sie auf Überraschungen reagieren wollen, müssen Sie das entsprechende Material und die entsprechende Ausrüstung haben. In diesem Zusammenhang haben wir ein Kostenproblem. Wie müssten die Ausgaben zugunsten der Sicherheitspolitik angepasst werden?

Wenn Sie so rasch Bereitschaft zeigen wollen, stellt sich auch die Frage der Grösse der Armee. Wie wollen Sie dieses Problem angehen?

**Perrin Yvan:** (à M. Bölsterli Andreas) Les questions qu'il faut se poser sont les suivantes:

1. Quelles sont les menaces?
2. Quels sont les moyens nécessaires pour faire face à ces menaces?

Ansì, on arrive à fixer le budget de l'armée. Il faut revenir à une évidence qu'on a un peu négligée, c'est que la sécurité coûte. Si nous voulons une meilleure sécurité, il faut la payer. La démarche que vous menez aujourd'hui est l'occasion de définir ces besoins.

**Schlüer Ulrich:** (zu Bölsterli Andreas) Die Armee muss sagen, mit welchen Mitteln sie ihren Auftrag erfüllen kann. Wenn sie sagt, dass es mehr kostet als heute, dann sind meines Erachtens diese finanziellen Mittel aufzubringen. Ich bin der Meinung, dass es falsch ist, von der Grösse der Armee auszugehen. Wir müssen zuerst den Auftrag sehen. Ob das Konzept mit den fünf Wiederholungskursen genügt, bezweifle ich. Meines Erachtens ist es kein Ding der Unmöglichkeit zu sagen, wir brauchen zwei Wiederholungskurse mehr.

**Fäh Paul:** Ich möchte von der SVP Folgendes wissen: Wie sehen Sie die Armee? Wie ist sie organisiert? Wie sieht das Modell konkret aus?

Wir haben immer wieder festgestellt, dass die Militärpolitik daran krankt, dass es im Parlament keine verlässliche Mehrheit gibt. Zweck des Sicherheitspolitischen Berichts ist, zu einer verlässlichen Mehrheit zu kommen. Dies ist nur mit einer Mehrheit der bürgerlichen Kräfte möglich. Ist die SVP bereit, in gewissen Punkten nachzugeben, damit eine Einigkeit erzielt wird?

**Schlüer Ulrich:** (zu Fäh Paul) Dass Abstriche gemacht werden müssen, ist uns auch klar. Wir sind einfach der Auffassung, dass möglichst die anderen Abstriche machen müssen und nicht wir. Deshalb setzen wir uns auch ein für unsere Ideen. Ich glaube, wir müssen unsere Haltung nicht weiter erklären. Ich habe betont, dass unser Land sich in Überraschungssituationen verteidigen können muss. Diese Haltung ist in unserer Partei breit abgestützt.

**Fäh Paul:** Können Sie noch die Frage nach dem Modell beantworten?

**Schlüer Ulrich:** (zu Fäh Paul) Wir denken an die Sicherheit des Landes und an die politischen Voraussetzungen, dass diese Sicherheit gewährleistet ist. Wir denken an sämtliche Sicherheitsinstrumente auf eidgenössischer und kantonaler Ebene. Unseres Erachtens müssen die Einheiten der Schweizer Armee wieder regional verankert werden, damit die Armee im Ernstfall die Vorteile des Verteidigers bezüglich Geländekenntnis vollumfänglich zum Tragen bringen kann. Die regional verankerten

Einheiten sind dem Kommando der Ter Reg zu unterstellen. Oberstes Beratungsorgan des Chefs VBS in Fragen der Sicherheit muss die wieder einzusetzende Kommission für Landesverteidigung sein. Nochmals: Zuerst sind die Aufträge klar zu definieren, erst dann kann man sagen, wie die Armee aussehen soll. Wenn wir die Vorgaben, die politisch festzulegen sind, kennen, müssen uns die Spezialisten der Armee nachher sagen, welches die Konsequenzen daraus sind.

**Scholl Willi:** Ich habe mit Interesse Ihre Meinung zur Armee zur Kenntnis genommen. Welche Haltung vertreten Sie im Bereich Naturgefahren, Katastrophen und Notlagen? Vielleicht reicht die Zeit nicht mehr, um auf diese Frage einzugehen. Aber es würde mich freuen, von Ihrer Partei in Zukunft auch in diesem Bereich Auskunft zu erhalten.

Was die Frage des gefährlichsten Falls betrifft, glaube ich, dass wir diese Frage entschärfen könnten, wenn wir nach den Risiken fragen würden.

**Schlür Ulrich:** (zu Scholl Willi) Was wir Ihnen heute vorgetragen haben, ist innerhalb der Partei abgesichert. In Bezug auf den Katastropheneinsatz diskutieren wir zurzeit verschiedene Aspekte. Ich erlaube mir, Ihnen einen vorzutragen, der vielleicht so schlecht nicht ist, aber er ist noch nicht offiziell: Wenn wir bei fünf Wiederholungskursen bleiben, ist die Armee, die da aufgeboten wird, die Kampftruppe. Diejenigen, die wir als Reservisten haben, könnte man als Einsatzarmee im Katastrophenfall betrachten. Für diesen Teil der Armee müsste man noch zwei Wiederholungskurse vorsehen. Diese Idee wird zurzeit in einer Arbeitsgruppe diskutiert, sie ist aber noch nicht beschlossen.

## Angehörte

Perrin Yvan

*Conseiller national, Canton Neuchâtel*

Schlür Ulrich, Dr.

*Nationalrat, Kanton Zürich*

## **Anhørende**

Bölsterli Andreas,  
Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz-  
direktorenkonferenz*

Harnischberg Thomas  
Leutert Stefan

*Chef Inspektorat, Generalsekretariat EJPD  
Wiss. Mitarbeiter im Generalsekretariat der  
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidi-  
rektorinnen und -direktoren*

Scholl Willi

*Direktor Bundesamt für Bevölkerungsschutz,  
VBS*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*



# Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)

[www.sp-ps.ch](http://www.sp-ps.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. Februar 2009

**Hug Peter:** Vielen Dank für die Einladung zu diesem Hearing! Einleitend ist es mir ein Anliegen zu betonen, dass für eine grosse Partei wie die SP die Form einer mündlichen Anhörung auf wenig Begeisterung stösst. Die SP ist eine demokratische Partei. Grundlegende Fragen werden in den dafür zuständigen Gremien diskutiert und nach transparenten Verfahren entschieden. Gerade zur Sicherheitspolitik hat sich die Partei und die Fraktion in den letzten Monaten sehr gründlich auseinandergesetzt und in teilweise aufwändigen Entscheidungsverfahren Positionen verabschiedet. Hier können sie den Standpunkt der SP nachlesen. Ich lege die zwei zentralen Papiere der SP zur Sicherheitspolitik auf, Sie können sich bedienen oder sie im Internet herunterladen, wenn Sie wollen. Das erste Papier ist ein Konzeptpapier der SP-Fraktion vom 23. September 2008 und heisst «Für eine grundlegende Modernisierung der Armee: Effizienz und Effektivität statt Nostalgie», das zweite Papier ist das Positionspapier «Öffentliche Sicherheit für alle», das am 26. Oktober 2008 vom SP-Parteitag in Aarau verabschiedet wurde (in der Beilage).

Ich möchte die ersten beiden Fragen, die Sie mir zu diesem Hearing vorgelegt haben, zusammen beantworten.

## **Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre? Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?**

Die sicherheitspolitische Entwicklung in den letzten Jahren ist zutiefst geprägt durch die Globalisierung. Zwei Stichworte sind zentral – erstens eine enorme Beschleunigung der transnationalen Vernetzung und zweitens die enorme Verdichtung dieser Vernetzung nicht nur innerhalb der einzelnen Teilsysteme Staat, Wirtschaft, Ökologie, Gesellschaft, Kultur,

sondern insbesondere auch die enorme Steigerung der wechselseitigen Abhängigkeit dieser Teilsysteme voneinander.

Fazit Nummer 1 ist deshalb: Sicherheitspolitik lässt sich immer weniger isoliert betrachten und definieren, sondern allein in ihrer Abhängigkeit von anderen Politikbereichen. Die zentralen Fragen lauten also: Wie hängt Sicherheitspolitik von der Aussenpolitik ab? Wie wirkt das krisenhaft gewordene internationale Finanz- und Wirtschaftssystem auf die Sicherheitspolitik zurück? Wie steht es um das Begriffspaar Sicherheit und Umwelt? Was haben Klimawandel und das Phänomen von Umweltflüchtlingen mit Sicherheit zu tun? Wie gestaltet sich die wechselseitige Abhängigkeit von Sicherheit und Entwicklung? Wie wirken sich Armut, fehlende soziale Kohäsion und eine beschleunigt ungleiche Verteilung von Erwerbs-, Vermögens- und Zukunftsperspektiven auf die Sicherheit aus? Wie wirken kulturelle Differenzen auf die Sicherheit zurück, ohne gleich den absurden Thesen von Samuel Huntingtons «Clash of Civilization» zu verfallen?

Fazit Nummer 2 lautet: Sicherheitspolitik lässt sich weniger denn je unter territorialen und nationalen Gesichtspunkten definieren. Eine traditionelle militärisch-territoriale Analyse hat mit aktuellen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen praktisch nichts mehr zu tun. Die Vorstellung ist absurd, dass sich heutige und zukünftige Gefahren und Bedrohungen ab der Schweizer Grenze bekämpfen lassen. Ein solches Konzept bedient heute höchstens noch nostalgische Gefühle, überkommene Mythen und ideologisch aufgeladene nationalkonservative Identitätsmerkmale, hat aber mit den realen sicherheitspolitischen Herausforderungen nichts mehr zu tun.

Die SP plädiert deshalb für eine massive Ausweitung der sicherheitspolitischen Analyse. Beschleunigung, Verdichtung der Beziehung und wachsende wechselseitige Abhängigkeit sind gerade jetzt wieder mit dem weltweiten Wellenschlag der Subprime-Krise in den USA überdeutlich spürbar geworden. Die sicherheitspolitischen Wirkungen dieser ersten wirklich globalen Wirtschaftskrise lassen sich im Moment noch nicht voll abschätzen. Was aber bereits sichtbar wurde, ist die enorme Verletzlichkeit der Schweiz. Ihre fehlende internationale Vernetzung trägt massiv zu ihrer

Erpressbarkeit bei. Was heute auf finanzpolitischem Gebiet möglich ist, kann schon morgen auch sicherheitspolitisch abgehen.

Eine der grössten sicherheitspolitischen Gefährdungen liegt in den Augen der SP deshalb in der ungenügenden internationalen Vernetzung des Staates Schweiz. Die Mitwirkung der Schweizer Regierung an der politischen Globalisierung, d.h. an der politisch verfassten wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen sowie friedens- und sicherheitspolitischen Gestaltung der Globalisierung ist fahrlässig klein und entspricht in keiner Art und Weise dem tatsächlichen internationalen Vernetzungsgrad von Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft und Kultur der Schweiz.

### **Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten fünf bis fünfzehn Jahren?**

Ich bitte Sie, diese Frage wissenschaftlich abzuklären und die Beantwortung dieser Frage nicht dem Kräfteparallelogramm ideologischer Vorstellungen zu überlassen. Ich erinnere an die äusserst interessanten Ergebnisse der Umfassenden Risikoanalyse von Dr. Herbert Braun Ende der Neunzigerjahre, die aufzeigte, dass die grössten Sicherheitsrisiken von Atomkraftwerken, ungenügender sozialer Kohäsion und dem Risiko eines unbeabsichtigten nuklearen Schlagabtauschs ausgehen. Ich kann Ihnen als politischer Fachsekretär einer politischen Partei die Frage nicht beantworten, was die Sicherheit der Schweiz am meisten gefährdet, ob es eher wirtschaftliche, soziale oder ökologische Bedrohungen sind, d.h. Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung, oder ob es eher die drei vieldiskutierten Bedrohungsbilder sind, nämlich: transnationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Zerfall von Staaten. Das muss mit seriöseren Mitteln als mit politischen Meinungen untersucht werden.

Sicher ist allein: In militärpolitischer Hinsicht befindet sich die Schweiz inmitten eines von Portugal bis Polen integrierten Europas in einer äusserst komfortablen Sicherheitslage. Ein militärischer Angriff auf die Schweiz kann für den von Ihnen genannten Zeitraum von fünf bis

fünfzehn Jahren mit einer derart hohen Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass sich Milliardenausgaben für das Restrisiko in keiner Art und Weise mehr rechtfertigen lassen.

Für die SP ist deshalb ein Punkt sehr wichtig: Aus der Forderung einer möglichst umfassenden Sicherheitsanalyse lässt sich keinesfalls ableiten, dass das im Moment zur Erstellung des Sicherheitspolitischen Berichts federführende Departement dann auch noch gleich zuständig sein sollte, den erkannten sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen. Sie erinnern sich bestimmt an die Bilder von strahlenden Swisscoy-Soldaten auf Schulhausdächern in Kosovo, wo sie eifrig damit beschäftigt waren, diese Ziegel um Ziegel zu reparieren. Das war natürlich grotesk. Für Wiederaufbauhilfe haben wir die hervorragende Expertise der Deza zur Verfügung. Da braucht es keine Soldaten. Auch in der NATO lassen sich diese fatalen Tendenzen beobachten, dass sie sich auch noch gleich für Umweltschutz, Armutsbekämpfung und «Good Governance» zuständig erklärt. Das ist falsch. Militärische Organisationen haben eine wichtige Aufgabe in der Prävention und Abwehr von organisierter Gewalt zu erfüllen. Aber sie sind keine Entwicklungshelfer, Umweltexperten und auch keine Polizisten.

Die SP erwartet deshalb, dass sich der Sicherheitspolitische Bericht eingehend mit der Frage der Schnittstellen zwischen ziviler und militärischer Friedens- und Sicherheitspolitik befasst. In vielen Brennpunkten der Welt, die aufgrund der Beschleunigung, Verdichtung und wechselseitigen Abhängigkeit immer unmittelbarer auf die Sicherheitslage der Schweiz zurückwirken, ist an humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Demokratisierung ohne eine vorgängige militärische Stabilisierung der Lage nicht zu denken. Für die SP ist klar, dass die Schweizer Armee hier im ureigensten Sicherheitsinteresse unseres Landes schwerpunktmässig einen Beitrag zu leisten hat. Das Schwergewicht muss aber bei der zivilen Seite liegen. Zentraler Ansatzpunkt sollte unseres Erachtens deshalb die Mitwirkung in den namentlich in der Europäischen Union überwiegend integriert organisierten Friedensoperationen liegen. Integriert bedeutet, dass unter politisch-ziviler Oberverantwortung und Führung sowohl die zivilen Instrumente für humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Demokratisierung integriert werden als auch die militärischen Instrumente für Sta-

bilisierung und Abwehr organisierter Gewalt. Dies setzt aber eine präzise Klärung der Schnittstellen voraus. Auch ist es für die SP klar – wenn Sie mir diese Bemerkung erlauben –, dass in departementaler Hinsicht die Oberverantwortung dann eher beim EDA als beim VBS liegen sollte, das zu solchen integrierten Missionen lediglich ein Modul unter anderen beisteuern würde.

### **Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?**

Ich möchte diese Frage aus Sicht der SP ganz kurz wie folgt beantworten: Die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz liegen im Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Dies setzt voraus, dass die verfassungsmässige Rechtsordnung und demokratische Entscheidungsfreiheit gewahrt bleiben, weshalb auch deren Schutz zu den nationalen Sicherheitsinteressen zu zählen ist.

### **Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

Für die SP ist klar: Sicherheit kann heute nur noch durch einen massiven Ausbau der internationalen Kooperation gewährleistet werden. Das heutige Defizit an internationaler Vernetzung der Schweiz gefährdet ihre Sicherheit. Für die SP haben dabei politische und zivile Integrationschritte klar Priorität. Im Zentrum steht die Forderung nach dem EU-Beitritt der Schweiz. Auch wir wissen, dass dieser in den nächsten paar Jahren kaum vollzogen wird – es sei denn, die Abgründe, welche die Rolle der Schweiz als Hehlernation für Steuerhinterziehungsgelder von ihren besten Wirtschaftspartnern geöffnet hat, öffneten sich noch mehr. Für die SP ist deshalb klar: Die in keiner Art und Weise einfache Debatte über den EU-Beitritt der Schweiz muss aktiv und offensiv geführt werden, und zwar jetzt.

In sicherheitspolitischer Hinsicht begrüssen wir deshalb auch ausdrücklich den Bundesratsentscheid vom 14. März 2008, Verhandlungen

vorzubereiten erstens zum Abschluss eines bilateralen Rahmenabkommens der Schweiz zur Beteiligung an Friedensförderungseinsätzen der Europäischen Union und zweitens für den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Verteidigungsagentur. Die friedens-, sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit der Europäischen Union muss weiter vertieft und deutlich ausgebaut werden.

Wir haben in einer Motion auch die Ausweitung und Vertiefung der Luftwaffenkooperation der Schweiz mit den Nachbarstaaten gefordert.

Die SP unterstützt zudem ausdrücklich die Bestrebungen, Einsitz im UNO-Sicherheitsrat zu nehmen. Eine aktive Rolle in der UNO ist für die Schweiz auch aus friedens- und sicherheitspolitischen Gründen unverzichtbar.

Ein NATO-Beitritt steht für die SP demgegenüber nicht zur Diskussion und würde im Moment abgelehnt. Freilich hat die SP stets das Schweizer Engagement in der NATO-Partnerschaft für den Frieden, im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) und in der parlamentarischen Versammlung der NATO unterstützt.

## **Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?**

Wir sollten wohl zunächst definieren, was wir unter Neutralität verstehen: das Neutralitätsrecht, die Neutralitätspolitik oder die Neutralitätsrhetorik.

Unseres Erachtens ist die Neutralität der Schweiz in neutralitätsrechtlicher Hinsicht irrelevant geworden. Damit erübrigt sich auch die Definition einer Neutralitätspolitik.

Ihre Bedeutung ist heute primär eine innenpolitische. Im Zentrum steht damit die Neutralitätsrhetorik. Meinungsumfragen bestätigen, dass nach wie vor rund 80 Prozent der Schweizer Bevölkerung die Neutralität unterstützen. Eine so hohe – fast kommunistische – Zustimmung wirft Fragen auf. Ist Neutralität mehr als ein Synonym für «das Gute» an und für sich? Dies ist Ergebnis und Ausgangspunkt gezielter Politik zugleich.

Unter den Befürworterinnen und Befürwortern der Schweizer Neutralität lassen sich allerdings zwei diametral verschiedene Positionen ausmachen: zum einen die ideologischen Neutralitätsbefürwortenden, welche mit dem Begriff der Neutralität eine unsolidarische Isolationspolitik der Schweiz betreiben, und zum andern die pragmatischen Neutralitätsbefürwortenden, welche zum Ausdruck bringen, dass Neutralität kein Selbstzweck ist, sondern als Instrument im Interesse der Schweiz und ihrer Aussenpolitik eingesetzt werden soll.

Keine der beiden Positionen ist langfristig zukunftsfähig. Leitlinien unserer Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik bilden heute die universellen Menschenrechte, das Völkerrecht sowie unser Engagement für Zivilbevölkerungen, die unter Gewaltkonflikten leiden. Es wird deshalb Zeit, den Begriff der Neutralität ohne grosses Aufsehen ad acta zu legen.

### **Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

Sie zitieren den entsprechenden Artikel im Militärgesetz. Bevor ich auf diese Frage eingehe, möchte ich sagen, dass es für mich nicht logisch ist, dass dies die Schlussfrage ist. Die sicherheitspolitische Analyse zeigt, dass es zahlreiche sicherheitspolitische Risiken gibt, auf die die Armee keine Antwort hat. Warum fragen Sie uns nicht nach den anderen Instrumenten? Ich finde es richtig, dass man die sicherheitspolitische Analyse ausweitet, aber dass man dann als Schlussfolgerung sagt, die Armee sei für das alles zuständig, finde ich ziemlich absurd.

Was soll der Auftrag an die Schweizer Armee sein? Die SP fordert:

- einen deutlichen Ausbau der Einsätze der Schweizer Armee zur Friedensförderung;
- eine sehr viel klarere Definition dessen, was die Schweiz unter den heutigen Rahmenbedingungen zur Erhaltung der demokratischen Handlungsfähigkeit und der staatlichen Souveränität am Boden und in der Luft beitragen kann;

- im Innern namentlich auf dauerhafte Einsätze der Armee zu verzichten und jede Form von Ordnungsdienst auszuschliessen.

Ein möglicher Auftrag an die Schweizer Armee könnte wie folgt lauten:  
Die Schweizer Armee

- trägt zu friedensunterstützenden Aufgaben der Staatengemeinschaft bei, soweit ein UNO-Mandat vorliegt und Aktionen zur Friedenserzwingung ausgeschlossen bleiben;
- leistet im Rahmen der Friedens- und Sicherheitspolitik einen Beitrag zur Erhaltung der demokratischen Handlungsfähigkeit und der staatlichen Souveränität der Schweiz am Boden und in der Luft;
- schützt subsidiär die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen im Falle terroristischer oder anderer schwerwiegender Bedrohungen;
- leistet subsidiär humanitäre Nothilfe und Katastropheneinsätze.

Welche Wirkungen diese Teilaufträge haben, können Sie dem Konzeptpapier der SP-Fraktion vom 23. September 2008 entnehmen.

**Catrina Christian:** Die Fragen, die in unserer Beschreibung gestellt wurden, haben nicht die Ambition, erschöpfend oder auch nur systematisch zu sein. Deshalb werden sie auch nur als fakultative Orientierungsmöglichkeit angeboten. Der Grund, weshalb nach den Armeeaufträgen gefragt wurde, ist, dass diese Aufträge wesentlich umstrittener sind als jene der anderen Instrumente. Die Aufgaben der Aussenpolitik geben im Moment kaum Anlass zu Auseinandersetzungen. Bei der Armee ist das ganz sicher der Fall. Dies nur zur Positionierung dieser Frage.

## Diskussion

**Thalmann Anton:** Ich habe manchmal ein gewisses Malaise, wenn ich in den parlamentarischen Kommissionen auftrete und die unheiligen Allianzen sehe, die gebildet werden. Meines Erachtens ist das Konzept der SP sehr durchdacht und sehr ausgefeilt, aber es leidet an überzoge-



nen Ambitionen in Bezug auf das Militär. Es ist vielleicht zu sehr ein Denken, bei dem das Militär als ultima ratio noch einen Platz hat, aber es darf ja nicht zu viel Platz einnehmen. Wenn die Rahmenbedingungen nicht genau passen, kommt schnell einmal ein klares Niet. Wie steht es mit Kompromissen? Wie kommt man in Bezug auf den kooperativen Ansatz weiter?

**Hug Peter:** (zu Thalmann Anton) Sie werfen die zentrale politische Frage auf, die sich unserer Fraktion und Partei stellt. Kürzlich tagte die Aussenpolitische Kommission (APK-N). An der Sitzung wurde auch das Thema «Atalanta» behandelt. Sieben Kommissionsmitglieder waren dafür, der Rest war dagegen. Unter den sieben Befürwortern waren drei Sozialdemokraten. Nur einer hat dagegen gestimmt. (Vor diesem pazifistisch begründeten Nein sollten wir Respekt haben. So wie die Bundesverfassung seit gut zehn Jahren ein Recht auf Militärverweigerung aus Gewissensgründen vorsieht, gibt es in der SP eine pazifistische Tradition. Die grosse Mehrheit der SP kann durchaus ja zu einer gründlich ab- und umgebauten Armee sagen.) In der APK-N war es somit eben gerade nicht die SP, welche zusammen mit der SVP Nein gestimmt hat, sondern vielmehr die geschlossene CVP-Fraktion. Die Freisinnigen haben mit der SP gestimmt. Dass die Grünen notorisch mit der SVP nationalkonservative Politik betreiben, wissen wir. Sie sagen, mit weniger überzogenen Ambitionen wäre es einfacher, Kompromisse zu schliessen. Dazu Folgendes: Irgendwann müssen wir auch etwas erhalten. Der Bundesrat hat im Mai 2005 eine Verdoppelung der Friedensförderungseinsätze beschlossen. Das wurde dann stückchenweise rückgängig gemacht. Der Bundesrat hat ebenfalls im Mai 2005 die Halbierung der mechanisierten Truppen beschlossen. Auch dies wurde hintertrieben. Zwei zentrale Elemente des ursprünglichen Bundesratsentscheids wurden gegen den Widerstand der SP gekippt. In Flims gab es dann diese unsägliche Konstellation. Aber es war weiterhin völlig offen, in welche Richtung die neue Mehrheit gebildet wird. Wir haben Kompromissvorschläge unterbreitet, aber es war umsonst. Mit anderen Worten: Jede Niederlage von unserem pragmatischen Flügel stärkt natürlich den ideologischen Flügel.

**Leutert Stefan:** Der heutige Sicherheitspolitische Bericht erwähnt die Kantone nur am Rande. Es ist vor allem ein Sicherheitspolitischer Bericht des Bundes. Soll im künftigen Sicherheitspolitischen Bericht die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Behörden vermehrt thematisiert werden?

**Hug Peter:** (zu Leutert Stefan) In unserem Positionspapier «Öffentliche Sicherheit für alle», das wir am 26. Oktober 2008 verabschiedet haben, geht es um die Frage der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Innern. Ausgangspunkt dieser ganzen Übung war die Auffassung, dass sowohl die Armee als auch private Sicherheitsdienste in der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Innern so wenig wie möglich verloren haben. Wir betrachten den ganzen Plattformprozess zwischen dem VBS und der KKJPD als ungenügend und inakzeptabel. Die Architektur der inneren Sicherheit ist durch falsche Anreize geprägt. Es sind nicht die Gleichen, die anbieten und die bezahlen. Also bieten die Kantone die Armee viel zu häufig auf, wenn sie dafür nicht oder kaum bezahlen müssen. Das ist der Kern der Geschichte. Das VBS versteckt sich dahinter, dass die Kantone die Armee wollen. Die Kantone erfüllen ihre Aufgabe nicht – die Aufgabe, ausreichend polizeiliche Kräfte zu haben –, weil es so einfach ist, vom VBS Unterstützung zu erhalten. Für die SP ist klar, dass die Armee aus staatspolitischen Gründen dauerhaft im Innern nichts verloren hat. Es gibt entsprechende Vorstösse, zum Beispiel die Motion Allemann «Leistungsvereinbarung des Bundes mit den Kantonen auf dem Gebiet der Wahrung nationaler Interessen». Es ist klar, dass die Kantone nationale Sicherheitsaufgaben nicht einfach aus der eigenen Tasche finanzieren wollen. Die Leistungen müssen dauerhaft so abgegolten werden, dass die Kantone in der Lage sind, auch Stellen mit einer gewissen Reserve aufzubauen. Ich muss sagen, im Moment bin ich eher pessimistisch. Möglicherweise kommt die Stunde der Wahrheit im Prozess, der jetzt in der Legislaturplanung angekündigt ist. Es gilt, die Frage des Polizeirechts auf Bundesstufe und auch auf Verfassungsstufe einmal unter die Lupe zu nehmen, denn das heutige System ist verfassungsmässig sehr schwach abgestützt.

**Fäh Paul:** Zum Begriff der Sicherheitspolitik: Wenn wir über Sicherheitspolitik reden, hat jede Partei wieder eine andere Definition. Das kann

es ja nicht sein! Wir müssen uns auf eine Definition einigen! Heute ist Sicherheitspolitik definiert – wir können sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 nachlesen. Man kann in einem Bericht schon sagen, welche anderen Faktoren in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, aber letztlich müssen wir einen Vorschlag haben, wie die Sicherheitspolitik zu definieren wäre. Haben Sie einen solchen Vorschlag?

**Hug Peter:** (zu Fäh Paul) Wir können mit der Definition der Sicherheitspolitik leben, wie sie im letzten Sicherheitspolitischen Bericht steht. Bei der Sicherheitspolitik sprechen wir von Gewalt strategischen Ausmasses und grossen Schadenereignissen. Es fragt sich nur, wie wir die möglichen Ursachen solcher Ereignisse betrachten. Seit dem Mauerfall hat es eine säkulare Veränderung gegeben. Früher war es die feindliche Absicht, die im Zentrum stand. Heute sind es eher die zivilisatorischen Ursachen, die direkt oder via Terrorismus zu Gefährdungen führen können.

**Fäh Paul:** Gewalt strategischen Ausmasses ist definiert. Alles, was darunter ist, fällt nicht unter Sicherheitspolitik. Wir sind der Auffassung, das müsste man breiter umschreiben. Wenn wir von Gewalt sprechen, müssen wir klären, welche Gewalt wir meinen. Alle Gewalt? Oder Gewalt erheblichen, aber nicht strategischen Ausmasses? Das ist das Problem der Kantone. Solange man sich über die Definition der Sicherheitspolitik nicht einig ist, können wir keinen Bericht schreiben.

**Hug Peter:** (zu Fäh Paul) Ich glaube, wir sollten aufpassen, dass wir die Frage nicht zu akademisch stellen. Für die Bevölkerung steht das im Zentrum, was unter menschlicher Sicherheit diskutiert wird. Die Menschen haben ein berechtigtes Bedürfnis auf ein gutes Leben. Der erste Satz in unserem Positionspapier «Öffentliche Sicherheit für alle» vom 26. Oktober 2008 lautet wie folgt: «Sicherheit ist ein öffentliches Gut und ein Menschenrecht zugleich und bildet eine unverzichtbare Voraussetzung von Lebensqualität.» Man muss zunächst von einem umfassenden Sicherheitsverständnis ausgehen. Wie die Mittel des Staates von der

Ressourcenausstattung her verteilt werden, ist dann das Ergebnis des politischen Prozesses. Wir sind der Auffassung, es braucht weniger Militär und dafür mehr Prävention sowie soziale und ökologische Massnahmen.

**Zwahlen Pedro:** Welches sind aus Ihrer Sicht die Elemente einer angemessenen schweizerischen Strategie gegen den Terrorismus?

**Hug Peter:** (zu Zwahlen Pedro) Ich persönlich denke, dass der Ausbau präventiver Instrumente zur Verhütung von Terrorismus stärker mit den Instrumenten einer wirksamen politischen Kontrolle kombiniert werden muss. Es braucht präventive Massnahmen – das ist eigentlich das gesamte Spektrum der Aussenpolitik –, aber es braucht – aber nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen – auch spezifische gezielte Massnahmen im nachrichtendienstlichen Bereich. Wichtig ist, dass das Vertrauen in eine umfassende politische Kontrolle vorhanden ist.

## Angehörter

Hug Peter, Dr.

*Politischer Sekretär, Zentralsekretariat,  
SP Schweiz*

## Anhörende

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

Leutert Stefan

*Wiss. Mitarbeiter im Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# **SICHERHEITS- UND AUSSENPOLITISCHE GRUPPIERUNGEN**

# Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)

[www.auns.ch](http://www.auns.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 6. März 2009

**Fehr Hans:** Vielen Dank für die Einladung! Wir sind froh, dass wir uns als überparteiliche Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) in diesem Kreis äussern können und hoffen, dass unsere Überlegungen in Ihren Bericht einfließen werden.

Ich möchte Ihnen darlegen, was in unseren Augen der Auftrag der Armee ist, wie sie sein soll und wie sie nicht sein soll. Mein Stellvertreter, Herr Werner Gartenmann, der aktiver Offizier ist, wird mich anschließend ergänzen. Ich habe schon ein paar Jahre keinen Militärdienst mehr geleistet, aber ich habe immer noch einen guten Bezug zur Armee. Ich war Oberstleutnant und habe ungefähr 1400 Dienstage geleistet, meistens mit Freude und Überzeugung, weil ich wusste, dass es um eine gute Sache geht.

Wir haben einen Kurzbericht verfasst, den wir Ihnen anschliessend verteilen werden.

## Wie stellen wir uns die Armee vor?

Wichtig sind für uns folgende vier Eckwerte:

1. Die Armee muss eine ausgeprägte Milizarmee auf der Grundlage der schweizerischen bewaffneten, immerwährenden Neutralität sein.
2. Die schweizerische Milizarmee hat sich auf ihren Kernauftrag gemäss Artikel 58 der Bundesverfassung zu konzentrieren. Vereinfacht gesagt: Die Armee dient der Kriegsverhinderung, sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung.

3. Das Auslandengagement ist auf ein Minimum zu beschränken. Unseres Erachtens sollte man die Einsätze im Ausland (z.B. Kosovo) nicht ausweiten. Wir möchten auch die Ausbildung möglichst auf das eigene Land beschränken. Der Ernstfall muss dort geübt werden, wo er stattfinden könnte. Wir sind gegen eine NATO-Annäherung, in der Meinung, dass die neutrale Schweiz ihre Aufgabe im humanitären Bereich hat.
4. Zu unserem Verständnis der Armee gehört auch, dass man die Ordonnanzwaffe zu Hause aufbewahren kann. Wir sagen nicht, der Soldat müsse sich im Notfall bis zu seiner Truppe durchkämpfen können. Es geht uns um die Symbolkraft. Dass der Schweizer Soldat seine Ordonnanzwaffe zu Hause aufbewahren kann, hat eine gewaltige Symbolkraft.

### **Was sagen wir in Bezug auf Bedrohungsfelder?**

Zunächst muss man sich fragen, wo eigentlich die Bedrohung liegt. Daraus geht der präzise Auftrag der Armee hervor. Und aufgrund dieses Auftrages können dann die Mittel bestimmt werden, welche die Armee braucht, um diesen Auftrag zu erfüllen. Leider ist man in der Vergangenheit zum Teil umgekehrt vorgegangen. Man hat vor allem mit den Finanzen operiert. Wenn die Schweizer Bevölkerung wieder weiss, wofür die Armee da ist, nämlich zum Schutz des Landes, dann findet die Armee auch wieder Unterstützung.

Was die Bedrohung betrifft, hat man unseres Erachtens in der Vergangenheit ein falsches Konzept verfolgt. Es hiess, wir müssten im Militärbereich kooperativ arbeiten, wir müssten unsere Spezifikationen in einen «sicherheitspolitischen Pool» eingeben und allenfalls zusammen mit NATO-Verbänden für Sicherheit sorgen. Diese militärische Kooperation ist unseres Erachtens sehr gefährlich, weil sie die Neutralität in Frage stellt.

Wir sind der Auffassung, dass die Bedrohung zweiteilig gesehen werden muss:

1. Es gibt nach wie vor eine «klassische» Bedrohung. Wir sind nicht nur von Freunden umgeben – heute vielleicht schon noch, aber das kann sich rasch ändern. Wir haben gesehen, dass wieder Armeen auf dem Land angegriffen haben (Georgien usw.), die NATO ist in Afghanistan engagiert. Es ist also nicht so, dass der Frieden ausgebrochen wäre. Wir sollten nicht kooperativ dort mitmachen, wir sollten den eigenen Raum verteidigen. Deshalb muss die Verteidigung auch heute noch geübt werden, und zwar schwergewichtig.
2. Es gibt zudem moderne Gefahren. Es gibt die Gefahr von chaotischen Kriegen, die von aussen ins Land getragen werden. Es gibt die Gefahr terroristischer Aktionen oder organisierter Kriminalität, Kämpfe zwischen rivalisierenden Banden und ethnische Konflikte. Man kann sogar von importierten Bürgerkriegen sprechen. Es kann sein, dass es Abrechnungen zwischen verschiedenen Ethnien gibt. Für diesen Fall braucht es unserer Meinung nach ein starkes Milizheer, weil wir unter Umständen unterhalb der Kriegsschwelle viele Objekte wie Bahnhöfe, Flugplätze, Verkehrsachsen usw. bewachen oder überwachen müssen – das übersteigt die Aufgabe der Polizei. Es braucht auch einen sehr guten Nachrichtendienst, und es braucht sicher auch eine kleine Profitruppe gegen den sogenannten Informationskrieg.

Ich habe mich oft gefragt, wie ich als Schulkommandant einer Rekrutenschule den Rekruten in wenigen Minuten erklären würde, warum sie da sind. Ich habe auf Podien schon die unglaublichsten Dinge erlebt. Die Referenten wussten zum Teil nicht einmal, was es in unserem Land zu schützen gibt!

Ich würde den Rekruten Folgendes sagen: Meine Damen und Herren, ich heisse Sie herzlich willkommen! Sie werden jetzt 20 Wochen lang bei uns sein. Wir werden alles daran setzen, dass Sie in dieser Zeit optimal ausgebildet werden, dass Sie das Waffenhandwerk, das soldatische Handwerk in allen Lebenslagen, bei Kälte, Nässe, Hitze, Müdigkeit usw. à fonds beherrschen. Auch wenn Sie es 100 Jahre lang nicht brauchen, Sie müssen es beherrschen. Sie müssen nötigenfalls unser Land, unsere Freiheit,



unsere Demokratie, unsere Volksrechte, Ihre Familien und Angehörigen schützen und verteidigen können. Deshalb sind Sie da.

Wie Sie sehen, geht es uns um eine moderne Armee, eine Armee mit einem klaren Auftrag. Um eine Armee, die milizlastig ist, eine Armee, die das eigene Land schützt und verteidigt und dafür die nötigen Mittel hat. Es ist eine Armee, die wieder das Vertrauen der Bevölkerung genießt und entsprechend unterstützt wird. Genau aus diesem Grund muss man das Auslandengagement möglichst reduzieren, damit die Armeeführung wieder gezwungen wird, sich primär mit dem Schutz des eigenen Landes zu befassen.

Ich bitte nun Herrn Gartenmann, mich zu ergänzen.

**Gartenmann Werner:** Zu meiner Person: Ich mache vier bis sechs Wochen pro Jahr Militärdienst. Ich bin in einem Brigadestab eingeteilt. Das ist ein sehr interessantes Gebilde. Sie haben beim Betriebspersonal Soldaten – vom Akademiker bis zum Handwerker –, Sie haben einen höheren Kommandanten, Sie haben Berufsleute, und Sie haben Milizleute, die in unserer Wirtschaft Kaderpositionen einnehmen. Man weiss auch, woher ich komme und welches meine Gesinnung ist. Das ergibt eine spannende Mischung. Ich habe eine Familie. Meine Frau hat einen Sohn in die Ehe gebracht. Er ist jetzt 19 Jahre alt und ist Infanterieleutnant. Ich lebe im Berner Oberland. Das ist eine Region, die in Bezug auf das Militär eigentlich gut eingestellt ist, aber man spürt auch dort, wie die Befindlichkeiten sind. Ich habe das Glück, eine Arbeitsstelle zu haben, bei der ich mein Gedankengut einbringen kann. Für mich ist das ganz klar die Neutralität sowie die Unabhängigkeit und Souveränität dieses Landes (kein EU-Beitritt, kein NATO-Beitritt).

Zum Militär: Die jungen Leute erwarten eine ganz klare Sicht der Dinge, insbesondere der Politik. Sie wollen auf dem Feld gefordert werden. Die Leute kommen als gewöhnliche Bürger in den Dienst. Sie kommen, weil sie der Meinung sind, dass man dieses Land in bestimmten Fällen verteidigen können muss. Wenig Verständnis haben sie für die obligatorischen Wiederholungskurse im Ausland. Die Leute wollen hier üben können, sie wollen ihr Land und ihre Bevölkerung schützen. Selbst Berufsoffiziere stehen dieser Sache nicht geschlossen positiv gegen-

über. Aber diese Kritik dringt leider nicht bis nach oben. Ich hoffe, diese Anhörungen können dazu beitragen, dass hier endlich Ruhe einkehrt. Die Leute wollen auf ihrem eigenen Territorium üben. Studien belegen, dass die Neutralität in der Bevölkerung sehr gut verankert ist. Man geht auch in die Armee, um dieser Neutralität eine gewisse Glaubwürdigkeit zu geben, damit die Schweiz auch den humanitären Auftrag erfüllen kann.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Ich nehme an, dass Sie sich nicht nur für die Neutralität, sondern auch für andere Werte einsetzen. Wie machen Sie die Abwägung, wenn es beispielsweise um den Themenkomplex Neutralität und Terrorismus geht? Wie grenzen Sie die Neutralität gegen moralische Gleichgültigkeit ab?

**Fehr Hans:** (zu Catrina Christian) Es gibt den meines Erachtens dummen Ausspruch, gegenüber Terrorismus könne man nicht neutral sein. Die Neutralität, die wir meinen, ist etwas anderes. Es ist ein Grundprinzip, dass man sich nicht in fremde Konflikte einmischt und dass man nicht unnötig von der offiziellen Schweiz aus Partei nimmt, wie das in letzter Zeit immer wieder passiert. Als neutrales Land haben wir dafür zu sorgen, dass von unserem Territorium aus zumindest keine terroristischen Aktivitäten und auch keine entsprechenden Vorbereitungshandlungen ausgehen. Die Geschichte mit Kolumbien und den Farc-Aktivisten ist zum Beispiel sehr brisant. Was dieser Herr Gontard gemacht hat, verträgt sich nicht mit dem Grundprinzip der Neutralität. Wir haben gehört, dass die Farc-Aktivisten in unserem Land Geld sammeln. Wenn es so ist, dass die Schweiz das europäische Sammelzentrum ist, dann ist das ein krasser Verstoss gegen die Neutralität.

**Gartenmann Werner:** (zu Catrina Christian) Die Schweiz als neutrales Land hat die Bush-Administration kritisiert, die dem Terrorismus klar den Kampf angesagt hat. Ich frage mich, ob es manchmal nicht geschei-

ter wäre zu schweigen, neutral zu sein und im Hintergrund eine aktive humanitäre Diplomatie zu betreiben.

**Fehr Hans:** (zu Catrina Christian) Unseres Erachtens gibt es von der offiziellen Schweiz aus schwerwiegende Verstöße gegen die Neutralität. Ich erinnere beispielsweise an die Piratenjagd im Zusammenhang mit der Übung «Atalanta». Unsere Haltung ist die: Die Schweizer Armee soll nicht im Ausland in den Einsatz kommen. «Peace Keeping» klingt ja wunderschön. Aber wo ist die Grenze zwischen «Peace Keeping» und «Peace Enforcement»? Diese Piratenjagd wird jetzt von verschiedenen Leuten als reine Verteidigung hingestellt. Aber man vergisst, was das heisst. Es kann geschossen werden, es kann zu Kampfhandlungen kommen! Ich glaube, die Armee müsste sich auf die Grundlage strikter Neutralität zurückbesinnen, sie sollte sich nicht in Einsätze im Ausland begeben.

**Thalmann Anton:** An wem wollen Sie Mass nehmen, wenn es um die nötigen Kapazitäten geht, um den «worst case» zu bestehen? In den umliegenden Ländern haben wir keine Angriffsarmeen mehr. Es sind Expeditionsarmeen, die an der unruhigen Peripherie Europas eingesetzt werden. Wie sehen Sie in diesem Kontext die nötigen Kapazitäten für eine Schweizer Armee?

Wir leben in einem Europa, das ziemlich pazifiziert ist. Das haben wir der Europäischen Union zu verdanken. Sollten wir da nicht auch eine gewisse Solidarität zeigen?

**Fehr Hans:** (zu Thalmann Anton) Wir müssen nirgends Mass nehmen! Wir müssen die Bedrohung beurteilen, aufgrund dieser Bedrohung den Auftrag der Armee definieren und entsprechend Mittel einsetzen. Wir haben in der Vergangenheit auch nirgends Mass genommen. Wir haben gesagt, welches die spezifische Aufgabe der Schweizer Armee ist. Wir haben in andere Armeen hineingeschaut, aber wir haben nicht partizipiert und auch nicht kooperiert. Wir müssen in diesem Sinne nicht Mass nehmen, denn wir sind ein Spezialfall, auch unsere Armee ist ein Sonderfall.

Zur Solidarität: Die Schweiz zeigt genügend Solidarität, aber nicht militärisch. Wir sind humanitär sehr stark – wir haben das Rote Kreuz, wir haben die Friedensdiplomatie, und wir haben in verschiedenen Entwicklungsländern Engagements in Milliardenhöhe. Die Armee hat da nichts verloren, weil wir ein neutrales Land sind. Wir sollten auf der Grundlage einer reinen Verteidigungs- und Schutzarmee im eigenen Land – für das eigene Land – operieren.

**Gartenmann Werner:** (zu Thalmann Anton) Zur Solidarität: Wenn Sie Europa anschauen, stellen Sie fest, dass die Solidarität nicht so riesig ist. Was die Oststaaten betrifft, fliesst zum Beispiel nicht unbedingt viel Geld von Deutschland in den Osten. Auch Frankreich schaut zuerst für seine Autoindustrie. Diese Solidarität funktioniert vielleicht bei schönem Wetter, aber derzeit spielt sie nicht. Ich glaube, es kann nicht das Ziel der Schweiz sein, jetzt auch noch ein bisschen auf Expeditionsarmee zu machen.

**Veiz Jean-Luc:** Ich habe vier Fragen:

1. Was verstehen Sie unter dem Begriff «Sicherheitspolitik»? Fallen Bereiche wie Umwelt oder Finanzkrise für Sie auch darunter?
2. Macht es für Sie heute noch Sinn, zwischen «innerer Sicherheit» und «äusserer Sicherheit» zu unterscheiden?
3. Wer ist Ihrer Meinung nach in der Schweiz für die innere Sicherheit verantwortlich?
4. Sind Sie der Meinung, dass die finanziellen Mittel in der Sicherheitspolitik heute richtig verteilt werden?

**Gartenmann Werner:** (zu Veiz Jean-Luc) Zum Begriff «Sicherheitspolitik»: Ich habe einmal auf der VBS-Seite nachgeschaut, wie man die Sicherheitspolitik definiert. Mit dieser Definition bin ich einverstanden. Man spricht von der Gesamtheit aller staatlichen Massnahmen zur Abwehr von Gewalt, und zwar von aussen wie von innen. Dazu gehören

auch Naturereignisse und zivilisatorisch bedingte Ereignisse. Ich glaube, diese Definition ist nach wie vor gültig.

Was die Frage der Zuständigkeiten betrifft, gab es einmal die Formulierung «Sicherheit durch Kooperation». Meines Erachtens muss es ein Zusammenspiel zwischen Gemeinde, Kanton und Bund geben. Ich stelle fest, dass wir in unserem Kanton seit der Einführung der Einheitspolizei in den Gemeinden viel mehr Probleme haben (Vandalismus, Lärm usw.). Man hat den Gemeinden Kompetenzen weggenommen. Dann sind wir beim Kanton. Der Kanton hat die Aufgabe zu schauen, dass die nötigen Personalressourcen vorhanden sind, damit die Sicherheit auch in den Regionen gewährleistet werden kann. Zum Bund: Was der Bund zu tun hat, ist aufgrund der Verfassung klar. Ich verwehre mich gegen eine Ritzung des Föderalismus unter dem Deckmantel «mehr Sicherheit».

**Fehr Hans:** (zu Vez Jean-Luc)

1. Zum Begriff «Sicherheitspolitik»: Bereiche wie Umwelt oder Finanzkrise gehören selbstverständlich auch zur Sicherheitspolitik. Aber das sind Aufgaben der Regierung, der Politik, nicht des Militärs oder der Polizei. Die Finanzkrise muss durch eine kluge Politik des Bundesrates bewältigt werden. Unsere Sicherheit ist auch durch eine unkontrollierte Zuwanderung bedroht. Denken Sie an die militanten Islamisten, die wegen ein paar Karikaturen Sturm laufen! 1970 hatten wir in der Schweiz 16'000 Muslime, 1990 waren es 150'000, heute bewegen wir uns auf eine halbe Million zu! Da gibt es natürlich Zellen, die ihr Recht – die Scharia – durchsetzen wollen. Das sind Gefahren, mit denen sich die Gesellschaft befassen muss, nicht die Armee.
2. Die innere Sicherheit ist Sache der Polizei, die äussere Sicherheit ist Sache der Armee. Heute versucht man, polizeiliche Aufgaben an das Militär abzuschieben. Da müssen wir aufpassen. Die Aufteilung, die wir heute haben, ist sinnvoll. Deshalb bin ich auch gegen ein Sicherheitsdepartement, denn ein Sicherheitsdepartement würde die Vermischung dieser beiden Bereiche fördern.

**Gartenmann Werner:** (zu Vez Jean-Luc) Die Regierung muss schauen, wie sie die Sicherheitspolitik betreiben will, damit sie die Gewalt gegen unser Land abwehren kann. Und dann muss sie auch schauen, wie sie die Interessen der Schweiz für unsere Wirtschaft wahrnehmen will. Da spielt meines Erachtens auch der Geheimdienst eine Rolle. Das alles ist aber nicht die Aufgabe der Armee, sondern der Regierung.

Zu den Finanzen: Wenn man die Ausrüstungsbedürfnisse der Armee anschaut, muss man sagen, dass die Armee zu wenig Geld hat. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass der Volksentscheid nicht umgesetzt wurde. Bei der Abstimmung sprach man von über 4 Milliarden Franken, aber das wurde dann auf 3,7 Milliarden Franken «hinunterpolitisiert». Die Polizei hat wahrscheinlich auch zu wenig Geld. Wenn man das gesamthaft betrachtet, muss man auch über Ausländerpolitik sprechen und sich einmal fragen, warum es heute schwieriger ist als früher.

**Schneeberger Roger:** Ich habe zwei Fragen an Herrn Fehr:

1. Wenn ich Sie richtig verstehe, sind Sie skeptisch gegenüber den subsidiären Einsätzen der Armee zugunsten der inneren Sicherheit. Wir haben uns mit «USIS» dazu entschieden, die Polizei auf normale Lagen und eben nicht auf Grossereignisse oder Krisen auszurichten. Würden Sie das ändern?
2. Wie sehen Sie die Schnittstellen zwischen den zivilen Behörden und der Armee? Sind die Übergänge hinreichend klar geregelt? Oder sehen Sie einen Handlungsbedarf, den wir im Hinblick auf den Sicherheitspolitischen Bericht thematisieren sollten?

**Fehr Hans:** (zu Schneeberger Roger)

1. Zu den subsidiären Einsätzen der Armee zugunsten der inneren Sicherheit: Ich stelle fest, dass man immer wieder versucht, der Armee noch mehr Zusatzaufträge zu geben. Die Armee soll Brücken bauen, Botschaften bewachen und auch noch im Umweltschutz tätig werden. Meines Erachtens müssen die subsidiären Einsätze vor allem die Bewältigung von Naturkatastrophen zum Ziel haben. Man soll die Armee nur rufen, wenn die zivilen Mittel

ausgeschöpft sind und man mehr Mittel braucht. Dann muss man eben entsprechende Anträge stellen.

2. Zu den Schnittstellen zwischen den zivilen Behörden und der Armee: Als ehemaliger Chef eines Verbindungsstabes habe ich die Erfahrung gemacht, dass die Nahtstelle zwischen den zivilen Behörden und dem Militär klar geregelt ist. Wenn sie es nicht ist, muss sie durch gegenseitige Absprachen und Rapporte geregelt werden. Das hat bis vor ein paar Jahren gut funktioniert.

**Bölsterli Andreas:** Ich wäre schon froh, wenn wir hören könnten, was Ihre Vorstellungen der Verteidigungskapazitäten sind, denn das ist ja letztlich die Frage des Budgets. Wir müssen uns bewusst sein, dass die Leute, die in internationalen Firmen tätig sind, nicht mehr bereit sind, so viel Dienst zu leisten, wie Sie sich das vielleicht vorstellen.

**Fehr Hans:** (zu Bölsterli Andreas) Ein Bedrohungsbild hat vom gefährlichsten Fall auszugehen. Es ist schwer abzuschätzen, wie viel Kapazität nötig ist. Man muss eine militärische Rechnung machen und sagen, was es braucht, damit man einem Verteidigungsfall mit Erfolgchancen begegnen kann. Die chaotischen Situationen sind noch schwerer abzuschätzen. Sicher braucht es in diesem Fall vor allem ein starkes Milizheer. Aber Zahlen kann ich Ihnen nicht nennen. Da müssen Sie die Fachleute fragen.

**Scioli Ennio:** Als Berufsmilitär und ehemaliger Schulkommandant war es für mich sehr interessant zu hören, wie Sie die Leute empfangen würden, Herr Fehr. Sie legen den Fokus zu Recht auf die Grundausbildung. Diese mündet in die Verbandsausbildung. Als Eckwert nennen Sie eine möglichst hohe Verteidigungskompetenz. Nun ist es ja so, dass es viel Raum braucht, um diese Kompetenz auch trainieren zu können. Dieser Raum steht aber nicht zur Verfügung. Wie lösen Sie dieses Dilemma?

**Fehr Hans:** (zu Scioli Ennio) Wie soll die Truppe den Ernstfall üben, wenn ihr zu wenig Raum zur Verfügung steht? Diese Frage ist völlig berechtigt. Es ist heute sehr schwierig. Unter Umständen müssen realistische

Einsätze in den Agglomerationen stattfinden. Man hört oft, man könne das in der Schweiz nicht mehr üben, man müsse nach Norddeutschland gehen. Aber das ergibt kein realistisches Ernstfall- und Kriegsbild, wenn Sie dort üben. Sie müssen den Einsatz in unserem schwierigen Gelände üben, und zwar reduziert auf die Truppenstärke, die eben realistisch ist.

**Fäh Paul:** Ich möchte zuerst eine Bemerkung machen und dann Herrn Fehr eine Frage stellen.

Meine Bemerkung: Die Definition der Sicherheitspolitik ist heute sehr präzise. Man kann darüber diskutieren, ob man sie so belassen soll oder nicht, aber ich würde davor warnen, sie auszuweiten. Wenn Sie sie ausweiten, bekommen Sie massive Probleme, denn im zweiten Teil des Berichts werden die Instrumente und deren Aufgaben beschrieben. Je grösser die Ausweitung, umso mehr Instrumente sind nötig. Deshalb würde ich von einer Ausweitung abraten. Die Kantone sagen aber, man könne über den Bereich Gewalt diskutieren. Wir wären nicht ganz unglücklich, wenn Sie uns diesbezüglich unterstützen könnten.

Meine Frage: Unser Vorstand hat dem Parlament im September 2008 einen Brief geschrieben – Sie haben ihn wahrscheinlich gesehen, Herr Fehr. Es geht um eine verlässliche Militärpolitik. Meines Erachtens ist eine verlässliche Militärpolitik nur möglich, wenn wir eine verlässliche Mehrheit im Parlament bekommen. Wie beurteilen Sie die Chance, über eine Periode von vier Jahren eine verlässliche Mehrheit im Parlament zu bekommen? Können wir in bestimmten Bereichen mit einem Entgegenkommen der AUNS rechnen? Die anderen müssen das auch tun, sonst gibt es diese verlässliche Mehrheit nicht.

**Fehr Hans:** (zu Fäh Paul) Bringen wir in vier Jahren im Parlament eine verlässliche Mehrheit zustande? Wir haben seinerzeit das Rüstungsprogramm zurückgewiesen. Ich habe aber Herrn Blattmann immer gesagt, er solle etwas Geduld haben, mittelfristig werde die Sache gut herauskommen. Wir haben mit der Rückweisung auch ein personelles Ziel verfolgt – Sie wissen Bescheid. Heute haben wir eine neue Situation. Wir sind der Meinung, dass wir eine moderne Luftwaffe brauchen, denn ohne Schirm wird es schwierig, am Boden etwas zu machen. Ich glaube, es gibt noch



andere Leute, die das wollen (SVP, FDP und CVP). Wir werden unseren Beitrag leisten, aber wir wollen, dass sich die Armee wieder auf den Kernauftrag konzentriert.

**Greminger Thomas:** Was ich noch nicht ganz begriffen habe, ist, woher dann diese Panzerbrigaden kommen sollen. Sind das deutsche, italienische oder russische?

**Gartenmann Werner:** (zu Greminger Thomas) Ich bin kein Panzerexperte, aber ich denke, dass dieses Fahrzeug immer noch eine wichtige Rolle spielt. Denken Sie an den Irak-Krieg! Auch in der Raumsicherung spielt der Panzer eine wichtige Rolle, denn davor hat man Respekt.

## Angehörte

Fehr Hans	<i>Geschäftsführer AUNS, Nationalrat Kanton Zürich</i>
Gartenmann Werner	<i>Stv. Geschäftsführer AUNS</i>

## Anhörnde

Bölsterli Andreas, Divisionär	<i>Chef des Planungsstabes der Armee, VBS</i>
Catrina Christian, Botschafter Dr.	<i>Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS</i>
Fäh Paul, a NR	<i>Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz</i>
Greminger Thomas	<i>Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA</i>
Schneeberger Roger	<i>Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</i>
Scioli Ennio, Oberst i Gst	<i>Referent Stab Chef VBS</i>
Thalmann Anton, Botschafter Dr.	<i>Stellvertretender Politischer Direktor, EDA</i>
Veiz Jean-Luc, Dr.	<i>Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD</i>

# Chance Schweiz – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen

[www.chanceschweiz.ch](http://www.chanceschweiz.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 6. März 2009

**Vogler Harry:** Herzlichen Dank, dass wir die Gelegenheit erhalten, hier im Namen des Vereins *Chance Schweiz – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen* vorsprechen zu dürfen!

Zu unserer Delegation: Herr Eugen Thomann, Mitglied des Vorstandes, ist Jurist und hat als ehemaliger Polizeikommandant auch Erfahrung im Bereich Polizei. In unserem Verein ist er der Spezialist für innere Sicherheit. Herr Reto Müller, dessen Milizfunktion Nachrichtenoffizier in einem Bataillon ist, ist ebenfalls im Vorstand unseres Vereines. Auch er ist Jurist. Ich darf das Präsidium dieses Vereines führen. Ich bin Berufsoffizier, heute aber bewusst nicht in dieser Kleidung hier, weil ich in der Funktion des Vereinspräsidenten anwesend bin. Derzeit arbeite ich am Armeeausbildungszentrum in Luzern als Gruppenchef.

Zum Vorgehen: Ich werde kurz darlegen, was unser Verein ist und welche Interessen wir haben. Nach dieser Einleitung wird Herr Eugen Thomann den ersten Teil unserer Ausführungen übernehmen, gefolgt von Herrn Reto Müller, der zum zweiten Teil sprechen wird.

## Chance Schweiz – Arbeitskreis für Sicherheitsfragen

Zweck: Wir möchten einen Beitrag leisten zur Erhaltung und Förderung der äusseren und inneren Sicherheit unseres Landes in einer sich stets verändernden Welt. Sicherheitspolitik ist einem dauernden Wandel unterworfen und deshalb eine stetige Baustelle. Es ist deshalb nicht in unserem Interesse, festgefahrene Urteile behalten zu wollen – wir sind durchaus offen für die Weiterentwicklung.

Der Vorstand richtet sein Augenmerk insbesondere auf die Zusammenarbeit der verschiedenen Instrumente der Sicherheitspolitik wie beispielsweise die Armee, die Institutionen der Aussenpolitik, die Polizei oder der Bevölkerungsschutz.

Wir sind politisch und konfessionell unabhängig. Das hindert uns nicht daran, eine eigene Meinung zu bilden. Wir möchten aber, dass die Diskussion bei unseren Veranstaltungen möglichst sachlich geführt wird. Unser Leitsatz lautet: Sicherheit gibt es nicht zum Nulltarif. Deshalb wollen wir uns dafür einsetzen.

**Thomann Eugen:** Ich erlaube mir, gleich in unser Arbeitspapier einzusteigen.

## 1. Trends

### 1.1. Erkenntnis

Der Kampf um Ressourcen sorgt für sicherheitspolitischen Handlungsbedarf und erschwert oder verfälscht sicherheitspolitische Entscheidungsabläufe. Das gilt international und innerhalb des Landes. Der Ressourcenmangel erhöht den Kooperationsdruck, ebenfalls international wie intern.

Die Globalisierung bildet einen bestimmenden Faktor.

### 1.2. Schluss

Entschieden ist der Gefahr zu begegnen, dass man von den vorhandenen Mitteln auf die Bedrohung schliesst.

Sicherheitspolitik bedarf der internationalen Abstimmung.

## 2. Begriff der Sicherheitspolitik

### 2.1. Annahme

Sicherheitspolitik bedeutet den Inbegriff der Massnahmen, die dem Schutz des Landes, seiner Bevölkerung und der vitalen schweizerischen Interessen vor kollektiver Gewalt und schwerem Schaden dienen.

## **2.2. Schluss**

Darum kann sich eine sicherheitspolitische Standortbestimmung nicht auf die Sachgebiete beschränken, wo der Bund mit seinen Erlassen inhaltlich bestimmend eingreifen kann.

Die Bundesverfassung verpflichtet gerade den Bund, über seinen angestammten Zuständigkeitsbereich hinaus Absprachen herbeizuführen oder zu fördern.

## **2.3. Forderung**

Im Sicherheitspolitischen Bericht sollte der Bund aufzeigen, wie er koordiniert oder an der Koordination mitwirkt.

# **3. Bedrohung**

## **3.1. Massstab**

Angesichts des anhaltenden innerstaatlichen Ressourcenmangels muss sich Sicherheitspolitik konsequent auf die gefährlichsten von einer gewissen Wahrscheinlichkeit getragenen Risiken ausrichten.

Das bedeutet beispielsweise, dass die Armee sich nicht auf einen konventionellen Grosskrieg vorbereiten, aber sehr wohl punktuell den Kampf der verbundenen Waffen beherrschen muss.

## **3.2. Grösstes relevantes Risiko**

Am gefährlichsten wirken denkbare Kombinationen von Risiken, die unsere Handlungsfähigkeit mehrfach und auf verschiedenen Ebenen gefährden.

Nach längerer Entwicklung mit Ghettobildung und Radikalisierung könnten intern, im Grenzraum oder in der Nachbarschaft terroristische Aktivitäten paramilitärischer, z.B. dschihadistischer, Gruppen so stark anwachsen, dass ihre Urheber versuchen, zeitlich und örtlich beschränkt der Ordnungsmacht in einem annähernd symmetrischen Konflikt zu begegnen, derweil andere Kräfte die asymmetrischen Angriffe zur Entlastung «entterritorialisiert» weiterführen.

Solche Angriffe würden sich einerseits gegen spektakuläre Ziele, andererseits gegen Verbindungs-, Versorgungs- und Verkehrsnetze richten, und zwar auch mit Mitteln des «Cyberwar» und des Informationskrieges.

Eine fremde Macht könnte das aus mittlerer geostrategischer Entfernung durch die realistische Androhung von Fernbeschuss mit Präzisions- oder Massenvernichtungswaffen verstärken, allenfalls sogar die eigene Entschlossenheit mit einem tatsächlichen Beschuss demonstrieren.

## **4. Strategie der Kooperation**

### **4.1. Erkenntnis**

Abgesehen von der Frage der Solidarität, sind und bleiben wir international zur Kooperation existenziell gezwungen, mindestens soweit wir eine Bedrohung schon strukturell nicht allein abwehren können. Das gilt namentlich für unkontrollierte Migration, den Fernbeschuss und andere grenzüberschreitende Aktivitäten.

Die unmittelbar sich abzeichnenden wirtschaftlichen Veränderungen verschärfen die Risiken der unkontrollierten Migration.

Auch im Inland bildet Sicherheitspolitik immer deutlicher eine Aufgabe, die nur im Verbund gelöst werden kann.

### **4.2. Schluss**

Die internationale Kooperation ist im Rahmen sicherheitsrelevanter Abkommen – kollektiver wie «Schengen» und «Dublin» und bilateraler Polizeiverträge – sowie mittels friedensfördernder Einsätze auch der Armee weiterzuführen und zu verstärken.

Über die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes hinaus bleibt dieser verantwortlich für die Koordination der Sicherheitspolitik. Das muss dieser Bericht berücksichtigen.

### 4.3. Forderungen

#### 4.3.1. *«Plattform» stärken!*

Die Plattform von VBS, EJPD, KKJPD und MZDK muss weiterhin für notwendige Absprachen sorgen, wo eine überdachende Erlasskompetenz fehlt.

Die Plattform selber bedarf der formellgesetzlichen Bundesrechtsgrundlage, – die ihr freilich keine Erlasskompetenz verleihen kann und darf.

#### 4.3.2. *Kompetenzen abgrenzen!*

Insgesamt verschwendet unser Sicherheitssystem Ressourcen, weil klare Kompetenzgrenzen vielfach fehlen. Dem kann einzig ein Gesprächsprozess unter Ägide des Bundes abhelfen, vergleichbar der «Plattform» oder «USIS». Den Bedarf beleuchten als Beispiele:

- Das Grenzwachtkorps im Verhältnis zu den kantonalen Polizeikorps einerseits und zu SECURITRANS andererseits.
- Immer noch die Militärische Sicherheit im Verhältnis zu den kantonalen Polizeikorps, welche Schnittstelle schon seinerzeit Anlass zum Einberufen der Plattform gab.
- Kantonale Mittel zum Bewältigen von Grossschadenlagen und ergänzende Ressourcen der Armee.

#### 4.3.3. *Innerhalb der zivilen Polizei regionale Ebene stärken!*

Auf Dauer kann der politisch tief verankerte Polizeiföderalismus nur überleben, sofern die Ressourcen ökonomischer genutzt werden. Wir können uns beispielsweise nicht mehr lange leisten, dass kleine kantonale Polizeikorps von 70 oder 80 Köpfen gegen ein Dutzend Vollzeitstellen allein für den Betrieb der Einsatzzentrale aufwenden müssen.

Darum brauchen wir mehr regionale Kompetenzzentren, wie sie auf dem Boden der vier Polizeikonkordate einzeln schon entstanden sind.

Diese Entwicklung gilt es von Seiten des Bundes zu fördern, weil die Polizeikonkordate derzeit nur im Gesetzgebungsverfahren sämtlicher Mitgliedskantone zu revidieren sind, die älteren also bereits in einer Revi-

sionsfalle stecken, kaum mehr in der Lage, alle Arten der notwendigen Zusammenarbeit auf den Konkordatswortlaut abzustützen.

Aus dieser Sackgasse kann ihnen am ehesten der Bund helfen, indem er mittels Rahmengesetzes das Abschliessen von Verwaltungsvereinbarungen zum Verschieben rechtsstaatlich einwandfreier kantonaler Kompetenzen auf die Regionalebene erleichtert.

#### *4.3.4. Sicherheitspartnerschaft mit privaten Trägern pflegen!*

Private Sicherheitsunternehmen leisten wichtige Beiträge. Mit ihnen zusammenzuarbeiten ist heute unumgänglich, auf Kantonsebene ohnehin, aber auch für den Bund (vgl. Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen, VES).

Auf jeden Fall sollte der Bund diese Sicherheitspartnerschaft durch eine Plattform stärken, wie sie neuerdings zwischen der Armee und der zivilen Polizei wirkt. Danach könnte Sinn machen, Ähnliches auf kantonaler oder regionaler Ebene einzurichten.

#### *4.3.5. Qualitätskontrolle der privaten Sicherheit!*

Weil die Qualität sich auf dem Markt nicht von selbst durchsetzen kann, ist anstelle der heutigen bunten Vielfalt kantonaler Aufsichts- und Bewilligungsverfahren eine landesweit einheitliche Qualitätskontrolle einzurichten. Vielleicht schaffen gegenwärtig laufende kantonale Bestrebungen zu diesem Zweck ein das ganze Land umfassendes Konkordat. Falls das nicht gelingt, sollte der Bund für eine einheitliche Regelung dieses Binnenmarktsektors sorgen.

## **5. Neutralität**

### **5.1. Erkenntnis**

Neutralität ist kein Dogma, sondern ein Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik, das die Schweiz zu ihrem Vorteil einsetzen muss.

## 5.2. Schluss

Hier soll der Bericht den Handlungsspielraum festlegen, damit nicht alles als Neutralitätsverletzung angeprangert werden kann, was gerade jemand für nicht opportun hält.

## 6. Zu den Armeeaufträgen

### 6.1. Grundsätzlicher Klärungsbedarf

**Erkenntnis:** Die politische Diskussion der Armeereform und des Entwicklungsschrittes zeitigte auch den Versuch, durch einengende Interpretation von Rechtsbegriffen die Verfassungsmässigkeit der Armeekonzeption in Zweifel zu ziehen. Davon blieb Verwirrung zurück.

**Forderung:** Vom Sicherheitsbericht erwarten wir die Klarstellung, dass die geltenden verfassungsmässigen Armeeaufträge nicht mit Operationstypen gleichgesetzt werden dürften, sondern den Bund einzig verpflichten, das jeweils bedrohungsgerecht zur Gewaltabwehr und zur Existenzsicherung Erforderliche vorzukehren. Es kann nicht mehr Aufgabe der Schweizer Armee sein, sich auf einen konventionellen Grosskrieg in Europa vorzubereiten.

### 6.2. Planungssicherheit für Kantone und Gemeinden

**Erkenntnis:** Hauptsächlich im Bereich der Existenzsicherung dürfen und müssen die Kantone subsidiär – also für den Fall, dass ihre Mittel erschöpft sind oder dass ihnen ein spezielles Mittel überhaupt abgeht – auf die Unterstützung der Armee zählen.

**Forderung:** Der Sicherheitsbericht sollte für die Kantone eine gewisse Planungssicherheit schaffen, indem er umreisst, mit welcher militärischen Einsatzbereitschaft sie rechnen dürfen, selbst wenn die Quantifizierung einem neuen Armeeleitbild vorbehalten bleibt.

### 6.3. Kompetenzverteilung bei der Raumsicherung

**Erkenntnis:** Zum Leistungsangebot der Armee gehört, dass sie im äussersten Notfall durch eine Raumsicherungsoperation zeitlich und



örtlich beschränkt die überforderten und von schweren Einsätzen dezimierten Polizeiformationen entlastet. So wenig wahrscheinlich dieser Bedarf heute wirken mag, – wo die Kompetenzordnung verschwimmt, droht die Gefahr, dass die Armee falsche Muster einübt.

**Forderung:** Der Bericht sollte die Rolle der kantonalen Exekutive klarstellen: Sie kann sich, solange nicht physisch ausgeschaltet, der politischen Verantwortung und der Aufsicht selbst dort nicht entziehen, wo die Armee vorübergehend anstelle des Polizeikommandos die operative Einsatzverantwortung trägt.

**Müller Reto:** Ich komme zum zweiten Teil unserer Ausführungen.

## 7. Strategische Lagen

### 7.1. Erkenntnis

Es hat sich nicht als hilfreich erwiesen, zwischen verschiedenen von der Normalität abweichenden Lagen zu differenzieren.

### 7.2. Schluss

Es genügt zu unterscheiden zwischen der Alltagslage und ausserordentlichen Bedürfnissen.

## 8. Milizsystem

### 8.1. Erkenntnis

Sicherheitspolitik vereinigt Massnahmen und Personal (samt dessen Wissen und Können) zur Abwehr einer Bedrohung. Das Milizsystem bietet Gewähr für die bestmögliche Nutzung dieses Potentials.

Vom Milizsystem leben ausser der Armee auch andere sicherheitspolitische Instrumente.

## **8.2. Schluss**

Das Milizsystem darf nicht gesellschaftspolitischen Zeitströmungen zum Opfer fallen.

## **8.3. Forderung**

Die Stärken und Schwächen der Milizarmee sind bezogen auf jeden Armeeauftrag zu analysieren. Daraus sind die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Massvoller Ausbau der Durchdiener könnte, neue Anreizsysteme müssen dazu gehören.

Infolge des Milizsystems unterscheidet sich die schweizerische Wehrpflichtarmee deutlich von anderen modernen Streitkräften. Gerade darum hat sie, auch um ihrer Dissuasionswirkung willen, zu beweisen, dass sie ihren Aufträgen gewachsen ist.

Weil sich die relevanten Fähigkeiten des einzelnen Armeeingehörigen nach der Ersteinteilung weiter entwickeln, ist deren Nutzung individuell in gewissen zeitlichen Abständen zu optimieren.

Der Bericht soll zeigen, welchen Stellenwert das Milizsystem ausserhalb der Armee in der Sicherheitspolitik einnimmt, bei der wirtschaftlichen Landesversorgung beispielsweise.

## **9. Information**

### **9.1. Erkenntnis**

Die beste sicherheitspolitische Strategie nützt nichts, wenn sie dem Volk nicht regelmässig kommuniziert wird. Kontinuität in der sicherheitspolitischen Kommunikation ist eine Voraussetzung für ihr Gelingen, besonders in der direkten Demokratie.

### **9.2. Forderung**

Die wesentlichen Interessen der Schweiz sollen klar herausgearbeitet werden, aber auch die Verantwortung, die sie ihren Nachbarn oder der Welt gegenüber wahrnehmen muss.

Sicherheitspolitik darf nicht länger ein Thema bleiben, von dem die Frauen sich dispensieren, weil sie glauben, es handle sich um eine reine Armeeangelegenheit.

## 10. Rechtlicher Rahmen

Der Bericht sollte jeweils aufzeigen, wo er inhaltlich den geltenden verfassungs- und gesetzesrechtlichen Rahmen sprengt, dort Anpassungsbedarf postulieren und wenn möglich gleich begründen.

**Vogler Harry:** Sie stellen fest, dass wir keine radikalen Änderungen fordern. Wir bekennen uns zur Miliz, zur Neutralitätspolitik der Schweiz, zum Polizeiföderalismus, regen aber an, in einzelnen Bereichen Korrekturmassnahmen einzuleiten, um den ständigen Optimierungsprozess voranzutreiben. Wir sehen den Sicherheitspolitischen Bericht als Chance, dies umzusetzen – im Wissen, dass der bereits bestehende Sicherheitspolitische Bericht 2000 durchaus interessante Ansätze hat und ein wertvolles Dokument ist.

## Diskussion

**Fäh Paul:** Zum Begriff «Sicherheitspolitik»: Unter Ziffer 2.1 haben Sie Folgendes ausgeführt: «Sicherheitspolitik bedeutet den Inbegriff der Massnahmen, die dem Schutz des Landes, seiner Bevölkerung und der vitalen schweizerischen Interessen vor kollektiver Gewalt und schwerem Schaden dienen.» Was verstehen Sie unter «kollektiver Gewalt»? Ab wann ist Gewalt kollektiv? Was verstehen Sie unter einem «schweren Schaden»? Wann ist ein Schaden schwer? Für mich kann ein Schaden schwer sein, der für andere überhaupt nicht schwer ist. Was heisst das konkret?

Zur Rolle des Parlamentes: Der VSWW möchte, dass das Parlament den Sicherheitspolitischen Bericht gutheisst und ihn nicht einfach zur Kenntnis nimmt. Was halten Sie von diesem Vorschlag?

**Thomann Eugen:** (zu Fäh Paul) Ihre zweite Frage kann ich nicht beantworten, weil sie bei uns kontrovers ist.

Die Begriffe «kollektive Gewalt» und «schwerer Schaden» sind von jener Ebene aus zu betrachten, wo sich diese Fragen konkret stellen. Da sind naturgemäss klare Abgrenzungen nicht möglich. Wenn die Gewalt von einer Person auf zwei Personen springt, würde ich noch nicht von kollektiver Gewalt sprechen, bei 100 Personen aber natürlich schon. Ich halte z.B. die Einbruchskriminalität für kollektive Gewalt. Die Tötungsdelikte zähle ich auch dazu, weil die Perzeption eine allgemeine ist – es fühlen sich auch Leute gefährdet, die das nicht wirklich sind.

**Bölsterli Andreas:** Ich habe eine Verständnisfrage in Bezug auf die Armeeaufträge: Sie haben ausgeführt, die Armee müsse sich nicht auf einen konventionellen Grosskrieg vorbereiten, aber punktuell den Kampf der verbundenen Waffen beherrschen. Unter Ziffer 6.1 schreiben Sie Folgendes: «Vom Sicherheitspolitischen Bericht erwarten wir die Klarstellung, dass die geltenden verfassungsmässigen Armeeaufträge nicht mit Operationstypen gleichgesetzt werden dürfen, sondern den Bund einzig verpflichten, das jeweils bedrohungsgerecht zur Gewaltabwehr und zur Existenzsicherung Erforderliche vorzukehren.» Wie sehen Sie die Fähigkeit, welche die Armee in diesem Bereich erbringen müsste?

Im Zusammenhang mit dem Milizsystem fordern Sie unter Ziffer 8.3 Folgendes: «Die Stärken und Schwächen der Milizarmee sind bezogen auf jeden Armeeauftrag zu analysieren. Daraus sind die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Ein massvoller Ausbau der Durchdiener könnte und neue Anreizsysteme müssen dazugehören.» Was muss man sich unter diesen Anreizsystemen vorstellen? Sind das verschiedene Wehrmodelle?

**Vogler Harry:** (zu Bölsterli Andreas) Es ist nicht so, dass wir verschiedene Wehrmodelle vorschlagen. Das würde das System wahrscheinlich überfordern.

Zu den Armeeaufträgen: Wir können grundsätzlich gut mit dem Ansatz leben, wie er in den letzten Jahren entwickelt wurde. Wir teilen die Ansicht, dass die Armee den Kampf der verbundenen Waffen üben sollte, um die Kompetenz per se aufrechtzuerhalten. Es braucht zu die-

sem Zweck aber kein Massenheer, das auf Verteidigung ausgerichtet ist. Zwei Panzerbrigaden genügen durchaus, um diese Aufgaben zu üben. Wir sollten das System nicht überstrapazieren.

**Thomann Eugen:** (zu Bölsterli Andreas) Die Armee muss den Kampf der verbundenen Waffen einerseits im Sinne eines Fähigkeitskerns und andererseits tatsächlich örtlich eng beschränkt beherrschen.

**Müller Reto:** (zu Bölsterli Andreas) Zu den Anreizen dürfen durchaus auch pekuniäre gehören. Ausserdem ist die Frage zu prüfen, ob der Erwerbssatz mit 80 % genügt, namentlich im Hinblick auf die Belastung der Arbeitgeber.

**Greminger Thomas:** Sie bekennen sich zur internationalen Kooperation. Aus der EDA-Optik freut mich das, vor allem auch, weil die internationale Gemeinschaft einen Ausbau der friedensfördernden Einsätze wünscht. Sie haben jetzt wenig dazu gesagt. Könnten Sie noch ausführen, wie Sie sich das vorstellen? Sind Sie der Auffassung, dass der Auslandseinsatz auch eine strukturbestimmende Komponente sein müsste? Wie sehen Sie das angesichts der limitierten Ressourcen? Wie würden Sie der kommunikativen Herausforderung begegnen, um den nötigen Konsens in der Schweiz herzustellen?

**Thomann Eugen:** (zu Greminger Thomas) Ich glaube, im Moment muss das Bekenntnis genügen. Ich kann jedenfalls zurzeit nicht erkennen, wie wir die speziellen Ressourcen für eine massive Verstärkung der PSO kriegen können. Aber wir sprechen ja von der Periode einer Legislatur – tendenziell ist das also zu fördern.

**Schneeberger Roger:** Ich habe zwei Fragen: Meine erste Frage betrifft den Begriff «Sicherheitspolitik»: Wo sehen Sie den Mehrwert, wenn wir die Alltagskriminalität auch einschliessen? Ich persönlich sehe hier eigentlich keinen Handlungsbedarf. Reicht es nicht, wenn wir noch die Schnittstellen zu den Kantonen einbeziehen, um im Sicherheitspolitischen Bericht den gewünschten Mehrwert zu erhalten?

Meine zweite Frage betrifft die Plattform, die Sie angesprochen haben: Weshalb brauchen wir eine formellgesetzliche Bundesrechtsgrundlage, wenn die Plattform keine Entscheidkompetenz haben soll? Miteinander sprechen kann man ja auch ohne formellgesetzliche Grundlage.

**Thomann Eugen:** (zu Schneeberger Roger) Was die Plattform angeht, kann ich es kurz machen: Das ist für mich eine Frage der politischen Opportunität. Die Plattform ist ein derart wichtiges Instrument, dass es meines Erachtens diese formellgesetzliche Grundlage braucht.

Was die Definition der Sicherheitspolitik anbelangt, gehe ich mit Ihnen einig, glaube aber doch, dass die Verantwortung des Bundes eben auch in die Pflege der Sicherheitspartnerschaft mit den Privaten hineinreicht. Ich würde das auch zur Sicherheitspolitik rechnen, sehe in diesem Bereich aber keinen gewaltigen Handlungsbedarf.

**Scioli Ennio:** Sie halten an der Strategie «Sicherheit durch Kooperation» fest. Sie sagen, dass die Neutralität als Mittel im Bereich der Aussen- und der Sicherheitspolitik adäquat eingesetzt werden soll. In Bezug auf die Armee stellt sich mir folgende Frage: Wo ist die Abgrenzung im Einsatz dieses Instrumentes, wenn es darum geht, die Neutralität aussen- und sicherheitspolitisch adäquat einzusetzen?

**Vogler Harry:** (zu Scioli Ennio) In Bezug auf die Auslandseinsätze sehen wir durchaus Möglichkeiten, dieses Instrument einzusetzen – unter Respektierung des Neutralitätsrechts –, mit der Auflage, dass die Einsätze unter einem UNO-Mandat laufen, entsprechend völkerrechtlich abgestimmt sind und vom internationalen Kollektiv getragen werden. Wir sehen keine Peace-Enforcement-Operationen, denn das würde diese rechtlichen Grenzen sprengen. Wir müssen die politischen Behörden darauf sensibilisieren, wo der Handlungsspielraum unserer Neutralitätspolitik liegt. Wenn wir diesen Handlungsspielraum voll ausnützen, haben wir bei Peace-Keeping-Missionen unter klarem UNO-Mandat durchaus noch Ausbaufähigkeiten.

**Catrina Christian:** Ich habe zwei Fragen: 1. Würden Sie am Begriff «Raumsicherung» festhalten oder nicht? 2. Davon ausgehend, dass unsere

Gesellschaft, unsere Wirtschaft usw. technologisch sehr verwundbar ist und uns ein Informationskrieg drohen könnte, möchte ich Sie fragen, ob es Ihrer Meinung nach die Aufgabe der Armee ist, sich dieses Problems anzunehmen.

**Thomann Eugen:** (zu Catrina Christian) 1. Ich möchte mich nicht dazu äussern, ob der Begriff «Raumsicherung» bestehen bleiben soll, aber meines Erachtens muss dieser Operationstyp mit einem festen Begriff bezeichnet werden, denn er ist etwas Besonderes und muss deshalb auch eine besondere Bezeichnung haben.

**Müller Reto:** (zu Catrina Christian) 2. Ob es die Armee ist, die sich des Informationskrieges annimmt, ist für uns nicht zentral. Wir glauben, dass man auf die Problematik generell hinweisen muss. Wir sind uns bewusst, dass eine Antwort auf die Frage, wie man solchen Bedrohungen begegnet, nicht unbedingt einfach ausfallen kann.

## Angehörte

Müller Reto	<i>Mitglied des Vorstandes Chance Schweiz</i>
Thomann Eugen	<i>Mitglied des Vorstandes Chance Schweiz</i>
Vogler Harry	<i>Präsident Chance Schweiz</i>

## Anhörende

Bölsterli Andreas, Divisionär	<i>Chef des Planungsstabes der Armee, VBS</i>
Catrina Christian, Botschafter Dr.	<i>Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS</i>
Fäh Paul, a NR	<i>Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz</i>
Greminger Thomas, Botschafter Dr.	<i>Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA</i>
Schneeberger Roger	<i>Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</i>
Scioli Ennio, Oberst i Gst	<i>Referent Stab ChefVBS</i>

# Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA)

[www.gsoa.ch](http://www.gsoa.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 6. März 2009

**Ruch Rahel:** Ich möchte unsere Delegation kurz vorstellen: Tobia Schnebli ist von der GSsA aus Genf, Reto Moosmann und ich sind von der GSoA aus Bern.

Eine Vorbemerkung: GSoA heisst «Gruppe für eine Schweiz ohne Armee». Wir befassen uns aber nicht nur mit der Schweizer Armee. Wir stehen für eine umfassende Friedenspolitik auf internationaler Ebene ein.

Wir orientieren uns in unserer Stellungnahme am Fragenkatalog, den wir von Ihnen erhalten haben, nehmen aber nicht zu allem Stellung, denn unsere Prioritätensetzung ist eine andere als die Ihre. Herr Tobia Schnebli wird Ihnen darlegen, was wir unter Sicherheitspolitik verstehen. Herr Reto Moosmann wird eine Bedrohungsanalyse vornehmen und etwas zu den sicherheitspolitischen Trends der letzten Jahre sagen. Anschliessend werde ich auf die Sicherheitsinteressen der Schweiz und auf die strategische Ausrichtung der Sicherheitspolitik zu sprechen kommen. Zum Schluss wird Herr Tobia Schnebli etwas zum Stellenwert der Neutralität sagen.

## 1. Qu'entendez-vous par politique de sécurité?

**Schnebli Tobia:** Pour le GSsA, la politique de sécurité est un concept qui dépasse très largement les tâches des organes de contrôle et répression, soit en Suisse que dans le monde entier.

Les considérations du GSsA se fondent sur la conviction que la sécurité est un besoin humain fondamental. Pour vivre une vie digne et belle, les êtres humains ont besoin de sécurité. Ce concept de sécurité est très large: il recouvre la sécurité des conditions de vie matérielles (alimentation, santé, logement, travail) et la sécurité des conditions de vie immatérielles (libertés politiques, culturelles et spirituelles).



Par conséquent, le concept de politique de sécurité que nous prôtons est un concept très large. En substance, la politique de sécurité devrait œuvrer, en Suisse et à l'étranger, à réaliser, renforcer et élargir:

- la justice sociale globale et locale;
- les principes de la Déclaration Universelle des Droits Humains.

Pour le GSsA, il est évident qu'il n'y a pas, en Suisse et dans le monde, de sécurité sans paix. Et il n'y a pas de paix sans justice. Une véritable politique de sécurité doit prévoir. C'est une politique de prévention des facteurs de risque. Une politique de sécurité préventive doit prévenir les causes et diminuer les facteurs de risque qui menacent la sécurité au sens large. Une telle politique doit notamment:

- supprimer le fossé qui sépare les conditions et les perspectives de vie entre pauvres et riches au niveau global – d'après la Banque Mondiale 2,5 milliards de personnes survivent avec moins de 2 dollars US par jour;
- éliminer les conditions d'injustice et d'oppression partout où la dignité et les Droits Humains sont bafoués;
- arrêter le pillage des ressources non renouvelables de la planète et assurer une distribution égalitaire des ressources au niveau global;
- abolir les armées et les arsenaux d'armes de destruction de toutes sortes dans le monde, en Europe et en Suisse.

Le GSsA préconise une politique suisse active pour la paix et la justice. Une politique de paix active doit pratiquer la solidarité avec les faibles, les pauvres et les opprimés au niveau global et local. Elle doit s'engager activement pour le renforcement du droit international.

1. La Suisse doit annuler les dettes des pays pauvres, s'engager pour la justice fiscale globale et abolir le secret de protection des tricheurs fiscaux, renforcer la coopération éco-solaire avec les pays pauvres au niveau économique, social et culturel.

2. Une politique de paix active de la Suisse doit aussi réduire les inégalités et les injustices économiques, sociales et culturelles à l'intérieur du pays.
3. En tant que petit pays, la Suisse a un grand intérêt à ce qu'au niveau international le droit du plus fort soit remplacé par le renforcement du droit international.
4. La Suisse doit s'engager pour une réforme complète et la démocratisation de l'ONU, pour en faire une véritable «ONU démocratique des peuples».

Aujourd'hui on rencontre partout une disproportion criante entre les moyens militaires pour affronter les crises et les moyens civils et préventifs. Cette disproportion détermine aussi le choix des moyens utilisés pour régler un conflit. En automne 1998, on n'a pas réussi à recruter les 2000 observateurs civils demandés par l'OSCE pour prévenir l'escalade de violence au Kosovo. Par contre, au printemps 1999, les gouvernements mobilisaient sans aucun problème les 50'000 soldats pour la mission militaire de l'OTAN.

On constate cette disproportion aussi en Suisse. Pour la gestion civile des conflits et la promotion civile de la paix, la Suisse dépense chaque année environ 70 millions de francs, alors que l'armée suisse nous coûte chaque année environ 50 fois plus. Le monde ne manque pas de chars ni de soldats. La contribution civile de la part de la Suisse est autrement plus utile que l'apport de moyens militaires.

Pour ces raisons, le GSsA est persuadé qu'une véritable politique de sécurité est une politique de paix qui vise à établir des conditions de vie dignes pour chaque être humain dans le monde. Par conséquent, la politique de sécurité est une tâche qui nécessite avant tout des moyens civils et non pas militaires.

## 2. Bedrohungsanalyse: Was sind Gefahren und Bedrohungen für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre?

**Moosmann Reto:** Die Sicherheit – in der Schweiz und weltweit – ist heute durch die Folgen von Armut, Hunger und sozialer Ungerechtigkeit, durch die Verknappung fossiler Energieträger und die Folgen des Klimawandels bedroht. Diese anstehenden Probleme und Herausforderungen lassen sich nur mit zivilen, politischen Mitteln nachhaltig lösen. Probleme nachhaltig zu lösen, bedeutet, die Probleme frühzeitig an deren Ursprung zu bekämpfen. Militärische Antworten taugen aus Sicht der GSoA nicht. Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 behandelt diese Gefahren zwar summarisch, die Prioritätensetzung des Berichts entspricht aber keineswegs der Eintreffenswahrscheinlichkeit. Zudem werden aus der Bedrohungsanalyse nicht die richtigen Schlüsse gezogen.

### a) Reale ernsthafte Bedrohungen

*Sicherheitsrisiko «Armut, Hunger und soziale Ungerechtigkeit»*

Weltweit verschlingen die Armeen knapp 1400 Milliarden US-Dollar (2007). Um die Armut auf unserem Planeten zu halbieren, braucht es laut der Weltbank 60 Milliarden Dollar. Dies entspricht weniger als 5 Prozent der globalen Militärausgaben. Diese falsche Prioritätensetzung hat fatale Folgen: Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut beispielsweise verweist darauf, dass deutlich mehr Entwicklungshilfegelder «nicht nur die Lebensbedingungen verbessern, sondern indirekt auch die internationale Sicherheit stärken würden».

Auch die Schweiz gibt ein Vielfaches für die Armee aus, statt ihr Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Die Schweiz erfüllt die von der UNO geforderten Mindestbeiträge für die Entwicklungszusammenarbeit (0,7 Prozent des BIP) immer noch nicht.

### *Sicherheitsrisiko «Verknappung fossiler Energieträger und anderer Ressourcen»*

In den kommenden Jahren werden sich die Konflikte um Ressourcen wie Erdöl, Erdgas oder Wasser verschärfen. Erdöl ist nur endlich auf der Erde vorhanden. Die Nachfrage nach Öl explodiert, seit China und Indien sich industrialisieren. Bald wird die maximale globale Fördermenge erreicht sein («Peak Oil»). Danach wird die Fördermenge zurückgehen, das Angebot wird die Nachfrage nicht mehr befriedigen können. Um den Rest wird immer heftiger gestritten werden. Auch beim Krieg gegen den Terror im Irak und in Afghanistan geht es um Erdöl.

Viele Volkswirtschaften – auch die schweizerische – sind heute abhängig vom Erdöl. Gelingt es der Menschheit nicht, sich neue, erneuerbare Energieformen zu erschliessen, droht eine Verschärfung des Streits um die endliche Ressource Erdöl. Die Schweiz soll sich deshalb dafür einsetzen, dass es nicht zu einer Verschärfung des Konflikts um Erdöl kommt, indem sie alternative Energieformen fördert und dazu beiträgt, die weltweite Abhängigkeit vom Erdöl zu vermindern.

Auch Konflikte um die Ressource Wasser können sich in den nächsten Jahren verschärfen. Deshalb braucht es eine gerechtere Verteilung und einen verantwortungsvolleren Umgang mit der Ressource Wasser.

### *Sicherheitsrisiko «Klimawandel»*

Der Klimawandel hat grosse sicherheitspolitische Folgen. Der UNO-Weltklimarat oder der Wissenschaftliche Beirat der deutschen Bundesregierung «Globale Umweltveränderung» (WBGU) beispielsweise warnen eindringlich vor den fatalen Folgen für die regionale, aber auch internationale Sicherheit.

Arme, wenig stabile Länder sind vom Klimawandel besonders betroffen: Einbrüche bei der landwirtschaftlichen Produktion, Extremwetterereignisse und Migrationsbewegungen können die wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich hemmen. Der Klimawandel kann zu eigentlichen Entwicklungsblockaden führen, die Armut verstärken und über diesen Mechanismus die Konfliktgefährdung von Gesellschaften steigern.

Für die Schweiz besteht deshalb Handlungsbedarf auf folgenden Ebenen:

- Verstärktes Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit;
- Förderung von alternativen Energieformen;
- Engagement für den Schutz der Umwelt auf internationaler Ebene, aber auch in der Schweiz.

Die Militärhaushalte müssen weltweit und in der Schweiz deutlich zugunsten präventiver Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, zur Förderung von erneuerbaren Energien und für den Klimaschutz umgeschichtet werden.

Es ist aus Sicht der GSoA falsch, zur Lösung der anstehenden Probleme und Herausforderungen nach militärischen Antworten zu suchen. Militärisches Krisenmanagement kann im besten Fall einen Konflikt kontrollieren, ihn aber nicht lösen. Zudem führen militärische Interventionen – wie beispielsweise diejenigen im Irak oder in Afghanistan – zu noch mehr Hass, noch mehr Leid und noch mehr Unsicherheit unter den betroffenen Zivilbevölkerungen.

Durch den Klimawandel bedingte Naturkatastrophen, Chemieunfälle oder atomare Unfälle haben heute eine erhöhte Eintretenswahrscheinlichkeit. Für die GSoA ist klar, dass die Schweiz ein Instrument zur Bewältigung von Katastrophen unterhalten muss, das auch über die Schweizer Grenze hinaus zum Einsatz kommen kann. Die GSoA bezweifelt hingegen, dass die Armee hierfür ein effizientes Mittel ist. Die GSoA ist deshalb der Ansicht, dass die Katastrophenhilfe primär auf eine spezialisierte, zivile Organisation übertragen werden sollte.

## **b) Keine Bedrohungen**

Die Schweiz wird auf absehbare Zeit keiner herkömmlichen militärischen Bedrohung ausgesetzt sein. Seit dem Ende des Kalten Krieges vor mehr als zwanzig Jahren ist auch die letzte denkbare klassische Bedrohung verschwunden.

Sämtliche Länder Westeuropas sind in ein politisches System eingebunden, das es erlaubt, Konflikte auf friedliche Art zu lösen. Die gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten und gesellschaftlichen

Verbindungen zwischen den Staaten in Europa sind zudem so gross, dass die Kosten eines militärischen Angriffs eines Landes auf ein anderes dermassen prohibitiv hoch sind, dass ein solches Ereignis schlicht nicht mehr denkbar ist.

Die bestehenden Konfliktherde in Europa – der Balkan und der Kaukasus – sind territorial klar begrenzt und stellen für die Schweiz keine militärische Bedrohung dar, welche die Verteidigungsarmee rechtfertigen könnte. Selbstverständlich ist die Schweiz aber gehalten, zur Lösung des Konflikts – etwa durch zivile Konfliktbearbeitung oder diplomatische Vermittlung – beizutragen.

### c) **Terrorismus**

Die Gefährdung der Schweiz durch den internationalen Terrorismus wird überbewertet. Für die GSoA ist klar, dass dem Terrorismus nicht mit militärischen Mitteln beizukommen ist. So konnte dasjenige Land mit der stärksten Armee, die USA, die Terroranschläge vom 11. September 2001 nicht verhindern. Vielmehr sind terroristische Organisationen oft die Folge von sozialen, politischen oder wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten. Um den Terrorismus einzudämmen, muss ihm der Nährboden entzogen werden. Für die GSoA ist klar, dass dies nur mit zivilen, politischen Mitteln möglich ist. Sollten Terroristen die Schweizer Infrastruktur zur Vorbereitung von Anschlägen missbrauchen, so liegt es primär an den Strafverfolgungsbehörden und der Polizei, diese zu verhindern.

Der «Kampf gegen den Terrorismus» («war on terror») dient heute sehr oft dazu, eine neue Legitimation für das militärische Durchsetzen von Interessen und Macht zu rechtfertigen. So neigen Regierungen dazu, oppositionelle Kräfte oder legitime Widerstandsbewegungen vorschnell als «Terroristen» zu bezeichnen.

## **3. Sicherheitspolitische Trends der letzten Jahre**

Nach dem Ende des Kalten Krieges stand die Hoffnung im Raum, mit dem Ende der bipolaren Weltordnung werde das Wettrüsten abnehmen und die Militärausgaben könnten schrittweise einer zivilen Verwen-

dung zugeführt werden. Im Hintergrund zeichnete sich aber bereits ab, dass die einzige verbliebene Weltmacht, die USA, nicht davon ablassen wollte, ihre wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen auch mittels militärischer Gewalt durchzusetzen. Unter dem Deckmantel der «humanitären Intervention» führte die NATO zusammen mit Staaten aus dem EU-Raum, wo die Rhetorik der «humanitären Intervention» auf einen besonders fruchtbaren Boden fiel, Krieg auf dem Balkan. In der Schweiz wurde die Debatte über die «humanitäre Intervention» vor dem Hintergrund des Konflikts auf dem Balkan und im Rahmen der Revision des Militärgesetzes debattiert.

Mit dem 11. September 2001 setzte global eine Welle der Wiederaufrüstung und Re-Militarisierung ein, deren treibende Kraft die USA waren. 2007 lagen die weltweiten Militärausgaben mit 1339 Milliarden US-Dollar inflationsbereinigt nur noch knapp unter der Marke von 1988. Die quantitative Re-Militarisierung ist längst nicht der einzige Grund zur Besorgnis: Die Vereinten Nationen werden zunehmend marginalisiert und fügen sich in die Rolle, völkerrechtswidrige Kriege nachträglich zu mandatieren (Serbien, Irak). Abrüstungsverträge sind ebenso unter Beschuss geraten wie das Folterverbot. Zudem hat die NATO ihre Entwicklung vom Defensiv- zum Offensiv-Bündnis fortgesetzt. Die weltweiten Militärausgaben sind ungleich verteilt: Allein die USA sind für 45 Prozent dieser Ausgaben verantwortlich. Die EU-Staaten geben zusammen knapp halb so viel für ihre Armeen aus wie die Vereinigten Staaten – zu wenig, meint der ehemalige NATO-Generalsekretär und jetzige Präsident der Europäischen Verteidigungsagentur EDA, Javier Solana: «Der Bedarf, die militärischen Kapazitäten Europas auszubauen, um sie mit unseren Bestrebungen in Einklang zu bringen, ist dringender denn je.» Er scheint eine Mehrheit der Regierungschefs hinter sich zu wissen: Im EU-Budget 2007 wurde neu ein Ressort für «Sicherheits- und Rüstungsforschung» eingerichtet. Der Aufrüstungsartikel der abgelehnten EU-Verfassung hat unverändert Eingang in die Entwürfe zum Reformvertrag gefunden: «Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern», heisst es dort – ein Novum in der Geschichte der internationalen Verträge.

Die Feindbilder und Bedrohungsszenarien, die der Legitimation der Verteidigungsbudgets zugrunde liegen, haben sich gewandelt: Wurde im Kalten Krieg im Westen die kommunistische Gefahr beschworen, so ist es seit dem 11. September 2001 aus Sicht der USA und ihrer «kriegswilligen» Verbündeten der «islamistische Terrorismus», der mit «präventiven Erstschlägen» zu bekämpfen ist. Dass in Wirklichkeit oft wirtschaftliche Interessen den Ausschlag für militärische Interventionen geben, hat der im März 2003 begonnene Irak-Krieg erneut deutlich gemacht. So schreibt der ehemalige Vorsitzende der amerikanischen Zentralbank, Alan Greenspan, in seinem neuen Buch: «Es ist bedauerlich, dass es politisch nicht opportun ist zuzugeben, was alle wissen: Beim Irak-Krieg geht es vor allem um Öl.» Nicht nur im Irak, auch in Kolumbien, Saudi-Arabien und Georgien schützen US-amerikanische Soldaten Pipelines und Raffinerien. Und auch die anderen Grossmächte bleiben nicht untätig: China ist vor allem in Zentral- und Westafrika aktiv; Russland ringt mit den USA um Einfluss im Kaukasus. Die sichere Verknappung des Erdöls wird in Zukunft Konflikte um die verbleibenden Ressourcen noch akzentuieren. Oder mit den Worten von Albert Stahel: «Erhaltung und Ausbau der riesigen Militärmaschinerie lassen nur einen Schluss zu: Mit ihr sollen wichtige Rohstoffgebiete und strategische Schlüsselgebiete dieser Erde kontrolliert und schlussendlich die Weltherrschaft erlangt und erhalten werden.»

In der EU steht neben der Rohstoffsicherung die Migrationsabwehr im Fokus der Militärstrategen. Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (Frontex) wird massiv aufgerüstet, um die «Festung Europa» noch mehr abzuriegeln. Der deutsche Verteidigungsminister Franz Joseph Jung begründete den Einsatz von deutschen Soldaten in Kongo wie folgt: «Es geht auch um zentrale Sicherheitsinteressen unseres Landes! Wenn wir nicht dazu beitragen, den Unruheherd Kongo zu befrieden, werden wir mit einem grossen Flüchtlingsproblem in ganz Europa zu tun bekommen – möglicherweise noch dramatischer als beim Bosnienkrieg!» Auf die Frage, ob es auch um wirtschaftliche Interessen gehe, antwortete er: «Die stehen hier nicht im Vordergrund. Aber Stabilität in der rohstoffreichen Region nützt auch der deutschen Wirtschaft.»



Auch die Schweiz, die sich in ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik immer wieder als humanitäre und neutrale Kraft präsentiert, ist auf vielfältige Weise in das Geschäft mit dem Krieg involviert. Einerseits bietet sie sich den an Rohstoffkriegen beteiligten Akteuren als Finanz- und Handelsplatz an; aufgrund steuerlicher Privilegien für Holdings ist der Kanton Zug zur führenden Drehscheibe im globalen Rohstoffhandel geworden. Andererseits liefert sie Waffen an die kriegsführenden Staaten. Die internationale Entwicklung hin zur Konzentration in der Rüstungsindustrie – die fünf grössten Konzerne (Boeing, Northrop Grumman, Lockheed Martin, BAE Systems und Raytheon) haben ihren Marktanteil seit 1990 fast verdoppelt – hat auch vor der Schweiz nicht haltgemacht. Die Ruag mit Sitz in Thun hat verschiedene kleinere Firmen aufgekauft, die Mowag ist heute im Besitz der sechstgrössten Rüstungsfirma der Welt, General Dynamics, und die auf Flugabwehrsysteme spezialisierte Oerlikon Contraves heisst heute Rheinmetall Air Defence und gehört zur deutschen Rheinmetallgruppe. Das Geschäft mit dem Krieg ist globalisiert, was die Entscheidungsträger der nationalen Militär- und Rüstungspolitik allerdings nicht davon abhält, die Nähe zu «ihrer» Rüstungsindustrie zu suchen.

#### 4. Sicherheitsinteressen der Schweiz und strategische Ausrichtung der Sicherheitspolitik

**Ruch Rahel:** Die GSoA ist der Ansicht, dass die Sicherheitspolitik nie von einzelnen Interessen gelenkt werden sollte, seien es die Interessen einer Nation, eines Militärbündnisses oder ganzer Staatenbünde. Sicherheitspolitik muss zum Ziel haben, allen Menschen ein sicheres und menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Gerade als Kleinstaat hat die Schweiz deshalb ein zentrales Interesse, die internationalen Beziehungen weiter zu verrechtlichen. Die UNO ist trotz all ihrer Mängel (Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder) die einzige Organisation, die durch ihre Universalität legitimiert ist, internationales Recht durchzusetzen. Ziel der Schweiz muss es deshalb sein, die Legitimation der UNO durch den Prozess der Demokratisierung zu

stärken. Nur eine UNO, welche nach dem Prinzip des Rechts (und nicht der Macht) funktioniert, ist – im Sinne einer Ultima Ratio – legitimiert, internationales Recht notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen.

Die Schweiz muss in ihrer Aussen- und Innenpolitik Massnahmen ergreifen, welche diesem übergeordneten Ziel zum Durchbruch verhelfen. Die GSoA ist der Meinung, dass ein enger Sicherheitsbegriff und mit ihm das militärische Verständnis von Sicherheit diesem Ziel entgegenstehen. Denn Armeen schaffen keine Sicherheit, sondern Unsicherheit, Angst und Schrecken.

Ausgehend von der heutigen Lage der Schweiz und dem Sicherheitsverständnis, welches den militärischen und sicherheitspolitischen Diskurs dominiert, formuliert die GSoA folgende Punkte, welche als erste Schritte auf dem Weg zu einer echten Sicherheitspolitik – im Sinne einer Friedenspolitik – zu verstehen sind:

- Der Rückzug aus der NATO-«Partnership for Peace». Keine weitere Kooperation mit der NATO, kein Beitritt zu Militärbündnissen.
- Der Verzicht auf militärische Auslandseinsätze, insbesondere auf Kampfeinsätze und auf Schnelleingriffstruppen. Keine Vermischung von militärischen und zivilen Einsätzen (CIMIC).
- Der massive Ausbau der zivilen Friedenspolitik, unter anderem der Früherkennung und Prävention von Konflikten oder der humanitären Minenräumung.
- Das Verbot von Kriegsmaterialexporten sowie den Stopp der militärischen Zusammenarbeit mit Ländern, welche gegen das Völkerrecht und das internationale humanitäre Recht verstossen.
- Keine Beteiligung der Schweiz an der weltweiten Aufrüstung und keine Beschaffung von Rüstungsgütern, insbesondere von neuen Kampfflugzeugen.
- Die Verkürzung der Dauer des Zivildienstes auf diejenige des Militärdienstes.
- Die Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht.
- Die Aufbewahrung der Ordonnanzwaffe im Zeughaus und die Verschärfung des Waffengesetzes.

- Der Stopp der Militarisierung der inneren Sicherheit, keine weiteren Armeeinsätze am WEF, vor Botschaften und dergleichen.
- Die Abschaffung der Armee und der Aufbau einer zivilen Katastrophenschutzorganisation.

## 5. Neutralité

**Schnebli Tobia:** Pour le GSsA, la neutralité est un concept ambigu. Nous sommes favorables à la neutralité si l'on entend par là la non-participation à des interventions militaires de la Suisse avec d'autres alliances de pays. Ces interventions militaires correspondent presque toujours à des poursuites d'intérêts particuliers de puissances militaires ou économiques.

La participation à une guerre peut aussi être indirecte, par exemple lorsqu'on fournit des armes à des pays qui les utilisent ensuite. Par exemple pour nous c'est très problématique d'affirmer une neutralité de la Suisse quand la Suisse fournit du matériel de guerre aux Etats-Unis.

Nous sommes tout à fait contraires à la neutralité si on utilise ce concept pour dire que la Suisse ne doit pas intervenir au niveau international pour empêcher des situations d'injustice globale ou pour mettre un terme à des violations graves des Droits Humains. C'est un prétexte pour ne pas intervenir de manière cohérente dans la défense de ces principes de justice globale.

J'aime bien rappeler la phrase de notre Ministre des Affaires étrangères, quelques jours après la manifestation à Berne contre l'agression militaire à Gaza: «Face à Gaza, on ne peut pas rester neutre.» Dans le même interview, Madame Calmy-Rey ajoutait que le plus frustrant c'était le sentiment d'impuissance qu'elle éprouve. Nous sommes d'avis que la Suisse devrait combler ce sentiment d'impuissance par une politique de paix active et globale.

## Diskussion

**Fäh Paul:** Ich finde Ihre Schilderung der Lage ausgezeichnet, ich komme aber nicht zur gleichen Schlussfolgerung wie Sie. Die Differenz ist, dass Sie den Menschen sehr idealistisch sehen. Ich persönlich bin anderer Ansicht. Der Mensch ist für mich alles andere als ein ideales Wesen – das zeigen die Konflikte weltweit. Sie haben selbst von den Sicherheitsrisiken gesprochen. Alle diese Sicherheitsrisiken bergen die Gefahr in sich, dass sie sich zu Konflikten ausweiten können. Sie haben das Beispiel Erdöl genannt. Ich denke, dass dieser Konflikt erst verschwindet, wenn es einmal kein Erdöl mehr gibt – und dann wird man sich um andere Ressourcen streiten.

**Scioli Ennio:** Ich habe zwei Fragen:

1. Es ist vermutlich unbestritten, dass in Krisengebieten, wo Wiederaufbauarbeit geleistet werden muss, die zivilen Organisationen nur unter dem Schutz von Armeen arbeiten können. Sie sagen, Sie möchten die Armeen abschaffen. Welche Lösung schlagen Sie vor?
2. Jüngste Beispiele haben gezeigt, dass selbst im Innern unseres Landes bei gewissen Ereignissen die Polizeikräfte sehr schnell an ihre Grenzen kommen und nach weiteren Kräften rufen. Die Armee kommt für Sie nicht infrage. Könnten Sie sich eine massive Aufstockung der Polizeikräfte vorstellen?

**Moosmann Reto:** (zu Fäh Paul und Scioli Ennio) Wir sagen nicht, der Mensch sei per se gut. Wir gehen auch davon aus, dass es immer wieder zu Konflikten kommen kann, bei denen Gewalt nicht auszuschliessen ist. Entscheidend ist, welche Antworten man priorisiert. Wir setzen nicht dort an, wo beispielsweise ein innerstaatlicher Konflikt schon eskaliert ist. Wir setzen früher an. Unsere Sicherheitspolitik ist eine Politik, die versucht, Konfliktursachen frühzeitig zu bekämpfen, und zwar mit zivilen Mitteln. Das Problem, das wir heute haben, ist das Ungleichgewicht bei der Mittelverteilung, wenn es um die zivile Konfliktbearbeitung

einerseits und die militärische Konfliktbearbeitung andererseits geht. Es ist einfach, nichts zu machen, lange zuzuschauen und dann zu sagen, jetzt müssen wir militärisch intervenieren. In diesem Zusammenhang möchte ich an den Balkan-Konflikt erinnern. Im Herbst 1998 war es ein Ding der Unmöglichkeit, 2000 OSZE-Beobachter zu finden. Ein halbes Jahr später war es aber sehr einfach, 50'000 Soldaten zu schicken. Das ist keine umfassende Sicherheits- und Friedenspolitik. Militärisch lösen Sie einen gesellschaftlichen Konflikt nie. Wir fordern, dass künftig der zivile Bereich mehr Gewicht bekommt. Konflikte fallen nicht einfach vom Himmel, sie haben eine Vorgeschichte, sie haben Ursachen. Wir haben in unserer Stellungnahme einige Ursachen aufgezählt (Hunger, soziale Ungerechtigkeit usw.). Wir sind der Auffassung, man muss zu einem frühen Zeitpunkt intervenieren, und zwar mit zivilen Mitteln.

**Schnebli Tobia:** (à M. Scioli Ennio) Faut-il des moyens militaires pour garantir la sécurité à l'intérieur? J'aimerais vous rappeler que c'est un des fondements de notre Etat démocratique de séparer ces tâches de l'armée. L'armée est conçue pour vaincre un ennemi qui pourrait constituer une menace grave. Ceux qui ont écrit la constitution ont spécifié que l'usage de l'armée pour la sécurité intérieure est autorisé seulement en cas de très grave menace et de manière exceptionnelle – ils voulaient justement séparer ces deux fonctions. C'est très dangereux si vous mettez cette organisation, conçue pour vaincre un ennemi, face à un conflit intérieur. Il faut trouver d'autres moyens que des moyens militaires pour garantir la sécurité à l'intérieur. On peut se poser la question s'il faut donner des moyens supplémentaires à la police, mais ce n'est sûrement pas l'armée qui va régler ces problèmes.

(à M. Fäh Paul) Le point de vue de M. Fäh peut se résumer dans la maxime «Homo homini lupus». J'admets qu'en tant qu'êtres humains nous avons beaucoup de traits communs avec les loups, mais nous avons aussi quelque chose qui nous distingue des autres animaux; c'est le cerveau. Nous devrions l'utiliser d'avantage.

**Scioli Ennio:** Sie sagen, Sie wollen diese Konflikte frühzeitig mit zivilen Organisationen lösen. Wie muss man sich die Konfliktlösung mit diesen zivilen Organisationen vorstellen?

**Moosmann Reto:** (zu Scioli Ennio) Die GSoA hat 1998 zwei Initiativen lanciert – die eine war für die Abschaffung der Armee, die andere für einen freiwilligen zivilen Friedensdienst. Es gibt heute Projekte der zivilgesellschaftlichen Konfliktaussöhnung. Wenn ich «Konflikt» sage, so heisst das nicht, dass dieser unbedingt mit Waffengewalt ausgetragen wird. Es gibt verschiedene Eskalationsstufen eines Konfliktes. Unsere Philosophie ist, dass es auf tiefem Konfliktniveau durchaus Möglichkeiten der zivilen Konfliktbearbeitung gibt. Vielleicht können die Spezialisten aus dem EDA noch sagen, was die Schweiz wo tut. Das Problem ist, dass es in diesem Bereich zu wenig Mittel gibt.

**Schneeberger Roger:** Ich habe Verständnis für den Prioritätenwechsel, den Sie ansprechen. Nun gibt es aber auch Konflikte, bei denen man keine Prävention betreiben kann. Nehmen wir als Beispiel ein Erdbeben: Da kann es zu Wasserknappheit und Hunger kommen und in der Folge auch zu Konflikten. In der Stadt Bern sind pro Nacht etwa acht Polizisten unterwegs. Wie wollen Sie dieses Problem meistern? Ist es nicht verantwortungslos zu sagen, man brauche keine Armee?

**Schnebli Tobia:** (à M. Schneeberger Roger) Lorsqu'il y a un conflit après une catastrophe naturelle, par exemple un tremblement de terre, je pense que là aussi, il faut faire une politique préventive et évaluer les risques. Nous ne sommes pas pour l'abolition de la police, nous voyons très bien l'utilité de la police dans certaines situations.

**Catrina Christian:** Sie sprechen von Situationen, bevor das Unrecht geschieht. Sie sagen aber wenig zu Situationen, nachdem das Unrecht schon geschehen ist. Was das Kapitel Terrorismus betrifft, sagen Sie, man müsse dem Terrorismus den Nährboden entziehen. Nach einem Terroranschlag ist das ein so kleiner Trost, dass es von den betroffenen

Menschen geradezu als zynisch aufgefasst werden könnte. Wie geht die GSoA mit dem real existierenden Unrecht um?

Sie distanzieren sich auch von der «humanitären Intervention». Werden wir konkret: Wie kann man Ihrer Meinung nach mit der Situation umgehen, wenn Saddam Hussein der internationalen Gemeinschaft auf der Nase herumtanzt? Wie kann man mit der Situation vor der militärischen Intervention in Kosovo umgehen? Wie soll man Ihrer Meinung nach mit der Situation in Darfur umgehen? Da ist nur gähnendes Schweigen! Diese Anhörungen dienen zwar nicht dazu, dass ich Ihnen sage, was Sie zu tun haben – Sie sollen vielmehr die Gelegenheit haben, Ihre Ansicht darzulegen. Aber ich sehe hier eine dermassen grosse Leerfläche, dass ich mich gedrängt fühle, sie zu thematisieren.

**Moosmann Reto:** (zu Catrina Christian) Wir könnten Ihnen jetzt den Vorwurf machen, dass Sie nur die militärische Dimension sehen und dass Sie auf der präventiven, zivilen Seite ein grosse Leerfläche haben. Wir setzen wie gesagt auf frühzeitige Erkennung und frühzeitiges Intervenieren mit zivilen Mitteln. Wenn wir die Zahlen anschauen, stellen wir fest, dass die internationale Staatengemeinschaft hier viel zu wenig tut. Wir sind überzeugt, dass viele Konflikte nicht so enden müssten, wie sie enden.

**Schnebli Tobia:** (zu Catrina Christian) Wir haben kein Patentrezept. Sie haben den Terrorismus erwähnt. Die militärischen Antworten auf die Anschläge vom 11. September 2001 haben haben doch bis jetzt versagt. Zudem: Man muss doch sehen, dass die militärische Antwort auf die Terroranschläge in den vergangenen acht Jahren mehr Opfer gefordert haben als die grausamen Anschläge selbst. Das Problem ist nicht nur Bin Laden, wir haben in Afghanistan eine katastrophale Situation. Deshalb muss nach anderen Mitteln als militärischen gesucht werden. Es geht nicht um Sicherheitsgarantien. Es geht darum, die Risiken von Anschlägen zu reduzieren und nachhaltige Lösungen zu finden.

Ich möchte noch etwas zur Politik der Schweiz im Nahen Osten sagen, denn ich habe an mehreren zivilen Missionen vor Ort teilgenommen: Die Aufgabe der Schweiz sollte sein, alle Mittel zu finden, damit Rechte respektiert und friedliche Lösungen gefunden werden. Seit Jah-

ren fordern wir eine Sistierung der militärischen Zusammenarbeit der Schweiz mit der israelischen Armee und der israelischen Rüstungsindustrie. Wir haben Ihnen eine Friedensfahne mitgebracht – hebräisch und arabisch und eine Kopie der Genfer Konventionen auf englisch. Wir haben gedacht, wir bringen Ihnen die Genfer Konventionen mit, damit sich beim nächsten Besuch in Israel die Schweizer Delegation mit ihren israelischen Kollegen einmal darüber unterhalten kann. In diesem Sinne möchte ich betonen, dass man viel mehr Friedensarbeit leisten sollte, bevor es zu spät ist.

**Greminger Thomas:** Ich habe viel Sympathie für viele Ihrer Forderungen – Stärkung des internationalen Rechts, Ausbau der zivilen Friedensförderungskapazitäten usw. –, und trotzdem würde ich argumentieren, dass es auch bei bester Prävention immer wieder Staaten gibt, die nicht in der Lage sind, ihre Verpflichtung, ihre Bevölkerung zu schützen, wahrzunehmen. Deshalb müssen Sie über irgendwelche Instrumente verfügen, um eingreifen zu können. Sie sagen ja auch, dass die UNO im Sinne einer Ultima Ratio legitimiert sei, internationales Recht notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen. Weshalb soll dann die Schweiz der UNO nicht auch derartige Mittel zur Verfügung stellen? Stört es Sie nicht, dass andere einspringen müssen, um derart sensible Aufgaben wahrzunehmen? Am Schluss sind Sie in der politischen Forderung am gleichen Ort wie die AUNS.

**Moosmann Reto:** (zu Greminger Thomas) Wieso, ist die AUNS auch für die Abschaffung der Armee. Im Ernst: Für unsere Positionierung ist nicht massgeblich, was die AUNS sagt. Ich möchte aber noch etwas präzisieren: Unseres Erachtens ist nur eine UNO, welche nach dem Prinzip des Rechts, und eben nicht der Macht, funktioniert, – im Sinne einer Ultima Ratio – legitimiert, internationales Recht notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen. Es braucht eine Demokratisierung der UNO. Wir stellen fest, dass oft nicht mit gleichen Ellen gemessen wird. Für mich persönlich hat die UNO noch nicht die moralische Legitimation, wie sie sie haben müsste. Bei beiden Abschaffungsiniciativen haben wir im Initiativtext nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz auch Truppen im Friedensförde-



rungsdienst entsenden könnte. Unseres Erachtens müsste es nicht nur eine UNO-mandatierte, sondern auch eine UNO-geführte Mission sein. Zudem braucht es einen Entscheid eines genügend legitimierten Gremiums – der Sicherheitsrat ist dies aus unserer Sicht heute nicht. Ich finde, im Moment muss es nicht die Priorität der Schweiz sein, ihre Soldaten in diese Auslandseinsätze zu schicken, nur weil sie nicht weiss, was sie sonst mit ihnen soll. Es gibt ja ein Überangebot an Soldaten! Ich glaube nicht, dass die Welt auf Schweizer Soldaten wartet. Die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition hat andere Prioritäten. Ich glaube, wir unterscheiden uns schon von der AUNS: Für uns hört die Welt nicht an der Schweizer Grenze auf!

### **Angehörte**

Moosmann Reto	<i>GSoA Bern</i>
Ruch Rahel	<i>GSoA Bern</i>
Schnebli Tobia	<i>GSsA Genf</i>

### **Anhörende**

Catrina Christian, Botschafter Dr.	<i>Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS</i>
Fäh Paul, a NR	<i>Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz- direktorenkonferenz</i>
Greminger Thomas, Botschafter Dr.	<i>Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA</i>
Schneeberger Roger	<i>Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</i>
Scioli Ennio, Oberst i Gst	<i>Referent Stab Chef VBS</i>

# Pro Militia, Vereinigung ehemaliger und eingeteilter Angehöriger der Schweizer Armee

[www.promilitia.ch](http://www.promilitia.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 6. März 2009

**Abt Jean:** Je vous remercie de l'invitation et de l'accueil. C'est un plaisir de retrouver ces lieux et surtout des visages connus.

Pro Militia est une organisation d'environ 3500 personnes, des «anciens» de l'armée, mais aussi des actifs. L'esprit de Pro Militia, indépendant, positif, constructif est orienté vers le futur. Nous voulons contribuer à formuler une politique de sécurité adéquate et développer une armée crédible.

Notre délégation, que j'ai l'honneur de conduire, est composée du divisionnaire Paul Müller, ancien chef de la planification et commandant de division et du colonel Heinrich Wirz, journaliste parlementaire et rédacteur en chef du journal «Pro Militia».

Je donne la parole au Div Müller pour le premier chapitre.

## 1. Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre?

**Müller Paul:** Pro Militia kann an dieser Stelle nur die aktuellen sicherheitspolitischen Tendenzen aufzeigen. Diese können sich in dieser Form weiterentwickeln. Hingegen ist es äusserst schwierig, aufgrund von möglichen, sich rasch verändernden Entwicklungen verbindliche Prognosen für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre aufzuzeigen.

### Allgemeine globale Entwicklungen

Terrorismus, Piraterie und Erpressungen sind zwar nicht neu, haben aber in den letzten Jahren eine neue Dimension angenommen. Dazu gesellen

sich Gefahren der verletzlichen Industriegesellschaft und der zunehmenden Proliferation von ABC-Waffen.

Die globale Lage hat sich mit dem Ende der bipolaren Bedrohung zu Beginn der Neunzigerjahre an sich grundlegend verbessert. Allerdings ist seither die Anzahl zwischenstaatlicher Konflikte und Stellvertreterkriege nicht kleiner geworden.

Die «grossen» Nationen wie USA, Russland, China, Indien, Brasilien und Japan rüsten weiter auf – meist im zweistelligen Prozentbereich. Abrüstungsverträge werden einseitig gekündigt.

Die nukleare Aufrüstung in Asien birgt akute Gefahren, wenn die politische Lage (Pakistan, Iran, Nordkorea) zunehmend verworren wird und die wirtschaftliche Situation (China, Indien) sich verschlechtert.

Die USA stossen als dominanter und einziger Weltpolizist zunehmend auf Widerstand.

Ergebnisse und Wirkungen von Peace Support Operations und von Peace Enforcement Operations sind oft ernüchternd.

Weltwirtschaftskrise und Versorgungsstopps (Gas- und Ölleitungen) führen zu einer grossen Verunsicherung im Volk. Die schwindenden Ersparnisse und der drohende Verlust des Arbeitsplatzes verlangen nach mehr Sicherheit.

Die eigenstaatliche Souveränität nimmt aufgrund von Machtverschiebungen vom Einzelstaat zu zwischenstaatlichen Organisationen und Netzwerken ab.

Mit der generellen Zunahme von zivilisations- und naturbedingten Katastrophen muss gerechnet werden.

Wenn es ihrer Sache dienlich ist, setzen sich die Grossmächte über das Kriegsvölkerrecht beziehungsweise die Menschenrechte ohne zu zögern hinweg (Beispiele: Gaza, Georgien, Guantanamo usw.).

Der Antagonismus zwischen den westlichen Kulturen und dem Islam nimmt sicher nicht ab.

Die meisten bedrohlichen Situationen (Weltwirtschaftskrise, Kriegsausbrüche, Katastrophen) traten überraschend auf und werden auch in Zukunft kaum vorhersehbar sein.

Die globale Sicherheitslage hat sich in den vergangenen zehn Jahren nicht verbessert.

## Entwicklungen in Europa

Die sicherheitspolitische Gesamtlage in Europa hat sich durch die EU- und NATO-Erweiterung vordergründig stabilisiert. Wohl herrscht in Westeuropa erstmals seit Ende des Zweiten Weltkrieges ein dauernder Frieden. Als Folge davon verkleinern die Staaten Westeuropas in unverständlicher Art und Weise ihre Armeen und schaffen damit ein sicherheitspolitisches Vakuum. Durch diese schwindenden Verteidigungsanstrengungen wird ein heute stabiler Frieden langfristig infrage gestellt.

Die Lage innerhalb Europas ist vielleicht weniger stabil als allgemein angenommen. Die Energieversorgung, die russische Aufrüstung, wirtschaftliche Schwierigkeiten, abartiges Prestigedenken, Religions- und Rassenprobleme usw. sind Unsicherheitsfaktoren. In Russland werden 2009 neue Kampfpanzer eingeführt. Gegenwärtig sind im europäischen Teil zirka 5000 Kampfpanzer stationiert. Neue Interkontinentalraketen, Kündigung der Abrüstungsverträge usw. können in Europa zu einem Ungleichgewicht führen.

Die NATO hat ihre Ausrichtung geändert und wird zunehmend von den USA dominiert. Der Hauptfokus der USA richtet sich jedoch mehr und mehr auf den asiatischen Bereich.

Die Streitkräfte der EU sind nicht in der Lage, grössere Konflikte selbst zu bewältigen.

Der am 6. Februar 2006 erschienene «Quadrennial Defense Review Report» des Pentagons hält fest, dass das Department of Defense (DoD) den Streitkräften der kleinen europäischen Alliierten und Freunde – da sie nicht mehr in der Lage sind, wirkungsvolle Streitkräfte aufrechtzuerhalten – die Funktion von Hilfspolizisten (*constabulary force*) und des Wiederaufbaus zerstörter Staaten (*stabilization and reconstruction capability*) zuweisen will. Wollen wir das wirklich?

## Entwicklungen in der Schweiz

Die Schweiz profitiert von der verbesserten Binnenlage, umgeben von sogenannten befreundeten Nationen, die jedoch zum Teil nach wie vor Grossmachtpolitik betreiben, z.B. in der Wirtschaft.

Die Schweiz hat in Analogie zu unseren Nachbarn die Verteidigungskräfte der Armee XXI bzw. «2008/2011» gegenüber der Armee 95 um rund 75 Prozent (Aktivverbände) abgebaut und sich einseitig auf die wahrscheinlichsten Fälle – Terrorismus, Katastrophenhilfe – konzentriert.

Die Verteidigungskapazität wurde auf eine sogenannte Verteidigungskompetenz reduziert und dies mit einem unglaublichen Aufwuchskonzept begründet. Vorwarnzeiten von z.B. zehn Jahren sind völlig vermessen. Deshalb ist der sogenannte Aufwuchs eine gefährliche Selbsttäuschung.

Die finanziellen Rahmenbedingungen führen zu einem weiteren schleichenden Abbau der Verteidigungskapazität.

Einige der sogenannt befreundeten Staaten (D, F, UK) behandeln uns seit geraumer Zeit zunehmend weniger gut. Unsere Sicherheit im Sinne «internationaler Kooperation» durch ständige Annäherung an die NATO und an die EU – verbunden mit dem eigenen Abbau an Verteidigungskapazität – in die Hände vermeintlicher Freunde zu legen, ist mehr als fragwürdig. Unterstrichen wird diese Problematik noch durch den seit langem bestehenden, in letzter Zeit aber akut zunehmenden Druck der USA auf unser Land.

Die generelle politische und wirtschaftliche Stellung der Schweiz im internationalen Umfeld ist eher schwieriger geworden (Alleingang, Bankkundengeheimnis, «Trittbrettfahrer» usw.).

Die Schweiz verfügt aufgrund ihrer geographischen Lage über unausgeschöpfte Stärken, die besser genutzt werden könnten.

## 2. Politique de sécurité

**Abt Jean:** La politique de sécurité est clairement subordonnée à la politique générale. Elle se rapporte aux risques et aux menaces principalement liés aux intérêts des puissances autour de nous. Il s'agit de bien déterminer les stratégies permettant au pays d'atteindre ses buts, même en situation particulière, même en situation extraordinaire, c'est-à-dire en cas de menaces et de catastrophes, en tenant compte aussi du facteur «surprise». Ce qui est déterminant cependant, c'est le choix de politique générale.

Pour la Suisse, nous repérons deux possibilités:

- d'une part la voie de la plus grande responsabilité, de la plus grande indépendance («Willensnation»), qui suppose un engagement de milice au service de l'Etat, en politique comme à l'armée et au sein de la société civile et ceci dans une logique de «voie bilatérale», de contribution crédible et non dépendante;
- d'autre part l'adhésion et l'intégration complète dans une union politique (UE), ce qui suppose aussi l'adhésion à un système militaire (OTAN). Ceci aurait comme conséquence une réduction considérable voire totale de notre indépendance.

S'il y a deux voies possibles pour la politique générale, il en va de même pour la politique de sécurité.

Pro Militia est clairement d'avis que la voie fixée dans la constitution fédérale, voulue et votée par le peuple suisse, commande la politique générale et par conséquent la politique de sécurité. C'est la voie de l'indépendance, de la responsabilité, de la neutralité et, de cette manière aussi, d'une appréciable contribution à la sécurité d'ensemble.

### 3. Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten fünf bis fünfzehn Jahren?

**Müller Paul:** Die Fragestellung konzentriert sich richtigerweise auf die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren.

Die Schweiz richtet sich jedoch zu sehr auf die wahrscheinlichsten Bedrohungen und Gefahren aus. Diese einseitige Konzentration auf Terrorismus, Piraterie, Erpressung, Katastrophen ist verantwortungslos.

Die bereits bei der Frage 1 erwähnten Bedrohungen und Gefahren – globale Probleme, Vakuum Europa, Aufrüstung, Extremismus usw. – werden zu wenig berücksichtigt.

Die «klassische» militärische Bedrohung kann nicht einfach ausgeschlossen werden. Potentiale für die konventionelle Kriegsführung sind vorhanden. Die mechanisierten Kampfmittel sind nach wie vor

beträchtlich und werden in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren nicht verschwinden.

Der politische und wirtschaftliche Druck auf die Schweiz wird in den nächsten Jahren zunehmen.

Langfristige Bedrohungen und Gefahren – wie Ressourcenknappheit an fossilen Brennstoffen und an Wasser, Bevölkerungsexplosion, «Völkerwanderung» usw. – werden ausgeklammert. Das Element «Wasser» könnte eines Tages auch für die Schweiz relevant werden. Die Wasserversorgung durch Beherrschung des Wasserschlosses Schweiz sicherzustellen, könnte dereinst für andere Länder eine Versuchung darstellen und zu «klassischen» militärischen Operationen führen.

Die alleinige Beurteilung mit Zeithorizont von fünf bis fünfzehn Jahren ist daher kurzfristig. Man kann eine Armee nicht einfach hinunterfahren und bei Bedarf mit einem untauglichen Aufwuchsverfahren wieder hochfahren. Die notwendige Zeit wird nicht zur Verfügung stehen.

Niemand kann voraussehen, was in fünf bis fünfzehn Jahren geschieht. Wer hätte schon vor wenigen Jahren die aktuelle Weltwirtschaftskrise in diesem Umfang auch nur für möglich gehalten?

Wir müssen auch in Zukunft auf überraschende Entwicklungen gefasst sein. Viele dieser Bedrohungen und Gefahren müssen von der Gesamtpolitik gelöst werden. Sie nehmen eine sicherheitspolitische Dimension an, wenn sie zu einer ausserordentlichen und existenzbedrohenden Lage führen.

#### 4. Les intérêts sécuritaires de la Suisse

**Abt Jean:** Cette notion des intérêts sécuritaires ou des buts de politique de sécurité est clairement présentée déjà, dans les rapports de politique de sécurité des années 1990 et 2000.

Le rapport de politique de sécurité de 1990 rappelle:

- la paix dans la liberté et l'indépendance;
- la sauvegarde de la liberté d'action;
- la protection de la population et de ses conditions d'existence;

- la protection du territoire national;
- la contribution à la stabilité internationale.

Le rapport de politique de sécurité 2000 évoque:

- l'autodétermination dans l'indépendance;
- la protection de la population et de ses conditions d'existence;
- la stabilité et la paix.

Ce qui frappe, c'est que la protection du territoire national a disparu.

Il y a des raisons à cela, mais on doit quand même s'interroger, dès lors que la constitution fédérale précise que l'armée défend le pays et sa population. Nous sommes d'avis que la protection du territoire national, là où il pourrait être l'objet d'interventions étrangères, fait partie du but de politique de sécurité. Il faut donc maintenir cette notion.

Nous ajoutons à cela un aspect capital, c'est le devoir que nous avons à l'égard des voisins européens de garantir la praticabilité et la sécurité des transversales alpines.

## 5. Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianzen)?

**Müller Paul:** Vorbemerkung: Offensichtlich geht es hier ausschliesslich um die Definition der Armee. Aber es gibt mindestens ebenso viele sicherheitspolitisch bedeutsame Themen, die ebenfalls in ein Strategiepapier gehörten (soziologische, demographische, wirtschaftliche, gesetzgeberische, politische Fakten).

Als Grundstrategie ist ein möglichst unabhängiges Verteidigungssystem mit entsprechendem Budget, mit angemessener, eher eingeschränkter militärischer internationaler Zusammenarbeit anzustreben. Im Sinne der internationalen Solidarität sollte die Schweiz dagegen in vermehrtem Masse bei zivilen und insbesondere humanitären Hilfsoperationen mitwirken.



Auch hier sollen die Strategien gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 1990 und 2000 einander gegenüber gestellt werden.

Im Sicherheitspolitischen Bericht 1990 wird sie wie folgt definiert:

- Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung;
- Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit;
- Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung;
- Angemessene Bereitschaft.

Das wurde im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 ersetzt:

- Umfassende flexible Sicherheitskooperation im Inland;
- Internationale Sicherheitskooperation multinational und bilateral.

Pro Militia ist der Auffassung, dass die ausschliessliche Basierung der Strategie auf Kooperation sich nicht mit unserem eigenen, unabhängigen Weg verträgt. Letztlich würde das bedeuten, dass wir die Verteidigungsfähigkeit nur in Kooperation mit dem Ausland sicherstellen können.

Pro Militia fordert eine klarere Formulierung analog zum Sicherheitspolitischen Bericht 1990. Die Nennung der Verteidigungsfähigkeit ist aufgrund der Verfassung eine staatsrechtliche Notwendigkeit.

Pro Militia ist zudem der Auffassung, dass das Wort «Kooperation» eher negativ belastet ist. Dieser Begriff muss verständlicher erklärt und umschrieben werden.

Pro Militia hält eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen für notwendig. Die vernetzten Probleme im Inland können nur gemeinsam gelöst werden. In diesem Sinne wird die Auflösung der ehemaligen «Gesamtverteidigung / Koordinierten Dienste» in den Neunzigerjahren bemängelt. Wichtig ist die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz der Armee zur Wahrung der Inneren Sicherheit, sobald dieser Einsatz die Stufe der Subsidiarität übersteigt (Raumsicherung).

Pro Militia steht auch zur Zusammenarbeit mit dem Ausland und zum Einsatz im Rahmen von friedenssichernden Operationen, sofern diese neutralitätsrechtlich unbedenklich sind. Sie müssen unserer eigenen

Sicherheit dienen, zeigen unsere Solidarität und ergeben einen wertvollen «Return on Investment» in der Ausbildung und in Erfahrungen. Schon aus Alimentationsgründen sind diese Einsätze jedoch auf ein Minimum zu reduzieren (keine Verdoppelung!). Pro Militia befürwortet die Ausbildung im Ausland in jenen Bereichen, die im Inland nicht mehr sicher gestellt werden können.

Pro Militia fordert eine möglichst grosse Autonomie. Wir verlangen keine autarke oder absolut autonome Verteidigung. Wir verlangen jedoch eine möglichst hohe, definierte Verteidigungsfähigkeit als Eigenleistung, die uns ermöglicht, alle Optionen (autonom, Aufwuchs, Zusammenarbeit mit dem Ausland) bzw. unsere Handlungsfreiheit in der ausserordentlichen Lage zeitlich möglichst lange zu bewahren. Die Hoffnung auf Kooperation bei kriegerischen Ereignissen in Europa ist fraglich, da die europäischen Staaten selber kaum mehr in der Lage sind, ihre Territorien und Völker zu verteidigen.

Pro Militia lehnt einen Beitritt zu einer Militärallianz ab, da dieser Weg nicht mit unserer Verfassung, der Neutralität und unserem gewählten Weg als Willensnation übereinstimmt. Aus diesem Grunde sind für uns auch diesbezügliche Modelle wie z.B. Abschaffung der Milizarmee, Abschaffung der Militärdienstpflicht, Berufs- oder reine Wehrpflichtarmee, freiwillige Miliz kein Thema.

## 6. Neutralité

**Abt Jean:** La neutralité n'est pas un but en soi – elle est au service de l'indépendance. La neutralité est inscrite dans la constitution fédérale (art. 173, art. 185 cst.), ce qui souligne son importance.

La neutralité suisse est née de l'Histoire. Elle s'est développée et renforcée à travers l'Histoire, reconnue par les puissances européennes et par la communauté internationale.

La neutralité est avant tout dans l'intérêt de la Suisse, au cœur de différentes cultures, mais elle peut servir aussi l'intérêt international.

Le principe de neutralité bénéficie d'un très large soutien populaire. Il conditionne le parcours spécifique de la Suisse.

A travers le temps et les circonstances historiques, le rôle de la neutralité s'est confirmé comme élément prépondérant de cohésion nationale, qui va de paire avec le rôle de l'armée.

La neutralité peut jouer aussi un rôle utile face au phénomène des migrations, par exemple pour faciliter l'intégration.

Elle est vraisemblablement la seule référence permettant à la Suisse d'offrir ses bons offices, d'être dépositaire et garante des Conventions de Genève, d'ouvrir ses portes à maintes organisations internationales, d'abriter à Genève depuis 150 ans le Comité International de la Croix Rouge. Elle est une référence sur le plan humanitaire.

La neutralité est donc une chance, comme un cadeau de l'Histoire, mais elle nous fixe des devoirs: pas d'alliance, pas de partenariat équivoque, défense du territoire si nécessaire. Son rôle reste important à l'avenir, par rapport aux missions de l'armée sur terre et dans l'espace aérien.

## 7. Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?

**Müller Paul:** Nach Artikel 1 des Militärgesetzes lauten die derzeitigen Aufgaben der Armee wie folgt:

1. Die Armee trägt zur Kriegsverhinderung und dadurch zur Erhaltung des Friedens bei.
2. Sie verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und trägt zu deren Schutz bei.
3. Sie unterstützt die zivilen Behörden, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen:
  - a. bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit;
  - b. bei der Bewältigung von anderen ausserordentlichen Lagen, insbesondere im Falle von Katastrophen im In- und Ausland.
4. Sie leistet Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen.

Pro Militia hält grundsätzlich fest: Die Armee ist das eigentliche, unverzichtbare Machtmittel des Bundes und dessen einzige strategische Reserve.

Die Aufträge an die Armee sind in der Bundesverfassung (Art. 58) abschliessend und eindeutig geregelt. Entsprechend stehen die Aufgaben im Militärgesetz (Art. 1).

Grundsätzlich sind alle Aufgaben wichtig und können nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Letztlich ist die eigentliche Landesverteidigung die «raison d'être» jeder Armee.

Es geht darum, sowohl die heute wahrscheinlichsten Aufgaben zu bewältigen als auch mit einer definierten, möglichst hohen Eigenleistung bzw. Verteidigungsbereitschaft bereit zu sein, alle Optionen zur Wahrung unserer Unabhängigkeit offen zu halten.

### **Forderungen von Pro Militia**

- Die Grösse der heutigen Armee ist beizubehalten.
- Die zahlenmässig grosse Milizarmee darf nicht mit einer ausländischen stehenden Armee oder Berufsarmee verglichen werden.
- Die Verteidigungskräfte dürfen nicht weiter abgebaut werden.
- Kampfverbände sind auch Voraussetzung für eine wirksame Raumsicherung und zur Verhinderung von Eskalationen.
- Die Reserveverbände müssen neu konzipiert werden.
- An der Miliz und der Wehrpflicht ist festzuhalten; kein weiterer Ausbau der Durchdiener.

Pro Militia setzt sich ein für die Kampfflugzeug-Ersatzbeschaffung, für die Dienstwaffe beim Armeeeingehörenden, für die ausserdienstliche, obligatorische Schiesspflicht und gegen ein Rüstungsmaterial-Exportverbot.

Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung der Sicherheitspolitik ist ein leistungsfähiges VBS. Dieses ist in verschiedenen Bereichen reformbedürftig.

Auf operationeller Stufe der Armee – Führung, Organisation, Strukturen, Ausbildung, Lehrpersonal, Logistik, Beschaffung usw. – besteht

ein dringender Überprüfungs- und Korrekturbedarf. Pro Militia fordert daher, dass die für das VBS wichtigen Elemente des neuen Sicherheitspolitischen Berichtes in einem neuen Armeeleitbild ausgearbeitet werden. Es ist prüfenswert, ob beide Berichte in einen Bundesbeschluss ausmünden sollen. Im operativen Bereich Armee und Armeeverwaltung verweisen wir auf verschiedene Studien und Zeitungsartikel (in der Beilage).

**Abt Jean:** J'aimerais attirer votre attention sur trois points qui nous tiennent à cœur:

### *La constitution fédérale*

Sa mise à jour, acceptée par le peuple il y a dix ans, la rend actuelle et moderne. Elle éclaire la voie de notre démarche nationale, de notre communauté de destin. La neutralité, la milice et le devoir de servir y sont fixés. Nous sommes clairement d'avis que la constitution fédérale doit être respectée.

### *Les finances*

La sécurité n'est pas gratuite, elle a un prix. S'il n'y a pas besoin d'engagement militaire, tant mieux! Si nos enfants vivent en paix, tant mieux! Mais il est irresponsable d'exercer une telle pression sur les moyens alloués à la sécurité. Ce n'est pas digne. Pro Militia demande avec insistance que les moyens financiers nécessaires soient accordés. Nous appuyerons le Département dans ses démarches pour obtenir les crédits dont il a besoin.

### *La communication*

Le rapport de politique de sécurité crée l'occasion de conduire une communication claire, utile et responsable. C'est aussi une possibilité de faire partager l'esprit et le contenu de la politique de sécurité. Le peuple suisse en a besoin. Le monde politique et les cadres de l'armée devraient y contribuer de manière significative, comme les sociétés militaires et la presse.

Nous voulons une politique de sécurité crédible.

## Diskussion

**Fäh Paul:** Zu Artikel 1 des Militärgesetzes: Artikel 1 des Militärgesetzes ist meines Erachtens zu unpräzise und Ursache für verschiedene Schwierigkeiten, welche die Armee hat. Andere Organisationen legen uns einen Entwurf vor, wie Artikel 1 des Militärgesetzes idealerweise aussehen könnte. Stellt man in Ihren Kreisen ebenfalls Überlegungen an, wie man diesen Artikel präziser formulieren könnte?

Zum Thema Aufwuchs: Die Geldmittel sind beschränkt. Die Armee muss sich bescheiden mit dem, was sie bekommt. Es ist kaum zu erwarten, dass die Politik mehr Geld sprechen wird. Wie gehen Sie mit dieser Problematik um? Wie soll die Verteidigungsbereitschaft erhöht werden, wenn nicht mehr Mittel zur Verfügung stehen?

**Müller Paul:** (zu Fäh Paul) Artikel 1 des Militärgesetzes ist gar nicht so schlecht formuliert. Aber die Problematik kommt an einem anderen Ort zum Tragen, und zwar im Leistungsprofil, das vom Chef der Armee gemacht wird. Im Ausland wird das Leistungsprofil auf höherer Stufe abgesegnet. Die Frage ist: Was muss die Armee konkret leisten können? Um diese Frage kommt man nicht herum. Das sollte auf politischer Stufe besser verankert werden. Ich weiss nicht, ob es klug ist, das Leistungsprofil ins Gesetz aufzunehmen. Ich würde eher eine Zweistaffelung vorsehen, wie das auch im Ausland (z.B. in Schweden) gemacht wird. Das würde meines Erachtens genügen.

**Abt Jean:** (à M. Fäh Paul) Il y a un lien évident entre les missions de l'armée, l'évolution de la situation et la montée en puissance. Nous ne pouvons pas nous contenter d'une réponse telle qu'elle a été donnée il y a quelques années. On a dit que la montée en puissance se résumait à dix ans et 40 milliards de francs. Ce n'est pas satisfaisant. Il faut que l'armée connaisse ses capacités dans la situation actuelle. Que peut-elle offrir comme prestations? Est-elle capable de répondre aux missions d'aujourd'hui? Quels sont les besoins supplémentaires? A partir de quelle situation ne pouvons-nous plus agir seul? Et comment fait-on pour répondre quand même? Je ne veux pas entrer maintenant dans un modèle

qui serait un choix politique délicat, mais il faut se poser ces questions. Comment prévoir et conduire une montée en puissance? Face à quelles situations ? En fonction de quels moyens ? Dans quels délais?

**VeZ Jean-Luc:** J'aimerais vous poser trois questions générales:

1. Avez-vous l'impression que la distinction entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure du pays a encore un sens?
2. Quel est l'instrument de politique de sécurité qui doit porter la responsabilité en matière de sécurité intérieure?
3. Avez-vous l'impression que les moyens financiers sont répartis de manière harmonieuse entre les différents instruments?

**Abt Jean:** (à M. VeZ Jean-Luc)

1. Elle a un sens, en raison des niveaux de compétences. Il y a une distinction entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, mais en même temps il y a un lien évident entre les deux parce qu'on peut passer rapidement de l'une à l'autre. La relation entre la Confédération et les Cantons est étroite, dans plusieurs domaines, malgré des responsabilités distinctes.
2. Je garde le souvenir et la forte impression du travail étroit entre le niveau fédéral et le niveau cantonal, face à des situations graves et complexes envisagés en exercices. Ces activités permettent d'anticiper, planifier, gagner en confiance. Elles restent nécessaires par rapport aux risques sécuritaires et de catastrophes naturelles. Quant à la responsabilité, elle peut varier selon les situations et selon les domaines concernés.
3. Au sujet des moyens financiers, une répartition crédible est bien sûr nécessaire, en fonction des exigences de la politique de sécurité, en fonction des objectifs et des besoins à moyen et long termes. Ce qui n'est pas satisfaisant, c'est de changer une planification financière à un moment sensible, par exemple lors de la réalisation d'une réforme, ce qui vient de se produire pour Armée XXI. C'est grave

et c'est contraignant, alors que des investissements sont nécessaires, en particulier dans le domaine du personnel.

En réduisant les moyens, on prend le risque de réduire en peu de temps les capacités, la confiance, la crédibilité. Comment rétablir cela un cas de surprise? Devrait-on s'en remettre à d'autres? Dernièrement – c'était au sujet de l'engagement de soldats suisses en Somalie – on a dit, ici, qu'il serait honteux de confier à d'autre ce que nous devrions faire nous-mêmes (CF Calmy-Rey). C'est particulièrement vrai ici, par rapport à notre population et conformément à notre Constitution fédérale. Il importe de rester cohérent: si la sécurité est en jeu, c'est en permanence qu'il faut investir dans ce domaine.

**Bölsterli Andreas:** Die Frage der Finanzierung führt mich zur Frage der gesellschaftspolitischen Veränderung in der Schweiz: Wir wünschen ja bis zu einem gewissen Grad Autonomie in der Landesverteidigung, aber wir stellen fest, dass die Kader, die wir brauchen, die Zeit nicht aufbringen können, um jene Leistungen zu erbringen, die für die Gewährleistung einer solchen Verteidigung nötig wären. Wie sehen Sie dieses Spannungsfeld? Wie soll man damit umgehen?

**Müller Paul:** (zu Bölsterli Andreas) Dieser Konflikt der Interessen spielt primär auf der Stufe Hauptmann und oberhalb eine Rolle. Man kann sowohl die Anzahl als auch die Beanspruchung der notwendigen Kader reduzieren. Ich persönlich glaube, dass insbesondere die Stäbe zu gross sind, und dass die Kader auf dieser Stufe ab Hauptmann schon in der Ausbildung relativ stark beansprucht werden. Meines Erachtens könnte man die Grundausbildung der Kader reduzieren und sich auf das Militärische konzentrieren. Mit dieser Aussage gelange ich natürlich auf Kollisionskurs mit vielen anderen Meinungen – das ist mir durchaus bewusst. Etwas dürfen wir nicht vergessen: Die Industrie profitiert auch von uns.

**Abt Jean:** (à M. Bölsterli Andreas) Je crois que nous avons un vrai problème de communication. Nous aurions dû faire davantage au moment du passage à l'Armée 95, et davantage au moment du passage à l'Armée XXI. On aurait dû souligner la chance d'avoir ces échanges d'expérience entre



le civil et l'armée. La communication doit passer par des contacts réguliers avec l'économie. L'armée profite considérablement de l'expérience des cadres, elle doit donc donner en retour une expérience en matière d'organisation et de conduite. Reconnaissons aussi que les cadres qui sont dans la réserve ne sont pas très heureux aujourd'hui. Il faut assurer une formation continue, attrayante. C'est possible et d'un réel profit.

**Greminger Thomas:** Sie haben gesagt, dass die Schweiz in letzter Zeit für ihre Alleingänge kritisiert worden sei. Gleichzeitig plädieren Sie für einen sicherheitspolitischen Alleingang. Welche Risiken kann die Schweiz allein bewältigen? Wo braucht sie den internationalen Verbund?

**Abt Jean:** (à M. Greminger Thomas) La notion «Alleingang», «voie solitaire», ne me plaît pas, car on n'est jamais seul. Les contacts et les échanges sont nombreux, depuis longtemps, en matière de renseignement, d'instruction, d'acquisition, respectivement vente de matériel et d'armement. Ça n'est pas la notion ambiguë d'«Alleingang» qu'il faut évoquer, mais plutôt souligner la responsabilité et la capacité. L'indépendance est liée à ces facteurs-là.

Au sujet des risques à maîtriser seuls ou avec d'autres, l'analyse de situations pouvant se produire révèle que les moyens ne suffiraient pas toujours. Des situations exceptionnelles pourraient justifier d'autres mesures, ce qui n'est pas nouveau.

La règle cependant, c'est que nous sommes totalement responsables de notre sécurité et des mesures à prendre, dans un maximum d'indépendance. C'est un choix, une exigence en même temps qu'une chance. Il faut toujours le rappeler.

**Müller Paul:** (zu Greminger Thomas) Ich möchte unterstreichen, was Herr Abt soeben ausgeführt hat. Das Wort «Alleingang» ist ein blödes Wort. Was wir verlangen, ist ähnlich wie der bilaterale Weg in der Politik: Wir wollen unsere Eigenständigkeit bewahren, sehen aber, dass wir in einem Umfeld leben, wo wir uns beteiligen müssen. Aber wir wollen sagen, wie und wann und wo. Das ist auch hier der Fall. Wir wollen einen bestimmten Level an

Eigenleistungen halten. Dieser Level liefert uns die Basis aufzuwachsen, kleinere Fälle selber zu lösen und bei grösseren Fällen zumindest Zeit für weitere Optionen zu gewinnen. Wenn wir nichts mehr haben, müssen wir auch nicht mehr von Kooperation sprechen, denn dann haben wir ja nichts mehr zu sagen. Wir müssen eine definierte Eigenleistung haben. Diese Eigenleistung ist nicht nur für den Verteidigungsfall, sondern auch für die Raumsicherung notwendig. Mit Polizisten und Sicherungssoldaten allein können Sie die Raumsicherung nicht bewältigen. Der Staat muss immer das nächsthöhere Mittel zur Hand haben, um eine Eskalation zu vermeiden. Das verlangt eine Eigenleistung, die glaubwürdig ist. Das schliesst nicht aus, dass wir in gewissen Bereichen mit dem Ausland zusammenarbeiten. Aber alle diese Sachen müssen primär unseren eigenen Interessen dienen.

## Angehörte

Abt Jean	<i>Vice-président Pro Militia</i>
Müller Paul, Divisionär	<i>Ehemaliger Unterstabschef Planung der Armee</i>

## Anhörende

Bölsterli Andreas, Divisionär	<i>Chef des Planungsstabes der Armee, VBS</i>
Fäh Paul, a NR	<i>Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz- direktorenkonferenz</i>
Greminger Thomas, Botschafter Dr.	<i>Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA</i>
Veiz Jean-Luc, Dr.	<i>Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD</i>

# Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (SGA)

[www.sga-aspe.ch](http://www.sga-aspe.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 13. März 2009

**Zapfl Rosmarie:** Herzlichen Dank, dass Sie uns zu dieser Anhörung eingeladen haben! Wir sind auch sehr froh darüber, weil sich die SGA intensiv mit den Fragen auseinandersetzt, die in Ihrem Bericht dargelegt werden. Die SGA hat sich kürzlich mit einer anderen Organisation, der Agos, zusammengetan, die sich vor allem für die bilateralen Verträge eingesetzt hat. Wie Sie wissen, interessieren wir uns aber nicht nur für Fragen der Europapolitik, sondern auch für das Weltgeschehen. Wir hatten kürzlich an der Universität Zürich ein Podium zum Thema «Neue Aussenpolitik der USA», was auf sehr grosses Interesse gestossen ist.

Ich bin glücklich, dass einerseits unser Vorstandsmitglied, Herr Toni Frisch, bei uns ist, unser Fachmann, und andererseits Herr Ulrich E. Gut, unser Geschäftsleiter, der Kopf und das Herz der SGA.

Zum Sicherheitspolitischen Bericht: Was uns sehr wichtig erscheint, ist die departementsübergreifende Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Das müsste unseres Erachtens im Bericht stärker zum Ausdruck kommen. Was die Sicherheitsfragen europaweit und weltweit betrifft, möchte ich Folgendes sagen: Als langjähriges Mitglied des Europarates habe ich festgestellt, wie wichtig die Arbeit der Schweiz im Europarat ist, auch zum Thema Sicherheit. Zum Thema Sicherheit gehören für mich die Menschenrechte, die Demokratie, aber auch die Rechtsstaatlichkeit. Meines Erachtens müsste in Ihrem Bericht mehr Wert auf die Frage der Rechtsstaatlichkeit gelegt werden. Die Schweiz muss in jenen Ländern, in denen diesbezüglich noch ein Defizit herrscht, ihren Beitrag leisten, denn ohne Rechtsstaatlichkeit gibt es keine Menschenrechte und somit auch keinen Frieden. Letztlich sind auch wir in der Schweiz sehr stark davon betroffen. Zu diesen Fragen gehört natürlich auch das organisierte Verbrechen, und zwar nicht nur der Drogenhandel, der Menschenhandel und der Waffenhandel, sondern auch der Organhan-

del. Der Organhandel ist ein Thema, das uns hier in der Schweiz auch betrifft. Das sind meine Hauptanliegen.

Ich möchte nun Herrn Toni Frisch das Wort geben.

**Frisch Toni:** In Bezug auf die Zukunft erhoffe ich mir, dass wir als Land eine aktive und vernetzte Schweiz sind, und zwar national und international. Wo immer wir auftreten: Wir müssen verlässliche Partner sein. Gerade in einer Zeit der Krise, wie wir sie jetzt erleben, ist es wichtig, diese Geschlossenheit zu zeigen. Wichtig ist auch, dass die Schweiz in Zukunft ihre Leistungen sichtbarer anbietet. Wir müssen auf unsere Stärken bauen und diese auch zeigen. Wir dürfen unser Licht nicht unter den Scheffel stellen. Wir hatten letzte Woche den DAC-Peer-Review: In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, in wie vielen Bereichen die Schweiz eine Führungsrolle übernommen hat. Hervorgehoben wurde zum Beispiel, was wir in Post-Konfliktsituationen leisten. Aufgefallen ist auch, wie wir zwischen zivilen und militärischen Institutionen zusammenarbeiten, wie wir vernetzt arbeiten können, ohne grosse bürokratische Wege gehen zu müssen. Es hiess, das sei viel zu wenig bekannt, wir sollten das viel stärker nach aussen tragen.

## 1. Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre?

Es ist offensichtlich, dass die rechtzeitige Kooperation und die dauernde Kooperation der Staatengemeinschaft von grösster Bedeutung sind, um die sicherheitspolitischen Probleme zu lösen. Die Probleme müssen vor Ort gelöst werden. Aufgrund der Finanzkrise ist eine gewisse Zurückhaltung zu befürchten. Aber gerade jetzt ist die Verbindung zwischen Nord und Süd wichtig, deshalb sollte sich die Schweiz hier positionieren. Es ist klar, dass sie das nur im Rahmen von Allianzen tun kann.

## **2. Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?**

Der Staat sorgt für Ruhe und Ordnung und verfügt über das Gewaltmonopol. Das ist zweifellos richtig und wird auch in Zukunft gelten. Entscheidend ist, dass dieses Gewaltmonopol auch im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen angewendet werden kann. Eine Gefährdung der schweizerischen Neutralitätspolitik könnte natürlich schon entstehen.

## **3. Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner?**

Der Wohlstand und die Sicherheit unseres Landes werden in zunehmendem Masse von Phänomenen, die ausserhalb unserer unmittelbaren Reichweite liegen, bedroht. Ich denke an den Gürtel Afrika, Naher Osten, Zentralasien. Ich möchte hier nicht von einer Achse des Bösen sprechen. Aber ein zunehmender Extremismus – politisch oder religiös – kann natürlich schon zu Konflikten führen. Daraus folgen Migrationsbewegungen, von denen auch die Schweiz betroffen ist. Würde ich aus Äthiopien stammen, würde ich auch an einen Ort flüchten, wo ich eine Perspektive sehe, denn ich muss ja nicht nur mich, sondern meine ganze Familie unterstützen können. In diesem Sinne müssen wir eine aktive Migrationspolitik haben. Ich freue mich, dass die Schweiz hier einen wichtigen Schritt gemacht hat. Es geht jetzt darum, dass man geschlossen, in Verbindung mit der Sicherheitspolitik, Massnahmen trifft, die zu einer Stabilisierung in diesen Ländern beitragen. Es muss vor Ort, in den Transitländern, auf den bekannten Flüchtlingswegen und hier in der Schweiz etwas getan werden, und zwar gezielt und konkret.

## **4. Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?**

Hier möchte ich nur eine Bemerkung anbringen: Die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung und die kulturelle Vielfalt unseres

Landes müssen erhalten werden. Vielleicht ist ein gewisser Druck von aussen ganz gut, denn in Zeiten der Krise rücken viele Gemeinschaften näher zusammen. Bei der Schweiz bin ich nicht immer ganz überzeugt. Ich glaube, es gibt kein Land, das sich selber angesichts einer Krise innerlich noch so zerfleischt, wie die Schweiz das tut. Aber das ist eine persönliche Meinung und nicht die Meinung der SGA.

**5. Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

Da ist die Antwort der SGA einfach: Eine Autonomie gibt es heute praktisch nicht mehr, denn die Interdependenzen sind so offensichtlich. Ich glaube, es gibt nur die Kooperation. Schon im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 stand die Kooperation im Vordergrund. Ich denke, das wird künftig noch vermehrt der Fall sein. Gleichzeitig ist klar, dass ein Beitritt zu einer Militärallianz für die Schweiz sicher nicht infrage kommt. Meines Erachtens muss die Kooperation offen und transparent im Sinne des gegenseitigen Interesses weitergeführt werden. Der Stellenwert der Neutralität ist meines Erachtens in der Bevölkerung nach wie vor ausserordentlich gut verankert. Deshalb ist das für mich auch die Zielrichtung. Eine Änderung in der Schweiz kann sich nicht aufdrängen. Es ist wahrscheinlich politisch völlig undenkbar.

**6. Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

Die Armee ist eines der Instrumente des Staates zur Verteidigung nationaler Interessen. Wir sehen dieses Instrument in enger Abstimmung und komplementär zu den anderen Instrumenten. Was die Fähigkeiten der Armee betrifft, wissen wir um die Grösse der Armee und die Diskussion über die Grösse der Armee. Wir wissen auch, wie schwierig es ist, hier eine vernünftige Lösung zu finden, die allen Bedrohungssituationen gerecht wird. Das ist ausserordentlich schwierig und eine grosse Herausforderung

für die Armee. Es ist klar, dass sich die Armee bereithalten muss. Dabei muss sie natürlich aufgrund des Berichts und aufgrund des Entscheids auch das Nötige tun. Wenn die Schweiz ein Instrument anbieten will, muss es mit allen Konsequenzen durchgezogen werden (Ausbildung, Ausrüstung, Logistik usw.). Im Zusammenhang mit der Übung «Atalanta» hat der Bundesrat die Richtung angegeben. Die Armee muss sich überlegen, was das heisst und welche Massnahmen in diesem Bereich nötig sind. Dass die Armee die zivile Friedensförderung unterstützt, sollte klar sein. Es ist ein enges Zusammengehen im internationalen Rahmen. Damit trägt die Armee zur Stabilisierung jener Gebiete bei, welche die Sicherheit der Schweiz direkt oder indirekt bedrohen könnten.

**Gut Ulrich E.:** Wie Sie den Voten von Frau Zapfl und Herrn Frisch entnommen haben, ist die Kernbotschaft der SGA die Internationalität der Sicherheitsgefahren und der Einsatz für internationale Sicherheitskooperation. Ich möchte das auf den Verteidigungsauftrag fokussieren.

Seit es leistungsfähige Luftwaffen gibt, lernt jeder interessierte Soldat, dass Erdkampftuppen und Panzer nicht wirksam eingesetzt werden können ohne Lufthoheit. Entscheidend für eine kriegsgenügende Vorbereitung des Verteidigungsauftrags ist deshalb die Beantwortung der Frage, was heute und morgen Lufthoheit bedeutet, wie sie vorbereitet und wie sie im Ernstfall gesichert werden muss. Wahrung der Lufthoheit erfordert, immer weiter über die Landesgrenzen hinaus aufzuklären und bemannte wie unbemannte Luftangriffe auf Waffenwirkungsdistanz abzuwehren. Bereits der erste Irak-Krieg zeigte anschaulich die Bedeutung eines Systems wie AWACS für den Angriff der US-Verbände und für den Kriegsausgang. Deshalb ist der bewaffnete Kleinstaat, der sich auf den Verteidigungsfall vorbereitet, angewiesen auf die Kooperation mit Kräften, die über solche Systeme verfügen. Es ist deshalb aus unserer Sicht zutiefst widersprüchlich, dem Verteidigungsauftrag erste Priorität zu geben und gleichzeitig die internationale Kooperation abzulehnen.

**Zapfl Rosmarie:** Ich möchte versuchen, in einem Satz zusammenzufassen, was für mich im Zusammenhang mit diesem Sicherheitspolitischen

Bericht das Wichtigste ist: Man muss spüren, dass die Schweiz gefordert ist. Die Schweiz ist gefordert, vom Alleinganggedanken wegzukommen, der immer noch in einigen Köpfen da ist, sie ist gefordert, mitzudenken. Wir sind gefordert, nicht nur von unserer Warte aus Kommentare abzugeben, sondern konkret und aktiv mit anderen zusammenzuarbeiten und das zu tun, was innerhalb unserer Neutralität möglich ist.

## Diskussion

**Vež Jean-Luc:** Ich habe drei Fragen:

1. Ist die heutige Trennung zwischen der inneren und der äusseren Sicherheit noch aktuell?
2. Wer ist in der Schweiz politisch und operationell verantwortlich für die innere Sicherheit? Ist das die Polizei oder die Armee? Sind die Kantone verantwortlich oder ist es der Bund?
3. Ist die heutige Verteilung der finanziellen Ressourcen immer noch richtig? Wenn nicht, wo würden Sie für die nächsten fünfzehn Jahre die Prioritäten setzen?

**Zapfl Rosmarie:** (zu Vež Jean-Luc)

1. Ich denke, wir müssen die innere und die äussere Sicherheit zusammen betrachten. Für mich ist das ein Ganzes. Wenn die Sicherheiten im Innern – Gesundheitswesen, Bildungswesen, Polizeiwesen – nicht mehr da sind, ist der innere Frieden gefährdet. Und wenn man das im Innern des Landes nicht stabilisieren kann, dann kann man auch gegen aussen nicht für die Sicherheit eintreten.

**Frisch Toni:** (zu Vež Jean-Luc)

2. Wir haben immer wieder festgestellt, wie schwierig es ist, wenn es darum geht, den Katastrophenfall Schweiz zu üben. Das liegt an der Vielgestaltigkeit des Krisenmanagementsystems. Wir haben oft Besuche von Rettungsorganisationen, die das Schweizer Sys-



tem kennenlernen möchten. Ich kann nur sagen: Das können Sie nicht kopieren. Das ist so komplex. Das funktioniert nur in der Schweiz. Der Aufbau von Gemeinde, Kanton und Bund ist sicher eine adäquate Lösung für die Schweiz. Das Problem zeigt sich dann, wenn mehrere Kantone betroffen sind. Da wird die Koordination schwierig. Im Krisenmanagement sind wir schwach. In zentralistisch organisierten Ländern ist das sicher einfacher.

**Gut Ulrich E.:** (zu Vez Jean-Luc)

2. Zur Verantwortung zwischen Polizei und Armee einerseits und Kantonen und Bund andererseits: Entscheidend ist, dass man zu den Anforderungen an den Professionalismus steht. Ich bin der Meinung, dass in einem grossen Teil der sicherheitspolitischen Arbeit im Innern der Primat ganz klar bei der Polizei liegt, dass wir aber nicht schlecht gefahren sind mit dem Konzept der subsidiären Einsätze der Armee. Ich denke, das lässt sich weiterentwickeln. Kantonen und Bund: Ich gehe davon aus, dass politisch immer beide Ebenen verantwortlich gemacht werden. Es ist eine Realität, dass sich viele Probleme nur kantonsübergreifend lösen lassen. Ich glaube, dass man hier auch auf einem realistischen Kurs ist.
3. Zur finanziellen Ressourcenverteilung: Im Bereich Prävention und Polizeiarbeit wird der Mittelbedarf sicher zunehmen. Ich denke zum Beispiel an die Ausländerintegration. Deshalb ist es wichtig, dass man mit der Mitteldotation für den Verteidigungsfall realistisch umgeht.

**Thalmann Anton:** Ich habe eine Frage an Frau Zapfl und Herrn Gut: Sind Sie der Meinung, dass wir – nachdem Sicherheit heute immer mehr in internationalen Netzwerken und Strukturen erarbeitet und erworben wird – unsere Solidarität ausbauen sollten? Können wir mit Ihrem Engagement rechnen?

Herrn Frisch möchte ich fragen, ob in der humanitären Gemeinschaft der Wille vorhanden ist, die Mittel für ein stärkeres Engagement der Armee zu erhöhen. Bei Leuten, die für alternative Modelle sind, ist

das Killerargument jeweils: Es ist zu teuer! Besteht in der Gebergemeinschaft der Schweiz eine potentielle Bereitschaft, sich für eine vermehrte Beteiligung der Armee einzusetzen?

**Zapfl Rosmarie:** (zu Thalmann Anton) Was das Thema Solidarität betrifft, können Sie mit unserem Engagement rechnen. Wir sind bereit, aktiv mitzumachen. Wir können damit auch etwas Positives für die Schweiz erreichen.

**Gut Ulrich E.:** (zu Thalmann Anton) Wenn wir überzeugt sind, dass unsere Aussenpolitik sinnvolle Konzepte für die Lösung von Konflikten im Ausland unterstützen kann, dann sind wir daran interessiert, kooperative Einsätze auch mitzutragen. Denn sonst findet die Schweiz für ihre Vorschläge kein Gehör. Ich denke, eine wichtige Voraussetzung ist aber eine überzeugende Einsatzkonzeption. Es reicht nicht, einfach dabei zu sein. Die Ziel-Mittel-Relation sowie die Relevanz des schweizerischen Beitrags müssen überzeugen. Ein weiteres Ziel, das wir für unsere Armee verfolgen, ist natürlich die Ernstfallerfahrung in internationalen Einsätzen.

**Frisch Toni:** (zu Thalmann Anton) Ich habe vor einiger Zeit folgende Frage der SVP beantworten müssen: Was ist besser in Kosovo – die Entwicklungshilfe oder das militärische Engagement? Die Antwort ist klar: Es braucht beides. Ohne Sicherheit gibt es keine Entwicklung. Ohne Entwicklung gibt es keine Sicherheit. Wir müssen auch im humanitären Bereich die enge Zusammenarbeit, wie wir sie heute schon haben, pflegen und ausbauen. Ich bin überzeugt, dass die Schweiz international etwas zu bieten hat. Die Frage bei dieser Kooperation lautet: Bewaffnung oder Nicht-Bewaffnung? Ich persönlich habe mit bewaffneten Einsätzen überhaupt keine Mühe. Was die Frage der friedenserzwingenden oder friedenserhaltenden Massnahmen betrifft, muss ein politischer Entscheid gefunden werden. Wenn Sie mich nach der Bereitschaft fragen, kann ich klar Ja sagen. Es gibt aber natürlich auch weite Kreise im Bereich der Nichtregierungsorganisationen, die ein Engagement der Armee nicht

unterstützen könnten. Ich glaube, wer die Situation richtig versteht, muss zum Schluss kommen, dass die Armee hier etwas zu bieten hat.

**Bölsterli Andreas:** Ich stelle fest, dass Sie eine solche Kooperation unterstützen würden. Ist für Sie längerfristig auch denkbar, dass man hier andere Wege sucht – mit einer Verpflichtung bis zu einem gewissen Grad?

**Zapfl Rosmarie:** (zu Bölsterli Andreas) Ich würde das auf jeden Fall unterstützen, denn das sind wichtige Erfahrungen, die man in diesen Auslandeinsätzen macht. Das ist sehr wertvoll und kann unserem Land nur dienen. Aber wir haben diese Frage in der SGA nicht behandelt. Das ist meine persönliche Meinung.

**Frisch Toni:** (zu Bölsterli Andreas) Wenn die Schweiz solche Einsätze leisten will, muss sie auch eine Grundlage dazu haben. Ich würde es unterstützen, dass es ein Obligatorium für Dienstleistung im Ausland gibt, denn sonst ist das Ganze nicht planbar.

**Schneeberger Roger:** Herr Gut, bei der Beantwortung der zweiten Frage von Herrn Vez haben Sie das Konzept der subsidiären Einsätze der Armee erwähnt und gesagt, man könne diese Einsätze auch weiterentwickeln. Wo sehen Sie hier Möglichkeiten? Wo sehen Sie allenfalls Grenzen?

**Gut Ulrich E.:** (zu Schneeberger Roger) Ich sehe das wichtigste Kriterium darin, dass man die Miliztruppen nicht überfordert. Man muss sich den Realitäten stellen. Es müssen Funktionen sein, die keine professionellen Anforderungen an Miliztruppen stellen. Es müssen auch Funktionen sein, die psychologisch führbar sind. Über diesen Punkt wurden betreffend den Einsatz AMBA CENTRO wichtige Diskussionen geführt. Ich denke, es geht auch um folgende Frage: Wo wird man künftig Polizeikräfte stärker dotieren? Und wo wird man professionelle Armeekräfte ausbauen? Ich glaube, diese Frage kann man nur aufgrund überzeugender Konzepte beantworten.

**Catrina Christian:** Bei der Armee besteht offensichtlich ein Änderungsbedarf. Änderungsbedarf heisst auch Verbesserungsbedarf. Sie tragen in Ihrem Namen eines der Instrumente unserer Sicherheitspolitik, nämlich die Aussenpolitik. Gibt es auch in der Aussenpolitik einen Verbesserungsbedarf?

**Zapfl Rosmarie:** (zu Catrina Christian) Ja, selbstverständlich! Die Aussenpolitik, die wir heute betreiben, zeigt, dass wir uns für Fragen weltweit interessieren, die uns immer wieder betreffen. Es gibt in der Aussenpolitik kein einziges Thema, bei dem wir sagen könnten, das müssen wir nicht beachten. In dieser globalisierten Welt können wir uns nicht ausklammern. Was mir immer wieder fehlt, ist der Rückschluss in der Schweiz selbst, bei der Bevölkerung. Es scheint mir wichtig, dass die Bevölkerung unsere Arbeit versteht. Das wäre ein Auftrag der SGA, die Botschaft besser zu kommunizieren.

**Frisch Toni:** (zu Catrina Christian) Die SGA steht für eine starke und aktive Aussenpolitik. Diese aktive Aussenpolitik hat sicher dazu beigetragen, dass man heute viel mehr über Aussenpolitik spricht als früher. Ausserdem führt die Globalisierung der Probleme dazu, dass unsere Aktivitäten besser sichtbar werden. Die SGA bemüht sich, dass die Aussenpolitik besser in der Innenpolitik verankert wird. Das ist nicht immer ganz einfach, denn es geht darum, dass man das konkret aufzeigen kann. Deshalb unterstütze ich persönlich auch, dass man Armeeleistungen zeigt. Herr Andras Bölsterli weiss, dass ich das unterstütze. Wenn man von Sicherheit spricht, ist es logisch, dass man zuerst an die Armee denkt. Aber die anderen Instrumente, die direkt oder indirekt zur Sicherheit beitragen, müssen natürlich parallel dazu auch zum Zuge kommen.

**Gut Ulrich E.:** (zu Catrina Christian) Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass unsere Nichtzugehörigkeit zur Europäischen Union Vor- und Nachteile hat. Optimierungspotentiale für unsere eigenen aussenpolitischen Ziele würden meines Erachtens darin bestehen, dass man im Spannungsfeld zwischen Alleingang und Zusammenarbeit vermehrt mit der Aussenpolitik der Europäischen Union oder von Teilen

der Europäischen Union kooperieren könnte. Ich stehe etwas unter dem Eindruck, dass wir zu sehr gezwungen sind, auf den Alleingang zu setzen.

**Widmer Martin:** Sie haben von der nationalen Vernetzung gesprochen. Als Kantonsvertreter möchte ich nochmals auf einen Punkt zurückkommen, nämlich auf den Einbezug der Kantone in die Verantwortung der nationalen Sicherheit. Es gibt ja bekanntlich sehr viele Instrumente, die unter kantonaler Hoheit stehen (Polizei, Feuerwehr usw.). Wir haben seit einigen Jahren auch das sehr gute Verbundsystem Bevölkerungsschutz. In den Kantonen wird es aber unterschiedlich gehandhabt. Wir haben wohl 26 kantonale Führungsorgane bzw. Führungsstäbe, aber beim Bund haben wir noch keinen Ansprechpartner. Man sucht hier nach Optimierung. Gibt es aus Ihrer Sicht Lösungsansätze, wie die Zusammenarbeit Kantone – Bund in einer ausserordentlichen Lage optimiert werden könnte?

**Andrey Dominique:** Sie privilegieren ein proaktives internationales Handeln. Dient dieses Handeln konkret der Sicherheit der Schweiz? Oder ist es ein indirektes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen? Geht es um eine internationale Anerkennung, damit wir dann in den internationalen Netzwerken mitwirken können?

**Zapfl Rosmarie:** (zu Widmer Martin) Ihre Frage ist sehr schwierig. Ich kann nur betonen, wie wichtig diese Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist. Ich bin sehr froh, dass die Kantone bei der Aussenpolitik mitreden können. In den vergangenen Jahren habe ich festgestellt, dass die Meinung der Kantone oft realistischer und für die Schweiz förderlicher ist als jene des Parlamentes. Diese Einflussnahme der Kantone finde ich enorm wichtig. Aber es gibt Bereiche, die nicht mehr in den Kantonen abgedeckt werden können. Vielleicht müsste man die Frage des Föderalismus etwas lockerer angehen und auch einmal bereit sein, etwas abzugeben. Ich weiss, wie schwierig das ist, aber ich denke, es müsste doch machbar sein.

(zu Andrey Dominique) Wenn wir nicht bereit sind, international zu handeln und freundschaftlich mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten, dann haben wir diese Unterstützung auch nicht. Die Schweiz als kleines Land, das nicht in der NATO ist, ist darauf angewiesen, diese Freundschaften zu pflegen. Ich glaube, diese Zusammenarbeit ist für uns überlebenswichtig.

**Frisch Toni:** (zu Andrey Dominique) Was die Schweiz im Ausland tut – beispielsweise in Kosovo –, ist nicht nur nötig, sondern auch sinnvoll. Diese Aktivitäten tragen zur Glaubwürdigkeit der Schweiz bei. Wenn man nur predigt, was man tun könnte, erreicht man nichts. Man muss auch bereit sein, konkrete Leistungen im Sinne der Mitverantwortung zu erbringen. Das schliesst Risiken in sich und kostet auch etwas. Die Schweiz kann durchaus einen Beitrag leisten. Das letzte Beispiel ist die Übung «Atalanta». Ich bin froh um den Richtungsentscheid des Bundesrates. Was das Parlament sagen wird, ist im Moment noch offen.

**Gut Ulrich E.:** (zu Widmer Martin) Es gibt in den grösseren Kantonen Kontakte zwischen Fachstellen, und auch mit dem benachbarten Ausland, zu grenzüberschreitenden Themen. Das ist auch eine Ebene, um hier weiterzukommen. Die Kantone sollten sich aber nicht überfordern. Wenn wir eine ganze kantonale Aussenpolitik aufbauen, weil wir zu viel bei den Kantonen belassen, dann stellt sich irgendwann die Sinnfrage. Aber ich glaube, die Kantone sind ja selber auch engagiert in Aussenbeziehungen, und das ist bis zu einem gewissen Grad auch sinnvoll.

(zu Andrey Dominique) Zur Frage der direkten und indirekten Wirkung: Ich denke, auch indirekte Wirkung ist Wirkung – mitunter ist die indirekte vielleicht wirksamer, als eine direkte wäre. Bei der Übung «Atalanta» zeigt sich, dass die direkte Wirkung des Einsatzes bescheiden sein wird. Aber die indirekte Wirkung wird sehr relevant sein.

## Angehörte

Frisch Toni

*Vorstandsmitglied SGA*

Gut Ulrich E., Dr.

*Geschäftsführer SGA*

Zapfl Rosmarie

*Präsidentin SGA*

## Anhörende

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Bölsterli Andreas,  
Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Veiz Jean-Luc, Dr.

*Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

Widmer Martin, Oberst

*Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirek-  
torenkonferenz*

# Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)

[www.vsww.ch](http://www.vsww.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 6. März 2009.

**Heuberger Günter:** Ich freue mich, dass wir die Gelegenheit haben, hier unsere Vorstellungen zur Sicherheitspolitik und zum Sicherheitspolitischen Bericht darzulegen.

Wir haben Ihnen eine Dokumentation des VSWW ausgeteilt (in der Beilage). Wenn Sie einverstanden sind, gehen wir die Themen der Reihe nach durch, wie Sie sie in unserer Dokumentation sehen.

Zunächst eine Vorbemerkung zu unserer Delegation: Neben dem Sprechenden gehören ihr an Herr Christoph Grossmann, Vizepräsident und Oberst im Generalstab, sowie Herr Daniel Heller, Geschäftsführer und ebenfalls Oberst im Generalstab. Unser Verein ist über 50 Jahre alt. Er ist in den Fünfzigerjahren gegründet worden, als es um den Konzeptionsstreitigkeit ging. Wir haben in dieser langen Zeit immer wieder Position in Fragen der Militär- und Sicherheitspolitik bezogen. Ich hoffe, dass Sie auch in jüngster Zeit die eine oder andere Stellungnahme von uns gesehen haben ([www.vsww.ch](http://www.vsww.ch)). Unsere Anliegen und Kompetenzen sind nicht unbedingt marktschreierisch. Wir machen eher Hintergrundarbeit und haben dabei hohe Ansprüche. Deshalb wollen wir uns auch keine Fehler erlauben. Wir haben keine spezielle parteipolitische Richtung, aber wir stehen klar zur Sicherheitspolitik und zur Armee. Unsere Fachkompetenzen liegen primär in den militärischen Bereichen, darum stehen diese bei uns im Zentrum.

Zur Zielsetzung der Sicherheitspolitik: Wenn ein Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz gemacht wird, dann ist das ein Dokument der politischen Planung. Ein verbindliches «Weissbuch» trifft den Charakter vielleicht eher als «Bericht». Es sollten alle relevanten Stakeholder der Sicherheitspolitik berücksichtigt sein, nicht nur das VBS. Wichtig ist für uns, dass eine Periodizität eingeführt wird, die man im Bedarfsfall auch



aktualisieren kann. Deutlicher als in früheren Stellungnahmen sagen wir auch, dass es ein gemeinsames Planungsdokument der staatsleitenden Behörden Exekutive und Legislative sein soll. Wir haben in unserem Verein auch Parlamentarier. Sie haben zur Verbesserung der politischen Akzeptanz gewünscht, dass der nächste Sicherheitspolitische Bericht der Schweiz von der Legislative und der Exekutive gemeinsam getragen wird.

Mit seiner Sicherheitspolitik will der Bundesrat aufzeigen, mit welchen sicherheitspolitischen Risiken und Gefahren er in absehbarer Zeit für die Schweiz rechnet. Entscheidend ist aber auch eine Wirkung gegen aussen. Deshalb muss der Bundesrat auch aufzeigen, mit welchen Strategien, Vorkehrungen, Massnahmen und Ressourcen er den Gefahren für unsere Landesinteressen begegnen will.

**Grossmann Christoph:** Ich komme zu den Eckwerten einer nationalen Sicherheitspolitik: Wegleitend sollte sein, dass Krisen letztlich weltweit begrenzt werden, dass man Frieden durchsetzt, stabilisiert und diesen Gebieten wieder eine Verselbständigung geben will. Sehr viel harmloser, aber im Grunde genommen gleich ist es auch innerhalb der Schweiz. Die Schweiz hat die bewaffnete Neutralität und Solidarität als Maximen zur Selbstbehauptung eines Binnenlandes. Das soll auch mit der eigenen Interessenpolitik verankert werden. Das ist aus unserer Sicht ein taugliches Konzept. Das heisst nicht, dass langfristig die Frage der Neutralität nicht auch einmal anders angeschaut werden kann. Zurzeit sieht es aber nicht so aus. Wir legen Wert auf die bewaffnete Neutralität als solidarischen Beitrag zur Völkergemeinschaft. Es braucht einen ausgewogenen Instrumentenmix – es geht nicht nur um die Armee. Wir sehen einen Bürger, der sich durch Wehrpflicht, Milizgrundsatz und Steuern persönlich an der Selbstbehauptungspolitik beteiligt. Wir sind der Auffassung, dass die Akteure mehr tun sollten, um die Diskrepanz in der Wahrnehmung Inland und Ausland in sicherheitspolitischen Fragen zu reduzieren.

Damit komme ich zu den Eckwerten einer nationalen Militärpolitik: Auf Folie 22 sehen Sie, welches für uns die zentralen Eckwerte der schweizerischen Militärpolitik sind. Ich nenne nur einige davon:

- Eine ausreichende Investitionsquote bei Verteidigungsausgaben;

- Auslagerung von Betriebskosten als Konjunkturmassnahme;
- Schaffung von Akzeptanz für eine zukunftsfähige Wehrpflicht mit Milizgrundsatz als optimale Wehrform unseres Bürgerstaates;
- Förderung des Verständnisses für internationale Rüstungskoope-rationen;
- Klärung des Aufwuchsthemas im Sinne von unausweichlich;
- Relativierung nationaler Grenzen in sicherheitspolitischen Fragen.

Wir sind der Auffassung, dass in der Militärpolitik nach wie vor eher eine rechtsbürgerliche Koalition zu suchen ist, weil sie der verlässlichere Partner für eine qualitativ hochstehende Armee ist. Vielleicht müsste man dafür sorgen, dass sich die beiden Pole, wie Sie sie auf Folie 23 sehen, etwas näherkommen. Sicherheitspolitik eignet sich nicht besonders für parteipolitische Streitigkeiten, weil dahinter ein Betrieb Armee steht, in dem aufgrund der Wehrpflicht alle Parteien vertreten sind.

Die Instrumente auf Folie 24 möchte ich überspringen. Pauschal kann ich dazu sagen, dass sie wie bisher eingesetzt werden sollten. Sie sehen in diesem roten Kasten die Verdeutlichung.

Was ist die Bedrohung? Wir stellen diese Frage, weil wir uns seit dem Kalten Krieg gewohnt sind, bedrohungsgerechte Instrumente aufzubauen. Die Bedrohung verlangt aber eine direkte Manifestation. Diese ist nur in bestimmten Themen vorhanden. Deshalb stellt man weltweit fähigkeitsorientierte Ansätze militärischen Potentialen gegenüber. Auch das ist keine verlässliche Denkweise für Grössenordnungen. Die heutige sicherheitspolitische Konstellation hat einen Systempreis, den man nicht verfallen lassen kann (strategische Reserve in allen bisherigen Aufgaben, Wehrpflicht, Miliz). Mit anderen Worten: Sie können eine Armee, wie sie jetzt konstituiert ist, nicht einfach für die Hälfte des Preises betreiben, weil letztlich betriebliche Leistungen immer stattfinden. Wenn wir staatspolitisch gewisse Parameter setzen, müssen wir auch finanziell konsequent genug sein. Wir zählen darauf, dass im Sicherheitspolitischen Bericht alle Instrumente genannt werden, dass ihr Zusammenwirken im Vergleich zu früheren Berichten verdeutlicht wird und dass die strategische Führung bezüglich dieser Instrumente präziser beschrieben wird. Es kann nicht

sein, dass weiterhin alle vier, fünf Jahre durch gewisse Mitglieder des Bundesrates immer wieder andere Systeme für die strategische Führung gebaut werden. Hier sollten wir grössere Stabilität erreichen.

Wir stehen für ein Staatsverständnis des Bürgers ein. Die Staatsphilosophie Demokratie – Bürger – Soldat ist zukunftsfähig zu gestalten. Die Ressourcen sind auf ein solches Modell, eben ein Abrufmodell, auszurichten. Die Mobilisierung und bewaffnete Neutralität bei Vollbeschäftigung auf hohem Preisniveau hat gar keine andere Möglichkeit. Es ist eine Illusion zu meinen, die modernen sicherheitspolitischen Fragestellungen seien durch 20-Jährige zu lösen. Und es ist eine Illusion zu meinen, dass wir im Berufsbereich mit diesen volkswirtschaftlichen Parametern auch nur ansatzweise kompetitiv in einen Arbeitsmarkt eingreifen könnten.

Die verfassungswesentlichen Merkmale, die Sie auf Folie 29 sehen, sind Ihnen bekannt.

Ich möchte zwei Überlegungen anfügen, die das Durchdienermodell etwas relativieren:

1. Alle meinen, Durchdiener würden zu einer grösseren Bereitschaft führen. Das ist nicht der Fall. Es heisst einfach, dass Sie nur 20-Jährige haben, etwa im gleichen Umfang; wenn man aber die Dienstagezahl reduziert, stehen Leute zur Verfügung, die deutlich schlechter ausgebildet sind als heute.
2. Der Übergang von jetzt auf ein Durchdienersystem schafft zusätzliche Kosten – es sei denn, Sie würden der WK-Miliz zugestehen, ab dem dritten WK keinen Dienst mehr leisten zu müssen. Das dürfte allerdings kaum mehrheitsfähig sein.

Wir sind für alle Personalkategorien. Wir denken, dass der jetzige Mix eine sehr gute Grundlage ist und dass eine gewisse Flexibilität vorhanden sein soll. Wenn wir das anschauen, können wir sagen, dass die heutige Grundlage eigentlich eine taugliche Grundlage ist und dass innerhalb der jetzigen Systeme die Kernkompetenz, die Leistungserbringung, betont werden muss. Aus unserer Sicht ist sie zu einem grossen Teil eigentlich kostenneutral.

**Heller Daniel:** Welches sind unsere Anliegen zur Militärstrategie? Wir wissen, dass die Bedrohung für die Schweiz unklar ist und sich rasch wandelt. Wir wissen auch, dass die Bereitschaft, längerfristig in die Armee zu investieren, sinkt. Im neuen Sicherheitspolitischen Bericht braucht es deshalb eine klare Analyse der Bedrohungsszenarien und daraus abgeleitet Vorgaben, was die Armee leisten können muss. Wir plädieren für eine konsequent fähigkeitsorientierte Betrachtung der Armee. Zu diesem Zwecke sind Aufgaben und Finanzen zu verknüpfen, das heisst die verlangten Leistungen sind in Bezug zu setzen mit den dazu nötigen Organisationen, Ressourcen und Finanzen.

Unter dem Begriff «Landesverteidigung» versteht heute jeder etwas anderes. Diesem Dilemma können wir nicht entkommen, wenn wir nicht darüber reden. In den letzten zehn Jahren hat man es vorgezogen, nicht darüber zu reden. Das ist falsch. Man muss regelmässig darüber reden und Klarheit schaffen. Die heute unscharf gewordene «Verteidigungsstrategie» sowie die exakte Rolle und die Kompetenzbündel der Streitkräfte sind darum zu klären. Die Strategie der Kernkompetenzen und das Aufwuchskonzept dürfen nicht nur finanziellen Überlegungen entspringen, notwendige Basis sind vielmehr regelmässige klare und risikoorientierte Analysen.

Die Sicherheitspolitik muss beschreiben, über welche Fähigkeiten unsere Instrumente, darunter die Armee, verfügen müssen und welche Ressourcen zum Erhalt der Fähigkeiten nötig sind.

Der Beschrieb dieser Bedürfnisse ist nicht nur die Grundlage für die materielle Planung durch die Armeeführung, sondern erlaubt auch der Politik den Nachvollzug, was warum und wann zu welchen Kosten beschafft werden muss. Wir plädieren für eine konsequentere Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen in der Politik.

Es darf nicht sein, dass der Finanzrahmen den Verteidigungskern definiert, anschliessend der PSO-Kern rein politisch und damit willkürlich festgelegt wird und der ganze Rest (bedingt durch Wehrpflicht und Milizsystem) dann einfach «Raumsicherung» macht. Das kann es nicht sein.

Wir sind für die Beibehaltung der derzeitigen Armeeaufgaben, für eine konsequente Ausrichtung auf die Rahmenbedingungen der Milizarmee, für die Wiederaufnahme der Abhaltungswirkung als Armeeaufgabe

und für eine Formulierung von Bereitschaftsvorgaben unter Beachtung der dafür notwendigen Finanzen.

Für uns gehören aber auch humanitäre Hilfe, Katastrophenhilfe und subsidiäre Sicherungseinsätze dazu. Sie sind nötig, um Schutz und Sicherheit umfassend im Sinne des politischen Begriffes «Landesverteidigung» zu gewährleisten.

Einige Fragen blieben bis heute ungeklärt: Wie begründet der Bundesrat die gewählte Grösse der Aufwuchskerne? Besteht eine Definition der lagegerechten Aufbaustufen mit realistischen Fristen für die materiellen und organisatorischen Massnahmen sowie für die Ausbildung? Bestehen Planungsvorgaben für die notwendigen finanziellen Verpflichtungen, die sich aus dem Aufwuchskonzept ergeben? Sind die Kompetenzen von Exekutive und Legislative ausreichend geklärt? Oder drängen sich Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen auf?

Wir vermissen hierzu auch eine politische Diskussion. Dieses Konzept gehört unseres Erachtens in den Sicherheitspolitischen Bericht – zumindest in Umrissen. Es geht nicht darum, ein Rezeptbuch zu entwerfen, aber die Grössenordnungen, die Zeiträume und die Prozesse sollten klar dargelegt und vom Parlament beurteilt und abgesegnet werden.

**Grossmann Christoph:** Zur Kongruenz mit der Rüstungsstrategie: Zusammenfassend sind wir der Auffassung, dass die heutigen Aufgaben eigentlich weitgehend gut beschrieben sind. Jetzt geht es darum, diese zu alimentieren. Da stellt sich die Frage, was das für die Rüstungsstrategie heisst. Es ist natürlich eine Frage der nationalen Industrie, aber es ist auch eine internationale Frage. Hier erwarten wir, dass der Bundesrat gewisse Vorstellungen klärt. Dazu gehört auch die Frage, wie es mit einer Technologiestrategie aussieht. Es gibt drei Motive für Soldaten – erstens Friede, Freiheit und Demokratie, zweitens Abenteuerlust und drittens Technologiefaszination. Das ist eine etwas verkürzte Herleitung für die Notwendigkeit einer konsistenten Technologiestrategie, denn es wird doch recht viel Material beschafft. Hier sind wir noch zu stark in der Giesskannenphilosophie. Es braucht aufeinander abgestimmte Eckwerte der Technologie-, Rüstungs-, Eigner-, Kooperations- und Outsourcingstrategien. Zurzeit erleben wir, dass gewisse Prozesse in einzelnen Instru-

menten weder zeitlich noch inhaltlich geleistet werden können. Hier erwarten wir eine Klärung des Bundesrates. Wie löst er die Problematik, dass er nicht nur Aufsichtsbehörde gegenüber den Instrumenten sein kann, sondern Eigner ist und diese Instrumente auch betreiben muss?

Selbstverständlich sind wir für eine Klärung der Strategie für die Friedensförderung. Es wird vermutlich nicht die Priorität sein, wir stehen aber zu dieser Aufgabe, deshalb erwarten wir hier einen klaren Entwicklungspfad.

Das Gleiche gilt für den Abbruch von «USIS 4». Sie werden weitere Personen zur Sicherheitspolitik anhören. Wir staunen jeweils, dass sehr viele Kantonsvertreter unter Sicherheitspolitik immer nur ihre strategischen Polizeireserven verstehen. Sicherheitspolitik muss vom Bund umfassend und international beurteilt sein, dann ist eine entsprechende Zuweisung der Aufgaben möglich.

Letztlich führt das zu einer fähigkeitsorientierten Mehrjahresplanung, die idealerweise zwischen aussenpolitischen, sicherheitspolitischen und finanzpolitischen Aspekten bereits einen gewissen Gleich- oder Dreiklang zu beschreiben vermag. Das ist Führungsaufgabe der Bundesbehörden. Es kann nicht sein, dass man 11 Monate lang im Jahr alles verspricht und dann in der Wintersession mit den Finanzen alles wieder streicht.

Wir sind der Überzeugung, dass mit Wehrpflicht und Miliz die Schallgrenze bezüglich der Kosten für dieses Wehrsystem Armee bereits unterschritten ist. Jährlich werden 20'000 neue junge Bürger mit einer nicht ausreichenden Finanzierung konfrontiert. Gerade ihnen müsste man doch zeigen, dass der Bund imstande ist, ein Instrument einigermaßen modern zu betreiben.

Wir plädieren für eine Präzisierung und Integration der verschiedenen Themen als Vorgabe der Bundesbehörden.

**Heller Daniel:** Wie kann die Legislative besser eingebunden werden? Auf Folie 60 zeigen wir auf, welches in einem modernen Staatsverständnis die Zuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen sind.

Auf der normativen Ebene (Verfassung, Gesetz) sind die Staatsaufgaben definiert. Zuständig dafür sind Parlament und Volk.

Auf der strategischen Ebene lautet die Frage: Was wird gemacht? Es werden Entscheide über Leistungen, Leistungsniveaus und Mittel (Personal, Finanzen) festgelegt. Zuständig dafür sind Parlament und Regierung gemeinsam. Wir sind der Auffassung, dass dazu auch die politische Planung gehört, welche im modernen Staatsverständnis eine gemeinsame Aufgabe von Exekutive und Legislative ist. Ein Bericht, der vom Parlament nur zur Kenntnis genommen und nicht beschlossen werden kann, taugt in der heutigen politischen Planung nichts, weil sich das Parlament nie daran halten wird.

Auf der operativen Ebene, der Art der Aufgabenerfüllung, sollten Regierung und Verwaltung unseres Erachtens mehr Handlungsfreiheit erhalten. Für die Politik bleibt wesentlich das Was, weniger das Wie.

Im Kanton Aargau haben wir mit den Planungsberichten gute Erfahrungen gemacht. Das sind Berichte über die Neuausrichtung einzelner Politikbereiche, welche die Regierung dem Parlament vorlegt. Sie haben einen informativen Teil und einen genehmigungspflichtigen Teil mit strategischen Leitsätzen. Diese strategischen Leitsätze werden vom Parlament diskutiert und müssen anschliessend beschlossen werden. Sie können auch abgeändert werden. Die Leitsätze sind behördenverbindlich und dienen zur Vorsteuerung der Gesetzesvorlagen, die diesen Planungsberichten folgen. Sie sind auch für das Parlament in einem gewisse Sinne verbindlich. Diese Planungsberichte und Leitsätze taugen nur, wenn es darin auch gelingt, die Aufgaben und Finanzen zu verknüpfen.

Auf Folie 64 sehen Sie die Planungspyramide. Wenn man diese Pyramide weiterdenkt, könnte man auch die Streitkräfteplanung aufzeigen. Wir sind der Meinung, dass es eine fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung mit Verknüpfung von Aufgaben, Fähigkeiten und Ressourcen/Finanzen braucht. Diese sollte dem Parlament in einer gewissen Regelmässigkeit vorgelegt werden. Dort könnte auch die ganze Rüstungsplanung abgehandelt und im Rahmen von Verpflichtungskrediten auch beschlossen werden.

Im Schlussteil unserer Dokumentation finden Sie einen möglichen Aufbau des Sicherheitspolitischen Berichts.

## Diskussion

**Schneeberger Roger:** Sie haben ausgeführt, der Bundesrat schulde ein Konzept Sicherheitspolitik und auch ein Konzept Innere Sicherheit. Wie sehen Sie die Rolle der Kantone?

**Grossmann Christoph:** (zu Schneeberger Roger) Uns ist die Rollenverteilung über die verschiedenen Stufen klar. Überall dort, wo Armeen zu sicherheitspolitischen Fragestellungen einen Beitrag leisten, gibt es letztlich so etwas wie die «Combined-Joint-Interagency-Intergovernmental Task Force (CJIITF)», die das Problem lösen muss, also eine massgeschneiderte, aufgabenorientierte Organisation, welche militärische Mittel im (wo angebracht internationalen) Verbund, teilstreitkräfteübergreifend, in Kombination mit anderen staatlichen Instrumenten und mehrere Regierungen oder Regierungsstufen verbindend einsetzt. Was heisst das? Es ist klar, dass sicherheitspolitische Fragestellungen nur gelöst werden können, wenn nicht nur die Interventionselemente wirken, sondern die verschiedenen ergänzenden Aufgaben eben auch erfüllt werden. Für nationale Fragen sind selbstverständlich bis zu einer gewissen Eskalationsstufe die Kantone zuständig. Das soll auch so bleiben. Wir möchten diese Verantwortung nicht ändern. Unsere Aussage ist die: Wenn wir den Fokus auf den Bund legen, ist das relevante Gebiet die Schweiz und eine zu definierende Erweiterung um sie herum. Folglich muss die Integration der verschiedenen notwendigen Instrumente stattfinden. Da der Bund den Sicherheitspolitischen Bericht entwickelt, ist es Aufgabe der Bundesbehörden, die Frage der kantonalen Zuständigkeiten zu klären. Was das konkret heisst, muss erarbeitet werden. In Bezug auf die grösseren sicherheitspolitischen Fragen darf man nicht weiterhin aneinander vorbeireden.

**Catrina Christian:** Unter dem Titel «Militärstrategie» sprechen Sie sich auch für die Wiederaufnahme der Abhaltewirkung aus. Gegen was oder wen? Das, was man mit Armeemitteln abschrecken könnte, steht uns mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht bevor. Aber das, was uns möglicherweise blüht, wäre damit nicht abschreckbar.



**Grossmann Christoph:** (zu Catrina Christian) Ich danke Ihnen für diese Frage, denn sie zeigt die Lücke der derzeitigen Diskussion auf. Ein militärisches Prinzip ist immer dann optimal, wenn es zu keinen Ereignissen kommt. Das ist Abhaltewirkung. Die Schweiz hat immer nur Abhaltewirkung erzielen können (nicht Abschreckung). Beispiel: Wenn ein Aufklärungs bataillon im November im Zürcher Weinland einen WK leistet und der PIO zwei Wochen vorher in der Zeitung schreibt, er komme in den WK, dann gehen die Einbrüche in diesem WK-Dorf um 70 Prozent zurück. Auch das ist Abhaltewirkung. Man muss nicht die alten Bilder bemühen. Man sollte sich überlegen, inwiefern die Instrumente durch schiere Präsenz und durch Üben eine gewisse Wirkung erzielen, die in die heutige Zeit und die heutige Fragestellung hineinpassen. Der erste Chef der Armee hat diese Logik auch schon für die Botschaftsbewachung beschrieben.

**Thalmann Anton:** Ist die internationale Kooperation für Sie etwas, das Sie nicht hinterfragen und kritisch begleiten wollen? Oder ist irgendwo noch der Wurm drin in Bezug auf die Kooperationsbereitschaft? Folie 52 in Ihrer Dokumentation scheint mir interpretationsbedürftig. Sie schreiben: «Es erscheint sinnvoll, die PSO weiter auszubauen.» Dann sagen Sie: «Es ist aber ein Mehrheitskonsens herzustellen über den Interessenraum im internationalen Umfeld.» Ich habe den Eindruck, die politische Aussage, ob man sich dazu bekennt oder nicht, wird vermieden. Was Sie sagen, ist technokratisch vollkommen, aber letztlich darf man sich nicht so aus der Verantwortung stellen.

**Heller Daniel:** (zu Thalmann Anton) Wir stehen zur Sicherheit durch Kooperation. Was wir meinen, ist, dass man einen höheren Konsens über die Auslandseinsätze erzielen könnte, wenn man nach helvetischer Konkordanz einen Kompromiss suchen würde. Es sollte bspw. geklärt werden, welches die geographischen Interessenräume sind, wo wir uns engagieren (z.B. Ex-Jugoslawien, Nordafrika). Auf diese Weise würde man eher die Mehrheiten bekommen, um solche Einsätze zu leisten. Wir sind auch der festen Überzeugung, dass es dem Ansehen der Schweiz dienlich ist, wenn wir solche Einsätze leisten.

**Thalmann Anton:** Wie stellen Sie sich die Kooperation im Rüstungsbe-  
reich mit der EU oder mit Westeuropa vor? Können Sie sich mit gewissen  
Annäherungen an europäische Rüstungsstrukturen identifizieren?

**Grossmann Christoph:** (zu Thalmann Anton) Das ist unabdingbar,  
und zwar wegen der inneren Logik der Industrie. Wenn es weltweit bei  
jedem Gut nur noch zwei, drei wesentliche Anbieter gibt, bleibt nichts  
anderes übrig, als sich mit dieser Situation auseinanderzusetzen. Die  
institutionelle Antwort heisst natürlich Mitgliedschaft bei der europäi-  
schen Rüstungsagentur. Wir wären froh, in diesem Zusammenhang im  
Sicherheitspolitischen Bericht eine bundesrätliche Antwort zu finden:  
Inwieweit ist man bereit, schon im Entwicklungsstadium zur Finanzie-  
rung beizutragen und zu welchem Gegenwert?

**Bölsterli Andreas:** Ich habe eine Frage zum Bereich fähigkeitsorien-  
tierte Planung: Wie gehen Sie mit der Tatsache um, dass gewisse Leute  
diese Notwendigkeiten, die Sie uns darstellen, differenzierter beurteilen?  
Fähigkeit allein hilft einem nicht weiter, wenn man nicht weiss, wie lange  
die Leute zur Verfügung stehen. Da sind wir mit gesellschaftspolitischen  
Veränderungen konfrontiert. Wie gehen Sie damit um?

**Grossmann Christoph:** (zu Bölsterli Andreas) Ich denke, da muss man  
realistisch sein. Im Umgang mit privatwirtschaftlichen Dienstleistungen  
gibt es nicht mehr diese 30-jährigen Geschichten. Das ist bei uns auch  
so. Die Frage ist: Wie organisiere ich den nächsten Schritt? Ich muss die  
Logistik nicht für die nächsten 50 Jahre lösen, ich muss jetzt einen Weg  
finden, damit es für die nächsten fünf Jahre funktioniert. Es wird immer  
irgendwelche Logistikanbieter geben. Man muss den Markt spielen lassen  
und einen gewissen Mut haben zu sagen, dass die Dinge halt nicht lang-  
fristig gelöst sind. Es ist ja nicht so, dass das bisherige Vorgehen für die  
Zukunft genügt, wenn die Armee selbst Optimierungsbedarf deklariert.  
Solche Momente sollten für neue, zukunftssträchtige Lösungen genutzt  
werden.

**Greminger Thomas:** Ich bedaure es ein wenig, dass Sie Ihre grundsätzliche Unterstützung des Auslandengagements nicht stärker untermauern. Eine Folie von 70 ist etwas wenig! Ich hätte mir diesbezüglich mehr Durchdringung gewünscht, gerade weil es so wichtig ist, in dieser Frage einen Mehrheitskonsens herzustellen.

Zu Folie 52: Sie sagen, die Sicherheitspolitik sei auf die Aussenpolitik abzustimmen; das sei heute ungenügend, es brauche zweckmässige Personalkategorien und Truppenkörper. Könnten Sie das noch etwas ausführen?

Sie sagen, man müsse eine fähigkeitsorientierte Planung haben. Ist meine Interpretation richtig, dass konsequenterweise auch das Auslandengagement strukturbestimmend sein muss für die Armee?

**Grossmann Christoph:** (zu Greminger Thomas) Es ist keine verfügbare Spielmasse, die Anzahl Wiederholungskurse oder die Menge der Rekruten zu reduzieren. Wir sind bereits jetzt mit 60 Prozent eines Rekrutenjahrgangs an der Grenze dessen, was als wehrgerecht akzeptiert wird. Sechs Wiederholungskurse sind die minimale Bedingung, damit die Fluktuationsrate in den Verbänden nicht über 20 Prozent steigt und Milizkader höher als Stufe Einheit noch möglich sind. Das ist ein Systemparameter, der unverrückbar ist. Wenn dieses Potential vorhanden ist, gibt es sicher Fähigkeiten, die man sowohl im Inland wie im Ausland einsetzen könnte. Eigentlicher Schwerpunkt müsste nicht das Instrument als solches sein, sondern die bereits erwähnte Konzeption der «Combined-Joint-Interagency-Intergovernmental Task Force» als grundlegende Handlungsphilosophie. Vermutlich könnte die Schweiz hier tatsächlich einen weit aktiveren Beitrag auch im internationalen Umfeld leisten, der mit der Position einer global kompetitiven Exportnation besser korreliert.

**Greminger Thomas:** Liegt es an den Ressourcen?

**Grossmann Christoph:** (zu Greminger Thomas) Managmentweiterbildung kostet 900 Franken pro Tag, ein Schultag meiner Kinder 180 Franken. In der Armee sind es 600 Franken – sie hat aber etwas mehr Material als ein Schulzimmer. Wir müssen uns fragen, ob wir beim letzten

verbleibenden Betrieb des Bundes unseren Bürgern zeigen wollen, dass wir uns die Armee eigentlich nicht leisten wollen. Der Kampf um mehr Finanzen ist noch nicht verloren. Ich glaube, diese Diskussion müsste wieder vermehrt geführt werden. Deshalb muss man die Sicherheitspolitik mit den Finanzplänen verknüpfen.

**VeZ Jean-Luc:** Angesichts der Finanzknappheit wird sich uns im Zusammenhang mit dem Sicherheitspolitischen Bericht auch die Frage stellen, welches Instrument wie viele finanziellen Mittel bekommt. Sind Sie der Meinung, dass die heutige Verteilung der finanziellen Mittel richtig ist? Wie Sie wissen, sagen viele Bürger: Die Bedrohungslage hat sich verändert; weshalb bekommt die Armee so viel Geld, wieso hinkt die Polizei immer hinterher?

**Grossmann Christoph:** (zu VeZ Jean-Luc) Wenn man aus staatspolitischen Gründen sagt, es bleibt bei Wehrpflicht und Miliz, dann löst das einen gewissen Finanzierungsbedarf aus, der aus unserer Sicht bereits unterschritten ist. Ob die Polizei oder die Armee mehr Mittel haben sollte, ist nicht die Frage. Die Frage ist, inwiefern man gewisse Mittel für bestimmte Aufgaben polizeilicher Art verwenden kann. Die Mittelverteilung muss neu beurteilt werden.

**VeZ Jean-Luc:** Sie gehen also davon aus, dass die Armee der Ausgangspunkt für alles ist. Man könnte die Dinge auch anders sehen. Man könnte sagen, man schaut zuerst die Bedrohungsformen an und verteilt dann die finanziellen Mittel aufgrund der entsprechenden Bedürfnisse. Das wäre auch ein Ansatzpunkt, oder?

**Grossmann Christoph:** (zu VeZ Jean-Luc) Es ist ein Ansatzpunkt. Wir sagen, dass wir mit diesem Ansatz aufgrund unserer Überlegungen im Moment keine Lösung finden. Wenn man von Ihrem Ansatzpunkt ausgeht, lautet die nächste Frage: Was ist dann noch eine Armeeaufgabe? Wie auch immer die Ausgestaltung wäre, stossen wir bei integraler Betrachtung insbesondere des Mix von Personalkategorien auf derart

grosse Nachteile, dass wir keine überzeugende Lösung mehr sehen. Insofern würden wir, wenn es um die Umsetzung geht, Ihren Ansatz wieder verwerfen.

### **Angehörte**

Grossmann Christoph, Dr. *Vizepräsident VSWW*  
Heller Daniel, Dr. *Geschäftsführer VSWW*  
Heuberger Günter, Dr. *Präsident VSWW*

### **Anhörende**

Bölsterli Andreas,  
Divisionär *Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*  
Catrina Christian,  
Botschafter Dr. *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*  
Greminger Thomas,  
Botschafter Dr. *Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*  
Schneeberger Roger *Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*  
Thalmann Anton,  
Botschafter Dr. *Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*  
Vez Jean-Luc, Dr. *Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

**KANTONE, POLIZEI,  
BEVÖLKERUNGSSCHUTZ**

# Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

[www.kkjpd.ch](http://www.kkjpd.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 20. März 2009

**Keller-Sutter Karin:** Ich möchte mich für die Einladung zu diesem Hearing bedanken.

Im Namen der KKJPD möchte ich mich auch dafür bedanken, dass auf der Seite der Anhörenden die KKJPD vertreten ist. Das ist neu. Die Erarbeitung des letzten Sicherheitspolitischen Berichts wurde ohne die Kantone in dieser formellen Form abgewickelt. Wir freuen uns, dass wir hier einbezogen sind.

Ich persönlich freue mich auch, dass dieser Sicherheitspolitische Bericht sehr breit diskutiert werden soll und dass Sie, Herr Bundesrat Maurer, die Diskussion geöffnet haben. Das scheint mir angesichts der kontroversen Diskussionen der letzten Monate und Jahre sehr wichtig.

Ich habe im Vorfeld des Hearings von Ihnen, Herr Catrina, diese Unterlagen bekommen. Sie sprechen sieben Themenkomplexe an. Ich möchte zuerst ein paar allgemeine Ausführungen zur Polizeihöhe machen und dann auf die Fragen 5 und 7 eingehen. Es scheint mir aus Sicht der Kantone so zu sein, dass hier das Schwergewicht liegt. Auf die Beantwortung der Frage 66 (Neutralität) verzichte ich, weil das keine Frage der KKJPD ist. Abschliessend beantworte ich kurz die anderen Fragen.

In der Schweiz als föderal aufgebautem Bundesstaat liegt die Polizeihöhe bei den Kantonen. Das ergibt sich unmittelbar aus der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wie sie in der Bundesverfassung (Art. 57 und 58) statuiert ist. So banal diese Aussage tönen mag, so zentral und bedeutungsvoll ist sie. Sie sagt nicht weniger und nicht mehr, als dass es Aufgabe der Kantone ist, für die Gewährleistung der inneren Sicherheit auf ihrem Gebiet – und damit auch auf dem ganzen Gebiet der Schweiz – zu sorgen. Der Bund mit seinen militärischen Kräften

wiederum ist in erster Linie für Bedrohungen von aussen, also für die äussere Sicherheit, verantwortlich. Ausserdem steht er den Kantonen für unterstützende Einsätze bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit sowie bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen zur Verfügung.

Betrachtet man diese einführende Definition, so scheint es, dass die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen klar umrissen und auch deutlich abgegrenzt ist. In der Praxis stellen sich jedoch immer wieder Abgrenzungsfragen.

Ich freue mich deshalb, dass ich im Rahmen dieses Hearings die Sicht der KKJPD darlegen darf. Gerne möchte ich aus dieser Optik die Erwartungen an den Sicherheitspolitischen Bericht formulieren. Wenn ich auf die Umsetzung des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 zurückblicke, so hat dieser zwar mit dem bundesrätlichen Sicherheitsausschuss und dessen Stab eine Koordinations- und Schnittstelle geschaffen, die ein ganzheitliches, nationales Krisenmanagement auf Stufe Bund ermöglicht. Ein reibungsloser Ablauf in einer Krisensituation ist damit aber nicht gewährleistet, weil das System nicht berücksichtigt, dass bei vielen Krisenszenarien zunächst die Kantone in der Verantwortung stehen. Trotz vorhandener Mechanismen (Plattform KKJPD/VBS/EJPD, GIP), die für den Regelfall eingespielt sind, fehlt eine eigentliche Krisenorganisation auf Stufe Kantone und vor allem zwischen Kantonen und Bund. Die Kantone planen gut und erfolgreich, wenn es um Ereignisse geht, die eher lokaler Natur sind und hauptsächlich den Bevölkerungsschutz betreffen (Unwetter, Überschwemmungen usw.). Sobald komplexe Szenarien den Einbezug einer Vielzahl überregionaler staatlicher und nichtstaatlicher Akteure erfordern, existieren die notwendigen Planungen und Strukturen noch nicht, obwohl die Kantone in der Verantwortung stehen würden und alle Partner inklusive Bund um Unterstützung bitten müssten und nicht umgekehrt (Beispiele: EURO 08, Stromausfall, Anschläge auf kritische Infrastrukturen usw.). Hier erhoffe ich mir, dass der Sicherheitspolitische Bericht Wege aufzeigt, wie Bund, Kantone und Private einen Sicherheitsverbund schaffen können, der sich mit Vorsorgeplanungen und strategischem Krisenmanagement befasst.



In diesem Zusammenhang soll die Überarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts auch dazu genutzt werden, die Rolle der wichtigsten Akteure im Bereich der Sicherheitspolitik zu klären. Neben den Organen des Bundes – vorab die Armee – stehen hier zweifellos die Polizeibehörden der Kantone und Städte, die Bevölkerungsschutzorganisationen sowie die kantonalen Führungsstäbe im Zentrum. Welche Rolle spielen diese Organisationen bei welchen Szenarien? Wie funktioniert die Kooperation? Wer ist wofür zuständig? Wer bietet welche Organisation unter welchen Voraussetzungen auf? Wer trägt die Führungs- und Einsatzverantwortung? In diesem Sinn erwarten die Kantone im Sicherheitspolitischen Bericht ein eigenes Kapitel zum Thema «Nationale Sicherheitskooperation».

Und ein Drittes: Die Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts soll Anlass geben, die Armeeeinsätze zugunsten der inneren Sicherheit – die in der Primärverantwortung der Kantone liegt – weitergehend zu klären. Mit den sieben Kernsätzen, die in der Plattform KKJPD/VBS/EJPD erarbeitet wurden, ist die Zusammenarbeit zwar grundsätzlich geregelt. Ich möchte betonen, dass wir für die subsidiären Einsätze der Armee dankbar sind. Die Rollenteilung zwischen Polizei und der Militärischen Sicherheit konnte auch bereinigt werden. Ich habe aber den Eindruck, dass die Armee ihre Rolle im Bereich der inneren Sicherheit noch nicht ganz gefunden hat, und auch die Kantone sind sich wohl nicht durchwegs bewusst, was die subsidiäre Zuständigkeit der Armee bedeutet. Wenn Armeeeinsätze nach heutiger Doktrin entweder als Raumsicherung oder Existenzsicherung bezeichnet – und geübt – werden, so führt dies zu unnötigen Abgrenzungsproblemen. Einsätze zugunsten der inneren Sicherheit sollten besser in einem Operationstyp unter der Bezeichnung «Sicherungseinsätze» zusammengefasst werden. Diese sind in der Regel subsidiär zugunsten der Kantone; unter besonderen Umständen, nämlich wenn der Bund die kantonale Polizeihoheit im höheren Landesinteresse mittels Dringlichkeitsrecht einschränkt, können diese Sicherungseinsätze auch originär sein. Aus politischer Sicht hat die Auseinandersetzung mit den Operationsformen einen ganz besonderen Hintergrund. Bei der Existenzsicherung verbleibt die Einsatzverantwortung bei den zivilen Behörden. Sie bestimmen über die Leistung unterstellter oder zur

Zusammenarbeit zugewiesener Mittel und haben die Kompetenz, Aufträge zu erteilen. Mit anderen Worten: Bei der Existenzsicherung geben die kantonalen zivilen Behörden ihre «Regierungskompetenz» nicht ab. Dies soll nach Meinung der KKJPD so lange wie möglich der Fall bleiben. Erst im Verteidigungsfall, bei der Abwehr eines militärischen Angriffs, stellt sich die Frage der Kompetenzabgrenzung. Zu prüfen ist demnach, ob der Schutz wichtiger Objekte, grösserer Grenzabschnitte, der Schutz von Transversalen und Schlüsselräumen nicht auch in subsidiären Einsätzen erreicht werden kann oder aber dann – bei einer verschärften Bedrohungslage – Kernaufgabe der Landesverteidigung bleibt. Ein all-fälliger terroristischer Akt müsste also nicht zwingend dazu führen, dass die Armee die Führung übernimmt. Grundsätzlich wäre dies Sache der Polizei, sofern die zivilen Kräfte personell und auch zeitlich in der Lage sind, das Ereignis selbst zu bewältigen. Der Sicherheitspolitische Bericht soll die Gelegenheit bieten, die hier dargelegte Zweistufigkeit – vorzugsweise gestützt auf Szenarien – zu klären.

Und noch ein Letztes: Bisher habe ich Erwartungen an den Sicherheitspolitischen Bericht des Bundes formuliert. Ich bin aber überzeugt, dass auch die Kantone selbst die Überarbeitung dieses Berichts dazu nutzen sollten, ihre Strukturen für die interkantonale Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich zu überdenken. Laufend zu überprüfen ist aus unserer Sicht die Zusammenarbeit GWK und Kantone. Es gibt ein Papier «GWK unter Schengen». Die KKJPD hat hier immer wieder deutlich gemacht, dass sie keine Bundespolizei oder einen eigenständigen Bundesgrenzschutz möchte. Wir sind der Meinung, dass hier die Zusammenarbeit geklärt werden soll. Sodann sind wir daran, in der KKJPD klare Spielregeln für die privaten Sicherheitsunternehmen zu definieren. Diskutiert wird zurzeit ein Konkordat. Auf Stufe Bund wäre allenfalls auch die Mittelzuweisung zu überprüfen, wenn man über die verschiedenen Akteure im Sicherheitsbereich spricht: Welche Mittel sollen dem Bevölkerungsschutz zukommen und welche der Armee? Wir haben den Eindruck, der Bevölkerungsschutz ist gut dotiert. Die Armee hingegen musste in den letzten Jahren viele Einsparungen vornehmen.

Die interkantonalen Strukturen – auf operativer Ebene unter Führung der Chefs der kantonalen Führungsstäbe, auf politisch-strategischer Ebene im Rahmen eines mutmasslich neu zu schaffenden Gremiums – sind auf eine koordinierte Sicherheitspolitik auszurichten, die kurze Entscheidungswege und eine umfassende Vernetzung mit allen beteiligten Sicherheitsorganisationen ermöglicht. Ein entsprechendes Projekt «Sicherheitspolitische Koordination» unter Co-Leitung von Bund und Kantonen ist hierfür bereits aufgegleist. Diese Arbeit sollte zweckmässigerweise mit dem Sicherheitspolitischen Bericht abgestimmt werden.

Ich erlaube mir nun noch ein paar Äusserungen zu den anderen Fragen.

**Zur Frage der Trends im Bereich der Sicherheitspolitik:** Ich nehme an, dass diese Fragen auch von Experten beleuchtet werden, deshalb werde ich mich so kurz wie möglich halte. Wenn man die internationale Sicherheitssituation betrachtet, stellt man fest, dass sich die Lage sehr schnell verändern kann. Vor einem Jahr hätte wohl noch niemand daran gedacht, dass sich die Weltwirtschaftslage dermassen verschlechtern könnte. Daraus können sich auch Sicherheitsrisiken ergeben. Ich möchte hier nicht den Teufel an die Wand malen, aber ich denke, dass vorab in Ländern wie den USA Sicherheitsprobleme zu erwarten sind, falls es zu einer massgeblichen Verschlechterung der Wirtschaftslage kommen sollte. Solche Fragen wie die Verletzlichkeit der Weltwirtschaft sollten vermehrt Eingang finden in sicherheitspolitische Überlegungen. Auch bedingt durch die Wirtschaftslage dürfte ein verschärfter Kampf um die Ressourcen zu erwarten sein. Es dürfte zu grösseren Migrationsbewegungen kommen. Auch die Bedrohungen durch den Terrorismus sind nach wie vor akut, aber oft halt nicht fassbar. Die internationale Zusammenarbeit ist hier sicher unumgänglich. Neue Technologien (Internet, Mobilkommunikation usw.) bieten die Möglichkeit, Straftaten rund um die Uhr und weit über die Grenzen hinweg zu begehen. Wenn man über diese grossen Gefahren spricht, darf man nicht vergessen, dass das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger sich nicht daran misst, sondern immer noch im Kleinen (Wie viele Einbrüche passieren in meinem Quartier?).

Es ist diese Mikroriminalität, die die Bevölkerung beschäftigt. Das ist natürlich nicht Thema des Sicherheitspolitischen Berichts.

**Zum Begriff der Sicherheitspolitik:** Der Begriff orientiert sich heute stark an den Bundeskompetenzen. Der Einbezug der Kantone zeigt aber, dass der Bund hier den Blickwinkel auch öffnet. Der Bund muss sicher die Bedrohungen der inneren und der äusseren Sicherheit analysieren, und der Bericht soll auch diese beiden Lagebilder umfassen. Es wird ja heute in der politischen Diskussion immer wieder gesagt, äussere und innere Sicherheit könnten nicht getrennt werden. Ich habe manchmal das Gefühl, dass diese Diskussion nicht sehr pragmatisch ist. Von linker Seite sagt man, die innere Sicherheit sei eine Angelegenheit der Polizei, da habe die Armee gar keine Aufgabe. Von ganz rechts aussen heisst es, die Armee habe nur eine klassische Landesverteidigungsaufgabe. Ich denke, wenn man sich hier eher an Szenarien und an möglichen Bedrohungen orientiert, dann kommt man zu einer pragmatischeren Annäherung an das Thema.

**Zu den Bedrohungen:** Die wahrscheinlichsten Bedrohungen liegen im Terrorismus, in der Radikalisierung, in der Proliferation und in der unkontrollierten Migration. Die Szenarien und Bedrohungen – wie sie auch immer aussehen – sind laufend zu analysieren. 9/11 hat innert kürzester Zeit sehr viel ausgelöst im Sicherheitsbereich, und zwar nicht nur in den USA, sondern auch in Europa.

**Zu den Sicherheitsinteressen der Schweiz:** Die Sicherheitsinteressen unseres Landes dürften sich aus der Bundesverfassung und unserer Gesetzgebung ergeben. Es ist klar, dass es darum geht, gesicherte Lebensgrundlagen zu garantieren, Wohlstand, Bildung, die Versorgung der Bevölkerung mit Sicherheit, Energie, Gesundheit, mit all diesen grundlegenden Elementen. Wir brauchen auch funktionierende Institutionen, die direkte Demokratie, Frieden und Unabhängigkeit.

Zusammengefasst kann man sagen, dass es für die Kantone sehr wichtig ist, dass dieser Sicherheitspolitische Bericht dazu genutzt wird, eine nationale Sicherheitskooperation zu definieren, die Rolle der verschiedenen Sicherheitsorgane zu analysieren und zu definieren, und gestützt darauf eben auch die entsprechenden Mittel und Ressourcen abzuleiten. Damit habe ich nicht gesagt, dass die Aussensicht nicht auch wichtig ist. Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 hat ja einen Blick auf die Zusammenarbeit mit Partnern im Ausland gerichtet. Wir stellen das nicht infrage, aber der Sicherheitspolitische Bericht sollte dieses Mal eben auch dazu genutzt werden, die Zusammenarbeit im Innern zu klären. Das Funktionieren der Zusammenarbeit im Innern ist entscheidend, auch für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger in unserem Land.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Die Ressourcenfrage scheint für die KKJPD nicht im Vordergrund zu stehen. Sehe ich das richtig, dass Ihnen die Rolle der verschiedenen Beteiligten und die Art des Zusammenspiels wichtiger sind als die Ressourcenfrage?

**Keller-Sutter Karin:** (zu Catrina Christian) Die Ressourcenfrage ist auch eine Frage, aber ich empfinde es so, dass es primär an den Kantonen ist, hier Verantwortung zu übernehmen. Wenn die Kantone die Polizeihoheit in einer glaubwürdigen Art und Weise wahrnehmen wollen, dann sind sie auch verpflichtet, selber die Ressourcen dafür aufzubringen. Die Kantone haben natürlich nicht nichts gemacht, was die Polizeiarbeit betrifft. Bund und Kantone haben im Rahmen von «USIS» versucht, die Lücke bei den Polizeibeständen zu definieren. Definiert wurde sie auch von anderen (Verbänden, Parteien, etc.) und je nach politischem Standpunkt fällt sie etwas kleiner oder etwas grösser aus. Wir haben uns daran gemacht, diese Lücke zu füllen. Heute stellen wir fest, dass verschiedene Kantone weitere Aufstockungsvorlagen in den Parlamenten haben. Bisher bestand Konsens darüber, dass die Kantone die Polizeikräfte auf die sogenannt normale Lage, also den Alltag ausgerichtet und dass sie in der Lage sind,

gewisse Ereignisse miteinander zu bewältigen. Wir haben ja diese Kaskade in den Kantonen, dass zuerst der Kanton selber für die Bewältigung eines Ereignisses zuständig ist, dann das Konkordat und dann die Polizeikräfte der Schweiz über Ikapol. Wir haben dieses System, und wenn nicht gerade an jedem Wochenende ein Ikapol-Einsatz verlangt wird, funktioniert dieses System auch. Wir sind aber subsidiär auch auf die Unterstützung der Armee angewiesen. Ich bin der Meinung, dass die Sicherheitsreserve der Schweiz beim Bund liegt. Wenn die Mittel der Polizei nicht mehr ausreichen – hier ist vor allem die Durchhaltefähigkeit angesprochen –, sind wir nach wie vor auf subsidiäre Einsätze angewiesen. Diese Frage haben wir in unseren Arbeiten mit dem VBS geklärt, und ich denke, dass das Parlament über verschiedene Beschlüsse (Militärgesetz, Verlängerung der Assistenzdiensteseinsätze) unsere Auffassung geteilt hat.

**Seiler Markus:** Zum Bevölkerungsschutz: Welches sind Ihre Erwartungen an die Bundesseite, was einen Sicherheitsverbund Schweiz betrifft?

**Keller-Sutter Karin:** (zu Seiler Markus) Die Erwartungen sind die, dass man versucht, die verschiedenen Sicherheitsakteure in einen Sicherheitsverbund zu kleiden. Das wäre unser Anliegen. Es muss klar sein, wer was wann macht. Das ist wohl nur möglich, wenn man es in Szenarien andenkt. Ich habe mich auch schon gefragt, was passiert, wenn in der Ostschweiz ein grösseres Ereignis eintritt, das mehrere Kantone betrifft. Das könnte zum Beispiel ein Unwetterereignis sein. Wer führt und entscheidet dann, wenn mehrere Kantone betroffen sind? Wir müssen klären, wer in einem solchen Fall die Führung übernimmt, damit es dann kein Gerangel gibt. Wir haben keinen eingespielten Mechanismus. Wir haben bei der EURO 08 gesehen, dass es gut funktionieren kann, auch wenn der Aufwand beträchtlich war. Ich denke, man sollte die Lehren aus der EURO 08 ziehen und sich überlegen, an welchen Stellen die Lücken sind. Vielleicht ist es dann möglich, so etwas für verschiedene Szenarien zu installieren.

**Maurer Ueli, Bundesrat:** Sie haben eine wichtige Frage angesprochen. Herr Andreas Schär ist daran, das aufzuarbeiten und zu klären, denn auf Stufe Bund haben wir die gleichen Probleme.

Ich habe noch eine andere Frage in diesem Zusammenhang: Wir haben die Armee eigentlich sehr stark zentralisiert in der Führung und diskutieren zurzeit, ob wir die Brigaden nicht stärker den Regionen unterstellen sollten – im Hinblick auf Ausbildung und Zusammenarbeit. Ist das für die Kantone eine wesentliche Frage? Könnten Sie sich eine Verbesserung vorstellen, wenn wir hier etwas mehr über die Kommandanten der Ter Reg regionalisieren würden?

**Keller-Sutter Karin:** (zu Maurer Ueli, Bundesrat) Ich kann nur meine persönliche Meinung äussern, weil wir diesen Punkt in der KKJPD nicht diskutiert haben. Meine Erfahrung ist die, dass wir beispielsweise mit der Ter Reg 4 eine sehr gute Zusammenarbeit haben. Das hat natürlich auch damit zu tun, dass man die Leute kennt. Das erleichtert den Austausch. Aber wenn ich höre, wie die Erfahrungen sonst sind, stelle ich fest, dass man sich die alte Organisation zurückwünscht, weil die Gebiete überschaubarer und die Ansprechpersonen näher waren. Man ist der Meinung, dass die Zusammenarbeit früher direkter und näher war. Vorteilhaft wäre, wenn die militärische Gebieteinteilung auf die Polizeikonkordate abgestimmt würde.

**Pitteloud Jacques:** Sie wünschen, dass die Kantone dieses Mal mehr einbezogen werden als beim letzten Sicherheitspolitischen Bericht. Ich möchte die Ressourcenfrage nochmals aufwerfen. Natürlich gilt der Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt». Wenn also der Bund eine Mittelumverteilung vornehmen würde, wäre zu befürchten, dass er sich auch mehr einmischt. Aber wenn man eine sicherheitspolitische Analyse macht, muss man feststellen, dass die innenpolitische Bedrohung im Vergleich zu den Jahren des Kalten Krieges massiv gestiegen ist und die klassische Gewalt strategischen Ausmasses fast verschwunden ist. Stellt sich da nicht doch die Frage der Mittelumverteilung von der äusseren zur inneren Sicherheit?

**Keller-Sutter Karin:** (zu Pitteloud Jacques) Ich glaube, wir haben jetzt mit der Plattform einiges erreicht und die Frage stellt sich nicht mehr in der vorliegenden Form, denn grundsätzlich sind die Kantone für ihre Polizeibestände verantwortlich. Im Rahmen der Plattform haben wir einerseits über die sieben Kernsätze und andererseits über die zusätzlichen Mittel, die der Bund für den Botschaftsschutz zur Verfügung gestellt hat, eine Klärung erreicht. Der Botschaftsschutz ist ziviler geworden, indem mehr Polizeikräfte in diese Aufgabe eingebunden sind. Im Kanton Genf war das bis anhin noch nicht möglich. Das ist unser Problem. Wir sind daran, mit dem Kanton Genf an dieser Frage zu arbeiten. Eine weitere Mittelumverteilung stand in den letzten Jahren eigentlich nicht mehr im Vordergrund.

Die Kantone haben allgemein begonnen, ihre Polizeibestände aufzustoocken. Ich gebe Ihnen Recht, dass die innenpolitischen Bedrohungen zugenommen haben. Das bedeutet aber nicht, dass es die Armee nicht mehr braucht. Die Armee hat sich nach wie vor auf ihren Kernauftrag zu konzentrieren, nämlich die Landesverteidigung, unabhängig davon, ob sich die Situation in der inneren Sicherheit verschlechtert hat. Die Ausbildung der Armee ist deshalb sicherzustellen. Es gibt aber noch andere Aufträge der Armee. Es gibt die subsidiären Einsätze, die Friedenseinsätze, und diese sind selbstverständlich auch zu leisten. Ich würde nicht sagen, man müsse die Armee noch mehr schwächen und diese Mittel auf die Kantone verteilen. Das wäre auch politisch sehr schwierig. Wichtig ist, dass man im Rahmen der Subsidiarität eine Einigung gefunden hat: Bei Sicherungseinsätzen sollen primär Mittel der Militärischen Sicherheit zum Tragen kommen. Wenn ein Einsatz dauerhaft ist und weitere Truppen beansprucht, dann hat die Militärische Sicherheit auch die Aufgabe, diese Truppen auszubilden. Das ist das Modell, auf das wir uns geeinigt haben. Ich bin der Meinung, dass das eine gute Sache ist.

**Schraner-Burgener Christine:** Sie haben die gute grenzüberschreitende Zusammenarbeit erwähnt. Sollte man Ihrer Meinung nach die internationale Zusammenarbeit in Zukunft noch verstärken?



**Keller-Sutter Karin:** (zu Schraner-Burgener Christine) Gerade als Vertreterin eines Grenzkantons nehme ich die internationale Zusammenarbeit als etwas Alltägliches und Natürliches wahr. Wir haben unter den Kantonen «die kleine Aussenpolitik». Diese wurde gerade auf Polizeiseite ausgebaut. Ich würde sogar sagen, dass die Praktiker in den Kantonen in diesem Bereich den theoretischen Überlegungen vorausgegangen sind. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz mit anderen Ländern finde ich gut, gerade im Polizeibereich. Wir haben die Polizeikooperationsverträge, die zum Teil über den Schengener Stand hinausgehen. Diese Arbeit (z.B. im Bereich Menschenhandel, Terrorismus usw.) ist zu vertiefen. Das wurde von der KKJPD auch begrüsst. Im Bereich der eigentlichen Kriminalität findet der Erfahrungsaustausch ebenfalls statt. Die internationale Zusammenarbeit wird auch in den Kantonen gepflegt. In der Ostschweiz haben wir einen Austausch zwischen den zuständigen Regierungsräten und den Innenministern von Bayern, Baden-Württemberg und Vorarlberg. Wir haben auch schon Konzepte erarbeitet und verabschiedet (z.B. die Ravensburger Erklärung, was den Rechtsextremismus anbelangt). Ich denke, diese Ansätze sind sehr wichtig.

**Catrina Christian:** Ich möchte auf die Armeeaufgaben zurückkommen: Sind Sie der Meinung, dass sich die Armee stärker als bisher auf die Abwehr eines militärischen Angriffs konzentrieren sollte und etwas weniger als bisher auf Sicherheitseinsätze? Habe ich das richtig verstanden?

**Keller-Sutter Karin:** (zu Catrina Christian) Nein, da haben Sie etwas interpretiert. Der Kernauftrag der Armee ist nach wie vor die Landesverteidigung. Ich gehe davon aus, dass es dann auch wichtig und richtig ist, die Angehörigen der Armee darauf vorzubereiten. Das heisst, sie müssen eine gute Grundausbildung haben. Jeder Polizist, der einmal in seiner späteren Laufbahn etwas anderes macht, beispielsweise bei der Kripo arbeitet, muss sich auch auf eine gute Grundausbildung abstützen können. In der KKJPD haben wir die Frage der Armeeaufgaben nicht diskutiert. Ich denke, das ist eine Frage des Bundesrates und des Parlamentes – vielleicht auch des Volkes, wenn es über bestimmte Einsätze abstimmen kann. Sie können davon ausgehen, dass die KKJPD die Friedenseinsätze im Aus-

land befürwortet. Da sehen wir einen Nutzen für die innere Sicherheit, indem zum Beispiel die Migrationsströme bei einer stabileren Lage in einem solchen Land etwas eingedämmt werden können. Wir befürworten auch die internationale Kooperation unter UNO-Mandat.

## **Angehörte**

Keller-Sutter Karin

*Vizepräsidentin KKJPD, Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes St. Gallen*

## **Anhörende**

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Maurer Ueli, Bundesrat

*Vorsteher des VBS*

Pitteloud Jacques,  
Botschafter Dr.

*Chef des Politischen Sekretariats, EDA*

Schraner Burgener  
Christine, Botschafterin

*Stellvertretende Direktorin, PA I, EDA*

Seiler Markus, Dr.

*Generalsekretär VBS*

# Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)

[www.swisspolice.ch](http://www.swisspolice.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 20. März 2009

**Hensler Beat:** Die KKPKS vertritt die polizeilichen Anliegen und in diesem Sinne die operative Seite. Politische Implikationen sind Sache der KKJPD. Mit Blick auf die jeweils nicht ganz klare Schnittstelle zwischen der operativen und der strategischen Ebene sind trotzdem auch politische Aussagen der KKPKS unumgänglich.

## 1. Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre?

Zu den grossen Trends gehören die qualitative und wohl auch die quantitative Zunahme der Gewalt. In quantitativer Hinsicht ist davon auszugehen, dass Gewaltdelikte zunehmen werden. Die Hemmschwelle zur Gewaltanwendung wird weiter sinken und immer mehr werden bei gewalttätigen Auseinandersetzungen auch Waffen verschiedenster Art im Spiel sein.

Seit längerem zeichnet sich im Drogenhandel und -konsum, namentlich beim Kokain eine Verschärfung der Lage ab. Drogenhandel ist immer auch mit Substrukturen in der Unterwelt verbunden. Solche intransparente Strukturen mit Organisationen, die auch nicht davor zurückschrecken, Gewalt einzusetzen, sind geeignet, die Grundfesten unseres Staates anzugreifen. Wir rechnen wegen des erweiterten Drogenhandels mit der Zunahme von organisierter Kriminalität, die nur mit nationaler und internationaler Kooperation wirksam bekämpft werden kann.

Die Migration und die spürbare Veränderung im Bereich der Fremdenfeindlichkeit haben zu vermehrten Konfrontationen geführt. Eine

weitere Erhöhung des Migrationsdrucks ist in den nächsten Jahren zu erwarten und wird zu weiteren Konfrontationen führen.

Die Mobilität der Bevölkerung ist weltweit gestiegen und wird auch in den nächsten Jahren dazu führen, dass die Einreise in die Schweiz einfacher wird, auch für Kriminaltouristen. Damit wird es auch kriminellen Organisationen und Einzelpersonen einfacher werden, temporär oder definitiv in die Schweiz zu immigrieren. Dadurch wird sich die Kriminalitätslage der Schweiz jener des umliegenden Auslandes anpassen. Es ist mit einer Erhöhung der Kriminalitätsrate zu rechnen.

Immer mehr wird es möglich sein, sich mit moderner Technologie auf kriminelle Art und Weise Vorteile zu verschaffen. Cybercrime und Internetkriminalität sind die Stichworte dazu. Wir gehen davon aus, dass Angriffe auf den Wirtschaftsstandort Schweiz mittels IT-Technologie, aber auch der Einsatz von IT-Technologie mit dem Ziel, sich unrechtmässig zu bereichern, in Zukunft viel häufiger vorkommen werden. Die Bekämpfung dieser eher neuen und vor allem zukunftssträchtigen Kriminalitätsformen wird schwieriger, erfordert eine Intensivierung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit und erfordert auch höheres Fachwissen.

Schliesslich rechnen wir auch mit einer weiteren Zunahme von Gewalt im öffentlichen Raum, beispielsweise im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen, namentlich im Fussball.

## **2. Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?**

Wir verstehen unter Sicherheitspolitik alle Massnahmen des Bundes und der Kantone, die zur Verringerung und Bekämpfung von Gefahren ergriffen werden, welche die Grundfesten unseres Staates und unserer staatlichen Strukturen ernsthaft bedrohen. Im Vordergrund stehen Gefahren, deren Ursprung ausserhalb der Schweiz liegen.

Wir sind der Auffassung, dass die künftigen Bedrohungen nicht ausschliesslich militärischer Natur sind, sondern vielfältige Risiken umfassen, wie beispielsweise internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Destabilisierung von Staaten durch die Aus-

breitung von Krankheiten und sonstigen Epidemien, illegale Migration, Umweltgefahren, organisierte Kriminalität (vor allem Geldwäsche, Drogenkriminalität und Menschenhandel), Ressourcenknappheit (Erdöl, Wasser), ökonomische Disparitäten, die Anfälligkeit der Informationstechnologie usw.

### **3. Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten fünf bis fünfzehn Jahren?**

Rein statistisch sind die Risiken des Strassenverkehrs auch in den nächsten Jahren eigentlich die grössten Gefahren für die Einwohner der Schweiz. Im Sinne der Sicherheitspolitik und im Sinne der Möglichkeiten dürfte aber die Unterwanderung der staatlichen Strukturen durch Subkulturen der organisierten Kriminalität zu den grössten Gefahren zählen. Dieses Szenario ist allerdings für die nächsten Jahre höchstens im Ansatz wahrscheinlich. Im Sinne der Wahrscheinlichkeit dürften Gefahren wie Wirtschaftskriminalität oder Delikte, wie sie unter dem Begriff Cybercrime zusammengefasst werden, von grosser Bedeutung für die Schweiz werden.

Sicherheitspolitik hat auch mit den Ängsten der Bevölkerung zu tun. Eine Senkung des Sicherheitsgefühls (subjektive Sicherheit), beispielsweise durch Verbreitung von Angst, fremdenfeindliche Hetze oder bewusstes Schüren von Angst könnte zu einer negativen Spirale führen. Angst ist immer ein schlechter Begleiter und würde sich auf das wirtschaftliche Fortkommen unserer Gesellschaft negativ auswirken. Gerade weil die kantonalen Behörden nahe bei der Bevölkerung sind, ist es sinnvoll, den Sicherheitspolitischen Bericht gemeinsam mit den Kantonen oder mindestens unter Einbezug der Kantone zu erarbeiten.

#### **4. Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

Im polizeilichen Bereich kann die Grundstrategie nur Kooperation heissen. Eine Beteiligung an einer Polizeiallianz, ähnlich einem Militärbündnis, kann schon mangels derartiger Allianzen gar nicht infrage kommen. Eine vollständige Autonomie würde jedoch die erfolgreiche Polizeiarbeit massiv erschweren. Der bisher eingeschlagene Weg, beispielsweise mit dem Deutsch-Schweizerischen Polizeivertrag oder dem Beitritt der Schweiz zu Schengen (und damit zum Fahndungssystem SIS), ist der richtige und soll konsequent weitergegangen werden. Ein Ausbau der Polizeikooperation über die Landesgrenzen hinweg ist zwingend und soll auch vom Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen mitgetragen werden. Die Zusammenarbeit hat sich übrigens auch während der EURO 08 bestens bewährt.

Zur Grundstrategie gehört aber auch die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. In diesem Bereich ist in erster Linie festzustellen, dass ein reibungsloser Ablauf in einer Krisensituation mit den aktuellen Mitteln kaum möglich ist. Auf Bundesseite darf nicht übersehen werden, dass viele Krisenszenarien in der Zuständigkeit der Kantone beginnen. Die Kantone wiederum sind sich gewohnt, die lokalen und regionalen Ereignisse mit ihren Mitteln zu bewältigen. Bei grösseren, überregionalen oder landesweiten Ereignissen sind sie überfordert und die interkantonale Zusammenarbeit ist für grössere Ereignisse nur ungenügend ausgestattet. Es fehlen koordinierende Gremien. Solche bestehen beispielsweise mit der Gruppe gesamtschweizerische, interkantonale Polizeizusammenarbeit (GIP) der KKJPD und der Arbeitsgruppe Operationen (AG OP) der KKPKS im polizeilichen Bereich. Grössere Ereignisse lassen sich aber nicht alleine mit der Polizei bewältigen. Es braucht interkantonale Organe auf Stufe der kantonalen Führungsstäbe, damit alle Gremien des Bevölkerungsschutzes (Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz und Armee) optimal zusammenarbeiten können. Die interkantonale Zusammenarbeit alleine genügt aber nicht. Insbesondere bei landesweiten Ereignissen ist auch die Zusammenarbeit mit dem Bund nötig, wobei in solchen Situa-

onen erwartet werden darf, dass der Bund die Federführung übernimmt. Derart ausgestaltete Zusammenarbeit ist für uns denkbar und nötig, beispielsweise bei landesweiten Anschlägen auf kritische Infrastrukturen, bei einem nachhaltigen Stromausfall über weite Teile des Landes oder bei Terroranschlägen grösseren Ausmasses. Wir stellen uns vor, dass der Sicherheitspolitische Bericht auch aufzeigt, wie sich die Schweiz (Bund und Kantone) auf solche Szenarien vorbereitet. Gemeinsame Vorsorgeplanungen sind ein Stichwort in diesem Zusammenhang. In diesem Sinne begrünnen wir es, wenn der nun erarbeitete Bericht ein Sicherheitspolitischer Bericht der Schweiz und nicht nur des Bundes wird.

Die Überarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts bietet die Chance, die Rolle und die Kompetenzen der verschiedenen Akteure im Bereich der Sicherheitspolitik zu klären. Dabei stehen seitens der Kantone vor allem die Polizeiorgane der Kantone und Städte, aber auch die Bevölkerungsschutzorganisationen und die kantonalen Führungsstäbe im Zentrum. Vor dem Hintergrund der erwähnten Definition der Sicherheitspolitik und unter Berücksichtigung, dass die Kantone und Städte bei der Bewältigung von Krisen eine Rolle spielen sollen, müssen und werden, muss der Sicherheitspolitische Bericht auch Aussagen zu einer nationalen Sicherheitskooperation enthalten.

## **5. Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?**

Zu dieser Frage äussert sich die KKPKS nicht.

## **6. Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

Aus polizeilicher Sicht interessiert vor allem die Schnittstelle zwischen der äusseren und der inneren Sicherheit. Der Sicherheitspolitische Bericht soll aufzeigen, wie die Armee zugunsten der Kantone im Bereich der inneren Sicherheit eingesetzt wird. Dabei ist unbestritten, dass die Primärverantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit bei den

Kantonen liegt. Trotz den zwischen VBS und KKJPD ausgehandelten Kernsätzen, trotz Einigkeit über den Einsatz der Militärischen Sicherheit und trotz Plattform scheinen Aufgaben und Verantwortung der Armee noch nicht restlos klar. Zudem ist die Weiterentwicklung der Armee in der politischen Diskussion; die Ausrichtung der Armee kann sich in fünf bis zehn Jahren wesentlich ändern.

Für die Frage der Unterstützung der Kantone durch die Armee stellen sich im Sinne von Stichworten die folgenden Fragen:

- Welche Bedeutung hat das Subsidiaritätsprinzip? Halten wir weiter daran fest oder soll die Armee die Einsatzmittel der Kantone vermehrt ergänzen?
- Ist es richtig, wenn die Armee die Kantone mit einem eigenen Operationstyp unterstützt? Hat der heutige Operationstyp «Raumsicherung» in einer neuen Konzeption noch Platz? Oder sollen alle Einsätze der Armee zugunsten der inneren Sicherheit unter dem Titel «Sicherheitseinsätze» zusammengefasst werden?
- Unter welchen Voraussetzungen und in welchen Fällen soll der Bund den «Lead» und die Verantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit übernehmen dürfen?
- Kann die Armee die Rolle der polizeilichen Reserve übernehmen, wie es mindestens im Rahmen von «USIS», insbesondere «USIS 4» angedacht war? Aufgrund der aktuellen Entwicklung wird die Militärische Sicherheit zwar in der Lage sein, als Mittel der ersten Stunde die Kantone bei grösseren Ereignissen zu ergänzen. Sie wird aber nicht als polizeiliche Reserve eingesetzt werden können. Ob Milizformationen, allen voran Durchdiener, wirklich geeignet sind, als polizeiliche Reserven eingesetzt zu werden ist zu bezweifeln. Ausbildung und Erfahrung würden wahrscheinlich fehlen, was sich gerade in Krisen als besonders fatal erweisen könnte. Damit stellt sich aber die Frage, die sich in Polizeikreisen schon seit Jahren stellt: Wer übernimmt die Rolle der polizeilichen Reserven,



die gerade in Krisenzeiten für Schwerpunktbildungen oder für die Durchhaltefähigkeit nötig wären?

- Gerade bei der Frage der polizeilichen Reserve gilt es zu berücksichtigen, dass in der jüngeren Vergangenheit konkordatliche Polizeieinsätze immer mehr zum Normalfall werden, namentlich bei Fussballspielen in der Nordwestschweiz (Basel, Bern). Es wäre deshalb zu diskutieren, ob die Schaffung einer stehenden Reserveeinheit, die rasch beigezogen werden kann, dem heutigen Modell vorzuziehen wäre. Nebst der raschen Verfügbarkeit einer solchen Einheit könnte auch die Professionalität gesteigert werden.

**Blumer Daniel:** Nur eine kleine Ergänzung, was die Frage der polizeilichen Reserve anbelangt: Aus der operativen Froschperspektive haben wir das Gefühl, dass der Ausnahmefall Konkordateinsätze und IKA-POL-Einsätze immer mehr zum Normalfall wird. Ich möchte Ihnen ein Beispiel aus dem Konkordat Nordwestschweiz nennen: Wir konnten als Konkordat den Fussballmatch FCB-FCZ nicht mehr alleine bewältigen, sondern mussten die Kräfte aus Zürich anfordern. Allgemein stellen wir fest, dass es immer mehr Demonstrationen und Sportanlässe gibt, die ein Grossaufgebot an Sicherheitskräften notwendig machen. Ich möchte ein zweites Beispiel anfügen: Beim letzten WEF in Davos war das Konkordat Nordwestschweiz nicht mehr solidarisch im IKAPOL-Verbund vertreten. Die Begründung war, dass auch in Bern und/oder Basel gewalttätige Demonstrationen befürchtet werden mussten. Ein WEF-Einsatz ist also ein Schweizer Einsatz und nicht mehr ein Bündner Einsatz. Das sind Tendenzen, die man berücksichtigen muss.

Das führt mich zu einer Aussage im letzten Sicherheitspolitischen Bericht. Auf Seite 66 des Berichtes wird ausgeführt, man müsse die Erstellung eines Polizeibereitschaftskonzeptes auf Bundesebene prüfen. Meines Erachtens stehen wir heute aufgrund der weiteren Entwicklung vor der Frage, ob wir nicht ein schweizweites einsatzfähiges polizeiliches Reserveelement bereithalten sollten. Das wäre durchaus realisierbar. Dass der Bund da mithelfen könnte, ist aus Sicht der Kantone selbstverständlich.

## Diskussion

**Bölsterli Andreas:** Herr Hensler hat ausgeführt, es gelte, nicht nur die Spitzen zu brechen, sondern allenfalls auch im «courant normal» einzuschreiten. Wie würde sich das auf das Aufgabenspektrum der Armee auswirken? «Courant normal» heisst ja eigentlich immer! Wie würden Sie das zeitlich sehen?

**Hensler Beat:** (zu Bölsterli Andreas) Zunächst stellt sich die Frage, ob es die Armee sein muss, die die Polizei unterstützt. Es sind ja verschiedene Szenarien diskutiert worden – auch im Rahmen von «USIS». Es kann ein Mitteltransfer sein; es können Bundespolizeiorgane geschaffen werden; es kann auch heissen, dass die Armee für Polizeieinsätze eingesetzt werden kann (Aufstockung der Militärischen Sicherheit). Wir stellen einfach fest, dass der Ausnahmefall immer mehr zum Normalfall wird und wir unsere Grundversorgung ausdünnen, um solche Ereignisse bewältigen zu können. Das ist keine glückliche Entwicklung. Was ich mir nicht vorstellen könnte, ist, dass die Armee im Sinne von Milizformationen jetzt polizeiliche Aufgaben übernehmen würde.

**Pitteloud Jacques:** Wir hatten zurzeit des Kalten Krieges eine massive militärische Bedrohung und entsprechend militärische Mittel. Innenpolitisch war die Bedrohung eher bescheiden, deshalb hatten wir da auch weniger polizeiliche Mittel. Das Delta zwischen den polizeilichen Bedürfnissen und den tatsächlichen polizeilichen Kräften ist bekannt. Wäre es nicht an der Zeit, die Sicherheitspolitik jetzt als Ganzes zu betrachten? Die Hauptbedrohungen der Sicherheit der Schweiz liegen im Innern. Deshalb stellt sich meines Erachtens die Frage eines Mitteltransfers, damit wir mehr Polizisten auf den Strassen haben. Ist es denkbar, dass man diese Diskussion führt?

**Hensler Beat:** (zu Pitteloud Jacques) Für uns wäre der Idealfall selbstverständlich, wenn Bundesmittel zu den Kantonen transferiert würden und wir die Kantonspolizeien aufstocken könnten. Wäre jetzt der Bundesvertreter da, würde es wahrscheinlich anders tönen! Ich möchte das

Gedankenspiel von Herrn Blumer aufnehmen: Wenn wir im Sinne der Reserve eine zusätzliche Polizeieinheit schaffen würden, die für besondere Ereignisse sowie für Schwergewichtsbildungen eingesetzt werden könnte, dann wäre es meines Erachtens auch denkbar, dass man die Verantwortung für eine solche Einheit nicht unbedingt ausschliesslich bei den Kantonen haben müsste. Man müsste versuchen, den Reflex gegen eine Bundespolizei etwas abzubauen. Ich glaube auch, dass die Zeit reif wäre, um eine solche Diskussion zu führen.

**Blumer Daniel:** (zu Pitteloud Jacques) Wenn es um den Mitteltransfer geht, sollte man von einer schweizweiten Einsatzreservetruppe oder Bereitschaftspolizei sprechen. Ich glaube, das würde die Schranken deutlich abbauen. Es geht auch aus meiner Sicht wirklich nicht darum, die kantonalen Defizite auf den Schultern des Bundes oder anderer Kantone zu lösen. Deshalb sollte man diese Diskussion an die Frage der Einsatzbereitschaft bei überraschenden Einsätzen knüpfen.

**Fäh Paul:** Herr Hensler, Sie haben eine Reihe von Fragen gestellt. Ich gehe davon aus, dass Sie uns zuhanden des Sicherheitspolitischen Berichts auch Antworten liefern.

Die Frage der Reserve wird seit Jahren diskutiert, aber eigentlich gibt es nur eine einzige Frage zu beantworten. In sämtlichen Diskussionen hört man folgenden Vorbehalt: Was macht diese Reserve, wenn sie nichts zu tun hat? Das ist die entscheidende politische Frage. Wenn Sie diese Frage beantworten können, dann haben Sie politisch eine Chance. Andernfalls haben Sie diese Chance nicht.

**Hensler Beat:** (zu Fäh Paul) Wenn man eine Einheit schafft, könnte ich mir vorstellen, dass wir diese Personen auf die Brennpunkte verteilen, und zwar gestützt auf die jetzt bestehende Kriminalstatistik. Wir könnten die Personaleinheiten in die verschiedenen Kantone schicken, mit der Auflage, dass sie jederzeit abrufbar sind, wenn ein besonderes Ereignis stattfindet (z.B. ein Fussballmatch). Im Tagesgeschäft könnten diese Personen Schwerpunktsarbeit machen. Das wäre für mich ein Modell – es müsste natürlich noch vertieft werden.

**Blumer Daniel:** (zu Fäh Paul) Ein anderer Ansatz wäre, nach dem Vorbild der deutschen Bereitschaftspolizei vorzugehen. Diese Leute erledigen die Einsätze, die über die Anforderungen der Regionalpolizei hinausgehen. Wenn es in den Einsätzen Lücken gibt, werden diese Leute zugunsten der Länder auf deren Antrag eingesetzt. Dieses Modell hätte den Vorteil, dass nicht dauernd mit den Einsatzorten und Einsatzkräften «geswicht» werden müsste.

**Schneeberger Roger:** Ich finde diese Ansätze sehr interessant. Das Problem, das wir heute haben, ist die unterschiedliche Ausstattung der kantonalen Polizeikorps. Wir wissen, dass es in einigen Kantonen einen grösseren Unterbestand an Polizeibeamten als in anderen gibt. Das sind auch die Kantone, die dann häufiger Ikapol-Einsätze benötigen. Würde dieser Trend mit einer solchen Bereitschaftspolizei nicht noch verstärkt?

**Hensler Beat:** (zu Schneeberger Roger) Das ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Jede Medaille hat zwei Seiten. Ich denke, man könnte dem entgegenwirken, wenn man sich bei diesen Einsätzen des schweizerischen Gremiums an die polizeilichen Schwerpunkte halten würde.

**Schraner-Burgener Christine:** Sie haben in Ihrem Referat auch auf den internationalen Terrorismus hingewiesen. Wie sehen Sie in diesem Bereich die Rolle zwischen Bund und Kantonen? Welche Ansätze sind nötig, um dieser Bedrohung zu begegnen?

**Hensler Beat:** (zu Schraner-Burgener Christine) Die Terrorismusbedrohung muss man zuerst erkennen. Die Erkennung ist Aufgabe des Nachrichtendienstes. Wie Sie wissen, ist der Nachrichtendienst Sache des Bundes (VBS). Die Ableitung der notwendigen Massnahmen aus der Lagebeurteilung ist dann eine gemeinsame Sache, aber unter dem «Lead» des Bundes, weil er ja die Nachrichtenbeschaffung pflegt. Bei der Umsetzung der geeigneten Massnahmen muss man sich die Frage stellen, wer welche Mittel hat. Bei einem Bombenalarm in Bern ist noch nicht die nationale Kooperation gefordert. Aber wenn Sie in Bern, Basel,

Zürich und Genf einen Bombenalarm haben, dann ist sofort die nationale Kooperation gefordert; ich denke, in diesem Fall muss der Bund den «Lead» übernehmen.

**Widmer Martin:** Es gibt Kantone, in denen wir immer noch diverse Polizeien haben. Müsste man da nicht nach dem Grundsatz der Kräftebündelung Einheitspolizeien einführen? Was könnten Sie von der KKPKS beitragen?

**Blumer Daniel:** (zu Widmer Martin) Vor dem Hintergrund, dass immer mehr Einsätze erforderlich sind, sind die Tendenzen in den Kantonen eigentlich klar. So haben verschiedene grössere Kantone diese Frage denn auch bereits beantwortet und Einheitspolizeien eingeführt. Ich persönlich teile Ihre Auffassung voll und ganz – aber es ist natürlich ein emotionales Thema.

**Hensler Beat:** (zu Widmer Martin) Wir haben zwei Modelle – das Gemeindepolizeimodell, das zum Beispiel in der Westschweiz stark verankert ist, und das Einheitspolizeimodell. Man darf sich keine falschen Hoffnungen machen. Die Synergien der Einheitspolizei sind nicht derart gross, dass man die Diskussion um zusätzliche Polizeistellen nicht mehr führen muss. Der Vorteil der Einheitspolizei ist die einheitliche Führung. Da kann man sich dann auch die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, 26 kantonale Polizeien zu haben. Ich erinnere daran, dass sie alle die gleichen Aufgaben haben – egal, wie viele Polizisten vorhanden sind (Kanton AI: 25 Polizisten; Kanton BE: 2500 Polizisten).

**Schär Andreas:** Ich habe zwei Fragen:

1. Glauben Sie, dass die Kantone in der Lage sind, interkantonal die Führung des Verbundes sicherzustellen? Das ist ja ein bisschen das Dilemma des Bundes in Bezug auf die sicherheitspolitische Führung. Die Verantwortung ist bei den Kantonen. Der Bund hat das Problem, dass er jederzeit für die Übernahme bereit sein

muss, aber eigentlich ist er gar nicht verantwortlich. Wie wollen die 26 Kantone das Problem interkantonal lösen?

2. Sie haben die Grossanlässe, die Demonstrationen usw. erwähnt. In diesem Zusammenhang haben Sie ausgeführt, das Problem sei zu bewältigen, wenn man sich interkantonal zusammenraufe. Heisst das, dass für Sie kein Handlungsbedarf besteht? Was passiert, wenn wir am System nichts ändern?

**Hensler Beat:** (zu Schär Andreas) 1. Die Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit zeigen mir, dass wir seitens der Kantone durchaus in der Lage sind, solche Ereignisse auch interkantonal zu bewältigen. Die EURO 08 ist ein Beispiel dafür – wir haben daraus auch viel gelernt. Zweifel habe ich dann, wenn es über den polizeilichen Bereich hinausgeht und es die ganze Palette des Bevölkerungsschutzes braucht. Ich habe im Bereich der kantonalen Führungsstäbe noch keine schlagkräftigen Gremien gefunden. Ohne die koordinierende Hand des Bundes wird es nicht möglich sein, die Kantone auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, um beispielsweise interkantonale Führungsorgane im Sinne der integralen Bewältigung von Krisen zu schaffen. Ich habe bewusst «die koordinierende Hand des Bundes» gesagt. Denn die eine Geschichte ist, dass der Bund einen gewissen Druck ausübt, damit etwas geschieht. Aber ob der Bund dann auch gleich den «Lead» hat, ist wieder eine andere Geschichte. Da würde ich schon noch differenzieren.

**Blumer Daniel:** (zu Schär Andreas) 2. Meines Erachtens ist Ihre Aussage nicht in dieser Klarheit zu machen, dass die heutigen Kräfte ausreichen. Wir stellen fest, dass das System immer mehr ausgereizt ist. Diese Entwicklung würde weitergehen. Es gibt noch einen zweiten Aspekt, und zwar auf der operativen Ebene: Aufgrund der knappen Personalbestände sind wir in der Schweiz gezwungen, «Allrounder» zu haben. Unsere Polizistinnen und Polizisten machen alles. Ein 50-jähriger Polizist muss auch auf die Strasse gehen und Ordnungsdienst machen. Wer den Einsatz der deutschen Bereitschaftspolizei in Basel beobachtet hat, konnte feststellen, dass die Deutschen eine ganz andere Wirkung hatten als unsere Elemente.

Jeder dachte: Achtung, jetzt kommen die Profis! Sie verstehen, was ich sagen will: Die Wirkung der Spezialisten ist ganz entscheidend. Wenn immer alle alles machen müssen, bleiben wir auf einem Niveau, das bald einmal auch auf der Strasse spürbar wird.

**Seiler Markus:** Ich habe zwei Fragen:

1. Wie sehen Sie die Entwicklung des GWK und die künftige Rolle im Zusammenhang mit Schengen?
2. Wie sehen Sie den Auftrag des Bevölkerungsschutzes auf Bundesebene?

**Hensler Beat:** (zu Seiler Markus)

1. Zur Rolle des GWK: Wir sind der Auffassung, dass das GWK ein guter Partner ist, auch für die Polizeiarbeit. Wie Sie wissen, gab es keine saubere Schnittstelle in Bezug auf die Zollaufgaben einerseits und die polizeilichen Aktivitäten andererseits, was zu den bekannten Auseinandersetzungen zwischen dem GWK und den Kantonen geführt hat. Ich glaube, wir haben in der jüngsten Vergangenheit die Grenze – auch in Bezug auf Schengen – ziemlich sauber gezogen. Jetzt muss es nur noch gelebt werden. Das Modell, so wie es jetzt besteht, hat meines Erachtens Zukunft. Das GWK ist im Zollfahndungsbereich zuständig, in Absprache mit den Kantonen auch im rückwärtigen Grenzraum. Wie tief dieser Grenzraum ist, ist eine Frage der Abmachung. Wenn es keine Abmachung gibt, ist es ein Strich, nämlich die Grenze. Es ist meines Erachtens auch nicht tragisch, wenn das im Kanton Zürich anders ist als im Kanton Aargau. Aber die Kooperation im Sinne des Sicherheitsverbundes ist zweifellos wichtig.
2. Ich glaube, es ist nicht an mir, diesen Auftrag des Bevölkerungsschutzes zu definieren.

**Bölsterli Andreas:** Sie haben die nationale Sicherheitskoordination als Bedürfnis angesprochen. Ist sie Ihrer Meinung nach am richtigen Ort angesiedelt?

**Blumer Daniel:** (zu Bölsterli Andreas) Ich persönlich bin der Meinung, dass sie am richtigen Ort angesiedelt ist. Dieses System hat grosse Vorteile. Obwohl wir in den meisten Fällen gar keine klassischen Polizeieinsätze haben, ist in vielen Kantonen der Führungsstab bei der Polizei angesiedelt – das ist historisch bedingt. Dieser Ansatz, die Koordination ausserhalb der Polizei anzusiedeln und eine gute Zusammenarbeit sicherzustellen, ist für mich ein gangbarer Weg.

**Adam Rita:** Sie haben unterstrichen, wie wichtig die Kooperation ist – auch die internationale Kooperation. Nach Ihrer Einschätzung haben zahlreiche mögliche Bedrohungen ihre Ursache im Ausland. In diesem Zusammenhang möchte ich auf die Rolle zu sprechen kommen, welche die Polizei in internationalen Friedensmissionen spielen kann. Da sind auch schweizerische Polizeiexperten gesucht, denn ihr Know-how wird sehr geschätzt. Wir würden es sehr begrüssen, wenn wir – trotz Ressourcenknappheit – dieses Engagement der Schweiz ausbauen könnten. Wäre die Verlagerung, die Sie angesprochen haben, eine Möglichkeit, hier etwas zu erreichen? Wie stellen Sie sich ganz allgemein zu dieser Frage?

**Hensler Beat:** (zu Adam Rita) Wir haben uns intensiv mit der Frage einer Beteiligung an internationalen Friedensmissionen beschäftigt. Wir möchten uns vermehrt an solchen Missionen beteiligen, aber es ist eine Frage der Ressourcen. Wir betrachten solche Einsätze durchaus auch als Beitrag an die innere Sicherheit der Schweiz.

## Angehörte

Blumer Daniel

*Kommandant, Polizei Basel-Landschaft*

Hensler Beat

*Präsident KKPKS*



## Anhørende

Adam Rita, Fürsprecherin	<i>Chefin Sektion Multilaterale Friedenspolitik, PA IV, EDA</i>
Bölsterli Andreas, Divisionär	<i>Chef des Planungsstabes der Armee, VBS</i>
Fäh Paul, a NR	<i>Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz- direktorenkonferenz</i>
Pitteloud Jacques, Botschafter Dr.	<i>Chef des Politischen Sekretariats, EDA</i>
Schär Andreas	<i>Leiter des Projekts sicherheitspolitische Koordination (Stufe Bund)</i>
Schneeberger Roger	<i>Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</i>
Schraner Burgener Christine, Botschafterin	<i>Stellvertretende Direktorin, PA I, EDA</i>
Seiler Markus, Dr.	<i>Generalsekretär VBS</i>
Widmer Martin, Oberst	<i>Generalsekretär Militär- und Zivilschutz- direktorenkonferenz</i>

# Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD)

[www.kspd.net](http://www.kspd.net)

Transkription der Stellungnahme vom 20. März 2009

**Maurer Esther:** Ich bin heute als Präsidentin der Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren der Schweiz, KSPD, eingeladen und damit als Vertreterin der urbanen Sicherheit. Gleichzeitig bin ich seit 11 Jahren Polizeivorsteherin der Stadt Zürich. Ich spreche also für alle Städte, aber natürlich immer aus Sicht einer grossen, bzw. der grössten Schweizer Stadt.

Ich möchte Ihnen die Herren André Müller und Beat Käch vorstellen, die mich begleiten:

Herr André Müller ist Departementssekretär des Polizeidepartements der Stadt Zürich und früherer Polizeioffizier. Herr Beat Käch ist ehemaliger Oberst im Generalstab. Bei uns im Departement ist er zuständig für Spezialaufgaben.

Seit 2001 führen wir im Polizeidepartement einen strategischen Fünfjahresplan (Aufgaben- und Finanzplan) mit umfassender Umfeldanalyse. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, in diesem Jahr die ganze Analyse neu aufzubereiten, um dann die Handlungsschwerpunkte, wie auch die Organisation unserer Dienstabteilungen zu überprüfen.

## Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?

Nicht nur in den Städten, aber ganz besonders dort muss Sicherheitspolitik umfassend und ganzheitlich definiert werden: Von der Existenzsicherung bis zur Wahrung und zum Schutz der physischen und psychischen Integrität der Bevölkerung. Dass dies nicht ausschliesslich von den traditionellen «Sicherheitselementen» – also Armee, Polizei, Zivilschutz, Sanität und Feuerwehrkräften – geleistet werden kann, versteht sich somit von

selbst. So komplex sich die Sicherheitslage präsentiert, so komplex die (durchaus berechtigten) Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung heute sind, so vernetzt und komplex sind auch all jene Lösungen, die das Sicherheitsnetz in jener wünschbaren Feinmaschigkeit weben, die der Freiheit und der Selbstbestimmung der Personen keinen Abbruch tut und dennoch die Allgemeininteressen über die Individualinteressen stellt. Deshalb soll der neue Sicherheitspolitische Bericht neben Bedrohungen aus militärischer und polizeilicher Sicht auch die Bereiche Aussenpolitik, Wirtschaft, Umwelt, Verkehr, Gesundheit, Demographie und soziales Umfeld berücksichtigen und beinhalten. Dabei soll dem in unserem Land verankerten Subsidiaritätsgedanken ebenso Rechnung getragen werden wie der vorbehaltlosen und unbürokratischen Bewältigung von Schnittstellen sowie der interdisziplinären wie auch der kommunalen, kantonalen, nationalen und internationalen Vernetzung.

Jeder Mensch hat das Bedürfnis nach umfassender Sicherheit. Deshalb ist es Aufgabe jedes Einzelnen, aber auch der Gemeinden und Städte, der Kantone und des Bundes, zu dieser Sicherheit beizutragen.

Wenn in der Folge der Akzent nun doch auf einen Sicherheitsbegriff eingengt wird, der in erster Linie für die Sicht der Sicherheitskräfte relevant ist, dann hat das mit der Funktion und den Kernaufgaben der KSPD zu tun und soll keinen Widerspruch zum eben Erwähnten beinhalten.

### **Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre?**

- Verschlechterung der weltweiten und nationalen Wirtschafts- und Konjunkturlage, Finanzkrise, Arbeitsbedingungen und Arbeitslosigkeit (speziell Jugendarbeitslosigkeit) und damit verbundene Migrationsströme.
- Zunehmende Bedrohungslagen durch Kriege, Bürgerkriege und ethnische oder religiöse Auseinandersetzungen, globalen Waffenhandel und instabile und undemokratische Staatssysteme, in

denen kriminelle Organisationen stark werden und sich dann ausbreiten, bis hin in unsere Städte, möglicherweise auch Terrorakte.

- Soziodemographische Entwicklungen und eine Häufung sozialer Probleme und Randerscheinungen in den Städten (vgl. auch A-Städte: Arbeitslosigkeit, Armut, Alter und Anonymisierung) sowie Zunahme der Sozialkosten.
- Moderne Kommunikationstrends und Technologien (inklusive Verbreitung von Gewaltvideos, die möglicherweise vermehrt zu Amokläufen, Jugendgewalt und Kindsmisbrauch führen), Cybercrime.
- Die 24-Stunden-Gesellschaft (inklusive Freizeit- und Ausgehverhalten mit teilweise negativen Begleiterscheinungen wie Jugendalkoholismus, Gewaltexzessen, Vandalismus).
- Infragestellung und Missachtung staatlicher Autoritäten (z.B. Polizisten, Sanitäter, Lehrpersonen).
- In der Kriminalität insbesondere moderner Menschenhandel (von Schwarzarbeit über Prostitution, Kinderpornographie und -prostitution bis zum Organhandel), Betäubungsmittelhandel (mit ganzen Staatssystemen, die darauf basieren), Waffenhandel sowie Vermögensdelikte in organisierten (mafiosen) Strukturen.
- Naturereignisse, Umweltkatastrophen, Klimaerwärmung, Energieverknappung.
- Pandemien.

Lassen Sie mich hierzu einige vertiefende Ausführungen machen. Der Ersten Welt, zu der selbstredend auch die Schweiz zählt, geht es vergleichsweise gut. Wirtschaft, Kultur und Bildung sind auf hohem Niveau weitgehend stabil. Aufgabe eines «Sicherheitsdepartements» ist es jedoch, auf Risiken, auf deren Ursachen und Eintretenswahrscheinlichkeit sowie auf deren Bewältigungsmöglichkeiten hinzuweisen. Wenn im Folgenden die kritischen Aspekte der gesellschaftlichen Entwicklung im Zentrum stehen, stellt dies kein gesellschaftliches Gesamtbild dar; vielmehr werden sicherheitsrelevante Themen und Trends fokussiert.

## Politisches und rechtliches Umfeld

Die politischen Fronten verhärteten sich zunehmend. Auf verschiedenen Seiten herrschen Polemik und Angstmacherei vor. Zahlreiche Medien driften im Kampf um Leserzahlen zunehmend in den Boulevardjournalismus ab. Mangels Versachlichung ist dadurch die subjektive Sicherheitswahrnehmung oft weit entfernt von der objektiven Sicherheit. Gerade auf kommunaler Ebene kann zudem die Tendenz ausgemacht werden, dass sich die Legislative zunehmend mit eindeutig operativen Bereichen der Verwaltung zu befassen wünscht. Mit der Inkraftsetzung des Polizeiorganisationsgesetzes (POG) des Kantons Zürich und seiner Ausführungsverordnungen per 1. Januar 2006 wurde die jahrelange Unklarheit über die kriminalpolizeiliche Aufgabenverteilung zwischen Kantons- und Stadtpolizei aus dem Weg geräumt. Das neue POG hat gleichzeitig zur Konsequenz, dass bisher von der Kantonspolizei wahrgenommene Aufgaben im Bereich der Grundversorgung auf die kommunalen Polizeien übertragen wurden und dass die Stadtpolizei abschliessende Ermittlungskompetenzen hat im Bereich der urbanen Kriminalität (Kinderchutz, Jugenddelinquenz, Rotlichtmilieu und Betäubungsmittel). Schliesslich legt das POG die Grundlage für die korpsübergreifende Zusammenarbeit in Bereichen wie der Ausbildung, der Ausrüstung oder des Wissenschaftlichen Dienstes.

Nachdem die Organisation der Polizeien im Kanton Zürich nun geklärt ist, sollen auch die inhaltlichen Aufgaben und die Einsatzgrundsätze in einem formellen Gesetz geregelt werden. Das entsprechende Polizeigesetz (PolG) wurde in der Referendumsabstimmung im Februar 2008 vom Souverän mit einer überwältigenden Mehrheit angenommen. Eine Verordnung zum Polizeigesetz regelt insbesondere den Einsatz der polizeilichen Einsatzmittel. Das Datum des Inkrafttretens des PolG steht wegen eines Rechtsmittelverfahrens noch nicht fest. Das PolG gibt der Stadt die Möglichkeit, ihrerseits den Entwurf der neuen Allgemeinen Polizeiverordnung (APV) zur Beratung an den Gemeinderat zu überweisen. Wegen des eidgenössischen Binnenmarktgesetzes müssen beispielsweise die städtischen Taxivorschriften angepasst werden. Auch im Bereich der Rettungsorganisationen sind wesentliche Gesetzesno-

vellen in Vorbereitung. Das neue kantonale Gesundheitsgesetz regelt die Zuständigkeiten für die Einsatzzentralen der Sanität (Notruf 144). Neu sind auch das Zivilschutzgesetz und das Bevölkerungsschutzgesetz. Schliesslich hat die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GVZ) ein «Feuerwehrkonzept 2010» ausgearbeitet, das unter anderem bei den Milizfeuerwehren reduzierte Bestände vorsieht und für die Stützpunkte die Aufgaben teilweise neu definieren will. Das Konzept hat die Revision des Feuerwehrgesetzes zur Folge. Eine entsprechende Vorlage wurde Anfang 2008 vom Regierungsrat an den Kantonsrat überwiesen.

Wie in anderen Bereichen ist auch in der Sicherheitspolitik die Tendenz zu beobachten, dass die Gemeinden als letzte Stationen in der Delegationskaskade immer mehr Aufgaben übernehmen müssen. Dies geht aber umgekehrt oft nicht einher mit der Delegation der Kompetenzen. Die Stadt Zürich als Zentrumsstadt mit zentralörtlichen Aufgaben für einen grossen Teil der Schweiz muss sich wehren, im Bund nicht bloss als eine von 2740 und im Kanton nicht bloss als eine von 171 Gemeinden behandelt zu werden. Aufgrund einer regierungsrätlichen Initiative werden unter Bezugnahme auf die neue Kantonsverfassung neue Formen von Koordination und Zusammenarbeit in Ballungszentren diskutiert.

## **Demographisches und soziales Umfeld**

Globalisierungstendenzen, knapper werdende Wasserressourcen sowie Bevölkerungswachstum und Armut in Entwicklungs- und Schwellenländern bewirken u.a. einen Migrationsdruck auch in die Schweiz. Diese Entwicklung hat Einfluss auf die Wirtschaft, die Arbeitswelt (insbesondere die beruflichen Perspektiven von Jugendlichen und jungen Erwachsenen) und indirekt auch auf die Kriminalitätsraten. Die kontinuierliche Verschärfung des Asylgesetzes und die steigende Zahl an abgewiesenen Asylbewerbenden, die untertauchen, verstärken diese Tendenzen zusätzlich. Multikulturalität, Wertevielfalt und Werteverlust können zu Verständigungsproblemen und Konflikten führen. Die gegenseitige Akzeptanz kann nicht von vornherein vorausgesetzt werden. Das Aggressivitätspotential zwischen verschiedenen Ethnien ist nicht zu ver-

harmlosen. Zudem sehen wir uns mit dem «Working-Poor-Phänomen» konfrontiert.

Die Kriminalstatistik des Kantons Zürich zeigt im Bereich von Gewaltverbrechen von Jugendlichen eine beunruhigende Zunahme der Jugendkriminalität. Die Gründe für diese Zunahme der Anzeigen sind wissenschaftlich umstritten.

In der Gesellschaft lässt sich eine zunehmende Anonymisierung und Entsolidarisierung feststellen. Oft werden der Gemeinschaftssinn und die gesellschaftliche Solidarität dem Eigennutzen untergeordnet. Die Bereitschaft, selber Verantwortung zu übernehmen und sich zum Wohl des Ganzen zu engagieren – gerade auch im Milizamt –, sinkt weiter. Die Individualisierung und die Zunahme von Einpersonenhaushalten birgt die latente Gefahr der Vereinsamung in sich.

Der zunehmende Individualismus geht einher mit einer immer stärker wachsenden Anspruchshaltung an die Leistungen des Staates. Dies führt unweigerlich zu einem Dilemma: Zwar werden immer mehr Aufgaben an den Staat delegiert, doch gleichzeitig werden die Überregulierung und die hohe Staatsquote beklagt. Staatliche Autoritäten werden wenig akzeptiert. Polizistinnen und Polizisten und sogar Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter werden bei ihren Einsätzen angepöbelt und teilweise auch körperlich angegriffen.

### **Risikobeurteilung (zivilisationsbedingte Ereignisse, Kriminalität, Naturereignisse)**

Auch die Schweiz ist nicht gefeit gegen Terrorakte, die einerseits die Verwundbarkeit unserer Sicherheit deutlich machen und andererseits die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich lenken wollen. Die nationale Lagebeurteilung der Gewaltbereitschaft erfordert nach wie vor den Schutz gewisser Botschafts- und Konsulatsgebäude. Das ist eine Bundesaufgabe und wird in Zürich bis auf weiteres durch die Armee (Militärische Sicherheit) wahrgenommen.

Linksautonome und rechtsextreme Szenen sind zwar nicht völlig verschwunden, doch in der Stadt Zürich treten sie nur vereinzelt auf, wobei linksautonome Auftritte deutlich häufiger zu verzeichnen sind als

rechtsextreme, die in Zürich nur vereinzelt, nicht aber im Rahmen von Kundgebungen anzutreffen sind. Ein neues Phänomen, das die Polizei vor grosse Herausforderungen stellt, ist der Krawalltourismus, begleitet von sehr vielen Gafferinnen und Gaffern.

Seit der Ratifizierung der bilateralen Verträge ist eine verstärkte Migrationsbewegung aus Osteuropa feststellbar, verbunden mit negativen Begleiterscheinungen wie namentlich der sprunghaften Zunahme von Prostituierten in Zürich mit jährlichen Zuwachsraten von 10 bis 20 Prozent. Bisherige Erfahrungen ergaben, dass ein erheblicher Teil der Prostituierten durch gut organisierte Gruppen mit internationalen Verbindungen kontrolliert wird, die mit grenzenloser Grausamkeit agieren. Häufig sind diese Frauen Opfer von Menschenhandel und werden durch falsche Versprechen, mittels Ausnützen sozialer Notlagen und Abhängigkeiten sowie auch teilweise unter Anwendung von Gewalt in die Prostitution gezwungen. Ermittlungen gegen Menschenhandel sind komplex und Beweise schwierig zu führen. Zudem sind die bisher verhängten Strafen im Verhältnis zum verursachten Leid zu gering.

Jugendgewalt ist kein neues Phänomen, nimmt aber in der Öffentlichkeit einen breiten Raum ein. Tatsache ist jedoch, dass die Anzeigen wegen Jugendgewalt in den letzten Jahren gestiegen sind. Auch zeichnen sich viele Gewaltvorfälle mit Jugendlichen aus durch brutales Vorgehen gegen wehrlose Opfer. Oft werden die Taten noch mit dem Handy gefilmt. In vielen Fällen stehen die Taten in Zusammenhang mit übermässigem Alkoholkonsum. Über die Ursachen dieser Gewalt sind sich die Fachleute nicht einig.

Die Gewalt bei Sportgrossveranstaltungen konzentriert sich in letzter Zeit auf Auftritte von mehreren hundert sogenannten «Ultras» beim Fussball. Der Kampf gegen die Kommerzialisierung des Fussballs bietet eine Plattform für eine mittlerweile ideologisch geführte Bewegung. Es gibt einen territorialen Anspruch auf einen eigenen Sektor im Stadion, der gegen alle verteidigt wird. Angriffe mit Schlagutensilien gegen rivalisierende Gruppierungen erfolgen überfallartig an verschiedensten Orten. Ebenso finden Konfrontationen innerhalb der Stadien und in Menschenansammlungen statt, in deren Schutz strafbare Handlungen begangen werden. Durch Solidarisierungsak-



tionen von unbeteiligten Zuschauenden bis zu den «Ultras» wird die Arbeit der Polizei gefährlich. Mit grossen Polizeiaufgeboten, der polizeilichen 3-D-Strategie (Dialog – Deeskalation – Durchgreifen) und einer professionellen Fanbetreuung aber auch mit einer interdisziplinären und vernetzten Arbeit aller Beteiligten wird versucht, dem Gewaltphänomen Einhalt zu gebieten.

In Zürich entmischen sich manche Quartiere, obwohl die sozialen Unterschiede im Stadtbild weniger sichtbar sind als in anderen Weltstädten. Neben den unverhältnismässig hohen Mietzinsen in einzelnen Zonen ist auch die objektiv oder subjektiv wahrgenommene Kriminalität ein wichtiger Faktor, der die Bildung von Problemgebieten fördert. Eine geringe Kriminalitätsrate ist Grundlage für eine positive Quartierentwicklung, für die Aufwertung und den Schutz von Wohngebieten.

Die Klimaerwärmung führt zu einer Häufung von verheerenden Naturkatastrophen. Global auftretende Krankheiten (Pandemien, Vogelgrippe) sind konkrete Gefahren für die Gesundheit.

Die Beanspruchung des öffentlichen Raumes für Veranstaltungen aller Art und die kommerzielle Nutzung nehmen zu. Die Bereitschaft, Verantwortung für die negativen Auswirkungen (Abfall, Lärm usw.) zu übernehmen, ist aber gering. Neben den organisierten Anlässen in der Innenstadt halten sich an den Wochenendnächten Tausende von jungen Leuten in den Seeuferanlagen und in der Umgebung von Verkehrsknotenpunkten auf.

Zürich ist Partystadt für eine weit gefasste Agglomeration bis hin in den süddeutschen Raum. Dies führt dazu, dass der ursprünglichen «Tagesbevölkerung» der Stadt eine mehr oder weniger gleich grosse «Nachtbevölkerung» gegenübersteht. Dies hat deutliche Auswirkungen auf das Wohnumfeld, die Öffnungszeiten der Betriebe, die Einsatzzeiten und die Personalbestände der Blaulichtorganisationen und auch auf die Kriminalstatistik. Aufgrund des immer häufigeren Auseinanderfallens von Wohn- und Arbeitsort und auch durch das Konsum- und Freizeitverhalten steigt das Bedürfnis nach Mobilität. Dank einem gut ausgebauten Nachtnetz des öffentlichen Verkehrs ist die Stadt auch für Personen ohne eigenes Fahrzeug jederzeit erreichbar. Ein Viertel aller Autofahrten steht im Zusammenhang mit Einkauf oder Freizeit. Gleichzeitig wird die

individuelle Mobilität dank neuer Technologien wie Navigationssysteme oder Abstandsfahrhilfen immer bequemer. Auch wenn die Erdölreserven spärlicher werden und der Benzinpreis phasenweise in ungeahnte Höhen schnell, hat dies offenbar weniger grosse Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten als allgemein erwartet. Die steigenden Treibstoffkosten werden teilweise kompensiert durch ökonomischer arbeitende Antriebssysteme. Der motorisierte Individualverkehr hat in der Stadt Zürich zwischen 1995 und 2005 um insgesamt 3 Prozent zugenommen. In den nächsten zehn Jahren wird er voraussichtlich in derselben Grössenordnung zunehmen.

Diesem Phänomen ist mit geeigneten Steuerungsmassnahmen zur Entlastung der Ballungszentren entgegenzuwirken. Das Thema «Road Pricing» wird als Steuerungsinstrument auch in der Schweiz kontrovers diskutiert.

Der Problematik bezüglich Feinstaubwerte beziehungsweise Ozonbelastung – die je länger je mehr in den Fokus tritt – muss mit dem Umstieg auf den öffentlichen Verkehr und der Verlagerung auf den Langsamverkehr, insbesondere den Fuss- und den Veloverkehr, begegnet werden. Das bedingt die Schaffung entsprechender Kapazitäten.

## **Technologisches Umfeld**

Internet und Mobiltelefone als Errungenschaften der Technik erleichtern zwar die Information und die Kommunikation, werden aber – gerade weil sie in hohem Masse die Anonymität wahren können – auch von Kriminellen verwendet. Mit SMS und Internet (z.B. Facebook) können innert kurzer Zeit Tausende von Personen für ein Anliegen mobilisiert werden und den öffentlichen Grund mit oder ohne Bewilligung belegen (Beispiel «Botellón»).

Gleichzeitig erleichtern neue Technologien (beispielsweise GPS in Rettungsfahrzeugen, mobile Datenkommunikation, vernetzte Funknetze, Induktionssysteme usw.) die Arbeit der Blaulichtorganisationen und des Verkehrsmanagements.

## **Wirtschaftliches und finanzielles Umfeld**

Die Finanzkrise, die 2008 weltweit die Märkte erschütterte und deren Ende noch nicht absehbar ist, hat massive Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Dies wird insbesondere die Stadt Zürich als Bankenplatz zu spüren bekommen. Diese Verknappung der Finanzen durch verminderte Steuereinnahmen und der immer härter werdende Verteilungskampf (Stichwort: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA) führen dazu, dass öffentliche Aufgaben immer mehr vom Bund in die Verantwortung der Kantone und von diesen zu den Gemeinden verschoben werden. Damit einher geht häufig auch eine zusätzliche Belastung der Gemeinden ohne eine entsprechende Abgeltung. Rechtlich eindeutige Entschädigungen für die Städte scheitern dann oft an der finanzrechtlichen/-politischen Realität des Kantons. Die grösseren Zentrumsstädte in der Schweiz und im nahen Ausland kämpfen mit Standortmarketing um die Ansiedlung von zahlungskräftigen Firmen und Privatpersonen mit hohem steuerbarem Einkommen und Vermögen. Internationale Rankings (z.B. Mercerstudie) finden grosse Beachtung und beeinflussen Stadtmarketing und Stadtentwicklung. Die Beurteilung der Sicherheitslage ist dabei wesentlich für den Erfolg.

## **Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

Wir sind für die Wahrung der Eigenständigkeit im Verbund mit zweckmässiger Kooperation in jenen Bereichen, in denen sich ein Alleingang nicht lohnt (Wirtschaft, Forschung, strategische Abwehrsysteme, friedenserhaltende Operationen usw.). Wir brauchen eine umfassende, international vernetzte Sicherheitspolitik. Das Schengener Abkommen und damit verbunden das SIS erweisen sich seit ihrer Einführung in der Schweiz als echter Erfolg.

## **Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?**

- Eine aktive Neutralitätspolitik anstatt eines passiven Zuwartens, bis alle anderen sich geeinigt haben.
- Die Neutralität in dem Sinne, sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten, soll beibehalten werden. Hingegen darf und soll unser Land eine offene Aussenpolitik betreiben und Staaten, die im Unrecht sind, verurteilen können. Man darf durchaus auch Farbe bekennen und Flagge zeigen.
- Die ganze Aussenpolitik muss sich stärker auf die sicherheitspolitischen Interessen der Bevölkerung ausrichten. Dazu sind die Bereiche der umfassenden Sicherheitspolitik zu vernetzen. Der Glaubwürdigkeit der Neutralität kommt bei dieser Gelegenheit die höchste Priorität zu.

## **Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

Unsere Armee ist im heutigen Zustand nicht in der Lage, zur Kriegsverhinderung beizutragen. Bei Konfliktpotentialen, die unser Land primär bedrohen können (z.B. Migration mit ethnischen Konflikten oder Terrorismus), ist die Armee als Einselement nicht geeignet.

An erster Stelle müsste «die Verteidigung der Schweiz und ihrer Bevölkerung» stehen. Dieser Auftrag ist die Legitimation einer Armee schlechthin. Alle anderen Aufträge könnten durch nichtmilitärische Kräfte erfüllt werden.

Zur Unterstützung der zivilen Behörden: Man ruft gerne und rasch nach der Armee, wenn es darum geht, in Kantonen und Gemeinden Sicherheitskosten zu sparen. Hier braucht es eine Reduktion auf das Wesentliche.

Ein moderner Bevölkerungsschutz (mit einem Verbund der im neuen Gesetz definierten und zusätzlich ergänzten Säulen Feuerwehr – Sanität – Zivilschutz – Polizei – Armee) macht aus Sicht der Städte Sinn und ist

effektiv das, was der Name vorgibt: Ein echter Schutz für die Bevölkerung. Dazu braucht es aber einmal mehr einen sorgfältigen Umgang mit dem Subsidiaritätsprinzip und eine Vorsorgeplanung für den Ereignisfall, die modular aufgebaut ist und der zeitlichen Entwicklung eines Ereignisses zu folgen vermag, im Einsatz der Kräfte wie auch in der Führungsstruktur. Wir haben im letzten Jahr unsere gesamte Führung in besonderer und ausserordentlicher Lage (Fibal) in der Stadt Zürich überarbeitet und führen nun Ausbildungsmodule für die Gesamteinsatzleitungen und für alle weiteren Einsatz- und Stabelemente (inkl. Versorgung) durch. Ich habe hohen Respekt vor dieser Aufgabe, denn auch bei der EURO 08 hat sich gezeigt, dass wir in der Schweiz sehr wohl in der Lage sind, interkantonal eine Konzentration der Kräfte zu erwirken – doch die Absprachen und Planungen sind sehr zeitintensiv und es braucht einen sorgfältigen, gut eingespielten Umgang mit all den vorhandenen Schnittstellen. Insbesondere gilt: Was nicht dauernd geübt wird, klappt im Ernstfall ganz bestimmt nicht. Und eine optimale Vernetzung ist der beste Lösungsansatz bei der Ereignisbewältigung.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Im Gegensatz zur vorherigen Sitzung waren die Ressourcen und Unterbestände in Ihren Ausführungen kein dominantes Thema. Wie steht es mit der Verfügbarkeit der Polizeibestände bei Anlässen, die einen erhöhten Einsatz verlangen? Ist das aus Sicht der Stadt Zürich oder anderer Städte weniger ein Problem?

**Maurer Esther:** (zu Catrina Christian) Ich habe die Querelen rund um den G-8-Gipfel in Genf miterlebt. Das war nicht unbedingt ein Erfolgsbeispiel der Schweizer Polizeigeschichte. Wir haben daraus gelernt. Wir haben mit dem interkantonalen Führungsstab AGOP und GIP sowohl operativ wie auch politisch Strukturen geschaffen, die eine gute interkantonale Zusammenarbeit sicherstellen. Ich denke, den Ereignisfall können wir gut abdecken. Da brauchen wir keine zusätzlichen Kräfte. In Bezug auf die Alltagsbewältigung ist es sehr unterschiedlich. Ich gehöre zu den

absolut privilegierten Polizeidirektorinnen, die über die letzten zehn Jahre hinweg, mit Unterstützung des Parlamentes, im Polizeikorps den Sollbestand erreichen konnte. Die aktuellen neuen Herausforderungen, wie etwa völlig neue Quartiere von der Grösse mittlerer Schweizer Städte oder die 24-Stunden-Gesellschaft, führen dazu, dass wir den Sollbestand überarbeiten müssen. Ich gehe aber davon aus, dass ich weiterhin die Unterstützung des Parlamentes habe, um die Kräfte aufzustocken. Dass das in anderen Kantonen überhaupt nicht der Fall ist, ist mir bewusst. Es ist aber eine Illusion zu glauben, dass man in der jetzigen Zeit einfach mehr Leute fördern kann und dass damit alle Probleme gelöst wären. Man muss meines Erachtens zuerst die Strategien und Schwerpunkte festlegen, dann kann man die Strukturen der Polizeikorps so anpassen, dass man auch wieder Ressourcen gewinnt, d.h. eine prozessorientierte Organisation aufbauen, die auf die Herausforderungen der Zukunft ausgerichtet ist. Diese Arbeit ist unverzichtbar. Ich würde nicht sagen, man braucht überall mehr Leute, aber ich teile die Meinung, dass es punktuell mehr Leute braucht.

**Catrina Christian:** Welches sind die primären Anliegen der Städte an die Bundesebene?

**Maurer Esther:** (zu Catrina Christian) Ich wäre dankbar, wenn man die Idee von Amba Centro über die nächsten Jahre hinweg nochmals überdenken könnte. Ich bin dankbar für die Unterstützung, die wir durch die MilSich erhalten, weil dies momentan die einzige gangbare Lösung ist – doch ich bin nach wie vor der Meinung, dass der Konsulatsschutz eine zivile Aufgabe ist und deshalb nicht durch die Armee, sondern durch zivile Kräfte sicher gestellt sein muss und selbstverständlich durch den Bund finanziert.

Ich glaube auch, dass wir ein Interesse daran haben, gemeinsam thematische Schwerpunkte zu definieren, und zwar über die Bundesebenen, die kantonalen Ebenen und die kommunalen Ebenen hinweg: Beim Thema Menschenhandel könnten auf diese Weise gesamtschweizerisch und sogar international mehr Erfolge erzielt werden. Aber es gibt auch andere Themen, bei denen man gemeinsam Schwerpunkte setzen

müsste, um Erfolg zu haben. Wichtig ist dabei die Interdisziplinarität und die unbürokratische Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten.

**Widmer Martin:** Sie haben am Schluss Ihres Referates gesagt, dass Sie eine Befürworterin eines modernen Bevölkerungsschutzes sind. Das freut mich als Vertreter der MZDK ausserordentlich. Ich gehe davon aus, dass Sie eben nicht nur Polizeidirektorin sind, sondern auch Bevölkerungsschutzdirektorin. Im Verbundsystem haben wir den Zivilschutz als Partner. Der Zivilschutz selbst ist eigentlich für unser Land sehr gut, aber wir haben auch ein Problem mit dem Zivilschutz, weil das Material veraltet ist. Es gibt gewisse Pflichten des Bundes für die Materialbeschaffung, aber die Standardisierung ist Sache der Kantone und Gemeinden. Haben Sie sich schon überlegt, wie man das optimieren könnte?

**Maurer Esther:** (zu Widmer Martin) Im Jahr 1995 hatte die Stadt Zürich 30'000 Angehörige des Zivilschutzes, Ende der 90-er Jahre noch 11'000 und heute sind es noch knapp 3000. Diese 3000 Personen sind aber absolut einsatzfähig. Es sind fast «handverlesene» Personen, von denen 65 Prozent in der Betreuung tätig sind. Bei uns ist die Devise: Wir üben nichts, was nicht eins zu eins auch eine positive Auswirkung auf die Bevölkerung hat. Betreuung findet eins zu eins statt in Pflegeheimen, Spitälern, Altersheimen, damit die Betreuung dann im Ernstfall funktioniert. Ich bin überzeugt, dass es jedem jungen Mann auch guttut, einmal eine ältere Person zu halten, zu kleiden und zu waschen. Das ist in der Auswirkung auf die Gesellschaft wahrscheinlich viel wichtiger als der Ereignisfall selbst. Beim Zivilschutz ist es bei uns so, dass dieser grosse Anteil Betreuung ein fester Bestandteil unseres städtischen Gefüges ist. Zwei Züge, die Unterstützung leisten, haben wir mit der Feuerwehrformation verheiratet. Daneben haben wir die Logistik und einen Nachsorgeteil. Letzterer wird bei grossen Ereignissen aufgeboten – zum Beispiel, wenn ein Haus evakuiert werden muss. Das funktioniert sehr gut. Der Zivilschutz ist in der Stadt Zürich Teil der Dienstabteilung Schutz & Rettung des Polizeidepartements, die Feuerwehr, Sanität und Zivilschutz umfasst. In diesem Verbund haben wir den modernen Bevöl-

kerungsschutz umgesetzt und sind wir auch besorgt, dass Material und Ausbildung auf dem neusten Stand sind.

**Fäh Paul:** Sie plädieren für eine umfassende und ganzheitliche Sicherheitspolitik. Nun ist «Sicherheitspolitik» ja ein staatsrechtlicher Begriff. Uns geht es um die Frage, wie dieser Begriff neu zu definieren ist. Bisher war er ausgerichtet auf «Gewalt strategischen Ausmasses». Was Sie geschildert haben, hat damit nur theoretisch etwas zu tun. Was Sie geschildert haben, ist der Alltag. Teilen Sie die Auffassung, dass man die Sicherheitspolitik auf Gewalt in allen ihren Formen ausweiten sollte? Dann würden die Kantonen und Städte mit ihren Problemen dort auftauchen, und man müsste über die entsprechenden Lösungsansätze etwas genauer sprechen als im bisherigen Sicherheitspolitischen Bericht.

**Maurer Esther:** (zu Fäh Paul) Aus Sicht der Städte gibt es gar keine andere Lösung als die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs. Die bisherige Einnengung ist für uns nicht handhabbar. Wir müssen sämtliche Gewaltformen definieren und ich erinnere an meine einleitenden Bemerkungen: Sicherheitspolitik umfasst den ganzen Bereich von der Existenzsicherung bis hin zur physischen und psychischen Integrität der gesamten Bevölkerung.

**Pitteloud Jacques:** Ich glaube, dass Sie in den Städten zum Teil die Konsequenzen weit entfernter Krisen zu bewältigen haben. Wir möchten herausfinden, wie man diese Probleme angehen könnte. Würden Sie eine Unterstützung der inneren Sicherheit durch die Armee befürworten? Sehen Sie die Rolle der Armee im Ausland – in dem Sinne, dass sie dazu beiträgt, Krisen im Ausland zu bewältigen, sodass die Konsequenzen dieser Krisen bei uns gar nicht zum Tragen kommen?

**Maurer Esther:** (zu Pitteloud Jacques) Die Armee sollte sich meines Erachtens auf ihren Auftrag konzentrieren – die Verteidigung der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Nun ist der Begriff «Verteidigung» ja auch nicht mehr so eng definiert wie früher. Deshalb würde ich friedenssichernde Einsätze im Ausland befürworten. Damit verhindern wir, dass die Krise in unser Land getragen wird. Für Konflikte innerhalb unseres Landes



ist die Armee meiner Meinung nach nicht geeignet. Sie ist höchstens unterstützend geeignet im ersten Moment nach einem Naturereignis.

**Fäh Paul:** Sie sind gegen den Einsatz der Armee zum Schutz der inneren Sicherheit. Was machen Sie, wenn die Polizeikräfte nicht ausreichen, um die Lage zu bewältigen?

**Maurer Esther:** (zu Fäh Paul) Nur mit «Mannestärke» kann man eine Lage nicht bewältigen, es braucht auch die entsprechende Ausbildung. Ich zweifle sehr stark daran, dass gewisse Szenarien, die jeweils im AAL geübt werden, tatsächlich Aufgaben sind, die von der Armee bewältigt werden müssen. Deshalb ist es mir ein Anliegen, dass der interkantonale Ausgleich aller nicht-militärischen Einsatzkräfte gut funktioniert. Es ist kaum vorstellbar, dass wir eine Lage haben, die nicht mehr von polizeilichen Kräften bewältigt werden kann, wenn die polizeilichen Kräfte richtig zusammengezogen werden. Beispiel: Wir haben eine Pandemie, die das ganze Mittelland umfasst. In dieser Situation sind die Kräfte, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, aufgrund der Krankheitsfälle auf 50 Prozent reduziert. Die Medikamente werden knapp und werden vorwiegend an jene Leute verteilt, die noch im öffentlichen Dienst Aufgaben wahrnehmen. Die Bevölkerung ist mit dieser Verteilung nicht einverstanden und beginnt, Apotheken und Spitäler zu stürmen. Wo wollen Sie jetzt die Armee einsetzen? Ich denke, wir müssen in einem solchen Fall die Kräfte in der Romandie und in anderen Gebieten der Schweiz und allenfalls sogar PolizistInnen aus unserem nördlichen Nachbarland holen, damit wir die Krise dort bewältigen können, wo sie am schlimmsten ist.

**Fäh Paul:** Wenn Sie die Polizei an einen Ort wegnehmen, fehlt sie am anderen. Es kommen Bedrohungen auf uns zu, bei denen die Polizeikräfte nicht ausreichen. Was machen Sie dann, um die Lage zu bewältigen? Es gibt nur zwei Antworten: Entweder macht es jemand anderes. Oder man sagt, diese Lage gibt es nicht.

**Maurer Esther:** (zu Fäh Paul) Bei den meisten Szenarien, die ich erlebt habe – z.B. Schutz von Atomkraftwerken –, habe ich den Eindruck

gehabt, dass man zu schnell denkt: Die Armee macht es. Man fragt nicht: Wer kann es? Es ist nicht die Armee, die für den Schutz von Atomkraftwerken ausgebildet ist, es sind nur einige wenige Einheiten innerhalb der Armee, die das können. Da muss unterschieden werden. Deshalb passt mir diese Schwarz-Weiss-Diskussion nur mässig.

## **Angehörte**

Maurer Esther

*Präsidentin der Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren der Schweiz und Polizeivorsteherin der Stadt Zürich*

## **Anhörende**

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

Pitteloud Jacques,  
Botschafter Dr.

*Chef des Politischen Sekretariats, EDA*

Widmer Martin, Oberst

*Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

# Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz (MZDK) und Konferenz der Kantonalen Verantwortlichen für Militär und Bevölkerungsschutz (KVMB)

[www.konferenzen.ch/konferenzen-13.htm](http://www.konferenzen.ch/konferenzen-13.htm)

Transkription der Stellungnahme vom 20. März 2009

**Hasler Ernst:** Herzlichen Dank für die kurzfristige Einladung! Ich werde zu den von Ihnen unterbreiteten Fragen aus politischer Sicht Stellung nehmen. Anschliessend wird sich Herr Martin Vögeli, Präsident der KVMB, insbesondere zum Bevölkerungsschutz, zum Zivilschutz und zum Krisenmanagement äussern – zu Themen also, die bisher nicht im Rampenlicht standen.

Die MZDK vertritt primär kantonale Interessen. Sie beurteilt Sicherheitspolitik, Armee und Bevölkerungsschutz aus kantonaler Sicht. Sie ist ein Parlament im Kleinen; es sind alle Fraktionen der Bundesversammlung darin vertreten. Die Vertreter der bürgerlichen Parteien haben eine klare Mehrheit.

In 23 von 26 Kantonen sind Polizei, Militär und Bevölkerungsbzw. Zivilschutz demselben Regierungsmitglied zugeordnet. Eine engere Zusammenarbeit zwischen der MZDK und der KKJPD ist eingeleitet.

## Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?

Bei Begriffen wie Bildungs-, Finanz-, Sozial-, Medien- oder Energiepolitik sind Alltagsdefinition und politische Definition deckungsgleich; nicht so bei der Sicherheitspolitik. Daher ist der staatspolitische Begriff präzise zu definieren. Eine genaue Umschreibung ist aber noch aus einem anderen Grund notwendig. Sie ist Grundlage für Ziele, Strategie, nationale Sicherheitskooperation und Instrumente.

Gemäss dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 ist Sicherheitspolitik auf Massnahmen gegen Gewalt strategischen Ausmasses sowie auf

die Bewältigung von natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen beschränkt. Sie ist primär Bundessache.

Dass Sicherheitspolitik thematisch auf Massnahmen gegen Gewalt und auf Schadenereignisse beschränkt bleibt, finden wir richtig. Die derzeitige Definition erachten wir aber als zu eng. Sie trägt den Ängsten in der Bevölkerung vor Gewalt zu wenig Rechnung. Es ist daher zu überlegen, ab welchem Bedrohungsgrad (bereits in der normalen oder erst ab der besonderen Lage) Gewalt und Schadenereignisse einzubeziehen sind. Damit würde die Rolle der Kantone aufgewertet.

Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes und der Kantone sind dabei nicht anzutasten. Der Bund koordiniert seine Massnahmen mit den Kantonen; die Kantone ihrerseits haben die Massnahmen unter sich zu koordinieren.

Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 ist in weiten Teilen nach wie vor aktuell.

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass

- die Bedrohungs- und Gefahrenanalyse zu überprüfen ist;
- die Entwicklung der internationalen Sicherheitsstrukturen zu beachten ist;
- die Interessen und Ziele grundsätzlich nicht zu ändern sind;
- die internationale Sicherheitskooperation in unserem ureigensten Interesse liegt.

Das Kapitel über die nationale Sicherheitskooperation hat für uns einen zentralen Stellenwert. Die nationale Sicherheitskooperation hat die Aufgaben von Bund und Kantonen zu umschreiben und die Schnittstellen zwischen den beiden staatlichen Ebenen zu regeln. Angesichts der Verwundbarkeit unserer hochtechnologischen Gesellschaft ist aufzuzeigen, wie man (über)lebenswichtige Infrastrukturen schützen bzw. aufrechterhalten will. Ein verbindliches Konzept für die innere Sicherheit sowie ein optimiertes Krisenmanagement sind wesentliche Teilelemente der nationalen Sicherheitskooperation.

Die Aufgaben der sicherheitspolitischen Instrumente sind präzise festzuschreiben. Das Gleichgewicht zwischen Aufgaben und Ressourcen ist sicherzustellen.

## **Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre?**

Sie haben bereits einige Lageanalysen vorgetragen erhalten. Wir vermuten, dass bezüglich Lagebeurteilung weitgehend Einigkeit herrscht. Wir können uns daher kurz fassen.

Globale Faktoren mit eventuell sicherheitspolitischen Auswirkungen: Zunehmende Ressourcenknappheit (aufgrund der Bevölkerungszunahme, der Klimaveränderung und der Industrialisierung), ethnische und kulturelle Barrieren, Machtpolitik (wirtschaftlich, militärisch, psychologisch) sowie massives soziales Ungleichgewicht enthalten Konfliktpotential und führen zu Gewalt verschiedener Art. Krisen in existenziell fundamentalen Bereichen (Finanzen, Wirtschaft, Versorgung, Bildung) können die sicherheitspolitische Lage negativ beeinflussen. Unversöhnliche Haltungen, Notlagen und Hoffnungslosigkeit sind die Hauptursachen für Gewalt und Migration.

Der Faktor Mensch: Der Mensch möchte zwar Frieden und einigermassen anständig leben. Aber es gelang ihm nie und wird ihm nie gelingen. Der Blick auf frühere und aktuelle Konflikte belegt dies. Der Mensch will für sich mehr Sicherheit, wenn er mehr Unsicherheit verspürt.

Gewandelt hat sich das Konfliktbild: Kriegerische Auseinandersetzungen in Westeuropa sind derzeit unwahrscheinlich. Sorge bereitet die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und weit reichenden Trägersystemen. Internationaler Terrorismus ist Tatsache; ebenso Fundamentalismus. Hochgefährlich wird es, wenn die beiden sich miteinander verbünden. Organisierte Kriminalität bleibt (Drogenhandel). Mit Gewaltaktionen, verursacht durch zivile Akteure, ist jederzeit zu rechnen. Pandemien sind nicht auszuschliessen. Naturkatastrophen dürften an Schwere und Häufigkeit zunehmen. Massenmigration verschärft die

Probleme. Die Lagebeurteilung ist nicht mehr so einfach wie zur Zeit des Kalten Krieges. Die Bedrohung ist komplexer und instabiler geworden. Die Wahrscheinlichkeit von Konflikten nimmt eher zu denn ab. Die Schweiz ist keine Insel der Glückseligen. Die geschilderten Bedrohungen und Gefahren machen an unserer Grenze nicht halt. Was für Westeuropa gilt, gilt auch für die Schweiz.

### **Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten fünf bis fünfzehn Jahren?**

- Massenmigration mit ihren möglichen Folgen;
- Naturgewalten könnten an Schwere und Häufigkeit zunehmen;
- Zunahme kollektiver Gewalt im Alltag;
- Anschläge extremer Gruppierungen auf kritische Objekte;
- Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln und Träger-  
raketen;
- Pandemien sind nicht auszuschliessen;
- Verwundbarkeit der Gesellschaft.

### **Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?**

Möglichst grosse Sicherheit und Unabhängigkeit ist auch unsere Zielsetzung.

### **Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

- Prävention ist wichtig, aber man darf sie nicht überschätzen;
- Intervention ist unverzichtbar, alles andere ist Wunschdenken;
- Internationale Sicherheitskooperation ist zwingend;
- Nationale Sicherheitskooperation ist mit Leben zu füllen.

## Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?

Neutralität soll Staatsmaxime bleiben.

## Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?

Die Aufgabenumschreibung gemäss Artikel 1 des Militärgesetzes ist grundsätzlich richtig und soll beibehalten werden. Wie die Vergangenheit zeigt, sind Begriffe wie «verteidigen», «schwerwiegend» und «ausserordentlich» interpretationsbedürftig. Entweder ist das Gesetz zu präzisieren oder aber die Leistungsaufträge an die Armee sind genauer zu umschreiben und – was wichtig ist – vom Parlament zu genehmigen. Das Parlament hat dafür zu sorgen, dass Leistungsauftrag und Ressourcen im Gleichgewicht stehen. Unterstützungseinsätze zum Schutz von Konferenzen und bei Grossveranstaltungen müssen möglich bleiben. Hilfe im Katastrophenfall oder bei Notlagen ist notwendig. Auf Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle muss die Armee zeitgerecht und wirksam reagieren können. Zurzeit fehlen einsatzbereite, lagebezogen ausgebildete und ausgerüstete Einsatzkräfte in ausreichender Zahl. Militärische Verteidigung ist und bleibt die *«raison d'être»* der Armee. Verteidigungskompetenz ist notwendig, Verteidigungsbereitschaft hingegen nicht. Diese wird erst im Rahmen des Aufwuchses sichergestellt. Voraussetzung dazu sind ein Aufwuchskern sowie eine realistische Einschätzung der Aufwuchsmöglichkeiten. PSO-Einsätze haben sich nach dem Armeeleitbild und den personellen Möglichkeiten zu richten.

Für die Kantone ist wesentlich, dass die Armee die angebotene Leistung erbringt und dass die Schnittstelle militärische Operation/kantonale Kompetenz klar geregelt ist. Entscheidend für uns Kantone ist, dass wir Planungssicherheit haben, d.h. dass wir wissen, mit welcher Armeehilfe wir wann rechnen können.

Im Zusammenhang mit Armeeeinsätzen zum Schutz der inneren Sicherheit gibt es noch einige Unklarheiten. Sie betreffen insbesondere die Raumsicherung. Den «Lead» in dieser Frage haben nicht wir, sondern

die politischen und operativen Verantwortlichen für den Polizeieinsatz. Wir äussern uns dazu nicht im Detail.

Unbestritten ist auch aus unserer Sicht, dass wir die Armee benötigen, wenn die Bedrohung eskaliert. Wer das nicht so sieht, muss eine glaubwürdige Alternative aufzeigen. Uns ist keine bekannt. Es ist daher lediglich die Frage zu beantworten, wie die Armee einzusetzen ist. Unsere Meinung dazu: Die Armee ist keine Polizei (sieht man von Angehörigen der Mil Sich ab). Dazu fehlen ihr Ausbildung und Einsatzpraxis. Aufgabe der Armee ist es, die Polizei zu unterstützen. Dabei sind die operativen Möglichkeiten der Armee ehrlich einzuschätzen. Umfangreicher Objektschutz bindet viele Kräfte. Schutz von grösseren Grenzabschnitten, Transversalen und Schlüsselräumen ist – wenn überhaupt – ohne massiven Aufwuchs gar nicht möglich.

## Schlussbemerkungen

Für Armee und Zivilschutz gilt: Aus staats- und wehrpsychologischen Gründen ist am Milizprinzip festzuhalten. Das Milizprinzip basiert auf der Akzeptanz durch die Gesellschaft und die Dienstpflichtigen. Es erhält sich nicht von selbst. Milizaufgaben sind periodisch der gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen.

Dienstleistungen der Miliz ziehen massive Eingriffe ins zivile Leben mit sich. Aufträge, Ausbildung (inhaltlich und zeitlich) und Aufgebote für Einsätze müssen daher milizverträglich sein. Sie sind auf die ausserordentliche Lage auszurichten. Milizdienst wird nur geleistet, wenn man einen Sinn darin sieht.

Sicherheitspolitik muss funktionieren. Dazu braucht sie eine verlässliche und damit berechenbare politische Abstützung. Verlässlich ist eine Abstützung dann, wenn sie zumindest während einer Legislaturperiode andauert. Voraussetzung dafür ist Einigkeit bezüglich Aufgaben und Konsequenz in der Ressourcenzuteilung. Der Sicherheitspolitische Bericht hat die Grundlage dafür zu schaffen. Das ist eine sehr wichtige und zugleich sehr schwierige Aufgabe.



Zur Frage der Einbindung des Parlamentes in den Sicherheitspolitischen Bericht: In unserem Kanton ist es so, dass das Parlament die Leitsätze guthessen bzw. anpassen muss. Positiv an dieser Einbindung des Parlamentes ist, dass man dadurch die politische Sicherheit bekommt, dass man auf mittlere Frist gemeinsam ein Ziel definiert und anstrebt. Es gilt, zwei Rahmenbedingungen zu beachten. Erstens muss man die Neukonzeption erkennen. Zweitens müssen die Leitsätze, auch wenn sie auf strategischer Ebene definiert werden, präzise mit Daten und Fakten unterlegt werden. Alle Beteiligten müssen wissen, was das eigentlich heisst. Mit diesen Rahmenbedingungen könnte man eine Sicherheit im Planungsbereich erreichen. Wie kommt man dazu? Wir haben in unserem Kanton ein partizipatives Modell entwickelt, das es erlaubt, die Leute in die Diskussion einzubeziehen, damit sie wissen, welche Konsequenzen welche Massnahmen haben. Es ist ein interessantes Planungsinstrument, das vielleicht hier auch eine gewisse Hilfe darstellen könnte.

Wir haben gestern im Kanton Aargau die Gefährdungsanalyse präsentiert. Diese Analyse umfasst 25 Gefahrenbereiche. Wir haben aufgezeigt, wie wir im Einzelfall mit unseren Sicherheitskräften vorgehen würden. Ich denke, auch dieses Modell könnte wegweisend sein. Wichtig scheint uns, dass man in diesen Schnittstellenfragen konkret wird, damit man in der Praxis mit Übungen gewisse Fortschritte erzielen kann.

**Vögeli Martin:** Ich möchte mich herzlich bedanken, dass unsere Konferenz die Möglichkeit erhält, hier unsere Überlegungen darzulegen. Mit «unserer Konferenz» meine ich die kantonalen Verantwortlichen für Militär- und Bevölkerungsschutz. Das Referat, das ich vorbereitet habe, wurde vom Vorstand abgesegnet.

Wir – also die 25 Amtskollegen und die eine Amtskollegin im Kanton Luzern – sehen uns auch ein wenig als die Repräsentanten der Miliz. Wie wir über die Einsätze der Miliz denken, ist auch eine Frage, die man sich für die Zukunft im sicherheitspolitischen Bereich überlegen muss.

Ich werde mich zum Bevölkerungsschutz und zum Zivilschutz äussern. Das eine ist ein System der Kantone, das andere ist ein Mittel der Kantone.

## Wohin geht die Entwicklung?

Die Beantwortung dieser Frage erfordert prognostische Fähigkeiten, über die zu verfügen wir uns nicht anmassen. Und wie schwierig Prognosen auch auf sicherheitspolitischem Gebiet sind, haben uns die vergangenen Jahre und Jahrzehnte zum Teil bitter vor Augen geführt. Deshalb werden wir die Frage «Wohin geht die Entwicklung?» modifizieren in «Wohin könnte die Entwicklung gehen?»

Ein Schlagwort unserer Zeit lautet «Globalisierung». Mit diesem Begriff verbinden wir Hoffnungen und Erwartungen, Ängste und Befürchtungen, je nach Naturell und Betroffenheit.

Eine multikulturelle Gesellschaft öffnet den Blick für andere, macht toleranter und fördert das Verständnis für und das Zusammenleben von Kulturen, Rassen und Religionen – sagt man. Wirtschaftliche Verflechtungen und globale Investitionen, der freie Zugang zu allen Märkten dieser Welt und die Öffnung der Grenzen schaffen positive Abhängigkeiten, führen zu gemeinsamen Interessen, weiten den Horizont und überwinden Schranken – sagt man.

Die Welt als ein Finanzmarkt, der freie und ungehemmte Strom von harter Währung und Monopoly-Geld bildet Vertrauen, baut regionale Abhängigkeiten ab, schweisst zusammen, verringert den Abstand zwischen Reichen und Armen, zwischen Satten und Hungrigen, zwischen Privilegierten und Unterprivilegierten – sagt man.

Der Export von Menschenrechten – von wem wohin auch immer –, Menschenwürde global anerkannt und verwirklicht, schaffen eine Weltordnung und sichern den Weltfrieden – sagt man, hofft man.

Eine realistische Betrachtung der Weltlage hält aber diesen Annahmen, Vermutungen und Unterstellungen nicht Stand. Wir sind heute weit entfernt von einer friedlichen Welt. Wir sind weit entfernt von Gerechtigkeit und Menschenrechten für alle. Wir haben die Barrieren, die durch Kulturen, Rassen und Religionen errichtet werden, noch lange nicht überwunden, auch nicht vor der eigenen Haustür oder im eigenen Haus.

Das soziale Gefälle in vielen Regionen unserer Welt ist nach wie vor unakzeptabel gross. Die Schere zwischen Armen und Reichen öffnet

sich weiter. Die Risiken und Bedrohungen für unseren Staat und unsere Gesellschaft sind in den letzten Jahren vielfältiger, diffiziler und unkalulierbarer geworden. Stichworte hierfür sind: Verlust des Gewaltmonopols staatlicher Institutionen; Asymmetrie der Bedrohung manifestiert im internationalen Terrorismus; Proliferation von Massenvernichtungswaffen trotz internationaler Verträge und Verpflichtungen; organisierte Kriminalität, für die ich die Finanzkrise nicht als Beispiel heranziehe; Piraterie; Migration; Katastrophen und Energieverknappung. All dies wird begleitet von einer Zunahme der Bevölkerung. Diese ist zugleich Ursache und Opfer dieser Entwicklung. Die Schweiz ist dabei keine Insel der Glückseligen. Die Schweiz wird von all diesen Entwicklungen in unterschiedlicher Stärke auch betroffen.

Wenn wir auf die vergangenen zwanzig Jahre zurückblicken, können wir uns des Eindrucks nicht erwehren, dass uns Friedenseuphorie, die Hoffnung auf Friedensdividende, begrenzte Finanzmittel und ideologische Scheuklappen den realistischen Blick auf den notwendigen Umfang von Sicherheitsvorsorge verstellt oder aber zumindest getrübt haben. Prävention ist sehr wichtig, aber man darf sie nicht überschätzen; es braucht auch eine dauernde Bereitschaft zur Reaktion.

## **Das System Bevölkerungsschutz**

Mit dem Projekt Bevölkerungsschutz wurde nicht etwas völlig Neues geschaffen. In vielem ist es die konsequente Weiterentwicklung der Reformen der Neunzigerjahre, so vor allem in der verstärkten Ausrichtung auf Katastrophen und Notlagen sowie in der engeren Zusammenarbeit unter den Partnerorganisationen. Der Auftrag des Bevölkerungsschutzes ist der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei Katastrophen und Notlagen sowie im Fall eines bewaffneten Konflikts. Der Bevölkerungsschutz stellt Führung, Schutz, Rettung und Hilfe zur Bewältigung solcher Ereignisse sicher. Er trägt dazu bei, Schäden zu begrenzen und zu bewältigen. Der Bevölkerungsschutz stellt die Koordination und die Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz sicher. Bei Bedarf

können und müssen weitere Institutionen, private Organisationen und Unternehmen sowie die Armee zur Unterstützung beigezogen werden.

## **Bevölkerungsschutz primär ein System der Kantone**

Für den Bevölkerungsschutz sind unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen die Kantone zuständig. Ihnen obliegen insbesondere die Massnahmen bei Katastrophen und in Notlagen. Der Bund regelt grundsätzliche Aspekte des Bevölkerungsschutzes und sorgt für die Koordination im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Er trifft Anordnungen für den Fall von erhöhter Radioaktivität, Notfällen bei Stauanlagen, Epidemien und Tierseuchen sowie für den Fall eines bewaffneten Konflikts. Im Einvernehmen mit den Kantonen kann der Bund die Koordination und allenfalls die Führung bei Ereignissen übernehmen, welche mehrere Kantone, das ganze Land oder das grenznahe Ausland betreffen.

Zum System des Bevölkerungsschutzes darf abschliessend festgehalten werden: Dieses System, das im Übrigen auf Stufe Kanton schon immer gespielt hat, hat sich bestens bewährt. Vor allem wurde in den letzten fünf Jahren vermehrt die Zusammenarbeit gelebt und geschult. Mit der Einführung des Funksystems «Polycom» wurde ein äusserst gutes «Bevölkerungsschutz-Führungsmittel» eingeführt, das vom Bund und den Kantonen finanziert wurde.

## **Zivilschutz**

Für den Zivilschutz regelt der Bund die Rechte und Pflichten der Schutzdienstpflichtigen, die Ausbildung, die Bereiche des Materials sowie der Alarmierungs- und Telematiksysteme, die Schutzbauten und die Finanzierung.

Der Ständerat hat in der Frühjahrsession der parlamentarischen Initiative Kohler, welche die Schutzraumbaupflicht aufheben wollte, mit 22 zu 11 Stimmen keine Folge gegeben. Nicht zuletzt deshalb, weil er im Rahmen der BZG-Revision eine grundsätzliche Auslegeordnung und Debatte zum Zivilschutz als Ganzes und zur Schutzraumbaupflicht im Besonderen will. Der Nationalrat dürfte sich dieser Haltung anschliessen.

Dieses politische Signal ist zu beachten. Bevölkerungsschutz und Zivilschutz sind im neuen Sicherheitspolitischen Bericht nicht nur nebenbei zu behandeln.

## **Aufbau der Schutzbauinfrastruktur**

Ab Mitte der Sechzigerjahre hat die Schweiz vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen gemäss dem Grundsatz «Jeder Einwohnerin, jedem Einwohner ein Schutzplatz» ein flächendeckendes Schutzbautensystem (Schutzräume und Schutzanlagen) aufgebaut. Das damals angestrebte Schutzziel ist heute, trotz regionalen Lücken, gesamtschweizerisch gesehen im Wesentlichen erreicht.

## **Priorität auf Werterhaltung der Schutzbauinfrastruktur**

Vor dem Hintergrund des veränderten sicherheitspolitischen Umfeldes – im Vordergrund stehen heute Katastrophen und Notlagen und nicht mehr ein bewaffneter Konflikt – sowie des hohen Ausbaustandes der Schutzbauinfrastruktur wurden im Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz BZG (Inkraftsetzung 1.1.2004) bezüglich Schutzräumen wesentliche Anpassungen vorgenommen, die auf eine Drosselung der Schutzraumbautätigkeit, finanzielle Entlastungen für die Bauherren sowie die Werterhaltung des Systems zielen.

## **Rolle der Schutzbauten im heutigen und künftigen Gefährdungsspektrum**

Die Schutzbauten sind unabhängig von konkreten Bedrohungsbildern als einfache, robuste und in wirtschaftlicher Hinsicht ausgewogene Konstruktionen gestaltet. Sie bieten zwar keinen absoluten Schutz, können aber Menschenleben effektiv schützen, vor allem im Falle eines bewaffneten Konfliktes, u.a. einem Einsatz von Massenvernichtungswaffen, oder eines möglichen KKW-Unfalls, bei welchem sie ein fester Bestandteil der Notfallplanung sind. Sie haben zudem eine wichtige Funktion und bieten Schutz bei Katastrophen und Notlagen – als sichere, redundante Füh-

rungsstandorte, als notwendige Kapazitätserweiterung von überlasteten Spitälern, für die temporäre Unterbringung von gefährdeten Menschen (z.B. Evakuationen, Lawinengefährdung, Notunterkünfte, Asyldruck). Die Schutzbauten sind bei vielen aktuellen und künftigen Gefährdungen rasch und polyvalent einsetzbar.

## **Schlussfolgerungen und Empfehlung**

Das robuste und ausgewogene Schutzbautensystem ist ein wesentlicher Bestandteil der Sicherheitsarchitektur der Schweiz und des Schutzes der Bevölkerung. Dies ist ein Kernelement des Zivilschutzes. Im Bericht des Bundesrates «Standortbestimmung zu den Schutzanlagen und Schutzräumen» wurden die Motion der Finanzkommission des Nationalrates beantwortet und die Konsequenzen der parlamentarischen Initiative Kohler aufgezeigt sowie neue Wege für die zukünftige Ausrichtung der Schutzbauten skizziert. Die Schutzbauten, die Alarmierungssysteme und die Systeme zur Information über Radio und Telematik bilden ein integrales Konzept, auf dem auch Notfallplanungen wie etwa für radiologische Verstrahlungslagen basieren. Die Kantone werden sich für dieses System einsetzen.

## **Pragmatische und zielgerichtete Zivilschutzausbildung**

Mit der Neuausrichtung des Zivilschutzes wurde die Ausbildung der Schutzdienstpflichtigen angepasst und zum Teil neu konzipiert. Die Ausbildungsinhalte orientieren sich an der zukünftigen Kernfähigkeit des Zivilschutzes zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen und damit nicht mehr an den Erfordernissen des bewaffneten Konflikts. Diese werden nach einer Entscheidung zum Aufwuchs durch eine erweiterte Ausbildung sichergestellt.

Nach erfolgter Rekrutierung haben die Schutzdienstpflichtigen eine Grundausbildung zu absolvieren. Sie besteht aus zwei aufeinander aufbauenden Ausbildungssequenzen:

- In der allgemeinen Grundausbildung (AGA) wird allen Schutzdienstpflichtigen das nötige, den Grundfunktionen übergeordnete, Grundwissen vermittelt.
- In der funktionsbezogenen Grundausbildung (FGA) steht die einsatzbezogene fachtechnische Ausbildung, getrennt nach den drei Grundfunktionen, im Zentrum.

Mit dieser Zusatzausbildung (ZA) kann das Grundwissen von ausgewählten Schutzdienstpflichtigen für Spezialaufgaben (z.B. Anlage- und Materialwartung, ABC-Schutz, San D) ergänzt werden. Die Zusatzausbildung kann im Anschluss an die allgemeine und funktionsbezogene Grundausbildung oder später erfolgen. Diese Kompetenzen müssen weiterhin geschult werden.

### **Die Neuausrichtung hat sich bestens bewährt**

Diese Neuausrichtung hat sich bestens bewährt und wurde in den verschiedensten Ernstfalleinsätzen zugunsten der Gemeinschaft auf eine harte Probe gestellt. Dabei darf mit Stolz festgestellt werden, dass der Zivilschutz als Partner im Verbundsystem Bevölkerungsschutz seine Aufgabe zur vollen Zufriedenheit der politischen kantonalen und kommunalen Exekutive wahrnimmt.

### **Es braucht weiterhin die zwei bis drei Wochen Ausbildung**

An dieser zwei- bis dreiwöchigen Ausbildung muss politisch festgehalten werden. Es gibt keinen Partner im Verbundsystem, der mit nicht ausgebildeten Angehörigen in einen Ernstfall geht. Im Gegenteil, die Ausbildungszeiten für das Milizkader müssen zugunsten einer noch professionelleren Ausbildungs- und Führungskompetenz verlängert werden.

Gerade bei der Bewältigung der anspruchsvollen und unvorhersehbaren Herausforderungen im Falle von Katastrophen und Notlagen zeigt die Erfahrung überdies, dass nur gut organisierte Kräfte effizient Hilfe leisten können. Der Zivilschutz erbringt seine Leistungen heute im Ver-

bund mit anderen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Er ist diesen Partnern gegenüber zu ganz spezifischen und anspruchsvollen Leistungen verpflichtet. Solche Einsätze im Verbund sind nur mit angemessener Ausbildung und Organisation zu erbringen. Eine zeitgerechte und wirksame Einsatzleistung bedingt bei Milizorganisationen erst recht Investitionen in die Ausbildung und das Training.

Auch neuesten politischen Vorstössen auf Bundesebene sowie kritischen Fragen in den Kantonsparlamenten muss in Bezug auf Ausbildungsinhalt und Ausbildungsdauer Folgendes klar entgegengehalten werden: Nicht ausgebildete Schutzdienstpflichtige unterliegen einem erheblich grösseren Unfallrisiko als Schutzdienstpflichtige, die mit den möglichen Gefahren und im Umgang mit den eingesetzten Geräten vertraut sind. Auch die fehlende oder unzureichende persönliche Ausrüstung stellt unter verschiedenen Aspekten ein Sicherheitsrisiko dar. Dieses erhöhte Risiko kann den Schutzdienstpflichtigen nicht zugemutet werden. Der Staat hat diesbezüglich eine sehr hohe Verantwortung wahrzunehmen, wenn er seine Bürger zu einer Dienstleistung gesetzlich verpflichtet.

### **Finanzielle Opfersymmetrie zwischen dem Bereich «V» und dem Bereich «B»**

Der Bund hat im Bereich «B» Versprechungen gemacht, einerseits von Gesetzes wegen und andererseits im Zusammenhang mit dem NFA, für die jetzt zu wenig oder praktisch keine Gelder mehr vorhanden sind.

Wir stellen einerseits unschwer fest, dass die Bedrohungen und Entwicklungen vermehrt im zivilen Bereich eintreten werden, d.h., dass Ernstfalleinsätze von Zivilschutzpflichtigen wahrscheinlicher und häufiger eintreten werden. Andererseits kennt man nur das Rüstungsprogramm im «V»-Bereich. Hier stellt sich die Frage der finanziellen Opfersymmetrie, damit der «B»-Bereich des Bundes auch seine finanziellen Investitionen tätigen könnte in den Bereichen Ausrüstungen, Material und Immobilien der Katastrophenvorsorge.



## **Krisenmanagement unter dem Aspekt «K-K-K – in Krisen Köpfe kennen»**

Bei Alltagsereignissen liegt die Führung bei der Einsatzleitung der im Einsatz stehenden Partnerorganisationen (in der Regel bei der Feuerwehr oder der Polizei). Bei Grossereignissen obliegt die Führung einer Gesamteinsatzleitung mit ereignisbezogenen, ausgewählten Spezialisten der beteiligten Partnerorganisationen oder der Verwaltung. Wenn mehrere Partnerorganisationen während längerer Zeit im Einsatz stehen, übernimmt ein Führungsorgan die Koordination und die Führung. Die Partnerorganisationen sind im Führungsorgan vertreten.

Bei zunehmender Gefährdung (z.B. erhöhte Radioaktivität oder Gefährdung machtpolitischer Art) können Bund, Kantone und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich die Bereitschaft der Systeme zur Alarmierung der Bevölkerung, der Führungsorgane der Partnerorganisationen und der Schutzbauten zeit- und lagegerecht erhöhen (sog. «Aufwuchs»).

Lässt die Lageentwicklung vermuten, dass ein bewaffneter Konflikt entstehen könnte, so kann der Bundesrat den Entscheid zum Aufwuchs der Mittel des Bevölkerungsschutzes fällen. Dazu sind vor allem Massnahmen in den Bereichen Personal (z.B. Erhöhung des Dienstpflichtalters), Ausbildung und Material notwendig.

### **Verpflichtung zur Zusammenarbeit**

Grundsätzlich treffen alle Verantwortlichen in ihrem Bereich die nötigen Vorbereitungen für die Prävention und Bekämpfung von strategischer Gewalt sowie für die Bewältigung von Katastrophen. Sie halten sich bereit, allein oder in gemeinsamen bzw. kombinierten Aktionen eingesetzt zu werden. Alle staatlichen Organe, Bereiche und Elemente der zivilen und militärischen Verteidigung sowie bezeichnete private Organisationen sind zur bereichs- und elementsübergreifenden Zusammenarbeit verpflichtet. Sie unterstützen und informieren sich gegenseitig. Sie erteilen anderen Trägern von Aufgaben die Auskünfte, die für deren

Aufgabenerfüllung erforderlich sind und kooperieren soweit sinnvoll in der Ausbildung.

Die Koordination von Vorbereitungen und Massnahmen der Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden für besondere und ausserordentliche Lagen wurde bisher in wichtigen Fachbereichen durch die Organisation der «Koordinierten Dienste» sichergestellt. Grundsätzlich sollen in Zukunft vermehrt die ordentlichen Organisations- und Verwaltungsstrukturen genutzt sowie die üblichen Verantwortlichkeiten respektiert werden.

Dazu müssen aber vermehrt im Rahmen einer zivil-militärischen Zusammenarbeit diese koordinierten Bereiche klar definiert werden, und vor allem muss diese ZMZ noch vermehrt in Stabsübungen, in Stabsrahmenübungen oder sogar in Truppenübungen geschult werden. Konkret heisst dies:

- Kantone frühzeitig in die «Ideenphase» und in die Konzeptphasen einbeziehen;
- gemeinsame, stufengerechte Übungsleitungen (Ebene Politik/ Ebene PL) bilden;
- gemeinsame, realistische Szenarien erarbeiten.

## **Intensivierung der nationalen Sicherheitskooperation Kein Organ für die strategische Zusammenarbeit zwischen den Kantonen**

Den Kantonen fehlt eine professionelle Organisation, die in der Lage ist, interkantonale Strategien für die Kantone zu bearbeiten. Solange dies so ist, übernimmt der Bund den «Lead» in der Sicherheitspolitik – mit der Folge, dass vor allem Szenarien geplant und beübt werden, in denen der Bund die Verantwortung hat. Für die Zukunft müssen Bund, Kantone und Private Gremien bilden, die sich professionell mit Vorsorgeplanungen und strategischem Krisenmanagement befassen werden. Krisenmanagement funktioniert nur, wenn vorgeplant wird, wenn das Management politisch mitgetragen wird und wenn die Führungskonzepte der

polizeilichen und der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr kompatibel sind. Wegweisend kann hier unter Umständen die prozessorientierte Organisation sein, die während der EURO 08 eingesetzt wurde. Es ist zu prüfen, inwieweit daraus Folgerungen für künftige Herausforderungen und Krisen im Bereich der Sicherheit gezogen werden können.

Mit Bundesratsbeschluss vom 21.05.2008 wurde der ChefVBS beauftragt und ermächtigt, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen und den Kantonen umfassend sicherzustellen. Das Projekt «Sicherheitspolitische Koordination» soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass

- die Krisenmanagementkompetenz sowohl auf Stufe Bund als auch im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erhöht werden kann;
- die Rollen sämtlicher betroffener Stellen der nationalen Sicherheitskooperation (Bund und Kantone) geklärt und geschärft werden;
- der Koordinationsaufwand zwischen den betroffenen Stellen insgesamt abnimmt und die Bereitschaft erhöht wird;
- beim Bund klare und einfache Ansprechstrukturen entstehen.

### **Inhalt der Sicherheitspolitik mittels der fünf «W-Fragen»**

Auch in Zukunft werden der Bundesrat und die parlamentarischen Sicherheitsausschüsse gefordert sein, eine permanente Lagebeurteilung durchzuführen. Aufgrund neuer Risiken und Gefahren müssen diese Politiker die nächsten Schritte überlegt vornehmen. Sie müssen sich bewusst sein, dass der rasche Wandel der heutigen Zeit die Erarbeitung auf Dauer angelegter Lösungen und Strukturen erschwert. Scheinbare sicherheitspolitische Gewissheiten müssen laufend überprüft werden.

Dabei sollten die Politiker die folgenden fünf Fragen ins Zentrum ihrer Lageanalyse stellen:

1. Welche Gefahr droht?

2. Welche sicherheitspolitischen Mittel setzen wir ein?
3. Welche politische Ebene trägt die Einsatzverantwortung?
4. Welche gesetzlichen Grundlagen sind zu beachten?
5. Welches Arbeitsverhältnis (berufliche Tätigkeit oder Wehr-/Dienstplicht) bevorzugen wir?

Die Aufrechterhaltung der Sicherheit von Land und Volk gegenüber einem vielfältigen und instabilen Spektrum von Risiken und Gefahren, bei denen die Kantone stärker als bisher in die sicherheitspolitische Mitverantwortung einbezogen werden müssen, aber auch die Nutzung der sich bietenden Chancen werden auch in Zukunft unseren hohen Einsatz und unsere Kompetenz in Armee und Zivilschutz erfordern.

## Zusammenfassung

Bis anhin befasste sich der Sicherheitspolitische Bericht des Bundesrates hauptsächlich mit der ausserordentlichen Lage, in welcher der Bund in der Verantwortung steht. Entsprechend wurde die Sicherheitspolitik auf Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses sowie auf natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen beschränkt. Diese Definition ist aus Sicht der Kantone zu eng und zu bundeslastig. In der Praxis sind vor allem die normale und die besondere Lage von Bedeutung, in denen die Kantone den «Lead» haben und die Armee subsidiäre Aufträge erfüllt. Von hoher Relevanz sind zudem die Übergänge von der normalen zur besonderen Lage und von der besonderen zur ausserordentlichen Lage. Die Definition der Sicherheitspolitik sollte sich auf Massnahmen gegen Gewalt, verursacht durch Menschen, und Schadenereignisse, verursacht durch die Natur, und technisches Gefahrenpotential beziehen und folgende Aspekte abdecken:

- innere und äussere Sicherheit;
- Bund und Kantone;

- alle Aspekte der nationalen Sicherheitskooperation;
- normale, besondere und ausserordentliche Lage.

Die Überarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts sollte dazu genutzt werden, die Fragen und die Rollen der wichtigsten Akteure im Bereich der Sicherheitspolitik zu klären. Dazu gehören neben den Organen des Bundes zweifellos die Polizeiorgane der Kantone und Städte und der kantonale Bevölkerungsschutz mit seinen kantonalen Krisenstäben. Ein eigenes Kapitel des Sicherheitspolitischen Berichtes sollte deshalb dem Thema «nationale Sicherheitskooperation» gewidmet werden. Die Kantone müssen die Gelegenheit erhalten, an diesem Kapitel zumindest mitschreiben zu können.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Wie sollen Ihres Erachtens die Weichen im Zusammenhang mit Armeefragen im Sicherheitspolitischen Bericht gestellt werden? Soll der Begriff «Raumsicherung» bestehen bleiben oder nicht? Wir haben von anderer Seite gehört, dass dieser Begriff gerade aus kantonalen Sicht zu falschen Vorstellungen führe. Könnten Sie zu diesem Punkt noch einige Ausführungen machen?

**Hasler Ernst:** (zu Catrina Christian) Wir haben ebenfalls festgestellt, dass der Begriff «Raumsicherung» zu Unsicherheiten führt. Diese Unsicherheiten sind nicht nötig, denn wir müssen ja das einzelne Ereignis von den Aufgaben her bewältigen. Entsprechend haben wir gesagt, dass wir auf politischer Ebene auch ohne diesen Begriff leben können. Es ist ein subsidiärer Einsatz der Armee. Wenn ein grösserer Einsatz der Armee nötig ist, muss ein anderer Begriff verwendet werden. Anstatt den Begriff «Raumsicherung» zu verwenden, könnte man auch von subsidiären Einsätzen der Armee sprechen.

**Catrina Christian:** Was halten Sie vom Begriff «Sicherungseinsätze»?

**Vögli Martin:** (zu Catrina Christian) Man könnte von subsidiären Sicherungseinsätzen und originären Sicherungseinsätzen sprechen. Aus Sicht der Verwaltung wäre das klarer. Bei den subsidiären Sicherungseinsätzen würde die Einsatzverantwortung bei den Kantonen liegen, bei den originären Sicherungseinsätzen wäre sie auf Stufe Bund.

**Pedro Zwahlen:** Es wurde ausgeführt, dass sich die PSO-Einsätze nach den vorhandenen Ressourcen zu richten hätten. An anderer Stelle wurde betont, dass die internationale Kooperation zwingend sei und in unserem ureigensten Interesse liege. Müsste die Konsequenz daraus nicht sein, die Armee strukturell auch auf PSO-Einsätze auszurichten, damit man diesem ureigensten Interesse in Zukunft vermehrt nachkommen kann?

**Hasler Ernst:** (zu Pitteloud Jacques) Für uns sind die PSO-Einsätze wichtig. Die Interessenlage unseres Landes und vor allem die Neutralitätsfrage sind dabei zu berücksichtigen. Insofern ist diese Frage auch im Zusammenhang mit den Armeeaufgaben zu beantworten. Nach meiner Einschätzung ist es auch eine Machbarkeitsfrage: Ist man bereit, für solche Einsätze viel Geld einzusetzen? Ich war fünf Mal im Balkan und kann deshalb sagen, dass die Schweiz in der Wiederaufbauhilfe einen ausserordentlich guten Ruf hat. Die Armeeeinsätze sind hingegen nicht besonders aufgefallen. Das Schwergewicht war für mich deshalb immer die Wiederaufbauhilfe.

**Andrey Dominique:** Sie haben auf die grenzüberschreitenden Gefahren hingewiesen. Wie steht es mit den Entscheidkompetenzen im Ereignisfall? Kann man diese Kompetenzen grenzüberschreitend aufteilen?

**Hasler Ernst:** (zu Andrey Dominique) Wir sind in verschiedenen Sicherheitsfragen grenzüberschreitend tätig. Weil der Rhein die gemeinsame Grenze ist, hat man beispielsweise den Grundwasserschutz grenzüberschreitend gelöst. Dann hat man Fragen im Sanitäts- und Rettungsdienst grenzüberschreitend diskutiert. Bei der Gefährdungsanalyse haben wir auch über die Grenze geschaut (z.B. KKW Leibstadt). Wichtig ist, dass man aufgrund realistischer Szenarien schaut, wie man ein Ereignis bewäl-

tigt. Dann kommt man meiner Meinung nach fast automatisch darauf, dass man grenzüberschreitend zusammenarbeiten muss.

**Andrey Dominique:** Es gab früher die Gesamtverteidigungsübungen, die eine gewisse rechtliche Verankerung hatten. Sollte man nicht wieder Gesamtsicherheitsübungen einführen?

**Vögeli Martin:** (zu Andrey Dominique) Hier stellt sich die Frage der Einsatzfähigkeit der Miliz. Diese Frage stellt sich vor allem für die Armee und für den Zivilschutz, die beide der Wirtschaft Leute entziehen.

**Andrey Dominique:** Unsere jetzige Sicherheitspolitik bzw. die Instrumente dazu basieren sehr stark auf dem Milizprinzip. Kann man in einer ausserordentlichen Situation weiterhin mit der Bereitschaft der Miliz rechnen, auch über eine längere Dauer? Wenn die Leute in der Wirtschaft zu lange fehlen, funktioniert das ordentliche Leben auch nicht mehr.

**Vögeli Martin:** (zu Andrey Dominique) Die Frage ist: Was muss der Milizpflichtige wirklich tun? Ich würde empfehlen, dass man den originären Sicherungseinsatz sehr hoch ansetzt. Meiner Meinung nach sind im Kleinstaat Schweiz noch genügend Mittel vorhanden, um zu sagen, jetzt holen wir die Männer. Und wenn es dann soweit ist, kommen die Angehörigen der Miliz. Da bin ich überzeugt. Unter dem Aspekt des Sparens stellt sich die Frage, ob zum Beispiel die Katastrophenhilfe subsidiär durch die Armee gelöst werden muss. Die Frage der Verfügbarkeit der Miliz muss man vielleicht auch unter diesem Aspekt nochmals emotionslos anschauen.

**Bölsterli Andreas:** Wie sieht die Opfersymmetrie «B» und «V» konkret aus? Was halten Sie von einer Mittelumverteilung weg von schweren zu unterstützenden Aufgaben?

**Hasler Ernst:** (zu Bölsterli Andreas) Wir haben im Kanton Aargau drei Mal ein Hochwasser gehabt. Ich war jedes Mal dankbar, dass es nicht länger als drei Tage gedauert hat. Denn wenn es vier oder fünf Tage gedau-

ert hätte, wären die Sicherheitselemente (Feuerwehr und Zivilschutz) an ihre Grenze gekommen. Die Frage ist: Wer hätte uns sonst geholfen? Das ist für mich eine absolut zentrale Frage. Wie machen wir das in diesem Kooperationsmodell «innere Sicherheit»? Holen wir zuerst die Nachbar-kantone und dann allenfalls die Armee mit subsidiären Einsätzen?

**Vögeli Martin:** (zu Bölsterli Andreas) Wenn die Armee im originären Sicherungseinsatz kommt, dann kommt sie bewaffnet. Kein einziger Regierungsrat wird an dieser Einsatzkompetenz der Armee zweifeln. Bei Katastropheneinsätzen könnte man sich aber auf andere Mittel konzentrieren.

**Schneeberger Roger:** Wäre da nicht eine genügende Anzahl von Durchdienern das geeignete Mittel, um die Durchhaltefähigkeit zu gewährleisten?

**Vögeli Martin:** (zu Schneeberger Roger) Ich denke schon. Auch beim Zivilschutz könnte man eine gewisse Zeit einen Durchdienerdienst leisten. Wenn dann in dieser Zeit die grosse Schlammlawine kommt, dann kommt sie. Aber dann sind wenigstens gutausgebildete Wehrmänner und Zivilschutzpflichtige vorhanden.

**Schär Andreas:** Wenn ich Sie richtig verstanden habe, Herr Vögeli, sprechen wir jetzt von einer nationalen Reserve. Diese kann bei den Kantonen oder beim Bund sein – der Bund ist ja die Holding der Kantone. Die Frage ist: Traut man das der Holding zu? Oder macht man es lieber untereinander aus? Das entspricht eigentlich dem Modell «Technisches Hilfswerk». Ich bin etwas erstaunt, dass diese Forderung nicht auf dem Tisch liegt.

Sehen Sie eine Chance, Herr Hasler, im Sinne des Aufbaus von Kapazitäten der interkantonalen Koordination im Bereich Krisenmanagement? Was halten Sie von einer permanenten Zelle, die in der Lage ist, die Vorsorgeplanung im interkantonalen Bereich zu machen? Wäre es Ihres Erachtens besser zu sagen, man macht es ad hoc bzw. man delegiert es an den Bund?



**Hasler Ernst:** (zu Schär Andreas) Ich glaube, diese Frage müsste im Rahmen der interkantonalen Kooperation der inneren Sicherheit diskutiert und gelöst werden. Es ist in der Tat ein dringendes Problem, das angegangen werden muss. Ich glaube, es hängt auch etwas vom Ereignis ab, ob das Problem dann im Kanton mit Beizug der Nachbarkantone oder im System der Kooperation gelöst werden kann.

**Vögeli Martin:** (zu Schär Andreas) Wichtig ist, dass Sie die Leute haben und das schwere Gerät. Wenn Sie erfolgreich sein wollen, müssen Sie vor Ort die Kräfte bündeln. Jetzt geht es nur noch darum, die Frage der Koordination zu klären.

### Angehörte

Hasler Ernst

*Präsident MZDK, Regierungsrat Kt. Aargau*

Martin Vögeli

*Präsident KVMB*

### Anhörende

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Bölsterli Andreas, Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat,  
VBS*

Schär Andreas

*Leiter des Projekts sicherheitspolitische Koordination (Stufe Bund)*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# Schweizerischer Zivilschutzverband (SZSV)

[www.szsv-fspsc.ch](http://www.szsv-fspsc.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 20. März 2009

**Donzé Walter:** Im Namen des SZSV bedanke ich mich herzlich für die Gelegenheit zur Anhörung.

Im noch jungen fusionierten Schweizerischen Zivilschutzverband mit (nur noch) Milizfähigkeiten war es nicht möglich, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit eine Basisbefragung durchzuführen.

Meine Stellungnahme ist natürlich auch von Erkenntnissen geprägt, die ich als Mitglied der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates gewonnen habe. Ich versuche jedoch, mich auf die Sicht des Zivilschutzes zu konzentrieren.

Zuerst möchte ich auf die Grundfragen eingehen, die uns gestellt wurden. Anschliessend werde ich ein paar Bemerkungen zum Zivilschutz aus Sicht des Verbandes machen.

## Sicherheitspolitische Trends für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre

Nach Beendigung des Kalten Krieges hat sich die Bedrohungslage für unser Land grundsätzlich verändert. Der Frieden ist allerdings nicht ausgebrochen. Nach wie vor muss unsere Sicherheitspolitik auf eine kriegerische Auseinandersetzung fokussiert werden. Terror, Gewalt, technische Störfälle und Naturgefahren sind jedoch als wahrscheinlichere Bedrohungen einzustufen. Die allgemeine Dienstpflicht wird diskutiert werden. Der finanzielle Druck wird anhalten.

## Definition der Sicherheitspolitik, nationale Sicherheitsinteressen

Die bisherige Definition der Sicherheitspolitik war unseres Erachtens etwas armeelastig. Existenzielle Bedrohungen erfordern ein umfassen-

deres Verständnis. Innere und äussere Sicherheit greifen ineinander. Der Schutz unserer Bevölkerung, unserer Werte und Infrastrukturen bedürfen breiterer Überlegungen. Militärische und zivile Instrumente müssen zusammen funktionieren. Die militärische Option muss offen bleiben. Auch der Zivilschutz muss im Kriegsfall allenfalls militärisch geführt werden können.

## **Bedrohungen und Gefahren für die nächsten fünfzehn Jahre**

Die Machtgelüste von Nationen und Bündnissen gelten in Zukunft nicht nur Territorien, sondern ebenso den Ressourcen (Energie, Wasser usw.), den Finanzplätzen, der Wirtschaft, den Kommunikationsmitteln. Aufgrund des Klimawandels und seiner Folgen kann es zu Migrationströmen kommen. Naturkatastrophen und Unwetter werden wohl häufiger auftreten. Existenzgefährdungen dürften auch von technischen Störfällen ausgehen (Atomkraftwerke, Entsorgungsprobleme, Wassermassen usw.). Auch Pandemien sind nicht auszuschliessen. Forschungsergebnisse, Gefahrenkarten und Massnahmenpläne liegen vor (Katarisk, Kataplan).

## **Grundstrategie / Neutralität**

Dazu soll sich vor allem die Politik äussern. Kooperation wird nötig sein, weil Ereignisse nicht an den Landesgrenzen haltmachen.

Soweit möglich soll die Schweiz ihre Sicherheit autonom gewährleisten. Die Neutralität ist zu wahren, ihre Ausgestaltung bedarf der Aktualisierung und breiter Akzeptanz.

Am Milizsystem soll nicht gerüttelt werden (Vertrauen in den Bürger und Soldaten; Kompetenzen nutzen).

## **Armeeaufgaben**

Aus Sicht des Zivilschutzes werden keine Änderungen an den bisherigen Aufträgen gefordert. Die subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden

mit von diesen definierten, abgesprochenen Aufträgen ist wichtig. Wir halten sie für eine ökonomische Lösung. Parallelstrukturen Armee / Bevölkerungsschutz sind zu vermeiden. Die Armee verfügt jedoch – im Gegensatz zum föderalisierten Bevölkerungsschutz – über Ressourcen und Fähigkeiten für Beschaffung, Ausbildung, Wartung und Einsatz komplexer Systeme und schwerer Geräte.

### **Bemerkungen zum Bevölkerungsschutz, insbesondere zum Zivilschutz, aus Sicht des Verbandes**

Mit der Volksabstimmung zu Armee und Bevölkerungsschutz XXI habe ich das Präsidium eines Verbandes übernommen, welcher einen Leistungsvertrag mit dem Bund hatte und der in der Lage war, ein ständiges Sekretariat zu betreiben und eine anerkannte Fachzeitschrift «Action» für den Zivilschutz herauszugeben. Ich habe vom ersten Tag an konsequent auf Partnerschaft und Zusammenarbeit hingearbeitet.

Die Föderalisierung und die darauf folgende Reduktion der Personalbestände sowie die Regionalisierung hatten einschneidende Folgen für den Verband. Existenziell wurde der Verband durch die Streichung des Bundesbeitrages (Budgetverfahren des Parlamentes) gefährdet. Auf der Suche nach einem neuen Modell standen uns die MZDK, das BABS und das VBS mit Rat zur Seite. Von den Kantonen bekamen wir wenig Unterstützung. SZSV und VSZSO (Verband der Zivilschutzorganisationen) wurden zusammengelegt. Der neue Verband hat sein erstes volles Berichtsjahr hinter sich, noch fehlt aber fast die Hälfte der Zivilschutzorganisationen als Mitglieder. Wir sind damit die einzige Organisation, welche sich ausserhalb der Verwaltung für den Zivilschutz verwenden kann. Wir haben nicht gewerkschaftliche Ziele, sondern wollen den Zivilschutz in der Erfüllung seines Auftrages unterstützen. Dringendste Anliegen sind die Öffentlichkeitsarbeit und die Weiterbildung der Zivilschutzkader.

Der Zivilschutz tut sich im Verbundsystem Bevölkerungsschutz etwas schwer:

- Als Instrument des Bundes (Rekrutierung, Finanzierung usw.) ist er dem Vollzug durch die Kantone unterstellt – um nicht zu sagen

ausgeliefert. Seine Sonderstellung wird von den «Blaulichtorganisationen», vor allem aber von den politischen Instanzen zu wenig verstanden und gewürdigt.

- Finanzpolitische Überlegungen haben zu drastischem Abbau geführt. Das war auch eine Reaktion auf frühere Übertreibungen und Zwangsinvestitionen.
- Der Zivilschutz hat immer mehr Aufgaben zu übernehmen, die von der Armee nicht mehr wahrgenommen werden, die aber seinem Image abträglich sind und gleichzeitig die Motivation des Angehörigen des Zivilschutzes wie auch seines Arbeitgebers unterlaufen. Bis in die politischen Organe hält sich hartnäckig das Bild, der Zivilschutz mache «unnötige Dinge».
- Für Ernstfalleinsätze ist die Bereitschaft der Arbeitgeber vorhanden, nicht aber für Wiederholungskurse und Dienste für die Allgemeinheit.
- Wochenendeinsätze werden zum Problem. Schutzdienstleistende arbeiten fünf Tage (= 100 Prozent) für ihren Arbeitgeber und leisten ihren Dienst in ihrer Freizeit. Sie werden damit um ihren Ruhetag geprellt. Der Bundesrat mutet dem Angehörigen des Zivilschutzes zu, sich in einer freiwilligen Vereinbarung mit dem Arbeitgeber zu einigen – und das für eine Dienstpflicht, die er zu erfüllen hat!
- Die Sinnkrise wird durch starre Vorgaben verschärft. Das Bundesamt für Sozialversicherungen ermittelt über unberechtigte Abrechnung von Dienstagen, die von den zivilen Behörden angeordnet wurden. Für Kader sind Massnahmen zur Entschärfung des Problems getroffen worden.
- Rekrutierung: Die Zuteilung zum Zivilschutz ist nicht immer kongruent mit dem Bedarf der Kantone. Das führt dazu, dass viele Angehörige des Zivilschutzes ohne Ausbildung gleich in die Reserve verschoben werden. Sie haben keine Wahl mehr zwischen Dienstleistung und Pflichtersatz.

- Die Sparbemühungen einiger Kantone (Nichtausbilden usw.) belasten die Bereitschaft zur interkantonalen Hilfe. Diese Stärke des Systems sollte nicht verloren gehen!
- Die zeitgemässe Ausrüstung des Zivilschutzes ist gefährdet. Nicht nur die Schutzräume stehen politisch zur Diskussion. Die Kantone haben in diesem Bereich massiv gespart. Der Erneuerungsbedarf wird uns in den nächsten Jahren vor einige Probleme stellen. Siehe die schleppende Einführung von Polycom. Armeefahrzeuge, auf deren Übernahme die Zivilschutzorganisationen gehofft haben, stehen plötzlich nicht mehr zur Verfügung. Nicht benötigtes Armeematerial soll dem Zivilschutz kostenlos zur Verfügung gestellt werden; der Steuerzahler soll nicht zweimal zahlen.
- Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) bedarf der Stärkung. Seine Aufgaben auf Bundesebene werden von politischer Seite zu wenig erkannt und gewürdigt (der Bevölkerungsschutz sei jetzt Sache der Kantone). Die Mittel, um dies zu ändern, werden bestritten. So agiert zum Beispiel die Feuerwehrkoordination Schweiz gegen die Zeitschrift «Bevölkerungsschutz» des BABS.
- Das BABS ist für die Koordination des Zivilschutzes zuständig. Ihm fehlen jedoch Weisungsbefugnisse. Damit wird es zum blossen Statisten degradiert. Die Nationale Alarmzentrale (NAZ) und das Labor Spiez mit seinem internationalen Ruf rechtfertigen eine bessere Positionierung des BABS im Bewusstsein der Bevölkerung.
- In der Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes muss der Bund den «Lead» behalten. Die Sicherheitspolitischen Kommissionen sind regelmässig an die Rolle des Bevölkerungsschutzes zu erinnern. Die Herausforderungen, welchen sich der Bevölkerungsschutz zu stellen hat, rufen nach mehr Beachtung des «B» im VBS.
- Eine weitere Entmilitarisierung der Sicherheit (Rettungsgruppen usw.) sollte mit aller Zurückhaltung angegangen werden. Ohne die nötigen Ressourcen von Bundeseite (die Stärke der Armee!) könnte im «Ernstfall» ein entscheidendes Modul fehlen!

Zusammen mit dem VBS und dem BABS, aber auch auf der Ebene der Kantone und der Zivilschutzorganisationen sieht sich der Schweizerische Zivilschutzverband dazu herausgefordert, das Bild des modernen, leistungsfähigen und zuverlässigen Zivilschutzes in die Öffentlichkeit zu tragen und die Qualität des Einsatzes laufend zu verbessern. Seine Mittel dazu sind bescheiden, aber der Idealismus im Verband ist gross.

Der Zivilschutz ist ein wichtiges Element der Schweizer Sicherheitsarchitektur. Seine Positionierung und Anerkennung im Verbundsystem Bevölkerungsschutz ist schwierig. Inwieweit den Kantonen Freiheit gelassen werden kann, wäre in die strategischen Überlegungen eines Sicherheitspolitischen Berichts einzubeziehen.

## Diskussion

**Schneeberger Roger:** Sie sprechen von einer Sinnkrise im Zusammenhang mit dem Zivilschutz, von einer schwierigen Positionierung und auch vom Unterbestand in den Kantonen. Welche konkreten Folgen hatte das in der Vergangenheit bei Krisen, die Sie zu bewältigen hatten? Wurde das sichtbar? Wenn ja, in welcher Form?

**Donzé Walter:** (zu Schneeberger Roger) Die Praktiker sagen mir, das Problem komme jetzt erst richtig auf uns zu. Bei den Unwettern 2005, als wir regional mehrere Ereignisse hatten, kamen wir an die Grenzen der Mittel im Bevölkerungsschutz. Wenn wir in Zukunft flächendeckende Ereignisse haben, dann könnte es sein, dass die Mittel nicht mehr ausreichen. Ich sehe hier folgende Bewegung: Zuerst spart man. Dann kommt ein Ereignis und man stellt fest, dass die Mittel nicht reichen. Also fährt man die Mittel nach dem Ereignis wieder hoch. Dann passiert während längerer Zeit nichts, die Mittel werden nicht benötigt. Folglich ist man der Ansicht, man tue etwas, was nicht nötig ist. Man beschliesst, wieder zu sparen. Und dann kommt das nächste Ereignis. Ich möchte diese Bewegung nicht. Ich möchte, dass der Bevölkerungsschutz so dotiert ist, dass er im Verbund der Kantone untereinander, also mit der gegen-

seitigen Aushilfe, in der Lage ist, ein Ereignis zu bewältigen. Letztlich können wir so sehr viel Geld sparen, denn ein Tag, an dem die Verkehrswege nicht funktionieren, ist ein teurer Tag für unsere Volkswirtschaft. Eigentlich sind wir gut in der Erstellung von Infrastrukturen. Wir sind schnell wieder bereit. Das ist ein Qualitätszeichen für die Schweiz. Aber wir müssen darauf achten, dass wir nicht eine Entwicklung mit Talsohlen und Bergspitzen haben. Mein Anliegen ist, dass wir im System eine Stabilität erreichen.

**Bölsterli Andreas:** Zur Frage der Mittelzuteilung «V» und «B»: Sie möchten, dass man das «B» stärkt. Würde das heissen, dass der Bund im Bereich des Bevölkerungsschutzes andere Aufgaben hätte? Oder würde das heissen, dass die Mittel einfach an den Kanton weitergegeben werden?

**Donzé Walter:** (zu Bölsterli Andreas) Das ist für mich eine schwierige Frage, denn ich bin mit dem neuen Modell Bevölkerungsschutz XXI und mit der entsprechenden Aufgabenteilung in die Verantwortung gekommen. Ich habe die Entscheide, die zu diesem Modell geführt haben, nicht kritisiert. Ich habe einfach auf die Probleme hingewiesen, die aus diesen Entscheiden herauswachsen. Es ist nicht so, dass ich dieses System grundsätzlich ändern möchte. Aber ich denke, es gibt vielleicht Möglichkeiten, die zu studieren wären, um die Bereitschaft sicherzustellen und den Bevölkerungsschutz zu stärken. Ich könnte mir in einzelnen Projekten eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vorstellen. Wie das in der Praxis läuft, müsste im geltenden Modell mit den Kantonen abgesprochen werden.

**Widmer Martin:** Das System Zivilschutz, wie wir es in der Schweiz kennen, ist gut. Wir haben eine eidgenössische Gesetzgebung, aber 95 Prozent Vollzug durch die Kantone, also 26 verschiedene Varianten. Ich kenne den Zivilschutz seit 1984. Während dieser ganzen Jahre haben wir immer über die gleichen Probleme gesprochen. Natürlich tragen auch viele Kantone dazu bei. Es ist Gärtchenpflege.



Ich denke, wir müssten versuchen, zusammen mit der Politik, mit dem VBS und mit den Kantonen, in den nächsten fünf Jahren nach Lösungen zu suchen. Ich möchte auf drei Punkte hinweisen:

1. Grundausbildung: Die Grundausbildung müsste Sache des Bundes werden (inkl. Finanzierung). Das heisst, dass alle Zivilschutzpflichtigen von Genf bis Romanshorn nach den gleichen Grundsätzen ausgebildet werden.
2. Materialfrage: Über diese Frage diskutieren wir schon seit dreissig Jahren. Das Material ist veraltet. Wir haben keine Mobilität. Auch hier müssen wir nach Lösungen suchen und uns nicht alte «Puchs» von der Armee schenken lassen.
3. Schutzdienstpflicht: Sie haben gesagt, Sie hätten zu wenig Leute. Ich behaupte, weniger wäre mehr. Das würde eine längere Grundausbildung und eine Schutzdienstpflicht analog zur Armee bedeuten.

**Schneeberger Roger:** Im Polizeibereich arbeitet man bei besonderen oder ausserordentlichen Ereignissen regional oder sogar gesamtschweizerisch zusammen. Wäre das keine Option für den Zivilschutz, wenn man knapp ist an Personal und an Mitteln?

**Donzé Walter:** (zu Schneeberger Roger) Doch, diese interkantonale Hilfe ist eigentlich Usanz. Aber sie kann gefährdet sein, wenn die Verantwortlichen eines Kantons sagen: Sie haben gespart, jetzt müssen Sie selber schauen! Diesem Problem muss man begegnen. Ich bin für Solidarität. Es sollte ein Modell sein, das nicht auf dem Maximum basiert, sondern das hilft, ein Ereignis mit vereinten Kräften zu bewältigen. Es geht mir darum, dass wir auch unter den Partnern des Bevölkerungsschutzes eine optimale Zusammenarbeit haben. Im Kanton Bern wurde nach den Unwettern 2005 intern eine Weisung erlassen, wonach die Feuerwehr nach 24 Stunden durch den Zivilschutz abgelöst werden soll. Auch hier spielt das Finanzierungsmodell eine Rolle. Die Feuerwehr hat sich aus Einsatzeifer möglichst lange der Sache angenommen. Die Zivilschutzkräfte wären da gewesen, kamen aber nur beschränkt zum Einsatz. Das

wurde für den Kanton sehr teuer. Die Feuerwehr wird pro Einsatz und pro Stunde entschädigt. Der Zivilschutz wäre vom Bund finanziert worden. Hier sind die kantonalen Verantwortlichen gefordert, dem System das Optimum abzugewinnen. Der Zivilschutz soll ja nicht als Blaulichtorganisation funktionieren, sondern als Langstreckenläufer zum Einsatz kommen, der die Blaulichtorganisation ablöst. Das funktioniert eigentlich nicht schlecht. Die Problematik haben wir etwas bei den Einsätzen für die Allgemeinheit. Ich sage nicht, der Zivilschutz solle das nicht tun. Aber ich finde, er müsste es mit einer guten Motivation tun können. Ich möchte, dass die Leute mit Überzeugung zeigen, was sie können. Der Zivilschutz hat bewiesen, dass er mehr kann, als man ihm zugetraut hat.

**Zwahlen Pedro:** Sie haben ausgeführt, dass unsere Sicherheitspolitik nach wie vor auf eine kriegerische Auseinandersetzung fokussiert werden müsse. Wie beurteilen Sie als Sicherheitspolitiker die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konfliktes in Europa in den nächsten zwanzig Jahren?

**Donzé Walter:** (zu Zwahlen Pedro) Ich denke nicht, dass in den nächsten Jahren mit einem bewaffneten Konflikt zu rechnen ist. Trotzdem muss die Armee meines Erachtens die Option haben, auch einen bewaffneten Konflikt mit Erfolg austragen zu können.

**Fäh Paul:** Ich möchte Sie bitten, noch etwas zur Schutzbautenpolitik zu sagen. Das wird ja demnächst aktuell werden. Sind Sie für Option 2? Was mich fast mehr interessiert, ist die Rolle des Parlamentes in Bezug auf den Sicherheitspolitischen Bericht. Sie kennen das Problem. Bis jetzt wurde der Bericht wie viele andere Berichte des Bundesrates zur Kenntnis genommen. Einige sagen nun, so gehe das nicht, das Parlament müsse sich zur Sicherheitspolitik verbindlicher äussern. Wie sieht Ihre Haltung dazu aus?

**Donzé Walter:** (zu Fäh Paul) Meine persönliche Haltung deckt sich mit derjenigen einiger Kollegen im Parlament. Den Verband habe ich diesbezüglich nicht befragt. Ich hoffe, dass der Sicherheitspolitische Bericht zu einem Instrument wird, auf das man sich berufen kann. Meines Erachtens

sollte das Parlament diesen Bericht nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern ihn als Grundlage für die nächsten paar Jahre betrachten. Ich stelle fest, dass es Kräfte gibt, die bei jeder militärischen Vorlage wieder eine Grundsatzdiskussion starten. Ich empfinde das als sehr mühsam. Deshalb würde ich es sehr begrüßen, wenn der Sicherheitspolitische Bericht eine Grundlage für die weiteren Arbeiten wird. Es ist wichtig, dass man auf etwas aufbauen kann.

Zu den Schutzbauten: Der Verband steht ganz klar für Option 2 ein. Die Diskussion in den Räten steht uns noch bevor. Ich werde mich mit aller Kraft für Option 2 einsetzen, denn sie leuchtet mir ein. Wir wollen uns auf diejenigen Anlagen konzentrieren, die Sinn machen. Gemäss Option 2 sollen alle Standorte, die nicht zwingend gebraucht werden, in den Aufwuchs versetzt werden.

## **Angehörter**

Donzé Walter

*Präsident SZSV, Nationalrat, Kanton Bern*

## **Anhörende**

Bölsterli Andreas,  
Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz-  
direktorenkonferenz*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Widmer Martin, Oberst

*Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirek-  
torenkonferenz*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# **MILITÄRISCHE VERBÄNDE**

# Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG)

[www.sog.ch](http://www.sog.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 13. März 2009

**Schatzmann Hans:** Im Namen der Schweizerischen Offiziersgesellschaft danken wir Ihnen für die heutige Einladung nach Bern und nehmen gerne die Gelegenheit wahr, Ihnen unsere sicherheitspolitischen Positionen und Anliegen darzulegen.

Die Schweizerische Offiziersgesellschaft fordert bereits seit längerem die Erarbeitung eines neuen Sicherheitspolitischen Berichts und begrüsst daher die Einleitung des entsprechenden Verfahrens. Wir verbinden mit der nun angelaufenen Neuerarbeitung des Berichts die Erwartung, dass das Verfahren zur Schaffung eines möglichst breiten Konsenses in sicherheits- und insbesondere auch militärpolitischen Fragen – wenigstens innerhalb der armeefreundlichen Kreise – genutzt wird. Das Fehlen dieses Konsenses hat sich in der Vergangenheit gerade in Bezug auf die Armee negativ ausgewirkt. Die Querelen rund um den Entwicklungsschritt 08/11, die Revision des Militärgesetzes oder verschiedene Rüstungsprogramme sind uns allen noch in lebhafter schlechter Erinnerung.

Derartiges darf sich nicht wiederholen. Die Schweizerische Offiziersgesellschaft verlangt deshalb, dass mit weiteren tiefgreifenden Armee Reformen zugewartet wird, bis der neue Sicherheitspolitische Bericht vorliegt. Bis dahin ist die Armee als zentrales sicherheitspolitisches Instrument unseres Landes zu konsolidieren.

Zu Folie 2: Die Erläuterung unserer sicherheitspolitischen Positionen und Anliegen ergibt sich im Wesentlichen aus den Antworten zu den Fragen, die Sie der Einladung zur heutigen Anhörung zugrunde gelegt haben. Im Rahmen der einleitenden Ausführungen definieren wir zuerst den Begriff der Sicherheitspolitik und beleuchten danach die grundlegenden sicherheitspolitischen Trends der nächsten Jahre, bevor wir auf die Situation der Schweiz, ihre Sicherheitsinteressen und die Grundzüge ihrer Strategie eingehen. Daraus leiten wir unsere Vorstellungen zur Armee

ab. Unsere Ausführungen schliessen wir mit einigen Bemerkungen zur Ausgestaltung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts ab.

Zu Folie 3: Bei der Schweizerischen Offiziersgesellschaft handelt es sich um einen von VBS und Armee unabhängigen privatrechtlichen Verein. In ihm sind alle Kantonalen Offiziersgesellschaften und Fachoffiziersgesellschaften der Schweiz zusammengeschlossen. Die SOG repräsentiert rund 23'000 aktive und ehemalige Offiziere und damit eine Mehrheit des Offizierskaders der Armee. Entsprechend legitimiert ist die SOG zur aktiven Beteiligung an der sicherheitspolitischen Meinungs- und Willensbildung. Sie engagiert sich seit mehr als 175 Jahren aktiv für die Belange der Schweizer Armee.

Die hier anwesende Delegation der SOG setzt sich aus dem Präsidenten der Avia (Gesellschaft der Offiziere der Luftwaffe) und dem Präsidenten der SOG zusammen. Die von uns vorgetragene Präsentation wurde vom SOG-Vorstand in Zusammenarbeit mit den Sektionen erarbeitet und dürfte für die Meinung der Gesamtgesellschaft repräsentativ sein.

## **Sicherheitspolitik**

Zu Folie 4: Unter Sicherheitspolitik verstehen wir zum einen die Gesamtheit der staatlichen Massnahmen, die zur Erkennung, Vermeidung oder Bewältigung von Gefahren und Gewalt von strategischem Ausmass dienen. Dabei spielt es nach unserem Verständnis keine Rolle, ob die Gefahren oder die Gewalt ihren Ursprung ausserhalb oder innerhalb des Landes haben. Zum andern muss Sicherheitspolitik aber im Hinblick auf die Umsetzung der erwähnten Massnahmen auch eine umfassende und kohärente staatliche Strategie zur Bereitstellung und zum koordinierten Einsatz der sicherheitspolitischen Instrumente beinhalten. Diese sicherheitspolitische Gesamtstrategie muss aus dem neuen Sicherheitspolitischen Bericht hervorgehen.

## Sicherheitspolitische Trends

Zu Folie 5: Bezüglich der generellen sicherheitspolitischen Trends lässt sich feststellen, dass sich die seit dem Ende der bipolaren Bedrohung zu beobachtende Entstaatlichung von Gewaltkonflikten fortgesetzt hat. Im weitgehend demokratisierten Europa ist die Gefahr eines klassischen zwischenstaatlichen Krieges nach wie vor nicht ausgeschlossen, aber sie ist derzeit eher unwahrscheinlich. Die Entstaatlichung der Gewaltkonflikte hat die Welt jedoch nicht friedfertiger, sondern im Gegenteil sehr viel unstabiler gemacht. Anstelle der länderbedrohenden Kriege ist eine Vielzahl zivilisationsbedrohender Gefahren getreten. Diese reichen von innerstaatlichen Konflikten über politischen und religiösen Extremismus und transnationalen Terrorismus bis hin zur Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und die Verwendung weitreichender Trägersysteme sowie Katastrophen verschiedener Art.

Zu Folie 6: Entsprechend vielfältig wie die erwähnten Bedrohungen und Konflikte sind deren mögliche Ursachen. Die grosse Verletzlichkeit der globalisierten Wirtschaft kann, wie die jüngste Vergangenheit gezeigt hat, rasch zu einer weltweiten Rezession mit gravierenden sozialen Spannungen führen, die die ohnehin bestehenden massiven wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen der Welt verstärkt. Zusätzlich resultiert aus den zunehmend spürbaren Folgen des Klimawandels und der Umweltverschmutzung eine rasche Verknappung der verfügbaren Ressourcen. Eine wesentliche Konfliktursache bildet zudem das weltweit ungebremste, regional sehr unterschiedliche Bevölkerungswachstum und die auf dem Nährboden von Überbevölkerung, sozialer Benachteiligung und Identitätsproblemen gedeihende Radikalisierung breiter Bevölkerungsschichten.

Zu Folie 7: Die grossen sicherheitspolitischen Trends der nächsten fünf bis fünfzehn Jahre werden vor diesem Hintergrund gekennzeichnet sein von einer weltweit starken Zunahme der Migration, verbunden mit dem Export von Konflikten aus den Herkunfts- in die Zuwanderungsländer. Gleichzeitig werden Konflikte weiter ökonomisiert und privatisiert. Sie werden dort geführt, wo es etwas zu holen gibt oder wo man nichts verlieren kann. Entsprechend schwer wird es sein, diese Konflikte zu begren-

zen oder zu beenden. Staaten oder staatliche Institutionen, die von solchen Konflikten betroffen sind, können unter der Belastung zerfallen und damit weiteres Konfliktpotential schaffen. In diesem unstabilen Umfeld werden die Hegemonialbestrebungen von Regionalmächten wie Russland, China, Indien, Iran usw. zunehmen. Gerade diese Regionalmächte werden nicht davor zurückschrecken, zur Durchsetzung ihrer nationalen Ziele auch Gewalt anzuwenden. Verschiedene Konflikte – zum Teil in unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa – haben dies gezeigt. Diese Tendenzen werden sich aufgrund der rezessionsbedingten Entsolidarisierung der internationalen Ordnungspolitik und einer gewissen Renationalisierung im Kampf um günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen noch verstärken. Negativ auswirken wird sich dabei der Umstand, dass insbesondere die Länder des Westens vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen aus dem Irak- und dem Afghanistan-Krieg, der weitgehenden Bindung ihrer militärischen Kräfte und der damit verbundenen hohen Kosten in ihrer Fähigkeit und ihrer Bereitschaft zu Interventionen im Ausland eingeschränkt sein werden.

Zu Folie 8: Die Konflikte der Zukunft werden zunehmend komplexer. Politische, ethnische, religiöse und wirtschaftliche Ursachen vermischen sich zu einem kaum durchschaubaren Ganzen. Diese Komplexität hat zur Folge, dass die einzelnen Konflikte in ihrer Eskalationsdynamik unberechenbar werden. Anfänglich begrenzt erscheinende Konflikte können in Bezug auf Intensität und Dauer ausser Kontrolle geraten. Gerade die aktuellen asymmetrischen Konflikte im Irak oder in Afghanistan zeigen, dass selbst mit grossem Aufwand und überlegener militärischer Macht geführte Operationen bezüglich Dauer und Erfolg völlig ungewiss sind.

Weltweit zunehmen wird der transnationale, namentlich islamistische Terror. Aufstrebende Regionalmächte werden zudem vermehrt versuchen, ihre Stellung durch Massenvernichtungswaffen zu sichern. Die von diesen Bestrebungen ausgehende Gefahr verstärkt sich durch den Umstand, dass einzelne dieser Länder wie etwa Iran daran sind, für diese Massenvernichtungswaffen auch weitreichende Trägersysteme zu beschaffen oder zu entwickeln.

Zu Folie 9: Zusammenfassend gehen wir davon aus, dass die weltweite Vernetzung und die starken Abhängigkeiten aufgrund der Verschlech-



terung des wirtschaftlichen Umfeldes zu einer Zunahme der globalen Unsicherheit führen. Das weltweite Zusammenleben wird geprägt sein durch eine andauernd hohe Konfliktbereitschaft. Das Spektrum der Risiken für die einzelnen Länder und ihre Gesellschaften – insbesondere des Westens – ist ausserordentlich vielfältig. Hinter dieser Vielfalt von Risiken und Bedrohungen steht eine Vielzahl von möglichen staatlichen, parastaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren mit höchst unterschiedlichen Absichten und Zielen. Entsprechend unvorhersehbar sind in den nächsten Jahren die globalen sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen. Dies hat zur Folge, dass zuverlässige Prognosen, wie sich die Welt längerfristig entwickeln wird und welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die Sicherheit der Welt und damit auch der Schweiz haben wird, kaum möglich sind.

Zu Folie 10: Diese Situation hat nach unserer Ansicht für die Schweiz zur Konsequenz, dass sie die Lage permanent und intensiv beurteilen muss. Zu diesem Zweck muss sie über leistungsfähige Nachrichtendienste mit hoher Analysefähigkeit verfügen. Unser Land muss in sicherheitspolitischen Fragen über eine möglichst hohe Autonomie und ein breites Spektrum an flexibel einsetzbaren, multifunktionalen und auftragsorientierten Machtmitteln verfügen. «Hilf dir selbst, sonst hilft dir niemand!» ist die Devise. Aus Effizienzgründen muss die Schweiz soweit sinnvoll und möglich die vorhandenen knappen Mittel national bündeln und international mit Partnerstaaten bei der Bewältigung von Gefahren kooperieren. Vor dem Hintergrund des steten Wandels des Umfeldes innerhalb und ausserhalb der Schweiz und basierend auf den Erkenntnissen aus der permanenten Lagebeurteilung sind die massgeblichen Grundlagendokumente wie etwa der Sicherheitspolitische Bericht und die daraus abgeleiteten einzelnen Leitbilder regelmässig zu überprüfen und kontinuierlich anzupassen.

## **Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz**

Zu Folie 11: Den erwähnten globalen Entwicklungen der Vergangenheit und der Zukunft konnte und kann sich die Schweiz nicht entziehen.

Unser Land ist zwar in vielerlei Hinsicht ein Sonderfall, in Bezug auf die sicherheitspolitischen Entwicklungen jedoch keine Insel der Glückseligen. Während Jahrzehnten ging für unser Land die grösste Gefahr von einem militärischen Angriff durch eine der Grossmächte aus, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zur Schweiz hochgerüstet gegenüberstanden.

Zu Folie 12: Anstelle dieser Hauptbedrohung ist in den letzten Jahren die bereits beschriebene Vielzahl von Risiken getreten. Diese Risiken, welche im Rahmen der Sicherheitspolitischen Berichts detailliert zu analysieren sind, reichen von Katastrophen über die Auswirkungen von Konflikten ausserhalb oder innerhalb Europas, Extremismus, Terrorismus und Unruhen im Innern bis hin zur Möglichkeit einer militärischen Aggression gegen unser Land.

Zu Folie 13: Die möglichen Ursachen für die Bedrohungen und Gefahren, denen die Schweiz ausgesetzt ist, sind äusserst vielfältig. Die sich abzeichnende Ressourcenverknappung, der sich fortsetzende wirtschaftliche Druck, gepaart mit der bekannten Krisenanfälligkeit der postindustriellen Gesellschaft, können zu einer Verarmung breiter Teile der Bevölkerung und damit zu einer akuten Gefährdung des sozialen Friedens sowohl in Europa wie auch in der Schweiz führen. Diese Effekte können überlagert werden durch die Pannen- und Missbrauchsanfälligkeit der hochentwickelten europäischen und schweizerischen Infrastruktur. Weiter zunehmen wird der Einwanderungsdruck auf Europa und die damit zusammenhängenden Risiken. Konflikte innerhalb oder ausserhalb Europas können sich rasch auch in der Schweiz, wo Angehörige der Konfliktparteien leben, auswirken. Informationen sind innert Sekunden, Geld innert Stunden und Waffen und Kämpfer innert Tagen überall auf der Welt und auch in der Schweiz verfügbar. Nach wie vor bestehen in und um Europa zudem grosse militärische als auch terroristische Potentiale.

Zu Folie 14: Die Schweiz sieht sich somit in den nächsten fünf bis fünfzehn Jahren aufgrund der geschilderten Entwicklung einer Vielzahl von Bedrohungen und Gefahren ausgesetzt. Ihre hochentwickelte Infrastruktur macht sie anfällig für verschiedene Arten von Katastrophen. Kriminelle und Extremisten können die Schweiz aufgrund ihrer zentralen

Lage in Europa und ihrer offenen Gesellschaft als Ruheraum und Basis für ihre Aktivitäten nutzen und dadurch das Klima im Land vergiften.

Organisierte Kriminalität und Spionage werden aufgrund der exponierten politischen und wirtschaftlichen Situation der Schweiz zunehmen. Wegen der eurostrategischen Bedeutung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur besteht die Gefahr von Sabotageakten, Terroranschlägen oder Erpressungsversuchen gegen unser Land. Die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur birgt die Gefahr von gewalttätigem Extremismus und von Unruhen im Innern. Wie andere Länder in Europa wird auch die Schweiz von den Folgen der Proliferation von Massenvernichtungswaffen betroffen sein.

Zu Folie 15: Neben diesen asymmetrischen Gefahren ist unser Land in den nächsten Jahren aber nach wie vor auch bedroht von der Gefahr einer symmetrischen, d.h. militärischen Aggression. Diese kann sich indirekt gegen unsere europäischen Nachbarn oder direkt gegen die Schweiz richten. Eine solche militärische Aggression ist vielleicht nicht die wahrscheinlichste, zweifellos aber die gefährlichste Bedrohung, der die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner auch in den nächsten Jahren ausgesetzt ist. Trotz dem Ende des Kalten Krieges in Europa und der Ausweitung von EU und NATO sind sowohl Europa wie die Schweiz weit vom ewigen Frieden entfernt. Sicherheit und Stabilität sind relativ und – wie uns allen zuletzt wieder die überraschend hereinbrechende Wirtschaftskrise gezeigt hat – oft trügerisch. Bei der Beurteilung der Bedrohungen und Gefahren, denen unser Land in Zukunft ausgesetzt ist, müssen die verantwortlichen Stellen darum weiterhin den Mut haben, «das Undenkbare zu denken».

Zu Folie 16: Welche Konsequenzen sind für unser Land aus dieser kurzen und unvollständigen Bedrohungsanalyse zu ziehen? Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Bedrohungen und Gefahren sind den einzelnen staatlichen Instrumenten klare, nach Art und Umfang differenzierte Aufgaben zuzuweisen. Komplexe Probleme erfordern einfache Lösungen. Die permanente Konflikterkennung ist Aufgabe der Nachrichtendienste. Das «Tagesgeschäft» bzw. die Bewältigung der Normallage ist Sache aller Blaulichtorganisationen. Die Polizei ist zusätzlich zuständig für den Schutz der Bevölkerung in ausserordentlichen Situationen. Die Armee

hingegen ist primär für die Verteidigung des Landes und seiner Bevölkerung zuständig. Sie ist das schwere Mittel und die Sicherheitsreserve des Staates in Notlagen von strategischem Ausmass, in denen alle anderen Mittel nicht mehr ausreichen.

Da viele Risiken ihren Ursprung ausserhalb des Landes haben, muss die Schweiz zur Erkennung, Prävention und Bewältigung dieser Risiken sowohl mit dem Ausland als auch im Inland möglichst eng kooperieren. Trotz Zuordnung klarer Zuständigkeiten sind die verschiedenen staatlichen Instrumente gleichwohl multifunktional, modular und interoperabel auszugestalten, damit sie die nötige Flexibilität zur Bewältigung der verschiedenartigen Risiken haben.

## **Sicherheitsinteressen der Schweiz**

Zu Folie 17: Nach dieser Darstellung der Bedrohungen und Gefahren, mit denen unser Land in den nächsten Jahren konfrontiert ist, stellt sich die Frage nach den nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz. Für uns sind dies primär gesicherte Lebensgrundlagen – d.h. genügende natürliche Ressourcen, eine florierende Wirtschaft und die Verfügbarkeit von Energie und Information – sowie funktionierende (staatliche) Institutionen. Von zentralem nationalen Interesse der Schweiz sind zudem ein stabiles, konfliktfreies und friedvolles Umfeld sowohl in der Schweiz selbst als auch in Europa, die Wahrung der Unabhängigkeit und Souveränität der Schweiz, die Respektierung unserer Werte und Wertvorstellungen und mithin ein gleichberechtigtes Verhältnis gegenüber anderen Staaten.

Zu Folie 18: In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz. Nach unserer Ansicht hat sich die Neutralität als eigentliche Maxime der Schweiz bewährt. Sie ist im nationalen und internationalen Bewusstsein verankert und anerkannt und soll beibehalten werden. Allerdings ist sie ein Mittel und nicht der eigentliche Zweck der Sicherheitspolitik, weshalb sie aktiv angewendet werden sollte. Vor allem darf sie nicht die Möglichkeiten der Schweiz zur sinnvollen Kooperation mit anderen Ländern einschränken. Insgesamt ist die Schweiz wohl gut beraten, eine

zurückhaltende Aussenpolitik zu betreiben und dabei auch das Militär nur zurückhaltend einzusetzen.

## Grundstrategie der Schweiz

Zu Folie 19: In ihrer sicherheitspolitischen Grundstrategie soll die Schweiz als unabhängiger Kleinstaat im Herzen Europas somit das bewährte Prinzip der bewaffneten Neutralität weiterführen. Unser Land muss fähig sein, sein Territorium inklusive Luftraum sowie seine Einrichtungen gegen Gefahren von Aussen und von Innen zu schützen und seine Neutralität auf diese Weise zu wahren. Als Teil Europas und der Welt, vor allem aber auch als Land mit einer langen demokratischen und humanitären Tradition, darf Neutralität nicht Abseitsstehen bedeuten. Unser Land kann und soll auch weiterhin vor Ort Beiträge zur Prävention und Bewältigung von Konflikten im Ausland leisten. Primär soll sie zu diesem Zweck ihre traditionellen Guten Dienste anbieten und wo nötig humanitäre Hilfe leisten. Im Rahmen eines internationalen Mandates (etwa der UNO oder der OSZE) und unter Berücksichtigung ihrer begrenzten Möglichkeiten soll die Schweiz im Ausland zudem mit bewaffneten militärischen Kräften Friedensförderungseinsätze, die in ihrem nationalen Interesse liegen, leisten.

Zu Folie 20: Um die nötige Handlungsfreiheit zu wahren, soll die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Interessen auch künftig autonom, d.h. ohne Beitritt zu einem supranationalen Bündnis, verfolgen. Das darf aber nicht bedeuten, dass sich die Schweiz sicherheitspolitisch abschottet. Vielmehr soll sie bedarfsgerecht mit anderen Ländern, namentlich mit ihren europäischen Nachbarn, zusammenarbeiten. Zur Wahrung ihrer sicherheitspolitischen Interessen bedarf die Schweiz eines ausgewogenen Instrumentenmixes. Im Bereich des nationalen Sicherheitsverbundes ist die Kooperation noch wesentlich zu verstärken. Für eine optimale Zusammenwirkung braucht es die Bündelung aller sicherheitspolitischen Massnahmen und einer klaren Führung. Zu diesem Zweck ist die Schaffung eines «Eidgenössischen Sicherheitsdepartementes» ebenso erneut zu

prüfen wie die Erarbeitung eines Konzepts zur inneren Sicherheit mit einer Kompetenzverlagerung von den Kantonen zum Bund.

Zusammenfassend kann die sicherheitspolitische Grundstrategie überschrieben werden mit «Fähigkeit – Flexibilität – Kooperation». Die Schweiz muss über die nötigen Mittel und Fähigkeiten verfügen, um flexibel der Vielzahl unterschiedlicher Gefahren und Risiken alleine oder in Zusammenarbeit mit ihren Partnern erfolgreich begegnen zu können.

## Armee

Zu Folie 21: Damit kommen wir zur Armee als zentralem sicherheitspolitischen Instrument des Landes. Bevor wir über ihre Aufgaben und ihre Ausgestaltung sprechen, ist es angebracht, sich das Prinzip des Armeepaltungsprozesses an dieser Stelle nochmals in Erinnerung zu rufen.

Ausgehend von einer Analyse der Bedrohungen und Risiken sind die Aufgaben der Armee zu definieren. Daraus ergeben sich die Mittel, die die Armee für die Erfüllung ihrer Aufgaben braucht. Aus dem Mittelbedarf leitet sich schliesslich der Finanzbedarf der Armee ab. In der Vergangenheit wurde dieser Prozess oft ins Gegenteil verkehrt. Die Ausgestaltung der Armee richtete sich nicht nach Bedrohungen und Risiken bzw. Aufgaben, sondern nach den zur Verfügung stehenden Finanzen. Militärpolitik wird in diesem Land seit Jahren praktisch nur über das Geld gemacht. Es verwundert nicht, dass als Folge davon weitgehende Uneinigkeit über die Ausgestaltung der Armee herrscht und sowohl der Entwicklungsschritt 08/11 als auch ganze Rüstungsprogramme und die laufende Revision des Militärgesetzes stark umstritten waren oder noch sind. Die Schweizerische Offiziersgesellschaft fordert daher, dass der geschilderte Prozess systematisch einzuhalten und die Armee den Bedrohungen und Risiken und nicht bloss den finanziellen Gegebenheiten anzupassen ist.

Mit der nun begonnenen Erarbeitung eines neuen Sicherheitspolitischen Berichts stehen wir am Anfang dieses Prozesses. Vor der Diskussion über die Armeefinanzen muss zuerst Klarheit über die Aufgaben und die Ausgestaltung der Armee geschaffen werden.

Zu Folie 22: In Bezug auf die Organisation der Armee sind allerdings die verfassungsmässigen Eckwerte zu berücksichtigen. Gemäss Artikel 58 der Bundesverfassung ist die Armee nach dem Milizprinzip organisiert. Dies bedeutet, dass die Armee grundsätzlich über keine stehenden Truppen verfügt und dass diese durch Milizkader zu führen sind. Stehende Truppen sowie Berufskader und Durchdiener haben die Ausnahme zu bleiben. In Artikel 59 der Bundesverfassung ist zudem die Allgemeine Wehrpflicht festgeschrieben. Militärdienst zu leisten ist folglich die Regel, die Leistung von alternativen zivilen Diensten dementsprechend die Ausnahme. Die Schweizerische Offiziersgesellschaft steht mit Überzeugung für das Milizsystem und die Allgemeine Wehrpflicht ein und erwartet, dass Politik und Armeeführung von sämtlichen Massnahmen absehen, die diesen Prinzipien zuwiderlaufen.

Zu Folie 23: Ohne an dieser Stelle auf die Einzelheiten der Stärken und Schwächen der Milizarmee einzugehen, steht für die Schweizerische Offiziersgesellschaft fest, dass die Vorteile dieses Systems die Nachteile bei weitem überwiegen. Die Milizarmee ist nicht nur im Volk verankert, sondern erbringt auch qualitativ hochstehende Leistungen bei vergleichsweise günstigen Kosten. Vor allem aber ist eine adäquate Alternative zur aktuellen Milizarmee nicht erkennbar. Weder eine Wehrpflichtarmee wie etwa die deutsche Bundeswehr mit Berufskadern und Grundwehrdienern noch eine Berufsarmee nach amerikanischem Vorbild oder eine freiwillige Miliz wie die US National Guard vermögen die Vorteile der Miliz aufzuwiegen. Die Schweizerische Offiziersgesellschaft erwartet daher, dass auf die teilweise gebetsmühlenartig vorgetragenen Reformvorschläge nicht länger eingegangen wird und sich stattdessen die Politik auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen zur Weiterentwicklung der bewährten Milizarmee konzentriert. Die Armee ist konsequent auf das Milizprinzip auszurichten und die Anstrengungen zur Attraktivierung eines Engagements in der Milizarmee sind zu verstärken. Hier besteht zweifellos Handlungsbedarf.

Zu Folie 24: Damit zu den Aufgaben der Armee. Es ist Sache der Politik, im Rahmen des sicherheitspolitischen Prozesses die Aufgaben der Armee präzise zu definieren.

Nach Ansicht der Schweizerischen Offiziersgesellschaft ist die übergeordnete Zielsetzung der Armee – quasi deren «raison d'être» – die Kriegs- oder eben die Konfliktverhinderung. Wir meinen damit nicht «Dissuasion» wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Aber die Armee muss so aufgestellt, ausgerüstet und ausgebildet sein, dass sie potentielle Kontrahenten wirkungsvoll von einer Aggression abhält. Dies ist vor allem eine Frage der Glaubwürdigkeit der getroffenen Anstrengungen.

Davon abgeleitet ist die eigentliche Hauptaufgabe der Armee die Verteidigung der Schweiz und ihrer Bevölkerung. Verteidigen kann ausser der Armee niemand. Die Armee soll zur Sicherung und zum Schutz des Staates gegen Gefahren und Bedrohungen strategischen Ausmasses von Aussen und von Innen dienen und damit auch zur Abwehr eines militärischen Angriffs auf die Schweiz befähigt sein. Dabei ist Verteidigung umfassend zu verstehen und die bisherige Differenzierung zwischen den Operationstypen «Verteidigung» und «Raumsicherung» aufzugeben. Die Armee ist für den gefährlichsten Fall einer militärischen Aggression gegen die Schweiz zu konzipieren und dafür mit den nötigen, modernen Systemen auszurüsten. Sie ist zum teilstreitkräfteübergreifenden Einsatz bzw. zum Gefecht der verbundenen Waffen gegen einen symmetrischen Gegner zu befähigen. Der dafür benötigte Bestand, der wohl mindestens dem aktuellen Umfang zu entsprechen hat, kann nur mit Milzsystem und allgemeiner Wehrpflicht sichergestellt werden.

Eine weitere, gegenüber der Verteidigung jedoch nachrangige Aufgabe der Armee ist die internationale Friedensförderung. Die Armee muss in der Lage sein, einen verhältnismässigen Beitrag zu einem bewaffneten, militärischen Friedensförderungseinsatz in einem internationalen Umfeld zu leisten. Infrage kommt dafür die bereits beschlossene Bereitstellung eines Kontingents von maximal 500 Armeeangehörigen.

Auf jeden Fall bleibt die Existenzsicherung, d.h. die subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden bei der Bewältigung von Katastrophen oder anderen ausserordentlichen Lagen, auch eine Aufgabe der Armee. Die Armee ist jedoch nicht primär auf diese Aufgabe auszurichten. Schon gar nicht kann es angehen, dass die Armee dazu dient, personelle Lücken bei den zivilen Organen dauerhaft zu überbrücken. Sie ist daher von den seit



Jahren laufenden Daueraufträgen etwa im Bereich des Botschaftsschutzes zu entbinden.

Zu Folie 25: Es ist entscheidend, dass der Armee parallel zur Definition ihrer Aufgaben auch klare Vorgaben zu ihrem Leistungsprofil gemacht werden. Die konkreten Fähigkeiten des Heeres und der Luftwaffe sind ebenso zu definieren wie die notwendige Bereitschaft oder Durchhaltefähigkeit. Auf eine unrealistische Aufwuchskonzeption ist zu verzichten. Stattdessen sind Fähigkeitslücken offen darzulegen und so rasch als möglich zu schliessen. Ebenso sind die massgeblichen Parameter des Friedensförderungsdienstes im Ausland und die staatliche Strategie für die Rüstungsbeschaffung sowie zur Sicherstellung der nötigen Rüstungsautonomie zu definieren.

Zu Folie 26: Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind der Armee die benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen. Grundlage dafür soll eine auftragsorientierte und nicht mehr eine weitgehend finanzorientierte rollende Streitkräfteplanung sein, in der Aufgaben und Mittel verknüpft werden. Zur Sicherstellung der nötigen Planungssicherheit sollen der Armee künftig Vierjahres-Rahmenkredite zur Verfügung gestellt werden. Zu diesem Zweck sind die nötigen finanzpolitischen Instrumente zu schaffen.

Die aktuelle Finanzierung der Armee ist ungenügend und inakzeptabel. Anzustreben ist eine langfristig genügende Finanzierung der Armee. Nur so lässt sich ein Investitionsanteil von mindestens 50 Prozent zur Sicherstellung eines mittleren Technologieniveaus gewährleisten. Die seit Jahren gesunkenen Verteidigungsausgaben sind zwingend kurzfristig auf mindestens 4 Milliarden Franken pro Jahr und danach kontinuierlich auf durchschnittlich etwa 1,5 Prozent des BIP zu erhöhen.

## **Sicherheitspolitischer Bericht**

Zu Folie 27: Abschliessend erlauben wir uns noch einige Bemerkungen zur Ausgestaltung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts. Inhaltlich hat dieser Bericht zuerst die Risiken und Chancen sowie die Ziele und Interessen der Schweiz darzustellen. Danach sollte er umfassend die Gesamtstrategie der Schweiz zur Erreichung ihrer sicherheitspolitischen

Ziele aufzeigen. Zum Schluss sind die zur Verfügung stehenden sicherheitspolitischen Instrumente zu beschreiben und ihre Aufgaben zu definieren. Dabei sind die Instrumente sowohl des Bundes wie der Kantone zu erwähnen. Im Zentrum hat dabei die Armee mit ihren Aufträgen und Leistungsprofilen zu stehen.

Zu Folie 28: Der neue Sicherheitspolitische Bericht sollte den Charakter eines «Weissbuchs» haben und eine grundsätzliche Standortbestimmung mit aussagekräftigen Szenarien beinhalten. Auf eine unnötige Detaillierung ist zu verzichten. Der Bericht, welcher etwa einen Zeithorizont von zehn bis zwölf Jahren abdecken sollte, ist regelmässig, also einmal pro Legislaturperiode, zu aktualisieren und nach etwa zehn Jahren vollständig neu zu erarbeiten.

Damit der Sicherheitspolitische Bericht eine möglichst breite politische Zustimmung findet, soll er vom Bundesrat erarbeitet und vom Parlament genehmigt werden. Das Parlament soll sich mit den Aussagen im Bericht einlässlich auseinandersetzen und diesen wo nötig anpassen und nicht nur zur Kenntnis nehmen können, damit es sich mit dem Bericht identifiziert.

Zu Folie 29: Zweck des Berichts soll letztlich die Schaffung eines tragfähigen sicherheitspolitischen Konsenses und damit die Basis für die zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente des Landes und namentlich der Armee sein. Wenn dies gelingt, ist sehr viel erreicht.

In diesem Sinne wünschen wir allen involvierten Gremien bei der Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts viel Erfolg und sichern ihnen unsere Unterstützung zu. Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und stehen Ihnen für Fragen nun gerne zur Verfügung.

## Diskussion

**Schneeberger Roger:** Sie werden nicht erstaunt sein, dass ich als Vertreter der KKJPD zur Folie 20 eine Frage stelle: Sie möchten eine klare Führung in der inneren Sicherheit. Heute sind es über weite Strecken die Kantone, die diese Führung haben. Sie möchten die Kompetenz dem Bund

zuweisen. Was spricht für diese Lösung? Müsste dann konsequenterweise die Polizeihohheit nicht auch gleich zum Bund wechseln? Wie wollen Sie diese Widersprüche auflösen?

**Schatzmann Hans:** (zu Schneeberger Roger) Die SOG anerkennt selbstverständlich die föderale Struktur der Schweiz. Sie steht dafür ein. Es geht nicht darum, das ganze System auf den Kopf zu stellen. Wir haben allerdings im Rahmen der Umsetzung der bisherigen Armeeaufgaben im Bereich der Raumsicherung festgestellt, dass diese Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen nur ungenügend geregelt ist und immer wieder zu grossen Diskussionen Anlass gegeben hat und wahrscheinlich auch weiterhin geben wird. Es ist vor allem die Frage des Übergangs der Kompetenzen, die umstritten ist. Im Rahmen des Sicherheitspolitischen Berichts sollte diese Kompetenzausscheidung geregelt oder zumindest analysiert werden. Die Idee, die Kompetenz zu verschieben, ist eine einfache Lösung – ob sie auch die richtige ist und ob sie umsetzbar ist, ist eine andere Frage. Ich bitte Sie, das noch anzuschauen. Ob die Kompetenz in einer Situation wie im Operationstypus Raumsicherung beim Bund oder bei den Kantonen liegt, spielt an sich keine Rolle. Es muss einfach klar sein, wer die Kompetenz hat. Deshalb begrüssen wir es, dass bei der Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts nicht nur Vertreter des Bundes, sondern auch Vertreter der Kantone dabei sind.

**Andrey Dominique:** Ich habe zwei Fragen:

1. Im Zusammenhang mit dem Bedrohungskatalog, den Sie uns gezeigt haben, haben Sie gesagt, dass Sie für eine klare Aufgabenzuweisung sind. Ich stelle fest, dass Sie bei der Umsetzung das Schwergewicht auf die Aufgaben der Armee legen. Müsste die Konsequenz aus Ihrem Bedrohungskatalog nicht sein, dass man sich die Priorisierung der Aufgaben nochmals überlegt? Was halten Sie von einer Umlagerung?
2. Sie haben ausgeführt, dass es aufgrund der Bedrohungen und Gefahren eine hohe Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit braucht. Wie geeignet ist die Milizarmee unter diesem Aspekt? Müsste es

nicht noch einen Sockel einer permanenten Sicherheitsorganisation geben, um die Milizarmee zu verstärken? Kann die Milizarmee relativ kurzfristig aufgeboten werden? Ist sie über längere Zeit durchhaltefähig? Ist dieses Modell überhaupt kompatibel mit unserer Gesellschaft?

**Schatzmann Hans:** (zu Andrey Dominique)

1. Zur Priorisierung der Aufgaben: Wir haben versucht, eine Richtung vorzugeben. Da die Ressourcen im Bereich Sicherheitspolitik relativ knapp sind, ist es wichtig, die Portefeuilles der verschiedenen Partner in der Sicherheitspolitik auszuscheiden. Es soll nicht jedes Instrument das Gleiche machen können. In diesem Zusammenhang sind wir der Auffassung, dass die Armee primär im Bereich Verteidigung tätig sein soll. Alles, was in einer Normallage durch die zivilen Organe erledigt werden kann, soll durch die zivilen Organe erledigt werden. Die Armee soll erst in einer Notlage zum Zuge kommen. Die Fähigkeiten der Armee müssen nach den Risiken abgestuft werden. Wir sind uns bewusst, dass die Armee nicht allen Risiken gleich gut begegnen kann. Unseres Erachtens sollte man von der Idee wegkommen, es genüge, sich auf die im Moment denkbaren Risiken einzustellen. Die Armee muss unserer Meinung nach auch in der Lage sein, dem gefährlichsten Fall gegenüberzutreten, und der gefährlichste Fall ist nach wie vor eine militärische Bedrohung. Wir müssen das Undenkbare denken. Eine militärische Bedrohung abwehren kann ausser der Armee niemand. Da nützen alle Feuerwehren und Polizeikorps dieses Landes nichts. Es braucht die Armee, und dafür muss sie gerüstet sein. Da wird man sich noch vertieft Gedanken machen müssen. Wir haben kein fertiges Konzept, wie die Aufgaben zu priorisieren sind. Ich kann Ihnen allerdings sagen, dass die SOG das bisherige Konzept für sinnvoll hält.
2. Die Frage der Bereitschaft muss im Detail analysiert werden. Gewisse Risiken können sehr rasch eintreten. Dann braucht es entsprechende Kräfte, die reagieren können. Diese Kräfte sind

bereitzustellen. Ich glaube, in der aktuellen Ausgestaltung der Armee hat man eine sinnvolle Lösung gefunden. Das Motto muss sein: Einiges sofort und der Rest später. Diese Frage muss noch genauer analysiert werden.

**Ochsner Fabian:** (zu Andrey Dominique) 2. Zur Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit: Was die Bereitschaft anbelangt, haben wir eigentlich gute Modelle, die definieren, wann welche Leistungen erbracht werden müssen. Diese Modelle scheinen mir auch für die Zukunft absolut sinnvoll zu sein. Für Situationen, in denen man aus dem Stand bereit sein muss, kommen professionelle Organisationen zum Zuge. Was das Thema Durchhaltefähigkeit betrifft, ist die SOG überzeugt, dass eben gerade die Miliz die Durchhaltefähigkeit sicherstellen kann.

**Bölsterli Andreas:** Sie haben von autonomer Rüstungspolitik gesprochen. Ich frage mich, ob es im Zeitalter der Globalisierung, der Europäischen Verteidigungsagentur usw. nicht notwendig wäre, staatliche Massnahmen zu treffen, um diese Industrie zu erhalten. Wir haben nur noch die Ruag. Wie stehen Sie zu solchen Massnahmen?

**Ochsner Fabian:** (zu Bölsterli Andreas) Ich kann Ihnen vielleicht Auskunft geben, denn ich arbeite bei der Rheinmetall Air Defence. Es geht darum, gewisse Fähigkeiten in der Schweiz zu erhalten. Wer eine Firma führt, ist zwar auch eine Frage, aber nicht die entscheidende. Die entscheidende Frage ist: Was können wir in der Schweiz machen? Dabei müssen wir Europa einbeziehen. Wenn wir die europäischen Fähigkeiten betrachten, dann kriegen wir daraus die notwendigen Möglichkeiten, uns an die Bedrohungen usw. anzupassen. Dass sich die Schweiz nicht total abschotten kann, ist klar. Ein gesunder Mix ist wahrscheinlich die beste Lösung. Wir können gewisse Fähigkeiten in der Schweiz haben und auf diese bauen. Aber gleichzeitig ist es notwendig, im europäischen Umfeld sicherzustellen, dass man rüstungstechnisch aufwachsen kann.

**VeZ Jean-Luc:** Ich möchte auf die Frage der Ressourcenknappheit zurückkommen: Wo würden Sie ansetzen, falls eine neue Verteilung der Ressourcen an die Hand genommen werden sollte? Würden Sie sagen, die Armee braucht jetzt 4 Milliarden Franken pro Jahr und danach durchschnittlich etwa 1,5 Prozent des BIP? Oder würden Sie sagen, Sie brauchen Mittel 1, Mittel 2 und Mittel 3, und erst wenn man weiss, welche Mittel zur Verfügung stehen, respektiv welche Mittel nötig sind, diese priorisiert und dann die Ressourcen verteilt?

**Schatzmann Hans:** (zu VeZ Jean-Luc) Der intellektuell redlich durchgeführte Prozess müsste sein, dass man sagt: Zuerst muss klar sein, welche Mittel benötigt werden, dann kann man über die Ressourcenverteilung sprechen. Ich glaube, selbst wenn wir heute die ganze Sicherheitspolitik neu gestalten würden, würden wir wieder bei diesem ausgewogenen Instrumentenmix landen, der sich in der Vergangenheit bewährt hat. Es braucht zivile Organe, welche die Normallage bewältigen, und daneben braucht es die schweren Mittel. Ich denke, da hat man in der Vergangenheit ein gutes System gefunden. Deshalb würden wir, wenn wir jetzt neu beginnen würden, wahrscheinlich wieder zum gleichen Ergebnis kommen. Es ist klar, dass es innerhalb dieses Instrumentenmixes aufgrund einer Risikoanalyse zu gewissen Verschiebungen kommen kann.

**Greminger Thomas:** Sie haben in Ihrem Referat Trends aufgeführt, die meines Erachtens nach Antworten im internationalen Verbund rufen. Sie haben die internationale Sicherheitskooperation klein-, die Autonomie aber grossgeschrieben. Halten Sie den Beitrag der Schweiz für einen adäquaten Beitrag angesichts der Interdependenz der sicherheitspolitischen Herausforderungen? Sind wir ein glaubwürdiger Akteur in der internationalen Sicherheitskooperation? Ist für Sie in Zukunft das Auslandengagement ein strukturbestimmender Faktor der Armee?

**Schatzmann Hans:** (zu Greminger Thomas) Wir sind der Meinung, dass der autonome Weg aufgrund der guten Erfahrung, die die Schweiz gemacht hat, grundsätzlich weiterzuführen ist. Wir haben aber deutlich unterstrichen, dass die Schweiz kooperieren soll. Kooperation ist nötig

und sinnvoll. Da gibt es verschiedene Wege, ohne gleich der NATO beitreten zu müssen. Ich bitte Sie, Kooperation in diesem Sinne zu verstehen. Was das Auslandengagement betrifft, ist es so, dass die Schweiz im Unterschied zu anderen Ländern wenig Erfahrung hat. Natürlich gibt es Einsätze, die schon lange laufen. Aber in dem Sinne, wie wir die Einsätze heute verstehen, nämlich als bewaffnete Friedensförderungseinsätze, hat die Schweiz wenig Erfahrung. Der Beitrag der Schweiz ist unseres Erachtens glaubwürdig. Die Schweiz engagiert sich mit wesentlichen Kräften. Dementsprechend soll das so weitergeführt werden. Das Auslandengagement soll für die Struktur der Armee nicht bestimmend sein. Für uns ist das eine Frage der grundsätzlichen Ausrichtung, aber auch der Ressourcen. Ich glaube, das hätte auch innenpolitisch keine Chance.

**Widmer Martin:** Zu den Kompetenzen der zivilen Partner: Sie haben ausgeführt, dass für die Bewältigung der Normallage alle Blaulichtorganisationen zuständig seien. Dann haben Sie gesagt, die Polizei sei zusätzlich zuständig für den Schutz der Bevölkerung in ausserordentlichen Lagen. Vielleicht habe ich Sie falsch verstanden. Ich bin der Ansicht, dass grundsätzlich die zivilen Behörden die Verantwortung haben. In ausserordentlichen Lagen kommen diverse Kaskaden zum Tragen, nämlich die Partner des zivilen Verbundsystems Bevölkerungsschutz. Ich möchte das hier einbringen, denn das System Bevölkerungsschutz ist sehr gut auf dem Papier, aber wir müssen es noch besser umsetzen. Mein Anliegen ist, dass das auch Eingang findet in den Sicherheitspolitischen Bericht.

**Schatzmann Hans:** (zu Widmer Martin) Wir teilen Ihre Meinung. Deshalb begrüßen wir es sehr, dass bei der Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts auch die Kantone anwesend sind. Es ist entscheidend, dass man versucht, das System Bevölkerungsschutz auch im Sicherheitspolitischen Bericht umzusetzen.

**Thalmann Anton:** Ich möchte wissen, an wem Sie Mass nehmen wollen, um zu bestimmen, wie viele militärische Mittel Sie brauchen. Im europäischen Umfeld haben wir keine Angriffsarmeen mehr. Es sind Expeditionsarmeen, die an der unruhigen Peripherie Europas eingesetzt

werden. Wie sehen sie in diesem Kontext die nötigen Kapazitäten für eine Schweizer Armee?

**Ochsner Fabian:** (zu Thalmann Anton) Die Umlagerung der Fähigkeiten der Streitkräfte, wie wir sie in Deutschland, Frankreich usw. im Moment sehen, ist eine Reaktion auf die neuen Aufgaben, die sie haben. Aber es wäre falsch zu glauben, dass die Expeditionsarmeen nicht auch einen symmetrischen Konflikt bewältigen können. Wer garantiert Ihnen, dass sich mit diesen Fähigkeiten nicht irgendetwas formiert, das dann plötzlich gegen die Schweiz steht? Wenn der grosse weltweite Frieden ausbricht, können wir die Mittel sicher herunterfahren. Das ist aber nicht der Fall. Deshalb ist das Messen am umliegenden Ausland für uns ein tauglicher Ansatz.

**Thalmann Anton:** Sollten wir nicht mehr Mittel in die Kooperation geben anstatt in die Verteidigung?

**Ochsner Fabian:** (zu Thalmann Anton) Die SOG steht klar hinter dem Kooperationsgedanken, wie er im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 etabliert worden ist. Es ist für uns völlig klar, dass wir diesen Weg weitergehen müssen.

## Angehörte

Ochsner Fabian, Oberst *Präsident AVIA (OG LW)*

Schatzmann Hans, *Präsident SOG*

Oberst i GSt

## Anhörende

Andrey Dominique, *Chef Heer, VBS*  
Korpskommandant

Bölsterli Andreas, *Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*  
Divisionär



Greminger Thomas, Botschafter Dr.	<i>Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA</i>
Schneeberger Roger	<i>Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</i>
Thalmann Anton, Botschafter Dr.	<i>Stellvertretender Politischer Direktor, EDA</i>
Vez Jean-Luc, Dr.	<i>Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD</i>
Widmer Martin, Oberst	<i>Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz</i>

# Schweizerischer Unteroffiziersverband (SUOV)

[www.suov.ch](http://www.suov.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 13. März 2009

**Homberger Rolf:** Ich danke Ihnen, dass Sie uns anhören. Dem SUOV und seinen Mitgliedern ist die aktive Mitarbeit bei sicherheitspolitischen Fragen ein grosses Anliegen.

## Einleitung

Dem SUOV gehören rund 12'000 Unteroffiziere, Offiziere und Soldaten an. Der SUOV ist mit seinen 115 Sektionen, mit 7 Regionalverbänden in allen Landesteilen vertreten und führt ca. 2800 Anlässe mit 47'000 Teilnehmern im Jahr durch (Zahlen von 2007).

Dem Zentralvorstand gehören neben den beiden Vizepräsidenten die Ressortleiter Veteranen, Information, Technisches, Ausbildung, Sicherheitspolitik und Finanzen an.

Ziele des SUOV:

- Förderung der aussendienstlichen Tätigkeit und Ausbildung;
- Stärkung des Ansehens des Unteroffiziers;
- Aus- und Weiterbildung seiner Mitglieder;
- Pflegen der Kameradschaft.

In Bezug auf die Armee und deren Sicherheitspolitik kann der SUOV mit seinen Mitgliedern als Multiplikator in der Bevölkerung wirken und sich für die Armee und deren Weiterentwicklung, z.B. in Abstimmungskämpfen, Weiterbildung usw. einsetzen.

Was den heutigen Tag betrifft, haben wir Ihre Fragen in drei Blöcke aufgeteilt: Der erste Block umfasst die Definition der Sicherheitspolitik, die Sicherheitsinteressen der Schweiz und die Schweizer Neutralität.

Im zweiten Block geht es um die Trends und Bedrohungen. Zuerst behandeln wir die Bedrohungen im Rückblick, gehen dann über zu den Bedrohungen der Zukunft und versuchen schliesslich, daraus eine Grundstrategie für die Schweiz zu entwickeln.

Im dritten Block geht es um die Aufträge der Armee. Wir möchten verdeutlichen, weshalb die Armee für uns ein wichtiger Bestandteil der Sicherheitspolitik ist.

## **Sicherheitspolitik – Definition**

Was die Sicherheitspolitik anbelangt, ist der Strukturwandel der Schweiz für uns ein sehr wichtiger Punkt. Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten vom Werkplatz und der Landwirtschaft hin zum Dienstleistungsstandort gewandelt. Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen aller Art, vor allem in der Finanzbranche, aber auch in der Technologie haben unser Land vor allem für gut ausgebildete ausländische Fachkräfte attraktiv gemacht. Faktoren wie eine hohe Lebensqualität, ein hoher Lebensstandard und nicht zuletzt auch ein hohes Sicherheitsgefühl und ebensolcher Standard tragen zum guten Ruf unseres Landes bei. Langfristige, politisch stabile Verhältnisse und der soziale Frieden sind ebenfalls Faktoren, welche zum guten Ruf unseres Landes beitragen.

## **Was versteht der SUOV unter Sicherheitspolitik?**

Unter dem Begriff der Sicherheitspolitik versteht der SUOV alle Massnahmen des Staates gegen innen und gegen aussen, welche der Schweiz und ihren Bürgern jetzt und in Zukunft politische Stabilität, innere Sicherheit, Frieden, Wachstum und wirtschaftlichen Erfolg bringen und zur Vermeidung bzw. Abwehr von Gefahren dienen.

Sicherheitspolitik ist die Definition zur Wahrung der Sicherheitsinteressen unseres Landes durch die Politik, die Sicherheit selber beginnt mit der täglichen Arbeit unserer kommunalen und kantonalen Polizeikorps, des GWK, der Feuerwehren und Zivilschutz-Einsätze und der Schweizer Armee selber.

Auch Elemente wie Umwelt-, Sozial- und Flüchtlingspolitik leisten nach unserer Auffassung wichtige Beiträge zur Sicherheitspolitik unseres Landes. Sicherheitspolitik ist also nicht ausschliesslich aus der Optik der Armee zu betrachten.

## **Sicherheitsinteressen der Schweiz**

Der SUOV sieht aufgrund seiner Analyse die folgenden nationalen Interessen:

- Das subjektive Sicherheitsgefühl der Schweizer Bürger oder auch der Eingereisten ist ein sehr wichtiges Element, das es zu schützen gilt.
- Die Unabhängigkeit, Autonomie und Souveränität der Schweiz müssen von nationalem Interesse sein.
- Unser Bildungswesen mit Hochschulen und Universitäten geniesst international einen ausgezeichneten Ruf. Deshalb haben wir auch sehr viele ausländische Studierende in der Schweiz. Ein sehr wertvolles Gut ist auch die Lehrlingsausbildung. In unserem Land können bereits sehr junge Menschen ins Berufsleben einsteigen und daneben eine schulische Weiterbildung machen. Das führt dazu, dass wir in der Schweiz einen sehr hohen Bildungsstand haben. Die Sprachen- und Kulturvielfalt der Schweiz ist ebenfalls sehr wichtig, denn sie ermöglicht es uns, schon von Kindheit an mit vielen Sprachen und Kulturen in Berührung zu kommen.
- Schützenswert sind ausserdem die Nord-Süd-Transversalen durch die Alpen, die Dienstleistungs- und Technologiestandorte wie Finanzplatz und Cern, die Standorte für internationale und humanitäre Organisationen sowie die Wasservorräte in den Alpen zur Nutzung für Energie und Trinkwasser. Letztere müssen wir unbedingt schützen, denn eine Wasserknappheit wird es in Zukunft ganz bestimmt geben.

## Die Schweizer Neutralität

Die immerwährende Neutralität der Schweiz hat nach Auffassung des SUOV einen hohen Stellenwert. Diese äussert sich seit Jahrzehnten im internationalen Engagement der Schweiz wie der seit den Fünfzigerjahren laufenden Korea-Mission bis hin zum Engagement in Kosovo. Auch die Guten Dienste der Schweiz sind auf die Neutralität unseres Landes zurückzuführen.

Das wichtige Engagement als neutrales Land darf die Schweiz also nicht aufgeben. Diesbezüglich ist die Haltung der Schweiz als neutrales Land nach unserer Auffassung etwas unscharf geworden. Damit meinen wir nicht etwa den UNO-Beitritt, sondern die manchmal «fallweise» gehandhabte Neutralität der Schweiz.

Nicht vergessen werden darf dabei die humanitäre Tradition als Depositarstaat der Genfer Konventionen und des Roten Kreuzes.

## Bedrohungen – Rückblick

Feststellbar ist eine Entwicklung weg von der bipolaren Bedrohung bis 1989 (Kalter Krieg) hin zu lokal begrenzten Kriegen wie in Afghanistan, im Irak, in Georgien, im Nahen Osten oder auf dem Balkan.

Europa ist – abgesehen vom Balkan – seit 1945 von grossen Landkriegen verschont geblieben.

Trotzdem fanden in den letzten Jahren in Europa Konflikte unterhalb der Kriegsschwelle statt:

- Nordirland mit dem Einsatz der Britischen Armee (seit kurzem im Stillstand);
- der Konflikt um das Baskenland in Spanien (noch nicht beigelegt);
- der Kurdenkonflikt in der Türkei (noch nicht beigelegt);
- die Proliferation nimmt mit der Globalisierung zu.

In den vergangenen Jahren lagen unseres Erachtens die sicherheitspolitischen Trends mit einem daraus folgenden Hauptschwergewicht in folgenden Bereichen:

- Ausbreitung der organisierten Kriminalität, namentlich aus dem Osten und Fernen Osten, mit daraus folgender «Versklavung» in den Bereichen Agrikultur und Produktion von Industriegütern.
- Innerstaatliche Konflikte haben den sicherheitspolitischen Trend der letzten Jahre ganz stark beeinflusst.
- Demographische Entwicklung: Die wohlhabenden Länder haben immer weniger Nachwuchs, die ärmeren Länder hingegen immer mehr.
- Das Problem der Migration, der Proliferation und der Naturkatastrophen sind weitere Trends, welche die Sicherheitspolitik in den vergangenen Jahren beeinflusst haben.

## **Bedrohungen – Ausblick**

Der SUOV erkennt folgende sicherheitspolitisch relevanten Trends für die kommenden Jahre:

- Cyberwar: Wir sind heute abhängig von der Informatik. Alle unsere Institutionen hängen von der Elektronik und von der Informatik ab.
- Bürgerkriege: Der SUOV geht davon aus, dass Bürgerkriege und lokal begrenzte Kriege vermehrt stattfinden werden, denn Minderheiten sind mittlerweile bereit, auch Gewalt auszuüben.
- Flüchtlingswellen aus Afrika.
- Lokale, asymmetrische Kriege und Konflikte.
- Kampf um Nahrungsmittel und der daraus resultierende Migrationsdruck.
- Bekämpfung von Schwermriminalität (Beispiel Italien mit dem Einsatz der Armee in Neapel, 2008/09); ein offenes Europa erleichtert ein rasches Verschieben der kriminellen Aktivitäten.
- Proliferation (Iran, Nordkorea); nukleare, biologische und chemische Kampfmittel können gezielt und regional begrenzt eingesetzt werden.

- Das Gefälle Arm/Reich, Nord/Süd wird sich noch stärker akzentuieren; es ist Nährboden für Extremismus und Terrorismus. Ausrüstung in Russland und in Asien.
- Umweltprobleme wie CO<sub>2</sub>-Ausstoss, Erderwärmung und daraus resultierende mögliche Naturkatastrophen.

## Grundstrategie

Daraus eine Grundstrategie für die Schweiz zu entwickeln, ist natürlich sehr schwierig. Der SUOV ist der Ansicht, dass Kooperationen mit anderen Armeen wie mit unseren Nachbarländern oder Bündnissen wie der NATO (Partnership for Peace) durchaus zweckmässig und legitim sind. Ebenso ist für den SUOV die Kompatibilität von Material, Waffen und Gerät bis hin zu standardisierten Befehlsgebungen mit anderen Armeen sinnvoll und zweckmässig.

Die Mitarbeit in multinationalen Stäben wie der beendete Einsatz von maximal vier Offizieren bei der Isaf in Afghanistan oder der Swisscoy-Einsatz in Kosovo sind ein wertvoller Beitrag der Schweiz für den Frieden.

Jedoch erachten wir einen Beitritt zum NATO-Bündnis als nicht notwendig – dies, weil die Schweiz als neutrales Land keinem militärischen Bündnis beitreten darf.

Die Schweiz als neutrales Land muss eine grösstmögliche Autonomie und Souveränität bewahren. Auf politischer Ebene muss sie fähig sein, die im Zusammenhang mit der Finanzkrise lancierten Verbalangriffe auf unser Land und unser Finanzsystem entsprechend parieren zu können. Die Schweiz hat in der Vergangenheit bereits den Fehler gemacht, gewisse Verbalangriffe zu unterschätzen – auch die haben Milliarden gekostet.

## Aufträge der Armee

Die Armee ist ein unerlässliches Mittel innerhalb der Sicherheitspolitik, sowohl nach innen wie nach aussen.

Der SUOV ist der Ansicht, dass die Schweizer Armee eine möglichst grosse Autonomie bewahren soll. Dazu müssen ihr aber die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden:

- Der Schweizer Armee sollen für ihre verfassungsmässigen Aufträge die finanziellen Mittel von rund 4,5 Milliarden Franken zustehen und zur Verfügung gestellt werden.
- Die Schweizer Armee muss über adäquate Lufttransportmittel verfügen (Transportflugzeug).
- Für den Luftpolizeidienst muss die Tiger-Flotte ersetzt werden (TTE).
- Die allgemeine Wehrpflicht muss verankert bleiben.

Der SUOV ist überzeugt, dass die derzeitigen Aufgaben der Schweizer Armee richtig definiert sind. Jedoch hat sich die Gewichtung von der Verteidigung unseres Landes hin zur Unterstützung der zivilen Behörden verlagert. Dies entspricht der Grundtendenz der möglichen Bedrohungen. Der SUOV ist aber der Ansicht, dass Bewachungsaufgaben wie Amba Centro (über eine so lange Dauer von über zehn Jahren) nicht Aufgabe der Armee sein kann. Hier muss die Politik zwingend eine geeignete Antwort finden – entweder mit dem Aufbau eines nationalen Botschafts- und Infrastrukturschutzes, wie ihn die Stadt Bern mit ihrer Polizeiabteilung Botschaftsschutz kennt oder gleich einer bundeseigenen Polizeitruppe. Der Botschafts- und Infrastrukturschutz könnte auch die Bewachung der Kernkraftwerke übernehmen; diese Bewachung müsste dann nicht den Betreibern überlassen werden.

Der SUOV ist der Ansicht, dass die Aufgaben der Armee gemäss Artikel 1 des Militärgesetzes richtig definiert sind und die Aufgaben einer modernen Armee abdecken. Gleichzeitig erwartet der SUOV jedoch eine Konzentration der Kräfte auf die wichtigsten Aufträge, welche unter Ziffer 3 Buchstaben a und b aufgeführt sind, gefolgt von der Erhaltung der Verteidigungsfähigkeit sowie eine klare Abgrenzung der Aufträge.

So sind wir der Ansicht, dass die Armee vermehrt der Ausbildung ihrer AdAs Rechnung tragen und die Anzahl geleisteter Assistenzdienst-



tage reduzieren sollte. Einsätze zugunsten ziviler Sportanlässe sind unserer Ansicht nach kein Auftrag der Armee und somit klar auszugrenzen. Hingegen sollte die Armee vermehrt den Einsatz bei Natur- oder technischen Katastrophen im Waffenverbund, die Raumsicherung und die Verteidigung üben.

Es muss wieder ein militärischer Informationsdienst gebildet und aufgebaut werden, denn «intelligence is the first line of defence». Ein militärisches Informationsnetz kann und muss mit zivilen Netzen zusammenarbeiten, sieht aber aus der Perspektive der Sache andere und weitere Gefahren.

## Die Armee – ein wichtiger Bestandteil der Sicherheitspolitik

Der SUOV ist der Ansicht, dass die Schweizer Armee als Milizarmee bestehen bleiben soll. Dies hat sich bewährt. So leistet jeder dienstleistende Schweizer Bürger seinen Beitrag zum Gemeinwohl unseres Landes und garantiert so die Verankerung der Armee in der Gesellschaft. Andere Formen wie Profiararmee, andere Wehrdienstmodelle oder eine Erhöhung der Durchdiener usw. lehnt der SUOV klar ab. Die Ableistung von Militärdienst fördert den Gemeinschaftssinn sowie das Verantwortungsbewusstsein und leistet einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Souveränität und Unabhängigkeit unseres Landes.

Der Bürger-Soldat ist mit dem Thema der militärischen Verteidigung direkt konfrontiert und trägt somit aktiv zum Erhalt eines in der Bevölkerung unerlässlichen Wehrwillens bei.

Des Weiteren profitiert die Armee vom hohen Ausbildungsstand ihrer Soldaten durch ihre zivilen Aus- und Weiterbildungen.

## Diskussion

**Andrey Dominique:** Sie haben bei der Definition der Sicherheitspolitik vom Strukturwandel der Schweiz gesprochen, Sie haben aber nicht vom Wandel in der Gesellschaft gesprochen. Wir stellen allgemein fest, dass die Gesellschaft immer mehr konsumiert; sie will auch immer

mehr Sicherheit konsumieren, will aber immer weniger dazu beitragen. Im Milizsystem sind es knapp 30 Prozent eines Jahrgangs, die anderen konsumieren nur. Wie sehen Sie diesen Wandel? Wir stellen gleichzeitig fest, dass der Sicherheitsbedarf konstant hoch ist. Wird das Milizsystem dem noch gerecht oder nicht?

**Homberger Rolf:** (zu Andrey Dominique) Was den gesellschaftspolitischen Aspekt anbelangt, sind wir uns einig. Es ist eine Tatsache, dass wir in einer Konsumgesellschaft leben, die konsumiert und immer und sofort konsumieren will. Das ist das «Supermarktdenken», wie wir es nennen. Es ist heute viel leichter als früher, unangenehme Sachen zu delegieren: Die Erziehung der Kinder überlässt man der Schule, denn es ist leichter, den Lehrer zu kritisieren, als sich selber ein paar Gedanken zu machen. Die Pflege der alten Menschen überlässt man den Pflegeheimen, denn wenn man sie zu Hause pflegen würde, wäre das ja nur eine Last. Das Wertedenken in unserer Gesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten enorm entwickelt, eben hin zu diesem «Supermarktdenken». Es ist auch eine Tatsache, dass der Bürger Sicherheit will, aber nichts dafür tut. Wir sind der Ansicht, dass eine grundsätzliche Information über die Gefahren und Risiken, die auf uns zukommen, den Wehrwillen wieder stärken könnten. Wenn wir es weiterhin zulassen, dass der Bürger alles delegiert, werden wir zu einer Wehrdienstarmee kommen, bei der man einmal im Leben kurz seine Pflicht erfüllt und dann nie wieder. Der SUOV hält am Milizgedanken fest. Wir müssen dem Bürger vor Augen führen, worum es eigentlich geht. Die «Tagesschau» informiert täglich und zeigt die Bilder aus Palästina, aber es ist nur ein Konsumieren – passieren tut nichts. Gegen diese gesellschaftlichen Phänomene können wir nicht viel unternehmen, wir können nur informieren.

**Greminger Thomas:** Sie haben verschiedene Gefahren aufgelistet, aber bei den Instrumenten fokussieren Sie fast ausschliesslich auf die Armee und deren autonomen Einsatz. Bei welchen Gefahren könnte die Armee wirklich eine Antwort geben und bei welchen müsste die Antwort im internationalen Verbund geleistet werden? Wenn wir davon ausgehen, dass viele dieser Gefahren im internationalen Verbund angegangen werden

müssen, dann sollten wir hier auch einen Beitrag leisten. Was halten Sie von der internationalen Sicherheitskooperation?

**Homberger Rolf:** (zu Greminger Thomas) Wir hatten sehr wenig Zeit, um uns auf diese Anhörung vorzubereiten. Deshalb haben wir uns auf die Armee konzentriert. Der SUOV steht der Armee sehr nahe. Wir konnten und wollten unsere Zeit nicht in weitere Gedanken wie Zivilschutz, Diplomatie usw. investieren. Was den autonomen Einsatz der Armee betrifft, möchte ich Ihnen ein Beispiel unter dem Motto «think the unthinkable!» geben: Gehen wir davon aus, dass es in einem europäischen Land bis zum Jahr 2015 eine Mehrheit einer uns fremden Religion gibt. Zum Teil besitzen sie das Bürgerrecht dieses Landes, zum Teil nicht. Eines Tages sagen sie: wir sind im nationalen Parlament ungenügend repräsentiert, wir setzen uns nun auch mit Gewalt durch! Die wirtschaftliche Krise hält an, in den Vororten von Grosstädten gibt es weiterhin Zündstoff, das Land hat nun eine neue Regierung, und wie die umliegenden Länder reagieren, wissen wir nicht. Spinnen wir das Szenario ein bisschen weiter! Die neue Regierung in diesem Land ist der Meinung, dass die Gelder, die in der Schweiz liegen, ihr gehören. Sie setzt ihre Armee in Bewegung und nimmt Teile unseres Landes ein. Wer könnte der Schweiz helfen? Solche Gedanken führen uns zum Schluss, dass die Schweizer Armee autonom bleiben, aber im Ausland kooperieren muss. Die Kooperation mit anderen umliegenden Armeen muss stattfinden. Das ist für uns auch zur Informationsgewinnung enorm wichtig.

**Thalmann Anton:** Ich muss sagen, Sie haben eine Phantasie, die für uns durchaus anregend ist. Erlauben Sie mir, Ihnen zwei Fragen zu stellen: Die erste Frage ist eine maliziöse und betrifft die «fallweise» gehandhabte Neutralität, von der Sie gesprochen haben. Können Sie mir die Diskussion beschreiben, die Sie in diesem Zusammenhang in Ihrem Verband hatten? Die zweite Frage betrifft die Anrechnungsfähigkeit von Auslandseinsätzen an die obligatorische Dienstpflicht. Könnten Sie das befürworten? Würden Sie in einer allfälligen Referendumskampagne eine entsprechende Gesetzesänderung unterstützen?

**Homberger Rolf:** (zu Thalmann Anton) Was Ihre erste Frage betrifft, möchte ich mit dem Piratenbeispiel antworten: Wie können wir gegenüber einem Land wie Sudan neutral bleiben, wenn wir gleichzeitig unsere Armee auf Schiffen einsetzen? Ein Schiff hat eine Flagge, die das nationale Territorium darstellt.

Dieses Beispiel ist für mich eine «fallweise» gehandhabte Neutralität. Wir dürfen nicht zulassen, dass auch die Neutralität zu einem Konsumgut wird. Zu Ihrer zweiten Frage: Was die Auslandseinsätze anbelangt, habe ich viele Erfahrungen gemacht. Ich muss sagen, diese Auslandseinsätze haben mich weitergebracht. Für mich sind diese Einsätze eine Art Weiterbildung. Ich bin aber gegen ein Obligatorium. Ich finde es besser, wenn man es mit Überzeugung tut. Sollte unsere Armee Wiederholungskurse im Ausland machen, könnte ich das unterstützen – aber es soll kein Obligatorium sein.

**Thalmann Anton:** Bei der Übung «Atalanta» ist die Überlegung, dass die Neutralität kein Problem ist, weil es ja ein UNO-Mandat gibt. Ausserdem sind es keine Staaten, die dort aktiv sind, sondern Piraten. Es geht übrigens nicht um Sudan, sondern um Somalia. Dort gibt es eine machtlose Regierung, die einfach froh ist, wenn jemand kommt und Ordnung schafft. Deshalb steht diese Frage nicht im Neutralitätskontext. Was die zweite Frage betrifft, haben Sie mich falsch verstanden. Ich wollte wissen, ob die Auslandseinsätze an die obligatorische Dienstpflicht angerechnet werden können.

**Homberger Rolf:** (zu Thalmann Anton) Was das UNO-Mandat betrifft, habe ich Zweifel, ob ein solches Mandat einfach unsere Neutralität aushebeln darf. Zu Ihrer zweiten Frage: Ich finde, ein freiwilliger Auslandseinsatz sollte an die Dienstpflicht angerechnet werden können. Für Berufsmilitärs sollte ein Auslandseinsatz meines Erachtens sogar karrierefördernd wirken.

**Thalmann Anton:** Wir haben doch dem UNO-Beitritt zugestimmt und damit auch der UNO-Charta. Ist das nicht rechtens?

**Homberger Rolf:** (zu Thalmann Anton) Ja, wir sind der UNO beigetreten, aber deshalb sollten wir nicht unsere Neutralität aufgeben.

**Schneeberger Roger:** Sie haben in Ihren Ausführungen den Fokus auf die Armee gelegt. Aber die Armee bewegt sich ja nicht im luftleeren Raum – in der Sicherheitspolitik gibt es auch noch die zivilen Partner. Sind die Schnittstellen zwischen den zivilen Partnern und der Armee Ihrer Meinung nach hinreichend klar definiert? Welche Aufgaben haben wir bei der Überarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts zu lösen?

**Homberger Rolf:** (zu Schneeberger Roger) Die Übung «STABILO» hat aufgezeigt, wo die Probleme der Schnittstellen sind. Ich glaube, daran sollte man arbeiten. Der Sicherheitspolitische Bericht sollte die Kooperation auch im Innern klar definieren. Daraus sollte sich ergeben, wer welche Aufgaben zu übernehmen hat. Wie Sie wissen, ist die Durchhaltekraft der Polizeikorps sehr gering – zwischen zwei und vier Tagen. Entweder sollte man die Durchhaltekraft der Polizeikorps erhöhen oder aber dafür sorgen, dass die Armee so schnell wie möglich übernehmen kann.

**Bölsterli Andreas:** Zur Bereitschaft der Armee: Nehmen wir an, die Armee würde im Schulterschluss eingesetzt – wie stellen Sie sich dann die Verfügbarkeit vor? Sie plädieren ja eher für eine Reduktion im Bereich der Durchdiener. Sehen Sie eine Möglichkeit, dass die Bereitschaft angepasst werden kann? Sie haben in Ihren Ausführungen den Autonomieanspruch erwähnt. Gleichzeitig haben Sie betont, dass auch die Verteidigung geübt werden müsse. Könnten Sie mir Ihr Verständnis von Autonomie noch etwas klarer darlegen?

**Homberger Rolf:** (zu Bölsterli Andreas) Die Bereitschaft der Armee muss immer gewährleistet sein. Wir fahren unsere Informationsdienste auf ein Minimum herunter. Ich weiss nicht, wie wir dann sehen wollen, ob ein Konflikt auf uns zukommt oder nicht! Der Wehrmann muss bereit sein, solange er eingeteilt ist. Auf einen asymmetrischen Konflikt müssen wir schnell reagieren können. Da geht es nicht um Monate, sondern um Tage. Ob wir unsere Leute dann so schnell mit einem Marschbefehl versorgen

können, weiss ich nicht. Aber darauf müssen wir hinzielen. Mit Autonomie der Schweizer Armee meine ich, dass wir uns in unserem Land nicht nur verteidigen – das konnte man schon im Zweiten Weltkrieg nicht.

**Andrey Dominique:** Der SUOV sagt, die Bereitschaft der Armee müsse immer gewährleistet sein. Das gilt meines Erachtens für den Verteidigungsfall. Aber ist die Armee in ihrer Milizkonzeption bereit, kurzfristig aufgeboten zu werden, um die Verstärkungsaufgabe für die Sicherheit des Landes wahrzunehmen?

**Schneeberger Roger:** Ich möchte eine Anschlussfrage stellen: Nehmen wir an, wir haben eine Terrorbedrohung, die mehrere Monate andauert. Wie machen Sie das mit der Milizarmee? Ziehen Sie die Leute dann so lange von ihren Arbeitsplätzen ab? Wären die Durchdienermodelle für solche Situationen nicht hilfreicher?

**Hess Andreas:** (zu Andrey Dominique und Schneeberger Roger) Die Miliz muss der Grundgedanke sein. Was das Durchdienermodell betrifft, sehen wir folgendes Problem: Wenn wir den Durchdienerbestand erhöhen, können wir die Bataillone nicht mehr alimentieren. Aber grundsätzlich sind wir für das Durchdienermodell.

**Andrey Dominique:** Ich möchte auf die Frage von Herrn Schneeberger zurückkommen: Ist die Wirtschaft bereit, ihre Leute für Milizaufträge zur Verfügung zu stellen?

**Homberger Rolf:** (zu Andrey Dominique) Ich glaube, das hängt sehr stark mit dem subjektiven Sicherheitsbedürfnis zusammen. Wenn die Sicherheit auf dem Spiel steht, ist der Bürger bereit, zur Wahrung der Sicherheit beizutragen. Wir dürfen nicht davon ausgehen, dass der Bürger nicht bereit sei, sich zu verteidigen. Und wenn er die Bedrohung nicht spürt, müssen wir den Bürger aufklären und ihm klar sagen, warum er kommen muss.

**Catrina Christian:** Wie stehen Sie zum Aufwuchskonzept? Ist der Aufwuchs für Sie wünschbar oder eher ein notwendiges Übel?

**Homberger Rolf:** (zu Catrina Christian) Aufwuchs heisst, dass ich auf eine Reserve zählen kann. Wenn ich aber keine Reserve habe, ist das Aufwuchsmodell obsolet. Ich kann nur etwas zum Wachsen bringen, wenn ich gesät habe. Wenn ich die Samen wegschmeisse, kann ich nichts mehr pflanzen. Bei einer Bedrohungsabnahme muss ich zurückfahren können, und bei einer Bedrohungszunahme muss ich hochfahren können. Wenn man zurückfährt, muss man aufpassen, dass man nicht zu viel wegschmeisst, denn das könnte nachher fehlen.

**Schneeberger Roger:** Sie entwerfen die Idee einer bundeseigenen Polizeitruppe, die kritische Infrastrukturen bewacht. Auf welche Lage richten Sie diese Truppe aus – auf die normale oder auf die ausserordentliche? Wie würden Sie diese Truppe personell dotieren?

**Homberger Rolf:** (zu Schneeberger Roger) Die Leute, die eine Bewachungsaufgabe wahrnehmen, müssen das schlimmste Szenario bewältigen können. Daraus ergibt sich dann die Truppenstärke. Das GWK ist für mich ein gutes Vergleichsbeispiel: Das GWK schützt unsere Grenzen und kontrolliert die Einreisenden. Entsprechend würde ich auch ein Polizeikorps für die Bewachung der kritischen Infrastrukturen sehen.

**Schneeberger Roger:** Für die Bewachung der kritischen Infrastrukturen (Kernkraftwerke, Nationalbank usw.) müssten Tausende von Leuten eingesetzt werden. Sehen Sie das auch so?

**Homberger Rolf:** (zu Schneeberger Roger) Ja, dass es für die Bewachung viele Leute braucht, ist klar. Die Frage, wie diese Objekte bewacht werden müssen, haben wir uns nicht gestellt. Man weiss aber heute, wie viele Leute es braucht, die von der Armee für diese Aufträge abgezogen werden.

## Angehörte

Hess Andreas

*Chef Information SUOV*

Homberger Rolf

*Zentralpräsident SUOV*

## Anhörende

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Bölsterli Andreas,  
Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*



# WIRTSCHAFTSVERBÄNDE

# Economiesuisse und Arbeitgeberverband

[www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch)

[www.arbeitgeberverband.ch](http://www.arbeitgeberverband.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 3. April 2009

**Pletscher Thomas:** Kernaufgabe von economiesuisse ist die Mitgestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene, wobei die Schwergewichte bei der Aussenwirtschafts-, der Finanz- und Steuer-, der Bildungs- und Forschungs-, der Energie- und Umwelt- sowie der Infrastrukturpolitik liegen. Entsprechend behandeln wir die Fragen der Sicherheitspolitik unter diesen Aspekten, nicht eigenständig als umfassendes Thema. Dies stellt jedoch die Wichtigkeit der Probleme keineswegs in Abrede sondern soll unsere Perspektive offenlegen. Wir haben im weiteren eine traditionelle Aufgabenteilung mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband, weshalb ich angeregt habe, dass dessen Direktor ebenfalls an dieser Anhörung teilnehmen kann.

**Daum Thomas:** Unsere Kernthemen sind das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und die Sozialpolitik, sodass es letztlich stets um Personen geht, die in einem unselbstständigen Arbeitsverhältnis stehen, wobei wir die Arbeitgeberschaft vertreten. Die Sicherheitspolitik hat sich immer in unserem Gesichtsfeld bewegt, sodass die Sicherheitspolitik wie für economiesuisse ein uns begleitendes Thema darstellt. Traditionell haben wir einen intensiven Kontakt mit der Armee und dem Vorsteher des VBS gepflegt, um die spezifischen Fragen rund um die Milizorganisation, d.h. mit dem Abstellen von Arbeitskräften zuhanden der Sicherheitsorgane, zu klären.

## Was sind aus unserer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5 bis 10 Jahre?

**Pletscher Thomas:** Wir stellen eine wachsende Unsicherheit und eine vernetzte Bedrohungslage fest. Während vor 20 Jahren die Verhältnisse vielleicht klarer waren, ist die heutige Konfliktlage vielfältiger und auch vielschichtiger. Wir stellen auch fest, dass Konflikte in einem zivilen Umfeld stattfinden; es kann in vielen Fällen nicht mehr von einer klaren Trennung zwischen militärischer Bedrohung und zivilem Bereich gesprochen werden, was für die Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen erhebliche Konsequenzen hat.

Aktuell ist eine Ausdehnung des Terrorismus festzustellen, eine Ausdehnung, die bis in westliche Zentren reicht. Dieser Terrorismus wird mittlerweile auch von internen Konflikten aus den westlichen Ländern geschürt. In diesem Zusammenhang fasse ich den Begriff Terrorismus sehr weit und meine damit Gewaltanschläge auf Infrastrukturen und Strukturen unserer Gesellschaft. Zweifelsohne muss eine Zunahme des internationalen Terrorismus konstatiert werden, denkt man insbesondere an die aktuelle direkte Bedrohung der Handelsrouten.

Neben dieser Entwicklung bestehen weiterhin auch klassische Kriege, die sich in gar nicht allzu weiter Entfernung abspielen.

Von besonderer Bedeutung sind die Bedrohung der Kommunikations- und Informationssysteme sowie die wachsende Verletzbarkeit der Infrastrukturen. Allein schon aus diesem Grund muss man von einer umfassenden Analyse der Sicherheitsbedrohungen ausgehen.

Wir stellen auch einen wachsenden Nationalismus fest, der mit einer Tendenz zu stärkerem Protektionismus einhergeht; die Finanz- und Wirtschaftskrise wird diese Tendenz verstärken und uns vor wachsende Herausforderungen stellen.

Zudem stellt man im näheren europäischen Umfeld ein Zerfallen von Staaten in kleinere Staaten fest; kombiniert mit dem wachsenden Nationalismus und internen Konflikten führt dies zu wachsender Unsicherheit.

## Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner?

**Pletscher Thomas:** Ich gehe bei der Beantwortung dieser Frage auf diejenigen Bedrohungen und Gefahren ein, die einen Einsatz der Mittel und Personen, der über das normale Mass hinausgeht, erfordern:

Eine im Vordergrund stehende und dauerhaft bestehende Bedrohung der Schweiz sehen wir in Umwelt- und Naturkatastrophen. Der Klimawandel beeinflusst sicherlich diese Entwicklung, wobei man einsehen muss, dass die dortigen Einflussmöglichkeiten derart langfristig sind, dass man wohl nicht mit klimapolitischen Massnahmen die Lawine des nächsten Tages verhindern kann.

Den Ausfall von strategischer Infrastruktur sehen wir als wichtige Bedrohung für die Sicherheit der Schweiz, insbesondere Attacken auf die zentralen Informationssysteme, unabhängig davon, ob das Ziel der Attacken der Staat oder die privaten Nutzer sind.

Zu nennen wären auch terroristische Anschläge auf Grossanlässe in der Schweiz oder im Ausland, bei welchen die Schweiz – Touristen, Geschäftsleute oder auch Anlagen im schweizerischen Besitz – Ziel der Anschläge wären.

Wir sehen auch eine Gefahr im Übergreifen und in den Auswirkungen von regionalen Konflikten, die zu Kriegen eskalieren. Auch wenn dabei unsere unmittelbaren Nachbarländer nicht im Vordergrund stehen, muss man die Einsatzmöglichkeiten moderner Waffen bedenken. Es gibt Konfliktherde, die sich in mittlerer Reichweite befinden.

Die Bedrohung kann durch eine überraschende Konfrontation – terrestrisch wie in der Luft – stattfinden. Es ist allerdings schwierig, über die Wahrscheinlichkeit solcher Konfrontationen zu spekulieren. Sollte aber eine solche Konfrontation stattfinden, ist die Wirkung einer solchen relativ gross.

Generell ist die Wirtschaft verletzlich: In diesem Zusammenhang muss an die Versorgungsnetze für beispielsweise Gas oder für Informationen gedacht werden. Staatliche Einzelmassnahmen gegen Vertreter von Schweizer Unternehmen im Ausland – ich spreche hier auch den Fall Libyen an – sind aus Sicht einer international vernetzten Wirtschaft,

die auf die Sicherung des Marktzugangs orientiert ist, eine schwierige Herausforderung, selbst wenn sie gesamtwirtschaftlich nur als punktuelle Ereignisse wahrgenommen werden mögen.

**Daum Thomas:** Aus Sicht der Unternehmer möchte ich ebenfalls auf Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz hinweisen:

Bei der Vernetzung der Wirtschaft hat sich in den vergangenen 20 Jahren ein drastischer Wandel vollzogen, wonach die Wirtschaften grenzüberschreitend so stark vernetzt sind, dass viele Wertschöpfungsketten etwa dreimal um die Welt gehen, bevor sie in einem Endprodukt in der Schweiz enden. Daher ist die Sicherung der Handelswege sehr wichtig. Auch die Kommunikations- und Informationssysteme sind eine Gefährdungsfläche, weil man mit einem minimalen Aufwand eine maximal (schädliche) Wirkung erzielen kann; zusehends muss man sogenannte Fun-Attacks abwehren, die nicht unbedingt einen ideologischen Hintergrund haben.

Bezüglich der Humanressourcen möchte ich weitere, spezifische Bedrohungen und Gefahren nennen: Krankheiten und Pandemien gefährden die Produktionskraft unserer Unternehmen. Wir sind auf gesunde Arbeitskräfte angewiesen. Die Gesundheit am Arbeitsplatz wird durch moderne Entwicklungen besonderen Gefahren ausgesetzt, denkt man beispielsweise an die Verbreitung von Krankheiten und die Gefährdung von Geschäftsreisenden. Bei Pandemien ist es wichtig, dass man eine gewisse Wirtschaftsleistung aufrechterhalten kann; solche Szenarien sind für uns von grosser sicherheitspolitischer Relevanz.

Wir sollten uns von Massenmigrationerscheinungen nicht überraschen lassen müssen.

Generell sind soziale Unruhen als mögliche Bedrohungen auch für die Wirtschaft von erheblicher Bedeutung. In der Schweiz sind wir zwar in einer guten Position; wir dürfen uns aber nicht in der falschen Sicherheit wiegen, dass solche Unruhen in der Schweiz überhaupt nicht möglich wären.

Der Transfer von nationalen oder ethnischen Konflikte in die Schweiz mag momentan nicht besonders aktuell sein, stellt aber eine mögliche Gefahr dar.

Rund 22 Prozent der Arbeitnehmer sind Ausländer, unter anderem Grenzgänger. Nur schon aufgrund der Quantität spielen diese Personen eine entscheidende Rolle für die Wirtschaftsleistung der Schweiz. In Krisen ist die Sicherstellung der entsprechenden Verfügbarkeit dieser Arbeitskräfte sehr wichtig. Sollte es beispielsweise zu einem klassischen Konflikt kommen, sehen wir Probleme bei der Besetzung von Schlüsselstellen. Zu denken ist beispielsweise an die Blockade der Grenzen, welche zur Folge hätte, dass die vielen Grenzgänger nicht mehr an ihre Arbeitsstelle kommen könnten. Diese Risiken sind für die Verfügbarkeit der nötigen Arbeitskräfte von Relevanz.

## Was verstehen wir unter Sicherheitspolitik?

**Pletscher Thomas:** Die Sicherheitspolitik ist sicherlich eine zentrale Aufgabe des Staates, wobei es sich zweifelsohne um eine Querschnittsaufgabe handelt; sie ist grenzüberschreitend im weiteren Sinne, da sie letztlich auch in einem internationalen Kontext gesehen werden muss. Gewisse Elemente der angesprochenen Gefahren und Bedrohungen können nicht innerhalb unserer Grenzen bewältigt werden. Die Sicherheitspolitik kann also nicht an der Grenze haltmachen.

Die Sicherheitspolitik setzt eine laufende und umfassende Lagebeurteilung voraus. Im Vordergrund stehen unseres Erachtens die Sicherstellung von Führung und Kommunikation über alle Ebenen, die Vernetzung von öffentlichem und privatem Bereich und die entsprechenden Umsetzungsmassnahmen.

Die Sicherheitspolitik muss heute im zivilen Umfeld umgesetzt werden. Man kann nicht alles der Sicherheitspolitik unterordnen, da es sich um eine Daueraufgabe und nicht um eine Ad-hoc-Aufgabe handelt.

Die Sicherheitspolitik setzt auch die Bereitstellung von Mitteln voraus. Die Verhältnismässigkeit zwischen Bedrohungsszenarien und den anderen Aufgaben ist zu wahren.

## Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?

**Pletscher Thomas:** Ausgangspunkt muss die Wahrung der Unabhängigkeit und der Integrität sein. Das betrifft Personen, Land, Güter und Investitionen. Gerade im Lichte der internationalen Vernetzung ist diese Aussage, die zunächst banal scheinen mag, mit einer grossen Herausforderung verknüpft.

Die Sicherheit in der Schweiz ist ganz klar ein Standortfaktor, auch für die Ansiedlung ausländischer Unternehmen. In diesem Sinne ist Sicherheitspolitik nicht einfach ein Hobby der Kalten Krieger, sondern stellt einen wesentlichen wirtschaftlichen Faktor dar. Die Sicherung von Infrastruktur, die Versorgungssicherheit wie auch der Marktzugang zu Waren sind für unsere wirtschaftliche Tätigkeit absolut zentral.

Bei der Frage nach den Mitteln werden wir auf diesen Aspekt zurückkommen. Wir möchten aber schon jetzt festhalten, dass die Sicherheitsinteressen der Schweiz nicht nur durch die Armee gewahrt werden müssen und können.

**Daum Thomas:** Auch Naturgefahren können sich auf die Wirtschaftstätigkeit auswirken, da solche Gefahren Betriebe direkt betreffen können, oder indirekt, indem beispielsweise die Mobilität der Arbeitnehmenden eingeschränkt wird. Die Bannung von Naturgefahren ist selbstverständlich zu nennen, wenn es generell um den Schutz der Bevölkerung geht.

Sicherheit und Stabilität sind vor allem für unseren Dienstleistungssektor, insbesondere für die Finanzdienstleistungen, eine prioritäre Voraussetzung, um am Markt Erfolg zu haben. Dies gilt ebenfalls für die Industrie, die ihren Wettbewerbsvorteil nicht primär durch tiefere Preise, sondern durch die kontinuierliche Qualität und die terminliche Verlässlichkeit erarbeitet. In instabilen Verhältnissen würde auch die Verlässlichkeit der Industrie infrage gestellt. Zudem drückt ein Land, das als instabil gilt – was nicht immer an Fakten gemessen wird –, nicht das beste Label auf die Produkte, die hier produziert werden.

Der Schutz von Schweizer Geschäftsleuten im Ausland wird immer wichtiger, da mit der Globalisierung eine intensive Geschäftsreisetätigkeit unabdingbar geworden ist. Man muss zu den Kunden gehen, gerade in

der jetzigen Zeit, um die vorhandene Nachfrage abschöpfen zu können. Wenn sich Schweizer Geschäftsleute in gewissen Regionen nicht mehr bewegen könnten, wäre dies für die Kundenpflege und die Akquisition von Aufträgen von Nachteil.

### **Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

**Pletscher Thomas:** An erster Stelle möchte ich bei der Beantwortung dieser Frage die Flexibilität beim Einsatz der Mittel nennen.

Es braucht eine nationale und internationale Vernetzung der verschiedenen Mittel wie politische, diplomatische, militärische, polizeiliche und private Mittel. Dies setzt, was die Schweiz betrifft, auch eine Vernetzung über die politischen Grenzen hinweg voraus; dies setzt aber auch eine internationale Vernetzung der Schweiz voraus. Dies setzt zudem auch eine Vernetzung der staatlichen Mittel mit den Mitteln der Wirtschaft voraus. In diesem Sinne danke ich auch, dass wir zu dieser Anhörung eingeladen worden sind.

Die Handlungsfreiheit muss gewahrt sein durch Konflikt-Vorbereitung, zu welcher die Beschaffung von Informationen, das Denken in Szenarien, die Sicherstellung der Führung und die Bereitstellung der notwendigen Mittel gehören.

**Daum Thomas:** Es ist unabdingbar, dass man gewisse Routinehandlungen einübt. Die Erfahrung zeigt, dass insbesondere bei plötzlichen Ereignissen der Rückgriff auf eingeübte Routinehandlungen ganz entscheidend ist.

Man muss aber berücksichtigen, dass ein bestimmter Trade-off zwischen den Kosten der Vorbereitung, der Prävention, und dem Nutzen dieser Prävention besteht. Ich denke da nicht zuletzt an die Einberufung von Arbeitskräften in das Milizsystem; diesen Trade-off gilt es zu optimieren.

Die Sicherheitspolitik muss berücksichtigen, dass sie in einem zivilen Umfeld eingebettet ist. Wir müssen auf die verfügbaren Ressourcen



Rücksicht nehmen, insbesondere wenn es um die Besetzung von Schlüsselstellen geht, die auch in Krisenzeiten besetzt sein müssen. Dabei geht es auch um die Integration und Koordination aller Mittel wie Armee, Polizei, Feuerwehr und Bevölkerungsschutz. Die Klaviatur der Instrumente ist möglichst breit anzulegen, um der heutigen Komplexität Rechnung tragen zu können.

Unabdingbar ist auch eine minimale Autonomie in der Rüstungsindustrie. Wir sind darauf angewiesen, dass wir eine gewisse Kompetenz im Land behalten; wir sind aber insbesondere darauf angewiesen, hierdurch als Partner im Bereich der Rüstung ernst genommen zu werden. Dazu müssen wir gewisse Basistechnologien beherrschen, was nicht ohne ein Minimum an Rüstungsindustrie möglich ist.

Es muss eine strategische Forderung sein, dass man die Truppe, ihre Logistik, ihre Führung – wobei ich mit «Truppe» die personellen Ressourcen im Allgemeinen meine – im Auge behält, die mit einem möglichst geringen administrativen Aufwand unterlegt ist. Die Wirkung an der Front sollte primär im Fokus stehen.

## Welchen Stellenwert hat die Neutralität?

**Pletscher Thomas:** Die Neutralität ist ein zentraler Standortfaktor der Schweiz, den es zu bewahren und weiterzuentwickeln gilt. Neutralität ist kein stand-alone-Produkt oder ein Dogma, sondern hat effektiv eine wirtschaftliche Bedeutung. Die Neutralität bietet aber keine Garantie auf Sicherheit weder vor Naturgefahren noch vor Terrorismus; sie schliesst Parteinahme aus, nicht aber Kooperation und internationale Solidarität.

## Aufgaben der Armee

**Pletscher Thomas:** Die Aufgaben der Armee sind unserer Ansicht nach immer noch treffend in der Bundesverfassung umschrieben. Die Armee ist aber einfach das grösste Machtmittel des Staates, sodass sie diesem Anspruch, insbesondere im Zusammenspiel mit den anderen sicherheitspolitischen Mitteln, auch nachkommen können muss.

Die Hauptstärke der Armee besteht in der Führungsstärke, der Reaktionsfähigkeit und der Vorbereitung auf eine nicht vorstellbare Bedrohungslage.

**Daum Thomas:** Wenn man an andere Bedrohungen denkt, ist die Armee sicherlich auch dasjenige Instrument, das auf der höchsten Professionalitätsstufe arbeitet. Bei diesem vergleichenden Urteil denke ich nicht an die Polizei oder die Feuerwehr, die in ihrem spezifischen Einsatzgebiet hochprofessionell arbeiten, sondern an andere Ressourcen, welche die öffentliche Hand zur Verfügung stehen, sowie an den Bevölkerungsschutz.

Die Armee muss bezüglich der Professionalität einen bestmöglichen Stand erreichen, muss aber auch breit milizmässig verankert sein. Die Einsatzbereitschaft muss über alle Stufen in allen möglichen Szenarien, welche die Armee auf den Plan rufen würden, gewährleistet sein; das ist wohl die wichtigste, aber auch schwierigste Aufgabe, die sich stellt.

Wir stehen zum Milizsystem, weil wir der Ansicht sind, dass dieses System der Schweiz am besten entspricht; es ist wahrscheinlich auch das System, das der Armee auf die günstigste Art und Weise Know-how zuführt, indem das berufliche Know-how auch in der Armee eingesetzt wird. Beim Milizsystem ist aber von grosser Bedeutung, dass ein optimales Verhältnis von Kosten und Nutzen gesucht wird. Der Normalfall muss mit einer zumutbaren Belastung für die Wirtschaft zu bewältigen sein, wobei die Zumutbarkeit mit der Dauer und dem Rhythmus der Milizdienste zu tun hat, mit dem Einpassen dieser Dienste in die berufliche Tätigkeit. So wäre zu überdenken, ob berufliche Kader während der Dienstzeit zumindest während einer halben Stunde pro Tag auch beruflich erreichbar sein könnten. Die Verzahnung zwischen Armee und Wirtschaft könnte so weiter gefördert werden. Die Armeekader müssen Unterstützung durch Infrastruktur und personellen Ressourcen erfahren; die Zeiten sind vorbei, als man in gewissen Banken Sekretariatspools für die Regimentskommandanten hatte. Im Licht der Gesamtbelastung dieser Kader wird man beispielsweise vom einzelnen Einheitskommandanten nicht mehr die gleichen Büro- oder ähnliche Arbeiten verlangen können wie bis anhin.

Die Synergien zwischen Armee und Wirtschaft müssen sowohl in der Ausbildung als auch in der Übung – in der Erfahrung, die kumuliert wird – bestmöglich ausgenutzt werden. Viele Unternehmer entdecken wieder, dass die Armee nach wie vor eines der Biotope ist, in dem man am schnellsten auf für die Unternehmen günstige Art und Weise Führungserfahrung sammeln kann.

Die personelle Funktionsfähigkeit der Wirtschaft muss auch in Krisenfällen gewährleistet sein, was unter Umständen bedeuten kann, dass diese von der Armee bzw. von den um die Armee gruppierten Instrumenten den Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, wenn ein Austausch von personellen Ressourcen unabdingbar ist. Für den Normalfall braucht es eine angemessene Ausfallentschädigung. Zudem muss die Motivation für die Miliz möglichst gestärkt werden. Die Armee ist diesbezüglich in besonderer Art und Weise gefordert, die Unternehmen zu überzeugen, dass die Delegation von Mitarbeitern sich positiv für die Unternehmen auswirkt; es muss aber auch seitens der Betroffenen die Überzeugung vorhanden sein, dass ein Dienst auch eine gute Sache für ihre eigene Entwicklung ist.

Konkurrenzsituationen bei den Assistenzdiensten sind zu vermeiden. Wenn ein Bauarbeiter für die Genietruppe eingezogen wird, um Aufgaben zu verrichten, die sein Arbeitgeber als privater Anbieter hätte offerieren können, wird das meist sehr negativ aufgenommen. Es bedarf der nötigen Sensibilität, um die nötigen Abgrenzungen vorzunehmen.

## Diskussion

**Catrina Christian:** (zu Daum Thomas) Einige der Bedrohungsszenarien sind wohl eher am Rande der Sicherheitspolitik angesiedelt: Pandemien oder die Manipulation der Energieversorgung oder Migrationsprobleme beispielsweise. Für die genannten Beispiele wäre die Behandlung entsprechender Szenarien in bestimmten Bundesämtern verortet. Bei der Cyberbedrohung ist eine administrative Verortung nicht vorhanden. Nun gibt es zwei Philosophien bezüglich der Bewältigung allfälliger solcher Bedrohungen: Die einen sagen, dass Kontrolle auch hergestellt werden

könne, wenn die Kompetenzen nicht zentralisiert werden; andere sagen, dass die Zentralisierung unabdingbar sei, um Bedrohungen zu begegnen. Was ist Ihre diesbezügliche Einschätzung?

**Pletscher Thomas:** (zu Catrina Christian) Die Sicherheit bezüglich der Cyberbedrohung muss hauptsächlich – und das vielleicht in noch grösserem Ausmass als bei übrigen Integritätsforderungen – durch die Betroffenen selbst sichergestellt werden. Die Dezentralisierung der Bedrohung als auch die Dezentralisierung der Abwehrmassnahmen ist wohl in diesem Bereich am meisten fortgeschritten: Selbst bei einem Handy kann die Cyberbedrohung eine Rolle spielen.

Ob die administrative Verortung an einer Stelle notwendig ist, ist eine andere Frage. Gewisse Massnahmen muss letztlich jeder einzelne treffen. Es steht nicht vor jedem Haus ein Polizist und ich muss meine Wohnung schliessen – in Analogie dazu kann der Staat nicht über jeden Computer wachen und es ist an mir, meine Security-Software zu installieren und upzudaten. Natürlich gibt es gewisse Elemente, bei denen schon der Staat sicherstellen muss, dass sie funktionieren. Ich denke hierbei an die Kommunikationsnetze, was eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden Unternehmen bedingt. Insbesondere durch die Privatisierung ist diesem Aspekt eine grosse Bedeutung zuzumessen. Die parallele Existenz von Kommunikationssystemen kann auch ein Mittel sein, Risiken zu mindern oder zu verteilen. Zweifellos ist aber eine Koordination notwendig, welche über die Sicherstellung eines Kommunikationssystems im Kriegsfall hinausgeht. Das Funktionieren von gewissen Schnittstellen muss gewährleistet sein, da ansonsten Führung und Steuerung gefährdet wären. Im Rahmen einer Risikoabschätzung braucht es eine Beurteilung besonders gefährdeter Branchen und Tätigkeiten, wobei wiederum im Dialog eine Lösung gesucht werden muss; ich denke hier beispielsweise an den Finanzsektor, an das Transportwesen oder an das Gesundheitswesen.

Ich bin mir nicht ganz sicher, ob die administrative Verortung an nur einer Stelle möglich ist, selbst wenn man in bestimmten Bereichen solche Ansätze entdecken kann, wenn man an die Melde- und Analysestelle Informationssicherung MELANI denkt. Sicherlich ist flächendeckend das Bewusstsein nicht ausreichend vorhanden, dass man sich

individuell schützen muss. Ich sähe hierin eher eine polizeiliche Aufgabe im weiteren Sinne oder eine Infrastrukturaufgabe, die ich beim Bakom ansiedeln würde.

**Schneeberger Roger:** Sie haben die Flexibilität und die Vernetzung der vorhandenen polizeilichen und militärischen Mittel gefordert. Wie weit sollen polizeiliche Aufgaben des Staates überhaupt an Private delegierbar sein? Ist die heutige Abgrenzung richtig? Hat man Ihrer Ansicht nach auf Seiten der Polizei genügend Mittel zur Verfügung?

**Daum Thomas:** (zu Schneeberger Roger) Ich glaube nicht, dass in diesem Bereich ganz scharfe Grenzen gezogen werden können. Unseres Erachtens muss das Gewaltmonopol des Staates gewahrt sein. Überall dort, wo die hoheitliche Macht in ihrer klaren Ausprägung zum Ausdruck kommt, sind es auch die staatlichen Organisationen, die zur Anwendung kommen müssen. Die Beurteilung dieser Fragen ist auch abhängig von der Zeit, wenn man hierzu das Beispiel Bahnpolizei heranzieht. Es wird von Staatsrechtlern grösstenteils akzeptiert, dass die Bahnpolizei Aufgaben wie die Securitas wahrnimmt; es ist auch akzeptiert, dass reine Ordnungsfunktionen durch quasi-polizeiliche Mittel ausgeübt werden können. Es ist nicht eine Forderung speziell der Wirtschaft, dass man diese Entwicklung forciert; die Wirtschaft will, dass man an der Rechtsstaatlichkeit festhält, wonach im Bedarfsfall die entsprechenden Exponenten auch akzeptiert werden, unabhängig davon, ob sie staatlich, halbstaatlich oder nichtstaatlich legitimiert sind. Die Wirtschaft – sich an der Rechtsstaatlichkeit orientierend und am Gewaltmonopol des Staates festhaltend – verschliesst sich aber nicht Lösungen, welche mit einer gewissen Flexibilität sich den gesellschaftlichen Entwicklungen anpassen. Es wäre unseres Erachtens falsch, starre Grenzziehungen vorzunehmen, da es immer Mischzonen und einen unantastbaren Kernbereich geben wird.

Wahrscheinlich sind wir nicht die richtigen Adressaten, um zu beurteilen, ob der Polizei genügend Mittel zur Verfügung stehen. Wir können nicht ermesen, ob die eigenen Erfahrungen von allfällig festgestellten Defiziten auf allgemeine Feststellungen ausgeweitet werden können.

Als Vertreter der Wirtschaft würde ich mir kein Urteil anmassen; meine persönliche Wahrnehmung ist daher eine relative.

**Pletscher Thomas:** (zu Schneeberger Roger) Bezüglich der Delegation von Leistungen und der Grenzziehung zwischen Leistungsbereichen, die delegiert werden können, ist festzuhalten, dass der Staat der Verpflichtung nachkommen muss, im eigenen Haus für Ordnung zu sorgen. Als kritischer Bereich ist sicherlich die Gewährleistung von Sicherheit bei sportlichen Grossanlässen zu nennen. Ich glaube, dass es ökonomisch unsinnig wäre und durch das Gewaltmonopol nicht vorbestimmt, dass man sämtliche Sicherheitsmassnahmen in einem Fussballstadion durch staatliche polizeiliche Mittel sicherstellen müsste. Damit ist man automatisch in einer Grauzone. Hat man dann einen Stadions-Sicherheitsdienst, der nicht eingreifen kann, obschon die Polizei nicht vor Ort ist, wäre diesem Dienst konsequenterweise eine weitergehende Kompetenz mit einer entsprechenden Kontrolle zuweisen, damit das Gewaltmonopol des Staates nicht nur durch staatseigene, sondern auch durch konzessionierte Sicherheitsdienstleister ausgeübt werden kann.

Bei der Bahnpolizei verhält es sich in einem gewissen Sinne ähnlich: Erschwerend wirkt sich hier unser föderales System aus; die Eingriffsschwelle ist bei der Bahnpolizei tiefer als die Zuständigkeit der Bundesstrafverfolgung. In der und für die Bahn aber die einzelnen kantonalen Polizeieinheiten einsetzen zu wollen, wäre wahrscheinlich nicht zielführend, da die Zuständigkeiten föderal geregelt sind. Auch hier gilt: Der Bereich muss reguliert sein und die Rules of Engagement müssen klar definiert sein.

Damit sei auch Ihre zweite Frage beantwortet. Es ginge jedenfalls nicht an, dass mangels Bereitschaft, Mittel zur Gewährleistung der elementaren Sicherheit bereitzustellen, Private engagiert würden. Auch die aktive Strafverfolgung kann nicht an Private delegiert werden. Das Aussprechen von Ordnungsbussen hingegen kann sicherlich von Privaten übernommen werden, sofern sie vom Staat in ihrer Tätigkeit kontrolliert werden und keine Anreize geschaffen werden.

**Greminger Thomas:** (zu Daum Thomas) Sie haben bei den strategischen Überlegungen erwähnt, dass ein gewisses Mass an Autonomie durch die

ationale Rüstungsindustrie geschaffen werden könne. Tendenziell geht man eher von einer Rüstungskooperation aus, sodass die nationalen Rüstungsindustrien sich vom Anspruch entfernen, alles abdecken zu können. Sehen Sie das für die Schweizer Rüstungsindustrie auch so? Welches Mass an Autonomie würde überhaupt Sinn machen?

**Daum Thomas:** (zu Greminger Thomas) Da ich während 24 Jahren Mitarbeiter bzw. Chef von SWISSMEM war, bin ich in dieser Frage etwas vorbelastet. Natürlich war es nie möglich, die Bedürfnisse der schweizerischen Sicherheitskräfte einzig mit Schweizer Rüstungsgütern zu befriedigen. Die Rüstungsindustrie hat sich stets auf gewisse Dinge spezialisiert und über längere Zeit einige Breite halten können. Nichtsdestotrotz ist die Aufrechterhaltung einer Grundkapazität und einer Basiskompetenz auch im Austausch sowohl in die Breite wie in die Tiefe wichtig. Ich bin überzeugt, dass selbst mit einer Rüstungsindustrie von minimaler Grösse – wir sprechen hier von 5000–7000 Arbeitskräften – ein Know-how-Transfer zwischen Zivilen und Armee stattfinden kann, der beiden Seiten nützt. Wo man den Schwerpunkt für eine kleine Rüstungsindustrie setzt, steht auch in Abhängigkeit zu zeitlich gegebenen Umständen. Angesichts des Standortes wird es sich hierbei meist um hochtechnologische Rüstungsgüter handeln.

**Zwahlen Pedro:** (zu Daum Thomas) Sie haben den grossen Teil des Einkommens der Schweizer Wirtschaft erwähnt, das im Ausland erzielt wird; Sie haben auch die Bedeutung des Schutzes der Verkehrswege angesprochen, wie auch die Wahrung des Marktzugangs oder den Schutz von Schweizer Geschäftsleuten im Ausland. Wie soll die Sicherheitspolitik diese grosse Bedeutung der wirtschaftlichen Interessen im Ausland berücksichtigen?

**Daum Thomas:** (zu Zwahlen Pedro) In der Tat ist die Vernetzung mit dem Ausland, insbesondere, was den Export betrifft, in den letzten 15 Jahren viel stärker geworden. 1990 erreichten wir wertmässig etwas mehr als die Hälfte der heutigen Exportquote. Auch bezüglich der Wertschöpfungsketten sind wir extrem mit dem Ausland vernetzt. Alle diese Verbin-

dungen wie Marktzugang, Beschaffungszugang bis hin zur Mobilität des Personals müssen abgesichert sein, auch im Krisenfall. Unser Anliegen ist es, deutlich zu machen, wie wichtig und immer wichtiger der Austausch von Gütern und Dienstleistungen für die Schweizer Wirtschaft ist.

**Pletscher Thomas:** Ergänzend möchte ich anfügen, dass die Vernetzung unabdingbar ist. Auch ein Freihandelsabkommen beispielsweise mit den USA kann ein Beitrag zur Vernetzung sein, um eine Beziehung besser abzustützen und Kanäle offenzuhalten, die man später nutzen kann. Solche Elemente gehören ebenfalls zur Vernetzung. Die Kontakte müssen dabei prioritär gemäss dem Stellenwert der wirtschaftlichen Beziehungen gepflegt werden, wozu auch gehört, dass man die Beziehungen zu «unproblematischen» Ländern pflegt, die plötzlich problematisch werden könnten.

## Angehörte

Daum Thomas

*Direktor des Arbeitsgeberverbands*

Pletscher Thomas

*Mitglied der Geschäftsleitung, economicsuisse*

## Anhörende

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*



# Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)

[www.sgv-usam.ch](http://www.sgv-usam.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 13. März 2009

**Bigler Hans-Ulrich:** Ich bedanke mich für die Einladung zu diesem Hearing. Der Schweizerische Gewerbeverband begrüsst den breiten Erarbeitungsprozess dieses Sicherheitspolitischen Berichts.

Wir stellen heute einen Dissens fest in Bezug auf die sicherheitspolitische Stossrichtung, mit teilweise diametral entgegenstehenden Positionen. Das ist das Resultat einer in den letzten Jahren fehlenden konstruktiven Diskussions- und Streitkultur. Wir glauben, dass eine gründliche sicherheitspolitische Diskussion absolut imperativ ist.

Diese Diskussion muss sich nach Meinung des Schweizerischen Gewerbeverbandes am verfassungsmässigen Auftrag der Armee orientieren, wie er in der Bundesverfassung festgeschrieben ist, denn er gilt auch heute noch unverändert.

Gemäss seinem Leitbild versteht sich der Schweizerische Gewerbeverband «auf Bundesebene auch als staatspolitische Kraft und bringt sich in diesen Fragen entsprechend ein». In diesem Sinne bekennen wir uns zur Schweizer Armee und begrüssen die Zielsetzung des Bundesrates «beste Armee der Welt». Wir verstehen dieses Hearing als Startpunkt für diesen Prozess.

## Einleitung

Bevor ich zu Ihrem Fragenkatalog komme, möchte ich mich einleitend zu drei Grundsätzen äussern:

1. Wir halten fest, dass die innere und die äussere Sicherheit – als Paket verstanden – für die Schweizer Wirtschaft generell absolut zentrale und unverzichtbare Standortfaktoren sind. Als neutraler Staat ist die Schweiz auf eine glaubwürdige und effiziente Armee

angewiesen. Dieser Grundsatz zeigt sich denn auch in der Haltung der Schweizer Wirtschaft, dass sie in hohem Masse an die Finanzierung der Armee beiträgt, namentlich durch Absenzen von Mitarbeitenden, die Dienst leisten. Wir betrachten das wirtschaftlich gesprochen als Investition und erwarten dann eben auch den Return on Investment durch die Führungsschulung der Armee (HKA als Visitenkarte der Armee).

2. Eine glaubwürdige Sicherheitspolitik definiert sich unseres Erachtens nach den Bedürfnissen und Anforderungen des Landes. Diesen Bedürfnissen und Anforderungen müssen die Finanzen folgen. Heute basiert die Armeekonzeption mit ihren Aufträgen auf einem Budget von 4,3 Milliarden Franken (teuerungsbedingt 4,7 Milliarden Franken). Effektiv stehen der Armee 3,7 Milliarden Franken zur Verfügung. Diese enorme Diskrepanz zwischen Aufträgen und Finanzen führt zu Glaubwürdigkeitsproblemen in der Öffentlichkeit. Deshalb muss hier eine Korrektur erfolgen. Sollten aus politischen Gründen weniger Finanzen zur Verfügung stehen, so muss mit konkreten und realisierbaren Konzepten aufgezeigt werden, wo der Verzicht zu leisten ist. Es darf keine Flucht in potemkinsche Dörfer wie beispielsweise das Aufwuchskonzept geben.
3. Wir sind der Meinung, dass heutige konzeptionelle Mängel der Armee zu korrigieren sind. Unseres Erachtens fehlt ein klares Konzept zur Sicherstellung der inneren und äusseren Sicherheit. Insbesondere fehlt Klarheit über die Aufgaben und Mittel der verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente (Armee, Polizei usw.) sowie deren Zusammenspiel und Abgrenzung. In diesem Zusammenhang gilt es, die Terrorismusbedrohung sauber zu analysieren und für die Öffentlichkeit nachvollziehbare Szenarien zu entwickeln, damit aufgezeigt werden kann, mit welchen Massnahmen man auf diese Bedrohung eingehen will. Zwischen der Eidgenossenschaft (VBS) und den Kantonen ist ein Konsens über die Aufgabenteilung und die Finanzierung der inneren und äusseren Sicherheit anzustreben. An dieser Stelle sei vermerkt, dass das

Aufwuchskonzept gemäss Entwicklungsschritt 08/11 vom Begriff her und auch in der Umsetzung gescheitert ist (Kosten von 40 Milliarden Franken, keine Szenarien, keine Umsetzungskonzepte, Beschaffung von Rüstungsgütern in einer international kritischen Lage sehr problematisch usw.).

### **Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten fünf bis fünfzehn Jahre?**

Wir sind der Meinung, dass die USA zwar weiterhin einen grossen Einfluss als Garant für eine freiheitliche Staatengemeinschaft ausüben, stellen aber fest, dass es gilt, für stabile internationale Verhältnisse zunehmend Sorge zu tragen (China, Russland, Naher Osten).

Die BRIC-Staaten – also Brasilien, Russland, Indien und China – holen auf, d.h. wirtschaftspolitisch ist tendenziell mit einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zu rechnen.

Wir gehen davon aus, dass die asymmetrische Kriegsführung weiterhin bestehen bleibt. Wir bezweifeln, ob Vorwarnzeiten von zehn Jahren realistisch sind. Die Geschichte zeigt immer wieder, dass die Ereignisse rasch eintreffen. Denken Sie an die Finanzkrise! Vor einem Jahr gab es zwar ein paar Anzeichen, aber niemand hat mit so drastischen Entwicklungen gerechnet. Deshalb suggerieren derartige Parameter wahrscheinlich eher eine falsche Sicherheit. Zudem besteht unverändert die Gefahr von atomaren (begrenzten) Schlägen bzw. Waffeneinsätzen.

Es gibt auch neue Gefahrenpotentiale (z.B. knappe Wasserressourcen, klimapolitisch bedingte Auseinandersetzungen, Probleme der Migration usw.). Diese Trends können zu Konflikten führen. Gegenseitige internationale Vernetzungen und Abhängigkeiten sind unübersehbar. Das ist auch entsprechend zu berücksichtigen. Ich komme später auf diesen Punkt zurück.

## **Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?**

Sicherheitspolitik orientiert sich unseres Erachtens an international politisch stabilen Verhältnissen. Wir verstehen darunter Selbstbestimmung ohne Beeinträchtigung durch Gewalt. Es scheint uns wichtig, dass dieser Begriff geklärt ist, damit man in der Folge bei der Entwicklung der Konzepte von einem gemeinsamen Verständnis ausgehen kann.

## **Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten fünf bis fünfzehn Jahren?**

National sehen wir vor allem Bedrohungen durch Terrorismus und Naturgefahren. International sehen wir vor allem atomare Schläge, Proliferation, konventionelle Konflikte und die weitreichenden Waffen.

## **Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?**

Wir sind an stabilen innenpolitischen Verhältnissen mit guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik interessiert.

Ein glaubhafter eigener Luftschirm ist unverzichtbar. Insofern ist die Ersatzbeschaffung der F-5 Tiger sehr wichtig. Es ist klar, dass Sicherheitspolitik nicht zum Nulltarif zu haben ist. Eine moderne Armee ohne Luftschirm ist nach unserem Ermessen nicht denkbar.

Wir müssen zur Rüstungsindustrie Sorge tragen, um einen minimalen Standard in der Schweiz zu erhalten. Wir sind sehr froh, dass die GSoA-Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen wird. Wir erachten es aus sicherheits- und wirtschaftspolitischer Sicht als keinen gangbaren Weg.

## **Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

Der Schweizerische Gewerbeverband plädiert klar für die Wahrung einer grossen Autonomie. Er ist sich aber bewusst, dass internationale Sicherheitskooperationen einbezogen werden müssen, vor allem im Bereich der Terrorismusbekämpfung.

Was die Auslands Einsätze betrifft, scheint uns zwingend zu sein, dass man die Interessengebiete der Schweiz definiert, um entscheiden zu können, welche Einsätze sinnvoll sind und welche nicht. Die Einsätze in Kosovo sind für uns nachvollziehbar, und zwar aus der Überlegung heraus, dass die Schweiz somit weniger Asylanten bzw. Flüchtlinge aus diesem Gebiet hat. Es ist für uns aber nicht ganz einzusehen, weshalb sich die Schweizer Armee in Somalia engagieren sollte. Mit dieser Forderung nach einer Definition der Interessengebiete ist auch gesagt, dass es zwingend eine Koordination zwischen der Sicherheitspolitik und der Aussenwirtschaftspolitik braucht. Es stellt sich die Frage, wie man die Koordination sicherstellt.

## **Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?**

Aus Sicht des Schweizerischen Gewerbeverbandes gibt es keinen Anlass, die schweizerische Neutralitätspolitik infrage zu stellen und/oder neu definieren zu wollen. Sie gehört zum staatspolitischen Grundkonzept unseres Landes und ist unverzichtbar. Namentlich haben internationale Sicherheitskooperationen und Auslands Einsätze der Neutralität in jedem Fall Rechnung zu tragen.

## **Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

Wie bereits ausgeführt, ist den in der Bundesverfassung und in der Militärgesetzgebung verankerten Grundsätzen unverändert Rechnung zu tragen.

Kriegsgegen: Der prioritäre verfassungsmässige Auftrag der Armee ist, für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Die Armee ist nach dem Milizprinzip organisiert. An der Wehrpflicht ist festzuhalten.

Erlauben Sie mir, noch auf zwei Punkte hinzuweisen, die dem Schweizerischen Gewerbeverband am Herzen liegen – erstens die Ausbildung und zweitens die Führungskompetenz junger Kader.

### **Ausbildung**

Was die Ausbildung betrifft, möchten wir mit Nachdruck unterstreichen, dass die Abtrennung der Ausbildungs- von der Einsatzverantwortung wieder zu korrigieren ist. Ausbildungs- und Einsatzverantwortung sind nicht abtrennbar und sollten wieder zusammengelegt werden. Wir sind der Meinung, dass eine Ausbildung ohne Lücken erfolgen muss. Nur jährliche Wiederholungskurse sind Garant für eine Ausbildung ohne Lücken. Wir legen Wert darauf, dass auch die praktische Führungserfahrung in diesen Truppendiensten erfolgen kann. Wir betrachten das als ein Return on Investment, wie ich das einleitend schon gesagt habe. Ebenso zu überdenken ist das Durchdienerkonzept. Lücken in den Sollbeständen lassen unserer Meinung nach auf fehlende Attraktivität schliessen. Für subsidiäre Einsätze sind in erster Linie die Blaulichtorganisationen aufzubauen und nicht die Durchdiener bzw. die Armee.

### **Führungskompetenz junger Kader**

Nebst der Ausbildung ist für uns absolut zentral, dass der Führungskompetenz junger Kader Rechnung getragen wird. Wenn Sie auf der

Grundlage einer sauberen Sicherheitspolitik diese Führungskompetenz stärken, dann kann ich Ihnen versichern, dass der Schweizerische Gewerbeverband auch bereit sein wird, diese Kurse weiter zu unterstützen.

## Zusammenfassende Schlussbemerkungen

Die schweizerische Sicherheitspolitik muss auf folgenden Grundpfeilern ruhen:

- Ausrichtung auf den verfassungsmässigen Auftrag: Milizprinzip (stärken!), allgemeine Wehrpflicht, gesellschaftliche Verankerung von Schweizer Armee und Sicherheitspolitik als zentrales Element.
- Eine ausreichende finanzielle Basis für eine eigenständige und glaubwürdige Sicherheitspolitik unter Beachtung und Sicherung der einheimischen Rüstungsindustrie.
- Eine hohe Qualität der Ausbildung und Ausrüstung der Armeeangehörigen und Berücksichtigung der Ansprüche der KMU-Wirtschaft.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Sie sind der Meinung, man sollte nicht am Aufwuchskonzept festhalten. Glauben Sie, dass es keine grosse Bereitschaft gibt, die finanziellen Konsequenzen des Aufwuchses zu tragen?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Catrina Christian) Im aktuellen politischen Umfeld gibt es wahrscheinlich keine grosse Bereitschaft. Immerhin können Sie damit rechnen, dass unsere Gewerbepolitiker in diese Richtung Unterstützung signalisieren. Zur Sache selber habe ich gesagt, dass das Aufwuchskonzept gemäss Entwicklungsschritt 08/11 gescheitert ist. Unseres Erachtens sollte man das, was man konzeptionell erarbeitet, auch sauber umsetzen können. Es geht um die Konzeption, und diese muss selbstverständlich den finanziellen Möglichkeiten Rechnung tragen.

**Schneeberger Roger:** Es fehlt Ihrer Ansicht nach ein klares Konzept für das Zusammenspiel der sicherheitspolitischen Instrumente in der Schweiz. Eines der Ziele bei der Überarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts ist es, genau daran zu arbeiten. Ich wäre froh, wenn Sie skizzieren könnten, in welche Richtung die Kompetenzverschiebungen und allenfalls auch die Mittelverschiebungen gehen sollen.

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Schneeberger Roger) Ausgangspunkt muss die Analyse der Bedrohungsarten sein. Es genügt nicht, von Terrorismus als Bedrohung an sich zu sprechen, denn es gibt ja ganz unterschiedliche Ausprägungen dieser Bedrohung. Der Sicherheitspolitische Bericht gibt mir zu wenige Anhaltspunkte in Bezug auf das Zusammenspiel zwischen den Blaulichtorganisationen und der Armee. Meines Erachtens braucht es da eine ganz klare Auftragsabgrenzung. Ich denke, dass in Terrorsituationen dem Faktor Zeit eine grosse Bedeutung zukommt. In der heutigen Konzeption ist die Armee kein Mittel der ersten Stunde. Man sollte sich überlegen, welche Rolle der Armee zukommt. Sollen zuerst die Blaulichtorganisationen eingesetzt werden? Soll die Armee quasi das Mittel der zweiten Stunde sein? Das ist ein politischer Entscheid. Ausserdem müssen die ganzen Fragen der Kommandostrukturen geregelt werden, um nicht in Kompetenzschwierigkeiten zu geraten.

**Schneeberger Roger:** Könnten Sie sich auch die Militärische Sicherheit als Mittel der ersten Stunde vorstellen?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Schneeberger Roger) Ich könnte mir das sehr gut vorstellen, aber die heutige Dotation reicht dafür nicht.

**Andrey Dominique:** Sie unterstützen die verfassungsmässigen Aufträge der Armee. Einer dieser Aufträge ist die Unterstützung der zivilen Behörden in verschiedenen Bereichen. Gleichzeitig sind Sie für eine Verstärkung der Milizkonzeption. Wie muss man sich das vorstellen, wenn es ein beträchtliches Truppenaufgebot braucht? Ist es für die KMU verkraftbar, dass man plötzlich 20'000 Mann aufbietet, und dies über eine Dauer von vielleicht sechs Monaten?



**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Andrey Dominique) Die spontane Reaktion aus der Wirtschaft heisst Nein. Aber die Frage ist: Wie reagieren die Leute, wenn die Bedrohung tatsächlich da ist? Denken Sie an die Finanzkrise! Seit wir die neuen Prognosen haben, fallen die Reaktionen ganz anders aus als vor einem Jahr. Ich glaube, es muss besser aufgezeigt werden, welches die Bedrohungsszenarien sind. Wenn diese Szenarien nicht kommuniziert werden, dann geht man davon aus, dass die Bedrohungen gar nicht vorhanden sind. Das Szenariendenken ist nötig, damit Sie auch konzeptionell bestimmte Elemente entwickeln können, die dem Rechnung tragen.

**Catrina Christian:** Das heisst: Wenn die Gefahr leicht erkennbar und sehr gross wäre, würde also die Bereitschaft bestehen, Dinge zu tun, die man sich bei geringerer Gefahr kaum vorstellen kann. Würde das nicht auch für die Finanzierung des Aufwuchses gelten, die ja von anderer Seite auch als unrealistisch bezeichnet wurde?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Catrina Christian) Das sind für mich zwei unterschiedliche Themen. Bei der ersten Frage gehe ich davon aus, dass dieses staatspolitische Verständnis in der Wirtschaft vorhanden wäre. Ich leite das schlicht und ergreifend daraus ab, dass sich unsere Unternehmer heute schon milizmässig sehr engagieren. Der Aufwuchs ist ein ganz anderes Problem. Wenn Sie der Bevölkerung heute sagen, dass in fünf Jahren eine Bedrohung ist, die heute eine Milliarde Franken mehr im Rüstungsbudget bedeutet, dann haben Sie keine Chance. Ein weiterer Punkt, den ich anfügen möchte, ist die Rüstungsindustrie. Die Rüstungsindustrie richtet sich heute auf den internationalen Markt aus. Das sind zum Teil kurzfristige Entwicklungen, die sich rasch verändern können. Deshalb ist die Begründung eigentlich nicht nachvollziehbar, wenn man sagt, die Rüstungsindustrie in der Schweiz könnte dann dieses Aufwuchskonzept unterstützen. Da habe ich meine grössten Zweifel. Es sei auch die Frage erlaubt, was dann in einem solchen Bedrohungsszenario passieren würde. Bedroht wäre ja nicht nur die Schweiz allein, sondern ein Teil Europas. Entsprechend würden viele Staaten als Nachfrager von Rüstungsgütern auftreten. Wer würde dann zuerst befriedigt? Ich glaube nicht, dass sich die Schweiz in der ersten Reihe bedienen könnte.

**Widmer Martin:** Es gibt noch die nationale Schutzdienstpflicht. Das sind immerhin 100'000 Zivilschutzpflichtige, die ihren Dienst leisten müssen. Seit der Änderung der Gesetzgebung im Jahr 2004 hat sich der Zivilschutz gegenüber den Vorjahren merklich verbessert. Nationalrat Heer hat einen Vorstoss zum Zivilschutz gemacht. Er fordert weniger Dienstage, er sagt mehr oder weniger, das brauche es nicht. Das ist ein bisschen hart für uns. Deshalb würde mich die Haltung des Schweizerischen Gewerbeverbandes zum System Zivilschutz interessieren.

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Widmer Martin) Wir empfinden den Zivilschutz nicht als Belastung. Die Belastung ergibt sich aus den Absenzen, und diese Belastung gibt es in diesem Bereich nicht. Insofern stupe ich das als unproblematisch ein. Die Frage, ob man das System Zivilschutz herunterfahren soll oder nicht, entscheidet sich dann, wenn man die Frage klärt, wie man die verschiedenen Instrumente einsetzen will. Bei uns ist es nicht so, dass wir eine Präferenz für das eine oder das andere hätten. Wir möchten, dass die zur Verfügung stehenden Mittel optimal eingesetzt werden, damit die Sicherheit gewährleistet werden kann.

**Bölsterli Andreas:** Ich habe eine Frage zum gesellschaftspolitischen Wandel und der Bereitschaft, sich für eine militärische Ausbildung bereitzuhalten. Wir stellen fest, dass wir nicht alle Kader rekrutieren können. Das können wir nicht nur mit mangelndem Interesse erklären. Es ist zum Teil auch so, dass man den Leuten nicht mehr ermöglicht, diesen Dienst zu leisten. Wie kann man diesen Schwierigkeiten begegnen?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Bölsterli Andreas) Das ist eine schwierige Frage. Es ist sicher einmal bei der Kommunikation anzusetzen. Ich bin der Meinung, dass das VBS die Kommunikationsführung strategisch einführen muss. Das heisst, es braucht eine zentrale straffe Führung. Es gab in der Vergangenheit zu viele Pannen. Diese Pannen wirken sich auf die Bereitschaft aus. Für einen jungen Akademiker, der sich überlegt, bei welcher Firma er arbeiten möchte, ist u.a. auch der Auftritt der Firma entscheidend. Dasselbe gilt auch für das VBS bzw. die Armee. Entscheidend ist also die Kommunikation. Was den gesellschaftspolitischen Wandel

betrifft, habe ich kein Patentrezept. Das ist tatsächlich eines der grössten Probleme in dieser Diskussion.

**Thalmann Anton:** Ich habe zwei Fragen:

1. Wie sind für Sie die Perspektiven einer Zusammenarbeit in der europäischen Rüstungskooperation, inklusive institutionelle Annäherungen?
2. Wie sich bei der Übung «Atalanta» zeigt, können wir aufgrund der Globalisierung von irgendeinem Problem auf der Welt betroffen sein. Glauben Sie nicht, dass die Solidarität mit einer grösseren Gemeinschaft zu einem stärkeren Engagement der Schweiz führen könnte?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Thalmann Anton)

1. Wirtschaftspolitisch kann eine solche Zusammenarbeit sinnvoll sein – die Frage ist immer, zu welchen Konditionen. Das kann ich aus heutiger Sicht nicht beantworten. Sicherheitspolitisch schaue ich das ziemlich nüchtern an: So wie ich bilaterale Verträge abschliessen kann, kann ich auch in der internationalen Sicherheitskooperation Verträge abschliessen. Entscheidend ist immer, was dabei herauschaut.
2. Die Frage ist für mich: Wo setzen wir die Schwergewichte? Was können wir effektiv tun? Ich finde, man sollte sich dort engagieren, wo dann auch ein substanzieller Beitrag zu verzeichnen ist. Im konkreten Fall Somalia sehe ich das nicht.

**Thalmann Anton:** Die Europäische Union hat uns angefragt, ob wir Leute schicken können. Der Solidaritätsbeitrag ist natürlich ein ganz anderer, wenn man Leute schickt, als wenn man einfach zahlt.

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Thalmann Anton) Für mich geht es nicht um Personal versus Finanzen. Entscheidend ist für mich, wo man schwer-

gewichtig ansetzt und mit welchem Mass. Sie können der Europäischen Union auch klarmachen, dass Sie sich engagieren, dass Sie das aber nicht überall können. Im Übrigen stellt sich die Frage des Know-hows. Ich weiss nicht, ob wir das nötige Know-how im konkreten Fall haben.

**Catrina Christian:** Ich habe zwei Fragen zum Begriff «Kriegsgenügen», den Sie verwendet haben:

1. Wir wissen gar nicht, wie der nächste Krieg aussieht. Wie sollen wir dann ein Kriegsgenügen definieren?
2. Nehmen wir an, es würde pro Jahr 1 bis 2 Milliarden Franken mehr kosten, um dieses Kriegsgenügen herzustellen. Wäre das die beste Verwendung zugunsten der Sicherheit? Oder wäre es für die Sicherheit dieses Landes besser, diese Ressourcen anders zu verwenden?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Catrina Christian) Das muss die Politik entscheiden! Es kommt darauf an, wo die Mehrheiten sind in diesem Land. Mit dem Begriff «Kriegsgenügen» ist die Frage angesprochen, welches der gefährlichste Auftrag der Armee ist. Die Konzeption muss meiner Meinung nach so sein, dass die Armee in der Lage ist, auch den gefährlichsten Auftrag zu erfüllen. Damit sind wir bei der Bedrohungslage des Terrorismus.

**Catrina Christian:** Das heisst: Wenn man die Aussicht hat, den gefährlichsten Fall zu meistern, dann meistert man auch die weniger gefährlichen Fälle. Ist das Ihre Annahme?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Catrina Christian) Ja.

**Vez Jean-Luc:** Sollte Ihrer Meinung nach die Bewältigung von Finanzkrisen auch ein Teil der Sicherheitspolitik sein? Gewisse politische Kreise befürworten das. Man spricht von «Angriffen gegen die Schweiz», man hört den Begriff «Krieg» im Zusammenhang mit der Finanzkrise. Deshalb kann man sich diese Frage schon stellen.

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Vez Jean-Luc) Die Diskussion um das Bankgeheimnis ist für mich primär von Wettbewerbsüberlegungen geprägt. Es ist eine Kräfteauseinandersetzung: Wer hat den Vorteil? Denken Sie an Grossbritannien! Die Briten kritisieren unser Bankgeheimnis, ihre eigenen Verhältnisse sehen sie aber nicht. Für mich ist klar, dass das berücksichtigt werden muss, denn es berührt auch Fragen der Aussenwirtschaftspolitik.

**Leitner Markus:** Sie haben die Probleme Klimawandel und Migration erwähnt. Wie kann sich die Schweiz im nichtmilitärischen Bereich engagieren? Sehen Sie auch Schweizer Interessen bei der zivilen Friedensförderung?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Leitner Markus) Ich glaube, dass die Neutralitätspolitik durch die Vermittlung der Guten Dienste einen Beitrag leisten kann. Was die Friedenspolitik betrifft, sollten wir meines Erachtens zurückhaltend sein, denn in diesem Bereich kommt man sehr rasch in einen Konflikt mit der Neutralitätspolitik.

**Catrina Christian:** Könnten Sie das noch etwas ausführen? Wo sehen Sie diesen Konflikt mit der Neutralitätspolitik?

**Bigler Hans-Ulrich:** (zu Catrina Christian) Sie kommen dann in einen Konflikt mit der Neutralitätspolitik, wenn Sie nicht mehr eine neutrale Position einnehmen. Sie können aber über das Prinzip der Guten Dienste im Rahmen der Neutralitätspolitik Ihre neutrale Position beibehalten. Diese Unterscheidung müssen wir machen.

**Thalmann Anton:** Ich habe bei der Anhörung des SUOV die Übung «Atalanta» angesprochen und gesagt, dass die Neutralität aufgrund des UNO-Mandats kein Problem ist. Ich habe darauf hingewiesen, dass wir dem UNO-Beitritt und damit auch der UNO-Charta zugestimmt haben. Teilen Sie die Meinung, dass wir mit dem UNO-Beitritt auch die UNO-Charta angenommen haben? Oder hinterfragen Sie das?

**Bigler Hans-Ulrich:** Wir hinterfragen das nicht, sagen aber, dass mit dem UNO-Beitritt die Neutralität nicht aufgegeben wurde.

## **Angehörter**

Bigler Hans-Ulrich *Direktor sgv*

## **Anhörende**

Andrey Dominique,  
Korpskommandant *Chef Heer, VBS*

Bölsterli Andreas,  
Divisionär *Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr. *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Leitner Markus *Chef Sektion Friedenspolitik, EDA*

Schneeberger Roger *Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr. *Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Veiz Jean-Luc, Dr. *Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

Widmer Martin, Oberst *Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirek-  
torenkonferenz*

# SWISSMEM, Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie

[www.swissmem.ch](http://www.swissmem.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. März 2009

**Kohl Jean-Philippe:** SWISSMEM vereinigt rund 950 Mitgliedfirmen aus der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, zu welcher auch Informations- und Kommunikationstechnologien gehören. Die MEM-Industrie ist der grösste industrielle Sektor der Schweizer Wirtschaft, der die Hälfte der industriellen Wertschöpfung erbringt. Die Gesamtproduktion erreicht einen Wert von 100 Milliarden Franken jährlich, davon werden 80 Prozent exportiert. Die MEM-Industrie beschäftigt rund 350'000 Personen. Die Branche wird durch KMU geprägt: 95 Prozent der Unternehmen beschäftigen weniger als 250 Mitarbeitende.

Zur wirtschaftspolitischen Bedeutung der Schweizer Sicherheits- und Wehrindustrie: Über 60 Firmen unterschiedlicher Grösse gehören zur Schweizer Sicherheits- und Wehrindustrie. Ein Grossteil davon ist in der Fachgruppe Sicherheits- und Wehrtechnik sowie in der Fachgruppe Luftfahrt organisiert.

Die Branche beschäftigt direkt und indirekt über 5000 Personen. Dies ist unterdessen deshalb so genau bekannt, weil der Bund eine Studie zu den Auswirkungen der GSoA-Initiative «für ein Verbot von Kriegsmaterialexporten» in Auftrag gegeben hat. Bei Berücksichtigung von Sekundäreffekten wären, konservativ geschätzt, mindestens weitere 5000 Arbeitsplätze von einem allfälligen Kriegsmaterialexportverbot gefährdet.

## Welches sind unsere Erwartungen an einen Sicherheitspolitischen Bericht?

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 wird die Schweizer Sicherheits- und Wehrindustrie nur marginal behandelt. Der Rüstungsindustrie soll

im Sicherheitspolitischen Bericht 2009 ein eigenes Kapitel gewidmet werden, welches die Bedeutung dieser Industrie für die schweizerische Sicherheitspolitik darstellt. So wären aus unserer Sicht folgende Punkte zu erwähnen:

- Die Schweizerische Rüstungsindustrie stellt einen integralen Bestandteil einer wirksamen und glaubwürdigen Sicherheitspolitik dar.
- Ziel muss es sein, dass die Schweiz auch in Zukunft eine eigene rüstungstechnologische Basis erhält.
- Voraussetzung hierzu ist die Exportfähigkeit und damit die internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Rüstungsindustrie.
- Folglich besteht eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik darin, für günstige Rahmenbedingungen für die Schweizer Rüstungsindustrie zu sorgen: keine Verschärfung der Rüstungsexportpraxis; internationale Rüstungsbeschaffung mit Gegengeschäften (Offset); minimaler Inlandanteil an Rüstungsprogrammen zum Erhalt der notwendigen industriellen Kernkompetenzen erforderlich.

Diese wichtigen Zusammenhänge sollten im Sicherheitspolitischen Bericht unbedingt abgebildet werden. Im Folgenden werden die gestellten Fragen beantwortet und dabei insbesondere die Sichtweise der Industrie erläutert.

### **1. Was sind aus unserer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5 bis 15 Jahre?**

**Wieser Hans Jürg:** In den letzten Jahren ist national eine starke Verschmelzung der inneren und äusseren Sicherheit zu beobachten. Die Armee übernimmt dabei immer mehr die Funktion eines «Force Providers», im Unterschied zur Polizei oder Feuerwehr, welche als «Fast Provi-



der» auftreten. International geht die Entwicklung noch stärker weg von Massenheeren («Downsizing», vorab in Europa); es findet immer mehr eine Ausprägung von modularen, auf den Einsatz ausgerichtete Elemente statt, was ich als Notwendigkeit ansehe, um auch in Zukunft Schutz bieten zu können. Die Bedrohung ist zunehmend asymmetrisch. Es findet ein «Export of Security» statt – plakativ ausgedrückt, beginnt die Grenze zu Deutschland am Hindukusch. Die Glaubwürdigkeit der NATO ist angeschlagen. Die NATO tut sich nämlich sehr schwer mit der Rolle, ob sie eine Organisation der humanitären Dienstleistungen sein solle, ob sie ein Verteidigungsheer sein solle oder ob sie «Defence against Terrorism» als Hauptziel betrachten soll. Die Umsetzung der europäischen Verteidigungsagentur kommt nur schleppend voran. Dies führt zu einer starken Fragmentierung der nationalen Sicherheitspolitiken bzw. die nationalen Interessen überwiegen. Es herrscht eine bipolare Betrachtung vor.

In den nächsten 5 bis 15 Jahren wird national die Verschmelzung von innerer und äusserer Sicherheit weitergehen. Die Definition einer klareren Aufgabenteilung, konkret zwischen Polizei und Armee, ist nötig. Es ist wichtig, insbesondere beim Übergang der Führungsverantwortung von Subsidiär- zu Raumsicherungsoperationen, klar festzulegen, wer in welcher Situation welche Führungsfunktion haben soll.

Ich bin überzeugt, dass international die transatlantische Kooperation wieder stärker an Bedeutung gewinnen wird. Die Betrachtung wird tripolar bzw. eher noch multipolar. China und Indien werden sicherheitspolitisch als neue «Global Players» wahrgenommen. «Defence against Terror» wird die massgebliche Daseinsberechtigung für die nationalen Sicherheitsinstrumente darstellen. 9/11 hatte bisher keine Budgets zur Ausweitung der inneren Sicherheit freigemacht. Dies könnte sich in Zukunft aber ändern. Die Digitalisierung wird sich weiter fortsetzen. Die grösste Herausforderung hierbei ist die Sicherstellung der Finanzierung des Unterhalts solcher komplexer Systeme.

Folgerungen für die Industrie: Angesichts dieser globalen, teilweise unklaren und diffusen Entwicklung hat die Schweiz eine eigenständige Sicherheitspolitik zu verfolgen. Es gilt eine völlige Abhängigkeit vom Ausland zu vermeiden! Dies bedingt, dass die erforderlichen Technologien auch in Zukunft im Inland ausreichend verfügbar sind. Für eine

eigenständige Sicherheitspolitik ist eine adäquate Rüstungs- und somit Industriepolitik erforderlich. Die rüstungstechnologische Basis hat eine volkswirtschaftliche Bedeutung; hierbei denke ich an den Erhalt und den Aufbau von wissenschaftlichen und industriellen Kompetenzen, an die Schaffung und Sicherung qualifizierter Arbeitsplätze und die Erschließung neuer Märkte. Militärische Beschaffungen erfolgen in langfristigen Zyklen, sodass zu deren Abwicklung eine gesicherte Planung und Finanzierung erforderlich ist. Rüstungsbeschaffungen sind kommunikativ aktiv zu begleiten, um festgestellte Fähigkeitslücken glaubwürdig zu begründen. Besonders hervorzuheben sind der Schutz der kritischen Kommunikationsinfrastruktur sowie erforderliche Investitionen in die militärischen und strategischen Nachrichtendienste. Wir gehen dabei davon aus, dass Prävention besser ist als die teure Finanzierung der Bewältigung einer Krise. Andere Sicherheitsinstrumente, wie z.B. die NATO, investieren zukünftig – infolge fehlender Geldmittel – vornehmlich in die Prävention. Die Kriterien der Autonomie und der Aufwuchsfähigkeit sind bei Beschaffungsentscheidungen zu berücksichtigen. Zudem sollen bei Beschaffungen aus dem Ausland Beteiligungsmöglichkeiten für die Schweizer Industrie ausgehandelt werden. Dies schafft günstige Voraussetzungen für den Know-how-Transfer und die Mitarbeit in internationalen Projekten.

## 2. Was verstehen wir unter Sicherheitspolitik?

**Wieser Hans Jürg:** Darunter verstehen wir die Gesamtheit der Anstrengungen eines Landes, um die Freiheit und Unabhängigkeit seiner Bürgerinnen und Bürger zu erhalten, unter gleichzeitiger Wahrung der staatlichen Handlungsfreiheit.

Als Elemente zur Gestaltung der Sicherheitspolitik gehören die Armee, die Polizei, die Nachrichtendienste sowie die Aussen- und Wirtschaftspolitik. Insbesondere gehört aber auch die Leistungsfähigkeit einer nationalen Rüstungsindustrie dazu. Denn ohne adäquate Rüstungsindustrie ist im Krisenfall kein Aufwuchs und keine Zufriedenstellung der materiellen Bedürfnisse der Armee möglich.

Folgerungen für die Industrie: Zentral ist der Erhalt der industriellen Kernfähigkeit. Dazu gehören nicht nur die Wartung – wie dies in der heutigen Rüstungspolitik postuliert ist –, sondern auch Konzeption, Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern im Inland. Die Wertschöpfung in der Schweiz steht im Vordergrund, sofern die entsprechenden Fähigkeiten im Land zu kompetitiven Preisen verfügbar sind. Damit wird Know-how im Inland gehalten und zumindest eine gewisse Unabhängigkeit vom Ausland erreicht. Bei der Wahl zwischen inländischer und ausländischer Rüstungsbeschaffung ist auf eine Vollkostenrechnung abzustellen. Die Schweizer Rüstungsindustrie ist als Folge des zu kleinen Heimmarktes auf Exportmärkte existenziell angewiesen. Zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist die Schweizer Rüstungsindustrie darauf angewiesen, keine schlechteren Rahmenbedingungen für den Export von Rüstungsgütern aus der Schweiz zu haben als deren Export aus anderen europäischen Ländern. Es sollen Anreize gegeben werden, um die Zusammenarbeit Industrie/Forschung/Hochschulen – z.B. im Rahmen von KTI-Projekten - auf den Bereich Wehrtechnik auszuweiten.

### 3. Was sind die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten 5 bis 15 Jahren?

**Giger Bruno:** Der Zerfall staatlicher Strukturen, häufig in Kombination mit Extremismus und ethnischer Durchmischung, findet vornehmlich ausserhalb von Europa statt. Solche Entwicklungen beeinflussen unsere Gesellschaft unmittelbar. Zu den sich ergebenden Bedrohungen gehören Terror, Flüchtlingsströme und Migrationsdruck sowie Proliferation. Als Folge der Verschärfung der Ressourcenknappheit (Wasser, Nahrungsmittel, Rohstoffe, Energie), auch wegen Naturkatastrophen, sind mehr kriegerische Auseinandersetzungen zu erwarten. Vermehrt werden wir Bedrohungen ausgesetzt, die territorial unabhängig, technologiegestützt und gegen kritische Infrastrukturen und Personen gerichtet sind. Unkoordinierte und nicht-kooperierende Nachrichtendienste erschweren eine zielgerichtete Reaktion auf diese Bedrohungen. Eine effiziente Führungs-

struktur auf Bundesebene unter Einbezug aller politischen, gesellschaftlichen und industriellen Komponenten ist unabdingbar!

Folgerungen für die Industrie: Der zukünftige Technologiebedarf aller sicherheitspolitischen Instrumente erfordert eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Armee, Beschaffungsinstanzen, Wissenschaft und Industrie. Der Rüstungsbeschaffungsprozess wird angesichts dieser Bedrohungen und den damit unterschiedlich betroffenen Instanzen (Armee, Polizei, Nachrichtendienste) anspruchsvoller. Die in der Wissenschaft und Industrie heute bereits bekannten und angewendeten Technologien sind bedeutende Elemente zur Umsetzung einer adäquaten Sicherheitspolitik. Die Polizeikräfte sind aufzustocken. Ansonsten hat die Armee dauernd Aufgaben zu übernehmen, die im eigentlichen Zuständigkeitsbereich der Polizei liegen; als Beispiel sei die Unterstützung der Sicherung privater Veranstaltungen genannt. Die Armee und die Blaulichtorganisationen sind zwecks Effizienzsteigerung besser zu vernetzen. Dem Image-Aspekt ist besondere Bedeutung zu widmen: Die Armee muss wieder als Selbstverständnis wahrgenommen werden. Damit soll nicht zuletzt die Bereitschaft der Industrie gefördert werden, auf Mitarbeiter für längere Zeit zu verzichten, um ihnen eine militärische Kaderausbildung zu ermöglichen.

#### 4. Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?

**Giger Bruno:** Es gilt, die Souveränität und die Handlungsfreiheit zur Durchsetzung unserer staatlichen Interessen zu erhalten. Dazu sind die Organisation, der Aufbau sowie der Erhalt der Fähigkeiten einer Armee als die strategische Reserve zur Durchsetzung der nationalen Sicherheitsinteressen zwingend erforderlich. Dies wiederum bedingt, dass das dazu notwendige Know-how im Bereich der sicherheitsrelevanten Technologien im eigenen Land erhalten bleibt. Zum nationalen Sicherheitsinteresse gehört deshalb dazu, dass unser Land über eine eigene rüstungstechnologische Basis verfügt.

Folgerungen für die Industrie: Der Erhalt lokaler industrieller Kernfähigkeiten in der Wehrtechnik muss in der Rüstungspolitik lückenlos umgesetzt werden. Der Inlandanteil an Rüstungsprogrammen ist ein wesentlicher Faktor zur Erhaltung und Schaffung dieser industriellen Kernkompetenzen. Von der Herstellung von Rüstungsgütern hängen Fachwissen, Technologien und Arbeitsplätze in der Schweiz ab. Um diese wertschöpfende Technologiebasis im eigenen Land nachhaltig sichern zu können, ist mehr Planungssicherheit seitens der Beschaffungsstellen der Armee erforderlich. Mit Rüstungspolitik darf jedoch keine Struktur-erhaltung betrieben werden! Nur eine international wettbewerbsfähige Rüstungsindustrie ist am Standort Schweiz langfristig überlebensfähig, was voraussetzt, dass deren Exportfähigkeit gegenüber massgeblichen Konkurrenzstandorten nicht beeinträchtigt wird. Das heute vorliegende strenge Bewilligungsverfahren für Rüstungsgüterexporte, das sich an international anerkannten Standards orientiert, darf deshalb nicht einseitig verschärft werden.

##### 5. Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianzen)?

**Kohl Jean-Philippe:** Grundsätzlich soll auch künftig gelten, dass sicherheitspolitisch relevante Ereignisse von unserem Staat autonom bewältigt werden können. Das Primat der Autonomie soll auch künftig gelten. Dies ist nur möglich, wenn die integrale Aufwuchsfähigkeit der Schweizer Armee erhalten bleibt. Dies soll jedoch nicht ausschliessen, dass im Einzelfall durchaus mit Partnern (Europäisches Sicherheitsbündnis, internationale Organisationen) kooperiert werden kann. Im Bereich Wissenschaft, d.h. Forschungsprojekte, ist mit der Europäischen Verteidigungsagentur zusammenzuarbeiten. Wenn die Schweiz zur Bewältigung eines Ereignisses einen Beitrag leistet, dann soll dies aus der Überlegung geschehen, letztlich ihren eigenen strategischen Sicherheitsbedürfnissen zu dienen. Zu vermeiden ist, dass die Schweiz international als «Trittbrettfahrerin» wahrgenommen wird.

Folgerungen für die Industrie: Eine internationale Kooperation mit Partnern, welche die Interoperabilität fördert, ist eine Chance für die Schweizer Rüstungsindustrie. Durch internationale Zusammenarbeit in technischer Hinsicht sowie in Forschungsprojekten wird der Marktzugang für Schweizer Unternehmen verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert. Dies kommt wiederum der Schweizer Armee im Rahmen ihrer Beschaffungspolitik zugute.

## 6. Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?

**Kohl Jean-Philippe:** Die Neutralität ist nach wie vor wichtig und traditionell mit der Schweiz verbunden. An ihr ist festzuhalten, sie soll jedoch nicht als Vorwand für Isolationismus verwendet werden. Zu verhindern ist eine definitorische Beliebigkeit des Begriffs Neutralität. Die Neutralität soll nicht zum Anlass genommen werden, um das «Abseitsstehen» der Schweiz bei Problemen zu begründen, welche die sicherheitspolitischen Interessen dieses Landes direkt betreffen.

Folgerungen für die Industrie: Es käme unseres Erachtens einem Missbrauch des Begriffs Neutralität gleich, wenn damit die Beschränkung der Exportmöglichkeiten der Schweizer Rüstungsindustrie begründet werden soll. Tatsache ist, dass sich eine Reihe der in der Schweiz produzierenden Rüstungsunternehmen im Besitz und damit unter der Kontrolle ausländischer Konzerne befindet. Eine Verschärfung der Rüstungsexportpraxis oder eine Erschwerung der internationalen Kooperation in der Rüstungsbeschaffung würde einer Produktionsverlagerung ins Ausland Vorschub leisten.

## 7. Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?

**Kohl Jean-Philippe:** Die Kriegsverhinderung und die Verteidigung sind und bleiben die wichtigsten Aufgaben und bilden letztlich die Raison d'être der Schweizer Armee. Wie bereits einleitend erwähnt, wird die

Definition einer klareren Aufgabenteilung zwischen Polizei und Armee für nötig erachtet. Bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen, z.B. Naturkatastrophen, soll die Armee die zivilen Behörden unterstützen können. Schwierig zu begründen ist der Einsatz der Armee zur Unterstützung von internationalen Sportanlässen. Solche sollten grundsätzlich von zivilen Kräften bewältigt werden. Im Sinne eines Mittels zum Zweck gewinnen die Beiträge zu Auslandseinsätzen an Bedeutung, welche im Rahmen einer Ausrichtung auf eine Sicherheitskooperation im europäischen Kontext erfolgen. Dem sollte sich die Schweiz nicht verweigern.

Folgerungen für die Industrie: Ausrüstung, Bewaffnung, Ausbildung und Führung der Armee müssen dem als mindestens notwendigen Stand entsprechen. Um die Armee als jene Institution zu erhalten, zu welcher sie hauptsächlich vorgesehen ist, sind Investitionen in einen ausreichend hohen Technologiegrad zu gewährleisten.

## Diskussion

**Andrey Dominique:** Wie beurteilen Sie die Produktionsfähigkeit der schweizerischen Rüstungsindustrie im Zusammenhang mit dem Bedarf an Gütervorrat der sicherheitspolitischen Instrumente?

Unsere sicherheitspolitischen Instrumente basieren hauptsächlich auf dem Milizsystem. Könnten die von Ihnen vertretenen KMU im Falle eines Einsatzes dieser Instrumente den Anforderungen entsprechen?

**Wieser Hans Jürg:** Bezüglich der Produktionsfähigkeit der in der Schweiz wertschöpfenden Industrie – am Begriff «in der Schweiz wertschöpfend» liegt mir viel – gilt es zu unterscheiden zwischen der Produktionsfähigkeit von Waffen, Munition oder Teilen für Flugzeuge und der Produktionsfähigkeit bezüglich Informationstechnologie. Die Letztgenannte hat einen sehr guten Stellenwert, insbesondere durch die ETH und die wissenschaftlichen Institutionen in der Schweiz. Ich denke, dass die Produktionsfähigkeit gegeben ist, dass aber insbesondere für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Systeme eine adäquate Ersatzteilbevorratungspolitik betrieben werden muss. Dabei gehe ich davon aus, dass nicht eine

Bevorratung über Jahrzehnte, sondern, dass die Ersatzteilbevorratung mithilfe wissenschaftlicher Erfahrungen erfolgen muss. Das betrifft vor allem Systeme, die aus dem Ausland stammen und für welche es im Krisenfall schwierig wäre, Ersatzteile in der Schweiz zu beschaffen. Mit einem nach kritischer Beurteilung zu fällenden Entscheid bezüglich einer Beschaffungssicherheit und einer Beschaffungsbevorratung kann man diese Herausforderung meistern. Hinsichtlich der Fähigkeiten im Bereich der Informationstechnologiesysteme kann die Schweiz den Anforderungen entsprechen.

Zu Ihrer zweiten Frage möchte ich sagen, dass eine Krise in jedem Fall eine Bedrohung des Wohlstandes darstellt; einer solchen Bedrohung ist die Bereitschaft gegenüberzustellen, diese Krise bewältigen zu wollen. Rund 95 Prozent der Unternehmen, die dem Verband SWISSMEM angeschlossen sind, sind KMU. Ich gehe nicht davon aus, dass jedes KMU im gleichen Masse von einer solchen Krise betroffen wäre, was die Miliz-Verfügbarkeit betrifft. In einem Ernstfall dürften maximal rund 120'000 Angehörige der Armee aufgeboden, wobei ich davon ausgehe, dass nicht die Gesamtheit dieser Personen zur Verfügung stehen müsste, sondern dass mit modularen einsatzorientierten Formationen operiert würde.

**Greminger Thomas:** Sie haben erwähnt, dass eine wichtige Leitlinie die Fähigkeit zur autonomen Bewältigung von sicherheitspolitischen Ereignissen sein müsse. Auf der anderen Seite haben Sie auch erwähnt, dass der Eindruck vermieden werden müsse, dass die Schweiz als sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer wahrgenommen werde. Ist dieses Dilemma angesichts der *resource constraints* nicht unüberwindbar? Eigentlich hätte ich von der schweizerischen Rüstungsindustrie ein deutlicheres Bekenntnis zu einem stärkeren Auslandengagement der Armee erwartet, weil sie ja ein Interesse daran hat, verstärkt mit den anderen Rüstungsindustrien zusammenzuarbeiten.

**Wieser Hans Jürg:** Ich würde mir nie erlauben, Ihnen zu widersprechen. Es gilt aber dennoch zu hinterfragen, ob ein Auslandengagement der Schweizer Armee mit Möglichkeiten der Schweizer Rüstungsindustrie im Ausland verknüpft werden kann. Wir sind international bereits sehr



stark vernetzt; wir betreiben schon jetzt eine adäquate Exportpolitik mit unseren Gütern, die hier hergestellt werden. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an verschiedene Schweizer Firmen, welche sich aufgrund der Industriebeteiligung beim Kauf der F/A-18 durch die Luftwaffe nun international behaupten können. Im Übrigen bin ich nicht gegen einen Auslandeinsatz der Schweizer Armee, bin aber skeptisch ob der Verknüpfung dieser Sachverhalte.

**Schneeberger Roger:** (zu Wieser Hans Jürg) Sie haben auf der einen Seite das schleppende Vorankommen der Europäischen Verteidigungsagentur angesprochen und in diesem Zusammenhang eine Fragmentierung bezüglich Sicherheitspolitiken der verschiedenen Länder beklagt, wenn ich Sie richtig verstanden habe. Auf der anderen Seite fordern Sie für die Schweiz eine eigenständige Sicherheitspolitik. Ist das nicht ein Widerspruch?

**Wieser Hans Jürg:** (zu Schneeberger Roger) Ich habe diesen Umstand nicht beklagt, sondern lediglich festgestellt, dass die European Defence Agency schleppend vorankomme und dass dadurch die Fragmentierung der Sicherheitspolitik dementsprechend festzustellen sei. Von hohen Vertretern der ASD (AeroSpace and Defence – der Europäische Industriedachverband) wurde festgestellt, dass die Zeit von drei Kampfflugzeugen – Gripen, Eurofighter und Rafale – vorbei sein müsse, weil damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit infrage gestellt sei und man sich in Zukunft (europäisch gesehen) auf ein Flugzeug beschränken müsse.

**Schneeberger Roger:** (zu Giger Bruno) Wie schätzen Sie die technologische Ausrüstung in der Schweiz bei den zivilen Sicherheitskräften wie die Polizei ein?

**Giger Bruno:** (zu Schneeberger Roger) Meine persönliche Feststellung ist, dass es zwischen den verschiedenen Corps ein beträchtliches Gefälle hinsichtlich der Ausrüstung gibt. Nach wie vor sind die Corps zudem zu wenig vernetzt. Gerne übergebe ich Herrn Wieser das Wort zur Beantwortung dieser Frage.

**Wieser Hans Jürg:** (zu Schneeberger Roger) Polycom kann als Paradebeispiel dafür herhalten, wie auf nationaler Ebene kantonale Ausrüstungspolitik betrieben werden kann. Wenn man versucht, in den Konkordaten zusammenzuarbeiten und im Sinne der *economy of scale* Beschaffungen betreibt, die gemeinsam gemacht werden, erreicht man eindeutig eine Verbesserung.

**Giger Bruno:** (zu Schneeberger Roger) Im rein technischen Bereich stelle ich nach wie vor gewisse Berührungspunkte zwischen Armee und Polizei fest. So ging ich früher davon aus, dass ein etablierter Anbieter von Verteidigungselektronik auch im zivilen (Blaulicht) Umfeld gut Fuss fassen kann. Leider musste ich aber eher das Gegenteil erfahren; es gilt in erster Linie Distanz und Ablehnung zu überwinden. Ich frage mich, ob das im operationellen Bereich auch zutrifft, möchte diese Frage aber offen lassen.

**Widmer Martin:** Sehen Sie konkreten Handlungsbedarf bei den kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektoren, also bei den Regierungsmitgliedern der Kantone, bezüglich der Unterstützung oder Förderung der Rüstungsindustrie in den jeweiligen Kantonen?

**Wieser Hans Jürg:** (zu Widmer Martin) Ich bin noch aktiv eingeteilt im Stab der Territorialregion 4 und weiss zu schätzen, dass das Militär und die zivilen Institutionen hervorragend zusammenarbeiten. Ich würde mir wünschen, dass die kantonalen Instanzen die Erhaltung der Rüstungsindustrie in ihren Kantonen proaktiv in den Vordergrund stellen. In den Standortkantonen, in welchen die Ruag vertreten ist, ist das Engagement stark spürbar. Ich möchte damit nicht sagen, dass andere Kantone nicht auch ein solches Engagement hätten, indem National- und Ständeräte die Rüstungsindustrie als Bestandteil der nationalen Sicherheitspolitik in den Vordergrund stellen und damit dieser Industrie eine Daseinsberechtigung und auch eine Überlebensberechtigung geben. Ich freue mich jeweils, wenn die Rüstungsindustrie ihre parlamentarischen Vertreter motivieren können, ihre Anliegen zu vertreten. Ich denke auch, dass die Kantone in der Westschweiz das besser machen als die Kantone in der

Deuschschweiz, nicht zuletzt wegen dem beispielhaften Engagement der GRPM (Groupe Romand pour le Matériel de Défense et de Sécurité).

**Pitteloud Jacques:** Sie haben zwei Stichworte erwähnt, die in den letzten Jahren jeweils für Zündstoff für hitzige Diskussionen gesorgt haben: Neutralität und Interoperabilität.

Jeder Versuch, die Armee interoperabel zu machen, wurde von Neutralitätsfetischisten als Versuch gedeutet, durch die Hintertür in die NATO gehen zu wollen, was meines Erachtens nicht sehr realistisch ist. Stellt für Sie ein gewisses Mass an Interoperabilität auch eine Erleichterung dar bezüglich der Zusammenarbeit mit anderen Rüstungsunternehmen? Stellt daher die lange praktizierte Helvetisierung der Systeme ein Hindernis bezüglich der Exportwirtschaft dar?

**Giger Bruno:** (zu Pitteloud Jacques) Ja, es kann ein Hindernis für die Industrie sein, sich nur auf helvetisierte Systeme abzustützen. Man könnte die Frage aber auch anders stellen: Wäre es möglich, ohne staatliche Abkommen und ohne grossen Mehraufwand die technischen Grundvoraussetzungen zu schaffen, um später kompatibel und/oder interoperabel zu werden? Beispielsweise die Identifikation von Flugzeugen (IFF): mit einer frühzeitigen Implementation der Basisausrüstung kann eine spätere Aktivierung bzw. Interoperabilität rasch und effizient geschehen, während eine komplette Nachrüstung in der Regel aufwändig, teuer und zeitintensiv ist.

**Pitteloud Jacques:** Insbesondere im Fall des Flugzeuges gibt es politische Hindernisse. Solange die Schweiz nämlich neutral ist, wird sie gewisse Daten nicht erhalten.

**Catrina Christian:** Es wurden Aussagen zur Neutralität gemacht, bei welchen ich noch Mühe bekunden würde, diese konzis in einem Satz zusammenzufassen. So wurde beispielsweise von der begrifflichen Beliebigkeit von Neutralität gesprochen, von der ich nicht genau weiss, auf welche Seite der Beliebigkeit Sie diese gerne aufgelöst sähen. Ich könnte mir vorstellen, dass die Rüstungsexportindustrie als kleiner Bestandteil

Ihrer Vereinigung für eine nicht allzu schwerfällige und nicht zu rigide Neutralitätspolitik wäre, die es auch erlauben würde, gewisse Länder, die, rein formell gesehen, faktisch im Kriegszustand sind, zu beliefern. Ich verweise hierbei auf Indien oder Südkorea. Ich bin aber nicht sicher, ob ich Sie richtig verstanden habe, dass man zu einer umfassenderen und an die frühen Neunzigerjahre gemahnenden Interpretation der Neutralität zurückfinden solle.

**Wieser Hans Jürg:** (zu Catrina Christian) Mit dieser Aussage haben wir uns vielleicht ein bisschen weit zum Fenster hinausgelehnt. Es geht nicht darum, a priori der Rüstungsindustrie in der Schweiz mit einer verwässerten Neutralitätspolitik bessere Chancen zu geben, ihre Güter in Krisenregionen exportieren zu können. Wir halten uns an die gängigen Vorschriften, was wir auch entsprechend kundgetan haben. Es geht aber darum, dass beispielsweise ein Vorentscheid des Bundesrates Grundlage für eine Industrie ist, an einer Exportsache weiterzumachen. Wir werden die Vorschriften, die wir zu respektieren haben, selbstverständlich respektieren. Ich frage mich, inwiefern die Neutralität in diesem Zusammenhang eine Rolle spielt. Es geht uns nicht darum, krisengeschüttelte Regionen mit Material zu versorgen; wir wollen die Einschränkungen akzeptieren. Es wäre aber einfach schön, wenn das Seco die Vorentscheide, die früher fast als sakrosankt galten, bestätigen könnte, damit eine gewisse Planungssicherheit gegeben wäre. Eine solche fehlt der Industrie.

**Catrina Christian:** (zu Wieser Hans Jürg) Sie haben anfangs gesagt, dass es nützlich sein würde, klarer als bisher den Übergang zwischen subsidiären Einsätzen und eigentlichen Raumsicherungseinsätzen festzulegen. Die Raumsicherung ist ein Thema, das bereits von fünf oder sechs Anhängungspartnern angesprochen worden ist, wobei mindestens dreimal die Aussage gemacht worden ist, dass man diesen Begriff eliminieren sollte. Offenbar war dieser Begriff eher problematisch statt hilfreich. Ihre Anregung hat etwas Ambivalentes, da ich nicht sicher bin, ob sie zielführend ist. In der Schweiz ist gelegentlich die Tendenz auszumachen, Sachen im Voraus regeln zu wollen, deren Regelung zunächst mehr Probleme als Lösungen bereitet. Ist es nicht so, dass die Raumsicherung in ihrer

«Vollkorn»-Ausgabe, wie sie bisher konzipiert war, wahrscheinlich nie einen Anwendungsfall finden wird? Ist es nicht auch so, dass auch der Versuch, die Mechanik und die Kriterien festzulegen, eine grössere Stauentwicklung zur Folge haben könnte, die nicht lohnenswert ist?

**Wieser Hans Jürg:** (zu Catrina Christian) Ich gebe Ihnen vollkommen Recht. Momentan findet ja die Definition der für diese Führungsfähigkeit benötigten Führungsinformationssysteme auf Stufe Armee statt, beispielsweise das AMFIS. Ich denke, dass die Spezifikation hier bereits klar sein muss, wie mit diesem Führungswechsel umgegangen wird, und stelle fest, dass beispielsweise das Führungsinformationssystem der Luftwaffe den Begriff der zentralen Planung, aber der dezentralen Ausführung kennt, womit der Übergang der Führungsverantwortung von zentral zu dezentral gegeben ist. Ich würde mir wünschen, dass bei Projekten wie AMFIS solche Sachen klar und klarer definiert würden.

**Pitteloud Jacques:** Das Konzept «Raumsicherung» wurde damals geschaffen, um Szenarien zu rechtfertigen, die den Einsatz von grossen Einheiten begründen würden, obschon es eigentlich keine militärische Bedrohung im engeren Sinne gibt. Diese Übungen wurden mit der Territorialregion 4 und auch der Territorialregion 1 durchgeführt, wobei wir feststellten, dass es ein juristisches Wirrwarr sondergleichen gibt, wo wir früher einen doch klaren Übergang hatten. Nun braucht es einen Juristen hinter jedem Soldaten, was uns vor grosse Probleme in der Führung stellt. Ich bin überzeugt, dass das Problem auch gewisse Konsequenzen haben kann auf die gemeinsame Ausrüstung der zivilen und militärischen Behörden. Zweifellos muss dieses Problem aus der Welt geschafft werden.

## Angehörte

Giger Bruno

*CEO Thales Suisse SA, Vizepräsident Fachgruppe Sicherheits- und Wehrtechnik, SWISSMEM*

Kohl Jean-Philippe, Dr.

*Bereichsleiter Wirtschaftspolitik, SWISSMEM*

Wieser Hans Jürg *Vize-Direktor Siemens Schweiz AG, Präsident  
Fachgruppe Sicherheits- und Wehrtechnik,  
SWISSMEM*

## **Anhörende**

Andrey Dominique, Korps- *Chef Heer, VBS*  
kommandant

Catrina Christian, *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*  
Botschafter Dr.

Greminger Thomas, *Chef der Politischen Abteilung IV, Politische*  
Botschafter Dr. *Direktion, EDA*

Pitteloud Jacques, *Chef des Politischen Sekretariats, EDA*  
Botschafter Dr.

Schneeberger Roger *Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Widmer Martin, Oberst *Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirek-  
torenkonferenz*

**INSTITUTE**

# Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

[www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 20. März 2009

**Wenger Andreas:** Ich danke Ihnen für die Einladung zu diesem Hearing. Wir begrüßen die Bemühungen um einen aktiven Meinungsaustausch mit Blick auf die zukünftige schweizerische Sicherheitsstrategie sehr. Unsere inhaltlichen Positionen haben wir in der CSS Analyse zur Sicherheitspolitik Nr. 50 vom März 2009 erläutert. Gerne nehme ich heute zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen Stellung.

## Sicherheitspolitische Trends und wichtigste Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner

**Der globale Kontext:** Im Zuge der Globalisierung ist deutlich geworden, dass der globale Steuerungsbedarf stark angestiegen ist. Der Druck nach Zusammenarbeit und nach gemeinsamen Lösungen dürfte weiterhin zunehmen. Wenn diese globalen Steuerungssysteme versagen, kann das negative Rückwirkungen auf die internationale Stabilität und Sicherheit haben. Deshalb sind diese Entwicklungen im globalen Umfeld der Schweiz sicherheitspolitisch relevant. Ich kann das an drei Beispielen veranschaulichen: Erstens möchte ich auf die hohe Volatilität in den Finanz-, Energie- und Nahrungsmittelmärkten hinweisen. Wachstumsschübe und Wachstumseinbrüche haben Rückwirkungen auf die geopolitischen Kräfteverhältnisse und können auch die lokalen und regionalen Konflikte beeinflussen. Zweitens ist aufgrund der dichteren Vernetzung auch die Verwundbarkeit der Globalisierungsinfrastruktur gestiegen. Unterbrüche im Bereich von Transport-, Versorgungs- und Kommunikationsnetzwerken können sicherheitspolitische Folgen haben. Das beweisen nicht zuletzt die aktuellen Debatten um Piraterie und die Sicherheit der Informatikinfrastruktur. Drittens ist auf den Bereich der Ressourcennutzung hinzuweisen. Die negativen Rückwirkungen



einer nicht nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen für die menschliche Sicherheit machen sich zunehmend bemerkbar. In diesem Zusammenhang haben nun eben auch Themen wie Klimawandel oder Wasserknappheit sicherheitspolitische Bedeutung bekommen. Die Handlungsfähigkeit vieler globaler Akteure hat abgenommen. Das stimmt sowohl mit Blick auf die Grossmächte als auch mit Blick auf die internationalen Organisationen. Das internationale System ist heute von hoher Komplexität und weitreichender Interdependenz geprägt. Das hat natürlich Rückwirkungen auf das sicherheitspolitische Gefahrenbild. Das Gefahrenspektrum ist breiter und diffuser geworden. Deshalb ist es auch schwieriger geworden, sicherheitspolitische Ereignisse vorauszusagen.

Welches sind die Herausforderungen für die Schweiz? Erstens stellen wir fest, dass die aussenpolitische Positionierung der Schweiz im Spannungsfeld neutraler Kleinstaat – Teil des Westens – globaler Finanzstandort schwieriger geworden ist. Politischen Druck, wie wir ihn dieser Tage erleben, dürfte es auch in den kommenden Jahren geben, insbesondere an der Schnittstelle zwischen der Sicherheit und der Wirtschaft. In diesem Bereich tritt das Ungleichgewicht zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Macht des Landes am deutlichsten zutage.

Zweitens wird vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen die Integration von Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussen(wirtschafts)politik zunehmend wichtiger. Angesichts dieser Tatsache ist der Departmentalismus in unserem Regierungssystem eine grosse Herausforderung.

Drittens gewinnt die Resistenz- und Regenerationsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates zunehmend an Bedeutung vor dem Hintergrund von möglichen Unterbrüchen der Globalisierungsinfrastruktur.

Viertens steigt in einem von Unübersichtlichkeit und Unberechenbarkeit geprägten Umfeld auch die Bedeutung von Lagekenntnis, Antizipation und Reaktionsfähigkeit als sicherheitspolitischen Kernkompetenzen.

**Der regionale Kontext:** Das regionale Umfeld der Schweiz ist einerseits von Stabilität im europäischen Kern und andererseits von Instabilität an der europäischen Peripherie geprägt. In diesem Kontext werden sich die

unmittelbarsten Gefahren für die europäischen Staaten aus dem Zusammenfallen von schwachen Staaten an der europäischen Peripherie und globalen Sicherheitsrisiken ergeben. In Zonen der Instabilität (Mittlerer Osten, Afrika, Kaukasus, Zentral- und Südwestasien) werden wir es auch in den kommenden Jahren in erster Linie mit innerstaatlichen Krisen und Kriegen zu tun haben. Diese innerstaatlichen Konflikte können gleichzeitig von transnationalen Gewaltphänomenen überlagert werden, die sich dann in Form von Extremismus, Terrorismus, organisierter Kriminalität auch nach aussen wenden können. Parallel dazu hat sich das europäische Sicherheitsgefüge weiter entwickelt. Der europäische Sicherheitsraum hat sich aufgrund der Erweiterung der EU und der NATO nochmals ausgeweitet. Die Zusammenarbeit ist im Bereich der inneren Sicherheit dichter geworden. Zudem bemühen sich die europäischen Staaten im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vermehrt um eine gemeinsame Strategie- und Doktrinformulierung und die Entwicklung ziviler und militärischer Fähigkeiten. Das heisst, dass angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der aktuellen Gefahren die Sicherheit der europäischen Staaten und damit auch die Sicherheit der Schweiz wesentlich von der Effizienz und Effektivität der gemeinsamen Sicherheitsbemühungen sowohl im bilateralen als auch im multilateralen Rahmen abhängen.

### **Welche Rückschlüsse lassen sich daraus für die Sicherheitspolitik der Schweiz ziehen?**

Ein Krieg in Europa und eine konventionelle militärische Bedrohung unseres Landes sind sehr unwahrscheinlich geworden. Das bedeutet einen grossen Gewinn an Sicherheit. Die Schweiz befindet sich in einer stabilen Sicherheitslage. Damit verbunden ist aber eine erhöhte Notwendigkeit nach einer Klärung der sicherheitspolitischen Positionierung der Schweiz im europäischen Sicherheitsraum. Der Schutz und die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates und der Gesellschaft insgesamt gewinnen an Bedeutung. Komplementär dazu gewinnt ein zivil-militärischer

Ansatz zur Prävention und Bewältigung der Krisen vor Ort zunehmend an Bedeutung.

## Definition der Sicherheitspolitik

Sicherheitspolitik gilt der Prävention, Abwehr oder Bewältigung der Anwendung oder Androhung von organisierter Gewalt strategischen Ausmasses, welche die nationalen Interessen der Schweiz und insbesondere die Sicherheit ihrer Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen gefährdet.

Aufgrund der Ausweitung des Gefahrenspektrums ist Sicherheitspolitik heute zu einer Querschnitt- und Verbundaufgabe geworden. Vor diesem Hintergrund scheint mir die Definition der Sicherheitspolitik, wie sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 steht, weiterhin richtig zu sein.

Ich persönlich halte eine zu starke konzeptuelle Ausweitung von Sicherheitspolitik für nicht zweckmässig, weil damit die Zuteilung klarer Rollen und Verantwortungsbereiche an die einzelnen sicherheitspolitischen Instrumente schwierig wird. Wenn wir uns mit dem Klimawandel und der Energieversorgung befassen, so tangieren diese Fragen zwar die Sicherheitspolitik, aber im Kern sind sie anderen Politikbereichen zuzuordnen.

Gleichzeitig muss man zur Kenntnis nehmen, dass die Schnittstellen zwischen der Sicherheitspolitik und anderen Politikbereichen zunehmen. Als Beispiel kann auf die Schnittstelle zwischen der Sicherheitspolitik und der Gesundheitspolitik hingewiesen werden: Eine Pandemie kann heute durchaus den Einsatz sicherheitspolitischer Mittel nötig machen. Das heisst umgekehrt, dass die Resistenzfähigkeit des Gesundheitssystems eine gewisse sicherheitspolitische Relevanz hat.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Grenzen zwischen den ausserordentlichen Sicherheitsmassnahmen und der Alltagspolitik verwischt sind. Das sehen wir etwa, wenn wir uns der Frage zuwenden, wie man die kritischen Infrastrukturen schützen soll. Heute befinden sich diese Infrastrukturen mehrheitlich in den Händen privater Akteure und ihr Schutz ist damit nur in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor möglich.

## Grundstrategie

Eine so verstandene Sicherheitspolitik als Querschnitt- und Verbundaufgabe stellt meines Erachtens sehr hohe Anforderungen an die Regierungsführung.

Für mich gibt es zwei zentrale Paradigmen – erstens Kohärenz in der Politikformulierung und zweitens Kooperation in der Politikumsetzung.

**Kohärenz in der Politikformulierung:** Die Dynamik und die Komplexität im internationalen Umfeld bedeutet, dass der traditionelle Sicherheitsrahmen (Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit, Trennung zwischen zivilen und militärischen Instrumenten) den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen kann. Eine kohärente Sicherheitsstrategie erfordert auf der politisch-strategischen Ebene vermehrte Bemühungen um eine Integration der Verteidigung, der inneren Sicherheit und der Aussenpolitik einerseits und der zivilen und der militärischen Akteure andererseits. Wir stellen rückblickend fest, dass sich die Systeme der inneren bzw. der äusseren Sicherheit auf der konzeptionellen Ebene separat entwickelt haben. Das Gleiche stellen wir in Bezug auf die Abgrenzung zwischen der Sicherheitspolitik und der Aussenpolitik fest. Das heisst nicht, dass man auf der operativen Ebene nicht koordiniert hätte. Das heisst aber, dass wir Schnittstellenprobleme haben zwischen diesen Politikbereichen, die meines Erachtens verstärkt in einer Gesamtschau betrachtet werden sollten.

**Kooperation in der Politikumsetzung:** Was die Umsetzung anbelangt, bleibt für mich der Kooperationsansatz weiterhin relevant. Die Umsetzung des Kooperationsansatzes hat sich bisher allerdings uneinheitlich gestaltet, lag der Schwerpunkt doch einseitig auf der nationalen Zusammenarbeit. International wurden zwar die Justiz- und Polizeikooperation und die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit intensiviert. Die militärische Kooperation blieb hingegen bescheiden.

In der nationalen Sicherheitskooperation bleiben bezüglich der Rolle der Armee und der Abgrenzung gegenüber der Polizei nach wie vor Fragen offen. Klärungsbedarf herrscht zudem bezüglich der Einbindung

der Kantone in die strategische Krisenorganisation des Bundes sowie des Privatsektors in den Schutz der nationalen Infrastruktursysteme.

Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der internationalen Kooperation: Dringlich ist erstens eine Klärung des Verhältnisses zu der sich dynamisch entwickelnden ESVP. Entscheidend ist einerseits die Frage, welche Vorteile sich aus der europäischen Rüstungs- und Verteidigungskooperation für die langfristige Streitkräfteplanung eines Nichtmitgliedstaates ergeben und in welchen Bereichen die Schweizer Armee auf den Rückhalt durch Fähigkeiten Dritter angewiesen ist. Andererseits gilt es zu klären, mit welchen zivilen und militärischen Beiträgen sich die Schweiz an der europäischen Sicherheitsproduktion beteiligen will. Ebenfalls zu klären sein werden zweitens die Grundzüge einer umfassenden zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie, die Beiträge zur Sicherheit, Stabilität und Entwicklung vor Ort als sich gegenseitig bedingende Elemente einer Wertschöpfungskette definiert. Hier drängt sich ein Übergang von der heute fallweise definierten Ad-hoc-Kooperation zwischen den betroffenen Departementen zu einer Gesamtstrategie in der Friedensförderung auf. Eine Spezifizierung des geographischen Interessenraumes und der Kooperationspartner würde in diesem Zusammenhang den Handlungsspielraum des Bundesrates unnötig einschränken.

Die Bedeutung der Aussenpolitik innerhalb der sicherheitspolitischen Gesamtstrategie hat angesichts des sich wandelnden Konfliktbildes weiter zugenommen. Die zivilen Mittel der Konfliktprävention und -bewältigung sind zu einem Schlüsselfaktor effektiven Krisenmanagements geworden. Die Schweiz verfügt heute über grosse Kompetenzen und Ressourcen in der humanitären Hilfe, in der Mediation sowie in der Entwicklungszusammenarbeit. Bei der unmittelbaren Konfliktprävention und der Umsetzung von Friedensabkommen verfügt sie hingegen nur über wenige spezifische Instrumente. Ein Ausbau der zivilen Mittel in diesem Bereich scheint im Sinne einer umfassenden Wertschöpfungskette prüfenswert. Damit verbunden ist der bereits angesprochene wachsende Koordinationsbedarf innerhalb des EDA (Deza – Politische Abteilung IV) und zwischen EDA und VBS.

## Sicherheitspolitischer Stellenwert der Neutralität

Zuerst muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Neutralität innenpolitisch einer ungebrochen hohen Zustimmung erfreut (gemäss Umfrage: 80 bis 90 Prozent). Die Neutralität gehört zum schweizerischen Selbstverständnis. Gleichzeitig erklärt das aber vielleicht auch, wieso wir auf der politischen Ebene einen Kampf um die Deutungshoheit der Neutralität haben. Hinter diesen unterschiedlichen Neutralitätsbildern verstecken sich auch unterschiedliche aussen- und sicherheitspolitische Leitbilder. Diese unterschiedlichen aussen- und sicherheitspolitischen Leitbilder sollten offener und aktiver diskutiert werden.

Ich denke, dass angesichts der neuen Gefahrenlage die Neutralität viel von ihrer sicherheitspolitischen Funktionalität eingebüsst hat. Das heisst nicht, dass sie sich nicht mehr positiv auf das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger auswirken kann. Aber im Kern ist die Neutralität ein Mittel gegenüber zwischenstaatlichen Konflikten im unmittelbaren Umfeld eines Staates. Vor diesem Hintergrund glaube ich, dass die Neutralität nicht mehr als umfassender Orientierungsrahmen für die Sicherheitsstrategie dienen kann.

Es mag stimmen, dass die Neutralität teilweise eine eigenständige Dialog- und Vermittlungspolitik begünstigen kann, letztlich aber ist jede Konfliktlösung ein politischer Prozess, in dem sich auch der Vermittler exponiert. Zudem ist mit einer eigenständigen Dialog- und Vermittlungspolitik auch eine gewisse Distanznahme zur europäischen Position verbunden. Dies wiederum heisst, dass man sich der Grundsatzfrage stellen muss, in welcher internationalen Rolle die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Interessen am effektivsten wahrnehmen kann.

Weiter kann festgestellt werden, dass das Neutralitätsrecht der sicherheitspolitischen Kooperation nicht im Weg steht. Allein ein NATO-Beitritt wäre neutralitätswidrig, dieser ist aber meines Erachtens sicherheitspolitisch nicht notwendig.

## Aufgaben der Armee

Die mit dem Entwicklungsschritt 08/11 eingeleitete Schwerpunktverlagerung von Verteidigungs- zu Sicherheitskräften halte ich persönlich für bedrohungsgerecht. Eine auf autonome Landesverteidigung ausgerichtete Sicherheitskonzeption ist angesichts der aktuellen Bedrohungslage nicht mehr plausibel.

Allerdings halte ich auch die Fokussierung auf Raumsicherungsoperationen für nicht unproblematisch: Erstens sind noch grosse Anstrengungen nötig, um sowohl innerhalb der Armee als auch zwischen den militärischen und zivilen Akteuren ein gemeinsames Verständnis von Raumsicherung und der jeweiligen Rolle von Armee und Polizei zu erzielen. Zweitens sind Szenarien einer weiträumigen und lang andauernden Destabilisierung hoher Intensität, die einen Übergang von subsidiärer Existenzsicherung zu militärisch geprägter Raumsicherung erfordern, in der Schweiz derzeit wenig wahrscheinlich.

In Bezug auf die subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden konnten die Reibungsflächen zwischen Armee und Polizei dank der gemeinsamen Plattform zwischen dem VBS, dem EJPD und der KKJPD zwar signifikant reduziert werden. Auch erfreuen sich solche Einsätze hoher Zustimmungsraten in der Bevölkerung. Letztlich sind sie aber eine begrenzte Aufgabe für die Armee, zumal innere Sicherheit im Kern auch in Zukunft eine Polizeiaufgabe darstellen wird.

Die internationale Friedensförderung wiederum, die in den europäischen Nachbarstaaten im Rahmen eines erweiterten Verteidigungsbegriffs zur strukturbestimmenden Aufgabe geworden ist, bleibt in der Schweiz umstritten. Diese Zurückhaltung selbst gegenüber einem bescheidenen Ausbau der militärischen Beiträge gilt es im neuen Sicherheitspolitischen Bericht zu problematisieren. Es braucht meines Erachtens sowohl die Bereitschaft, Kontingente zu stellen, als auch gewisse Spezialbeiträge zu leisten (SSR, Lufttransport, Militärpolizei usw.).

**Fähigkeitsorientierte politische Steuerung:** Die politische Steuerung der Streitkräfte über die Finanzen hat sich in den letzten Jahren aufgrund der innenpolitischen Polarisierung als zunehmend schwierig erwiesen.

Die gesetzlich festgehaltenen drei Aufgaben der Armee wiederum sind allgemein und zeitlos und enthalten keine detaillierte Gewichtung von Aufträgen. Sie sind damit auch nicht geeignet, die politische Blockade rund um die Ausrichtung der Armee zu überwinden. Ein Effektivitätsgewinn in der Steuerung liesse sich durch einen fähigkeitsorientierten Ansatz realisieren. Dabei handelt es sich um eine Identifizierung von Schlüsselfähigkeiten, welche die Armee in den Sicherheitsverbund einbringen soll, und zwar unabhängig davon, in welchem Operationstyp sie zur Anwendung gelangen.

Eine solche Steuerung über Fähigkeiten würde auch dem Umstand gerecht, dass sich die Armee infolge der breiteren und komplexeren Gefahrenlage in ein Mehrzweckinstrument entwickelt hat. Einerseits stellt sie heute eine langfristig ausgerichtete strategische Reserve dar, welche die Souveränität der Schweiz und ihre Abwehrbereitschaft im europäischen Rahmen stärkt. Andererseits leistet sie mit ihren spezifischen Fähigkeiten in den Bereichen Antizipation/Reaktion, Schutz sowie Prävention in enger Abstimmung mit Partnern operative Beiträge an die nationale und internationale Sicherheitsproduktion.

Bei der Weiterentwicklung der Streitkräfte ist zu berücksichtigen, dass die derzeitige Armeorganisation aufgrund gesellschaftspolitischer und wirtschaftlicher Tendenzen weiter unter Druck geraten dürfte. Zudem wird die demographische Entwicklung mittelfristig eine Reduzierung der Bestände erfordern. Der Trend einer Abnahme der zur Verfügung stehenden Ressourcen scheint weitgehend irreversibel und bedingt, dass Fragen zum Wehrmodell vorurteilslos geprüft werden müssen. Dies betrifft sowohl die Grösse und Struktur der Armee als auch die Aspekte des Dienstleistungsmodells und des Kadernachwuchses.

## **Klärung im Bereich der strategischen Führung**

Der Sicherheitspolitische Bericht könnte auch eine Chance sein für die Formulierung eines Gesamtkonzeptes im Bereich der strategischen Führung. Seit der Aufhebung des Gesamtverteidigungssystems befindet sich das strategische Führungssystem der Schweiz im Umbau. Dabei sind zwei unterschiedliche Ansätze verfolgt worden. Einerseits setzt



die Schweiz mit dem Sicherheitsausschuss (SiA) des Bundesrates sowie der Lenkungsgruppe Sicherheit und dem Stab SiA als unterstützende Organe auf prozess-orientierte Koordination. Allerdings hat sich dieser Ansatz bisher nur als begrenzt effektiv erwiesen, da die Departemente häufig eigene Krisenstäbe haben und ein starkes Eigenleben führen und die Lenkungsgruppe und der Stab SiA keine Führungs- und Entscheidungskompetenzen besitzen. Andererseits hat sich in der Diskussion über die Ausgestaltung der strategischen Führung in der Schweiz bisweilen auch ein institutioneller Ansatz erkennen lassen. Dieser ist bisher jedoch nur punktuell realisiert worden. So sind neu beide zivilen Nachrichtendienst im VBS angesiedelt. Auf eine institutionelle Zusammenlegung zu einem umfassenden Nachrichtendienst wurde aber verzichtet. Als nicht mehrheitsfähig erwies sich zudem das Zusammenführen von Armee und Polizei in einem Sicherheitsdepartement. Die Ermächtigung des Chefs VBS, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen und Kantonen umfassend sicherzustellen, impliziert hingegen wiederum eine institutionelle Führungsrolle des VBS zumindest mit Blick gegen innen.

Der Reformprozess im Bereich der strategischen Führung ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Im Rahmen eines Gesamtkonzeptes zu prüfen wären auch verschiedene Optionen zur besseren Integration der Kantone in das strategische Krisenmanagement sowie des Privatsektors in den Schutz kritischer Infrastrukturen. Handlungsbedarf herrscht zudem bezüglich der strategischen Koordination der Risikoanalysen und Szenarioarbeiten in den verschiedenen Bundesstellen sowie bei der Abstimmung der Instrumente der Krisenkommunikation. Abzuklären wäre schliesslich der Bedarf zusätzlicher Fähigkeiten im Bereich der Aufklärung und Antizipation, der beispielsweise in der neuen Sicherheitsstrategie Frankreichs eine markante Aufwertung erfahren hat und angesichts des diffusen Bedrohungsbildes und der tendenziell kürzer werdenden Vorwarnzeiten auch für die Schweiz an Bedeutung gewinnt. Der Sicherheitspolitische Bericht wird nicht alle Erwartungen erfüllen und nicht alle Fragen beantworten können. Ich glaube aber, dass eine kontinuierliche Weiterarbeit am Sicherheitspolitischen Bericht alle vier Jahre eine Chance bietet, um die Fähigkeiten und Beiträge der sicherheitspolitischen Instrumente in den Kontext einer

umfassenden Umfeldanalyse zu stellen. Letztlich ist es aber an der Politik, die gegenwärtige Lähmung in der Schweizer Sicherheitspolitik durch tragfähige Mehrheiten zu überwinden.

## Diskussion

**Andrey Dominique:** Sie kennen das Gefahrenbild des Sicherheitspolitischen Berichts 2000. Kann man davon ausgehen, dass der rechts unten stehende militärische Angriff noch tiefer in die Eintretenswahrscheinlichkeit gesetzt werden kann, dafür aber das mittlere Feld der Bedrohungen eher nach rechts rutscht?

**Wenger Andreas:** (zu Andrey Dominique) Ich kann dieser Zusammenfassung zustimmen. Wenn wir mit 1999 vergleichen, hat die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Schweiz einer direkten militärischen Bedrohung ausgesetzt sehen würde, nochmals abgenommen. Das hat einerseits damit zu tun, dass sich der europäische Sicherheitsraum ausgeweitet hat. Andererseits hat es mit der globalen Mächtebalance unter den Grossmächten zu tun. Ich halte auch eine kriegerische Auseinandersetzung zwischen den Grossmächten auf absehbare Zeit für unwahrscheinlich. Damit konzentrieren sich Kriege eher geographisch und fallen vor allem in Form von innerstaatlichen Konflikten an. Aber diese innerstaatlichen Konflikte tangieren aufgrund ihrer nichtmilitärischen Rückwirkungen die innere Sicherheit der europäischen Gesellschaften trotzdem in zunehmendem Masse. Im Gefahrenbild dürfte deshalb der Bereich organisierte Kriminalität, Terrorismus und Extremismus im Vordergrund stehen.

**Schneeberger Roger:** Sie haben von einer Fokussierung auf Schlüsselfähigkeiten der Armee gesprochen. Würden diese Schlüsselfähigkeiten vielleicht Kompetenzverschiebungen zwischen ziviler und militärischer Seite mit sich bringen?

**Wenger Andreas:** (zu Schneeberger Roger) Ich nehme an, Sie denken vor allem an die jeweilige Rolle im Bereich der inneren Sicherheit. Für

mich ist die Frage der sicherheitspolizeilichen Lücke nach wie vor nicht geklärt. Wie gross diese Lücke ist, kann ich nicht beurteilen, aber dass ein Polizeibedarf da ist, dürfte klar sein. Wie dieser Polizeibedarf gedeckt werden kann, ist eine offene Frage. Meines Erachtens ist es keine organisatorische, sondern eine politische Frage. Einerseits geht es um die Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen, andererseits geht es um die interkantonale Zusammenarbeit. Natürlich geht es in dieser politischen Frage dann auch um einen Kostenverteiler.

**Catrina Christian:** Es gibt die Ansicht, dass die allgemeine Stossrichtung, die mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 lanciert wurde – Sicherheit durch Kooperation –, eine Flucht aus der Verantwortung gewesen sei (im Sinne: «Der andere macht es!»). Wie kann man diese Ansicht am besten korrigieren? Was wäre ein angemessenes Motto für den Sicherheitspolitischen Bericht? Wir möchten die Notwendigkeit der Kooperation in unserem Interesse vereinen mit der Erkenntnis, dass wir nicht einfach nichts tun können.

**Wenger Andreas:** (zu Catrina Christian) Das Kooperationsparadigma hat den Fokus bei der Politikumsetzung. Eine kohärente Gesamtstrategie zu formulieren, ist Aufgabe der politisch-strategischen Ebene. Wenn diese kohärente Gesamtstrategie formuliert ist, dann braucht es weiterhin Kooperation, was die Ebene der Umsetzung anbelangt. Für mich sind der Kohärenzbegriff und die verstärkte Integration der unterschiedlichen Entwicklungslinien in den verschiedenen Bereichen die zentrale Aufgabe. Ob sich jetzt Kohärenz als Motto eignen würde, würde ich eher bezweifeln.

**Maurer Ueli, Bundesrat:** Sie stellen einen hohen Steuerungsbedarf und eine begrenzte Handlungsfähigkeit fest. Aus diesem Zwiespalt entstehen ständig Konflikte. Sie schliessen aus, dass die Gewalt in bestimmten Konfliktgebieten auf die Schweiz übergreifen könnte. Rückblickend stellen wir fest, dass es bei vielen Konflikten um einen Kampf der Macht, der Religionen oder der Ressourcen ging. Ich frage mich deshalb, ob man ein solches Übergreifen wirklich ausschliessen kann, denn die Schweiz ist

von der Zuwanderung her ein interessanter Ort. In den nächsten Jahren werden wir Hunderttausende von jungen ungelernten Leuten haben, die keine Arbeit haben. Weshalb schliessen Sie eine Entwicklung, wie wir sie heute in Frankreich beobachten können, bei uns aus?

**Wenger Andreas:** (zu Maurer Ueli, Bundesrat) Wenn wir auf die letzten Jahre zurückblicken, stellen wir fest, dass die Zahl der internationalen Gewaltkonflikte zurückgegangen ist, und zwar nicht nur die Zahl der zwischenstaatlichen, sondern auch die Zahl der innerstaatlichen Konflikte. Damit ist auch die Zahl der Opfer von direkten Gewaltkonflikten heute kleiner als zuvor. Wir stellen weiter fest, dass auch die Zahl der Flüchtlinge zurückgegangen ist. Die Schweiz befindet sich inmitten des europäischen Sicherheitsraums in einer stabilen Sicherheitslage. Natürlich erhöht sich die Belastung auf die gesellschaftlichen Strukturen durch Migrationströme, organisierte Kriminalität und Extremismus. Da sind viele Politikbereiche gefordert – von der Migrationspolitik über die Wirtschaftspolitik bis hin zur Sicherheitspolitik –, was die Bewältigung dieser Belastung anbelangt. In Bezug auf die Instrumente stehen meines Erachtens die Polizei und die Justiz im Vordergrund. Die Armee wird lediglich unterstützende Funktionen wahrnehmen.

**Maurer Ueli, Bundesrat:** Meine Frage bezog sich auf die Sicherheit in der Schweiz. Ihre Ausführungen widersprechen den Berichten über die Entwicklung in Europa. Deshalb habe ich vorhin auf Frankreich hingewiesen. Wie beurteilen Sie die Entwicklung in der Schweiz?

**Wenger Andreas:** (zu Maurer Ueli, Bundesrat) Ich glaube, in der Schweiz sind keine Belastungen der inneren Sicherheit zu erwarten, wie wir sie in Frankreich gesehen haben. Die Entwicklung in Frankreich deutet auf gewisse Schwierigkeiten im Umgang mit der Integration von Minderheiten hin. Wenn man diesem Problem begegnen will, muss man den Bereich der Integrationspolitik verstärkt in den Vordergrund schieben. Gleichzeitig muss man aber auch das Sicherheitsdispositiv im Inland verstärkt nach oben fahren. Das gilt nicht nur für die europäischen Staaten, sondern auch für die Schweiz.

**Zwahlen Pedro:** Ich habe zwei Fragen:

1. Sie haben auf eine Lücke in der unmittelbaren Konfliktprävention hingewiesen. Könnten Sie dazu noch ein paar Ausführungen machen?
2. Sie haben von der Armee als Mehrzweckinstrument gesprochen – einerseits strategische Reserve, andererseits Beitragsleister für die internationale Sicherheitsproduktion. Wie sehen Sie da die Ressourcenverteilung? Wie soll die Gewichtung aussehen?

**Wenger Andreas:** (zu Zwahlen Pedro)

1. Wir haben viele Instrumente im Bereich der humanitären Hilfe. Wir haben auch viele Kapazitäten in der Mediation und der Facilitation. Aber wenn ein Waffenstillstand ausgehandelt worden ist und es um den Aufbau von staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen geht, haben wir eine Lücke. Das hat mit der strategischen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit zu tun, die sowohl geographisch als auch inhaltlich fokussiert wurde. In diesem Bereich orte ich eine gewisse Lücke der Kompetenzen.
2. Ich würde mich bei der Gewichtung auf Fähigkeiten konzentrieren und nicht auf Operationstypen. Die im Ausland gefragten Leistungen der Armee sind sehr ähnlich wie jene im Inland. Auf der politischen Ebene würde ich den Einsatz im Inland nicht gegen den Einsatz im Ausland ausspielen. Ich würde mich auf die Gewichtung der spezifischen Fähigkeiten konzentrieren, die die Armee hat – unabhängig davon, in welchen Operationstypen sie dann zur Anwendung gelangen.

**Schär Andreas:** Sie sagen, die Schweiz sei sicherer geworden. Das subjektive Sicherheitsempfinden der Leute ist aber weniger hoch als früher. Wie würde die kohärente Politikformulierung, von der Sie gesprochen haben, in diesem Kontext aussehen? Es ist uns in Europa noch nicht gelungen, die transnationalen Gewaltphänomene zu unterbinden.

**Wenger Andreas:** (zu Schär Andreas) Gemäss Meinungsumfragen ist das Sicherheitsempfinden der Schweizerinnen und Schweizer so hoch wie noch nie. Das Sicherheitsempfinden ist nicht an Gewaltphänomene, sondern an wirtschaftliche Entwicklungen geknüpft. Bisher scheint sich die Finanz- und Wirtschaftskrise noch nicht negativ auf das Sicherheitsempfinden der Schweizerinnen und Schweizer ausgewirkt zu haben.

**Schär Andreas:** Vielleicht hätte ich von den Kriminalstatistiken sprechen sollen – diese sagen nämlich das Gegenteil. Wir sprechen auch immer von einer Sicherheitslücke bei der Polizei.

**Wenger Andreas:** (zu Schär Andreas) Was die kohärente Politikformulierung betrifft, stellt sich die Frage, wie die sicherheitspolizeilichen Lücken gedeckt werden können. Das ist eine der zentralen Fragen mit Blick auf die innere Sicherheit. Was die äussere Sicherheit betrifft, ist entscheidend, dass die verstärkten Bemühungen im Inland komplementär zu sehen sind mit den Stabilisierungsbemühungen vor Ort.

**Schneeberger Roger:** Bei den Herausforderungen für die Schweiz haben Sie als zentrale sicherheitspolitische Fähigkeiten die Lagekenntnis, die Antizipation und die Reaktionsfähigkeit erwähnt. Wie schätzen Sie die Schweiz heute in diesen Bereichen ein?

**Adam Rita:** Ich habe zwei Fragen:

1. Sie haben von einer Lücke im Bereich der Konfliktprävention gesprochen. Können Sie da noch etwas konkreter werden?
2. Sie haben dargelegt, weshalb für Sie keine unmittelbare militärische Bedrohung für Europa und die Schweiz besteht. Können Sie noch etwas zur Lastenverteilung bezüglich der internationalen Solidarität und zur Rolle der Schweiz sagen?

**Fäh Paul:** Zur Definition der Sicherheitspolitik: Sie grenzen noch enger ein als heute. Das kann man machen. Aber ich frage mich, ob das wirklich

der Weisheit letzter Schluss ist, nachdem wir bisher gehört haben, man müsse eine umfassendere Sicherheitspolitik machen.

**Schraner Burgener Christine:**

1. Ich denke, das hohe Sicherheitsempfinden in der Schweiz hat auch damit zu tun, dass wir glücklicherweise noch nie mit einem Terrorfall konfrontiert worden sind. Meines Erachtens hat die Armee durchaus eine wichtige Rolle in der Terrorismusbekämpfung, wenn ich zum Beispiel an die Überwachung des Luftraumes denke. Aber sonst glaube ich nicht, dass die Terrorismusbekämpfung mit militärischen Mitteln zu lösen ist. Wir haben erlebt, welchen Schaden der sogenannte «War on Terror» angerichtet hat. Ich möchte gerne wissen, wie Sie das sehen. Wie können wir dieser Gefahr besser begegnen?
2. Sie haben gesagt, dass eine prozessorientierte Koordination in der Bundesverwaltung notwendig sei. Haben Sie einen Lösungsvorschlag?

**Wenger Andreas:** (zu Schraner Burgener Christine)

1. Die Terrorismusbekämpfung braucht eine breite Palette von Antworten. Sie braucht die Diplomatie und die Information. Nachrichtendienste sind wichtig, auch die Zusammenarbeit im Bereich der Nachrichtendienste. Ausserdem ist der Bereich Justiz und Polizei äusserst wichtig. Für die Schweiz bleibt der Terrorismus eine Herausforderung. Ein terroristischer Anschlag ist nicht auszuschliessen. Dann würde man unter Umständen auch auf die Unterstützungsleistungen der Armee zurückgreifen müssen.
2. Die Frage nach der strategischen Krisenorganisation ist eine schwierige Frage. Wir haben einen starken Departementalismus. Alle Instrumente, die darüber angeordnet werden, fallen dann schwach aus. Umgekehrt, wenn man Führungsstrukturen in einem Departement konzentriert, stellt sich wieder die Frage der Akzep-

tanz dieser Führungsstrukturen auf der Seite der anderen Departemente. In diesem Sinne braucht es wahrscheinlich auch in Zukunft eine Kombination eines prozessorientierten Ansatzes mit einer verstärkten Zusammenführung gewisser Elemente im Rahmen des VBS. Überprüfenswert wäre meines Erachtens, ob man die verschiedenen Krisenstäbe nicht in einem zentralen Krisenstab zusammenführen könnte.

(zu Fäh Paul) Ich halte es nicht für sinnvoll, die Sicherheitspolitik so weit auszudehnen, dass sie den ganzen Polizei- und Kriminalistikbereich und noch weitere Bereiche umfasst. Der Fokus sollte auf den zentralen sicherheitspolitischen Instrumenten – der Aussenpolitik und der Armee – liegen. Es ist natürlich schon so, dass die Schnittstellen wichtiger werden – die Schnittstellen zu den Kantonen, zur Polizei oder zu anderen Bereichen wie etwa dem Gesundheitsbereich. Aber den Begriff der Sicherheitspolitik würde ich nicht zu stark erweitern.

(zu Adam Rita)

1. Was die Lücke im Bereich der Konfliktprävention anbelangt, sehe ich auf bilateraler wie auf multilateraler Ebene Möglichkeiten. Im Moment ist einfach festzustellen, dass die Schweiz keine spezifischen Instrumente anzubieten hat.
2. Sie haben auf der einen Seite die Lastenverteilung und auf der anderen Seite die Solidarität angesprochen. Damit schwingt für mich auch ein bisschen Solidaritätspolitik versus Interessenpolitik mit – eine Teilung, die ich für nicht sehr sinnvoll halte, denn ein internationales Engagement ist letztlich auch von den eigenen Interessen angetrieben.

(zu Schneeberger Roger) Handlungsbedarf besteht meines Erachtens bei der Integration der unterschiedlichen Informationen. Wir sehen das zum Beispiel im Bereich der Risikoanalysen: Was heissen terroristische Entwicklungen mit Blick auf kritische Infrastrukturen (z.B. Atomkraftwerke)? Da sind die Sicherheitsanalysen noch mehrheitlich getrennt. Bei



diesen Schnittstellen entsteht heute der grösste Druck. Die Hauptherausforderungen würde ich im Bereich der Integration orten.

**Schneeberger Roger:** Und bei der Reaktionsfähigkeit?

**Wenger Andreas:** (zu Schneeberger Roger) Was die Reaktionsfähigkeit anbelangt, müsste man meines Erachtens die einzelnen Instrumente unterscheiden. Ich denke, auf der Seite der Polizei und auf der Seite der Armee ist die Reaktionsfähigkeit gegeben. Schwierigkeiten sehe ich eher auf der politisch-strategischen Ebene, was die generelle Strategie- und Reaktionsfähigkeit betrifft. Gerade in den letzten Tagen ist wieder deutlich geworden, dass eine schnelle Reaktionsfähigkeit nicht die Stärke unseres politischen Systems ist.

## Angehörte

Wenger Andreas, Prof. Dr. *Direktor, Center for Security Studies, ETH Zürich*

## Anhörende

Adam Rita, Fürsprecherin *Chefin Sektion Multilaterale Friedenspolitik, PA IV, EDA*

Andrey Dominique, Korpskommandant *Chef Heer, VBS*

Catrina Christian, Botschafter Dr. *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR *Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

Maurer Ueli, Bundesrat *Vorsteher des VBS*

Schär Andreas *Leiter des Projekts sicherheitspolitische Koordination (Stufe Bund)*

Schneeberger Roger *Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Schraner Burgener Christine, Botschafterin *Stellvertretende Direktorin, PA I, EDA*

Zwahlen Pedro *Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# Geneva Centre for Security Policy (GCSP)

[www.gcsp.ch](http://www.gcsp.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. März 2009

**Tanner Fred:** Erlauben Sie mir, vorab meine Wertschätzung für diesen transparenten Anhörungsprozess auszudrücken. Diese Methode der Konsultation hilft nicht nur die sicherheitspolitische Lage in der Schweiz zu erörtern, sie stimuliert auch eine notwendige öffentliche Debatte über die Sicherheitspolitik unseres Landes. Aus diesem Grunde wäre es begrüssenswert, wenn dies auch eine regelmässige Übung würde.

## 1. Was sind aus unserer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5 bis 15 Jahre?

**Tanner Fred:** Die Grundlagen der Sicherheitspolitik haben sich seit dem letzten sicherheitspolitischen Bericht massgeblich verändert. Die heutigen Bedrohungen und sicherheitspolitischen Risiken sind diffuser und vor allem nicht-militärischer Natur. Folgende sicherheitspolitische Trends bestimmen das strategische Umfeld des neuen Sicherheitspolitischen Berichts:

Erstens gilt es festzuhalten, dass sich die Schweiz auf einem stabilen und von Frieden und Sicherheit geprägten Kontinent befindet. Durch die europäische Integration und die Erweiterung der NATO hat die Schweiz direkt von der «Baustelle des Friedens» in Europa profitiert. 1999, zum Zeitpunkt des letzten Berichtes, bestand die NATO aus 19 Mitgliedern. Heute umfasst das Verteidigungsbündnis 28 Staaten. Die Mitglieder der Europäischen Union haben sich in der gleichen Zeit von 15 auf 27 Staaten erhöht. Auch hat sich die EU durch ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) seither zunehmend als sicherheitspolitischer Akteur positionieren können. Durch diese Erweiterungen des Sicherheitsraums sind Mittel- und Osteuropa sowie der Balkan heute fester Bestandteil

einer wachsenden Sicherheitsgemeinschaft. Obwohl Interessenkonflikte auch weiterhin bestehen werden, ist der Einsatz von Gewalt zu deren Lösung hingegen sehr unwahrscheinlich geworden. Dies heisst nicht, dass die geopolitische Komponente im weiteren europäischen Raum gänzlich weggefallen ist. So bleiben die Beziehungen zwischen Russland und dem Kaukasus nach wie vor von Machtpolitik geprägt und auch den jüngsten Energieengpässen lagen in erster Linie realpolitische Überlegungen zu Grunde.

Zweitens ist das sicherheitspolitische Umfeld von heute stark von Globalisierung und Vernetzung geprägt. Durch den Wegfall des Schutzes durch geographische Distanz sind viele Bedrohungen und Gefahren imminant und unmittelbar geworden. Damit ist der Unsicherheitsfaktor im sicherheitspolitischen Umfeld generell gestiegen, obwohl das weltweite Bedrohungsniveau insgesamt aber gesunken ist. Die Globalisierung hat auch das Entstehen neuer, nichtstaatlicher, Akteure begünstigt. Dies gilt für die Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen und andere Interessengruppen, aber auch für terroristische Gruppierungen und das organisierte Verbrechen. Sicherheitspolitik beginnt infolgedessen beim Individuum und bei der menschlichen Sicherheit. Universelle Werte wie Menschenrechte, Gerechtigkeit und Demokratie werden in den nächsten 5 bis 15 Jahren somit zu einem integralen Bestandteil des sicherheits- und friedenspolitischen Verständnisses.

## 2. Was verstehen wir unter Sicherheitspolitik?

**Tanner Fred:** Sicherheitspolitik wird im letzten Sicherheitspolitischen Bericht vor allem als Abwehr und Prävention von Gewalt strategischen Ausmasses verstanden. Diese Definition kann man heute durch vier weitere Dimensionen ergänzen:

Erstens ist nicht nur Gewalt strategischen Ausmasses relevant für die Sicherheitspolitik. Die Relevanz einer Gefahr misst sich grundsätzlich an zwei verschiedenen Merkmalen; einerseits an der Wahrscheinlichkeit einer Gefahr, und andererseits an deren potentiellen Auswirkungen auf die Schweiz. Folglich muss sich die Sicherheitspolitik gleichermassen mit

Gefahren mit niedriger Eintretenswahrscheinlichkeit, jedoch potentiell verheerenden Konsequenzen beschäftigen (z.B. einem Kriegsfall), wie auch mit Gefahren mit weniger gravierenden Konsequenzen, jedoch höherer Wahrscheinlichkeit (z.B. der gewalttätige Extremismus oder das organisierte Verbrechen).

Zweitens muss Sicherheitspolitik umfassender verstanden werden. Auch Begebenheiten, welche sich nicht direkt in Gewalt manifestieren, können sicherheitspolitisch relevant sein. Pandemien, das organisierte Verbrechen, die Versorgungssicherheit oder selbst die Gefahr einer generellen politischen Isolation der Schweiz sind für eine kohärente Sicherheitspolitik relevant.

Drittens muss die schweizerische Sicherheitspolitik zuerst bei der Bürgerin und dem Bürger beginnen. Ihr Erfolg misst sich somit direkt an der menschlichen Sicherheit und dem Wohlstand der Bevölkerung. Der kommende sicherheitspolitische Bericht muss deshalb die Erwartungen der Schweizer Bevölkerung berücksichtigen. Dies bedeutet, dass nicht nur objektive und reale Gefahren, gemessen an ihrer Wahrscheinlichkeit und potentiellen Auswirkung, relevant sind, sondern auch der Wahrnehmung dieser Gefahren sowie dem Sicherheitsempfinden der Schweizer Bevölkerung grössere Bedeutung zukommen muss. Die Angst vor Terroranschlägen, ein generelles Unsicherheitsgefühl und das Empfinden von Verletzlichkeit sind sicherheitspolitisch relevant.

Viertens sollte der Sicherheitsbegriff geographisch sowie auch funktional erweitert werden. Wegen der Unmittelbarkeit und Ausbreitungsgeschwindigkeit auch entfernter Gefahren, muss die Gefährdungen der Sicherheit der Schweiz und seiner Bürger bereits am Entstehungsort verstanden, erfasst und begegnet werden. Sicherheitspolitik muss in diesem Sinne auch proaktiv und präventiv in diesen Entstehungsräumen wirken. Dies bedingt eine Vernetzung unserer aussenpolitischen, friedensfördernden, wirtschaftlichen und militärischen Instrumente vor Ort. Die Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit sowie zwischen Aussenpolitik, Friedenspolitik und Sicherheitspolitik verschwindet hierbei zunehmend. Dies verdeutlicht auch die Notwendigkeit einer strategischen Koordination und Abstimmung der verschiedenen Instrumente.

### 3. Was sind die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten 5 bis 15 Jahren?

**Tanner Fred:** Obwohl Zukunftsanalysen zu einem grossen Teil auf purer Spekulation basieren, kann mit grosser Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass in den kommenden 5 bis 15 Jahren das Bedrohungsumfeld der Schweiz dem heutigen sehr ähnlich sein wird. Direkte militärische Bedrohungen sind nicht zu erwarten und können fast ausgeschlossen werden. Die Gefahr einer erhöhten Verwundbarkeit von Staat und Gesellschaft könnte sich vor allem in folgenden Bereichen erhöhen: im Energie- und Ressourcenversorgungsbereich, im Bereich der Informatik- und Kommunikationsstruktur sowie im wirtschaftlichen Bereich, wo die Lebensqualität der Schweizer Bürger durch Megakrisen, wie die gegenwärtige Weltwirtschafts- und Finanzkrise, in Mitleidenschaft gezogen werden könnte.

Ereignisse in einer fernen Region können zu einer weltweiten Instabilität führen, welche auch die Schweiz tangiert. So haben zum Beispiel die Mohammed-Karikaturen in der islamischen Welt eine Kontroverse ausgelöst, welche Dänemark in eine tiefe Krise stürzte. Auch die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise, welche im Immobilienbereich in den USA begann, führte innerhalb weniger Monate zu konkreten Auswirkungen auf den Lebensstandard und den Wohlstand in der Schweiz.

Sogenannte «wild cards», das heisst schwer voraussehbare Ereignisse mit ausgeprägten paradigmatischen Auswirkungen, erhalten zunehmende Bedeutung in der sicherheitspolitischen Analyse. Diese strategischen Überraschungen haben Einfluss auf die gesamte Gesellschaft. Beispiele sind symbolträchtige terroristische Anschläge, wie am 11. September 2001 in den USA, oder die Gefahr einer Nuklearexplosion oder eines schwerwiegenden Nuklearunfalls (Stichwort: Tschernobyl).

#### 4. Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?

**Tanner Fred:** Das übergeordnete Ziel der Sicherheitspolitik muss die Sicherheit und der Wohlstand der Schweizer Bevölkerung sein. Dieses Ziel kann nicht isoliert von der Stabilität und der Sicherheit des europäischen Raums und dessen Nachbarschaft betrachtet werden. Die fünf in der Bundesverfassung festgehaltenen aussenpolitischen Ziele müssen als Bestandteil der nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz verstanden werden. Als relativ kleiner Staat liegt es im direkten Interesse der Schweiz, die multilateralen Institutionen und das Völkerrecht als Basis der internationalen Beziehungen zu stärken. Die Verhinderung von kriegerischen Auseinandersetzungen, und die rasche Beilegung von Konflikten, ist ein primäres Interesse unseres Staates. Dies gilt auch für die Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, die unserer Demokratie zugrunde liegen.

#### 5. Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihre Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianzen)?

**Tanner Fred:** Kein noch so grosses Land kann angesichts des heutigen und künftigen Gefahrenspektrums seine Sicherheit im Alleingang gewährleisten. So erfordern die Komplexität und Art der aktuellen Bedrohungen eine verstärkte internationale Zusammenarbeit. Der Stellenwert der «global governance» ist stetig gestiegen sowie auch der Erwartungsdruck, Beiträge an die internationale Friedensförderung zu leisten und an multilaterale Grossprojekte im Bereich der Friedensschaffung. Das «Trittbrettfahren» wie im heutigen internationalen Umfeld immer weniger toleriert. Die internationale Gemeinschaft wird in den kommenden Jahren von der Schweiz mehr Engagement im Sicherheits- und Friedensbereich erwarten. Dies sollte nicht als eine Drohung gewertet – sondern als eine legitime Erwartungshaltung und eine Chance für die Schweiz verstanden werden.

Kooperation liegt im Eigeninteresse der Schweiz, und sie ist besonders dort fruchtbar, wo sie einen Gewinn an Sicherheit für uns erzielen kann. Die Schweiz sollte sich vorwiegend auf Regionen und Fachbereiche konzentrieren, wo sie einen Mehrwert einbringen kann. Das Eingehen einer Kooperation darf hingegen nicht als Substitut für Eigenleistungen verstanden werden. Sie ermöglicht der Schweiz, eine «Hebelwirkung» zu erzielen und Erfahrung wie auch Expertise zu sammeln. Kooperation sollte deshalb in allen internationalen Gremien aktiv gesucht werden. Die multilaterale Zusammenarbeit sollte in einem «whole of government approach» erfolgen; das heisst, dass die internationale und institutionelle Zusammenarbeit, obwohl meistens fachtechnisch bestimmt, im breiten sicherheitspolitischen Rahmen verstanden werden muss (z.B. Kooperation mit Interpol, der Internationalen Energieagentur in Paris, mit Abrüstungsgremien). Im neuen und umfassenden sicherheitspolitischen Prozess ist deshalb der koordinierte Einbezug von allen vom Bund her involvierten Ämtern nötig.

Der NATO-Beitritt ist für die Schweiz keine Option. Eine Zusammenarbeit im Rahmen der EAPC bringt der Schweiz aber einen sicherheitspolitischen Mehrwert. Die Partnerschaft für den Frieden hat zwar nach 13 Jahren Erfahrung gezeigt, dass der Mehrwert für die Schweiz eher gering war, da über die Jahre immer mehr Partnerstaaten dem Verteidigungsbündnis beigetreten sind. Die Partnerschaft kann aber sicherheitspolitisch an Gewicht gewinnen, wenn sie weiter auf die südliche Nachbarschaft Europas (die Mittelmeerregion und den Nahen Osten) ausgeweitet wird.

Da die Schweiz sich oftmals nicht direkt mit militärischen oder finanziellen Mitteln beteiligen kann, sollte sie vermehrt Dienstleistungen im «soft security» Bereich anbieten. So muss zum Beispiel die sicherheits- und friedenspolitische Ausbildungskompetenz der Schweiz weiter gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die sicherheitspolitische Relevanz des Internationalen Genf betont werden. Denn die Verbindung zwischen Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten wird in Genf täglich gelebt. Die Schaffung der «Maison de la Paix» in Genf wird es der Schweiz erlauben, europaweit führend im Bereich der «soft security» tätig zu sein. Den drei Genfer Zentren kommt hier eine

zentrale Bedeutung zu. Dies gilt vor allem für die Aus- und Weiterbildung im sicherheits- und friedenspolitischen Bereich, der Förderung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, der Reform der Sicherheitsinstitutionen, der Problematik der humanitäre Entminung und der Kleinwaffen sowie der Abrüstung.

**Fellay Luc:** Il existe aujourd'hui trois alternatives au rapport qui lie l'armée à la neutralité:

1. L'autonomie. Bien que possible, elle provoquerait un isolement sans précédent de la Suisse sur le plan international et affecterait gravement la crédibilité de son armée. En effet, avec l'apparition des nouvelles menaces, les besoins opérationnels de nos forces ont changé. Le contexte n'étant plus celui de la Guerre froide et la menace étant globalisée, nous sommes contraints à plus de collaboration étroite avec nos voisins, voire avec nos partenaires. C'est d'ailleurs le principal défi de bien des Etats et de leurs forces armées aujourd'hui que celui d'améliorer les capacités à agir ensemble (OSCE, PFP, Union européenne proposent, sollicitent, appuient une telle démarche). Aujourd'hui pour que nos forces armées puissent remplir efficacement leurs missions, il est indispensable de continuer à développer l'interopérabilité en matière de doctrine, d'information et de communication et dans l'emploi des forces. Ceci visant uniquement l'amélioration et l'optimisation des capacités d'entraînement et d'intervention de nos forces armées. Une politique d'autonomie stricte nous priverait de ces échanges et aurait par conséquent un effet néfaste sur la capacité de notre armée à assurer ses missions. En bref, la voie de l'autonomie, bien que possible, reste très coûteuse (ressources en personnel et en matériels) et fortement limitée dans ses capacités par un contexte de globalisation des menaces et d'interdépendance avec les forces voisines et amies.
2. La coopération. Celle-ci permet à l'armée de s'engager avec ses partenaires sur des missions ponctuelles dans le respect du principe de neutralité (missions militaires volontaires sous mandat



de l'ONU en association avec l'Union européenne ou l'OTAN). Dans ce cadre, un plus grand rapprochement avec l'Union européenne serait même envisageable dès lors qu'elle n'implique pas d'assistance militaire contraignante. La Suisse pourrait ainsi participer au développement des capacités militaires de l'UE. Elle pourrait s'appuyer sur la préparation des groupements tactiques de réaction rapide «EU Battle Groups» prévus dans le cadre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et prendre part au travail de l'Agence européenne de défense qui a pour vocation de devenir le moteur d'une politique européenne en matière de capacités, de recherche et d'armement. La Suisse renforcerait de cette manière sensiblement ses propres capacités en matière de défense.

3. L'intégration. Celle-ci permettrait à la Suisse de trouver sa place dans un système de défense euro-atlantique par exemple, mais mettrait un terme définitif à sa longue tradition de neutralité armée. L'intégration à l'OTAN implique notamment une obligation d'assistance non négociable en cas de guerre (Art. 5 du Traité de l'Atlantique Nord). Mais cette alternative d'intégration est à ce jour purement hypothétique et peu réaliste.

## 6. Missions et avenir de l'armée suisse

**Fellay Luc:** Pour pouvoir remplir de manière satisfaisante les trois missions de base qui lui ont été confiées, l'armée doit s'adapter aux enjeux sécuritaires actuels, qui vont des menaces traditionnelles aux nouvelles formes de menaces (terrorisme, crime organisé transnational, etc.). Mais ce sont ces nouvelles menaces, qui sont aussi les plus probables, qui modifient le plus radicalement la manière dont l'armée doit dorénavant appréhender ses missions. En effet leur caractère diffus, permanent et imprévisible impose d'une part une disponibilité accrue, et d'autre part une plus grande complémentarité entre moyens civils et militaires. De plus, ces menaces sont globales et ne respectent plus obligatoirement les limites des frontières géographiques. Face à une sécurité intérieure sous-

dotée en moyens, l'armée devrait être de plus en plus sollicitée devant l'apparition de tels risques ou menaces.

Pour pouvoir y répondre, l'armée doit dès à présent renforcer ses capacités d'appui aux autorités civiles aussi bien en matière de prévention des risques majeurs qu'en matière de gestion de crise. Dans ce contexte général, l'armée devrait être capable de couvrir trois plages de prestations bien distinctes et pas toujours compatibles l'une avec l'autre. D'une part, l'emploi de la force, et d'autre part la disponibilité sont des facteurs contraignants quant à la formation et à l'équipement des éléments engagés dans ces trois plages différentes. La question reste à savoir si la capacité «défense» (combat à haute intensité) permet vraiment et avec succès de couvrir les sollicitations des autres plages et ceci dans un contexte d'armée de milice où l'instruction et les périodes de service sont réduites.

- a) *Pour la mission «Sauvegarde des conditions d'existence»* (aide en cas de catastrophe, appui aux autorités civiles, protection de conférences et d'ouvrages) et la mission «Sûreté sectorielle» (protection des secteurs importants, contrôle de l'espace aérien), il est pensable de les regrouper, voire d'envisager un maximum de synergie.

Organisation: subsidiarité et attribution pour emploi.

Objectif: l'armée doit développer ses compétences en matière d'appui à la sécurité intérieure (lutte contre l'extrémisme violent, lutte contre le terrorisme, aide en cas de catastrophes naturelles, etc.) et, de plus, être capable de réagir dans des délais très courts en cas de catastrophe (capacité de réaction rapide) ou en cas de demande de la part des autorités civiles.

Moyens à mettre en oeuvre: l'armée doit pouvoir fournir des prestations sans délais ce qui exige une certaine disponibilité. Des soldats de milice spécialisés dans ce type de mission devront fournir des prestations particulières et garantir leur disponibilité. Il faut noter que dans la majorité des cas le recours à la force voire aux armes est soumis à des règles d'engagement strictes fixées par l'autorité civile compétente (proportion-

nalité). L'utilisation de l'arme personnelle voire collective est restreinte dans la majorité des cas à la situation de légitime défense.

b) *Pour la mission «Défense» (protection contre une attaque militaire)*

Organisation: cœur de compétence, mission contraignante.

Objectif: l'armée doit maintenir ses capacités de défense du territoire tout en les réduisant à un noyau qui permet une montée en puissance en fonction de l'évolution de la menace. En effet l'entretien d'une capacité à grande envergure ne peut être envisagé qu'à la seule condition de garantie des ressources nécessaires sur le long terme! Défense contre une agression militaire, compétence clé, pour être crédible doit posséder toutes les composantes nécessaires au combat à haute intensité (engagement interforces, interarmes et intégré). En résumé, l'armée doit par nature être en mesure de préserver l'intégrité du territoire ceci même si la probabilité d'une agression militaire contre la Suisse est aujourd'hui très faible. L'essence même d'une armée est l'utilisation de la force comme moyen d'ultime recours à l'application d'une politique de sécurité au territoire national. De fait, sans cette capacité (même réduite à un noyau) l'armée n'a plus sa raison d'être.

Moyens à mettre en oeuvre: la mission «défense» doit sans autre permettre la prise en compte d'une menace sur l'intégrité du territoire national et autoriser de recourir à la force d'une manière massive pour l'exécution avec succès de la mission.

c) *Pour la mission «Promotion de la paix» (consolidation de la paix à l'étranger sous mandat international)*

Organisation: coopération, mission reconnue par ONU.

Objectif: développer les compétences de l'armée en matière d'opérations extérieures, non pour des missions à haute intensité, mais pour des missi-

ons de maintien de la paix, de consolidation de la paix et de reconstruction (appui logistique, etc.). La Suisse doit être capable de participer activement à des opérations internationales ciblées sous mandat de l'ONU, que ce soit en coopération avec l'UE ou avec l'OTAN. C'est une question de solidarité avec nos partenaires et un moyen d'évaluer nos performances sur le terrain. Ces opérations permettront d'améliorer les procédures de commandement et l'utilisation en opération du matériel, des équipements et des techniques acquises.

Moyens à mettre en oeuvre: pour pouvoir remplir sa mission «Promotion de la paix», l'armée doit pouvoir disposer d'un certain effectif et de certains matériels spécifiquement dédiés à de telles opérations hors du territoire national. Le volontariat et la disponibilité sont des facteurs contraignants d'un tel engagement. De plus, il requiert des savoir-faire bien spécifiques et une interopérabilité maîtrisée.

## 7. Commentaires et conclusion

**Fellay Luc:** Chacune des missions vues précédemment correspond à un type d'engagement différent et requiert des capacités bien spécifiques, afin de pouvoir les garantir avec succès. Il est bien clair que certaines synergies existent, voire quelques capacités communes. Cependant, l'aspect contraignant d'une armée de milice aux périodes de formation réduites justifie par principe d'efficacité une spécialisation. Il est inadéquat de former et d'affecter un militaire de milice à toutes les missions. Une pondération des missions politiquement agréées et respectant la probabilité des risques et des menaces doit par conséquent déterminer l'importance des moyens attribués à l'armée (personnel, financiers, matériel) pour telle ou telle prestation.

## Diskussion

**Andrey Dominique:** Cette présentation montre combien un monde globalisé fait fi des frontières étatiques. Les risques et les menaces étant eux aussi globalisés passent non seulement au-delà des frontières, et ne

s'intéressent pas à ces dernières en tant que telles. La plupart des menaces ne connaissent même pas l'existence des Etats, qu'il s'agisse des changements climatiques ou de la criminalité organisée. Le problème est de mettre sur pied une politique de sécurité étatique. Il faut se demander si un succès face à la globalisation des menaces implique non seulement une coopération interétatique, mais aussi une action coordonnée des Etats. Si l'un de ces derniers ne joue pas le jeu, c'est l'ensemble qui s'effondre, comme l'a montré l'exemple de Schengen.

**Tanner Fred:** Es ist in der Tat ein Dilemma bezüglich der eigenständigen Abwehr von globalisierter Bedrohung und der Notwendigkeit von Zusammenarbeit zwischen Staaten möglich. Der Stellenwert der Zusammenarbeit und der Koordination wird generell aber zunehmend wichtiger; dabei geht es nicht nur um die fachtechnische Zusammenarbeit. So folgen beispielsweise viele Staaten den Empfehlungen der WHO bezüglich der Bedrohung durch Pandemien. Wenn einige Staaten diesen Empfehlungen nicht folgen, stehen wir vor einem grossen Problem, das nicht nur gesundheitspolitische, sondern auch sicherheitspolitische Dimension annehmen kann. Aus diesem Grund ist gerade in diesem Bereich die Zusammenarbeit sehr wichtig. Es muss ein Verständnis dafür kreierte werden, dass solche Art von Bedrohungen von allem Anfang an in einem breiteren sicherheitspolitischen Kontext gesehen werden. Auf solche Bedrohungen kann somit auch nur ein Krisenmanagement reagieren, welches selber viel breiter angelegt ist als beispielsweise ein einzelnes Departement.

**Fellay Luc:** La coordination de plusieurs Etats et une imposition top-down est une approche virtuelle qui semble difficile à réaliser dans une politique de sécurité. La Suisse connaît ce problème avec ses cantons dans le domaine de l'éducation et des écoles. Après la décolonisation en Afrique, des recettes ont été imposées aux Etats, et on voit où on en est aujourd'hui. La politique européenne de sécurité existe dans ses grandes lignes. La Suisse y participe-t-elle ou non? Est-elle le maillon faible ou le maillon fort par rapport à ses voisins? Et que faut-il faire pour éviter d'être le maillon faible?

**Andrey Dominique:** Il ne sert à rien non plus d'être le seul maillon fort, si l'environnement est plus faible. Il faut être en adéquation avec l'environnement.

**Fellay Luc:** C'est exact.

**Widmer Martin:** Mich auf die nationale Sicherheitskooperation beschränkend, möchte ich gerne wissen, ob Sie in diesem Zusammenhang konkrete Forderungen an die Kantone haben. Welche Erwartungen stellen Sie an die Kantone, wie können sich die Kantone besser einbringen? Müsste man allenfalls gewisse Traditionen – sprich: kantonale Hoheiten, seien sie im Polizei- oder im Feuerwehrbereich – hinterfragen? Das System Bevölkerungsschutz hat ebenfalls verschiedene Partner – haben Sie auch diesbezüglich konkrete Forderungen an die kantonalen Träger?

**Fellay Luc:** Les compétences doivent être définies, et doivent être en adéquation avec les moyens requis. Concernant la sécurité intérieure, les cantons ont les compétences mais pas les moyens de ces dernières. La Confédération pallie au manque de moyens des cantons dans leurs compétences. Concernant AMBA CENTRO (surveillance des ambassades) à Berne et Genève, il ne s'agit, à mon avis, plus de subsidiarité (après 10 ans), mais plutôt d'une volonté restreinte à chercher une autre solution.

**Tanner Fred:** (zu Widmer Martin) Die Kantone sind natürlich wichtige Akteure bezüglich der inneren Sicherheit; sie sind mit gewissen Kompetenzen, insbesondere hinsichtlich der Polizeihohheit ausgestattet. Im Sinne der Vorschläge, die wir unterbreiten, machen wir beliebt, die Zusammenarbeit im Zusammenhang auch mit dem Sicherheitspolitischen Bericht besser abzustimmen. Da die Grenzen zwischen der inneren und der äusseren Sicherheit nicht mehr so klar voneinander zu unterscheiden sind, kommt den Kantonen eine wichtigere Rolle zu.

**Greminger Thomas:** Sehr überzeugend haben Sie nachgewiesen, dass es aufgrund der sicherheitspolitischen Tendenzen und Bedrohungen den sicherheitspolitischen Alleingang nicht mehr geben kann; Sie haben auch

auf die Erwartungshaltung der internationalen Gemeinschaft hingewiesen. Dabei haben Sie auch auf die «soft security»-Angebote hingewiesen, bei welchen wir uns sicher alle einig sind.

Aus diesem Grund möchte ich auf die «hard security»-Angebote etwas näher eingehen. In Genf besteht eine sicherheitspolitische Dialogplattform; Sie verfolgen den internationalen Diskurs. Wie könnte ein Angebot der Schweiz für die nächsten 15 Jahre aussehen, wenn Sie diese Erkenntnisse mit unseren Möglichkeiten im «hard security»-Bereich vergleichen und wenn Sie die Einschränkungen berücksichtigen, denen wir ausgesetzt sind? Insbesondere nach den Ausführungen von Herrn Fellay, muss man das Gefühl haben, dass uns das dreifache Budget zur Verfügung stehen müsste, damit wir die von Ihnen erwähnten Aufgaben gut erledigen könnten.

**Tanner Fred:** Unter «hard security» verstehen wir den Einsatz unserer militärischen Kräfte im Verbund innerhalb internationalen Friedensmissions- oder Friedensschaffungseinsätzen. Unsere Sichtweise ist natürlich von der zivil-militärischen Zusammenarbeit, die den Einsatz von militärischen Kräften in Katastrophenfällen vorsieht, geprägt. Die Zusammenarbeit mit dem Office for the Coordination of Humanitarian Affairs der Vereinten Nationen (OCHA) beispielsweise hat sich weiterentwickelt; das Oslo-Abkommen und weitere Codes of Conduct regeln die Zusammenarbeit. Der Aspekt des Wiederaufbaus nach einem Krieg ist bei uns auch sehr aktuell. In diesem Zusammenhang könnte die Schweizer Armee einen grösseren Beitrag leisten. So gibt es in Nachkriegssituationen meistens ein grosses Bedürfnis nach einer möglichst schnellen Präsenz von Fachtruppen vor Ort, die beispielsweise ein Flugkontrollsystem wieder aufbauen, ein Notkommunikationsnetz erstellen, nach Genietruppen, die Brücken bauen und nach Lufttransportkapazitäten. Die Schweiz hat in diesen Bereichen ausgewiesene Fachkräfte, die eingesetzt werden könnten, ohne dass man gleich Truppeneinheiten entsenden muss. In diesen Bereichen, bei welchen wir international bereits einen guten Ruf geniessen, könnte man also einen Mehrwert einbringen.

**Fellay Luc:** Formellement, je ne mets pas en doute l'enveloppe de la politique de sécurité. En l'absence d'un danger imminent, la phase de réflexion peut s'effectuer lentement, ce qui n'était pas le cas, par exemple avant la Seconde Guerre mondiale, où il a fallu agir rapidement. La Suisse n'a pas d'expérience dans ce domaine, n'aime pas prendre des risques, et tente de «ménager la chèvre et le chou» politiquement et financièrement. Par exemple, la Suède a changé en six mois son Livre blanc. Je ne doute pas de la qualité de la réflexion en Suisse, mais de sa mise en oeuvre; c'est une décision qui est attendue et non pas une refonte dans le détail de ce qui est déjà écrit. Le rapport de politique de sécurité de 1999 tient la route, mais pêche de par sa réalisation. Il s'agit de se concentrer sur cette dernière.

**Zwahlen Pedro:** Sie haben die Bedeutung der Globalisierung mehrfach hervorgehoben. Mit der Globalisierung hat auch das relative Gewicht der schweizerischen Interessen im Ausland zugenommen. Neben den wirtschaftlichen Interessen, sei auch das Interesse an der Stabilisierung von politisch instabilen Regionen genannt, das sich auf die wirtschaftlichen Interessen rückkoppeln kann; es kann aber auch der Terrorismus gemeint sein, dessen Gewalt sich auch gegen Schweizer im Ausland richten kann, was jüngst mit den Entführungen im Mali geschehen ist. Wie soll unsere Sicherheitspolitik die zunehmende Wahrung der Schweizer Interessen im Ausland berücksichtigen?

**Tanner Fred:** Diese Frage lässt sich mit dem Begriff der Verwundbarkeit beantworten. Mit der Globalisierung werden gewisse Bedrohungen viel unmittelbarer und unvermittelter, auch auf der Stufe der Gesellschaft und gar auf der Stufe von einzelnen Bürgern. In diesem Zusammenhang möchte ich auch auf die entführten IKRK-Mitarbeiter auf den Philippinen verweisen oder die entführten Schweizer Touristen in Mali. Es stellt sich also die Frage, wie man diese Verwundbarkeit reduzieren kann. Eine Reduktion ist sicherlich möglich, indem man über die möglichen Bedrohungen informiert und damit präventiv im Bereich der Sensibilisierung mitwirkt. Auch im Bereich der internationalen Zusammenarbeit ist ein diesbezüglicher Informationsaustausch unabdingbar. Für den Fall, dass



es dennoch zu solchen Vorfällen kommt, sollte man vorsehen, dass man in der Schweiz auch die Fähigkeit hat, einen Krisenstab einzurichten, der von der Schweiz aus operieren kann. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe in Asien haben gezeigt, dass ein Krisenstab, der von der Schweiz aus operierte, fähig war, für das Wohl der Schweizer Bürger in jenen Gebieten zu sorgen und eine gewisse Schadensbegrenzung zu erreichen.

**Zwahlen Pedro:** Könnte nicht auch die Stärkung unseres Aussennetzes unsere Aktionsmöglichkeiten in solchen Krisenfällen im Besonderen und bei der Verletzung von schweizerischen Interessen im Allgemeinen verbessern?

**Tanner Fred:** Mit der zunehmenden Globalisierung gewinnt das Aussennetz an Bedeutung. Das Aussennetz kann aber nicht überall tätig werden. So sind in den vergangenen Jahren mehrmals Krisenevakuationen notwendig geworden, bei welchen europäische und auch schweizerische Bürger schnell evakuiert werden mussten. In diesen Fällen war die Schweiz nicht in der Lage, selber Ihre eigenen Bürger zu evakuieren; sie war auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft, mit Nachbarstaaten wie Frankreich oder mit der NATO angewiesen. Aus diesem Grund ist für solche Eventualitäten die vorbereitende Zusammenarbeit von sehr grosser Bedeutung.

**Fellay Luc:** (à Tanner Fred) Concernant le lien que vous faites entre l'enlèvement des deux touristes suisses dans le nord du Mali et du terrorisme, nonante pour cent des citoyens suisses n'assimilent selon moi pas cela à du terrorisme. Il y a un problème de perception de cette notion, qui n'est gérable ni temporellement ni spatialement. Il s'agit d'une menace qui nous oblige à être en permanence «sur le pont». Le Conseil fédéral garde-t-il en permanence une conduite par son état-major de sécurité à cet égard, ou ne réagit-il que lors d'un événement? Il y a là un flou artistique nécessitant un peu plus de clarté.

**Andrey Dominique:** La probabilité d'une attaque militaire sur le territoire est extrêmement faible mais pas nulle. Une capacité de force armée doit donc être conservée. Le problème crucial concerne son dimensionnement: la légitimité se résume-t-elle à «klein aber fein», à «show our forces», ou une capacité d'opération s'impose-t-elle?

**Fellay Luc:** (à Andrey Dominique) La réponse réside selon moi dans le savoir-faire de certaines capacités pour ne pas les perdre. Existe sinon l'autre option consistant à entrer dans une alliance et à sous-traiter les facultés que l'on n'a pas. Notre pays désirant rester neutre dans ce domaine, est obligé d'avoir la palette totale des compétences. C'est le savoir-faire inter-forces et inter-armes qui est très important.

**Tanner Fred:** Persönlich bin ich der Ansicht, dass die Kontrolle des schweizerischen Luftraumes unbedingt in Schweizer Hand bleiben sollte, unabhängig von der Entwicklung der globalen Bedrohungssituation.

Was die Armee betrifft, schliesse ich mich den Vorschlägen von Korpskommandant Luc Fellay an. Wir müssen die Fähigkeit haben, eine längerfristige Lageanalyse machen zu können, die es uns auch erlaubt, gewisse Schritte bezüglich des Aufwuchses der Armee zu unternehmen. Sicherlich ist ein Sicherheitspolitischer Bericht ein wichtiges Instrument; dennoch könnten Lagebeurteilungsinstrumente, die kürzere Zeitabschnitte umfassend abdecken würden, auch zielführend sein, um die die Stärkung der Sensibilität in der Öffentlichkeit zu fördern. Ich denke dabei an eine jährliche Situationsanalyse, die es erlauben würde, Entwicklungen besser nachzuvollziehen, sodass die Entscheidungsfindung leichter fallen könnte. Es wäre daher wohl nicht schlecht, wenn dieser Sicherheitspolitische Bericht mit regelmässigen Zwischenberichten ergänzt werden könnte.

**Andrey Dominique:** Le terrorisme n'a pas pour but de s'attaquer aux populations, mais d'utiliser celles-ci comme effet de levier pour atteindre les autorités. Il s'agit d'une forme de chantage. Une mesure possible de sécurité consisterait en le renforcement et en la protection des autorités afin qu'elles soient moins soumises au chantage.

**Tanner Fred:** Sie sprechen hier einen Bestandteil der inneren Sicherheit an, der unserer Auffassung nach sicherheitspolitisch relevant ist. Wie weit speziell Behörden aufgrund einer allfälligen terroristischen Bedrohung geschützt werden sollten, kann ich nicht beurteilen. Hierzu wäre eine Lagebeurteilung notwendig. Ich finde es bemerkenswert und schätze es überaus, dass es heute noch möglich ist, in Bern einem Bundesrat, der alleine unterwegs ist, auf der Strasse zu begegnen. Ich hoffe es nicht, dass diese Zeiten vielleicht bald vorbei sind. Der Aufbau eines Dispositivs in diesem Bereich ist zwar wichtig, sollte aber in einem breiter gefassten Kontext von Sicherheitspolitik entwickelt und nicht nur als Teil der inneren Sicherheit gesehen werden.

**Monney Vincent:** (à Tanner Fred) Le rapport de politique de sécurité devrait-il selon vous étudier une autre manière de donner des missions à l'armée?

**Tanner Fred:** Die Schweizer Armee hat heute eine wichtige Funktion hinsichtlich Einsätzen in Friedensmissionen in fragilen Staaten der unmittelbaren Nachbarschaft von Europa. Insbesondere die Zusammenarbeit mit den dortigen lokalen Streitkräften im Zusammenhang mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte ist von Bedeutung. Die Schweizer Armee kann auch im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit viel Fachwissen einbringen.

Bezüglich der inneren Sicherheit könnte eine Dimension im Sicherheitspolitischen Bericht vertiefter thematisieren: das sogenannte «consequence management» Hierbei geht es um die Reaktion im Fall einer grossen Katastrophe, bei welcher die Blaulichtorganisationen der einzelnen Kantone überfordert sind. In diesem Zusammenhang habe ich von diesen «wild cards» gesprochen. Es ist grundsätzlich möglich, dass ein Fall wie derjenige von Tschernobyl sich wieder ereignet und dass das Schadenzentrum in oder viel näher bei der Schweiz liegt, sodass das consequence management klar von der Armee übernommen werden sollte. Das consequence management umfasst also Katastrophenfälle wie auch Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorangriffen.

**Fellay Luc:** Il y a un problème de vocabulaire à propos des Aufgaben und Aufträge der Armee. Dans la politique de sécurité, on ne doit pas parler de missions de l'armée, car cela induit un problème de niveau. Une mission doit être préparée politiquement, assurée au niveau des ressources, et décrite au niveau de la prestation et de son succès ou de son échec. Un rapport de politique de sécurité décrit les tâches de l'armée. La pondération de ces dernières est une affaire politique. Les trois tâches décrites sont logiques, mais c'est leur traduction ultérieure en missions et respectivement en ressources qui est essentielle.

**Zwahlen Pedro:** Wir haben im vergangenen Jahrzehnt eine immer stärkere Integration von Verteidigungskapazitäten der europäischen Länder beobachten können, insbesondere unter kleineren und mittleren Staaten. Wo sehen Sie die treibenden Kräfte für diese Entwicklung?

**Tanner Fred:** Ich nehme an, dass Sie die Integration im Rahmen der Europäischen Union und der Erweiterung der NATO ansprechen. Man sagt immer wieder, dass die NATO im Prinzip keinen Feind mehr habe und auf der Suche nach einer Mission sei. Andererseits ist die NATO in den letzten zehn Jahren von 19 auf aktuell 28 Länder angewachsen, sodass man nach den Gründen für diese Entwicklung fragen kann. Ich glaube, dass es immer noch ein Sicherheitsdefizit bei diesen Staaten gibt. Diese Staaten, vor allem kleinere Staaten wollen sich eingebunden wissen, um ihre Verwundbarkeit zu reduzieren. Organisationen wie die NATO oder die EU können diesbezüglich gewisse Garantien abgeben und sicherheitspolitische Bedürfnisse stillen. Die EU entfaltet in diesem Zusammenhang eine Anziehungskraft insbesondere für Staaten des Balkans und von Osteuropa.

**Fellay Luc:** L'OTAN a également joué pour certains pays un rôle d'intégration dans l'Union européenne et dans un contexte sécuritaire coordonné. C'est peut-être ce qui manque à la Suisse: une vision commune permettant de mieux fédérer les moyens que nous avons évoqués auparavant.

## **Angehörte**

Fellay Luc

*Special Advisor to the Director, GCSP*

Tanner Fred,  
Botschafter Dr.

*Director GCSP*

## **Anhörende**

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Monney Vincent

*Leiter Bereich Investitionsplanung, Planungsstab  
der Armee, VBS*

Widmer Martin, Oberst

*Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirek-  
torenkonferenz*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# The Graduate Institute of International and Development Studies

[www.graduateinstitute.ch](http://www.graduateinstitute.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. März 2009

**Krause Keith:** Thank you for the invitation to meet with you today to discuss some of the future challenges facing Swiss security policy. It is a privilege and an honour to be involved in this process and to contribute to what I consider a big public debate about security policy in this country. I appreciate particularly to be involved in this process since I have called this country “home” for the past fourteen years.

In my allotted time, I would like to discuss four general issues and some of their implications for Swiss policy. In the question period we can of course go into more specific details. I should add at the outset that although I am a professor at the Graduate Institute of International and Development Studies I am not speaking on behalf of the Institute – my comments today are my responsibility.

The first question probably most of the speakers you have been listening to have addressed is the following: what is the nature of the security threats, risks and challenges that Switzerland faces, and how have these evolved over the past decade? Virtually every Western country – and this holds particularly true for most of the European states – has produced a similar list of contemporary security threats in the past four or five years, and they almost all have a similar mission statement that goes with their security policy. It says something like: the goal of security policy is to protect society and citizens against internal and external threats to well-being and core values. That is the central mission of any security policy. When we look a bit more closely, we see that in the national security strategy of the Netherlands, for example, the principal threats are listed as: failing states, terrorism, rogue states, proliferation of weapons of mass destruction, and intra-state or internal conflicts. Ireland – a country you heard about this morning – lists terrorism, weapons of mass destruc-

tion proliferation, regional conflicts, state failure, organized crime, and internal conflicts. Sweden's list is almost identical, it adds cross-border trafficking in drugs, women and weapons, and cyber-terrorism or attacks on IT systems. In the UK, the list is terrorism, weapons of mass destruction, transnational organized crime, and failed states. I think the same kind of list would be broadly true for Switzerland, and should in some way be reflected in its security policy statement.

What are the common features underlying these lists? There are three broad transformations in the nature of threats that we can see probably more clearly than a decade ago when the last Swiss security policy report was released. The first of these transformations is the "transnational" and networked nature of most emerging threats. Whether it is terrorism, cyber-security, large-scale organized crime, trafficking in drugs, weapons or other illegal goods – all of these threats are, as the French government puts it in its statement, "des menaces de multiples natures, diffuses, polymorphes et globales... Asymétriques, sans frontière et utilisant de nouveaux modes d'action." I don't think I need to provide details of specific threats, but I would point out that most of the networks and networked threats that we see follow a fairly straightforward logic: they look for weak spots, black holes, safe havens, and areas where they can conduct their affairs with little scrutiny and relative impunity. They also disperse their activities geographically, so that careful scrutiny would only uncover one piece of the puzzle, and you would not likely be able to have a clear view of the entire enterprise – whether it is criminal activities or smuggling of dual-use goods – without additional information from other sources. In other words, networked actors operate "in between" states, making it difficult for any one state to identify clearly whether an activity on its territory is part of a larger security threat or challenge.

The second feature of contemporary threats is that they blur and sometimes in fact completely erase the distinction between what was "internal" and what was "external". Transnational threats are not "out there", but manifest themselves within state borders. The bombings in September 2001, the London and Madrid bombings – the London bombings were committed by UK citizens working on British soil – have been domestic manifestations of transnational threats. This calls into question the decades-old – if not centuries-old – division of labour between armed

forces designed to meet external threats, and police or other security forces designed to deal with domestic order and insecurity.

I of course am not suggesting that the armed forces be used for domestic policing; I know that there is a debate, in Switzerland and anywhere else, about to what extent the armed forces can provide aid to the civil powers and to cantonal police forces. But I do think that the two halves of security – the internal and the external halves – need to be united in one policy, preferably one that is coordinated and coherent across the different government departments and down to the operational level. Security policy is, as many would say, not limited to defence policy; defence policy is only one part of an intelligent and broad security policy. I would also say that unity of policy has to be reflected in unity of action, which will require new forms of coordination across departments, which are much more used to a traditional division of labour than a genuine collaborative relationship.

The third aspect of the transformation of risks is that compared to previous decades or centuries, very few threats that can be identified involve the risk of large-scale or small-scale armed violence in Switzerland or in Europe. As the UK says clearly in its policy statement, which is echoed in the most recent French defence policy documents: “for the foreseeable future, no state or alliance will have both the intent and the capability to threaten the UK militarily, either with nuclear weapons, or other weapons of mass destruction, or with conventional forces.”

However, when military force and armed violence is a risk, it increasingly takes one of two completely opposed forms: either it is low-tech and asymmetric warfare, best exemplified through the use of roadside bombs, informal explosive devices or suicide bombings and terrorist attacks; or it is high-tech and very intense, exemplified by the use of unmanned drone aircraft in Afghanistan and Pakistan, and very advanced battlefield command, control and communications systems, such as the US Forces are deploying. The equipment, training, logistics and deployment that a modern military force has to adopt, have to take account of the extremes of the spectrum, that is the low-tech and the high-tech end, rather than just the middle-ground scenario most armed forces have traditionally been prepared to deal with.



Having described these three transformations and the lists of threats, I can turn to my second question: What does this imply for Swiss Security Doctrine? As I have already suggested, the threats that Switzerland faces are not qualitatively different to those its European neighbours face. In addition to stating clearly what kinds of threats Switzerland faces, it is very important for a security policy document to state what things are not threats to Switzerland for the foreseeable future: there is some indication that small- or large-scale armed violence, or a military conflict on European territory that could directly or indirectly affect Switzerland, is not a threat for the foreseeable future. This was stated in the 1999 doctrine, and I think it should be restated in the upcoming document.

It is true that security doctrines traditionally are about preventing or responding to the threat of armed violence, and that is what the core or traditional missions of armed forces are. But we probably should think a little bit more clearly about what “violence” means in contemporary security doctrines. The 1999 Swiss security policy focused on “la prévention et à la maîtrise de la violence de portée stratégique”, and it noted that the “politique de sécurité doit être comprise comme étant le domaine des activités de l’Etat consacré à la prévention et à la défense contre la menace et le recours à la violence d’importance stratégique”.

I think there are two aspects of this that need to be rethought a little bit. First, I am not really sure what “violence d’importance stratégique” means and whether that formula is sufficiently clear in the context of the threats we face today. Are we speaking of low-tech and asymmetric violent threats that may manifest themselves in terrorist attacks on infrastructures or individuals of vital interests, or are we speaking of high-tech military threats of one sort or another? Where do these threats – “violence d’importance stratégique” – come from, and how can Switzerland respond to them through its conventional armed forces and force structure?

“Politique de sécurité” seemed to be defined in terms of traditional external military threats. Even if the 1999 report covered a much broader scope of potential threats, it narrowed the focus and seemed to place the emphasis on only one part of a very broad spectrum. If in the future we have a broad diagnosis of security threats, we need a broad set of tools

to address them, and an appropriate allocation of resources among these tools.

This way of thinking about security and violence – “violence d’importance stratégique” – reinforces in some sense the distinction between “internal” issues related to crime and local violence, and external insecurity. Since the divisions between federal and cantonal institutions are a subject of ongoing debate, it is perhaps time to rethink this way of looking at security and violence. If we accept the broad nature of the threats to security that Switzerland faces, and if we accept that even the way in which “violent threats” can manifest themselves has changed, then the way in which different security institutions cooperate and collaborate probably also needs to be reconsidered. Neat divisions of labour probably is not the best model – one institution taking care of one task, another taking care of another one, and the two of them only having to communicate on very rare occasions – because it does not facilitate the sharing of relevant information and the identification of threats that may be operating at the domestic level, but manifest themselves much more consequentially. A threat that clearly falls in this category is terrorism.

I would also mention that there is one risk that is almost unique to Switzerland: the risk of isolation. There are very few Western European states that are neither a member of the EU nor of NATO, and most of them, in particular in the Balkans, are involved in some medium- or long-term accession process to one or both of these organizations. The first implication of the risk of isolation was already recognized in the 1999 security policy document, which stated that it was no longer possible for Switzerland to meet its contemporary security challenges alone, or independently. Even the 2008 National Security Strategy of the US – the global superpower most able to meet security challenges unilaterally – says “the security of the United States is tightly bound up with the security of the broader international system.” Vice-President Joseph Biden in Munich last month also said that “the threats we face have no borders ... no single country, no matter how powerful, can best meet these threats alone.” When the world’s single superpower, able to mobilise force on a large scale in multiple theatres at the same time, acknowledges that it needs to cooperate in the international system, then clearly this

logic applies to all states, and certainly to those that share a part of the Western economic, social and cultural values. The theme of “security through cooperation” that was put forward in 1999 remains important and central to future security.

There is a second implication of the risk of isolation that was noted in the 1999 security policy paper and that is now much more pressing than it was at that time: how much “cooperation” does Switzerland need to contribute, and in what form, in order to have reliable partners that will cooperate with – and even assist – Switzerland on issues of vital importance to Switzerland’s national interests? Even in 1999, it was recognized that the “*bilan de solidarité internationale*” of a state was quite important for its partners, and that a state could not simply pick and choose where it would make a contribution to international peace and security.

With ten years of hindsight it can be said that the choices made since 1999 have not produced a very broad “*bilan de solidarité internationale*” for Switzerland, and recent events and relations with major European states have highlighted clearly some of the risks involved in “à la carte” or narrow cooperation that is limited in scope and impact and might be seen by friends and neighbours as largely symbolic or, in some cases, even as irrelevant. It is therefore very important to get the level of commitment to cooperation right. It has to be something that is seen to be valuable by partners.

What does this imply for the instruments of Swiss security? As all of the documents and policy briefings note, Swiss security policy involves several different instruments and several different institutions – armed forces, civil protection, foreign policy, economic policy and police – which involve four different departments. With Armée XXI, reform efforts have concentrated on the armed forces, and there has been a major effort in this direction in the last few years. I won’t address here the fine details of this ongoing reform, but just make one point. The principle of “security through cooperation” needs to be applied internally as well as internationally. I have mentioned numerous times the idea that functional “divisions of labour” between different tasks are no longer necessarily the most appropriate way to meet transnational and transversal security challenges.

I know that within the federal administration, many steps have been taken to create things such as inter-agency working groups, and to coordinate policy development. But at the operational level, matters are quite frequently if not most of the time treated within distinct bureaucracies. One example of this which you know much more about than I do would be the deployment of forces under Swissint, which has a small presence and has been active in many zones around the world – often with one or two persons – and has sent expert, training, verification and other kinds of missions to many countries. To my knowledge, however, this is not always well-coordinated with larger foreign development or security policy activities and priorities. Therefore, it does not guarantee that resources, which are scarce, are allocated and used in the most effective manner. There are also different “expert pools” in the different ministries, which could at least be harmonized towards meeting common security goals.

Of course, there is nothing unique about this particular dilemma for Switzerland. Many other countries and international institutions also face this challenge, but one of the themes that should be addressed in the future is what kind of major effort can be undertaken to enhance genuine collaboration to achieve security goals. Organizations such as NATO, and the US armed forces, are moving, even if slowly and with difficulty, in this direction. The experiences in Afghanistan and Iraq – very intense war zones – have led both to recognize that “military operations other than war” – to use US jargon – are equally important missions to the use of force for modern armed forces. But in the case of Afghanistan, as some military officials in the US have indicated, there are literally hundreds of actors – civilian, humanitarian, development and military actors, police and governance – that are trying to work in a difficult environment. Coordinating that requires new forms of institutional collaboration. NATO is moving in this direction, too. One of the themes of its upcoming summit is, I believe, to try to address some of the ways in which NATO must collaborate with non-military institutions – partly from its own member states – in different operation theatres and in its overall security strategy. This is difficult to do, and it will require some rethinking. The best way to do it is to start coordinating security policy at home, especially before cooperating outside.

In Switzerland, this might involve re-assessing the resources that are allocated to different activities, examining the distribution of operational capabilities amongst the different branches of the armed forces, considering greater professionalization of some aspects of the armed forces, increased financial support to cooperative capabilities, especially training, equipment, logistics and staffing, and examining the way in which the armed forces and the military police support, and work with, cantonal and federal police forces.

I realize that this is a delicate and complex issue. It means in broad terms that foreign, security and development policy need to be consistent and coherent. With regard to the armed forces, the balance between professional forces and the militia also needs to be examined, to see if it adequately responds to the contemporary constellation of threats, including in particular “violent threats of strategic significance.” I have no doubt about the commitment and dedication of Swiss armed forces, but at least from what an outsider can perceive they are sometimes caught between the “low-tech” and the “high-tech” ends, and in terms of service, training and equipment oriented neither towards meeting asymmetric low-tech threats nor to deploying with and/or responding to high-tech military forces that may be operating in places where Swiss forces are present.

Let me close with a couple of comments on practical ways in which Switzerland can address threats to its security. There is a very large menu of policy options and practical opportunities that Switzerland has for achieving its overall security goals. Some of these may be done unilaterally, some need to be done cooperatively. Starting from the most diplomatic or soft power ones, Switzerland can examine how to reinforce and raise the profile of its contributions to international diplomatic and political efforts in the security realm. This ranges from traditional areas such as support for arms control and disarmament efforts – which we see through the delegation to the Conference on Disarmament in Geneva and the work of the Lab that works on chemical and biological issues – to efforts to deal with the new security challenges associated with fragile states, post-conflict reconstruction and peacebuilding, disarmament in post-conflict contexts, security sector reform, and the whole range of efforts to address the deeper roots of terrorism, state collapse and conflict, and the

spill-over effect it may have in Switzerland and in Europe more broadly, including migration and other transnational phenomena.

Second, moving up the ladder, Switzerland could enhance its largely symbolic contributions to security operations through such things as the deployment of police officers and military police, providing expertise and training by Swiss armed forces to other armed forces, and coordinated military-political efforts in international contexts. These need not be, and could not be, large-scale, but getting the profile enhanced by coordinating efforts and perhaps by specializing in certain areas might be significant in addressing the “bilan de solidarité”. Finally, Swiss security policy could examine the specific needs and requirements for armed forces modernization to meet the residual threats of violence that may confront Swiss interests, at home or abroad, including those aspects that might, in an emergency, require cooperation with other European security institutions.

As a final word I shall add something many speakers would acknowledge: none of these efforts need to compromise either Swiss neutrality or its commitment to a militia military structure, but they do require adapting these principles to the new and uncertain conditions that we face. It will of course take a serious effort to meet these challenges, but serious efforts are what security policy is all about.

Thank you for your time and attention. I look forward to your questions.

## Diskussion

**Catrina Christian:** I think it might be a good idea to first give you an explanation of what we had in mind when in the 1999 report we spoke of “violence de portée stratégique”. By using this expression, we referred to violence that affects a considerable part of the country or a comparatively large number of people. A burglary or an individual murder, of course, would not be treated as a matter of security policy. However, there is no distinct line between what we might call “violence à grande échelle” and what might be termed “violence à petite échelle”. An instance of the

latter might turn into an instance of the former if, for example, large enterprises were to be destabilized by organized crime. But generally speaking, a burglary or a murder should not be regarded as a matter of security policy, but as something cantonal police forces rather than the Federal Government should deal with, for the Federal Government is expected not to meddle into affairs that are to be dealt with by cantons and municipalities.

The report which is going to be drafted will cover the whole issue of protection against violence, ranging from violence against the state to violence against the individual. The report therefore will comprise a part dealing with large-scale violence and a part dealing with small-scale violence. The latter will be a bit shorter; it will be provided by the cantons, which is one of the reasons why we have among us today representatives of the cantons.

**Greminger Thomas:** I agree with most of what you said, Mr Krause. However, I do not agree if you say that our foreign policy choices are not well-coordinated with our military personnel currently deployed. The problem is not a lack of coordination; the problem is rather that there is so little coordination needed that coordinating things is too easy. We would in fact prefer tackling much bigger coordination challenges.

I would like you to elaborate on the second and the third point of what you called our menu of policy options. I understand you suggest Switzerland contribute more to European security instruments and mechanisms.

**Krause Keith:** Perhaps, Mr Catrina, I was being a bit indirect. In fact, it was very clear that the purpose of the definition in the 1999 report was to help separate those kinds of threats which would involve the armed forces from those that were not of concern for security policy. It is true, however, that in Western societies the line between different forms of violence has become a little blurry, not necessarily with regard to the acts themselves, but with regard to the actors. A lot of the planning for the attacks in the United States on 9/11 was undertaken in suburbs of German cities – by people who may or may not have been under police surveillance – and

had, in the United States, large-scale consequences which we could call violence of strategic significance.

When we recognise that, we realise that things are not quite so neatly disconnected. That is clearly something that has changed since 1999. This blurring of the line requires rethinking questions such as: how can different security forces – armed forces, and police at the local level – cooperate? What kind of intelligence assets do they need to have? What kind of information do they need to share? What implications may that have both within Switzerland and beyond its borders – because it certainly is one responsibility of Swiss security policy to make sure that there are no threats being created here that could manifest themselves elsewhere. That is, of course, a reality that all people face now. It is therefore helpful to refine and rethink this in a way which allows a much more nuanced understanding of how different activities can lead to very serious consequences elsewhere.

What I wanted to say with respect to European security instruments, Mr Greminger, is that there has been a fairly rapidly evolving architecture in the last ten years or so which may have a somewhat larger impact in terms of security and foreign policy if the Lisbon Treaty comes into effect. But the principle of security through cooperation includes an ongoing process of reflection about what kind of needs Switzerland may face in terms of cooperation with the European security architecture five or ten years down the road. I am of course not necessarily suggesting anything like a closer relationship with NATO, but aid and assistance to neighbouring countries and a request from neighbouring countries may require a somewhat greater reflection on how this can be done and on what sort of interoperability may exist – not in a narrow military sense, but in a broad sense. I can offer you an example from Afghanistan, although Switzerland is of course not present there. Many of the countries that contributed forces to the international operation in Afghanistan put very serious constraints on how these forces could be used in certain kinds of situations. This hindered at a very operational level the capacity of the military operation to respond rapidly, including cases where for example resources from one contingent would be under siege, so that the fire-fighters could not call upon their neighbours, who may have been sitting



in their bases with helicopters fifty kilometres away, but were not able to come to their assistance because of the restrictions on their engagement. That is of course a war time scenario, but obviously even in the ways Swiss forces are deployed in other places – a few advisers or a couple of hundred people as in Swisscoy – you need to be sure that you can operate in an interoperable fashion for the mission that is being defined. The situation in Kosovo is a relatively peaceful one now, but if there are other potential deployments of that sort, this will have some implications for the kind of equipment, logistics, training and support that armed forces have. I think that is something people within the forces recognize as well.

**Zwahlen Pedro:** You said that isolation was a security risk. Assuming Switzerland does not want to formally join multilateral security institutions like NATO: what alternatives are there for Switzerland to avoid the risk of isolation?

**Krause Keith:** There are of course other countries in Europe that are outside of European security institutions or at least outside of NATO – Sweden and Ireland for example. An important way to achieve reliable cooperation is to be understood as being either one of the leaders or a consistent contributor of expertise in a particular area. Japan for example has constitutional restrictions on the deployment of its military forces brought to Afghanistan, but it understands the necessity to participate actively through the provision of medical supplies, refuelling ships and similar things in the operation there. It does that on a regular basis in most of the operations that Western forces are being engaged in. Everybody recognizes the constraints and the limits of Japans engagement, but sees Japan as a partner that actually fulfils its “bilan de solidarité internationale”. There are analogies that could be explored when asking for what exactly the particular Swiss expertise may be and what niche Switzerland might pursue for cooperation. I could not see clearly a set of choices. There is of course the effort to deploy military forces to Kosovo, and there are significant numbers of experts deployed in the civilian expert pools in post-conflict settings, but perhaps some efforts to harmonize that – especially in order to deal with the threats that are identified with

regard to fragile states, state collapse and breeding grounds for extremist movements – and a consistent engagement in some of those areas might be useful ways to profile Swiss contributions.

**Catrina Christian:** One of the core issues you brought up was solidarity. We would probably all agree that showing solidarity means in essence that you cannot be absent from all places all of the time. However, that does not mean that you have to be present in all places all of the time. In other words, there has to be some picking and choosing – although we might agree that it would be preferable to be present in more places – and that is where the issue becomes interesting. I would like you to elaborate on that issue with regard to Afghanistan, where we had a very small number of people which we withdrew fourteen months ago. What would you say: how far does one have to go? Should one also show solidarity with someone being engaged in an unwise venture?

**Krause Keith:** I would never recommend solidarity in an unwise venture – and we have seen unwise ventures. Many close allies of the United States for example did not get involved in Iraq.

You are absolutely correct in saying that a state such as Switzerland with limited resources and capabilities would have to pick and choose if it comes to what kind of engagements it has. I do not see presently a clear reflection in the sort of engagements Switzerland has at the moment that leads me to believe that there is a sense of what the strategic direction should be. If you look at where there has been a limited engagement under Swissint, you see that it is a little bit of everywhere: there is something in Burundi, something in Puntland, and Ghana is on the map, too. I am not altogether sure what the strategic logic is. One may not necessarily see what the level of engagement is if the engagement is dispersed and does not have the necessary kind of leverage.

The best option of course is more engagement; the second best option is better or more coherent engagement with existing resources. That is a choice that will be made depending on resources and other political considerations. However, some attempt to have a clear niche would be appropriate.

My personal reflections on what that niche could be would suggest – for political, historical, and cultural reasons – it be not in active conflict zones. That is one of the reasons why the Swiss engagement in Afghanistan ended at a time when things looked like they were going to become much more problematic, which in fact they did. On the other end of the spectrum is Kosovo: a clear interest; foreign policy and security policy in a strong engagement that has been widely respected. Between those ends there is a range of post-conflict environments in which a clear Swiss contribution that draws upon some of its strengths and expertise, for example in development policy, and upon civilian expert pools could be shaped in a somewhat more coherent way so that you could plant the flag with both a limited deployment of military forces and a coherent leverage of development and foreign policy resources.

**Catrina Christian:** Let me ask you a question referring not only to Switzerland and its security policy, but to a broader issue: have military peace operations in your view been a success story so far?

**Krause Keith:** There are a few studies on this, a Rand Corporation study among others, from which two things emerge: the first is that UN peace support operations have tended over the past twenty years to have a greater degree of success in stabilizing situations than unilateral ones. The second is that in all cases success is limited. However, we have to be realistic: if you succeed half of the time in preventing either further violence or the recurrence of a conflict, that is a strong achievement. An appropriate benchmark for success would say whether a multilateral peace support operation succeeds in stabilizing a situation for five or ten years. That is by all criteria a good measure of success, because the costs of letting it continue would clearly be much greater. We see that in many environments where violence has re-erupted and the resources that were invested in reconstruction and development were completely wasted. That is not a good investment for Western aid donors, either.

On balance, peace support operations have been successful compared to inaction, but the success is always precarious and limited. That would have to be kept in mind with any engagement Switzerland would undertake.

**Widmer Martin:** I would like you to reflect once more upon a possible risk of isolation. One reason to bear in mind might be our country's neutrality. Is Switzerland, in your opinion, really as neutral as we are told by the "classe politique"?

**Krause Keith:** Neutrality has a particular interpretation in Swiss policy. It goes from the notion of permanent neutrality that was entrenched relatively recently, after World War II, and very strongly embedded in policy, to a somewhat more contemporary version that is often described as active neutrality, an expression which I have heard many political leaders use. The Swiss version of neutrality looks different than the Swedish, the Irish or the Austrian one. This tells me that – and here I would refer to Jürg Martin Gabriel, who has written extensively on this issue – there is a core understanding of neutrality, but that it is a flexible concept. There are some constraints on the way in which active neutrality is understood, but Switzerland's respect for things such as United Nations Security Council embargos and different forms of measures is clearly considered now as being consistent with neutrality and as being in respect of international laws.

However, I perhaps would put the question differently and ask: neutrality between whom? Of course, I do not believe Switzerland is neutral with respect to international terrorist threats, because international terrorism can be a threat to Swiss national interests, too. Neither do I think that cooperating to combat such threats compromises neutrality in its core sense of being able to stand aside. Neutrality does have a rather significant role in the international community. For an observer of the activities in Geneva it is clear that many of the most creative diplomatic efforts involve undertaking a dialogue with non-state armed groups and the willingness to be a place where people can meet very quietly to negotiate. This is a role that is recognized and respected, a role that allows Swiss diplomats and officials around the world to have access to things diplomats and

officials of many other countries do not enjoy. To preserve that part of neutrality is extremely important. You can have an article in “L’Hebdo” in which Madame Calmy-Rey explains the necessity to talk with Hamas. This is a bit controversial, but it is nonetheless widely accepted that that is a Swiss role. It is quite unimaginable that the American Secretary of State should have said the same thing at the same time – although the current Secretary of State may now do so. In brief, there is a niche and a role that is recognized by all partners as being quite important.

**Greminger Thomas:** You said that our engagement and the deployment of our security policy tools were dispersed, the map revealing that someone is working here and someone working there. You also said that this would not correspond to the strategic interest of Switzerland. What would an engagement which, in your opinion, would correspond to Switzerland’s strategic interest look like? Would you simply suggest we focus our engagement on very few contexts in order to achieve a greater visibility?

**Zwahlen Pedro:** May I add a question which might be linked with the one that has just been put to you: what are the key military capabilities a country like Switzerland should develop?

**Catrina Christian:** I would like to add a remark about the military aspect of peace support operations. The Swiss contingents, both the larger and the smaller ones, are in places such as Bosnia, Serbia, and Kosovo, which are geographically, culturally and historically comparatively close to Switzerland. Many people from these countries live in Switzerland, and in case of conflict many people from these regions would come to Switzerland. Apart from that, there are a few somewhat scattered individuals, mostly in UN observer missions, and a few specialists. Quantitatively, that corresponds more or less to the pattern of Austria, a country which has basically a contingent within Europe and individuals outside of Europe. Where exactly those outside of Europe are does not matter that much, because they are simply there to help the UN.

**Krause Keith:** Let me give you an example, Mr Greminger, to illustrate the point I tried to make: I did learn that one individual still is, or at least was, in Burundi. There is also one foreign diplomat who is based in Bujumbura but is not actually linked organically to the development cooperation office. Switzerland has there one military person and one foreign affairs person, but Switzerland does not have there a strong presence with regard to the cooperation office. Therefore, at the minimum you should think about how those people might collaborate to increase the profile of the activities they are undertaking, if Burundi were, for whatever reason, to become a priority. Compared to what the Dutch and the Belgians were doing there, it is a relatively small engagement. So you should either scale it up or scale it down. The current configuration seems to be a bit ad hoc; it might even be accidental that there is a military person and a diplomat, although I hope it is not. In any way, with the current configuration it is very hard to show the flag consistently.

With regard to the question concerning a geographic set of interests I would like to say: There is a natural interest for East Central Europe, the Balkans, and the area a little bit further east, which has been reflected in the way Switzerland has engaged with Partnership for Peace. A similar logic applies to the Caucasus and to North Africa, for reasons that have to do with the same kind of migration flows we see in neighbouring countries and with the increased mobility of individuals within Europe. Those are not always a source of threat, but they are a potential source of engagement. I do not see a large strategic interest in some other parts of the world; I do not think you have ever deployed anybody in South America.

However, a geographic logic is only going to get you so far with cooperation, partly because the reliance on multilateral bodies, in particular the United Nations, which operates globally, means that there may be requests to contribute to an initiative that is not in one of those geographic zones. It would be best if such requests were directed to areas that Switzerland felt it had a special expertise on. I think Aceh is an example. After the signing of the peace agreement, they were calling around to find experts for Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR). They also called Berne, to find out if Switzerland had DDR-experts. Perhaps that is an area of interest, or security sector reform, where you have a huge pool

of expertise in the Centre for the Democratic Control of Armed Forces in Geneva that would be useful to be able to respond positively to those requests where you did have a special interest and a clear niche, instead of saying no to requests systematically. Switzerland did not contribute in Aceh; that was probably a good thing. But having an identified niche as well as a geographic set of interests would, with resources being limited, probably allow getting a greater attention and a much higher profile for your contribution.

You asked, Mr Zwahlen, what key military capabilities a country like Switzerland should develop. I think the key capability is mobility, whether in terms of transport or in terms of mobility of forces that would be deployed. So, mobility is an issue, and the question of how many career officers you have that can be devoted to any kind of command functions outside Switzerland; for obvious reasons their number is somewhat limited. Those are constraints that probably should be looked at.

## **Angehörter**

Krause Keith, Dr.

*Professor of International Politics, Director of the Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP), Graduate Institute*

## **Anhörende**

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Widmer Martin, Oberst

*Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# Swisspeace

[www.swisspeace.ch](http://www.swisspeace.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 3. April 2009

**Krummenacher Heinz:** Laurent Goetschel und ich danken Ihnen herzlich für die Einladung. Es ist das erste Mal, dass wir als Friedensforschungsinstitut offiziell angefragt wurden, uns zu einem sicherheitspolitischen Bericht zu äussern.

Unsere Ausführungen konzentrieren sich auf grundsätzliche Aspekte der Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz. Dies deshalb, weil wir zum einen keine Militärpolitiker sind und zum anderen unsere Kernkompetenz, die zivile Friedensförderung, zumindest auf den ersten Blick nur bedingt etwas mit der schweizerischen Sicherheitspolitik zu tun hat. Mit dieser Aussage befinden wir uns auch bereits im Grundsätzlichen, denn es stellt sich die Frage, wie sich die Sicherheitspolitik der Schweiz zu ihrer Aussen- und Friedenspolitik verhält. Hierzu möchten wir unsere Ausführungen in einen kritischen historischen Rückblick und in einen Ausblick unterteilen.

Vor fast genau 30 Jahren hat der St. Galler Professor Alois Riklin festgestellt, das Problem der schweizerischen Sicherheitspolitik liege in der Unschärfe des Begriffs Sicherheitspolitik. Und wo «die Begriffe nicht stimmen, ist der Geist verwirrt», meinte Riklin. Die Diagnose von damals trifft auch heute noch zu: Der Begriff Sicherheitspolitik ist alles andere als eindeutig. Dies zeigt sich ganz deutlich im Sicherheitspolitischen Bericht 2000. Dort steht: «War die Sicherheitspolitik gemäss Bericht 90 ‹jener Politikbereich, der sich auf die machtpolitisch bedingten Bedrohungen bezieht›, so gilt sie im vorliegenden Bericht der Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses, d.h. von Gewalt, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat und damit erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft betrifft.»

Ganz in der Tradition der Gesamtverteidigungskonzeption von 1973 ist Sicherheitspolitik also die Antwort des Staates auf angedrohte oder



ausgeübte Gewalt, sofern sie eben ein strategisches Ausmass hat. Dann aber bedient sich der Bundesrat eines genialen Kunstgriffes, der es ihm erlaubt, dieses enge sicherheits- bzw. machtpolitische Korsett zu sprengen. Ganz kühn behauptet er nämlich: «Die neue Umschreibung erlaubt (...) auch den Einbezug zusätzlicher Bedrohungen und Gefahren für unsere Sicherheit, die in der Zwischenzeit an Bedeutung gewonnen und nicht zwingend mit Machtpolitik zu tun haben, etwa organisierte Kriminalität, aber auch natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen.»

Ist nun Sicherheitspolitik jener Politikbereich, der sich mit «Gewalt strategischen Ausmasses» befasst, oder befasst sie sich darüber hinaus eben auch mit nicht gewaltbezogenen Phänomenen wie organisierte Kriminalität, den Folgen von Migration oder Naturkatastrophen? Uns – und ich denke es geht vielen anderen auch so – ist nicht klar, weshalb man die Sicherheitspolitik zunächst eingrenzt – auf Gewalt strategischen Ausmasses – um sie dann wieder definitiv ausserhalb zu lassen. Es kommt aber noch besser, wenn der Bundesrat fortfährt: «Die Bekämpfung von Gewalt, die nicht strategisches Ausmass erreicht, ist für die öffentliche Sicherheit von grösster Bedeutung. Sie ist Aufgabe kantonaler Sicherheitspolitik. Primär sind die kantonalen Führungsorganisationen und der kantonale Mitteleinsatz auf Gross-Schadensereignisse oder die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Gewalt und Kriminalität ausgerichtet. Die kantonale Sicherheitspolitik ist somit mit der eidgenössischen eng verbunden, aber nicht deckungsgleich.»

Damit ist die Verwirrung perfekt, wird doch gleichsam suggeriert, es gebe *zwei* Sicherheitspolitiken, eine vom Bund orchestrierte, die sich mit «Gewalt strategischen Ausmasses befasst» und eine zweite, die sich sicherheitspolitischen Herausforderungen zu stellen hat, die (a) nicht zwingend mit Gewalt zu tun haben und (b) kein strategisches Ausmass annehmen – was auch immer dies heissen mag –, wo die Kantone die Verantwortung tragen. Unserem sicherheitspolitischen Verständnis nach ist eine solche Unterscheidung zwischen Sicherheitspolitik auf Stufe Bund einerseits und auf Stufe Kantone andererseits fehl am Platz – sie trägt wie gesagt nur zur allgemeinen Verwirrung bei.

Lassen Sie uns, bevor wir zu den Schlüssen aus diesen Erkenntnissen und den Empfehlungen an die Verfasser des neuen Berichtes kommen,

noch einige Gedanken zum Bedrohungsspektrum anbringen, wie es sich im Bericht 2000 zur Sicherheitspolitik darstellt. Nachdem der Bundesrat feststellt: «Das Verschwinden des Bedrohungsprofils des Kalten Krieges und die Herausbildung eines breiteren Spektrums diffuser, grösstenteils nicht-militärischer Gefahren und Risiken verlangen, die Konzeption einer auf den schlimmsten Fall ausgerichteten Verteidigungsstruktur zu modifizieren.» Danach geht er eingehend auf die sicherheitspolitischen Bedrohungen ein, die da sind: 311, herkömmliche militärische Bedrohungsfaktoren; 312, innerstaatliche Konflikte (im internationalen Umfeld); 313, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Waffensystemen grosser Reichweite; 314, Einschränkungen des freien Wirtschaftsverkehrs und wirtschaftlicher Druck; 315, wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklungen; 316, sicherheitspolitisch relevante technologische Entwicklungen; 317, Bedrohung der Informatik und Kommunikationsinfrastruktur; 318, Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, Spionage, Kriminalität und organisiertes Verbrechen; 319, demographische Entwicklungen, Migrationen; 3110, Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen.

Viele der in diesen Kapiteln geschilderten Bedrohungen sind ganz offensichtlich nicht das Ergebnis von «Gewalt» und schon gar nicht «Gewalt strategischen Ausmasses». Es sind im Gegenteil politische und gesellschaftliche Entwicklungen, denen der Zeitgeist eine gewisse Bedeutung und Bedrohlichkeit zuschreibt. Wenn der Bundesrat z.B. schreibt: «Die Wohnbevölkerung mit schweizerischer Staatsbürgerschaft in unserem Land stagniert, und es gibt keine Anzeichen, dass sich dies in absehbarer Zeit verändern wird. Bevölkerungswachstum wird selbst bei einer restriktiven Einwanderungspolitik in Zukunft voraussichtlich nur im ausländischen Bevölkerungsteil zu verzeichnen sein», dann tritt dieser Zeitgeist ganz offen zutage. Es sind erst ein paar Wochen her, als wir in den Zeitungen lesen konnten, dass die Schweizer Bevölkerung wieder zugenommen hat, nicht nur wegen der Immigration, sondern auch weil die Schweizer Frauen wieder mehr Kinder gebären. Dass der Bundesrat hier und auch in anderen Fällen, die ich hier nicht zitieren möchte, irrt, ist allerdings nicht das Entscheidende. Entscheidend ist vielmehr, dass demographische Entwicklungen oder Migrationsprobleme nichts in einem Bericht zur Sicherheitspolitik zu suchen haben, solange Sicher-

heitspolitik definiert ist als Antwort des Staates auf «Gewalt strategischen Ausmasses»! Daran ändert auch der eingangs erwähnte Kunstgriff nichts, zu behaupten, die Definition ermögliche auch den Einbezug von Bedrohungen nicht-machtpolitischer Natur.

Die bisherigen sicherheitspolitischen Berichte haben vor allem eines bewirkt: Verwirrung. Ob definiert als Antwort auf «Bedrohungen in feindlicher Absicht» (1973), auf «machtpolitische Bedrohungen» (1990) oder auf «Gewalt strategischen Ausmasses» (2000), immer wird diese Definition in den Berichten so aus- und überdehnt, bis Sicherheitspolitik weit in alle Politikbereiche hineinreicht. Dies würde zwar Sinn machen, wenn man Sicherheitspolitik als Querschnittspolitik begreifen würde, die alle Politikbereiche umfasst. Es macht aber keinen Sinn, wenn man zwar die definitorische Reichweite der Sicherheitspolitik vergrössert, die Instrumente jedoch die gleichen – sprich primär militärischen – bleiben. Die Folge ist nicht nur Verwirrung über das, was Sicherheitspolitik sein soll, sondern auch – wenn die Armee in zivile Bereiche eindringt – eine Militarisierung der Politik und überhöhte Ansprüche an Armee und Bevölkerungsschutz. Denn den meisten Herausforderungen, die da skizziert werden – Klimawandel, Energieversorgung, Migration, demographische Entwicklung – haben diese Institutionen nichts entgegenzusetzen.

Daher unsere Empfehlung an Herrn Bundesrat Ueli Maurer und an die Verfasser des Sicherheitspolitischen Berichtes: Beenden Sie die Übung in der vorliegenden Form! Verzichten Sie auf die Erarbeitung eines Berichtes, welcher der bisherigen Logik verpflichtet ist. Verzichten Sie auf einen Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz! Erstellen Sie vielmehr einen Bericht, der sich erstens damit auseinandersetzt, wofür die Schweiz eine Armee haben will und zweitens wie sie zur Erfüllung der entsprechenden Ziele beitragen kann – und welche Strukturen, Ressourcen usw. sie dafür braucht.

**Goetschel Laurent:** Bevor ich die aus unserer Sicht zu erfüllenden Erfordernisse eines künftigen Sicherheitspolitischen Berichtes zu sprechen komme, möchte ich noch zwei Vorbemerkungen anbringen: Zum einen muss ich feststellen, dass die Diskussionen innerhalb von swiss-

peace, die im Vorfeld dieser Anhörung stattgefunden haben, uns unter anderem zu dem etwas zynisch anmutenden Schluss geführt haben, dass die Diskussionen an sich wahrscheinlich mehr Wirkung gezeitigt haben, als dies vom künftigen Sicherheitspolitischen Bericht zu erwarten ist. Das ist nicht negativ gemeint, sondern eine schlichte Feststellung. Zum anderen durfte ich im «Bund» lesen, was Herr Bundesrat Maurer gestern vor der Offiziersgesellschaft in Bezug auf die künftige Rolle der Schweizer Armee und die mehr oder weniger patriotische Wirkung, die von Panzeraufmärschen innerhalb des Landes erhofft werden, erläutert hat. Bei der Lektüre habe ich mich schon auch gefragt, gegen welche Art von Windmühlen wir mit Übungen wie der heutigen ankämpfen. Diesen Gedanken habe ich dann sofort wieder fallengelassen; in der Gewissheit, dass gewisse Sachen ihre Zeit brauchen und dass es irgendwann auch Wandel geben wird.

Aus unserer Sicht sollte ein künftiger Bericht über die Aufgaben und Funktionen der Armee folgende Teilbereiche abdecken und klären:

- A) der Beitrag der Schweizer Armee im Rahmen kollektiver europäischer Verteidigungsanstrengungen;
- B) der Beitrag der Schweizer Armee an kollektive militärischen Friedensförderungseinsätzen unter Schirmherrschaft der UN oder regionaler kollektiver Sicherheitsorganisationen – diese Beiträge können, müssen aber nicht in europäischen Beiträgen an solchen Missionen integriert sein;
- C) präventive militärische Friedensförderung im Rahmen der schweizerischen Friedenspolitik;
- D) klar begrenzte subsidiäre Einsatzformen für die Armee im Inland zur Stärkung von Polizei oder Katastrophenhilfedienste beim Eintreten unerwarteter Ereignisse wie Naturkatastrophen und anderer ausserordentlichen Lagen. Zu diesem letzten Punkt haben wir keine weiteren Ausführungen, weil dieser Teilbereich nicht in das Tätigkeitsgebiet unserer Organisation gehört.

Zum Punkt A): Die Neutralität hat für die Sicherheit der Schweiz ihre Bedeutung vollumfänglich eingebüsst. Würde die Schweiz ihre Neutralität aufgeben, würde sie ihre Sicherheit nicht vermindern. Dies heisst jedoch nicht, dass die Schweiz einem Militärbündnis beitreten sollte. Wir denken nicht, dass die Existenz territorial begrenzter Militärallianzen der Sicherheit Europas (und damit auch derjenigen der Schweiz) zuträglich ist. In Anbetracht der weitgehend inexistenten Bedrohung europäischer Länder untereinander, spielt diese Frage allerdings eine sekundäre Rolle. Wichtig ist hingegen, dass der politische Wille und die militärischen Fähigkeiten innerhalb Europas bestehen, kollektiv Gewaltkonflikten in Europa vorzubeugen und allenfalls in solche zu intervenieren, falls sich eine Eskalation anderweitig nicht vermeiden lässt. Die Schweiz soll sich zur Gewährleistung der europäischen Sicherheit und Stabilität – damit auch ihrer eigenen Sicherheit – an solchen Massnahmen beteiligen. Dies setzt keinen Beitritt zu einem Militärbündnis voraus. Es genügen die Fähigkeiten und der Wille, an solchen Einsätzen mitzuwirken. Aus unserer Sicht ist selbstverständlich, dass stets zivile, nicht-militärische Mittel im Vordergrund stehen sollen. Wir gehen aber auch nicht davon aus, dass militärische Mittel nie eine Rolle spielen werden.

Zum Punkt B): Durch ihre Neutralitätstradition verfügt die Schweiz über einen komparativen Vorteil im Bereich der internationalen Friedensförderung – sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich. Die Neutralität wirkt, obwohl sicherheitspolitisch bedeutungslos, als «Branding» für die internationalen Friedensförderungsleistungen der Schweiz. Dies hat mit den wohlbekanntem und tausendfach wiederholten historisch gewachsenen Qualitäten des Landes zu tun. Diesen Bonus gilt es umzusetzen und auszunutzen. Was den hier primär interessierenden militärischen Teil betrifft, hat die Schweiz bereits begonnen, sich punktuell an militärischen Friedensförderungseinsätzen zu beteiligen. Bisher fehlten jedoch eine Strategie und folglich auch positive Kriterien für solche Einsätze: Es wurden einzig negative Kriterien definiert bzw. wann solche Einsätze nicht stattfinden dürfen – beispielsweise wenn kein Mandat kollektiver Sicherheit vorliegt. Auch herrscht bisher inner- und ausserhalb der Verwaltung der Eindruck vor, dass solche Leistungen der

Schweizer Armee als «Wurmfortsatz» der übrigen, viel wichtigeren Leistungen gelten.

Wir gehen im Gegenteil davon aus, dass dieser Beitrag der Schweizer Armee an die internationale Friedensförderung – Punkt A) – zusammen mit ihrem Beitrag an kollektive europäische Verteidigungs- und Friedensförderungsbestrebungen – Punkt B) – das Hauptstandbein der künftigen Armee darstellen sollte. Dabei denken wir nicht an Kampfeinsätze im Schatten der Grossmacht-Machtpolitik. Anknüpfend an den bisherigen internationalen Leistungsausweis des Landes sollten Einsätze zur Prävention von Konflikten und zur Stabilisierung von Friedensprozessen im Vordergrund stehen.

Zum Punkt C): Auch wenn sich unsere Organisation, die Schweizerische Friedensstiftung, Swisspeace, auf zivile Aspekte der Friedensförderung konzentriert, gehen wir davon aus, dass ebenfalls militärische Instrumente einen wichtigen Beitrag zur Friedensförderung leisten können und sollten. Leider erfolgen die meisten militärischen Einsätze jedoch erst nach der Eskalation eines Konfliktes. Der Einsatz militärischer Truppen entlang der Grenze zu Mazedonien in der zweiten Hälfte der 90er Jahre oder die zahlreichen Einsätze französischer Truppen in ehemaligen Kolonien Westafrikas zeigen jedoch, dass es sehr wohl möglich ist, auch präventive Einsätze zu leisten. Diese dürfen nicht für sich alleine stehen, sondern müssen Teil einer entsprechenden zivilen Friedensförderungsstrategie sein. In Anbetracht der zwangsläufig begrenzten Mittel sollten hier genauso wie in der zivilen Friedensförderung oder in der Entwicklungszusammenarbeit Schwerpunkte geographischer und thematischer Art gesetzt werden. Beispielsweise wäre es denkbar, dass sich die Schweiz auf Aspekte der zivil-militärischen Zusammenarbeit konzentrieren würde, weil sie aufgrund ihrer Miliztradition über entsprechende Erfahrung und Glaubwürdigkeit verfügt. Aufgrund solcher Inhalte und entsprechender geographischen Schwerpunkte sollten Ressourcen für Schweizer Einsätze aufgebaut und eine Strategie für solche Einsätze erstellt werden. Auch sollten positive Ziele für die militärische Friedensförderung formuliert werden, die eine Ergänzung zu bestehenden zivilen Friedensförderungsleistungen bilden. Es wäre wünschenswert, dass die Schweiz ihre im internationalen Vergleich relativ bescheidenen Ressour-

cen in diesen Politikfeldern möglichst synergetisch und gebündelt einsetzen würde, um ihren Beiträgen ein grösseres Gewicht zu verleihen.

Abschliessend ist uns daran gelegen, nochmals zu betonen, dass wir die Schweizer Armee der Zukunft als Dienstleistungserbringer in sorgfältig definierten und thematisch unterschiedlich gelagerten Bereichen der nationalen und internationalen Politik der Schweiz sehen. Grundlage für die Gesamtheit der Aussenbeziehungen der Schweiz sollte ein nicht nur sicherheitspolitischer, sondern aussenpolitischer Bericht bilden, der diesen Namen inklusive entsprechender strategischer Zielsetzungen verdient. In einem solchen Bericht hätte auch die Armee ihre Rolle zu spielen. Sie sollte dem Erreichen der übrigen aussenpolitischen Ziele und insbesondere denjenigen im Bereich der Friedensförderung dienen. Daneben sollte der Gesamtbundesrat im Rahmen der Verwaltungsreorganisation aber auch die institutionellen Strukturen schaffen, die notwendig sind, um vorausschauend und effizient jene nicht-militärischen Herausforderungen anzugehen, die für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Bevölkerung von entscheidender Bedeutung sind.

Sicherheitspolitik in der Risikogesellschaft, in der wir leben, ist eine Querschnittsaufgabe und kann folglich nicht einfach vom Gesamtbundesrat an ein Departement, hier: ans VBS, delegiert werden.

## Diskussion

**Schneeberger Roger:** (zu Krummenacher Heinz) Ich habe Ihrer Analyse hinsichtlich der Verwirrung rund um den Begriff Sicherheitspolitik folgen können, kann aber Ihre Schlussfolgerung nicht nachvollziehen. Da Sie fordern, dass man auf eine Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit verzichte, wäre es doch angebracht, einen Bericht zu fordern, der beide Bereiche abdecken und sich mit den Unschärfen der Begriffe auseinandersetzen würde. Würde damit dem schweizerischen Interesse nach Sicherheit nicht besser Rechnung getragen?

**Krummenacher Heinz:** Ich bin nicht gegen einen Bericht zur Sicherheitspolitik. Ich bin nur dagegen, dass das VBS – quasi pars pro toto –

einen Bericht zur Sicherheitspolitik schreibt, da unseres Erachtens alle Departemente involviert werden sollten. Nur so wäre eine umfassende Analyse von Bedrohungen möglich. Heute zäumt man aber das Pferd von hinten her auf: Wie bei der Beschaffung neuer Kampfflugzeuge gut zu zeigen ist, setzt man zunächst die Ressourcen fest und schaut dann im Nachgang, was man für diesen Betrag erhält. Dabei hat man es verpasst, im Vorfeld einer Beschaffung mögliche Bedrohungen zu analysieren, auf die man antworten möchte. Man hat einfach festgestellt, dass die alten Flugzeuge nicht mehr lange taugen werden, sodass es neue braucht. Das ist der falsche Ansatz. Zunächst sollte man eine umfassende Bedrohungsanalyse machen, zu der das VBS sicherlich beitragen kann. Es ist aber falsch, dass das VBS seine eigentliche Perspektive ausdehnt und auch beispielsweise demographische Entwicklungen einzubeziehen versucht.

**Schneeberger Roger:** (zu Krummenacher Heinz) Heute sind Vertreter des EDA, des EJPD, der Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektoren und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren anwesend. Der Übungsansatz ist ja, eine sehr breite Palette von Meinungen anzuhören. Ist unser Ansatz angesichts der von Ihnen geforderten breiten Auslegung so falsch?

**Fäh Paul:** (zu Krummenacher Heinz) Ich muss Ihnen widersprechen: das Vorgehen entspricht eigentlich Ihren Forderungen. Ansonsten würden wir den Sicherheitspolitischen Bericht ja nicht überarbeiten.

**Catrina Christian:** (zu Krummenacher Heinz) In der Tat gibt sich das VBS bei der Ausarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts eine etwas stärkere Rolle als andere Departemente. Das VBS betrachtet sich seit einigen Jahren aber nicht nur als reines Militärdepartement, sondern als Departement, das sich mit Sicherheit und Sicherheitspolitik befasst. Aus diesem Grund gehe ich davon aus, dass das von Ihnen diesbezüglich geäußerte Anliegen zumindest zu 60 bis 70 Prozent erfüllt wird.

**Fäh Paul:** (zu Krummenacher Heinz) Die Sicherheitspolitik wird nicht vom VBS gemacht; das sind das VBS, das EJPD und das EDA, die ent-



scheiden. In diesem Sinne gehen die Meinungen nicht sehr weit auseinander. Im Gegensatz etwa zur Verkehrspolitik und zur Migrationspolitik, bei welchen klar ist, um was es geht, ist der Bereich der Sicherheitspolitik deutlich komplexer. Einen Bericht zu dieser Querschnittsaufgabe des Staates herauszugeben, ist fast nicht möglich. Daher schränkt man sich ein und verfasst einen rein staatspolitischen Bericht und nicht einen politisch-gesellschaftlichen Bericht. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, den Begriff der Sicherheitspolitik einzuschränken, weil er ansonsten nicht praktikabel wäre.

Als Zwischenbemerkung möchte ich noch anbringen, dass die zitierten Stellen aus dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 von mir verfasst worden sind.

Migrationsproblemen wird mit der Migrationspolitik begegnet. Auswüchse von Migrationsproblemen, die zu Gewalt umschlagen können, müssen Teil des Sicherheitspolitischen Berichts sein. Es ist also als Konstrukt zu bezeichnen, dass man die Behandlung von Bereichen nur dann in den Sicherheitspolitischen Bericht aufnimmt, wenn sie unter gewissen Prämissen überhaupt sicherheitspolitisch relevant werden.

Wie würden Sie Sicherheitspolitik unter dem Aspekt von staatspolitischer Relevanz definieren?

**Krummenacher Heinz:** Bevor ich unsere Definition von Sicherheitspolitik nenne, möchte ich auf einige Aspekte der Repliken antworten. Dass man den Begriff der Sicherheitspolitik nur unscharf fassen kann, hat eben damit zu tun, dass man 1973 bei der Gesamtverteidigungskonzeption diesen Begriff überhaupt eingeführt hat. Würde man Leute auf der Strasse nach dem Begriff Militärpolitik befragen, wären die Antworten weit eindeutiger; weil man aber den Begriff Militärpolitik durch den Begriff Sicherheitspolitik ersetzt hat, wobei man keine Veränderung bei den Instrumenten zur Umsetzung dieser Politik vorgenommen hat, ist Verwirrung entstanden. Es ist nämlich unklar, welche Szenarien die Armee aus bestimmten Bedrohungslagen ableiten können soll.

(Zu Paul Fäh) Unter Sicherheitspolitik verstehe ich eine Querschnittsaufgabe, welche sich mit Bedrohungen befasst, die eine gewisse Existenzgefährdung für den Staat und seine Bevölkerung darstellen.

Die Einführung des Begriffs Sicherheitspolitik im Jahre 1973 diente dazu, einen nationalen Konsens herzustellen. Man hat damit die Linke einbinden können, weil mit der Einführung dieses Begriffs neben der Verteidigung auch die Friedensförderung inkludiert werden konnte. Die Folge davon war und ist, dass jede und jeder unter Sicherheitspolitik das verstehen konnte, was sie und er wollte. Die Rechte assoziierte damit in der grossen Mehrheit «Militär» und «Armee», während die Linke das neue Moment, die «aktive Friedensförderung» (damals «ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik» genannt) in den Vordergrund rückte.

**Goetschel Laurent:** (zu Fäh Paul) Sie haben das Stichwort Migrationspolitik aufgenommen, anhand welcher man sehr gut zeigen kann, wie stark die diversen Politikbereiche miteinander verzahnt sind. Wenn man nun aber einem Departement, das vor allem ein Instrument, die Armee, zur Verfügung hat, die Vorrangstellung bei der Lösung von sicherheitspolitischen Problemstellungen gibt, ist das problematisch. Bezogen auf den EU-Raum würde man ja auch nicht behaupten, dass sich die Migrationsprobleme der EU allein durch eine stärkere Präsenz der Armee auf dem Mittelmeer lösen lassen. Im Umkehrschluss ist es auch nicht nachvollziehbar, dass man friedensfördernde Massnahmen mithilfe des Schweizer Militärs im Ausland mit dem Argument, dass damit die Sicherheit der Schweiz erhöht werde, erklären will. Natürlich hat die internationale Stabilität letzten Endes auch eine positive Wirkung auf die Schweiz – doch die Schweiz wird nicht unmittelbar sicherer, weil Schweizer Soldaten an solchen Einsätzen im Ausland beteiligt sind.

**Fäh Paul:** Wenn jemand glaubt, Sicherheitspolitik sei mit Militärpolitik identisch, hat er wohl keine Ahnung von Politik. Militärpolitik betrifft, wie es das Wort sagt, ausschliesslich die Armee. Die Sicherheitspolitik hingegen umfasst das gesamte Spektrum aller sicherheitspolitischen Instrumente.

(zu Krummenacher Heinz) Das Gefährliche an Ihrer Definition von Sicherheitspolitik ist, dass Sie von Existenzgefährdung sprechen. Konsequenterweise wäre dann auch die AHV in Betracht zu ziehen, da

beim Ausfall der AHV die Existenz gefährdet ist. Ist das Teil der Sicherheitspolitik? Nein, das ist Sozialpolitik. Hieraus ist zu ersehen, dass die Definition nicht greift.

(zu Goetschel Laurent) Bezüglich der friedensfördernden Einsätze gehe ich mit Ihnen einig, dass solche nicht als militärische Operationen zu laufen hätten. Sie kennen ja das Kürzel DDD, das für Diplomacy, Development and Defence – Diplomatie, Entwicklungsprojekte und militärische Friedensförderung – steht. Ich gehe mit Ihnen einig, dass dies das Modell der Zukunft sein wird.

**Zwahlen Pedro:** (zu Goetschel Laurent) Sie haben gefordert, dass die Friedensförderung eines der beiden Standbeine der Armee sein soll. Vor einer Woche haben wir den politischen Direktor des irischen Verteidigungsministeriums angehört, weil Irland gerade eine solche Politik anwendet. Diese Schwerpunkte und die entsprechende Ressourcenallokation sind in Irland politisch unbestritten; Irland ist auch in Bezug auf seine Neutralität mit der Schweiz vergleichbar. Wie erklären Sie sich diesen Unterschied bezüglich der Wahrnehmung der Sicherheitspolitik?

**Goetschel Laurent:** (zu Zwahlen Pedro) Ich möchte betonen, dass ich kein Spezialist in Sachen Irland und der sicherheitspolitischen Tradition jenes Landes bin. Es gibt aber sicherlich gewisse historische Besonderheiten, die sowohl im Falle Irlands als auch im Falle der Schweiz diese unterschiedliche öffentliche Wahrnehmung beeinflussen. Irland hatte im Verhältnis zu Grossbritannien immer besondere Herausforderungen zu bewältigen. Die Tatsache, dass Irland die Neutralitätstradition entwickelt hat, hatte zum Oberziel, die Unabhängigkeit und die nationale Existenz und Sicherheit zu gewährleisten (nebenbei gesagt wie im Falle der Schweiz auch), weshalb man in keiner Weise in ein Spannungsverhältnis aussen- oder sicherheitspolitischer Art zu Grossbritannien gelangen wollte. Wenn man dennoch militärische Fähigkeiten hat und insgesamt an einer Entspannung der Weltlage interessiert ist, weil das auch den grossen Nachbarn ein bisschen entspannt oder weniger sensibel macht, ergibt sich die Ausrichtung Irlands, wie Sie sie beschrieben haben.

Die Schweiz hingegen blickt auf eine andere Geschichte zurück und hat deshalb eine andere Tradition entwickelt.

**Zwahlen Pedro:** (zu Goetschel Laurent) Warum aber sollen irische Soldaten in friedensfördernden Operationen in Afrika ihr Leben lassen und nicht auch schweizerische Soldaten? Warum sind solche Einsätze in der Schweiz derart umstritten?

**Goetschel Laurent:** (zu Zwahlen Pedro) Da in der Schweiz keine diesbezügliche Praxis aufgebaut werden konnte, ist eine Antwort hierauf nur spekulativ. Ich persönlich gehe davon aus, dass solche Einsätze auch in der Schweiz unbestritten wären, wenn man bereits auf eine gewisse Praxis zurückblicken könnte. Ich gehe jedenfalls davon aus, dass sich irische und Schweizer Bürger nicht darin unterscheiden, dass sie in unterschiedlichem Masse bereit sind, allfällige Opfer an Soldaten für die Förderung des Friedens auf sich zu nehmen.

**Monney Vincent:** (à Goetschel Laurent) Il s'agit là d'une vision anglo-saxonne de l'engagement de l'armée, orientée vers l'extérieur et laissant la sécurité intérieure à la partie civile. Les pays latins ont également au niveau militaire un élément interne de sécurité, comme en France avec la gendarmerie ou en Italie avec les carabinieri. Concernant l'engagement à l'extérieur, comment envisagez-vous la milice? S'agit-il d'une possibilité pour la Suisse, ou reste-il un grand travail à effectuer dans ce domaine-là?

**Krummenacher Heinz:** (zu Monney Vincent) Wir vertreten hier nicht eine angelsächsische Sichtweise. Vielmehr sind wir der Ansicht, dass die hauptsächliche Bestimmung der Armee heute bei Einsätzen im Ausland liegt. Selbstverständlich gibt es Sicherheitsaufgaben innerhalb der Schweiz, die anzupacken sind; primär sind diese Aufgaben aber nicht Sache der Armee, sondern der Polizei. Es müssen hierbei die Grenzen ganz klar gezogen werden. Sicherlich kann die Armee bei der Bewältigung von Katastrophen innerhalb der Schweiz wertvolle Dienste leisten, auch wenn unserer Ansicht nach die hauptsächliche Bestimmung der Armee heute Einsätze im Ausland sind. Bezüglich der Bewältigung der diesbezüglichen

inländischen Herausforderungen ginge es darum, andere Instrumente stärker auszubilden, die besser geeignet wären, diesen innenpolitischen Sicherheitsbedrohungen entgegenzutreten.

**Goetschel Laurent:** (à Monney Vincent) Les personnes astreintes au service à long terme pourraient selon moi être envoyées aussi à l'étranger, sur la base d'un engagement volontaire.

**Greminger Thomas:** Sie haben betont, dass das Auslandsengagement die Bestimmung der Armee sein sollte, und dabei einige Stichworte bezüglich der Kriterien für solche Einsätze genannt. Ihrer Ansicht nach wären insbesondere Strategie und Ziele zu definieren. Könnten Sie diesbezüglich konkretere Angaben machen? Wo sollte sich die Schweiz militärisch im Ausland engagieren; mit wem; in welchen Einsatzräumen; womit; mit Spezialisten, in Kontingenten?

Das Konzept der präventiven Aktionen kann ich als Theorie nachvollziehen. Könnten Sie hierzu weitergehende Ausführungen machen?

**Goetschel Laurent:** (zu Greminger Thomas) Anknüpfend an andere Überlegungen kommen wir zur Überzeugung, dass die Schweiz prinzipiell bei allfälligen Einsätzen im Ausland, bei welchen es um Friedensförderung geht, möglichst die ganze Bandbreite an Instrumenten, über die sie verfügt, anbieten sollte; dies an jenen Orten, in welchen sie bereits präsent ist, wenn auch mit einer grösseren Intensität. So könnte man beispielsweise gleichzeitig in den Bereichen der diplomatischen Friedensförderung, der Entwicklungszusammenarbeit und der militärischen Friedensförderung präsent sein. Unseres Wissens ist das auf der Planungsebene nicht systematisch der Fall. Als mögliche Gebiete seien mehrere Regionen in Afrika sowie im Balkan genannt, wo das teilweise schon der Fall ist; Regionen des Kaukasus oder Zentralasiens wären ebenfalls denkbar. Aus politischen und wahrscheinlich auch technischen Gründen wäre es logisch, solche Einsätze im Rahmen von gesamteuropäischen Missionen zu leisten; das war punktuell bereits der Fall. Es ist allerdings nicht zwingend, dass solche Einsätze nur in diesem Kontext geleistet werden. Es wäre auch denkbar, dass sich die Schweiz an einem Einsatz beteiligt,

obschon sich andere europäische Staaten nicht daran beteiligen. Was die Art der möglichen Einsätze betrifft, gehen wir eher davon aus, dass wenig spezialisierte Truppen nicht vorgesehen werden sollten, weil hierfür kein Mangel besteht; vielmehr wäre es wertvoll, Spezialisten zu entsenden. In diesem Bereich kann die Schweiz auch mit Blick auf ihr volkswirtschaftliches Leistungsvermögen sicher eine Wirkung erzielen. Geht man von der Konzeption einer integrierten Mission aus, besteht das Interesse, die einzelnen Elemente stärker zu verzahnen. Was die Schnittstellen zwischen zivilen und militärischen Aspekten solcher Missionen betrifft, hat die Schweiz ein gewisses Know-how, das ausgebaut werden könnte, wenn man zusätzliche Erfahrungen in diesem Bereich sammeln würde.

**Krummenacher Heinz:** (zu Greminger Thomas) Auch ich bin der Ansicht, dass man zwischen der Armee als Machtapparat und der Armee als Träger von militärischem Know-how unterscheiden muss. Gerade mit Blick auf das vorhandene Know-how wäre zu fragen, weshalb die Schweiz nicht einen Expertenpool im militärischen Bereich aufbaut, der analog zur zivilen Friedensförderung Ländern Unterstützung in militärischen Fragen bieten könnte.

Momentan unterstützt swisspeace in Guinea und Guinea-Bissau zivile friedensfördernde Projekte. In beiden Ländern lässt sich im Moment mit ziviler Friedensförderung absolut nichts machen, wenn man parallel dazu nicht auch die militärische Seite anschaut und versucht, die militärischen Machtträger in zivile Strukturen einzubinden. Der Beitrag der Schweiz könnte sein, das bei uns entwickelte Know-how in solchen Ländern zu vermitteln.

## Angehörte

Goetschel Laurent,

*Director swisspeace*

Prof. Dr.

Krummenacher Heinz, Dr.

*Managing Director swisspeace*

## Anhörende

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz-  
direktorenkonferenz*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Monney Vincent

*Leiter Bereich Investitionsplanung, Planungs-  
stab der Armee, VBS*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und  
-direktoren*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# LANDESKIRCHEN



# Römisch-katholische Kirche der Schweiz

[www.kath.ch](http://www.kath.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 17. April 2009

**Brunner Norbert:** Ich möchte mich einleitend für die Gelegenheit bedanken, dass wir als Delegation der Bischofskonferenz eingeladen worden sind, um an dieser Anhörung teilzunehmen. Wir werden zwar im Namen der Bischofskonferenz sprechen, wobei ich festhalten möchte, dass die folgenden Ausführungen nicht in der Konferenz diskutiert und verabschiedet worden sind.

Sicherheit ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Die Gewährleistung einer *angemessenen* Sicherheit ist eine der Voraussetzungen für ein gutes und gelingendes, menschenwürdiges Leben. Wo ein Mensch nach Sicherheit strebt, führt das über ihn als Individuum hinaus: Der Mensch lebt in Gesellschaft, und so ist die Sicherheit in der Gesellschaft von primärer Bedeutung. Es sind in grossem Mass die äusseren Faktoren, welche die Sicherheit und das individuelle Sicherheitsempfinden beeinflussen.

Die Herstellung der Sicherheit ist eine Aufgabe dieser Gesellschaft, eine urpolitische Aufgabe. Sicherheitspolitik ist ein Dienst der Gesellschaft *für* die Gesellschaft. Die Sicherheitspolitik eines Landes muss sich an der Vorstellung einer Gesellschaft orientieren, in der es lebens-wert ist. Dabei wird das Sicherheitsstreben des einen durch die Freiheit des anderen beschränkt, und zwar bei Individuen wie bei Nationen.

Durch Internationalisierung und Globalisierung sprengt die Gesellschaft, die es lebens-wert zu gestalten gilt, den Rahmen eines Nationalstaates. Das nehmen wir auch in der Schweiz wahr: Die Sicherheitsanstrengungen können sich nicht ausschliesslich im nationalen Rahmen bewegen. Die Bedeutung der defensiven Landesverteidigung hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Wenn Neutralität so verstanden wird, dass alles, was ausserhalb der Schweiz geschieht, uns nichts angeht, so führt das in der Sicherheitspolitik nicht weiter. Laut dem Sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahr 2000 soll «Sicherheit durch Kooperation»

erreicht werden. Das bedeutet, die Sicherheit in der Schweiz durch das Engagement in der «vergrösserten» Gesellschaft zu gewährleisten. Dieses Engagement gilt es zu intensivieren.

Aus der Sicht der Soziallehre der Katholischen Kirche muss sich eine verantwortbare Sicherheitspolitik an den Grundprinzipien der Sicherung des Friedens, der Durchsetzung der Gerechtigkeit und der Bewahrung der Schöpfung orientieren. Erst wo Menschen im Frieden leben können, ist Leben in einem umfassenden Sinn möglich. Friede wiederum baut massgeblich auf dem Grundsatz der Gerechtigkeit auf. Es soll niemandem Unrecht zugefügt werden, oder positiv formuliert: Jedem und jeder soll das zukommen, was er / was sie für ein menschenwürdiges Leben braucht. Gerechtigkeit und Friede sind Garanten für das Ziel, das die katholische Soziallehre und die Bemühungen der Politik verbindet: die Steigerung des Gemeinwohls. Und in den letzten Jahren sind wir uns immer stärker bewusst geworden, dass all dies nur in einer gesunden Umwelt möglich ist. Es gilt, die natürlichen Ressourcen zu achten, die Grenzen der Nutzung dieser Ressourcen zu erkennen und zu akzeptieren, mit der Natur wahrhaft «nachhaltig» umzugehen. Aus christlich-theologischer Sicht sprechen wir in diesem Zusammenhang von der Bewahrung der Schöpfung.

Diese drei grundlegenden Faktoren des Friedens, der Gerechtigkeit und der Bewahrung der Schöpfung wurden gerade in der Schweiz von den Kirchen mehrmals und nachdrücklich formuliert. So etwa in der Synode nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil oder auf der grossen ökumenischen Versammlung in Basel. Dahinter steht immer die Sorge um die Person: Die menschliche Person soll im Zusammenleben mit den anderen ein Leben führen können, das ihrer grundlegenden Würde entspricht. Die Person mit ihrer Würde ist der Referenzpunkt gesellschaftlicher Tätigkeiten und Einrichtungen. Sie soll somit auch Referenzpunkt der schweizerischen Sicherheitspolitik sein.

Sicherheitspolitik in der Schweiz übersteigt auf diesem Hintergrund die militärische Dimension. Anhand einiger der gestellten Leitfragen möchten wir aus der Sicht der Schweizer Bischöfe zeigen, dass Sicherheitspolitik als eine politische Querschnittsaufgabe verstanden werden muss. Sie gestaltet sich in Zusammenarbeit mit der Innenpolitik, der Aussen-, Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Entwicklungspolitik.

## Was verstehen wir unter Sicherheitspolitik?

**Büchel Markus:** Sicherheitspolitik organisiert öffentliche Massnahmen mit dem Ziel, die Sicherheitslage in der Schweiz zu stabilisieren und stabilitätsgefährdenden Tendenzen vorzubeugen. Aufbauen muss sie auf den vorher genannten Grundlagen der Ausrichtung auf die Würde der Person, die in Freiheit und Gerechtigkeit in einer bewahrten Schöpfung leben soll. Die Sicherheitspolitik findet Orientierung am legitimen Sicherheitsbedürfnis der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Und sie findet ihre Grenze am ebenso legitimen Freiheits- und Sicherheitsbedürfnis anderer. Schliesslich ist Sicherheitspolitik ein Beitrag zur Förderung des guten und menschenwürdigen Lebens. Sie sucht eine Balance zwischen Beschränkung der Freiheit und Steigerung der Sicherheit, und dies in den völkerrechtlich, menschenrechtlich und rechtsstaatlich gezogenen Grenzen.

Als politisches Instrument setzt die Sicherheitspolitik auch die Rahmenbedingungen für alle privaten Akteure, die im Sicherheitsbereich tätig sind, etwa für private Sicherheitsunternehmen. Dabei ist eine geeignete Kooperation der öffentlichen Sicherheitsakteure mit privaten Engagements durchaus wünschenswert. Man denke beispielsweise an privatwirtschaftliche Unternehmen, die in Regionen tätig sind, deren Sicherheitslage problematisch ist. Solche Firmen bemühen sich um ein stabiles Umfeld, etwa durch unternehmensethische Massnahmen. Sie tragen so zur Stabilisierung der Sicherheit in dieser Region bei, was sich auch günstig auf die Schweiz auswirken kann. Wo sich ein solches Handeln mit der von uns beschriebenen Zielrichtung der Sicherheitsanstrengungen deckt, ist es von der Sicherheitspolitik aufzunehmen und zu unterstützen.

## Was sind die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten 5 bis 15 Jahren?

**Brunner Norbert:** Hier ist sicher auf die Problematik der Klima- und Umweltveränderungen hinzuweisen. Sie haben sicherheitsbedrohende Auswirkungen etwa in Form von Naturkatastrophen.

Eine weitere Gefahr geht vom zunehmenden Wohlstandsgefälle aus, sei es innerhalb der Schweiz, sei es global. Einzelne soziale oder religiöse Gruppen werden marginalisiert und haben keine Anschlusschancen in der Gesellschaft. Dies fördert eine Radikalisierung der betroffenen Gruppe, es entstehen soziale Spannungen.

Die Schweiz ist international vernetzt, gerade auch im Grundversorgungsbereich, etwa für Energie oder Nahrungsmittel. Das bringt eine Anfälligkeit der Schweiz mit sich, was im Krisen- oder Konfliktfall eine echte Sicherheitsbedrohung darstellen kann.

Im Kommunikationsbereich sehen wir eine grosse Abhängigkeit vom globalen Informationsnetz. Entsprechend gross ist die Anfälligkeit etwa hinsichtlich Hackerangriffe, was im höchsten Mass sicherheitsrelevant ist.

Schliesslich möchten wir auf das Problemfeld der Ausfuhr von Waffen und Kriegsmaterial hinweisen. Die Verbreitung von solchen Gütern ist in vielen Regionen der Welt unkontrollierbar. Zusammen mit den Bedrohungen etwa durch terroristische Gruppen und Aktionen werden solche Waffen zu einer grossen Gefährdung der Sicherheit.

## **Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen?**

**Büchel Markus:** Die soeben genannten Gefahren – man könnte natürlich noch mehr hinzufügen – verlangen je eigene Antworten. Prinzipiell soll aus christlicher Sicht die Sicherheit massgeblich durch Friedensförderung gesteigert werden. Friede soll auf der einen Seite innerhalb der Schweiz gefördert werden, andererseits aber auch über die Schweiz hinaus in der Welt.

Für den Frieden innerhalb der Schweiz sind innen- und wirtschaftspolitische Massnahmen zu ergreifen, damit Unruhen vermieden werden können; Unruhen, welche unter anderem durch das Öffnen der sozialen Schere zwischen arm und reich ausgelöst werden. Der entsprechende Massnahmekatalog ist lang: Hier geht es beispielsweise um Familienförderung zur Vermeidung von Kinderarmut. Oder auch um Regulierungsmassnahmen auf dem Finanzmarkt angesichts der noch nicht

vollständig absehbaren Folgen der heutigen Wirtschaftskrise. Weiter sind entsprechende Anstrengungen im Migrationsbereich notwendig. Wo sich Migrierende nicht zurechtfinden, ist das ein Nährboden für Sicherheitsbedrohungen jeder Art. Integration muss also gefördert und darf gefordert werden. Es soll in allen Phasen der Migrationsbiografie ein menschenwürdiges Leben ermöglicht werden. Das beinhaltet auch beispielsweise eine realistische Unterstützung für abgewiesene Asylbewerber. Pauschale Diskriminierungen einer Migrationsgruppe wie etwa der muslimischen Migrantinnen und Migranten durch eine Minarettverbots-Initiative müssen auch aus sicherheitspolitischen Überlegungen vermieden werden.

Um die Sicherheit in der Schweiz zu steigern, muss auch der Friede in der globalisierten Welt gefördert werden. Eine zentrale Rolle spielt hier sicher die Armutsbekämpfung im internationalen Kontext. Aber auch die Bemühungen um gerechte Verteilung der Ressourcen oder im Bereich des Klimaschutzes sind hier zu nennen. Eine Kooperation im umweltpolitischen Engagement trägt aktiv zur Sicherung des internationalen Friedens bei.

Zur Vermeidung von Konflikten trägt die Schweiz auch dann bei, wenn sie den Export von Rüstungsgütern verantwortungsvoll gestaltet. Die Lieferung von solchen Gütern an Länder, deren Umgang mit diesen Mitteln nicht unseren eigenen Verantwortungsstandards genügt, ist zu unterlassen. Sicherheitspolitisch können sich solche Exporte als Bumerang erweisen. Ausserdem verletzt ein solches Handeln das legitime Sicherheitsbedürfnis der Betroffenen in diesen Ländern. Es geht vielmehr darum, eine angemessene Balance zwischen der Kontrolle über solche Güter und den Interessen der inländischen Rüstungsindustrie zu finden.

Aus all dem wird deutlich: Ein angemessenes Mass an Sicherheit erreicht die Schweiz nicht im Alleingang. Nebst schweizinternen Kooperationen braucht es internationales Engagement, sei es etwa in der Beteiligung an friedensfördernden Projekten der UNO oder in der Zusammenarbeit mit NGOs in Entwicklungsländern. Um ein Beispiel zu nennen, das uns naheliegt: In vielen solcher Länder ist die Katholische Kirche seit langer Zeit im Friedens- und Entwicklungsbereich tätig. Man denke etwa an Indien oder afrikanische Länder, wo beispielsweise Schulen aufgebaut

werden. Die Ermöglichung einer Ausbildung für junge Menschen in diesen Regionen ist ein wichtiger Beitrag zur Entwicklungs- und Friedensförderung. Solche Aktivitäten soll die Sicherheitspolitik aufnehmen und geeignete Kooperationen anstreben.

Sicherheitspolitik ist in diesem Sinn keine passive Abwehrhaltung, sondern aktives Engagement. Der ethnisch, nationalistisch oder religiös motivierte Fundamentalismus als häufig genanntes Beispiel für eine Sicherheitsbedrohung mag dies unterstreichen. Ziel einer Sicherheitspolitik muss es sein, dass ein solcher Fundamentalismus möglichst gar nicht aufkommen kann. Hierzu ist die Ghettoisierung einer Bevölkerungsgruppe zu vermeiden. Auch die soziale Benachteiligung einer Bevölkerungsgruppe ist günstiger Nährboden für Fundamentalismen jeder Art. Diese Benachteiligung soll durch geeignete politische Massnahmen ausgeräumt werden. Und zwischen den beteiligten Gruppen muss aktiv Verständnis und Dialog gefördert werden. Um diese Ziele zu erreichen, braucht es sowohl nationale als auch internationale Kooperation. Nur so kann eine solche Bedrohungslage aufgefangen werden.

## **Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?**

**Brunner Norbert:** Die Mitwirkung der schweizerischen Armee an «präventiven Sicherheitsaktivitäten» mittels kriegerischer Auseinandersetzung zur Friedenserzwingung kann nicht Teil einer christlich vertretbaren Sicherheitspolitik sein. Dies ist aus unserer Sicht auch mit der Neutralität nicht vereinbar. Ein Beitritt zu einem Bündnis wie die NATO, welche solche Aktivitäten unternimmt, ist abzulehnen.

Neutralität heisst aber im friedenssichernden Engagement nicht Passivität oder Rückzug auf rein nationale Aktivitäten. Es verträgt sich durchaus mit der Neutralität der Schweiz, eine aktive Rolle zu spielen in Kooperationen wie etwa im Internationalen Roten Kreuz oder im Rahmen von Peace Support-Einsätzen der UNO.

Die politische Stabilität und die wirtschaftliche Situation der Schweiz erlauben es auch, gerade vor dem Hintergrund der Neutralität, Initiativen für neue Kooperationen zu ergreifen.

## Was sollen die Aufgaben der Armee sein?

**Büchel Markus:** Die in Artikel 1 des Militärgesetzes formulierten Aufgaben der Armee halten wir für richtig. Besonders die Aufträge zur Friedenserhaltung und Friedensförderung decken sich prinzipiell mit unseren Anliegen, die wir Ihnen vortragen durften. In diesen Bereichen kann die Armee einen wertvollen Beitrag leisten in der Bemühung, den Menschen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Einige weitere genannte Aufgaben der Sicherheitspolitik können und müssen nicht von der Milizarmee übernommen werden, so etwa die Armutsbekämpfung oder die Friedenssicherung durch wirtschaftspolitische Massnahmen. Für eine zukunftsweisende Sicherheitspolitik muss eine umfassende und departementsübergreifende Strategie ausgearbeitet werden, wo auch die internationalen Kooperationen genauer definiert und intensiviert werden. Nebst der strategischen Dimension soll auch die Organisation der Sicherheitspolitik nicht an einem einzelnen Departement angesiedelt werden.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Was kann bezüglich der Wehrpflicht ein Staat von seinen Angehörigen verlangen? Ist die Militärdienstpflicht unabhängig von der Bedrohungslage oder wird die Dienstpflicht aus kirchlicher Sicht ab einem zu definierenden Tiefstniveau der Bedrohungslage infrage gestellt?

**Brunner Norbert:** Auch der Christ soll seine Pflichten im Staat auf sich nehmen, soweit diese im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften liegen. In diesem Sinne kann eine allgemeine Dienstpflicht durchaus auch von Christen gefordert werden, da der Christ damit einen Beitrag an der zivilen Gemeinschaft leistet, in der er lebt. Die Grenzen eines solchen

Dienstes wären dahingehend zu setzen, dass sie mit dem Christentum zu vereinbaren sind. Wenn ich also Dienst tun müsste zum Zwecke eines Angriffskrieges, ginge das persönliche Gewissen vor. Als Christ kann ich einen Angriffskrieg nicht billigen. Ist ein Dienst dafür vorgesehen, die Interessen unseres Landes zu verteidigen, Gefahren abzuwehren, so ist der Dienst auch für einen Christen vertretbar. Im Einzelfall kann sich allerdings die Frage stellen, ob der Dienst bewaffnet oder unbewaffnet zu leisten sei; denkbar wären aus unserer Sicht auch andere Formen des Dienstes.

**Büchel Markus:** (zu Catrina Christian) In den letzten Jahrzehnten ist die Frage nach dem Individuum immer stärker ins Zentrum des Interesses gerückt; ich denke hierbei insbesondere an den Zivildienst. Ich habe Feldpredigerdienst in einer Zeit geleistet, als die Gewissensprüfung ein wichtiges Thema war. Unsere Herangehensweise dabei war, dass jeder Bürger in unserem Land auch als Christ die Pflicht habe, einen Dienst an der Gemeinschaft zu leisten; wenn aber ein Mensch aus persönlichen Überzeugungen einen unbewaffneten Dienst leisten will, sollte er die Möglichkeit dazu erhalten. Wenn dies ermöglicht wird, gibt es wohl keine Ausrede mehr, sich um einen solchen Dienst zu drücken.

**Thalmann Anton:** Ihren Ausführungen war zu entnehmen, dass sie eine weltoffene Sicherheitspolitik vertreten und einer isolationistisch neutralitätsbehafteten Sicherheitspolitik eine Absage erteilen. Mir liegt aber immer wieder die unheilige politische Allianz im Zusammenhang mit der internationalen Friedensförderung schwer auf: Ich beziehe mich auf die Allianz zwischen den politischen Extremen der politischen Parteien, die oft dazu führt, dass Projekte der internationalen Friedensförderung in der Schweiz auf Grund laufen. Um dies besser in den Griff zu bekommen, müsste man sich wahrscheinlich mehr mit dem verbleibenden pazifistischen Antimilitarismus auseinandersetzen. Als wie stark schätzen Sie diese Strömungen ein? Wie denkt die Basis der Kirchen bezüglich dieser Angelegenheiten?



**Büchel Markus:** (zu Thalmann Anton) Diese Frage lässt sich nicht einfach beantworten, da wir nicht in den Kopf und nicht in das Herz eines jeden unserer Gemeindemitglieder hineinsehen. Es hat eine Veränderung seit der Zeit der grossen Friedensbewegung stattgefunden: Bei jungen Menschen spüre ich heute mehr Offenheit in diesen Fragen, weil sie vielleicht ein bisschen «bürgerlicher» oder auch angepasster geworden sind. Ob das gut ist oder nicht, ist eine andere Frage. Ich denke schon, dass in gewissen Bewegungen der linken Seite diese Bestrebungen noch vorhanden sind, was wohl damit zusammenhängt, dass man hinterfragt, weshalb man noch in eine Armee investieren soll, in welche keine grossen Erwartungen gesetzt werden können, obschon wir eine Armee in ihrer heutigen Ausgestaltung durchaus unterstützen. Persönlich kann ich schwerlich abschätzen, wie stark diese Strömungen tatsächlich sind und wie relevant diese für ein allfälliges Referendum wären. Ich gehe davon aus, dass ein grosser Teil unserer Bürger auch aus christlicher Gesinnung offen sind für eine Sicherheitspolitik mit internationaler Friedensförderung.

**Brunner Norbert:** (zu Thalmann Anton) Bei der jungen Generation ist heute statt Opposition vielleicht eher ein gewisses Desinteresse festzustellen. Es stehen sich dabei wohl die individuelle Freiheit und die Sicherheit gegenüber. Wir haben ausgeführt, dass unserer Ansicht nach die Sicherheit ihre Grenzen an der individuellen Freiheit findet. Wir gehen aber davon aus, dass ein gewisses Mass an Sicherheit nicht erreicht werden kann, ohne dass alle auf einen gewissen Teil ihrer individuellen Freiheit verzichten. Da man kein grosses Interesse an der Institution Armee hat, leistet man nur den als unbedingt notwendig empfundenen Dienst.

**VeZ Jean-Luc:** (à Brunner Norbert et Büchel Markus) Concernant la problématique de la migration et le besoin de l'intégration, vous avez mentionné qu'il était essentiel que les communautés sociales, respectivement les différentes tendances religieuses, cohabitent pacifiquement. Je partage cet avis: il en va de la sécurité fondamentale de la société suisse. Êtes-vous de l'avis que la promotion du dialogue entre ces communautés, ces diaspora et ces différentes croyances religieuses, est l'affaire de l'Etat, ou bien plutôt celle des communautés elles-mêmes, respectivement de la société

civile? Et si vous pensez que l'Etat doit s'en occuper, quels instruments envisagez-vous pour promouvoir le dialogue entre les communautés, et finalement assurer sur le long terme la paix entre ces dernières?

**Brunner Norbert:** (à Vez Jean-Luc) Les Eglises tentent de créer des lieux de rencontre et d'intégration. Notre Eglise a les missions linguistiques du point de vue de la Pastorale, où les communautés étrangères se retrouvent entre elles. On constate aujourd'hui un certain retour aux sources parmi la deuxième et la troisième génération d'Italiens, qui va au-delà du religieux et qui concerne plutôt l'appartenance à une ethnie ou à un peuple. Nous essayons de plus en plus de réunir ces communautés dans la Pastorale, afin qu'elles échangent et qu'elles apprennent à se connaître. Le premier pas consiste à diminuer la méfiance entre les étrangers et la population indigène, ceci à plus forte raison pour les nouveaux immigrés et les autres religions. C'est surtout difficile avec l'islam, au sein duquel différentes tendances doivent être nuancées. L'intégration ainsi qu'une bonne et pacifique cohabitation doivent être le souci de tous les partenaires de la vie publique, entre l'Etat, la société, l'école et les Eglises. L'enseignement religieux scolaire ne se limite pas à l'enseignement chrétien, mais comporte également des modules sur l'islam et le judaïsme. La connaissance peut diminuer beaucoup de frontières et de méfiances également.

**Andrey Dominique:** (à Brunner Norbert et Büchel Markus) La promotion de la paix peut aussi être appréhendée comme une diminution du potentiel de violence, qui doit être menée de manière prophylactique et proactive plutôt que réactive. Si je vous suis bien, vous dites qu'il faut essayer d'anticiper toute forme de violence, notamment en se concentrant sur la communication: il faut mieux se connaître pour éviter la violence. Cela signifie-t-il qu'une partie importante d'une politique de sécurité passe par la communication et l'information entre les différents partenaires, et ainsi investir plus dans ce domaine que dans des mesures réactives?

**Brunner Norbert:** (à Andrey Dominique) Oui, pour autant que l'on puisse diminuer les dangers pour la paix, notamment le fossé entre les

riches et les pauvres. On aura ainsi moins à combattre les effets de ces dangers. Une meilleure connaissance interethnique et interconfessionnelle contribue à une meilleure compréhension et aussi à une vie pacifique entre les différentes communautés, ceci sans que celles-ci doivent renoncer à leurs propres spécificités. Une bonne communication et une bonne connaissance en amont permet de diminuer les risques réciproques qui pourraient mettre en danger la sécurité intérieure et extérieure, ainsi que les moyens nécessaires de contrainte. En Inde, les Ursulines offrent aux jeunes d'autres connaissances qui contribuent à une pacification entre les castes.

**Greminger Thomas:** Für eine Reihe von sicherheitspolitischen Instrumenten zugunsten einer weltoffenen Sicherheitspolitik gibt es in unserem Lande erfreulicherweise solide Mehrheiten. Auch die zivilen Komponenten der Friedensförderung erfahren eine solide Unterstützung. Prekärer wird die Lage, wo es um das militärische Engagement im Ausland geht. Wie kann man dieses Kommunikationsproblem lösen, sodass einer breiteren Bevölkerung klar gemacht werden kann, dass Neutralität nicht zwingend bedeutet, sich passiv gegenüber Entwicklungen ausserhalb des Landes zu verhalten? Welche Rolle kann die Kirche in dieser Kommunikationsaufgabe spielen?

**Büchel Markus:** (zu Greminger Thomas) Als Kirche erreichen wir noch viele Bürger, um diese Themen anzusprechen. Wenn wir kommunizieren, dass wir Sicherheitspolitik als Instrument der Weltoffenheit und internationalen Verantwortung sehen, müssen wir in unseren Gemeinschaften hierfür eintreten. Man darf aber nicht vergessen, dass gewisse politische Bewegungen eher hin zu einer Abschottung der Schweiz tendieren. Ich denke aber, dass bei jungen Menschen das Verständnis dafür wächst, dass internationale Friedensförderung notwendig ist. Gerade wir als Katholische Kirche, die international tätig ist, können einen gewissen Beitrag leisten; auch wenn einschränkend gesagt werden muss, dass die fehlende Freiwilligkeit sich dämpfend auf die Motivation für solche Einsätze auswirkt.

**Andrey Dominique:** Sie haben betont, dass Sicherheitspolitik den Dienst der Gesellschaft für die Gesellschaft umfasse. Das bedeutet auch, dass jeder einen Einsatz für die Gemeinschaft leisten muss. Unsere Gesellschaft wird aber immer egoistischer, worunter sicherlich auch die Kirchen leiden. Wie kann man aus Ihrer Sicht dieses Milizsystem dennoch fordern und fördern? Vermutlich hilft das Milizsystem, um eine gewisses gegenseitiges Verständnis und eine Kohäsion der Gemeinschaft zu erhalten. Wie kann man das weiterhin sicherstellen?

**Catrina Christian:** Von Ferne betrachtet, ergeben sich vielleicht, in beschränktem Masse, gewisse Parallelitäten zwischen der Kirche im Allgemeinen und der Katholischen Kirche im Besonderen und der Armee: beide sind Institutionen der Gesellschaft mit einer grossen Vergangenheit; beide beschäftigen sich in letzter Konsequenz mit sehr ernsthaften Dingen; beide stehen in einem Spannungsverhältnis zu gesellschaftlichen Entwicklungen, da sie sich nicht komplett gegen die gesellschaftlichen Entwicklungen stellen, aber auch nicht gesellschaftlichen Entwicklungen nachgeben können. Was können Sie mit Blick auf Ihre Erfahrungen einer Organisation, die sich auch in dieser Konstellation befindet, mitgeben?

**Brunner Norbert:** Ich sehe, betrachtet man den institutionellen Aspekt, einen wesentlichen Unterschied zwischen der Armee und den Kirchen: die Freiwilligkeit. Wenn die Armee als notwendig erachtet wird und die allgemeine Wehrpflicht festgeschrieben ist, hat man keine Möglichkeit, frei zu entscheiden, bei dieser Institution seinen Dienst zu leisten. Bei den Kirchen ist der Dienst freiwillig; die Kirchen müssen Überzeugungsarbeit leisten, sie müssen versuchen, die Menschen, die zur Kirche gehören möchten, zu erreichen und zu überzeugen. Es kommt zudem dazu, dass man bei der Kirche nicht von einem erratischen Block sprechen kann, wonach jeder Vertreter der Kirche und jeder Gläubige zwingend in jeder Frage der gleichen Ansicht sein müssen. Selbst wenn die Bischofskonferenz die Schweizer Institutionen und die allgemeine Wehrpflicht, diesen Solidaritätsbeitrag aller, unterstützt, ist nicht sichergestellt, dass alle Priester dies auch tun. Auch hier sehe ich einen gewissen Unterschied zwischen Kirche und Armee. Auch bei den Vertretern der Kirche ist Über-

zeugungsarbeit zu leisten, während in der Armee Befehle ausgesprochen werden können.

Wenn die Armee Einsätze im Ausland leistet, die der Friedenssicherung dienen, können diese sicherlich befürwortet werden. Ob man den Einzelnen dazu verpflichten kann, seinen Dienst auch im Ausland zu leisten, ist wohl nur auf politischer Ebene zu lösen.

### **Angehörte**

Brunner Norbert

*Bischof von Sitten*

Büchel Markus

*Bischof von St. Gallen*

### **Anhörende**

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Vez Jean-Luc, Dr.

*Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

# Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK)

[www.sek-feps.ch](http://www.sek-feps.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 27. März 2009

## Aufriss

1. Zum Begriff Sicherheit und zur Frage: «Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?»
2. Menschliche Sicherheit als friedenspolitische Herausforderung
3. Politische Kohärenz und Konfliktprävention
4. Klimawandel und der Zugang zu Energie gefährden Frieden und Sicherheit
5. Das Friedenspotential von Religion für sicherheitspolitische Strategien nutzen

**Schaad Theo:** Wir möchten uns in unseren Referaten insbesondere auf die ersten vier Ihrer Fragen konzentrieren, weil wir davon ausgehen, dass bezüglich dieser eine Stellungnahme hinsichtlich der theologischen und ethischen Gesichtspunkte wichtig ist.

1. Zum Begriff Sicherheit und zur Frage:«Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik?»

### Theologische Ambivalenz des Begriffs «Sicherheit»

**Tuor Christine:** Der Begriff der „Sicherheit“ ist theologisch ambivalent. Damit ist gemeint: Er hat *auch* eine ausgesprochen negative Seite. Für die Reformatoren war «Sicherheit» die Selbstsicherheit des Menschen, der auf das eigene Werk baut und sich dem ungeschützten Vertrauen auf

Gott verweigert.<sup>1</sup> (Dass der Sicherheit etwas Selbstherrliches und Eigen-nütziges innewohnen kann, geht noch aus einem berühmten Zitat von Dietrich Bonhoeffer hervor, in dem dieser sich 1934 zu den Bedingungen äussert, unter denen Frieden geschaffen und erhalten werden kann:

«Wie wird Friede? Durch ein System von politischen Verträgen? Oder durch eine allseitige friedliche Aufrüstung zum Zweck der Sicherstellung des Friedens? Nein, durch dieses alles aus dem einen Grunde nicht, weil hier überall Friede und Sicherheit verwechselt wird. Es gibt keinen Weg zum Frieden auf dem Weg der Sicherheit. Denn Friede muss gewagt werden. Friede ist das Gegenteil von Sicherheit. Sicherheiten fordern heisst Misstrauen haben, und dieses Misstrauen gebiert wiederum Krieg.»<sup>2</sup>)

Nicht nur im Blick auf die Glaubensgewissheit hat Sicherheit eine negative, selbstherrliche Komponente. Die Forderung nach Sicherheit im politischen und zivilgesellschaftlichen Diskurs ist, wenn sie einseitig als Schutz eigener Interessen *gegen* Andere verstanden wird, defizitär. Sie ist dann immer zu wenig, entscheidend weniger jedenfalls als Frieden: Denn Frieden bezieht die Interessen auch der Anderen mit ein, er beruht auf einem Gefüge eines gerechten und wechselseitigen Interessenausgleichs. Dieser muss aber immer wieder aktiv hergestellt werden, so dass Frieden ein *politischer Gestaltungsprozess* ist. Der Friede sei der Ernstfall, lautet entsprechend das bekannte Bonmot des Basler Theologen Karl Barth.<sup>3</sup>

Daraus ist zu schliessen: Sicherheitspolitik ist stets gleichzeitig Friedenspolitik.

## Die kirchliche Theorie des «gerechten Friedens»

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Kirchen die Theorie des «gerechten Friedens» entwickelt. Diese Theorie setzt sich bewusst ab von dem klassischen, mittelalterlich-theologischen Erbe der Theorie des «gerechten Kriegs». Es geht nicht mehr um ethische Bedingungen

- 1 Klassisch ist die Unterscheidung von Heilssicherheit (*securitas*) und Heilsgewissheit (*certitudo*).
- 2 Bonhoeffer, Dietrich: London 1933–1935 (DBW 13), Gütersloh 1994, S. 301. Zitiert bei Mathwig, Frank & Stückelberger, Christoph: Grundwerte. Zürich 2007, S. 290 f.
- 3 Ähnlich Jean-Daniel Strub, *Der «gerechte Friede». Spannungsfelder eines friedensethischen Leitbegriffs*. Zürich 2008, unveröffentlichte Diss. S. 199f.

rechtmässiger, legitimer Kriegsführung. «Auch die Herausforderungen durch den modernen Terrorismus rechtfertigen keine Wiederbelebung der Lehre vom gerechten Krieg» (Huber, EKD 2007). Vielmehr geht es darum, gewissermassen «den Frieden zu führen» mit Bedingungen, die Frieden fördern und zur Entfaltung bringen (peacebuilding) und die den unmittelbar bedrohten, schon gebrochenen oder vom Chaos der Gewalt unterdrückten Frieden wiederherstellen (peacemaking). Das Wiederherstellen oder Ermöglichen von Frieden kann Aufgabe der Armee sein; das Entfalten von Frieden ist hingegen Aufgabe politischer und ziviler Akteure.

Für die Kirchen zielt Sicherheit auf die Sicherung eines «gerechten Frieden(s) als Leitbild einer kooperativen Weltordnung». <sup>4</sup> Dabei ist Frieden «ein – immer erneut zu gewährleistender – Prozess der Förderung der Freiheit, des Schutzes vor Gewalt, des Abbaus von Not, und der Anerkennung kultureller Verschiedenheit. Er basiert auf der Fähigkeit, unausweichliche Konflikte konstruktiv bearbeiten zu können.» <sup>5</sup> Aus friedensethischer Perspektive kann die Umverteilung sozialer Gerechtigkeit den Prozess eines gerechten Friedens mindestens ebenso positiv begünstigen wie die Beendigung von Gewalt. <sup>6</sup>

Betraf der Frieden traditionell in erster Linie das Verhältnis zwischen Staaten, so beziehen ihn die neueren Ansätze auf die Individuen und die friedliche Lebensordnung innerhalb von Staaten <sup>7</sup>. Der Begriff bekommt dadurch eine stärker menschenrechtliche Dimension.

Mit der Qualifizierung des Friedens als «gerecht» kommen zunehmend gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Vorbedingungen einer gelingenden Friedensordnung in den Blick.

4 Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen, Kirche in Deutschland, Gütersloh 2007, Absatz 195, S. 124.

5 Ebd.

6 Jean-Daniel Strub, Der «gerechte Friede». Spannungsfelder eines friedensethischen Leitbegriffs. Zürich 2008, unveröffentlichte Diss., S. 199.

7 95% aller bewaffneten Konflikte finden innerhalb von Staaten statt, nicht zwischen Staaten.



### «Menschliche Sicherheit» als friedenspolitische Herausforderung

Dieser Blickwinkel rückt nun die positiven Aspekte des Begriffs der «Sicherheit» ins Licht: Sicherheit als menschliches Grundbedürfnis eines vor schweren Störungen und Zerstörungen bewahrten Lebens. Der Begriff der «menschlichen Sicherheit» (*human security*), wie ihn zuerst der Human Development Report des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) von 1994 einführte, ist seither zu einem Leitgedanken umfassender Sicherheitspolitik geworden.<sup>8</sup>

Als Konzept im engeren Sinne gilt menschliche Sicherheit als der Schutz vor jeglicher physischer Gewalt (*freedom from fear / Freiheit von Angst*). Als Konzept im weiteren Sinne wird die sozio-ökonomische Sicherheit einbezogen (*freedom from want / Freiheit von Not*) und impliziert folglich den Anspruch, Menschen nicht nur vor physischer Gewalt sondern auch vor Hunger, Krankheiten, Armut, Unterdrückung oder schädigenden Umwelteinflüssen zu schützen.<sup>9</sup> Die Erfahrungen insbesondere in den sogenannten fragilen Staaten zeigen, dass Friedens- und Sicherheitspolitik, die massgeblich auf das Ziel Freiheit von Angst ausgerichtet ist, und Entwicklungspolitik, die sich primär auf das Ziel Freiheit von Not richtet, eng miteinander verbunden sind. Aus der Sicht der Kirche bedeutet dies: Staatliche Sicherheitspolitik muss von den Konzepten der «menschlichen Sicherheit» und der «menschlichen Entwicklung» her gedacht werden.<sup>10</sup>

8 Vgl. dazu und zum Folgenden die noch unveröffentlichte Dissertation von Jean-Daniel Strub, *Der «gerechte Friede». Spannungsfelder eines friedensethischen Leitbegriffs*. Zürich 2008, unveröffentlichte Diss., S. 205ff.

9 Im Einzelnen kann hier nicht auf unterschiedliche Ausrichtungen des Konzeptes der menschlichen Sicherheit eingegangen werden; vgl. hierzu die noch unveröffentlichte Dissertation von Jean-Daniel Strub, *Der «gerechte Friede». Spannungsfelder eines friedensethischen Leitbegriffs*. Zürich 2008, unveröffentlichte Diss., S. 205-213.

10 Wolfgang Huber im Vorwort zur EKD-Friedensdenkschrift: *Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen*. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2007, S. 9. Für den politischen Handlungsträger bedeutet dies, dass zur Erlangung von Sicherheit die zivile Konfliktbearbeitung vorrangig ist. Die Anwendung von Zwangsmitteln sind an strenge ethische und völkerrechtliche Kriterien gebunden (ebd.).

## 2. La sécurité humaine – défi d'une politique de la paix

**Schäfer Otto:** Dans son étude sur une mondialisation à visage humain<sup>11</sup>, la FEPS reprend les résultats de la commission d'experts des Nations Unies en matière de politique de sécurité.<sup>12</sup> Elle fait état de six faisceaux de menaces auxquelles la communauté mondiale est exposée à présent et dans les années à venir:<sup>13</sup>

- les guerres entre les Etats;
- la violence au sein des Etats, y compris les guerres civiles;
- le non-respect massif des droits humains, voire le génocide;
- la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement;
- les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques;
- et le terrorisme et le crime organisé transnational.

Ce tableau alarmant fait apparaître que la sécurité humaine et la paix juste sont menacées de façon très complexe. Il montre également – et ceci a des retombées, de l'avis de la FEPS, sur la stratégie de la Suisse en matière de politique de sécurité – que

- a) la paix et la sécurité sont menacées de moins en moins par des conflits et des guerres purement interétatiques;
- b) et qu'aucun Etat n'est plus en mesure de se prémunir de manière autonome contre des menaces à effet mondial ou à diffusion mondiale telles que le terrorisme nucléaire ou les maladies infectieuses.

11 FEPS: Globalance. Perspectives chrétiennes pour une mondialisation à visage humain. Berne 2005.

12 Nations Unies: Un monde plus sûr: notre affaire à tous. Rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. New York 2004.

13 L'appréciation de la situation dans la stratégie européenne de sécurité adoptée fin 2003 par l'UE concorde dans une très large mesure avec celle du groupe de personnalités de haut niveau institué par l'ONU. Pour l'Union Européenne, la paix est menacée en particulier par le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, les conflits régionaux, l'effondrement d'Etats fragiles et le crime organisé.

Wenn der Anspruch eines gerechten Friedens – wie zu Beginn erläutert wurde – ein politischer Gestaltungsprozess ist, wo liegen aus Sicht des SEK ausgewählte Herausforderungen, die in die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz einfließen sollten?

Im Folgenden wird auf drei Bereiche eingegangen: Politische Kohärenz und Frieden/Sicherheit; Klima/Energie und Frieden/Sicherheit und Religion und Frieden/Sicherheit.

### **3. Politische Kohärenz und Konfliktprävention**

#### **Stärkung fragiler Staaten durch politische Kohärenz**

Die sogenannten «fragilen Staaten» sind eine Gruppe von 25–30 Staaten wie Afghanistan, Liberia oder Somalia. Sie charakterisieren sich durch eine explosive Mischung aus organisierter Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel und (internationalem) Terrorismus und spielen damit für die internationale Sicherheit eine zunehmend wichtige Rolle.<sup>14</sup> Langfristig tragfähige staatliche Strukturen und politische Stabilität kann in diesen Ländern nur durch ein hohes Mass an entwicklungspolitischem Engagement aufgebaut werden. Gleichzeitig gestaltet sich das entwicklungspolitische Engagement in diesen Ländern als sehr schwierig, da ein Mindestmass an Sicherheit gewährleistet sein muss. Die Bedeutung von politischer Kohärenz im Bereich Sicherheit, Entwicklung und Aussenpolitik wird hier besonders deutlich. Aus Sicht entwicklungspolitischer Akteure ist hervorzuheben, dass eine klare Mandatierung von militärischen Aktionen eine wichtige Voraussetzung ist.<sup>15</sup>

14 Vgl. DEZA: Veranstaltung zum Thema: Globalisierung und neue Akzente in der Entwicklungspolitik. Zusammenspiel von Sicherheit und Entwicklung. Interview vom 25. Januar 2005 mit Dirk Messner (Internetversion).

15 Vgl. Messner, Dirk / Faust, Jörg: Entwicklungspolitik als ein Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik. Bonn DIE (Analysen und Stellungnahmen 3/2004), S. 1–4.

## **Schutz von Flüchtlingen in Konfliktregionen durch politische Kohärenz**

Ein wichtiger Bereich, in dem verschiedene Politikbereiche eng aufeinander abzustimmen sind um menschliche Sicherheit zu gewährleisten, ist der Schutz von Flüchtlingen in der Region, speziell in Konfliktregionen. Ziel muss aus Sicht des SEK sein, Strategien für regionale Schutzprogramme auf- und auszubauen, die «die Schutzkapazitäten in Gebieten stärken, die sich in Nähe der Ursprungsregionen befinden. Ziel sollte sein, die Voraussetzungen für eine der drei dauerhaften Lösungen zu schaffen, d.h. Rückkehr, lokale Integration oder Neuansiedlung.»<sup>16</sup>

### **Konfliktprävention**

Neben politischer Kohärenz sind mit Blick auf fragile Staaten insbesondere präventive Massnahmen zu verstärken, um den Zusammenbruch eines Staates und/oder dessen Abgleiten in einen Krieg zu verhindern. Neben Frühwarnungen und Präventivmassnahmen ist es wichtig, Staaten stärker als bisher beim Übergang von der Konfliktphase zur Friedenskonsolidierung zu begleiten sowie bei Bedarf Massnahmen zur Friedenskonsolidierung in die Wege zu leiten.<sup>17</sup> Kirchen und andere zivilgesellschaftliche Akteure spielen bei Konfliktprävention und friedenssichernden Massnahmen im Anschluss an Konflikte eine wichtige Rolle, u.a. in gesellschaftlichen Verhandlungsprozessen.

## **4. Klimawandel und der Zugang zu Energie gefährden Frieden und Sicherheit**

### **Klimawandel als Risikofaktor**

Mit sehr deutlichen Worten verweisen nationale und internationale Fachkommissionen auf die zu erwartenden katastrophalen Auswirkungen, sollte die globale Klimaschutzpolitik scheitern. Im sicherheitspolitischen

<sup>16</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme. \* KOM/2005/0388 endg. \*. Absatz 1.1

<sup>17</sup> Vgl. SEK: Die UNO mit Reformen stärken. Orientierungen und Vorschläge des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes. Bern 2005, S. 12–15.

Bericht von 1999 wird der Klimawandel nur beiläufig erwähnt – als Stichwort sozusagen; aus Sicht des SEK ist dieser Thematik aktuell ein wesentlich grösseres Gewicht zu geben. Die Instabilität und die Konflikte, die damit zusammenhängen, sollen hier nur mit einigen repräsentativen Beispielen beschrieben werden.

Eine Erderwärmung von über 2 Grad Celsius führt zu massiven und nicht umkehrbaren ökologischen Schäden. Die Anpassungskosten an entsprechend veränderte Umweltbedingungen (u.a. steigender Meeresspiegel, Stürme und Fluten, Nahrungsmittelknappheit, fehlender Zugang zu Trinkwasser) werden von unterschiedlichen Expertengruppen einheitlich als ausserordentlich hoch eingeschätzt. Weltwirtschaftliche Verwerfungen bergen ein hohes Konfliktpotential.

Insbesondere Länder mit schwachen staatlichen Strukturen werden durch veränderte Umweltbedingungen (z.B. weiter erschwelter Zugang zu Trinkwasser, Rückgang der Nahrungsmittelproduktion, Fluten) geschwächt. Es wird geschätzt, dass die (für die globale Sicherheitslage relevanten) fragilen Staaten zunehmen werden.

Zudem zeichnet sich ab, dass die bereits heute von Armut gezeichneten Regionen (LDCs), die jedoch für die internationale Sicherheit begrenzte oder keine Relevanz haben, stark von Folgen der Erderwärmung getroffen werden. Als Folge wird die menschliche Sicherheit von Hunderttausenden von Kindern, Frauen und Männern gefährdet.<sup>18</sup>

Zahlreiche Menschen werden aufgrund der Verschlechterung ihrer Lebenssituation migrieren. Der Druck durch Umweltmigration Süd-Süd und Süd-Nord erfordert zusätzliche finanzielle und politische Mittel und kann zu «schwerwiegenden Verwerfungen in den internationalen Beziehungen» führen.<sup>19</sup>

18 Vgl. WBGU: Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin, Heidelberg 2007, S. 5–7.

19 WBGU: Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin, Heidelberg 2007, S. 14.

## Der Zugang zu Energie als Katalysator für Konflikte und politische Instabilität

Die mit dem Klimawandel einhergehenden Verteilungskämpfe um natürliche Ressourcen bergen ein hohes Mass an Konfliktpotential. Hierzu gehört die Gefahr, dass der Zugang zu Öl und Gas zunehmend zu einem bestimmenden Faktor in den internationalen Beziehungen und Ursprung von Konflikten und Kriegen wird<sup>20</sup>. Es ist davon auszugehen, dass Länder wie die USA, China oder Europa dabei das Ziel, sich den Zugang zu diesen Ressourcen zu sichern, während Energie exportierende Länder wie Russland oder Venezuela ihre Machtposition für geopolitische Interessen nutzen.

In seiner Studie «Energieethik»<sup>21</sup> geht der SEK auf die Frage ein, wie Energiepolitik friedensverträglich gestaltet werden kann und stellt mehrere Kriterien auf, drei ausgewählte seien an dieser Stelle genannt:

- Die Angewiesenheit auf Ressourcen, insbesondere Erdöl und Gas, die so begehrt und umstritten sind, dass sie Korruption, repressive Regimes und bewaffnete Interventionen fördern, ist zu vermindern.
- Eine Diversifizierung der Herkunft der Importe von Energie ist nützlich, entspricht aber lediglich Sicherheitsüberlegungen und nicht Friedensbestrebungen im umfassenden Wortsinn.
- Die grenzübergreifende Schädigung der Umwelt mit geographisch fernen und langfristig zerstörerischen Auswirkungen (Klimawandel) ist entschieden zu bekämpfen; gefährlicher Abfall darf nicht exportiert werden.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch die Diskussionen auf dem Open Forum Davos 2007 ([www.openforumdavos.ch](http://www.openforumdavos.ch)).

<sup>21</sup> Vgl. SEK: Energieethik. Unterwegs in ein neues Energiezeitalter. Nachhaltige Perspektiven nach dem Ende des Erdöls. Bern 2008.

## 5. Das Friedenspotential von Religion für sicherheitspolitische Strategien nutzen

**Schaad Theo:** Wenn in sicherheitspolitischen Überlegungen auch das Friedenspotential von Religion genannt wird, dann geschieht dies mit der Absicht, das einseitig negative Bild der grossen Religionen als gewalttätig und machtbesessen zu korrigieren.

Jüngste Studien kritisieren nämlich, dass einerseits die Rolle, die fundamentalistische Ansätze bei der Ausweitung von Konflikten spielen überbewertet werden und andererseits das Friedenspotential von Religion – auch in sicherheitspolitischen Strategiebildungen – zu wenig berücksichtigt wird. Das zeigt sich am Beispiel Nordirland, wo über Jahrzehnte hinweg ein Konflikt allein als religionsbasiert gedeutet wird, ohne Erwähnung der führenden Rolle der grossen evangelischen und römisch-katholischen Kirchen im Friedensprozess.

Markus Weingardt sagt:

«Von einem ernst zu nehmenden, politisch relevanten Friedenspotenzial der Religionen ist aber noch immer viel zu selten die Rede. (...) Dabei sind es gerade religionsbasierte Akteure, die seit Jahrzehnten in Dutzenden von Konfliktfällen zur Deeskalation, Gewaltvermeidung und Konfliktbeendigung signifikant und entscheidend beitragen. (...) Vor allem aber geniessen sie bei Bevölkerung wie politischen Führern ein Mass an Vertrauen, das nichtreligiösen Vermittlern zumeist versagt bleibt. Nicht Macht, Druck oder materielle Anreize sind ihre Mittel der Wahl, sondern Aufrichtigkeit und Überzeugungskraft.»<sup>22</sup>

Heute stellen die Religionssoziologen fest, dass die Religiosität der Menschen als Basis ihres Denkens und Handelns nicht abgenommen hat. Was nachlässt, ist die Bindung der eigenen Religiosität an eine Institution, eine Religionsgemeinschaft. Die religiöse Triebkraft im Menschen, sein Suchen nach Frieden und Gerechtigkeit, muss auch von der Politik ernst genommen werden. Dies gilt unseres Erachtens auch für die schweizerische Bundespolitik, die bis heute in der Neutralität zwischen den beiden grossen religiösen Akteuren der Entstehungszeit des Bundesstaates (der

<sup>22</sup> Weingardt, Markus A.: Konfliktschlichter statt Kombattanten. In E+ Z, Nr. 10 2007, 48. Jahrgang, Oktober 2007.

Evangelischen und der Römisch-katholischen Kirchen) beharrt: Religion sei Sache der Kantone.

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund postuliert deshalb eine stärkere Berücksichtigung des Themas «Religion» in verschiedenen Politikbereichen, und zwar in zweierlei Hinsicht:

1. Der Bund steht in regelmässiger und strukturierter Beziehung mit den gesamtgesellschaftlich bedeutenden Kirchen und Religionen. Dies bedeutet, dass bei der Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Strategie das integrative, sinn- und wertevermittelnde Potential der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Hinblick auf Friedenssicherung und Gemeinschaftsbildung berücksichtigt wird. Mit dem Ziel, den religiösen Frieden in der Schweiz zu bewahren und zu fördern, sowie aktuelle religionspolitische Fragen gemeinsam zu besprechen, wurde im Mai 2006 der Schweizerische Rat der Religionen gegründet. Die christlichen Kirchen der Schweiz sowie die jüdische und die islamische Religionsgemeinschaft der Schweiz nehmen mit der Gründung des Rats der Religionen ihre Verantwortung zur Friedenssicherung innerhalb ihrer Gemeinschaften bereits wahr. Mit dem Aufbau einer strukturierten Beziehungspflege zwischen dem Bund und den Religionsgemeinschaften könnte diese Arbeit gestärkt und auf eine breitere Basis gestellt werden. Im Rahmen eines Projekts der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen der Schweiz wird diese Idee durch die Landeskirchen zurzeit konkretisiert.
2. Kenntnisse über den religiösen Hintergrund ihrer jeweiligen GesprächspartnerInnen der Sicherheits-, Aussen- und Entwicklungspolitik sind unbedingt nötig. Religionsgemeinschaften bilden transnationale Körperschaften. Dies wird im Falle von fundamentalistischen Strömungen als Gefahr empfunden. Sie bilden aber auch eine grosse Chance. Hinzuweisen wäre auf die Konferenz Europäischer Kirchen, die während der Zeit des kalten Krieges die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung der Kirchen in Ost und West wahren konnte. Und es kann daran erinnert werden, dass es in der damaligen DDR die Kirchen waren, die ihre Infra-



struktur für den Beginn der Wende zur Verfügung gestellt haben. Es war aber auch ihre christliche Botschaft, die den Menschen Hoffnung auf die Veränderung gab.

In diesem Sinne regt der SEK an, das Potential von Religionen für die Gestaltung des Friedens und damit für die Sicherheit zu nutzen.

## Diskussion

**Greminger Thomas:** In praktisch allen Punkten stimme ich mit Ihren Analysen überein. Zumindest im Rahmen der zivilen Friedensförderung tun wir schon sehr vieles, das Sie auch fordern.

Was bedeutet Ihre Analyse für die verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente der Eidgenossenschaft? Was fordern Sie konkret bezüglich der Ressourcenallokation, bezüglich der Aufträge der Armee, bezüglich des Stellenwertes der zivilen Friedensförderung?

**Schäfer-Guigner Otto:** Auf diese Frage zu antworten, ist immer ein bisschen heikel, weil sehr unterschiedliche Interessensvertreter um diesen Tisch versammelt sind. Unsere Ausführungen haben gezeigt, dass wir für ein Primat des Zivilen plädieren. Es gibt diese Forderung im Bereich der Kirchen, wonach sich menschliche Sicherheit zunächst als Friedensförderung, als Peacebuilding, gestalten muss und wonach in diesem weiteren Rahmen des gerechten Friedens auch militärische Interventionen durchaus ihren Platz haben können. Es geht in Krisensituationen schon auch darum, der Stärke des Rechts gegen das Recht des Stärkeren zu verhelfen. Das möchten wir aber in den grösseren Zusammenhang des Primats des Zivilen eingebaut sehen. Die Kriterien, die seit Augustin für einen gerechten Krieg weiterentwickelt worden sind, sind nicht völlig hinfällig; sie spielen eine Rolle, ob in bestimmten Fällen militärische Interventionen sinnvoll sein können.

**Andrey Dominique:** Unsere Sicherheitspolitik basiert auf dem Milizsystem. Das betrifft nicht nur die Armee, sondern alle Instrumente der

Sicherheitspolitik. Der Bürger ist verpflichtet, sich bezüglich der Sicherheit der Gemeinschaft einzusetzen. Wie stehen die Kirchen zu diesem Aspekt?

**Schaad Theo:** Die Kirchen sehen in der allgemeinen Wehrpflicht, wie sie in der Bundesverfassung verankert ist, einen typisch schweizerischen, durchaus legitimen Ausdruck des Solidaritätsgedankens. Die Wehrpflicht ist der Beitrag des Bürgers zur Gemeinschaft in unserem Land. Wir sehen aber auch, dass die Frage der allgemeinen Wehrpflicht heute bezüglich ihrer Gestaltung überdacht werden muss: Es macht wahrscheinlich keinen Sinn mehr, wenn alle in die Armee geholt werden. Es steht wohl zur Diskussion, ob die allgemeine Wehrpflicht nicht auch anders diversifiziert werden könnte. Jedenfalls würden wir aber an der Pflicht an sich festhalten.

Bezüglich der Frage der Dienstverweigerung, welcher sich die Kirchen immer wieder gewidmet haben, verfolgen wir weiterhin den Gedanken, dass eine Verweigerung des Militärdienstes aus Gewissensgründen möglich sein muss, wobei hierfür der Tatbeweis genügen sollte.

**Schneberger Roger:** Inwiefern könnten Sie Ihrer Ansicht nach mehr für den Frieden tun, wenn Sie anstatt der Kantone den Bund als Ansprechpartner hätten?

**Schaad Theo:** Wir könnten uns ein institutionalisiertes Gespräch zwischen Bundesbehörden und Religionsgemeinschaften vorstellen. Wir stehen vor der nicht einfachen Situation – ich habe darauf hingewiesen –, dass die Bindung der Menschen an Religionsgemeinschaften abnimmt, während das religiöse Befinden der Menschen von den Politikern nur aufgenommen werden kann, wenn sich die Politiker an Institutionen wenden können. Es entsteht also eine Legitimationslücke. Nach wie vor sehen sich die Religionsgemeinschaften als Vertreter der religiösen Grundideen. Sie sind bereit, in den verschiedensten Formen ihren jeweiligen Beitrag einzubringen. Ich weise darauf hin, dass der Rat der Religionen bewirken konnte, dass in der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren im HarmoS-Prozess Religionskunde als Pflichtfach vorgesehen wird. Das ist

ein Beispiel dafür, wie wir uns diese Zusammenarbeit vorstellen. Es geht aber grundsätzlich um das Ernstnehmen der Religiosität der Menschen.

**Pitteloud Jacques:** Ich teile die Einschätzung, dass sich Sicherheitsfragen nicht alleine an der Landesgrenze stellen, sondern dass uns auch die Verhältnisse ausserhalb der Grenzen interessieren müssen. Diesen Herausforderungen können wir mit den verschiedenen Instrumenten begegnen: mit der Aussenpolitik, mit der Entwicklungshilfe, mit der menschlichen Sicherheit, mit der zivilen Friedensförderung, aber zum Teil auch mit der militärischen Friedensförderung. Wie stellen Sie sich zur Gewichtung der drei in der Bundesverfassung verankerten Armeeaufträge Verteidigung, Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden im Inland und Friedensförderung?

**Tuor Christina:** Unsere Anliegen sehen wir erfüllt: Schutz des Friedens, die Idee des gerechten Friedens. Den Auftrag der Verteidigung verstehen wir als die Verteidigung des Friedens. Auch hier möchten wir auf die Komplexität hinweisen: In diesem Bereich sind Problemkonstellationen wie der Klimawandel oder auch Multireligiosität und Migration in das Konzept des Schutzes einzubeziehen, das das Sicherheitsbedürfnis der jeweils anderen ebenfalls ernst nimmt.

**Pitteloud Jacques:** Wir müssen im Sicherheitspolitischen Bericht, der sich hauptsächlich mit dem Instrument Armee befasst, politisch eine Richtung vorgeben und eine Gewichtung vornehmen. Auf welchen Auftrag sollte Ihrer Ansicht nach besonderes Gewicht gesetzt werden bezüglich der Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen?

**Tuor Christina:** Es ginge darum, den Begriff der Sicherheit zu konkretisieren. Im letzten Sicherheitspolitischen Bericht wurde dieser Begriff sehr widersprüchlich ausgestaltet. Der Ansatz der auf das Individuum fokussierten Sicherheit ist uns wichtig. Wir unterstützen eine Neutralitätspolitik, die im Sinne der Freiheitsförderung und auch der Solidarität ausgestaltet ist und sich nicht auf sicherheitspolitische Aspekte beschränkt.

**Widmer Martin:** Macht die Schweiz genug für den Schutz und die Sicherheit ihrer Bevölkerung? Dabei denke ich an den Schutz vor Naturkatastrophen, vor von Menschen verursachten Katastrophen. Studien haben ergeben, dass sich die Schweizerin und der Schweizer relativ sicher fühlen.

**Schaad Theo:** Hinsichtlich der Vermeidung von Gefahren und der Verminderung von Gefahrenpotential kann man wohl nie genug machen. Dabei beziehe ich mich auf die Entwicklungen bezüglich Klima oder Migration usw. Hinsichtlich der Reaktion auf Ereignisse haben wir unserer Ansicht nach die notwendigen Instrumente.

**Tuor Christina:** (zu Widmer Martin) Unsere Ausführungen sollten darauf hinweisen, dass wir Konfliktbewältigung frühzeitig und umfassend angehen sollten, damit wir nicht nur reaktiv tätig werden können; damit Sicherheit nicht nur mit Abwehr gleichzustellen ist.

**Schaad Theo:** (zu Widmer Martin) Bezüglich der Aufgaben der Armee sind wir zudem der Überzeugung, dass die Armee funktional ausgestaltet werden muss; dies im Hinblick auf die konkreten und immer wieder festgestellten Bedrohungslagen. Wir gehen nicht davon aus, dass die Armee ein Teil des Selbstverständnisses der Schweiz und der inneren Überzeugung, Schweizer zu sein, sein muss. Die Armee sei als Instrument zu verstehen, das eine Funktion haben soll und das den Gegebenheiten angepasst sein sollte.

**Andrey Dominique:** Die Armee hat in der jungen Schweiz als Instrument der Integration gewirkt, insbesondere wenn man an die Zeiten des Sonderbundkriegs denkt. Die Schaffung einer Bundesarmee gab der Schweiz ein Instrument, das kantonsübergreifend, religionsübergreifend und kulturübergreifend integrativ wirkte. Teilen Sie nicht auch der Auffassung, dass die Armee auch heute noch diese Funktion wahrnimmt?

**Schaad Theo:** Das sind sicherlich Verdienste der Armee, die von der Entstehung unseres Bundesstaates bis heute wirken. Es ist aber nicht

die Armee allein, welche diese integrative Wirkung hat. Es ist vielmehr die Bundespolitik als Ganzes, die in diesem Zusammenhang zu erwähnen wäre. Die Armee ist nur eines der Instrumente der Bundespolitik. Die Armee einzig mit dieser Aufgabe zu legitimieren, schiene mir nicht sachgerecht zu sein.

**Harnischberg Thomas:** Die Minarett-Initiative wird demnächst in die «heisse» Phase kommen. Sie als Vertreter der Kirchen werden von diesen Diskussionen direkt betroffen sein. Wie gehen Sie mit diesen Phänomenen um? Welche Rolle sprechen Sie in diesem Zusammenhang den Akteuren der inneren Sicherheit zu?

**Schäfer-Guigner Otto:** Es ist für uns klar, dass die Religionsfreiheit als positive Religionsfreiheit angesehen werden muss, was bedeutet, dass die Freiheit gewährt werden muss, seine religiösen Überzeugungen öffentlich bekennen und gemeinschaftlich pflegen zu können. In diesem Sinne schliesst die Religionsfreiheit auch die Kultusfreiheit ein. Aus diesem Grund hat sich der Schweizerische Evangelische Kirchenbund ablehnend zur Minarett-Initiative geäussert. Da wir damit eine menschenrechtliche Perspektive einnehmen, ist sie nicht nach Gesichtspunkten der Nützlichkeit oder aufgrund irgendwelcher Umstände zu relativieren. Das Argument, dass in anderen Ländern die Religionsfreiheit der Christen auch beschränkt werde – was uns Anlass zur Sorge ist – ist nicht stichhaltig, um hier in der Schweiz ähnliche Restriktionen vorzusehen. Wir haben diesbezüglich eine sehr klare Position.

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund hat zudem ein starkes Europaengagement, was sich unter anderem in einer auch personellen effektiven Präsenz in den europäischen Institutionen in Strassburg und Brüssel äussert. Wir sind auch in einem engen Austausch mit den europäischen Zusammenschlüssen von Kirchen. Bei der Betrachtung des Sicherheitspolitischen Berichts scheint uns diese europäische Dimension sehr wichtig. Dadurch nämlich, dass die Schweiz zum Schengen-Raum gehört, haben sich Fragen der inneren Sicherheit im Grunde genommen nach aussen verlagert. Nicht nur in diesem Bereich kann man nicht mehr so genau zwischen In- und Ausland differenzieren. Ich habe mich

unter anderem auch mit dem Thema der Versorgungssicherheit befasst, bei welchem man ähnliche Entwicklungen feststellt. Im neuen Sicherheitspolitischen Bericht wäre deshalb neu zu definieren, was man unter «Innen» und «Aussen» verstehen will. Zudem wäre auch der Begriff der Sicherheit zu definieren.

**Tuor Christina:** (zu Harnischberg Thomas) Mit dieser Frage ist auch die Integration von Menschen mit muslimischen Hintergrund mitzudenken. Wie bei der Frage bezüglich der Wehrdienstverweigerung stehen wir von der Kirche auch in diesem Zusammenhang auf der Seite der Betroffenen. Wir versuchen, diese Ängste und die Gefühle der Gefährdung von Sicherheit in unsere Überlegungen einzubeziehen. Ich sähe die Aufgabe der Armee oder der Polizei, wenn sie denn zu einer Aktion in dieser Sache gerufen würde, darin, dass sie frühzeitig Aufklärungsarbeit leistet. Von bestimmten Kantonen ist mir bekannt, dass sich Polizeiorgane intensiv mit dem Islam beschäftigen. Es ist uns ein Anliegen, dass diese Menschen auch von unseren Polizeiorganen als Menschen betrachtet und behandelt werden. Wir engagieren uns deswegen auch in der Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes.

Integration bedeutet einerseits Aufklärung, die bis in die Handlungsträger von Armee und Politik hineingehen sollte; Integration würde aber auch bedeuten, dass man eine klare Definition der Anforderungen gäbe und eine differenzierte Auseinandersetzung über die Anforderungen führen würde, die an Menschen, die sich in unserem Land vorübergehend oder längerfristig aufhalten, im Sinne der Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz gerichtet werden.

**Schaad Theo:** (zu Harnischberg Thomas) Wenn es bei innenpolitischen Auseinandersetzungen irgendwelcher Art zur Vorfällen kommen sollte, die den Landesfrieden brechen würden, sind wir der Überzeugung, dass die Behörden die Mittel einsetzen müssen, um den Frieden wieder herzustellen; das können auch Mittel der Polizei oder der Armee sein. Hierbei wird sicherlich entscheidend sein, die Frage nach der Angemessenheit des Mitteleinsatzes immer wieder zu überprüfen. In diesem Zusammen-

hang könnten meiner Ansicht nach die Kirchen im ethischen Bereich Beiträge leisten.

**Schneeberger Roger:** Werden Sie sich – konkret auf die Minarett-Initiative bezogen – stark im Abstimmungskampf engagieren?

**Schaad Theo:** Kurz gefasst nehmen wir die Position ein, dass diese Initiative ein Problem zu lösen vorgibt, das sie eigentlich verschärft.

**Tuor Christina:** (zu Schneeberger Roger) Das bedeutet aber nicht, dass uns nicht bewusst sei, dass ein Dialog zwischen den christlichen Kirchen und den Vertretern des muslimischen Glaubens stattfinden muss. Ein solcher Dialog müsste einer politischen Entscheidung eigentlich vorangehen; die Initiative hat uns in dieser Hinsicht eingeholt.

**Monney Vincent:** Sie haben eine Palette von Bedrohungen erwähnt. Sollten wir Ihrer Ansicht nach eine Priorisierung von möglichen Bedrohungen vornehmen? Falls ja: Nach welchen Kriterien würden Sie diese Priorisierung vornehmen?

**Schäfer-Guigner Otto:** Wir haben diesbezüglich kein als System zu bezeichnendes Konzept ausgearbeitet. Es steht allerdings einiges hierzu in dieser Studie «Globalance – Christliche Perspektiven für eine menschenrechte Globalisierung». Auf diese Frage kann ich nicht konkret antworten.

## Angehörte

Schaad Theo, Pfr.

*Geschäftsleiter, SEK*

Schäfer Otto, Pfr. Dr.

*Beaufragter für Theologie und Ethik, SEK*

Tuor-Kurth Christina,  
PD Dr.

*Leiterin des Instituts für Theologie und Ethik,  
SEK*

## Anhørende

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Harnischberg Thomas

*Chef Inspektorat, Generalsekretariat EJPD*

Monney Vincent

*Leiter Bereich Investitionsplanung, Planungsstab  
der Armee, VBS*

Pitteloud Jacques,  
Botschafter Dr.

*Chef des Politischen Sekretariats, EDA*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Widmer Martin, Oberst

*Generalsekretär Militär- und Zivilschutz-  
direktorenkonferenz*



**VERSCHIEDENE**

# Alliance F – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen

[www.alliancef.ch](http://www.alliancef.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 17. April 2009

**Zapfl Rosmarie:** alliance F ist aus dem Bund der Schweizerischen Frauenorganisationen hervorgegangen. In der Schweiz vertreten wir rund 450'000 Frauen. Wir pflegen eine sehr enge Zusammenarbeit mit den anderen Frauendachverbänden. In diesem Sinne sind wir ein grosses Sprachrohr für die Anliegen der Frauen. Neben der Vertretung in diversen Kommissionen sind wir auch international stark vernetzt.

## Was sind aus unserer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5 bis 10 Jahre?

**Zapfl Rosmarie:** Schon seit Jahren befasst sich alliance F mit den Problemen und Gefahren, denen wir in dieser globalisierten Welt ausgesetzt sind, wie der sich in den kommenden Jahren wahrscheinlich noch verstärkenden internationalen Kriminalität. International begangene Verbrechen wie Kinder-, Menschen- oder Drogenhandel haben auch ihre Auswirkungen auf unsere innere Sicherheit und auch den Verbrechen, die im Zusammenhang mit dem Internet stehen, ist vermehrt Achtung zu schenken.

Ein besonderes Augenmerk legen wir schon seit Jahren auf die Gewalt in der Familie, in der Gesellschaft – in der Schule –, oder in der Wirtschaft.

Lokale Konflikte aufgrund von instabilen Regierungen oder Bürgerkriegen haben ihre Auswirkungen weltweit, indem sie beispielsweise Migrationsströme auslösen, was wiederum ein Gefahrenpotential in sich birgt.

Ein bedeutendes Gefahrenpotential sehen wir im Fundamentalismus, aber auch in der politischen Radikalisierung innerhalb des Landes und weltweit. Wir sind der Ansicht, dass dieses Gefahrenpotential im neuen Sicherheitspolitischen Bericht berücksichtigt werden sollte.

Es kann eine Trennung von innerer und äusserer Sicherheitspolitik nicht mehr geben, das wäre nicht mehr zeitgemäss. Wir arbeiten mit unseren Organisationen auf die internationalen Kooperationen hin und sind der Ansicht, dass auch die Schweiz auf die Kooperation mit Staatengemeinschaften und internationalen Organisationen setzen sollte. Es gibt, wie der Bereich Schengen/Dublin zeigt, Probleme, die man nur im Verbund lösen kann.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise birgt ebenfalls ein Gefahrenpotential für die innere Sicherheit in sich. Da sich diesbezüglich einiges geändert hat, sollte dieser Aspekt ebenfalls im Sicherheitspolitischen Bericht aufgenommen werden.

### **Was verstehen wir unter Sicherheitspolitik?**

**Zapfl Rosmarie:** Sicherheitspolitik bedeutet, dass der Staat die Freiheit und die Rechte des Volkes schützt und deren Unabhängigkeit wahrt. Durch den Alleingang sind Abhängigkeiten gegeben, wenn man an den automatischen Nachvollzug denkt.

Sicherheitspolitik bedeutet auch, Alltagsgefahren wie Gewalt, Terror, Bedrohung durch Schusswaffen im Haus zu bannen. Auch alliance F ist im Komitee der Initiative «für den Schutz vor Waffengewalt» vertreten.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen bezüglich beispielsweise Internetkriminalität wäre zu verstärken, da noch Synergien zu nutzen wären.

### **Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner?**

**Zapfl Rosmarie:** Von Ländern mit fehlender Rechtsstaatlichkeit, Ländern mit politischem und religiösem Extremismus geht eine Bedrohung

für die Sicherheit der Schweiz aus, da aus diesen Ländern meist auch Migrationsströme fließen. Es braucht also eine neue Sicherheitspolitik, die nicht im Alleingang geschehen kann, sondern in Zusammenarbeit mit der EU oder beispielsweise der NATO geschehen sollte.

Es ist wichtig, dass die Sicherheitsprobleme vor Ort gelöst werden, indem man Konflikthilfe anbietet und in diesen Regionen Entwicklungshilfe leistet; in diesem Zusammenhang ist die Osthilfe von grosser Bedeutung. Weil wir diese Hilfe leisten, können wir – das meine Überzeugung – den Goodwill bei den Nachbarn erhalten, auf den wir angewiesen sind.

Auch die Schweiz hat ein Interesse an einem stabilen und sicheren Europa. Probleme wie die Zunahme der Gewaltkriminalität, der schwer kontrollierbaren Einwanderung, des Extremismus und des organisierten Verbrechens stellen auch die Sicherheit in unserem Land infrage.

Der Friedenspolitik wie auch der Migrationspolitik sind in diesem Bericht ein sehr starkes Gewicht zuzumessen. In der Friedenspolitik haben sich Frauen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer stark eingesetzt. An dieser Stelle möchte ich das Projekt «FriedensFrauen Weltweit» nennen, das aus der Kampagne 1000 Frauen für den Friedensnobelpreis 2005 entstanden ist.

Wir erwarten, dass das VBS die Genderfrage ernst nimmt; nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität.

**Zwahlen Eva:** Aus Sicht von alliance F sind die grossen sicherheitspolitischen Trends:

- Bilaterale Abkommen der Schweiz mit Drittstaaten.
- Ein permanenter Austausch und eine starke Vernetzung national und international.
- Militärische und zivile Friedensförderung.
- Der Aufbau von eigenen sicherheitspolitischen Instrumenten und deren Erhalt.
- Wir sind auch der Ansicht, dass die Trennung von innerer und äusserer Sicherheitspolitik nicht mehr zeitgemäss ist.

## Was verstehen wir unter Sicherheitspolitik?

**Zwahlen Eva:** Unter Sicherheitspolitik verstehen wir alle Bemühungen einer Regierung, der Bevölkerung des Landes Frieden, Freiheit, Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten.

## Was sind die wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner?

**Zwahlen Eva:** Die wichtigsten Bedrohungen sind:

- politischer und religiöser Extremismus;
- das Nord-Süd-Gefälle und die damit verbundenen Migrationsströme, welche die Instabilität im Gefüge eines Landes bewirken kann;
- die sogenannte vernetzte Welt; wir sind auf «virtuelle» Ressourcen wie Strom, Internet usw. angewiesen, deren Gefährdung bedrohende Konsequenzen für uns haben kann;
- Terrorismus im Sinne der Anschläge in New York vom 11. September 2001, Madrid oder London;
- «Dirty bombs», atomare und biologische Waffen.

## Was sind aus Sicht von alliance F die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?

**Zwahlen Eva:** Stabilität, Sicherheit und Autonomie bei gleichzeitiger Vernetzung und Kooperation.

## Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihre Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?

**Zwahlen Eva:** Wir sind der Meinung, dass folgender Ansatz verfolgt werden sollte: Autonomie da, wo möglich – Kooperation dort, wo nötig.

alliance F plädiert dafür, dass das Gleichgewichtsverhältnis zwischen den Instrumenten der inneren und äusseren Sicherheit überdacht wird. Die Koordination der Aussenbeziehungen zwischen EDA, Seco und VBS sind neu zu regeln und besser zu vernetzen; wir wollen keine Alleingänge. Der Friedens- und der Migrationspolitik sind Gewicht zu geben. In der Friedenspolitik haben sich Frauen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten starkgemacht.

### **Welches ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz?**

**Zwahlen Eva:** Die Bedeutung der Neutralität hat bereits seit dem Zweiten Weltkrieg stetig abgenommen und die Neutralität wird heute zu oft nur noch als politisches Druckmittel von gewissen politischen Parteien missbraucht. Neutralität per se gibt es nicht.

### **Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

**Zwahlen Eva:** Wir sind der Meinung, dass die Aufgaben der Armee gemäss Artikel 1 des Militärgesetzes nach wie vor mehr oder weniger aktuell sind. Wichtig sind vor allem die Erhaltung des Friedens – im In- wie auch im Ausland – und die Unterstützung von zivilen Behörden, die Subsidiarität.

**Verrey Etienne:** In meinen Ausführungen werde ich im Speziellen auf die Genderaspekte in der Gleichstellungs-, Friedens- und Sicherheitspolitik eingehen. Dabei geht es mir einerseits um den nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution des UNO-Sicherheitsrats NAP 1325; andererseits habe ich mir auch erlaubt, einen Blick auf den Stand der Gleichstellung im VBS zu werfen.

## NAP 1325

Die Resolution NAP 1325 des UNO-Sicherheitsrats ist die erste solche Resolution, die ausdrücklich die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Frauen und Mädchen benennt und die Wichtigkeit der Teilnahme von Frauen in Friedensprozessen unterstreicht. Die Schweiz hat zum NAP 1325 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der auch das VBS Einsitz nimmt. Das VBS ist damit die Verpflichtung eingegangen, die Geschlechterperspektive in allen Bereichen der Friedens- und Sicherheitspolitik zu berücksichtigen. Im Januar 2009 legte das EDA einen Evaluationsbericht zum NAP 1325 vor, gemäss welchem in den letzten Jahren klar Fortschritte erzielt worden sind. In Stichworten seien genannt: die Zunahme des Frauenanteils in verschiedenen Gremien, beispielsweise bei den Wahlgeschäften und beim SEF; es wurden Massnahmen zur Prävention von genderspezifischer Gewalt und Schutz vor solcher Gewalt getroffen; es wurden Anstrengungen unternommen, um das Gender Mainstreaming zu fördern.

Es besteht aber weiterhin Handlungsbedarf. Die Empfehlungen dieses Evaluationsberichtes betreffen beispielsweise die Erarbeitung von Zeitplänen für die weitere Umsetzung der Massnahmen; die Prüfung, ob spezielle Massnahmen ergriffen werden können, um Frauen gezielter für ein Engagement für die militärische und die zivile Friedensförderung zu interessieren. Das Letztgenannte ist von besonderer Bedeutung. Der Bundesrat vertritt hierzu die Meinung, dass «das Potential von Frauen bestmöglich genutzt werden muss, weil sie den Gang von Friedensprozessen auf der gesellschaftlichen und politischen Ebene sowie während allen Konfliktphasen positiv beeinflussen können.» Eine weitere Empfehlung betrifft die systematische Prüfung, ob Frauennetzwerke in Projekte und Programme involviert werden können. Mehrere Frauenorganisationen in der Schweiz sind national und international vernetzt und verfügen über ein sehr grosses Know-how bezüglich der Prävention von und des Umgangs mit genderspezifischer Gewalt; sie verfügen auch über grosses Know-how bezüglich des Umgangs mit Migration und Menschenhandel. Bei jenen Organisationen sollte dieses Know-how abgeholt werden. Zu nennen wären: Amnesty International, HEKS, der Christliche Frie-

densdienst und das Fraueninformationszentrum. Als weitere Empfehlung wird die Klärung der Frage genannt, welche Verfahren und welche Rechtsgrundlagen bei einem allfälligen Verstoss gegen Verhaltenskodex zur Anwendung kommen. Was geschieht beispielsweise, wenn Angehörigen von Schweizer Friedensmissionen im Ausland sexuelle Gewalt anwenden? Soweit zu den Empfehlungen des Berichtes zum NAP 1325.

Sind Frauen von Natur aus friedfertiger als Männer? Würde die Welt anders aussehen, wenn sie von Frauen regiert würde? Ich weiss es nicht, es gibt auch zu wenige Beispiele hierfür. Ich bin aber überzeugt, dass Frauen und Männer unterschiedliche Sichtweisen und Problemlösungsstrategien haben, welche sich ergänzen. Es ist also wichtig, dass in allen Gremien Regierungen beide Sichtweisen gleichermassen und gleichberechtigt eingebracht werden.

## Gleichstellung im VBS

**Verrey Etiennette:** Ich habe mir erlaubt, einen Blick auf die diesbezüglichen Zahlen des VBS zu werfen. Der Frauenanteil der Truppe der Milizarmee beträgt sage und schreibe 0,3 Prozent. Der Anteil ist auf Stufe der Unteroffiziere doppelt so hoch und steigt bis zur Stufe der Offiziere an. Ab Stufe der höheren Staboffiziere gibt es keine Frauen mehr. Der Frauenanteil beträgt insgesamt 0,5 Prozent. Warum leisten so wenige Frauen Militärdienst? Und was tut das VBS, um das Militär auch für Frauen attraktiv zu gestalten und den Frauenanteil zu erhöhen?

Als Tochter eines Berufsoffiziers habe ich erlebt, wie mein Vater sich mit vollem Engagement für die Armee eingesetzt hat, wobei es ihm gelang, mir ein positives Berufsbild zu vermitteln. Ich bin überzeugt, dass Frauen im Militär neue Impulse einbringen und zur Friedensförderung gezielt und massiv beitragen können. Als ehemalige Zivilschutzkaderfrau, auch der Zivilschutz ist eine Männerdomäne, habe ich selber erlebt, wie sehr Frauen und Männer voneinander profitieren können.

Ich weiss, dass es im VBS eine Gleichstellungsbeauftragte gibt und dass in verschiedenen Bereichen Massnahmen ergriffen worden sind, wie das Massnahmencontrolling, die Bereitstellung von Kinderbetreuungs-



plätzen oder die Sensibilisierung von Vorgesetzten und Massnahmen zur Prävention von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Dass trotz der Fortschritte noch immer Handlungsbedarf besteht – das nicht nur im VBS –, wissen wir alle.

Was tut also das VBS konkret, um den Frauenanteil zu erhöhen? Meines Erachtens kann man in dieser Sache mit Flyern nicht viel erreichen. Auf einem Flyer wurde beispielsweise folgender Text verbreitet: «Kompetenzzentrum Swissint sucht Vertragsoffiziere und Unteroffiziere für die neue Road-Show»; im Text dazu wird nur die männliche Form verwendet, sodass man sich als Frau kaum mitgemeint fühlt. Frauen müssen und wollen auch direkt angesprochen werden. Es braucht Vorbilder, konkrete Projekte und eine klare Kommunikation.

## Diskussion

**Leutert Stefan:** Der Frauenanteil im Militär könnte schlagartig angehoben werden, indem die allgemeine Wehrpflicht auf die Frauen ausgeweitet würde. Wie stünden Sie zu einer solchen Massnahme?

**Verrey Etienne:** (zu Leutert Stefan) Ich habe mir diese Frage gestellt, als ich 1971 das Stimm- und Wahlrecht erhielt. Ich bin der Ansicht, dass zu den gleichen Rechten auch die gleichen Pflichten gehören, wobei meines Erachtens wohl nicht jede Frau Militärdienst leisten sollen müsste. Einen zivilen Dienst sollte aber jeder Bürger und jede Bürgerin leisten. Es handelt sich hierbei um meine persönliche Meinung.

**Zapfl Rosmarie:** (zu Leutert Stefan) alliance F ist momentan mit der Erarbeitung eines Lebensmodells beschäftigt, auch wenn viele andere sich an diesem Vorhaben die Zähne ausgebissen haben. Dabei möchten wir die gesamte Gesellschaft in diesem Modell berücksichtigen: die Arbeit, die Freizeit und Arbeit für die Gemeinschaft. Zum letzten Bereich gehört sicherlich auch der Militärdienst. Meiner Ansicht nach müssten hierzu alle Schweizerinnen und Schweizer verpflichtet werden. Das muss nicht bedeuten, dass die gleiche Arbeit geleistet werden muss, sondern bedeu-

tet, dass Arbeit für die Gemeinschaft geleistet werden muss. Es sollen nicht männliche Pflichten als Arbeiten angesehen werden, deren Wert stärker gewichtet wird als die Arbeit weiblicher Bürger.

**Monney Vincent:** Würde Ihrer Ansicht nach ein Übergang von der Miliz hin zu einer professionalisierten Armee mehr Möglichkeiten für einen Einsatz für die Gemeinschaft bieten? Könnte durch die Professionalisierung auch der Frauenanteil angehoben werden?

**Zwahlen Eva:** Grundsätzlich unterstützen wir das Milizprinzip der Armee und würden eine Entwicklung in Richtung einer Berufarmee nicht unterstützen. Wir gehen nämlich davon aus, dass die Armee nach wie vor sehr gut verankert ist. Es ist fraglich, ob eine Professionalisierung in Richtung einer Berufarmee tatsächlich mehr Frauen anziehen würde.

**Veze Jean-Luc:** Sie haben die Rolle der Frauen bei der damaligen Gesamtverteidigung erwähnt wie auch die Rolle der Frauen im Zivilschutz. Welche Rolle würden Sie Frauen zuschreiben, die an Auslandseinsätzen der Armee, der Polizei oder der Schutzorganisation teilnehmen? Wir sind in diesem Zusammenhang immer stärker mit der Problematik der zu kleinen Bestände konfrontiert. Wäre es eine Option, dass die Frauen ihren Dienst auch in Auslandseinsätzen im Dienste des Staates leisten?

**Zwahlen Eva:** (zu Veze Jean-Luc) Ich möchte festhalten, dass es auch schwierig ist, Männer für friedensfördernde Einsätze zu finden, betrachtet man den Rücklauf auf die vielen Inserate von Swissint. Natürlich gibt es sogenannte Mission Junkies; man muss aber sagen, dass die Rekrutierung ein grundsätzliches Problem darstellt. Die Frage ist, mit welchen Anreizen die Leute für solche Einsätze gewonnen werden. Solange aber die Einsätze für NGOs usw. nicht gleichwertig behandelt werden – ich spreche hierbei von Steuervergünstigungen, von Entlohnungen, die einigermaßen attraktiv sind –, werden wir die Leute, die wir brauchen, nicht finden. Es handelt sich hierbei aber nicht um ein geschlechterspezifisches Problem.

**Zapfl Rosmarie:** (zu *Veze Jean-Luc*) Ich würde es sehr begrüßen, wenn Frauen für solche Einsätze eingezogen würden. Ich hatte die Gelegenheit, zur Zeit des Höhepunktes des Kosovo-Krieges die Flüchtlingslager in Albanien zu besuchen. Das Schweizer Militär war in diesen Flüchtlingslagern präsent; ich habe erleben dürfen, wie gut es dort gearbeitet hat. Ich habe es aber sehr bedauert, dass den Frauen es nicht möglich war, an diesen Teilsätzen teilzunehmen.

**Catrina Christian:** Was ist die Haltung von alliance F zu Quoten oder zur sogenannten positiven Diskriminierung – zu dem, was in Amerika «affirmative action» genannt wird?

**Zapfl Rosmarie:** Wir sind überzeugt, dass ohne Quoten keine Fortschritte erzielt werden. In der Schweiz ist dieser Umstand auf allen Ebenen beobachtbar. Selbst im Bundesrat kennt man Quoten – parteipolitische, landessprachliche usw. –, wenn auch nicht die Frauenquote. Es braucht diese Quoten, damit Ziele überhaupt erreicht werden können und der Grad der Zielerreichung gemessen werden kann. Als Frauen sind wir durch die Nichtfestlegung von Quoten geschädigt: Würde das bisherige Entwicklungstempo beibehalten, das zur Einführung des Stimmrechts geführt hat, würde es, um einem unserer Anzahl entsprechenden Anteil an der Politik zu erlangen, rund 70 bis 80 Jahre dauern...

**Greminger Thomas:** Ich habe mich sehr gefreut, dass Sie den NAP zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsrats-Resolution 1325 in den Vordergrund gestellt haben; ich bin auch froh, dass Sie das VBS ermuntert haben, diesen Aktionsplan noch ernster zu nehmen, als es dies bereits tut. Was kann man noch tun, um die Sensibilität für diese Fragestellungen zu steigern?

In der Tat ist der Anteil der Frauen, die entsendet werden, gestiegen. Problematisch ist aber, dass der Frauenanteil nur bestimmte Kategorien betrifft: Wahlbeobachterinnen oder Menschenrechtsbeobachterinnen gibt es viele. Der hohe Anteil in diesen Bereichen kompensiert den eher tiefen Anteil in anderen Bereichen. Wie könnten beispielsweise mehr Mediatorinnen, Verfassungsspezialistinnen oder Polizistinnen gewonnen werden?

**Verrey Etiennette:** (zu Greminger Thomas) Eine der Empfehlungen lautet auch, dass auch die Frauennetzwerke und die Frauenorganisationen vermehrt eingebunden werden sollten.

Um konkret den Frauenanteil auch in den anderen von Ihnen genannten Bereichen anheben zu können, müssen gezielt Projekte stattfinden. Ich denke hierbei an Veranstaltungen – ich habe gehört, dass die Business & Professional Women das VBS besucht haben – oder vielleicht auch an einen TV-Spot; es braucht vor allem Vorbilder, die beispielsweise in den internen Zeitschriften vorgestellt werden könnten. Jedenfalls reichen Flyer nicht aus; die Kommunikation muss interaktiv sein.

**Zwahlen Eva:** (zu Greminger Thomas) Wir Frauen können etwas ganz Wichtiges von den Männern lernen: Networking und die gegenseitige Unterstützung. Vielleicht haben wir Frauen es bisher ein bisschen versäumt, noch stärker Networking zu betreiben. Ich plädiere auch dafür, dass wir Frauen uns besser unterstützen und uns besser coachen.

**Zapfl Rosmarie:** (zu Greminger Thomas) Das Frauenstimmrecht gibt es seit rund 40 Jahren. Es ist aber keine 40 Jahre her, dass es selbstverständlich war, dass Frauen eine Polizeischule besuchen. Zeit ist also auch ein Faktor. Nur dank dem Networking – mit Männerorganisationen – war es möglich, dass wir so viel erreicht haben.

Gerade die Zusammenarbeit mit Organisationen innerhalb des VBS oder im EDA IV könnte sehr viel bewirken. Wir arbeiten mit Ihnen ja bezüglich anderer Themen auch zusammen. Durch unsere Organisationsform und durch alliance F wäre es möglich, sehr viele Frauen zu erreichen. Wenn es beiden Seiten ernst meinen ist, kann man hier viele Verbesserungen erzielen.

**Thalmann Anton:** Wie beurteilen Sie das Mobilisierungspotential und den Mobilisierungswillen Ihrer Organisationen in Bezug auf künftige Referendumsabstimmungen über die militärische Friedensförderung?

**Zapfl Rosmarie:** (zu Thalmann Anton) Für fast alle wichtigen Vorlagen führen wir Vernehmlassungen durch; wir arbeiten mit allen Frauenor-

ganisationen zusammen, welche diese Vernehmlassungen machen. Ich denke, dass auch bei militärischen Vorlagen ein grosses Interesse besteht. Unserer Ansicht ist keine Vorlage frauenspezifisch – jedes Thema geht immer beide Geschlechter an. Wenn eine Vorlage zur militärischen Friedensförderung unseren Vorstellungen entspricht, werden wir ganz bestimmt ein starkes Lobbying betreiben.

**Verrey Etiennette:** (zu Thalmann Anton) Wie schnell wir unsere Anhängerschaft «mobilisieren» können, hat man letztes Jahr beim Aufruf zur Demonstration für mehr Anstand in der Politik sehen können. Innerhalb von fünf Tagen haben wir diese Demonstration auf dem Bundesplatz organisiert.

**Zapfl Rosmarie:** Ich muss allerdings einräumen, dass nicht alle Frauensektionen Mitglied von alliance F sind; alliance F ist eher bürgerlich orientiert. Wenn wir unsere Meinung bei Vernehmlassungen einbringen können, können wir auch mobilisieren.

**Catrina Christian:** Gegen Frauenanliegen kann man ja eigentlich nicht sein, weil man in der Sache nicht dagegen sein kann und weil man sich auch ausserhalb der Gemeinschaft der gesitteten Leute begeben würde, wenn man dagegen sein wollte.

Bei der Aussage, dass die Frauen das Networking von den Männern lernen könnten, muss ich zu bedenken geben, dass ich solche spezifischen Männer-Netzwerke nicht kenne. Wie stellen Sie sich zum Leitsatz, dass man in Bezug auf Gender schlicht farbenblind sein sollte?

**Zapfl Rosmarie:** (zu Catrina Christian) Es hat schon eine gewisse Entwicklung stattgefunden: Als ich Mitglied der Exekutive meiner Stadt wurde, musste ich die Kommissionen bestellen. Der Chefsekretär an meiner Seite hat mich darauf aufmerksam machen müssen – mich! –, dass in den Kommissionen auch zwei oder drei Frauen Einsitz nehmen sollten. Selbst mir war damals nicht bekannt, welches die fähigen Frauen waren, da sie in der Öffentlichkeit schlicht nicht präsent waren. Das ist heute nicht mehr der Fall. Die Genderfrage greift aber weiter, geht

es doch darum, wie und wo man diese Frauen einsetzt. Weist man den Frauen, die Dienst im Ausland leisten, einfach ins Büro – oder ist man bereit, ihnen auch Aufgaben ausserhalb einer Bürotätigkeit zu geben?

Gerade die Genderfrage ist etwas sehr Subtiles, das sich nicht auf einem Papier festhalten lässt; dieses Gedankengut muss sich vielmehr langsam in den Köpfen setzen, damit es auch gelebt wird.

**Catrina Christian:** Ich hätte gedacht, dass es weniger die Vorurteile oder divergierende Konzeptionen sind, die das Problem darstellen, sondern eher die finanziellen Mittel, die bereitgestellt werden müssten, um die Gleichberechtigung überhaupt zu ermöglichen. Jenseits der Ressourcenfrage scheinen vorgelagerte Problemfelder weiterhin zu bestehen.

**Zapfl Rosmarie:** An der Ressourcenfrage arbeiten wir schon seit über 40 Jahren. Obschon es bei Weitem nicht überall Lösungen gibt, müssen wir auf der anderen Seite versuchen, Möglichkeiten zu schaffen, damit Familie, Beruf und Karriere miteinander vereinbar werden. Die Barrieren bestehen nicht nur bei den finanziellen Mitteln, sondern vor allem in den Köpfen.

**Verrey Etienne:** Ich habe erfahren, dass die Vorgesetzten des VBS zum Thema Gleichstellung geschult werden. Aus meiner Erfahrung als ehemalige Gleichstellungsbeauftragte bei der Roche habe ich selber solche Schulungen durchgeführt und dabei festgestellt, dass anlässlich dieser Kurse erst begonnen wurde, über die Gleichstellung überhaupt nachzudenken. Ich musste auch für jedes Gleichstellungsprojekt, das ich einbrachte, aufzeigen, welchen ökonomischen Vorteil aus einem solchen Projekt gezogen werden kann, um die Aufwände zu rechtfertigen. Es gibt Studien, die belegen, dass für jeden Franken, der für Kinderbetreuungsplätze eingesetzt wird, vier Franken zurückkommen. Die Gleichstellung lohnt sich also auch aus ökonomischer Sicht. Ich denke, dass man gerade mit diesem Argument viele Männer von der Gleichstellung überzeugen kann.

## **Angehörte**

Verrey Etiennette	<i>Vizepräsidentin alliance F – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen</i>
Zapfl Rosmarie	<i>Präsidentin alliance F – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen</i>
Zwahlen Eva	<i>alliance F – Bund Schweizerischer Frauenorganisationen</i>

## **Anhörende**

Catrina Christian, Botschafter Dr.	<i>Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS</i>
Greminger Thomas, Botschafter Dr.	<i>Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA</i>
Leutert Stefan, Dr.	<i>Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</i>
Monney Vincent	<i>Leiter Bereich Investitionsplanung, Planungsstab der Armee, VBS</i>
Thalmann Anton, Botschafter Dr.	<i>Stellvertretender Politischer Direktor, EDA</i>
Veiz Jean-Luc, Dr.	<i>Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD</i>

# Div a.D. Dr. Hans Bachofner, ehemaliger Stabschef für Operative Schulung

Transkription der Stellungnahme vom 3. April 2009

**Bachofner Hans:** Ich wähle aus der Fülle der Erwartungen, die an den neuen Bericht über die Sicherheitspolitik herangetragen werden, vier Themen aus. Diese Beschränkung soll meine erste Erwartung ausdrücken: dass der Bericht sich mit Grundsätzlichem auf hoher Ebene beschäftige, dass er die Richtung weise und nicht den Stammtisch bediene, der sich vorwiegend mit Problemen zweiter und dritter Ordnung, mit Organigrammen, Beständen und Dienstleistungsfragen befasst und dass er sich nicht auf armeerplanerische Einzelheiten einlasse. Ich spreche zuerst über das strategische Umfeld im Jahre 2009; dann über den nächsten Krieg; dann über die Grundfrage schlechthin: was verteidigen wir, wenn wir uns verteidigen; und schliesslich über die Armee.

## 1. Das neue strategische Umfeld

Der Sicherheitspolitische Bericht erscheint mitten in einem erneuten, unerwarteten strategischen Umbruch, dessen Resultate noch nicht absehbar sind. Die Diskussion wird aber fast ausschliesslich mit Lösungsansätzen, Argumenten und Ideen aus den letzten beiden strategischen Umbrüchen geführt; Umbrüchen, die Viele tief geprägt haben.

Nach 1989 überraschte uns der Zerfall des Warschauer Paktes. Die Szenarien von atomarer Verwüstung, Panzerschlachten und Raketenhagel waren gegenstandslos. Der Feind war weg. Wir waren von Freunden umzingelt; es herrschte Friede in Europa. Die UNO erlebte eine neue Blüte und konnte endlich das tun, wofür sie 1945 geschaffen worden war: für Frieden sorgen, nötigenfalls Blauhelme entsenden und humanitäre militärische Interventionen unternehmen. Der miles protector (retten, schützen, helfen statt kämpfen) wurde erfunden. Öffnung und Grenzen niederreissen waren die Parolen, der Nationalstaat hatte nach über 300



Jahren Existenz vermeintlich ausgedient. Freie Wirtschaft und Demokratie sollten weltweit herrschen. Armeen wurden in ihren Beständen, in ihren Budgets, in der Ausbildung und auch im Ansehen dezimiert. Erste Sinnkrisen wurden sichtbar: Armee, wozu eigentlich? Die UNO rief nach einem neuen Sicherheitsbegriff. Die «erweiterte Sicherheit» wurde postuliert, die nicht mehr Staaten, sondern Individuen schützt. Die Pflicht zur Intervention wurde beschworen. Diese friedfertige Zeit dauerte rund zehn Jahre. Dann setzte 2001 der zweite strategische Umbruch ein.

Die Friedensrhetorik schlug um in Kriegsrhetorik: Der Feind war wieder da. Er hiess nun nicht mehr «Warschauer Pakt», sondern «Terror» oder «Terrorist». Feinde waren allgegenwärtig, selbst in den von zwei Ozeanen geschützten USA. Die neue strategische Doktrin, Bush-Doktrin genannt, stand unter dem Motto «Gehe zum Feind, sonst kommt er zu dir». Es galt, militärisch präventiv und präemptiv dort zuzuschlagen, wo Staaten nicht selbst fähig waren, Terroristen zu eliminieren. Deutschland wurde am Hindukusch verteidigt, der Irak geriet ins Visier. Die Streitkräfte lebten auf. Transformation war ihre neue Aufgabe. Von den USA geführt, sollten die Armeen interoperabel ausgerüstet, neu organisiert und ausgebildet werden zu Interventionsarmeen, tauglich für weltweite Antiterrorereinsätze. In einer «Partnerschaft für den Frieden» genannten Organisation wurden auch Nichtmitglieder der NATO in diese Transformation eingebunden. Man wollte dabei nicht nur den Terrorismus bekämpfen, sondern Stabilität schaffen, indem man auf Bajonettspitzen Demokratie und freie Wirtschaft verbreitete. Die Rumsfeld-Doktrin prägte die Armeen, viel Hochtechnologie, wenig Stiefel am Boden, vernetzte Kampfführung. Sogenannte Kriege vierter Generation (*Revolution in Military Affairs*) brachten neuen Schwung ins Militärwesen. Nach spektakulären Anfangerfolgen in Afghanistan und im Irak häuften sich die Misserfolge, Kriegsmüdigkeit breitete sich aus. Aus den vermeintlichen Befreiern wurden Besatzer. Die Streitkräfte mussten ihre Doktrin wieder ändern, Aufstandsunterdrückung forderte neue operative und taktische Grundsätze. Die Neuorientierung ist noch nicht abgeschlossen. Die Soldaten wurden nicht nur ins Ausland geschickt, sie kehrten auch zurück: tot, verkrüppelt, traumatisiert, den eigenen Familien und der Gesellschaft entfremdet, viele für den Rest ihres Lebens vom Staat

zu betreuen. Die Kosten für Krieg und Kriegsfolgen stiegen. Strategische Ziele mussten reduziert werden. Überfordert, überdehnt und in der Ferne festgenagelt sei die britische Armee, titelte kürzlich der «Economist». Das Ansehen der Amerikaner sank, innerhalb der NATO tauchten Spannungen auf. In diese Situation platzte am 8. August 2008 der Georgien-Krieg.

Der Georgien-Krieg hat das bewirkt, was jeder Krieg bewirkt: er hat mit aller Brutalität die aktuellen realen Machtverhältnisse aufgezeigt. Es stellte sich heraus, dass Russland militärisch handlungsfähig ist und auf strategischer Stufe sogar brillant operierte. Der Einmarsch traf exakt den Schwachpunkt der Amerikaner, der NATO, der EU und der Georgier. Die russische Botschaft an die Nachbarstaaten war unmissverständlich: die NATO kann euch nicht helfen. In der Tat war die NATO zerstritten und gelähmt. Die EU war stumm bis zum Kriegsende, um dann im Nachgang medial einigen Schaum zu schlagen. Die Russen kümmern sich noch heute nicht um das von der EU vermittelte Waffenstillstandsabkommen. Die Georgier waren vor dem Krieg Meister der Kooperation mit der NATO. Im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden waren sie ausgerüstet, ausgebildet und organisiert worden, allerdings nicht für die Verteidigung ihres Landes, sondern für die Teilnahme an Kriegen der USA. So stand denn auch bei Kriegsbeginn eine Brigade im Irak statt am Roki-Tunnel, durch den die Russen einfielen.

Mit der grossen Krise des globalen Kapitalismus, der freien Wirtschaft, der Demokratien und der internationalen Organisationen sind wir nun eingetreten in den dritten strategischen Umbruch der letzten 20 Jahre. Vielleicht verändert er die Welt nicht weniger als die beiden vorgegangenen. Verlauf und Ende sind nicht absehbar. Zu den möglichen schlechten Szenarien gehören Staatsbankrotte, gestürzte Regierungen, geschwächte Autorität bestehender Regierungen. Es ist zu rechnen mit Heeren von Arbeitslosen, hier und in armen Ländern, Aufruhr in Städten, gewalttätigem Volkszorn, inneren Unruhen, Wirtschaftskriegen mit und ohne Waffen, Hungersnöten, politischem Extremismus, Beschränkung von Bürgerfreiheiten. Es ist Renationalisierung zu erwarten. Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft wird sich verändern, Staatsinterventionismus ist mittlerweile an der Tagesordnung, atemberaubende Schuldenberge werden aufgehäuft; alte Konflikte können wieder aufbrechen,

neue entstehen. Die Krise zeigt die Qualität der politischen Führungsstrukturen innerhalb der Nationalstaaten und in den internationalen Organisationen.

Es ist nicht nötig, in Alarmismus zu verfallen. Es gäbe auch Best Case-Szenarien. Klar ist aber schon jetzt, dass aus dieser Krise eine neue Machtordnung der Welt hervorgehen wird. Es zeichnet sich eine Machtverschiebung von Europa nach Asien ab. Neue Mächte wie China, Russland, Indien, Brasilien wachsen heran, alle werden aber ihrerseits von den Wirren der Krise gebremst. Die Streitkräfte werden auf manche ihrer Hochtechnologie-Projekte verzichten müssen, weil sie zu teuer sind. Es werden kostengünstigere Kampfformen gesucht. Die nach den letzten beiden Umbrüchen überbordende Interventionslust des Westens und der UNO wird schrumpfen. Die westliche Vorbildfunktion, auch die europäische, hat Schaden gelitten. Die Blauhelmeuphorie ist verflogen. Die grossen Kontingente werden zu hinterfragen sein. Gibt es Krisen, die mit Blauhelmsoldaten nicht bewältigt werden können? Sind Blauhelmeinsätze nicht oft nur ein Alibi für fehlende politische Lösungen? Was bedeutet die Aussage, die UNO sei mit ihren Blauhelmeinsätzen «an den Rand ihrer Möglichkeiten» gelangt?

Rückblickend kann man die Phase nach 1989 als das leichtfertige Jahrzehnt bezeichnen und die Jahre nach 2001 als das kriegerrisch-interventionistische Jahrzehnt. Das nächste Jahrzehnt hat noch keinen Namen. Es wird geprägt sein von Unsicherheit, Ungewissheit, Überraschungen und Instabilität. Alles wird davon abhängen, wie sich die einzelnen Staaten aus der Wirtschaftskrise herausarbeiten. Indizien sprechen für eine multipolare Weltordnung mit einem immer noch starken, aber erheblich geschwächten Amerika, das sich für Jahre in gigantische Reformvorhaben verstrickt. Der philanthropische Imperialismus und der moralische Überschwang der beiden letzten Jahrzehnte sind verpufft. Die Erkenntnis wächst, dass es nicht gegen jedes Unrecht auf der Welt ein Mittel gibt und schon gar nicht ein militärisches.

Ich erwarte, dass der Sicherheitspolitische Bericht den neutralen Kleinstaat Schweiz klug, zurückhaltend und berechenbar positioniert in diesem neu heranwachsenden instabilen Machtgeflecht. Ich erwarte eine Distanzierung von den überholten Vorstellungen, wie sie vorgestern im

leichtfertigen Jahrzehnt und gestern im kriegerisch-interventionistischen Jahrzehnt entwickelt wurden.

Man kann schon heute erste Lehren aus der Weltwirtschaftskrise ziehen. Diese Krise ist die kleine Schwester des Krieges. Klein, weil sie zwar grossen, aber doch weniger schrecklichen Schaden anrichtet. Eine Schwester ist sie, weil sie wie der Krieg überraschend zuschlug, auch wenn man sie hätte erwarten können, weil sie wie der Krieg erst rückblickend analysiert werden kann und sich linearen Prognosen entzieht, weil sie wie der Krieg einmal zu Ende gehen wird und dabei dauernde Veränderungen zurücklässt. Sie gleicht dem Krieg, weil Solidarität zwischen Staaten anders als im Frieden und Wohlstand klein geschrieben wird und jeder zuerst für sich selber sorgt. Wie ein Krieg legt sie Schwächen der strategischen Führung auf oberster Stufe bloss. Wie ein Krieg entlarvt sie internationale Organisationen und Bürokratien als schwache Akteure, die viel Energie darauf verwenden, selber zu wachsen und neue Aufgaben zu suchen. Und vor allem bestätigt sie die vor 2500 Jahren formulierte Lehre, dass der Starke macht, was er will und der Schwache, was er muss.

Ich erwarte vom Bericht keine Abrechnung mit den Vertretern überholter Lösungen von vorgestern und gestern, sie wussten damals von der Zukunft so wenig wie wir heute von unserer derzeitigen Zukunft. Abrechnung wird erst angezeigt sein, wenn die Lernfähigkeit fehlt. Der geographische Rahmen des Berichtes soll angesichts der globalen Veränderungen weit sein, der zeitliche Rahmen aber eng. In turbulenten, instabilen Zeiten, mitten im Umbruch, schreibt man keine sicherheitspolitischen Berichte für 10 Jahre. Wir wissen nicht einmal, wo wir Ende dieses Jahres stehen werden. Die Schweinegrippe kann verschwunden sein oder die Wirtschaftskrise und ihre politischen Folgen noch mehr verschärfen.

## 2. Der nächste Krieg

Der Begriff Krieg weckt in jedem von uns andere Assoziationen. Meine Generation denkt unwillkürlich an den Zweiten Weltkrieg; die nächste Generation an den Kalten Krieg, die jüngste Generation an die Kriege

in Afghanistan und im Irak. Vom nächsten Krieg wissen wir, dass er anders sein wird als die genannten, dass er anders sein wird als wir ihn uns heute vorstellen, dass er anders verlaufen wird als geplant, dass er überraschend und unerwartet ausbrechen wird, dass er retrospektiv analysiert, aber nicht in seinem Verlauf vorhergesagt werden kann, dass er nach zögerlichem Beginn in Zeit und Raum eskaliert.

Der nächste Krieg wird nach dem gleichbleibenden Muster aller Kriege ablaufen. Wir leben immer entweder in einer Vorkriegsphase oder im Krieg i.e.S oder in einer Nachkriegsphase.

Phase I beginnt mit der Kriegsursache. Sie steckt in den Köpfen der Menschen. Verletzten Stolz, (Demütigung, verlorene Ehre), Furcht und Interessen nannte Thukydides als Kriegsursachen. Seine Lehre gilt unverändert. Niemand versteht den Georgien-Krieg, der die Demütigung der russischen Eliten durch den Zusammenbruch des Sowjetreiches nicht kennt, niemand versteht die Russen, wenn er ihre Furcht vor Invasionen (Mongolen, Napoleon, Hitler) unterschätzt; niemand versteht die Russen, der ihre Interessen am Export von Öl und Gas nicht berücksichtigt. Aus den oft weit zurückliegenden Kriegsursachen wachsen Spannungen und Konflikte, sie eskalieren, deeskalieren im besten Fall. Man zeigt seine Stärke (wie eben die chinesische Flotte an einer Jubiläumsparade mit neuen Atomunterseebooten), man beschimpft den Gegner, beleidigt und provoziert ihn, droht den Indianern mit der Reiterei. Man lässt Truppen aufmarschieren (wie die russischen Truppen in Südossetien und Abchasien aus Anlass von NATO-Manövern in Georgien), schießt Testraketen ab (wie Nordkorea). Ein vielleicht nichtiger Anlass kann dann zum Auslöser des Krieges i.e.S. werden.

In dieser zweiten Phase wird Krieg mit der jeweils aktuellen Technik und Doktrin geführt. Jeder Krieg endet, wen mindestens eine Partei zur Überzeugung gelangt, dass sie ihre Ziele mit Gewalt nicht mehr erreichen kann.

Die dritte grosse Phase ist der Nachkrieg, der immer wieder unterschätzt wird. In der Regel umfasst diese Phase eine Staatsreform, die Demilitarisierung und spätere Remilitarisierung des Besiegten, die Wiederherstellung des Gewaltmonopols. Hiezu braucht es Polizei, Militär, Gerichte, Verwaltungen geltendes Recht und eine funktionierende

Rechtslehre. Es folgen der materielle Wiederaufbau, die Einführung einer neuen Wirtschaftsform nach der Kriegswirtschaft, die Heranbildung neuer Eliten für Staat, öffentliche Dienste und Wirtschaft, die Reintegration der Opfer und die Schuldbewältigung. Diese Prozesse laufen alle gleichzeitig ab und sind von internen Machtkämpfen durchwirkt. Wenn man noch die Ermüdung der Geberländer dazurechnet, dann erstaunt es nicht, dass solche Aufbauprojekte häufiger mit Misserfolgen enden als mit Erfolgen. Afghanistan ist das aktuellste Beispiel, aber nicht das einzige. In dieser Weise läuft die Phase des Nachkriegs unbemerkt in eine neue Phase des Vorkriegs hinein.

Der nächste Krieg wird in fünf Räumen geführt:

- a) im Weltall: Moderne Armeen brauchen satellitengestützte Kommunikation;
- b) in der Luft;
- c) auf den Meeren: Im Indischen Ozean findet zur Zeit ein gigantischer Machtkampf statt. Die Marinen Chinas, Japans, Indiens, der USA, der Europäer, der NATO und der EU marschieren auf, Häfen werden gebaut, Seestreitkräfte aufgerüstet. Erstmals seit dem 16. Jahrhundert beobachten wir einen Niedergang der westlichen Seemacht in dieser Schlüsselregion. Es geht nicht um Seeräuberromantik und Weltpolizei, sondern um die Frage, wer welche Rolle spielen soll, wenn die Amerikaner die Seewege nicht mehr sichern;
- d) am Boden;
- e) im Netz (Cyber War): Der Netzkrieg ist weltweit in vollem Gang. Der Georgienkrieg bot Anschauungsmaterial. Die politischen, militärischen und zivilen Netze werden unterwandert und für neue Formen des Krieges vorbereitet und ausgenutzt. Es herrscht Dauerbeschuss, auch in der Schweiz. Krieg und organisierte Kriminalität reichen sich die Hand.

Die Formen des nächsten Krieges können wir nicht voraussagen. Sie sind in den vergangenen Jahren, vor allem von Professor Herfried Münkler, gut beschrieben worden. Krieg kann symmetrisch, asymmetrisch, teilprivatisiert geführt werden, er kann vollständig oder teilweise kommerziell-kriminell orientiert sein. Bandenkriege, ethnische Kriege, Bürgerkriege, Religionskriege sind angesagt.

Es werden moderne Waffen eingesetzt, bekannte Unbekannte und unbekannte Unbekannte: bekannt, aber noch im Versuchsstadium, sind mehrere nichttödliche Waffen, dazu elektromagnetische Waffen, Mikrowellenwaffen, biologische Waffen. Von den unbekannt Unbekannten wissen wir noch nicht einmal, dass sie entwickelt werden. Sie werden erst im Krieg auftauchen. Roboter aller Art sind schon im Einsatz, am Boden und vor allem in der Luft. Aufklärungs- und Kampfdrohnen verdrängen immer mehr die bemannten Flugzeuge. Zum Arsenal gehören Lang-, Mittel- und Kurzstreckenraketen, Marschflugkörper, Mehrfachsprengköpfe mit und ohne Massenvernichtungsmittel, Boden-Luft-, Luft-Luft-, Luft-Boden-, Boden-Boden-Raketen und vieles andere mehr. Auch die primitiven Waffen, Sprengstoff und Messer werden nicht fehlen.

Der nächste Krieg wird unsere neuen Verwundbarkeiten treffen: im Internet, Mobilfunk, in den zentralen Steuerungssystemen von Politik, Verkehr am Boden und in der Luft, Kommunikation und Energie. Die vorderste Front dieses Krieges wird nicht die Grenze, sondern die öffentliche Meinung sein. Es wird der Kampf um die Deutungshoheit zu führen sein. Krieg ist kein Auslaufmodell. Auslaufmodell ist die Form des zuletzt geführten Krieges. Wer ihn wiederholt, verliert. Der nächste Krieg ist immer neu und voller Überraschungen. Wir können den nächsten Krieg so wenig verhindern, wie wir die jetzt laufende Krise verhindern konnten. Wir können uns aber auf den möglichen Krieg vorbereiten, so wie wir uns auf die Wirtschaftskrise hätten vorbereiten müssen. Falsch ist es, nach Wahrscheinlichkeiten zu suchen, da wir als Menschen das, was wir nicht kennen, als unwahrscheinlich betrachten. Wahrscheinliche Szenarien sind in der Regel die bequemen Szenarien. Wir müssen also nach den gefährlichen Szenarien fragen. Am 30. August 1939 wurde hier im Bundeshaus von Bundesrat Motta vorgetragen: «Heute bestehen bedeutend mehr Chancen für den Frieden als für den Krieg. (...) Hitler

hat Angst. Er gibt sich Rechenschaft darüber, dass, wenn er den Krieg erklären würde, er fast die ganze Welt gegen sich hätte,» und etwas später: «Polen besitzt eine vorzüglich ausgerüstete Armee, die zudem die Idee der Gerechtigkeit auf ihrer Seite weiss, was allenthalben einen nachhaltigen Eindruck erweckt.» Diese Fehleinschätzung gab der Bundesrat wenige Tage vor dem Zweiten Weltkrieg ab. Auch der Vizeverteidigungsminister Georgiens sagte, man habe den Einmarsch der Russen als nicht wahrscheinlich erachtet. Man habe sich deshalb nicht darauf vorbereitet.

Vorbereitung des nächsten Krieges heisst:

- Bereitschaft aller Instrumente (Armee, Bevölkerungsschutz, Blaulichtorganisationen, Sanitätsdienste etc.) für Reaktionen auf gefährliche Szenarien;
- mit Aufträgen geführter Nachrichtendienst;
- Entscheidungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit der Regierung;
- dezentrale Verantwortung;
- Reserven;
- eingeübte Kultur der Auftragstaktik;
- Erfahrung im Umgang mit dem Überraschenden, Unerwarteten, Neuen, erworben in zahlreichen Übungen. Nicht Dossiers sind nötig, die das Vorstellungsvermögen für das vorher Undenkbare einengen, sondern eine von Realitätssinn geprägte Phantasie;
- Ich erwarte, dass der Bericht den Krieg als Möglichkeit anspricht, und ernst nimmt, sich aller idealistisch-illusionistischen Deklarationen enthält, sich bekennt zur Vorbereitung der gefährlichsten Fälle und die operativ Verantwortlichen zum Üben auffordert.

### 3. Was verteidigen wir, wenn wir uns verteidigen? Wo ist der Feind?

In Berlin soll ein Denkmal aufgestellt werden für deutsche Soldaten, die bei Auslandseinsätzen umgekommen sind. Jetzt wird über den Text auf



der Gedenktafel gestritten. Vorgeschlagen wurde «Für Frieden, Recht und Freiheit» und gefragt wird: Wessen Frieden, welches Recht, wessen Freiheit? Wer nicht weiss, was er zu verteidigen hat, kann keine Sicherheitspolitik betreiben. Der Bericht wird sich dieser Frage stellen müssen. Meine persönliche Antwort lautet, dass wir eine weltoffene, unabhängige Schweiz verteidigen, das Privileg, als Bürger und Souverän die letzte Instanz der politischen Beschlussfassung zu sein; das rechtsstaatlich kontrollierte Gewaltmonopol; ein Territorium ohne fremde Truppen und ohne fremde Richter.

Wie jeder andere Staat hat auch die Schweiz eine eigene strategische Kultur entwickelt, die auf der Geographie, der Geschichte, der Gesellschaft und der Wirtschaft basiert. Damit ist auch schon gesagt, dass jeder Vergleich mit dem Ausland hinkt. Man muss mir doch nicht sagen, was die ändern tun – sie haben ihre eigene strategische Kultur, welche auf ihrer ganz anderen Geographie, Geschichte, Gesellschaft und Wirtschaft ruht. Aus diesen Wurzeln wuchsen Inhalte wie: Unabhängigkeit; Unversehrtheit des Territoriums; Neutralität; eine starke Armee; die Idee des Igels, der niemanden angreift und den man nicht verdauen kann, sollte man ihn fressen wollen; die Miliz als Bürgeraufgabe; die Teilung und Dezentralisierung der Staatsgewalt; die direkte Demokratie; der Wille, anders zu sein; der Wille, als Kleinstaat auch Grossen zu trotzen; die Notwendigkeit des inneren Friedens, weil wir keine gewachsene Nation sind. Und wo ist denn der Feind? Zuerst einmal in uns selbst. Alle genannten Punkte sind beschädigt durch Herdentrieb, Vorurteile, Grössenwahn, Rückwärtsblicken, Aktivismus, Interventionismus und durch das immer wieder hervorbrechende Unbehagen am Kleinstaat (dabeisein, mitentscheiden, mitgestalten, die Geschichte nicht versäumen). Ausserhalb unseres Landes droht Feind, wo immer jemand an diese Wurzeln und dieses Konzept rührt. Wo Stolz verletzt wurde, Furcht herrscht oder Interessen kollidieren, lauert Kriegsgefahr. Auch vermeintlich befreundete Staaten können plötzlich zu einer Bedrohung unserer Werte werden. Wenn wir wissen, was wir zu verteidigen haben, können wir Bedrohungsszenarien entwerfen für leichte und schwere Fälle. Nicht überall hat die Armee die Antwort. Ich erwarte vom Bericht Antworten auf diese Fragen.

#### 4. Armee

Vier Aussagen sollten in einem Kapitel über die Armee nicht fehlen: zum Ende des Reformzyklus, zur Kriegsbereitschaft, zum Üben und zum Soldatenbild.

Die Armeereform ist mit langen Mängellisten an ihrem bitteren Ende angekommen: Jede Grossreform endet in Reformverdruss, Scheitern und Gegenreform. Oder wie es Bertolt Brecht sagte: «Ja, mach nur einen Plan, sei nur ein grosses Licht. Und mach dann noch 'nen Plan. Geh'n tun sie beide nicht.» Es gibt allerdings keinen Weg zurück. Selbst wenn eine Reform scheitert, werden die alten Zustände nicht wieder hergestellt. Die vielgescholtenen Reformer, die zuviel Neues in zu kurzer Zeit wollten, die zentrale Rolle des Menschen im komplexen Gefüge der Armee unterschätzten und sich selbst überschätzten, werden mit der Zeit milder gesehen, da sie immerhin eine Entwicklung in Gang gesetzt haben. Momentan stehen wir im Reformstau am Anfang einer Gegenreform, bei der man aufpassen muss, dass die Fehler der Reform nicht wiederholt werden. Der Sicherheitsbericht muss Misstrauen abbauen und darlegen, dass die Reform zu Ende ist, dass grosse Mängel vorhanden sind und dass man sich der besseren Ausbalancierung von Alt und Neu annimmt. Vielleicht lernen wir aus der Wirtschaftskrise, was ein gescheiter Beobachter auf der Suche nach den Ursachen der Torheit vieler Marktteilnehmer so formulierte: «Weil die Märkte die Fundamentalüberzeugung der Moderne übernahmen: den Glauben, dass mit dem Neuen die alten Regeln ausser Kraft gesetzt wären.»

Ich erwarte klare Aussagen zur Bereitschaft der Armee. Der Netzkrieg wird bereits geführt, 130 Staaten sind betroffen. Es herrscht Dauerbeschuss, auch in der Schweiz. Andere Kriegsformen kommen aus heiterem Himmel. Der vorgestrigen Annahme, Krieg kündige sich Jahre vorher an und erlaube einen langen Aufwuchs, ist eine Absage zu erteilen. Wir brauchen keine permanent in Kasernen auf Einsätze wartende Berufsarmee, sondern eine Miliz, die in Wirtschaft und Gesellschaft integriert ist und gerufen werden kann, wenn man sie braucht sowie zur regelmässigen Ausbildung. Dazu gehört ein den neuen Kriegen angepasstes Mobilmachungssystem. Truppenkommandanten müssen daran gemessen werden,

ob sie am Ende eines Dienstes einen kriegsbereiten Verband entlassen können oder nicht. Die Kriegsbereitschaft muss wieder Massstab werden, um die Kader, Truppe und Verwaltung zu bewerten.

Die Verpflichtung zur Bereitschaft ist in einem Auftrag an den Chef der Armee festzuhalten und durchzusetzen. Dieser Auftrag ist nicht zu verwechseln mit den in der Verfassung aufgezählten möglichen Aufgaben. Die Armee braucht einen Auftrag vor dem Krieg, im Krieg und nach dem Krieg.

Der Bericht kann wichtige Impulse zum Üben geben. Die strategischen Entscheidträger und ihre Stäbe müssen trainieren, beim Üben die Gesprächspartner jenseits der Departementsmauern kennen und schätzen lernen. Die Ausrede, man bewältige ja täglich Krisen, ist nicht zu akzeptieren. Hier geht es um das Aussergewöhnliche, Dramatische, Existentielle. Auch mögliche Wirtschaftskriege sind zu üben. Wir brauchen grosse Truppenübungen dort, wo Gefahr droht, auch in grossen und kleinen Städten, wenn die Kräfte der Kantone überfordert sind. Die Bevölkerung muss sich wieder gewöhnen an Soldaten in Einsatzübungen und bereit sein für zeitlich befristete Einschränkungen im Alltag. Auslandseinsätze leiden in allen Ländern unter dem Desinteresse der eigenen Bevölkerung. Wer im eigenen Land übt, erlebt die Umgebung als Kampfkraftverstärker. Diese Truppenübungen bringen uns Truppenführer und Stäbe mit mehr als theoretischer Erfahrung. Die Auswahl der höchsten Kader erfolgt in Kenntnis ihrer Stärken und Schwächen.

Der Bericht sollte ein ins Abseits geratenes Soldatenbild korrigieren. Wir brauchen keine apolitischen Gewaltexperten, die sich unkritisch, bequem für die Verwaltung gehorsamst in alle Welt verschieben und unbekanntem Leuten unterstellen lassen. Wir brauchen auch keine Soldatendarsteller. Der Bürgersoldat, als Kämpfer geschult, gibt uns die beste Gewähr für Schutz in unsicherer, instabiler Lage. Er ist auch Garant für eine hohe Einsatzschwelle: er zügelt die Begeisterung von Lehnstuhlstrategen für Einsätze rund um die Welt am Gängelband von Grossen und Weltpolizeiträume.

Vieles konnte in diesen kurzen Ausführungen nur gestreift werden. Wer tiefer eindringen will, findet reiches Material in der im Anhang genannten neueren Literatur.

Ich wünsche Ihnen, dass Sie nie mit der Frage konfrontiert werden, die man kürzlich den zur Krisensitzung in London versammelten Regierungschefs der G-20 Staaten hätte stellen müssen :Wie konnten wir nur so dumm sein, diesen Krieg (diese Krise) nicht vorzubereiten?

## Diskussion

**Catrina Christian:** Ich bin mir nicht ganz sicher, ob Ihre Diagnose dem Rezept entspricht, das Sie ausstellen. Sie haben in den Mittelpunkt gesetzt, dass die vergangenen Denk- und Handlungsmuster wenig Auskunft geben für die zukünftigen Strategien. Hierauf geben Sie aber eine überraschend konventionelle Antwort. Sollen die bewährten Systeme wie die Milizarmee, die kämpfen kann, den von Ihnen eher pessimistisch gezeichneten Szenarien genügen können? Warum sollen die alten Rezepte für die neuen Krankheiten dennoch Heilung bringen?

**Bachofner Hans:** Weil die neuen Rezepte versagen, weil Neu nicht identisch ist mit Gut oder Tauglich, weil Kriege aller Art sich nicht nur über Variablen definieren, sondern viel mehr über Konstanten, weil die strategischen Wurzeln stärker sind als das Buschwerk der Saison, weil der Kleinstaat anderen Regeln untersteht als der Grosse, weil mit der Macht auch die Konfliktzonen abwandern aus Europa nach Asien. Aus Trends der letzten 20 Jahre auf die Zukunft zu schliessen, ist Truthahndenken: der Truthahn lebt im tiefen Frieden. Soweit zurück er sich zu erinnern vermag, wurde er liebevoll versorgt und das erwartet er auch von der Zukunft – bis man ihm überraschend den Hals umdreht. Die Schweiz muss sich auf das unerwartete Gewaltige einstellen.

Kriege kann man nur in Möglichkeiten, in Szenarien, denken. In der Armee und im Zivilen muss das Zukunftsdenken in Szenarien wieder selbstverständlich werden. Dabei stellt sich heraus, dass für unseren Fall, der geographisch und geschichtlich anders ist, eigenständige Antworten gefunden werden müssen. Es gibt nichts, das auf Dauer nicht geändert werden kann; die Veränderung muss aber in kleinsten Schritten vonstatten gehen. Wir haben keinen Anlass, alles auf den Kopf zu stellen.

**Thalmann Anton:** Ihre Analyse ist für das offizielle Sicherheitsdenken relativ problemlos nachvollziehbar, während Ihre Schlussfolgerungen in einer eher andere Richtung gehen, da der kooperative Ansatz in den internationalen Beziehungen etwas kürzer kommen soll. Ich habe das Gefühl, dass bei Ihnen das Glas halbleer ist, während es unserer Meinung nach halbvoll ist. Ich frage mich, ob dieser Unterschied damit zusammenhängt, dass man, weil man im Tagesgeschäft der Sicherheitspolitik eingebunden ist, eher zur Kooperation neigt. Ihre Analyse ist schon fast konsensuell, während Ihre daraus abgeleiteten Lösungen nicht berücksichtigen, ob beispielsweise ein Georgien-Krieg mit Krisenmanagement begleitet worden ist und welche Auswirkungen ein Ausbleiben eines Krisenmanagements gehabt hätte. Wie positionieren Sie Ihre Meinung in der Menge der Meinungen?

**Bachofner Hans:** Der Hauptunterschied unserer Lösungsansätze ist wohl damit zu erklären, dass wir aus verschiedenen Berufen stammen. Diplomatie ist die Kunst und Praxis des verhandelten Kompromisses, der angemessenen Berücksichtigung der Wünsche der Vertragspartner, der gemeinsam getragenen Lösung, der raffinierten Formulierung, die jedermann erlaubt, das Gesicht zu wahren. Der Soldat lebt in einer Welt der Konfrontation. Er verteidigt sich gegen einen Angreifer, der seinen Tod will. Die generalstäbliche Formulierung ist eindeutig, die diplomatische oft gewollt vieldeutig. Sicherheitspolitik braucht den Diplomaten wie den Soldaten, Enthusiasten wie Skeptiker der Kooperation. Aber, wie Ludwig Marcuse sagte, «Enthusiasten haben nie Recht, Skeptiker immer. Dafür schaffen nicht sie, sondern jene das Neue».

Ich habe eine geringere Meinung von den internationalen Organisationen – der EU, der OSZE, der NATO oder der UNO – als Sie, im Allgemeinen und in Georgien im Besonderen. Es sei viel leichter, Beispiele für das Versagen der Vereinten Nationen zusammenzutragen als für Erfolge, war eben in der FAZ zu lesen. Ich habe diese Organisationen besucht und ihre Aktivitäten aufmerksam verfolgt. Ich wusste immer, dass sich die NATO weit mächtiger gibt, als sie tatsächlich ist. Jetzt in dieser Wirtschaftskrise bin ich weniger denn je davon überzeugt, dass diese internationalen Organisationen Lösungen für unsere Sicherheitsprobleme

bringen können. Ich behaupte nicht, sie seien abzuschaffen. Es muss, gerade vor, in und nach Kriegen, Orte geben, an denen man sich treffen und austauschen kann. «Kooperation» ist ein Wort aus der Schublade der PR-Berater. Im Grunde genommen handelt es sich um Abhängigkeiten und Verschiebung der Verantwortung. Der kooperierende Kleine verliert seine Handlungsfähigkeit. Mit dem Argument «Zusammen hinein, zusammen hinaus» wird heute den Teilnehmern von Interventionskoalitionen der Rückzug ihrer Truppen verwehrt. Kooperation schafft Haftungsgemeinschaften. Auch wir hätten jetzt – wie Deutschland z.B. – unsere Truppenbestände in Afghanistan aufzustocken, selbst wenn wir, die Bürger, nicht wollten. Ich gewichte die Nachteile stärker als die Vorteile. Als besonders nachteilig erachte ich die Interoperabilität, die Unterstellungsfähigkeit unter die Armee der Amerikaner und der NATO. Der Trumpf jeder kämpfenden Armee, die Überraschungsfähigkeit, das Anderssein, geht verloren. Es kommt dazu, dass über diese Zusammenarbeit gezielt Kollaborationseliten geschaffen werden, die ganz andere Loyalitäten und Freundschaften entwickeln.

**Schneeberger Roger:** Sowohl die Analyse wie auch die eine Schlussfolgerung, dass die Entscheidungsträger strategisch zu schulen seien, fand ich sehr interessant. Wie soll aber eine adäquate Schulung stattfinden, wenn die Schweiz isoliert ist und all diese internationalen Abhängigkeiten bestehen?

**Bachofner Hans:** Waren wir je isoliert? Wussten wir jemals nicht, wie wir unsere Führungskräfte schulen müssen? Fehlte es uns an Kenntnis über das Geschehen, die Doktrinen, die Schulung anderer Staaten und Streitkräfte? Keine Rede. Wir müssen also den Anschluss suchen an die Erfahrung. Man muss eine Schulungsleitung bestimmen, die ihrerseits die besten Leute aus den Departementen holt. Die brillanten jungen Diplomanten, die brillanten jungen Militärs der mittleren Stufe sind beizuziehen. Höchste Stufe muss eine zivil/militärische Übungsleitung sein mit politischer Reife, Führungserfahrung und Weitblick, die den Mut hat, gute Leistungen gut zu nennen und schlechte schlecht und die den Vollzug der Mängelbehebung durchsetzen kann. Es sind praktische

Führungsübungen abzuhalten, nicht bequeme Seminare. Es geht darum, den Widerstand all jener zu brechen, die sich nicht schulen lassen wollen.

**Schneeberger Roger:** Sie sprechen von globalen Krisen und wollen, dass die Schweiz eine Strategie alleine beübe. Ist das nicht widersprüchlich?

**Bachofner Hans:** Die Schweiz muss nicht die Lösung für globale Krisen finden wollen, sondern die Folgen für die Schweiz durcharbeiten. Ausländische Kontaktpersonen können wir in der Übungsleitung selber darstellen, wie wir es immer taten.

**Schneeberger Roger:** Das Üben von international kooperativem Handeln sollte nicht geschehen?

**Bachofner Hans:** Das steht für die nächsten Jahre gewiss nicht im Vordergrund. Jetzt muss erst dringend das eigene Haus in Ordnung gebracht werden. Der im letzten Augenblick erfolgte Rückzug der Schweizer Armee aus einer im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden durchgeführten NATO-Manöverübung in Georgien sollte Alarmglocken läuten lassen. Naives Spiel mit dem Feuer muss radikal unterbunden werden.

**Greminger Thomas:** Als Historiker weckt es Skepsis in mir, wenn Politologen in so knapper zeitlicher Distanz zu Geschehnissen schon Strukturperioden zu definieren beginnen. Ich bin nicht so sicher, dass man in 50 Jahren noch von denselben Umbrüchen sprechen wird, die Sie jetzt diagnostiziert haben.

Was sehen Sie als Auslöser für den von Ihnen als dritten genannten strategischen Umbruch: den Georgien-Krieg oder die Wirtschaftskrise?

**Bachofner Hans:** Ich beneide die Historiker, die rückwärtsblickend Ereignisketten in zwingender Abfolge analysieren können. Vorwärtsblickend geht das nicht. Vor 50 Jahren konnte man sich nicht vorstellen, was wir inzwischen erlebten. In 50 Jahren wird man die tektonischen Machtverschiebungen im Gefolge der missglückten Interventionskriege und der Wirtschaftskrise gewiss anders beurteilen als wir mit Zukunfts-

blindheit geschlagenen Zeitgenossen es heute tun. Ein an science fiction mahnendes Weltkriegsszenario für Mitte des 21. Jahrhunderts finden Sie in George Friedman Werk (s. Anhang). Der Georgien-Krieg ist Teil der letzten Phase vor dem dritten strategischen Umbruch. Der Auslöser für den neuen Umbruch ist die Wirtschaftskrise, die viele bisherige Entwicklungen beschleunigen wird.

**Greminger Thomas:** Ich möchte betonen, dass der Ausbruch des Georgien-Kriegs für uns nicht eine Überraschung war, da er sich über Monate hinaus angekündigt hat. Es ist in diesem Zusammenhang deshalb eher zu fragen, weshalb es mit internationalem Krisen-Management nicht gelungen ist, den Krieg zu verhindern.

Sie plädieren letztlich für einen autonomen Ansatz bezüglich des Einsatzes unserer sicherheitspolitischen Instrumente. Sie sagen auch, dass Kooperation ein Marketing-Konzept sei. Auf welche der von Ihnen skizzierten sicherheitspolitischen Trends und Bedrohungen kann die Schweiz letztlich im Alleingang überhaupt noch eine Wirkung erzielen? Wäre es angesichts der bekannten Schwächen dieser Mechanismen nicht besser, die Schweiz würde zur Verbesserung dieser Mechanismen beitragen?

**Bachofner Hans:** Ich höre oft, dass man gewisse Probleme nicht allein bewältigen könne. Dabei fehlt immer die zweite, entscheidende Hälfte des Satzes: gemeinsam könne man die Probleme lösen. Hier setzt die Kritik ein: gemeinsam, gemeint z.B. als truppenstellendes NATO-Mitglied, lösen wir weder die Probleme in Afghanistan und Pakistan, noch die Probleme im Kaukasus, in Somalia, Nordkorea, im Iran und anderswo. Es gibt Dinge, die auch gemeinsam nicht bewältigt werden können. Das heisst nicht, dass man miteinander nicht reden oder miteinander nicht nach Lösungen suchen sollte. Aber wir dürfen uns nicht von Lösungen abhängig machen, die andere für sich selbst suchen. Amerika beispielsweise sucht Lösungen für sich selbst, auch andere Staaten tun dies. Wir sollten im nächsten Sicherheitspolitischen Bericht dieses Alleinsein – ob uns das passt oder nicht – wieder mehr in den Vordergrund schieben als in den letzten beiden Phasen. Zum Erzielen von Wirkung: die harte Währung der internationalen Beziehungen ist die Macht. Die Stimme des Kleinstaates wiegt wenig im



Vergleich mit den Grossen. Der Steuerstreit sollte uns die Augen öffnen. Unsere Vertreter mögen noch so fleissig sein, ihre Aussage wird nach Kriterien der Macht gewogen. Botschafter Brunner in Madrid und Helsinki bleibt eine schöne Erinnerung für unsere Diplomaten.

**Catrina Christian:** Ich habe den Eindruck, dass sich die von Ihnen empfohlene Tendenz zur Autonomie in erster Linie auf die militärischen Mittel bezieht. Verstehe ich Sie richtig, dass diese Tendenz für die ganze Palette aller Politikbereiche gelten soll? Oder differenzieren Sie in dem Masse, dass die Autonomie für den militärischen Bereich gesucht werden sollte, während in anderen Politikbereichen Kooperationen zu suchen wären?

**Bachofner Hans:** Selbstverständlich ist zu differenzieren. Wichtig ist, dass von unserem Staat berechenbar keine, auch keine neue Gefahr ausgeht. Jedermann muss wissen, wo die Schweiz steht. Potentielle Übeltäter müssen wissen, dass man in der Schweiz mittels Gewalt nichts erreichen kann. Wir können nicht das gesamte Spektrum des nächsten Krieges abdecken. Wir können nicht im Weltraum oder auf den Meeren dabei sein. Wir haben nicht die Aufgabe, die Welt zu erlösen, sondern ein Land zu bewahren, in dem man menschenwürdig und nach unseren eigenen Wertvorstellungen leben kann.

**Veze Jean-Luc:** (à Bachofner Hans) Vous avez évoqué la problématique d'un manque de conduite dans l'instruction stratégique. Je me souviens de la Strategischen Führungübung ou des exercices que vous dirigiez comme SCOS, où il y avait la possibilité d'entraîner avec tous les partenaires les processus sur la base d'un scénario réaliste. Quel modèle d'instruction stratégique de ce genre envisageriez-vous? Et où le situeriez-vous entre l'armée, un département ou à la Chancellerie?

**Bachofner Hans:** Es braucht in der Übungsleitung Spitzenleute aus dem zivilen wie militärischen Bereich; die Militärs eignen sich besonders gut, weil sie ein ganzes Leben lang in Szenarien denken. Es braucht Stäbe, die sehr viel mehr wissen müssen als die Übungsleiter selbst. Es kommen Leute aus der Wirtschaft, vor allem aus den Departementen, den Kanto-

nen und grossen Städten zum Zug. Ich würde die Institution nicht in der Bundeskanzlei ansiedeln, da die gemachten Erfahrungen nicht unseren Vorstellungen entsprochen haben. Es könnte ein Mitglied des Bundesrates, beispielsweise der Vorsitzende des Sicherheitsausschusses, beauftragt werden, die Übungsleiter zu bestimmen. Der Bundesrat selbst kann nicht beübt werden; es ist nicht möglich, dass ein Mitglied der Exekutive Beschlüsse in Übungen fasst, die später vielen Leuten bekannt und nach aussen dringen würden. Der Bundesrat wird die Übung verfolgen und bei der Auswertung und Mängelbehebung dabei sein. Parlamentarier, die das Kaliber haben, später Bundesrat zu werden, könnten Bundesrat spielen.

Für die praktische Leitung ist ein Stabschef zu bestimmen, der mit einem ad hoc gebildeten Milizstab die umfangreiche Arbeit bewältigt. In diesem Stab wie bei den Beübten findet man Vertreter aus allen Teilen der Gesellschaft. Ob Übungsleitung oder Beübter: wer dabei war, nimmt reiche Anregung mit in seine zivilen und militärischen Verantwortungsbereiche. Die Einladung zur Teilnahme soll eine Auszeichnung sein. Die Bereitschaft zum Engagement dürfte heute höher sein als in den letzten Jahren.

**Fäh Paul:** Ich geben Ihnen in dem Punkt Recht, dass die Schweiz viele Konflikte nicht allein bewältigen kann, was aber auch in Kooperation mit anderen nicht möglich wäre. Sehr wahrscheinlich ist nur eine Schadensbegrenzung möglich. Die Kantone sind aber der Ansicht, dass «Sicherheit durch Kooperation» die richtige Strategie ist, weil es keine gleichwertige Alternative hierzu gibt. Es ist doch völlig normal, Probleme im Zusammenspiel mit Partnern zu lösen; es ist aber auch selbstverständlich, dass Probleme, die man alleine lösen kann, auch eigenständig gelöst werden.

Eigentlich ist die Beübung erst das Zweite. Auch ich habe langjährige Erfahrungen mit solchen Übungen und bin dafür, dass man solche wieder macht. Eine Übungsanordnung setzt aber voraus, dass man festlegt, wer beübt werden soll. Sie haben im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement von Mängeln gesprochen. Wie könnten diese Mängel behoben werden? Reichen die bekannten Strukturen der Bundesverwaltung aus oder benötigen wir ein zentrales Krisenorgan, das den Bundesrat beraten kann wie jeder andere Stab auch? Damit nämlich der Bundesrat handeln kann, benötigt er ein Instrument.

Als Verantwortlicher hierfür habe ich auch die Regierung meines Kantons beübt, weil ich davon ausging, dass es keine richtige Übung ist, wenn die Regierungsmitglieder nur zuschauen; man muss einfach sicherstellen, dass die Entscheide nicht publik werden. Da das im Kanton möglich ist, sehe ich nicht ein, weshalb das auf der Ebene des Bundes nicht auch möglich sein sollte.

**Bachofner Hans:** In den letzten Jahren hat man die Gesamtverteidigung in «Kooperation» umgetauft. Ich warne davor, zu glauben, dass eine Kooperation möglich sei, wenn es losgeht; dann muss vielmehr geführt und nicht diskutiert werden. Dann ist das alte System mit einem Oberbefehlshaber, dem man alle Mittel des Landes für eine begrenzte Zeit in die Hand gibt, das Beste. Es sind Organisationsformen nötig, die es erlauben, im Krisen- und gar im Kriegsfall wirklich zu führen. Der Kleinstaat Schweiz braucht die Führungsorganigramme von Weltmächten nicht zu kopieren. Unsere Aufgabe ist einfacher, wenn auch noch schwer genug.

## Angehörter

Bachofner Hans, Div. a.D. *Ehem. Stabschef für Operative Schulung*

## Anhörende

Catrina Christian, Botschafter Dr. *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR *Politischer Berater, Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz*

Greminger Thomas, Botschafter Dr. *Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA*

Schneeberger Roger *Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Thalmann Anton, Botschafter Dr. *Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Vez Jean-Luc, Dr. *Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

## Auswahl neuerer Literatur

### Strategisches Denken

- Colin S. Gray: *Fighting Talk. Forty Maxims on War, Peace and Strategy*. London 2007, Taschenbuchausgabe angekündigt auf Sommer 2009
- Edward Luttwak: *Strategie. Die Logik von Krieg und Frieden*. Lüneburg 2003

### Die Machtordnung der Welt

- Nikolas Busse: *Entmachtung des Westens. Die neue Ordnung der Welt*. Berlin 2009
- Christopher J. Coyne: *After War. The Political Economy of Exporting Democracy*. Stanford 2008
- Robert Kaplan: *Center Stage for the Twenty-first Century. Power Play in the Indian Ocean*. *Foreign Affairs* March/April 2009 S. 16 ff.
- Niall Ferguson: *The War of the World. History's Age of Hatred*. London 2006
- Herfried Münkler, Karsten Malowitz (Hrsg.): *Humanitäre Intervention. Ein Instrument aussenpolitischer Konfliktbearbeitung. Grundlagen und Diskussion*. Wiesbaden 2008.
- Hans J. Münk (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen sechs Jahrzehnte nach ihrer Gründung. Bilanz und Reformperspektiven*. Mit einem Beitrag des Referenten über «Uno - Peacekeeping», S. 157 ff.
- Rainer Hank: *Der amerikanische Virus. Wie verhindern wir den nächsten Crash?* München 2009
- Luciano Canfora: *Freiheit exportieren. Vom Bankrott einer Ideologie*. Köln 2008
- Paul Widmer: *Die Schweiz als Sonderfall. Grundlagen, Geschichte, Gestaltung*. Zürich 2007
- Joscha Schmierer: *Keine Supermacht, nirgends. Den Westen neu erfinden*. Berlin 2009

- Mark Leonard: *What Does China Think?* London 2008
- Michael Stürmer: *Russland. Das Land, das aus der Kälte kam.* Hamburg 2008

## Krieg

- Andrew F. Krepinevich: *7 Deadly Scenarios. A Military Futurist Explores War in the 21st Century.* New York 2009
- George Friedman: *Die nächsten 100 Jahre. Die Weltordnung der Zukunft.* Frankfurt 2009 (Mit einem Weltkriegsszenario um die Mitte des Jahrhunderts S. 225 ff.)
- Martin van Creveld: *The Culture of War.* New York 2008
- Martin van Creveld: *Gesichter des Krieges. Der Wandel bewaffneter Konflikte von 1900 bis heute.* München 2009
- David Livingstone Smith: *The Most Dangerous Animal. Human Nature and the Origins of War.* New York 2007
- Thomas P.M. Barnett: *The Pentagon's New Map. War and Peace in the Twenty-first Century.* New York 2004
- Joseph E. Stiglitz und Linda J. Bilmes: *Die wahren Kosten des Krieges. Wirtschaftliche und politische Folgen des Irak-Konflikts.* München 2008
- Roger Spiller: *An Instinct for War. Scenes from the Battlefields of History.* Cambridge 2005
- Herfried Münkler: *Die neuen Kriege.* Reinbek bei Hamburg 2002
- Paul Liessmann (Hrsg.) *Der Vater aller Dinge. Nachdenken über den Krieg.* Philosophicum Lech. Wien 2001
- Klaus Naumann: *Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen.* Hamburg 2008 (Der Autor ist nicht zu verwechseln mit dem gleichnamigen NATO-General)
- Jens Warburg: *Das Militär und seine Subjekte. Zur Soziologie des Krieges.* Bielefeld 2008

- Krzysztof Matuszek: Der Krieg als autopoietisches System. Die Kriege der Gegenwart und Niklas Luhmanns Systemtheorie. Diss. Wiesbaden 2007
- Clemens Verenkotte: Das Ende der friedlichen Gesellschaft. Deutschlands Illusionen im globalen Krieg. München 2005
- Harro von Senger: Strategeme. Lebens- und Überlebenslisten aus drei Jahrtausenden. 2 Bd. Bern 1988, 2000
- Philip Bobbitt: Terror and Consent. The Wars for the 21st Century. London 2008
- Richard A. Clarke: The Scorpions Gate. Deutsche Übersetzung Hamburg 2005; Roman für Szenariendenker.
- Stephen Biddle: Military Power. Explaining Victory and Defeat in Modern Battle. Princeton 2004

### **Zukunft und Wahrscheinlichkeit.**

- Nassim Nicholas Taleb: Der schwarze Schwan. Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse. München 2008
- Rudolf Taschner: Zahl, Zeit, Zufall. Alles Erfindung? Salzburg 2007
- Georges Minois: Geschichte der Zukunft. Orakel, Prophezeiungen, Utopien, Prognosen. Zürich 1998

### **Ende des Reformzyklus A XXI**

- Ralph Bollmann: Reform. Ein deutscher Mythos. Berlin 2008

# **Dr. Hans-Ulrich Ernst, ehemaliger Generalsekretär EMD**

Transkription der Stellungnahme vom 3. April 2009

## **Zusammenfassung**

Eigentlich braucht es gar keinen neuen Sicherheitsbericht. Handlungsbedarf liegt in der noch nicht abgeschlossenen oder von der Politik ausgebremsten Umsetzung des letzten Berichtes. Beispiele für immer noch nicht vollständig realisierte Ziele sind die strategische Führung sowie Organisation und Ressourcen der innern Sicherheit. Vom Parlament bis zur Unkenntlichkeit verwässert wurden die Reformelemente beim Dienstpflichtsystem der Armee (Stichwort Durchdiener, SIPOL B 2000, Kapitel 71). Das hat dazu geführt, dass die Schweiz heute nicht die Armee hat, die sie braucht, sondern eine Armee aus dem 19. Jahrhundert, die nicht mehr mit dem raschen und globalen Wandel des 21. Jahrhunderts zurecht kommt. Der Vergleich mit andern Armeen zeigt das deutlich. Der Vorwurf, Sicherheitspolitik lasse sich nicht vom Ausland kopieren, hat mit dem hierzulande bekannten Mechanismus etwas zu tun, wonach bei drängenden Sachproblemen nach der vorgängigen Gesamtkonzeption gerufen und bei der erfolgten Gesamtschau die umgehende Umsetzung reklamiert wird und bei missliebigem Ergebnis das Ganze wieder von vorne beginnt.

## **Sicherheitspolitische Trends – Was heisst Sicherheitspolitik – Gefährlichste Bedrohungen – Nationale Sicherheitsinteressen**

Man kann es anders, aber kaum besser formulieren als im SIPOL B 2000. Bei seinem Erscheinen am 7. Juni 1999 war die Schweiz noch nicht Mitglied der UNO und Peace-Support-Einsätze im Ausland beschränkten sich mangels Bewaffnung zum Selbstschutz auf logistische Hilfsdienste, was das Bild der unsolidarischen Rosinenpicker-Nation verstärkte. Das

müsste Anlass zu selbstkritischen Betrachtungen geben. Der direkt-demokratische Föderalismus überbremst unsere Entscheidungsprozesse beträchtlich, was Reformen erschwert. Im Sicherheitsbereich wurden aber nicht einmal die bei uns üblichen mehreren Anläufe unternommen, ohne die wir weder ein Frauenstimmrecht noch eine AHV hätten. Ein Beispiel ist die kantonale Wehrhoheit. Sie war 1848 klar vorrangig. Das Verbot stehender Truppen galt nur für den Bund. Kein Kanton stellte die ihm bewilligten 300 Mann stehend auf. Vor und während des zweiten Weltkrieges obsiegte die Not der Stunde mit stehenden Grenzschutzregimentern, dem Festungswachtkorps und Berufspiloten des Überwachungsgeschwaders über den Wortlaut der Verfassung. Die gescheiterte Revision der Bundesverfassung von 1872 orientierte sich am eingängigen Motto «Ein Volk – ein Recht – eine Armee». Das heute nationale statt 26-fach kantonale Zivil-, Straf- und Prozessrecht brauchte gerade mal 130 Jahre bis zu seiner Verwirklichung. Die Zentralisierung des Wehrwesens wurde 1895 nochmals unterbreitet und scheiterte erneut an den welschen Föderalisten. Die gibt es schon lange nicht mehr. Trotzdem wurde die Zentralisierung des Wehrwesens nie mehr aufgegriffen. Für das Leitbild Armee XXI wurde die kantonale Wehrhoheit erneut zum nicht zu hinterfragenden Grundpfeiler unseres Wehrwesens hochstilisiert. Zwar dürfen die Kantone ihr Militär heute nicht mehr zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen. Das war ohnehin seit Jahrzehnten toter Buchstabe geblieben. Früher weil die Kantone solche Einsätze selber hätten bezahlen müssen und seit Armee XXI zusätzlich, weil kleine Kantone gar nicht mehr über geeignete Verbände verfügen. Bezeichnenderweise wurde dieser Entscheid aber nicht in einer sicherheitspolitischen Debatte getroffen, sondern in einer Aufräumaktion des Finanzausgleichs. Dafür hat sich zur Rechtfertigung kantonaler Militärverwaltungen eine groteske Bürokratie in der Kontrollführung und im Dispensationswesen breitgemacht. Nicht der Heimatkanton eines Verbandes, sondern der Wohnsitzkanton ist zuständig. Der überlastete Milizkommandant muss sich also mit bis zu 26 Instanzen herumschlagen, und das in einer Zeit, wo jeder dritte Armeeingehörige seinen Militärdienst wegen der Unvereinbarkeit mit zivilen Verpflichtungen verschieben muss.



## Grundstrategie: Autonomie, Kooperation, Militärallianz?

«Sicherheit durch Kooperation» ist der Titel des SIPOL B 2000. Das bleibt weiterhin die einzig mögliche Strategie.

Autonomie wäre schon aus physikalischen Gründen unmöglich. Das ist der Leuchtpunkt auf dem Radarschirm, von dem man erst nach dem Überqueren der Landesgrenze abschätzen kann, ob er ein Sicherheitsrisiko darstellt. Ein Beitritt zur NATO steht weder bei uns noch vermutlich beim Sicherheitsbündnis selber zur Diskussion. Die EU-Neutralen Schweden, Finnland und Österreich müssten vor uns diesen Schritt wagen. Wie bei der vorbereiteten Zusammenarbeit 1940 zwischen Frankreich und der Schweiz («Plan H») müssten ad-hoc-Allianzen planerisch vorbereitet werden. Die gemeinsame Luftraumüberwachung kommt wegen der übernationalen Flugsicherung ohnehin von selber. Die Benützung ausländischer Übungsplätze steht vor dem parlamentarischen Entscheid und wäre längst dringend nötig gewesen. Mit Zeitsoldaten und Zeitkadern wären die bestehenden Probleme mit der Verpflichtung für Auslandeinsätze ausgeräumt. Die unschöne Regelung, dass Angehörige der Swisscoy im Kosovo ungleich behandelt werden, weil nach ihrem vorgängigen zivilen Verdienst entlöhnt, würde entfallen.

## Stellenwert der Neutralität

Wenn Leserbriefschreiber und Nationalräte die Diskussion über einen Einsatz gegen Piraten vor der somalischen Küste an der Neutralität aufhängen, braucht es deswegen keine neuen Abhandlungen, was seit der politischen Wende anfangs der Neunzigerjahre Sache ist. Sondern Richtigstellung und vielleicht Lehrveranstaltungen für angehende Sicherheitspolitiker. Im geeinten Europa und bei funktionierenden Institutionen des übernationalen Völkerrechts hat die 500-jährige Geschichte eidgenössischen Stillesitzens bei Konflikten seiner vier grossen Nachbarn Habsburg, dem napoleonischen Frankreich, dem faschistischen Italien und Hitlerdeutschland ihr definitives Ende gefunden. Selbst Österreich, das seine sowjetische Besetzung mit dem Staatsvertrag 1955 dank einer «Neutralität nach schweizerischem Muster» beenden konnte, hat Neut-

ralität faktisch längst durch Allianzfreiheit ersetzt. Die fundamentalistische Auffassung von Neutralität ist ein Produkt aus dem Kalten Krieg, als die für General Guisan im zweiten und Generalstabschef Sprecher im ersten Weltkrieg selbstverständliche Strategie «der Feind meines Feindes ist mein Freund» durch Hofhistoriker des EMD kritisiert worden ist, weil nach ihrer Ansicht der Aktenfund der französisch-schweizerischen Absprachen in La Charité angeblich Hitler einen Vorwand zum Angriff auf die Schweiz hätte liefern können.

## Strategische Führung

Was Bundesrat Villiger schon 1992 gefordert hatte, nämlich einen Sicherheitsausschuss aus den drei Ressortchefs Verteidigung, Polizei und Auswärtiges unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit zu bilden, ist inzwischen endlich verwirklicht worden. Der Ausschuss verfügt auch über einen eigenständigen Stab und die Zusammenführung der Nachrichtendienste ist angelaufen. Noch immer ist meines Wissens die Querschnittsverantwortung Sicherheit beim Vorsteher VBS aber nicht ausdrücklich anerkannt, obschon eine übergreifende Ressortverantwortung in andern Politikbereichen längst verwirklicht ist. Ein erster Schritt war immerhin die späte Abkehr vom jährlich wechselnden Vorsitz im Sicherheitsausschuss.

Die Führung in der Armee erfordert ebenfalls Straffungen und Vereinfachungen der recht kopflastigen Strukturen. Seit 2004 hat die Armee einen echten «Friedensgeneral». Damit ist mit grosser Verspätung realisiert, was die Bundesversammlung im Angesicht des drohenden Weltkrieges am 22. Juni 1939 mit der Figur des Armeeinspektors schon einmal in einem Bundesgesetz beschlossen hatte, das aber wegen des bis am 20. August 1945 dauernden Aktivdienstes nicht in Kraft trat. Die Nachkriegszeit beherrschte dann wieder das Zwei-Armeen-Prinzip mit einem gleichrangigen Generalstabschef und Ausbildungschef. Heute benötigt der Chef Heer keinen Führungsstab mit den Führungsgrundgebieten G (für «ground») 1 bis 7 mehr. Das Heer ist eine reine Ausbildungsorganisation. Für die Territorialstruktur genügen drei statt vier Territorialregionen.

Die Dreiergliederung galt von 1891 bis Ende 1939, als ein ungeeigneter Generalstabschef auf ein neues Armeekorps wegbefördert werden musste. Die Territorialregionen brauchen unterstellte Infanterie- und Rettungsbataillone mit hoher Bereitschaft. Sie unterstehen wie alle Brigaden der Armee und nicht mehr dem Heer. Durchdienerverbände könnten bestehende Lehrverbände ersetzen. Für das Ausbildungscontrolling blieben sie dem Heer zugewiesen. Der Chef Heer würde wohl besser wieder in «Chef Ausbildung» umbenannt. Wie für den Chef Luftwaffe erscheint ein Zwei-Sterne-Grad angemessen, womit es in der «Sternenbuchhaltung» nur noch eine einzige Dreistern-Funktion als Armeechef gäbe.

### **Innere Sicherheit**

Eine Entflechtung der Aufgaben mit klarer Verantwortung von Bund und Kantonen fehlt immer noch. Polizei und andere Blaulichtorganisationen sind in der Schweiz ausschliesslich Sache der Kantone. Für den Bevölkerungsschutz sind unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen für grossflächige oder spezifische Notlagen ebenfalls die Kantone zuständig. Rettungsbataillone stellt die Armee als schweres Mittel den Kantonen auf Gesuch zur Verfügung. Die Schaffung einer operationellen Bundespolizei ist 1978 in der Volksabstimmung gescheitert. Wie auch sonst im Sicherheitsbereich wurde kein zweiter Anlauf unternommen. So besteht heute nur eine Koordinationspflicht zwischen Bund und Kantonen für die innere Sicherheit. Zahlreiche Lösungsvorschläge für die manifesten Defizite wurden erwogen und verworfen. Pragmatisch könnte der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich Verbesserungen anstreben. Die Transportpolizei ist wieder einmal blockiert. Beim Grenzwachtkorps gibt es wegen der Schengen-Abkommen Veränderungszwang. An den Landesgrenzen und beim Flugverkehr im Schengen-Raum sind die Personenkontrollen weggefallen und durch Schleierfahndungen im rückwärtigen Raum ersetzt. Dagegen bleiben die Zoll- und fiskalischen Aufgaben bestehen. Die Bestandeslücken im Grenzwachtkorps werden durch Berufssoldaten der militärischen Sicherheit aufgefüllt. Das Zusammenwirken von Grenzwächtern, kantonaler Polizei und Militärpolizei mit kompatibler

Kommunikation, Boden- und Lufttransportkapazität und gemeinsamer Logistik lassen eine Unterstellung des Grenzwachtkorps beim VBS mit Leistungsaufträgen für fiskalische und andere Aufgaben als effizienteste Lösung erscheinen. Die Armee könnte nach finnischem Vorbild mit WK-Miliz eine Aufwuchsreserve aus aktiven und Reserveverbänden für den Grenzschutz schaffen. Sicherheitsmässig ist die Landesgrenze immer noch die Linie, diesseits derer die territoriale Integrität der Schweiz tangiert würde. Seitdem Armee 95 die Grenzbrigaden ersatzlos abgeschafft hat, besteht hier eine Schwachstelle, müsste doch bei jeder Lageverschärfung eine ad-hoc Raumsicherungsoperation an der Grenze durchgeführt werden. Das Militärpolizeibataillon 1 mit seinem Personenschutz-Detachment liesse sich für eine subsidiäre Unterstützung bei Grosseinsätzen und Bestandeslücken von Polizeikonkordaten verwenden.

## **Die Armee ist viel zu gross und trotzdem ist ihre Bereitschaft ungenügend**

- Wenn Finnland seine Sicherheits-Risiken mit einer Armee von 29'300 Aktiven abdecken kann, ist nicht einzusehen, weshalb die Schweiz 140'000 Aktive braucht. Finnland ist in jeder Beziehung gut vergleichbar mit der Schweiz. Beide Länder kennen bei ähnlicher wehrpflichtiger Bevölkerung die allgemeine Wehrpflicht und nehmen sie ernst. Finnland gehört nicht zur NATO und erklärt sich als neutral. Im Unterschied zur geostrategischen Binnenlage der Schweiz hat Finnland 1200 Kilometer gemeinsame Grenze zu Russland. Im zweiten Weltkrieg hat Finnland zweimal gegen die Sowjetunion und einmal gegen Nazideutschland erfolgreich Krieg geführt.
- Bei der Risikobeurteilung dominiert bei uns die rein militärische Methode, wonach nur Potentiale, nicht aber Absichten interpretiert werden könnten. Das führt zu einem exzessiven worst-case-Denken, wonach alles, was auf diesem Planeten jemals geschehen ist oder noch geschehen könnte, direkt für die Sicherheit der

Schweiz relevant wäre. So hat die Luftwaffe die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges mit dem absehbaren Mangel an Trinkwasser begründet. Für das österreichische Bundesheer reichen 15 Eurofighter für die Luftpolizeiaufgabe in einem doppelt so grossen Luftraum, weil man einen feindlichen Luftangriff innerhalb einer Warnzeit von 10 bis 15 Jahren für ausgeschlossen erachtet. Selbstmordattentate mit Propellerflugzeugen von Terroristen wie die Tamil Tigers würden, wenn sie denn für die Schweiz zum Risiko werden sollten, keinen grösseren oder andern Luftpolizeieinsatz erfordern als beim WEF in Davos.

- Der Armee-Stabsrahmenübung «STABILO 07» musste – damit überhaupt eine Raumsicherungsoperation geübt werden konnte – ein Übungsszenario zu Grunde gelegt werden, wie es selbst in der Völkerwanderungszeit vor 1500 Jahren nicht in dieser Akzentuierung ethnischer Verwerfungen Realität war. Klaus Naumann, früher Generalinspektor der Bundeswehr und höchster NATO-Militär, sagt, dass im Innern Europas Konflikte um Territorien unmöglich geworden seien. Dieser Satz soll in einem deutschen Sicherheitsbericht stehen.
- Seit 1945 gab es zahlreiche Fälle von Aktivdienst für die Flughafenbewachung, Konferenzschutz und Naturkatastrophen. Man behalf sich mit Wiederholungskursen nach Dienstleistungsplan. Beim Hochwasser an der Aare im Frühsommer 1999 funktionierte das nicht. Dass der WK eines Rettungsbataillons verschoben werden musste, führte trotz hoher Dienstmotivation dazu, dass die Hälfte nicht einrückte, weil sie am Arbeitsort unabhkömmlich war oder die Ferien kostenpflichtig gebucht hatte. Bei der Reagan-Gorbatschow-Konferenz in Genf leistete der damalige Nationalbankpräsident Aktivdienst mit seinem Infanterieregiment. Was, wenn die Finanzkrise damals stattgefunden hätte? Übrigens zeigten die Bestandesrapporte, dass die damals gültige Verfassungsschranke von 3000 Mann für die Bewilligungskompetenz der Bundesversammlung immer wieder überschritten wurde. Im Entwicklungsschritt 08/11 will man die Zahl der Infanteriebataillone von 16 auf

20 erhöhen, um eine minimale Bereitschaft während des ganzen Jahres zu erreichen. Aber von drei Wochen WK sind nur zwei Wochen nutzbar, und es sind immer noch zu wenig Bataillone. Ganz abgesehen davon, dass die Miliz auf die Aussicht von Bewachungsdienst während der Weihnachtsfeiertage wohl mit Dienstverschiebungsgesuchen reagieren würde, wie das heute ohnehin jeder dritte Armeeingehörige tut.

- Wer vertritt die Miliz? Sie ist kein homogener Block. Nur 5% sind Offiziere. Viele Mannschaften sind für das militärische Handwerk überqualifiziert. Die Wortführer der Pro Militia sind mehrheitlich pensionierte Staboffiziere und orientieren sich an einem verklärten Bild des Alleingangs bei einem strategischen Überfall. Bei der ersten Armee-Abschaffungsinitiative vom November 1989 legten bei einer hohen Stimmbeteiligung zwei von drei Männern der Auszugsgeneration ein Ja in die Urne, wobei vier von fünf Ja-Stimmen nicht die Abschaffung, aber tiefgreifende Reformen an einer Armee aus der Epoche der totalen Landesverteidigung forderten. In den periodischen Meinungsumfragen der Militärakademie in Zürich spricht sich seit Jahren die Hälfte für eine Berufarmee aus, worunter Durchdiener mit Zeitkader gemeint sind.
- Die altersdurchmischte Miliz bringt die bekannten Vorteile der beruflichen Kompetenz und Lebensreife mit. Allerdings ist die Altersdurchmischung auch nicht mehr, was sie einst war. Die Dienstpflicht ist seit der Truppenordnung 1951 vom 60. Altersjahr auf heute noch 30 gesunken. Die Grenze für Bestandesreduktionen in der Balance zwischen Dienstjahren und Diensttagen ist erreicht. Nur noch mit Durchdienern kann der im internationalen Vergleich aufgeblähte Bestand verringert werden.
- Das Kompetenzmanko der Miliz liegt bei den Kadern. Es fehlt die ausreichende Führungspraxis. Während ein Bataillonskommandant der WK-Miliz seinen Verband gerade mal 12 Wochen tatsächlich führt, käme ein Zeit-Bataillonskommandant in einem Durchdienerverband auf über 200 Wochen. Als Regiments- und Brigadekommandant habe ich ausländische Verteidigungsatta-

chés in den WK mitgenommen. Als Gegenleistung war ein ungeschminktes Schwächenprofil verlangt. Es war immer das gleiche: die Kader. Je höher, desto ausgeprägter. Nicht in der Menschenführung, aber im Militärhandwerk. Die Mehrfachverwendung wird immer problematischer. Das ist nicht neu. Meinrad Inglin hat in seinem «Schweizer Spiegel» die Figur des Fabrikanten, Parlamentariers und Brigadekommandanten aus der Zeit des ersten Weltkrieges beschrieben, der militärisch heillos überfordert war. Dabei gab es damals nur Langgewehre und keine schweren Waffen, Motorfahrzeuge oder Funk.

- Miliz kann nicht nachhaltig sein. Das Flughafenregiment 4 war seinerzeit der Inbegriff der hochgezüchteten Miliz. Das hatte allerdings seinen Preis. Die Angehörigen verfügten nämlich über eine doppelte persönliche Ausrüstung einschliesslich Waffe zu Hause und am Einrückungsort. Was nebenbei beweist, dass aus militärischer Sicht die Aufbewahrung der voluminösen persönlichen Ausrüstung zu Hause nicht nötig wäre. Mit einem deutschen Staatssekretär und Viersternegeneral konnte ich einer Alarmübung des Flughafenregiments beiwohnen. Binnen vier Stunden war der Verband aus dem Stand einsatzbereit, was weltrekordverdächtig war. Aber mein deutscher Gast interessierte sich mehr für die Berufe der Einrückenden. Da der Lehrer, dessen Unterricht zur Freude der Schulkinder ausfiel. Dort der Chirurg aus einer Notfallstation, der von Kollegen vertreten werden musste. Das war nur möglich, weil alle wussten dass am Abend die Übung beendet sein würde. Die mangelnde Nachhaltigkeit der Miliz ist notorisch und hat in der Vergangenheit schon zu sehr gefährlichen Situationen geführt. Die Schweizer Armee ist vom Wehrsystem gesehen nur auf einen grossen Weltkrieg ausgerichtet. Aber dieser Fall ist nach der politischen Wende in Europa vernachlässigbar geworden. Und bei aufgeblähten Beständen verfügt unsere Armee nicht einmal über die Bereitschaft, um bei Naturkatastrophen oder andern Einsätzen zur Existenzsicherung die fallweise erforderlichen Mittel verzugslos einsetzen zu können.

## Wie weiter mit der Armee?

Dass die Armee aus demographischen Gründen kleiner wird, ist unbestritten. Die Rekruten, die ihren Militärdienst im Jahr 2025 beginnen werden, sind schon geboren und auserzieren es nur noch 16'500 sein gegenüber heute 21'000. Fakt ist auch, dass der Kadernachwuchs seit vielen Jahren mit jährlich 200 bis 250 Leutnants im Minus ist. Nur wegen des unglaublichen Überbestandes von gegen 200'000 aktiven Armeeangehörigen war dieses Manko statistisch verkraftbar. Aber in vier bis fünf Jahren ist auch damit Schluss. Wenn Appelle an Wirtschaftsführer und anderes Gesundheitsbeten bis heute nichts genützt hat, wird sich das künftig nicht bessern. Milizkarrieren sind eben letztlich freiwillig und die gesetzliche Pflicht zur Annahme eines Grades lässt sich wie der Amtszwang im Zivilen schon lange nicht mehr durchsetzen. Attraktiv ist der Entschluss zum Weitermachen dort sicher nicht, wo es manifeste Sinnkrisen im Militärdienst gibt. Die «chronique scandaleuse» des letzten Sommers beim Schlauchbootunglück an der Kander, das Zecken-Nachtlager, die vielen ungewollten Schussabgaben im Wachtdienst und sexuelle Übergriffe in einem Spitalbataillon haben den Fokus auf die zu vielen Verbände der zu grossen Armee gerichtet, die nichts Sinnvolles zu tun haben, sei es weil die früheren Risiken offensichtlich weggefallen sind, die Aufgaben nur noch professionell gelöst werden können oder weil es unserem Wehrsystem verwehrt bleibt, soviel Personal aufzubieten, wie man für die Aufgabenerfüllung eigentlich brauchte. Für die EURO 08 wurden 15'000 Armeeangehörige aufgeboten, aber nur 10'000 standen effektiv im Einsatz. Die Miliz mit ihrem Arbeitsethos und Leistungsdruck aus dem Zivilen will etwas leisten und erträgt Langeweile schlecht. Den Spruch «zu Hause hätte ich Gescheiteres zu tun» habe ich als Truppenkommandant auch gehört. Pisten stampfen am Lauberhorn erscheint vielen Soldaten sinnvoller als auf einer Alp improvisierte Panzerziele aus Holzlatten gebastelt zu bekämpfen.



## Lösungsansatz: Intelligenter Mix aus WK-Miliz und Durchdienern

Im Auftrag der Direktion Sicherheitspolitik des VBS entstand vor drei Jahren das Konzept «Miliz XXI». Es wurde vom Planungsstab der Armee für umsetzbar erklärt. Das Konzept hält an der allgemeinen Wehrpflicht fest und beschreibt eine Armee von 30'000 Aktiven, wovon 18'000 herkömmliche WK-Miliz und 12'000 Durchdiener. Neun von zehn Rekruten würden ihren Militärdienst, der nach finnischem Vorbild von 10 auf 7 Monate verringert werden könnte, am Stück als Durchdiener leisten. Diese stehende Truppe aus 9000 wehrpflichtigen Soldaten und 2500 Zeit- und Berufskader (500 Zeitstellen stünden zusätzlich für friedensfördernde Einsätze im Ausland zur Verfügung) bilden rund um die Uhr verfügbare Verbände aus allen Truppengattungen und Dienstzweigen. Die aus ehemaligen Durchdienern gebildete Aufwuchsreserve, die vor Jahresfrist nur 10'289 Angehörige zählte, würde den angestrebten Sollbestand von 80'000 in wenigen Jahren erreichen. Aus einem Mehr- und Minderbedarf an vollamtlichem Personal resultiert ein Abbau von 1000 Stellen, was zusammen mit rund einer Million weniger Dienstage zu einer Einsparung in der Erwerbsersatzordnung und im Militärbudget von gegen 400 Millionen Franken im Jahr führen würde. Diese aus dem Milizprinzip weiterentwickelte Heeresorganisation ist ungleich leistungsfähiger und milizverträglicher, minimiert die Probleme in der Logistik und bei den Instruktoern und nützt der Volkswirtschaft.

## Diskussion

**Thalmann Anton:** Ich gratuliere zu einem hervorragenden Papier, das ich zuhause noch ausführlich durchlesen werde, obschon ich die meisten Aussagen aus unserer langen, intensiven und guten Zusammenarbeit kenne.

Wie kann man sicherstellen, dass die Forderungen eines neuen Sicherheitspolitischen Berichtes politisch auch umgesetzt werden?

Nach einem Besuch beim Eurocorps haben Sie ausgeführt, dass diese mittlerweile so integriert sei, dass sie – zumindest – in Kerneuropa gar nicht mehr angriffsfähig wäre. Könnten Sie diese Aussage erläutern?

**Ernst Hans-Ulrich:** Die Einbindung des Parlamentes wird wohl am besten erreicht, indem man dem Parlament diesen Sicherheitspolitischen Bericht nicht nur zur Kenntnisnahme vorlegt, sondern das Parlament Planungsentscheide treffen lässt, über welche es abstimmen muss, damit man es auf diese Entscheide behaften kann. Dass es in Kerneuropa keine Armeen gibt, welche die Schweiz angreifen können, geht auf das Sicherheitsbündnis der NATO zurück: Deutschland und Italien sind in der NATO; Frankreich ebenfalls, wenn auch nuklear nicht integriert; bei Österreich stellt sich diese Frage nicht.

**Catrina Christian:** Der Begriff der «Raumsicherung» hat bezüglich der Konzeption zu einigen Problemen geführt. Sollte man diesen Begriff fallenlassen? Wie könnte man diese Aufgabe auch nennen?

Würde eine personalmässig stark reduzierte Armee einen Auftrag, der raumsichernd wäre, über längere Zeit durchstehen können?

**Ernst Hans-Ulrich:** Der Begriff «Raumsicherung» ist eine jener Wort-hülsen, mit welcher jede Strategie-Diskussion totgeschlagen wird, weil diese Hülse den Eindruck erweckt, militärisch konnotiert zu sein. Der Begriff als solcher ist nicht neu und hat diverse Ausprägungen wie «Gegenkonzentration» oder «präventive» oder «dynamische Raumsicherung» gekannt. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um eine Vorstufe der Verteidigung. Ich sehe einen Lösungsansatz nicht darin, einen neuen Begriff hierfür zu finden, sondern darin, dass man diese Begrifflichkeit in Leistungsaufträge ummünzt.

Gemäss meinem Konzept sind nicht weniger dienstpflichtige Armeeangehörige vorhanden. Es werden einzig die Diensttage intelligenter verteilt. Durchdiener können jederzeit aufgeboten werden, ohne dass die Bundesversammlung einberufen werden muss, wenn ein Einsatz länger als 3 Wochen dauert oder mehr als 4000 Angehörige der Armee benötigt werden.

**Bölsterli Andreas:** Was tun die vielen Durchdiener, wenn nichts zu tun ist oder – etwas provokativ gefragt – wenn der Wind nicht weht? Zudem

wäre noch zu definieren, welches die Aufgaben der Armee sind: Was tut der Milizanteil, was tut der Durchdieneranteil im Alltag?

Wie beurteilen Sie die Wehrgerechtigkeit bezüglich der Kader, die gemäss Ihrem Konzept deutlich stärker beansprucht würden? Finden wir Kader in dieser Zahl und in der von Ihnen geforderten Dichte, berücksichtigt man die aktuellen Probleme bezüglich des Nachwuchses in der Armee?

**Ernst Hans-Ulrich:** Durchdiener, die nicht im Einsatz sind, bilden sich aus – nicht anders als die WK-Miliz. Natürlich gibt es Verbände – ich denke hierbei an Rettungstruppen und Infanterie, die mehr aktive Einsätze zu leisten haben als Panzertruppen. Bei den Rettungstruppen sind wir eindeutig unterdotiert. Das wäre übrigens ein gutes Beispiel, wie man Leistungsaufträge ermitteln kann: Man ziehe die Hochwasserstatistik bei, aus welcher abzuleiten ist, welche Kapazitäten vorhanden sein müssten. Weil nicht der Dienstleistungsplan Jahre zum Voraus das Einrücken festlegen kann, müssen es Durchdiener sein, die rund um die Uhr und ohne Parlamentsbeschluss eingesetzt werden können. Organisatorisch liesse sich das verbessern, wenn man diese Durchdiener in die Territorialstrukturen integriert, wo sie näher an den entsprechenden Einsatzorten wären.

Die Rekrutierung von Zeitkadern ist wohl die zentrale Frage. Mein Vorschlag ist, Offiziersanwärtern bereits nach einem Jahr die Zugführerfunktion zu geben, damit sie während eines weiteren Jahres die Position des Zugführers praktisch ausüben können. Das ist wohl die ergiebige Ausbildung, die ausserdem zu entschädigen wäre. Hiermit könnte man den Offiziersanwärtern ein attraktives Angebot machen, das es ermöglichen sollte, entsprechend viele Anwärter zu finden. Zeit-Leutnants verdienen 5000 Franken monatlich, wobei sie für Kost und Logis nicht aufkommen müssen. Es muss mir doch niemand sagen, dass diese Leute mit den gebotenen Anreizen nicht zu finden sind. Man muss allerdings dieses Angebot auch kommunizieren. Rechtliche Voraussetzung wäre eine Änderung auf Verordnungsstufe: Heute muss ein Zeitkader eine vorgeschriebene Anzahl Diensttage zum Ansatz des Soldes und der Erwerbsersatzordnung leisten. Nach meinem Modell würde nur die Ausbildung zum Ansatz des Soldes und des Erwerbsersatzes vergütet.

5000 Franken monatlich für Leutnants würden also schon ein Jahr früher gezahlt. Ich stütze meine Berechnungen hierbei auf die tatsächlichen Jahresgehälter und nicht auf die Finanzquellen. Denn ein Viertel unseres Militärbudgets stammt aus Geldern der Sozialversicherung. Aus diesem Grund hatte die Armee so stolze Investitionsraten, weil ein Viertel des Budgets aus einem anderen Topf finanziert wurde. Gemäss meiner Vollkostenrechnung würde mein Modell nicht zusätzliche Kosten, sondern im Gegenteil Einsparungen generieren.

**Bölsterli Andreas:** Sie haben am Anfang Ihrer Antwort gesagt, dass diese Leute auszubilden wären, wenn sie nicht im Einsatz stehen. Ich möchte gerne wissen, ob diese Leute in der richtigen Sache ausgebildet werden? Was tun 9000 Durchdiener, wenn ich nur 2 Kompanien brauche?

**Ernst Hans-Ulrich:** Durchdiener müsste es aus allen Truppengattungen und Dienstzweigen geben. Ein konkreter Vorschlag steht im Konzept «Miliz XXI». Alle Wehrpflicht-Armeen weltweit haben das Durchdienersystem. Die Schweizer Armee ist die einzige, welche ein Milizsystem kennt. Wenn es also in Finnland, Schweden, Deutschland oder Österreich funktioniert, wäre auch dort die Antwort auf Ihre Frage zu finden.

**Bölsterli Andreas:** Ich meinte die Armeeaufträge; könnten Sie hierzu noch Ausführungen machen?

**Ernst Hans-Ulrich:** Zu den Armeeaufträgen möchte ich Folgendes sagen:

- Bezüglich der Existenzsicherung wären die diversen entsprechenden Statistiken über Naturkatastrophen, Unruhen oder Grossveranstaltungen zu konsultieren.
- Bezüglich der Einsätze im Ausland sind wir es, die bestimmen, was wir tun wollen. Ich stelle hierbei allerdings fest, dass wir in der internationalen Gemeinschaft, wo wir eigentlich darauf angewiesen wären, Freunde zu finden – siehe Bankgeheimnis –, nur einen Bruchteil von dem leisten, was andere einbringen. Wir werden

diesbezüglich immer Vorwürfen ausgesetzt sein. Solidarität und Rosinenpickerei gehen nicht gut Hand in Hand.

- Bezüglich der Verteidigung ist zu sagen, dass unsere Armee so tut, als ob der Verteidigungsfall demnächst eintreffen sollte. Vermeintlich sind 140 000 Personen wehrbereit, auch wenn diese Personen nur während 3 Wochen pro Jahr – vielleicht – im Einsatz sind; das entspricht einem Tagesschnitt von rund 5000 Personen. Es handelt sich hierbei aber um eine statistische Grösse, denn: Wie viele Leute sind über die Feiertage am Jahresende im Dienst? Die «kampfbereite» Armee ist in Wirklichkeit gar nicht bereit. Wenn man nun den Armeebestand auf ein im internationalen Vergleich sinnmachendes Mass verkleinert, stellt sich das Problem nicht anders als in Finnland, Schweden oder Österreich: Es hat dort deutlich weniger Soldaten, dafür sind diese rund um die Uhr einsatzbereit und weil sie nicht in zwei verschiedenen Strukturen mit anderem Kader Dienst leisten sind sie auch viel besser ausgebildet und mit höherer Kohäsion. Das Schweizer Wehrsystem in seinem traditionellen Verständnis ist eben nur auf einen Weltkrieg ausgerichtet.

**Fäh Paul:** Leider war es mir nicht möglich, mich in der kurzen Zeit vertieft mit Ihrem heute ausgeteilten Papier auseinanderzusetzen.

Mit vielen Aussagen kann ich mich einverstanden erklären; gewisse Aussagen stimmen heute nicht mehr. Gerne würde ich nach einer eingehenden Prüfung Ihres Papiers mit Ihnen zusammenkommen, um es mit Ihnen zu besprechen.

**Ernst Hans-Ulrich:** (zu Fäh Paul) Ich bin gerne bereit, mit Ihnen das Papier zu besprechen.

Ich mache Ihnen allen beliebt, auch das Konzept «Miliz XXI» ebenfalls zu konsultieren, das ich im Auftrag der Direktion für Sicherheitspolitik verfasst habe. Dieses Konzept würde ich heute wie folgt anpassen: Ich ging davon aus, dass man sowohl bei der WK-Miliz als auch bei den Durchdienern auf 210 Diensttage reduzieren sollte – heute leisten Durchdiener 300 Diensttage, während die WK-Miliz 260 Diensttage leistet. Ich

bin zur Ansicht gelangt, dass die Anzahl der Dienstage für Durchdiener nach finnischem Vorbild auf 210 festgelegt werden sollte, während die Anzahl Dienstage der WK-Miliz bei 260 belassen werden sollte, weil ansonsten das Verhältnis Ausbildung-Einsatz zu ungünstig würde.

**Schneeberger Roger:** Als Vertreter der KKJPD habe ich in Ihrem Papier vor allem das Kapitel zur inneren Sicherheit gelesen, in welchem Sie schreiben, dass die Verteilung vieler Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen unklar seien; Sie sprechen auch von manifesten Defiziten in diesem Bereich. Welches sind hierbei die wichtigsten Defizite? Haben Sie Lösungsansätze, um diesen Defiziten zu begegnen?

**Ernst Hans-Ulrich:** (zu Schneeberger Roger) In meinem Papier mache ich zwei Vorschläge, welche zum einen die Sicherheit an der Grenze und zum anderen den subsidiären Einsatz des Militärpolizeibataillons I – Ausbildung vorausgesetzt – als 27. Polizeikorps betreffen. Da es sich hierbei nicht um mein Fach handelt, kann ich keine weiteren Ideen vorschlagen.

Ich möchte noch nachtragen, dass die Entstehung des Konzepts «Miliz XXI» auf meinen diesbezüglichen Artikel zurückgeht, der am 18. Oktober 2005 in der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen ist. Das Mandat der Direktion für Sicherheitspolitik knüpfte ich an die Bedingung, dass der Planungsstab mein Konzept auf die Machbarkeit überprüfe. Wie das beim Bund üblich ist, hat hierüber eine Art Mitberichtsverfahren stattgefunden. Auch das Ergebnis dieses Mitberichtsverfahrens ist protokolliert und steht zur Verfügung.

**Greminger Thomas:** Sie haben in Ihren Ausführungen angedeutet, dass man das Auslandengagement eher ausbauen müsste. Mit wem soll die Schweiz kooperieren? Welches wäre der Interessenraum? Sollte dieser nach geographischen oder nach anderen Kriterien definiert werden?

**Ernst Hans-Ulrich:** Zur praktischen Umsetzung von Kooperation möchte ich daran erinnern, was früher geschah: Im Kalten Krieg haben wir beeindruckende Gesamtverteidigungsübungen gespielt. Meines Wissens hat kein anderes Land weltweit mit dieser Intensität und Dichte solche

Übungen durchgeführt. In diesen Übungen wurde auch die Praxis der Kooperation geübt, indem der damalige Stabschef Operative Schulung, Gustav Däniker, sogenannte «Bunte Stäbe» gebildet hat – erfahrene Diplomaten, die solche Absprachen und Kooperationen in diesen Übungen live spielten. Heute sind sehr viele Parameter der Risikolagen eher unbestimmt, sodass fraglich ist, ob man solche Kooperations-Szenarien überhaupt konkret üben kann. Mit unserer geographischen Binnenlage inmitten der NATO ist der Alleingang definitiv nicht mehr möglich.

**Thalmann Anton:** In der Zwischenzeit haben wir mit Partnership for Peace (PfP) ein Instrument in die Hand bekommen, das es uns erlaubt, solche Szenarien in Echtzeit durchzuspielen, was bedauerlicherweise zuwenig gemacht wird.

Bei der Konzeption von Armeemodellen muss das verfassungsmässige Milizprinzip berücksichtigt werden. Welche diesbezüglichen Empfehlungen sollte der Sicherheitspolitische Bericht abgeben? Wäre es politisch kontraproduktiv, dieses Prinzip verlassen zu wollen?

**Ernst Hans-Ulrich:** Der Sicherheitspolitische Bericht sollte die Realität abbilden, wobei auch die historische Entwicklung hin zum Ist-Zustand zu berücksichtigen wäre. Es wird nämlich bei der Konsultation der Entwicklungsgeschichte einiges klar: Zunächst muss man festhalten, dass «Miliz» kein Rechtsbegriff ist und somit auslegungsbedürftig ist. Die Verfassung verlangt zudem kein fundamentalistisches, sondern ein «grundsätzliches» Milizprinzip. «Miliz» bedeutet allgemeine Wehrpflicht mit zwei Eigenheiten: Die Dienstage sollen möglichst über die gesamte Lebensdauer verteilt sein und es sollen alle Ränge auch für Milizpersonen offenstehen. Beides ist schon lange nicht mehr der Fall. Schon seit 1912 übten höhere Stabsoffiziere ihr Amt vollamtlich aus. Wie lange es braucht, bis solche Veränderungen «verdaut» werden, zeigt folgendes Beispiel: Bis 1974 mussten Angehörige der Armee höhere Stabsoffiziere mit zungenbrecherischem «Herr Oberstkorpskommandant» oder «Herr Oberstdivisionär» ansprechen, weil bis 1912 mit «Oberst» der Miliz-Grad und mit «Korpskommandant» die Funktion gemeint waren. Ein Rekrut dient zudem während 145 Diensttagen am Stück nicht anders als ein

Durchdiener; danach hat er sechsmal 19 Diensttage verteilt auf mehrere Jahre zu leisten, wobei das dienstpflichtige Alter schon lange nicht mehr mit dem Berufsleben kongruent ist, hört doch die Dienstpflicht mit dem 30. Altersjahr auf, mit einer Nachfrist von 4 Jahren bei WK-Verzug, was 9 von 10 Angehörige der Armee betrifft, weil zivile und militärische Pflichten immer stärker kollidieren. Auch hier ist also das Milizprinzip verwässert und schon lange nicht mehr so wie das in patriotischen Reden gepredigt wird. Ich wage zu behaupten und kann es auch belegen, dass eine Durchdiener-Armee das Milizprinzip nicht ritzt. In meinem Vorschlag besteht die aktive Armee von 30'000 Angehörigen zu 60% aus herkömmlicher WK-Miliz und aus 40% Durchdienern. Meines Wissens gibt es ein einziges Rechtsgutachten über die Auslegung der Frage nach dem Milizprinzip, dasjenige von Herrn Prof. Dr. Dietrich Schindler. Herr Schindler, das muss man wissen, ist zwar ein hervorragender Jurist, hat aber keine militärische Erfahrung. Er hat festgehalten, dass eine zahlenmässige Definition der Anzahl Durchdiener nicht möglich sei, und dennoch einen Durchdieneranteil empfohlen, der nicht höher als 40 Prozent sein soll. Diese Schranke wurde nicht sehr intelligent umgesetzt, wird sie doch einzig auf Rekruten bezogen. Das wäre wie wenn man die Ärzteschwemme mit der Matur beheben wollte. Dies wurde parlamentarisch bei der Diskussion des Armeeleitbildes XXI im Nationalrat so festgesetzt – nicht etwa von den Linken, sondern von Bürgerlichen, die mehrheitlich aus dem Alpenkorps stammten. Da hat man das Kapitel 71 des SIPOL B von 2000 und den Antrag des Bundesrates zur MG-Revivion («Durchdiener nach Bedarf») sträflich missachtet. Fazit: Es gibt keinerlei rechtliche Begründung, wonach Durchdiener nicht auch Milizsoldaten wären.

**Fäh Paul:** (zu Ernst Hans-Ulrich) Wir haben das Gutachten Schindler anbegehrt, als der Nationalrat damals die allgemeine Dienstpflicht beriet. Ich gehe mit der diesbezüglichen Einschätzung Ihrerseits einig.

Hinsichtlich der Definition des Begriffes Miliz haben Sie zwei Kriterien genannt, wobei noch ein drittes zu nennen wäre: Die Miliz darf man nur in ausserordentlichen Lagen anwenden, wenn die Gefahr besteht, dass das zivile Leben zusammenzufallen droht. Ich unterstütze das Milizprin-



zip, wobei ich für eine Definition der Miliz plädiere, die der heutigen Gesellschaft entspricht. Wenn die Miliz nicht mehr den Anforderungen der Gesellschaft entspricht, wird sie von selber sterben.

**Ernst Hans-Ulrich:** (zu Fäh Paul). Unser prägendes Erlebnis ist der Zweite Weltkrieg; viele geltende Regelungen beruhen immer noch auf diesen als traumatisierend empfundenen Erfahrungen. Man muss sich aber vor Augen halten, dass die damalige Schweiz eine andere war als die heutige: Die Schweiz hatte nur etwa 4 Millionen Einwohner, statt heute rund 7,5 Millionen; 30 Prozent der Arbeitskräfte waren Landwirte. Bei einer solchen Struktur der Arbeitswelt konnte ein Bauernhof auch von der Familie durchgeschleppt werden. Der grösste Nachteil der Miliz ist, dass sie nicht nachhaltig sein kann und somit die Durchhaltefähigkeit nicht garantiert. Das haben wir im Zweiten Weltkrieg erlebt. Im Juni 1940 eroberte die Deutsche Wehrmacht völlig unerwartet Frankreich, worauf unsere Armee demobilisiert hat. Der Grund waren damals die militarisierten Pferde. Der Landesbestand belief sich im Jahre 1940 auf rund 100'000 Pferde, von welchen 50'000 Pferde Militärdienst leisteten. Da auch die Landwirtschaft damals hippomobil war, war es notwendig, die Pferde zu entlassen, da man sie für das Einbringen der Ernte benötigte. Die Armee hat zudem zu einem Zeitpunkt demobilisieren müssen, an dem sie am falschen Ort positioniert war, nämlich an der Limmat, während Guderian mit seinen Panzern beschäftigungslos vor Vallorbe und Genf auf französischem Boden bereit stand. Das war die mit Abstand gefährlichste Lage für die Schweiz. Die mehrfach beanspruchte Miliz hat schon damals nicht genügt, weil sie das schlicht nicht konnte. Seit 1940 hat sich die Arbeitswelt markant verändert. Bei den hoch spezialisierten Berufen, die wir heute in der Regel ausüben, kann die Arbeit nicht durch andere Familienmitglieder weitergeführt werden. Und die wenigsten üben von der Grundausbildung bis zur Pensionierung den gleichen Beruf aus. Wenn man zwischendurch einige Jahre als Zeitskader in der Armee dient, ist man deswegen nicht weniger Milizionär.

**Catrina Christian:** Meine Frage bezieht sich auf die strategische Führung. Die Entscheidungskompetenz liegt entweder direkt beim Bun-

desrat oder bei den Vorstehern der Departemente. Gremien wie der Sicherheitsausschuss oder die Lenkungsgruppe Sicherheit haben in letzter Konsequenz keine Entscheidungskompetenz. Wie soll angesichts des eher stark ausgeprägten Departementalismus unserer Bundesverwaltung eine strategische Führung konzipiert sein, die departementsübergreifend ausgestaltet wäre?

**Ernst Hans-Ulrich:** Die Armee hat immerhin einen Riesenfortschritt gemacht, indem sie seit 2004 – endlich! – eine hierarchische Spitze mit der Funktion des Chefs der Armee geschaffen hat. Dass diese Funktion nun von jenen, die auch sonst immer anderer Meinung sind, bekämpft wird, zeigt, dass es offenbar eine gute Entscheidung war. Viele Leute wissen nicht, dass angesichts des drohenden Weltkriegs, als damals üblicherweise Diplomaten im Frack formelle Kriegserklärungen überreichten, worauf die Bundesversammlung einberufen wird, die einen General wählen und Dringlichkeitsrecht erlassen muss, am 22. Juni 1939 die Funktion des Armeeeinspektors erfunden wurde. Dieses Bundesgesetz wurde verabschiedet, ist aber wegen des Aktivdienstes nicht in Kraft getreten, sodass man am 20. August 1945 wieder in den alten Trott der zwei Armeen gefallen ist, deren kollegiale Spitze durch zwei gleichrangige Chefs besetzt war. Zumindest innerhalb der Armee ist die Führungskompetenz heute besser. Wie bei anderen helvetischen Nationalheiligümern – wie SBB, PTT oder Swissair – dürfte man eigentlich annehmen, dass die Identität der Schweiz nicht verloren ging, nur weil diese Unternehmen heute nach modernen Massstäben strukturiert und geführt werden. Letztlich ist die Armee ein öffentlicher Dienstleistungsbetrieb und die «human resources» (das ist die Dienstpflicht der Miliz) sollten nach dem Verhältnismässigkeitsgebot der Bundesverfassung nicht überbeansprucht werden, nur weil wir es immer so gemacht haben.

**Fäh Paul:** Für den gesamtpolitischen Bereich gab es in der Schweiz nie eine zentrale Führungsstruktur. Der Bundespräsident hat nur gewisse Kompetenzen. Es stellt sich heute immer wieder Frage, ob es notwendig ist, einen departementsübergreifenden Stab zu bilden. Im Sicherheits-

politischen Bericht wird diese Frage zu beantworten sein. Welches sind Ihre Einschätzungen hierzu?

**Ernst Hans-Ulrich:** Es gibt den Sicherheitsausschuss des Bundesrates. Dieser sollte nicht gemäss Parteizugehörigkeit, sondern gemäss Ressorts besetzt werden. Diesem Sicherheitsausschuss ist ein Stab zugeordnet. Schliesslich sollen auch die Nachrichtendienste zusammengeführt werden. Dass wir für ausserordentliche Lagen auch sonst nicht so gut gerüstet sind, wurde jüngst wieder einmal sichtbar, weil wir kommunizieren müssen, dass wir mindestens ein Jahr brauchen, um eine Revision des Bankengesetzes durchzubringen, während Jersey das über Nacht tun konnte.

## Angehörter

Ernst Hans-Ulrich

*Fürsprecher, ehemaliger Generalsekretär EMD*

## Anhörende

Bölsterli Andreas,  
Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR

*Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz-  
direktorenkonferenz*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

## **Dr. Konrad Hummler, Geschäftsführender Teilhaber Wegelin & Co.**

Transkription der Stellungnahme vom 3. April 2009

**Hummler Konrad:** Persönlich befinde ich mich momentan nicht nur in der Funktion als Privatbankier, sondern auch als Präsident der Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers oder als Bankrat der Schweizerischen Nationalbank in einer ausserordentlichen Lage. Diese ausserordentliche Lage dauert erstaunlicherweise schon seit 18 Monaten, sodass ich mit Fug behaupten kann, dass ich an Krisen und Rückschläge und an die Wahrnehmung von Chancen gewöhnt bin. Ich bewege mich sozusagen aus dem finanzpolitischen Gefechtsstand, um mich in die Belange der schweizerischen Sicherheitspolitik hineinzudenken. Dabei versuche ich den gegenwärtigen Paradigmenwechsel in meine Überlegungen einzukleiden.

### **Was sind aus meiner Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5 bis 10 Jahre?**

Ich möchte zwischen vier Megatrends unterscheiden:

- a) Die Globalisierung und der relative Bedeutungsverlust des Territoriums und seiner Institutionen, die grösser werdenden Interdependenzen wirtschaftlicher Art und die bis vor kurzem praktisch lückenlose Sicherheit der internationalen Logistik hatten bis anhin eine positive Seite, weil sie weniger Anreize für die militärische Konfliktbewältigung boten. Aufgrund der Interdependenzen war nämlich der Preis für die Anwendung von Gewalt deutlich gestiegen, sodass der eigene Schaden den eigentlichen Nutzen überstiegen hätte. Die negative Seite dieses Trends ist die daraus resultierende hohe Anfälligkeit dieser neuen globalen Infrastruktur in Bezug auf gewaltsame Einflüsse oder Katastrophen infolge von

Naturgewalten. Piraterie oder Terrorismus werden durch die enge Vernetzung zu einem Weltthema. Ehrlicherweise muss man zugehen, dass die Globalisierung unter dem Schutzschirm der nur einen Schutzmacht gedeiht; das betrifft den Schutz der Verkehrswege auf Wasser und Luft und den Schutz der Kommunikation im Netz.

Als Folge dieser Wirtschaftskrise kann festgestellt werden, dass die Globalisierung zu einer Art Atemstillstand gekommen ist. Das Handelsungleichgewicht zwischen den USA und China ist eines der grossen Themen, das uns noch lange Zeit beschäftigen wird. Im Zuge der Veränderungen der letzten 20 Jahre werden sich auch die Machtverhältnisse auf der Welt verändern: Amerika wird beginnen zu sparen, während China das erste Mal mit Arbeitslosigkeit oder Produktionsausfällen in Berührung kommen wird. Europa hingegen wird weniger Investitionsgüter liefern können, worauf auch hier die Arbeitslosigkeit auf 10 bis 20 Prozent steigen wird. Das wird die Welt sehr nachhaltig prägen.

Im Zuge dieser Wirtschaftskrise kommt es auch zu einer Destabilisierung bestimmter Staaten, was schon im Gange ist, da die Verschuldung von einigen Staaten innerhalb von 12 Monaten um bis zu 40 Prozent angestiegen ist. Die Kreditwürdigkeit von Staaten sinkt, sodass der Staat als letztinstanzlicher Schuldner gar in Frage gestellt ist. Es ist zu überlegen, wie territoriale Entitäten unter Stress jetzt und in Zukunft reagieren werden.

Diese Entwicklungen betreffen auch Europa. Innerhalb des Euro-Raumes sind es Italien, Griechenland, Portugal, Spanien und Irland, die in grosser finanzieller Bedrängnis sind und de facto in diesem Jahr eigentlich zahlungsunfähig würden, wenn nicht entsprechende Pakete beschlossen werden. Für die EU stellt sich die grosse Frage, wie sie mit diesem Umstand umgeht. Gleichzeitig steht man vor einem Finanzierungsproblem für die osteuropäischen Staaten, die auch in grösster finanzieller Bedrängnis sind. Die Finanzierung des IMF geht in die Richtung, diese Entwicklung zu

entschärfen; ob aber die 500 Milliarden ausreichen werden, wage ich zu bezweifeln.

Hieraus ist die Wahrscheinlichkeit abzuleiten, dass sich Staaten und auch Bündnisse destabilisieren könnten. Der Trend des globalen Austausches ist sehr stark infrage gestellt.

- b) Im sicherheitspolitischen Bereich hat sich eine Entpolarisierung ergeben. Das ist natürlich auf die Folgen der Wende von 1989 zurückzuführen, da nur noch *eine* wirkliche Militärmacht übrig geblieben ist. Das Machtgefüge präsentiert sich demnach eher als Pyramide, an deren Spitze die USA sind, während Bündnisse oder andere Nationen eine untergeordnete Rolle spielen. Es stellt sich – nicht zuletzt nach der herrschenden Finanz- und Wirtschaftskrise – die Frage, ob die USA weiterhin eine Vormachtstellung einnehmen wird. Meines Erachtens ist die Rolle der USA durch die Stählung ihrer Fähigkeiten auf den internationalen Kriegsschauplätzen gestärkt worden; die USA sind die einzige Militärmacht, die in den letzten Jahren Krieg geführt hat und deshalb auch fähig ist, mit schwierigen Kriegsschauplätzen umzugehen.

China wird seinen Machtanspruch verdeutlichen. China möchte eine Weltwährung etablieren, möchte mehr Einfluss haben im IMF. Die Zeit wird zeigen, ob sich China zu einem zweiten Machtpol hinaufschwingen kann.

Weil die Volkswirtschaft von Russland etwas einseitig ausgerichtet ist und die Rohstoffpreise gesunken sind, ist Russland zurückgeworfen worden. Wenn nun Europa oder der IMF in Osteuropa versagen würden, wäre es nicht unmöglich, dass Russland in diesen Gebieten wieder an Einfluss gewinnen könnte.

Aufgrund des finanziellen Engpasses, der durch das Versagen des Finanzsystems geschaffen worden ist, muss man nach dem Verlust des finanziellen Handlungsspielraumes in den westlichen Nationen fragen. Europa ist finanzpolitisch arg am Anschlag, weil das demographische Problem nicht gelöst ist; die demographische

Zeitbombe tickt, weil es ausser in den Niederlanden, in Grossbritannien, in Norwegen und in der Schweiz kaum angespartes Alterskapital gibt. Das wird seine Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik haben.

- c) Der mentale Bedeutungsverlust von sicherheitspolitischen Belangen im Denken des westlichen Menschen ist ebenfalls ein zu nennender Megatrend. Kennedy hat einmal gesagt, dass man sich nicht fragen solle, was man vom Land verlangen, sondern was man für das Land leisten könne. Dieses Denken – das müssen wir zugeben – hat sich verflüchtigt. Der Bürger auf der Strasse nimmt Sicherheit einfach als Dienstleistung entgegen; keiner denkt daran, auch seinen Beitrag zu leisten. Zudem ist vor allem bei der Jugend eine Tendenz hin zu unkontrollierter Gewalttätigkeit feststellbar.

In der Schweiz sind wir in der interessanten Situation, dass wir zwar eine Milizarmee haben, aber nicht in der Lage sind, aufzufangen, dass Gewalt und Machtmittel betätigt werden; das war früher mit Sicherheit der Fall. In diesem Zusammenhang muss man einbeziehen, dass im Zuge einer steigenden Arbeitslosigkeit die Bereitschaft zu Gewalteruptionen deutlich ansteigt. Ich habe letzten Dienstag in Berlin am Brandenburger Tor mit einem deutschen Politiker bei einem Essen unter anderem darüber diskutiert, ob man an diesem Platz künftig nicht mehr sitzen könne, weil Unruhen stattfinden würden. Die Hinwendung zu Gewaltexzessen könnte jedenfalls zu einem innenpolitischen Problem werden.

- d) In den letzten Jahren hat eine Verpolizeichung des Militärischen stattgefunden. Damit hat man sich abgekehrt von absolut zu verrichtenden Aufträgen wie Vernichten, Sperren, Halten; man wendet sich hin zu Aufträgen wie In-Schach-Halten, kontrolliert Zulassen, Abhalten. Die Einsätze werden hierauf viel komplexer, was sich bis fast auf die Stufe des Wehrmannes auswirkt.

Zudem erhöht sich die mediale Wirksamkeit aller Aktionen in sicherheitspolitischen Belangen und auch die Verluste und das Risiko werden stetig mehr problematisiert. Es herrscht mittler-

weile eine Asymmetrie zulasten konventioneller Kräfte gegenüber radikalen Extremisten, die keine Rücksicht nehmen müssen. Das Sicherheitsorgan eines westlichen Staates muss immer aufpassen und bedacht vorgehen, während der Extremist ohne Rücksicht auf Verluste absolut handeln kann. Hinter dieser Entwicklung steckt letztlich eine fast philosophische Frage im Zusammenhang mit dem *clash of cultures*: Wir als Aufgeklärte, fähig zu relativieren, stehen dem unaufgeklärten Denken gegenüber. Diese Auseinandersetzung ist noch nicht aufgelöst. Wir laufen also Gefahr, dass die Aufklärung als Prinzip eigentlich in Frage gestellt wird. Ich beobachte jedenfalls Trends in der europäischen oder amerikanischen Intelligenz, die zu absoluten Ansichten neigen. In einer Auseinandersetzung mit einem bekannten deutschen Philosophen über dessen Äusserungen, jetzt brauche es starke Männer, musste ich aufhorchen. Wenn ein deutscher Philosoph, der in keiner Weise verdächtig ist, bestimmte Dinge zu denken, über starke Männer spricht und über das Ende des Laisser-faire, lässt dies aufhorchen.

### **Was verstehe ich unter Sicherheitspolitik?**

Darunter verstehe ich die Gesamtheit der vom Staat induzierten Massnahmen zur Vorbeugung, Bewältigung und Überwindung der Folgen von Risiken, die sich aus der kollektiven Anwendung von Gewalt ergeben.

In diesem Sinne kann ich ausschliessen, dass permanente Botschaftsbewachungen zum Aufgabenspektrum der Armee gehören.

### **Was sind die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihre Einwohner in den nächsten 5 bis 15 Jahren?**

- a) Die Fragestellung differenziert zwischen den gefährlichsten und den wahrscheinlichsten Gefahren. Trotz allem muss als *gefährlichste* Bedrohung die bewaffnete Auseinandersetzung auf unserem Kontinent angesehen werden.



- b) Als weitere gefährliche Bedrohung sehe ich den Missbrauch unseres Territoriums für die Auslösung von Bedrohung für unser Land oder für Bedrohung, die von unserem Land ausgeht. Wir haben eine Anzahl von Einrichtungen, die potentiell zu einer Gefahr werden könnten. Wir haben Staudämme, AKWs, Chemiefabriken, wir sind Konferenzort für die Welt, wir haben für den Kontinent wichtige Netzwerke wie jene des Verkehrs, der Energie oder der Kommunikation. Wenn man also zu wenig tut für die glaubwürdige Wahrnehmung von sicherheitspolitischen Massnahmen, besteht auch die Gefahr der Ersatzvornahme.
- c) Als drittgefährlichste Bedrohung sehe ich den Verlust der Qualitäten einer offenen Gesellschaft durch den sukzessiven Souveränitätsverlust des Bürgers als Folge von diffuser Gewalt wie derjenigen von Terrorismus, Drogenmafias, organisierter Kriminalität usw. Die Auseinandersetzung um den biometrischen Pass zeigt exemplarisch, dass man abwägen muss, ob man Einschränkungen der Souveränität hinnehmen möchte. Da es sich hierbei um einen kontinuierlichen Gewöhnungsprozess handelt, sind diese Entwicklungen besonders gefährlich.
- d) Die Auswirkungen von wenn auch entfernten lokalen Konflikten sehe ich ebenfalls als gefährliche Bedrohung an. Es kann sein, dass wir kollateralen Schaden erleiden, beispielsweise weil ein nuklearer Vorfall im Ausland oder in einem Krisengebiet auch unseren Himmel und unseren Regen verseucht.

### **Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz?**

- a) Es gilt, die gegenwärtigen und künftigen Risiken, die Schaden durch die Anwendung von kollektiver Gewalt nach sich ziehen können, zu minimieren. Das ist ein relatives Ziel, das in Konkurrenz zu anderen Staatsaufgaben steht. Bezüglich der Minimierung von Risiken stellt sich nämlich die Frage, wie weit man gehen will.

- b) Wir müssen dafür sorgen, dass von unserem Land keine Gefährdungen ausgehen; das im weitest verstandenen Sinne.
- c) Wir sollten einen unserem Selbstverständnis entsprechenden sinnvollen Beitrag zur internationalen Friedensförderung leisten. Dieser Beitrag sollte so ausgestaltet sein, dass er von der Bevölkerung mitgetragen werden kann.

### **Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)?**

Geht man von einem Ganzen der möglichen Aufgaben im Zusammenhang mit Sicherheit aus, muss man wahrscheinlich zugeben, dass es einen Teil dieser Aufgaben gibt, bei dem man feststellen muss, dass wir technisch und/oder finanziell nicht in der Lage sind, diese zu erfüllen. In diesem Bereich können wir entweder Trittbrettfahrer sein oder uns in irgendeiner Weise mit den entsprechenden Leistungserbringern arrangieren.

Einen zweiten Bereich der Aufgaben wird man nur in Kooperation mit Partnern bewältigen können, z.B. die Luftraumüberwachung über den Alpen oder die Abwehr von Cruise Missiles aus dem Maghreb.

Ein dritter Bereich sind die Aufgaben, die man entweder selber oder in Kooperation bewältigen kann. Hier gilt es, die Vor- und Nachteile zu gewichten.

Es gibt aber auch einen Bereich, der Aufgaben umfasst, die wir absolut zwingend selber bewältigen können müssen. Es wären also Bereiche zu definieren, die wir nicht aus der Hand geben wollen.

Das Problem ist nun, dass die vorhandenen Sicherheitsorgane einerseits teilweise ausserhalb des tatsächlich sicherheitsrelevanten Bereichs tätig sind – denkt man beispielsweise an Pistendienste usw. –, und dass andererseits nicht alle relevanten Bereiche abgedeckt werden. Es wäre also zu definieren, in welchen der vier Bereiche Sicherheitsbedürfnisse gehören; zudem wäre zu definieren, mit welchem Organ dieses Bedürfnis befriedigt werden kann. Es liegt auf der Hand, dass die Armee wohl nur im dritten und vierten Bereich zum Einsatz kommt. Als Prämisse

müsste jedenfalls gelten, dass das, was man selber erledigen kann, den Vorrang hat.

## **Stellenwert der Neutralität**

Bei allem Wert des Neutralitätsgedankens bezüglich unseres Selbstverständnisses müssen wir die sicherheitspolitischen Realitäten doch auch berücksichtigen. Durch die Definition dessen, was wir selber leisten können, um die Sicherheitsbedürfnisse zu stillen, ergibt sich, in welchen Bereichen wir eine Zusammenarbeit suchen müssen. Die Frage ist dann, ob wir die passenden Partner finden. Es handelt sich hierbei um eine auch aussenpolitische Frage. Die Neutralitätsfrage wird in Richtung einer technokratischen Auslegung der Neutralität zu entschärfen sein.

Wenn man über Auslandseinsätze spricht, müsste man vielleicht ein bisschen Fantasie aufbringen. Offensichtlich ist die momentane Situation nicht für alle befriedigend. Gäbe es nicht auch Möglichkeiten, schweizspezifische Kompetenzen einzubringen? Weshalb ist beispielsweise das Prinzip einer Schweizer Garde, das wesentlich zum Ansehen unseres Landes beiträgt, nicht auf ein allgemeineres Niveau gestellt worden? Es wäre ja nicht abwegig, dass gewisse supranationale Körperschaften ein sicherheitspolitisches Bedürfnis hätten in Bezug auf Personenschutz, das nicht von CIA-Agenten erfüllt werden sollte. Das wäre eine Form eines Auslandseinsatzes, die vielleicht als Ansatz weitergedacht werden könnte.

## **Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

Aus dem Gesagten geht das hervor: Die Armee muss in der Lage sein, der kollektiven Gewaltanwendung entgegenzutreten zu können. Ich bin ein Freund der Bereitschaft und nicht ein Freund einer über Jahre sich erstreckenden Mobilisierung. Ich bin der Ansicht, dass die Armee im Bereich von nicht-kollektiver Gewaltanwendung oder bei niederschwelliger Gewalt nicht eingesetzt werden sollte; hierbei handelt es sich um polizeiliche Aufgaben.

Bezüglich der allgemeinen Wehrpflicht bin ich der Ansicht, dass die Option einer vergüteten, freiwilligen Miliz überdacht werden sollte. Es ist jedenfalls hochproblematisch, wenn nur 50 Prozent der Schweizer ihre Wehrpflicht leisten. Bei einer freiwilligen Miliz könnten beispielsweise auch die Secondos eingezogen werden; denn die Armee ist durchaus ein wichtiger Integrationsfaktor.

## Diskussion

**Catrina Christian:** In den grossen Zügen haben wir stets die Linie verfolgt, dass die Sicherheitspolitik die Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung von kollektiven Gewaltanwendungen im Fokus haben soll. Würde das aber bedeuten, dass man die alltägliche Polizeiarbeit nicht in die Sicherheitspolitik integrieren soll?

**Hummler Konrad:** Die Polizei sollte möglichst bürgernah organisiert sein. Ansonsten wird sie zu einem Instrument, das vom Bürger nicht verstanden und gar abgelehnt wird. Mir ist daher das Konzept, dass die kantonalen Polizeikorps bürgernah sind, sympathisch. Das bedeutet nicht, dass man diese Korps für grössere Übungen nicht zusammenziehen könnte. Im Armeestab haben wir viel über die Organisationsform der Carabinieri gesprochen. Würden wir diesen Weg aber gehen, bestünde die Gefahr, dass wir schleichend die offene Gesellschaft aufgeben würden. Die offene Gesellschaft lebt unter anderem davon, dass man die Sicherheitsorgane kennt. Obschon ich weiss, dass die Abgrenzungsprobleme gross sind, würde ich für eine Trennung dieser Bereiche plädieren.

**Greminger Thomas:** Als eine der nationalen sicherheitspolitischen Interessen definieren Sie unter anderem den Beitrag bei Einsätzen der internationalen Friedensförderung. Sie haben aber nachgeschoben, dass ein solcher Beitrag von der Bevölkerung akzeptiert sein müsste. Wir wissen, dass diese Akzeptanz nicht vom Himmel fällt. Wie kann man also die kommunikative Herausforderung meistern, diese Akzeptanz herzustellen?

Ich bin sehr einverstanden mit Ihnen, dass man Fantasie walten lassen sollte, wenn es darum geht, den schweizerischen Beitrag für Auslandseinsätze zu definieren. Es gibt vielfältige Ansätze gerade im Bereich der zivilmilitärischen Zusammenarbeit. Man muss aber berücksichtigen, dass es sich hierbei um nachfrageorientiertes und nicht um ein angebotsorientiertes Vorgehen handelt.

**Hummler Konrad:** Die Schweizer Garde genießt eine hohe Akzeptanz; es handelt sich hierbei aber auch um einen Einsatz von Schweizern im Ausland. Weshalb ist das eine akzeptiert und das andere weniger? Ich bin der Ansicht, dass die Übergeordnetheit des Ziels einen wesentlichen Teil der Akzeptanz generiert. Gäbe es also nicht ähnlich übergeordnete Ziele für die Armee, die sich beispielsweise in der Bereitstellung eines Spitalregimentes umsetzen liessen? Ich bezweifle jedenfalls, dass das Andocken an «fremde» Missionen Akzeptanz schaffen kann; es wäre wichtig, dass man sich ein übergeordnetes Ziel gibt. Natürlich handelt es sich hierbei um ein nachfrageorientiertes Gebiet. Aus meiner beruflichen Erfahrung kann ich Ihnen aber sagen, dass ich die wesentlichen Fortschritte dann erzielt habe, wenn ich eine Nachfrage geschaffen habe.

**Zwahlen Pedro:** Meine Frage bezieht sich auf Ihre Einteilung der Aufgaben im Bereich der Sicherheitspolitik. Gäbe es im äusseren Bereich nicht auch Kooperationen, die uns gerade helfen könnten, eine Kompetenz aufzubauen, um in inneren Bereichen autonom handeln zu können? Es gibt ja sicherheitspolitische Aufgaben im internationalen Umfeld, die wir a priori nicht selbstständig bewältigen können, wobei der Verbund mit Partnern es uns ermöglichen könnte, diese Kompetenz aufzubauen.

**Hummler Konrad:** Dieser Möglichkeit würde ich mich nicht verschliessen. Es gibt jedenfalls einen Punkt, der heikel ist, weil man Abhängigkeiten schafft. Ein GPS-gesteuerter Soldat ist eigentlich von den USA abhängig. Hieraus ersehen Sie exemplarisch die Grenzen und die Problematik von Zusammenarbeit. Wenn aber glaubwürdig nachgewiesen wird, dass es zur Erfüllung von autonom zu erfüllenden Aufgaben nützlich ist, dass man mit anderen zusammenarbeitet, muss man diese Zusammenarbeit

unbedingt suchen. Voraussetzung ist aber, dass man vorgängig definiert, welche Bereiche man selber erfüllen möchte und welche im Verbund. Wenn dies klar ist, ist auch die Bereitschaft grösser. Bis anhin hat man immer behauptet, dass man alle Bereiche autonom bewältigen wolle oder könne – was nicht stimmt –, und hat dennoch Kooperationen gesucht. Ein Problem der Sicherheitspolitik besteht sicherlich auch darin, dass man befürchtet, es gebe eine doppelte Agenda.

**Vež Jean-Luc:** Sind Sie der Ansicht, dass bei der heutigen Situation die Mittelallokation die richtige ist? Wo würden Sie die Prioritäten setzen im Zusammenhang mit der zukünftigen Allokation der finanziellen Mittel?

**Hummler Konrad:** Vorbemerkend möchte ich festhalten, dass die Mittel immer zu knapp bemessen sind. Aus diesem Grund ist die Allokation der Mittel das Entscheidende.

Aus meinen Erfahrungen der letzten zwei Jahre im wirtschaftlichen Bereich schöpfend, kann ich sagen, dass eines der grossen Probleme war, dass man sich nicht genügend auf den gefährlichsten Fall eingestellt hat; man hatte sich vielmehr auf die Bewältigung einer relativen Normalität eingestellt. So waren die Eigenmittel darauf ausgerichtet, dass alles immer funktioniert. Die knappe Ressource Eigenkapital hat man gar auf ein schliesslich gefährliches Mass reduziert; man hat sich mit den Modellen von Basel II nicht auf den gefährlichsten Fall ausgerichtet. In Analogie zu diesen Erfahrungen würde ich folgende Mittelallokation vorschlagen: Schwergewichtig sollte man sich auf die Bewältigung der gefährlichsten Bedrohung ausrichten, wobei man auch ein Gewicht auf die Bewältigung der normalen Lage legen sollte. Was dazwischen liegt, würde ich eher vernachlässigen. Dieser Ansatz weicht von den üblichen Risiko-Schemata, wie sie auch in der Wirtschaft verwendet werden, ab. Auch dort konzentriert man relativ viele Mittel auf die relativ wahrscheinlichen, wenn auch nicht sehr gefährlichen Risiken. Ich bin der Ansicht, dass man die oben erwähnte Dualität anstreben müsste.

**Fäh Paul:** Ich gehe mit Ihnen einig, dass eine klare Definition der Sicherheitspolitik notwendig ist, weil ansonsten die Kompetenzen und letztlich

auch die Mittel nicht zuteilbar sind. Ich gehe davon aus, dass Sie auch Gewalt, die nicht direkt von Menschen ausgeübt wird, also Naturgefahren, als Bedrohungen, welchen mit der Sicherheitspolitik begegnet werden muss, ansehen.

**Hummler Konrad:** Es macht sicherlich Sinn, auch diese Form von Gefahren mit der Sicherheitspolitik zu berücksichtigen. Es ist zudem ganz wesentlich, dass wir die Fähigkeit nicht verlieren, auf beispielsweise Naturgefahren reagieren zu können. In diesem Zusammenhang möchte ich auch den Einsatz des Zivilschutzes erwähnen, der diesbezüglich wertvolle Dienste leistet.

**Schneeberger Roger:** Sie haben die Gefahr zunehmender Gewaltexzesse im Landesinnern angesprochen. Würden Sie vor diesem Hintergrund auf die USIS-Entscheidung zurückkommen, die zivilen Polizeikräfte auf die normale Lage auszurichten?

**Hummler Konrad:** Der Einsatz im Innern ist eine der ganz schwierigen Fragen innerhalb der Armeediskussion in der Schweiz. Weil ich diese Gewaltexzesse der eher niederschweligen Gewaltkategorie zuordnen würde, würde ich deren Bewältigung der Polizei überlassen. Wenn man diese Aufgabe auf die Armee überwälzen würde, käme es unter Umständen zur Situation, dass Bürger auf Bürger schießen müssten. Das dürfen wir in unserem Land nicht zulassen.

**Catrina Christian:** Sehen Sie mittel- und längerfristig die Gefahr, dass aufgrund der Verschlechterung der Finanz- und Wirtschaftslage die eher niedere Wahrscheinlichkeit kollektiver Gewaltanwendung in West- und Mitteleuropa steigen könnte?

**Hummler Konrad:** Ich möchte nicht Prophet spielen; mit Blick auf die Geschichte muss man aber feststellen, dass diese Korrelation besteht. Eine Krise von Staaten kann oft zu einer Krise zwischen Staaten führen.

Es wird sich entscheiden, ob das Prinzip der Globalisierung, sich auszutauschen, stärker ist, als das Prinzip der jetzt sich abzeichnenden

Rückbesinnung auf das Territoriale. Es sind klare protektionistische Tendenzen erkennbar, auch das Einschliessen der G-20 absurderweise auf die Schweiz und nicht auf beispielsweise Hongkong lässt solche Tendenzen klar erkennen. Dass solche Tendenzen zu einem groben Konflikt ausarten, ist zwar nicht gut vorstellbar; man sollte sie allerdings als gefährlichste Variante in die Überlegungen einbeziehen. Man muss jedenfalls bedenken, dass sich Europa, wenn es sich um Italien und andere südeuropäische Staaten kümmert, nicht um Osteuropa kümmern kann; wer dann der Retter von Osteuropa sein wird, ist relativ naheliegend. Das würde das Ende der Flächenausdehnung der EU bedeuten. Welche Folgen das haben würde, ist eine andere Frage.

### Angehörter

Hummler Konrad, Dr. *Geschäftsführender Teilhaber Wegelin & Co.  
Privatbankiers, St. Gallen*

### Anhörende

Catrina Christian,  
Botschafter Dr. *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Fäh Paul, a NR *Politischer Berater, Militär- und Zivilschutz-  
direktorenkonferenz*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr. *Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Schneeberger Roger *Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Veiz Jean-Luc, Dr. *Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

Zwahlen Pedro *Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*



# Dr. Bruno Lezzi, ehemaliger Inlandredaktor Neue Zürcher Zeitung

Schriftliche Stellungnahme vom 3. April 2009

## Sicherheitspolitik in Zeiten der Unsicherheit (Überlegungen zu Armeefragen in einem neuen Sicherheitsbericht)

### 1. Einleitung

Von einem neuen Sicherheitsbericht werden zurzeit wahre Wunder erwartet. Gemäss weit verbreiteten Vorstellungen soll dieses Dokument nicht nur über die richtige Strategie der Schweiz, sondern auch über Aufgaben und Rolle der Armee Aufschluss geben können. Grund für solche Hoffnungen sind unter anderem nicht zuletzt die Erfahrungen, die mit dem Sicherheitspolitischen Bericht von 1973 gemacht wurden.

Auf Grund der Bedrohungslage im Kalten Krieg war das Aufgabenspektrum des staatlichen Instrumentariums für die Sicherheitsvorsorge verhältnismässig einfach zu definieren. Die klare Systematik der damaligen **«Strategischen Fälle»** erweckte zudem den Eindruck, strategische Entscheidungsfindung und strategisches Handeln liessen sich in ein einfaches System von Eskalationsstufen einfügen. Und die Konzeption der **Dissuasion** wies der Armee eine plausible Rolle zu, auch wenn die aussenpolitischen Konsequenzen einer mögliche nuklearen Auseinandersetzung mit zu wenig Tiefgang ins sicherheitspolitische Kalkül miteinbezogen worden waren. In unzähligen Übungen auf der Ebene der Gesamtverteidigung und bei der Truppe wurden die damals gültigen Grundsätze mit grossem methodisch-didaktischem Aufwand unentwegt eingetrichtert.

Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die 1973 publizierte Konzeption der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft auch heute noch nachwirkt. Die Armeeaufträge, insbesondere die **intellektuell unscharfen Begriffe** «Existenzsicherung» und «Raumsicherung», die überdies von nicht wenigen Personen fälschlicherweise als sequenzielle Abfolge

verstanden werden, können ihre Anlehnung an die alten «Strategischen Fälle» nicht verbergen. In einer Zeit, in der die Konturen möglicher Konflikte in Europa kaum zu erkennen sind und Sicherheitspolitik in einem umfassenden Sinne verstanden wird, lässt sich eine solche Systematik nicht mehr aufrechterhalten.

So gesehen müssen auch die hohen Erwartungen in einen neuen Sicherheitsbericht erheblich gedämpft werden. Ein solcher kann zwar Gefahren und Risiken, wie sie bereits im Sicherheitsbericht 2000 beschrieben sind, noch schärfer und präziser fassen. Aber auch daraus werden sich wohl **keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse** ableiten lassen, die es erlauben würden, nicht zuletzt der Armee eine klarer umrissene Rolle als heute zuzumessen; dies umso weniger, als der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation zurzeit noch sehr enge Grenzen gesetzt sind.

Der Sicherheitsbericht definiert zwar das **Zusammenspiel der verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente** aufgrund staatspolitischer Maximen. Er kann aber nicht, wie zuweilen erwartet wird, strategisches Denken und Handeln in Ereignisfällen vorwegnehmen. Auch mit dem jetzt noch gültigen Bericht wäre es durchaus möglich, beispielsweise in der auf die lange Bank geschobenen Piratenfrage eine klare, auf den staatspolitischen Interessen der Schweiz fussende Strategie zu formulieren – wenn der politische Wille dafür vorhanden wäre. Und wenn man im Übrigen den Grundsatz anerkennt, wonach die Armee eine langfristige Investition in die Sicherheit der Schweiz ist, braucht es auch für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge keinen neuen Sicherheitspolitischen Bericht.

**Strategie als Brücke zwischen Politik und operativem aussenpolitischen und militärischem Handeln** ist eine Kunst, die nicht durch zu viele im voraus festgelegte Grundsätze behindert werden sollte. In diesem Sinne wäre es nicht zweckmässig, sicherheitspolitische Grundsätze durch das Parlament beschliessen zu lassen. Man würde sich so nur auf einen sehr simplen gemeinsamen Nenner einigen können.

Über die Bedrohungen – das **Risiko- und Gefahrenspektrum** – ist praktisch alles gesagt worden, was zu sagen ist. Dies zeigen jüngste ausländische Konzeptionen wie beispielsweise das französische sicherheits- und

verteidigungspolitische Weissbuch. Und auch eine kürzlich erschienene Studie des Joint Forces Command über das Umfeld, in dem die amerikanischen Streitkräfte künftig operieren sollen, umreiss den gesamten, heute sichtbaren Kontext – von der Möglichkeit grosser Auseinandersetzungen im arabischen und asiatischen Raum über die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln, Terrorismus, organisierte Kriminalität und Energiesicherheit bis hin zu Cyberattacken. Interessant ist in diesem Zusammenhang die hohe Bedeutung, die den sicherheitspolitischen Konsequenzen der **Klimaveränderung** zugemessen wird – sogar in amerikanischen Vorschriften für die operative Führung der Streitkräfte. Gerade mit Blick auf durch Umfeldbedingungen ausgelöste Migrationen mit möglichen direkten Auswirkungen auf die Schweiz verdient die Klimafrage einen wichtigen Platz in einem neuen Sicherheitsbericht.

Vor diesem Hintergrund geht es für die Schweiz im Grunde genommen vorab darum, die **Widerstandsfähigkeit von Staat und Gesellschaft** zu stärken, wie dies nicht zuletzt auch in jüngsten britischen sicherheitspolitischen Dokumenten postuliert wird.

## 2. Aufgaben und Rolle der Armee

Alle bis jetzt verfassten Sicherheitsberichte stellten eine wichtige Grundlage für den Ausbau und für Reformen der Armee dar. Und das wird auch dieses Mal wieder der Fall sein. Angesichts der nach wie vor **hohen Bedeutung des militärischen Instruments** konzentrieren sich die folgenden Gedanken im Wesentlichen auf die Verteidigungspolitik:

**Grundsätzlich** wird man nicht darum herumkommen, Armeefragen künftig vermehrt in einen **europäischen Gesamtzusammenhang** einzubetten. Es ist nämlich erstaunlich, dass beispielsweise die 2003 veröffentlichte **Europäische Sicherheitsstrategie** keinen Eingang in die militärpolitischen Debatten im Parlament gefunden hat. Sicherheits- und Militärpolitik wurden und werden nach wie vor weitgehend unter einem begrenzten **nationalen Blickwinkel** betrachtet. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass gewisse Einsatzkonzepte sich wohl an ausländischen Vorstellungen orientieren, dass aber der internationale Rahmen,

in welchem solche zum Tragen kommen könnten, zu wenig in Rechnung gestellt wird. So stehen beispielsweise Übungen für **Operationen zur Raumsicherung** auf einem hohen taktischen und technischen Niveau. Ihnen liegen aber zumeist Lagen zugrunde, wie sie in Afghanistan und im Irak zu beobachten sind. Mit Aktionen paramilitärischer Verbände wird die Schweiz jedoch wohl kaum je konfrontiert sein.

In der Schweiz geht es vielmehr darum, Truppen, die für **subsidiäre Sicherungsaufträge** eingesetzt werden, für die spezifischen zivil-militärischen Kooperationsformen zu schulen und sie mit den komplexen gesellschaftspolitischen Bedingungen militärischer Tätigkeit zu sensibilisieren. In diesem Lichte betrachtet ist eine Beurteilung von General George Casey, des Stabschefs der US Army, von Interesse: Kürzlich erklärte dieser Offizier, der die multinationalen Streitkräfte im Irak geführt hatte, dass er immer geglaubt habe, dass die Ausbildung für den Kampf die beste Voraussetzung sei, um auch in **Stabilisierungsoperationen** bestehen zu können. Nach seinen im Irak gewonnenen Erfahrungen sei er nicht mehr sicher, ob dies stimme, denn diese Aufgaben lägen auf einer ganz anderen Ebene und verlangten nach entsprechend anderen Fähigkeiten.

Solche Überlegungen müssten auch in der Schweiz vertieft analysiert werden. In den früheren Territorialregimentern verfügt man über Verbände, die auf Aufgaben im Inneren zugeschnitten waren. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es nicht zweckmässig wäre, eine **Polizeireserve des Bundes** zu schaffen. Kern einer solchen könnte beispielsweise die Militärische Sicherheit bilden.

In den Augen mancher Politiker und Offiziere soll der neue Sicherheitsbericht auch Klarheit über Doktrin, Organisation und Ausrüstung geben. Angesichts der in Europa herrschenden strategischen Lage sind Voraussagen über eine allfällige militärische Auseinandersetzung mit konventionellen Mitteln schlicht und einfach nicht möglich. In diesem Sinne äussern sich auch jüngere und jüngste ausländische Sicherheitskonzeptionen wie beispielsweise das neue französische Weissbuch. Wer heute eine klare Einsatzdoktrin und ebenso klare Aufträge für die Verteidigung des Landes verlangt, geht von **vorgefassten Meinungen** aus oder orientiert sich an Kriegsbildern der Vergangenheit. **Eine konventionelle**

## **Bedrohung, auf die man sich einstellen müsste, ist auf absehbare Zeit unwahrscheinlich.**

Während man sich im Kalten Krieg auf einen Gegner ausrichten konnte, dessen Angriffsverfahren, Gliederung und Bewaffnung bekannt waren und entsprechende Planungen erlaubten, ist dies heute nicht der Fall. Denn **für realistische Szenarien fehlen die Grundlagen**. Wer zurzeit hohen Verantwortungsträgern in EU und NATO erklärt, dass die Schweizerische Volkspartei Vorkehrungen gegen Überraschungsschläge verlange, löst nur Kopfschütteln aus. Auch wenn gewisse Militärexperten davon ausgehen, dass künftige militärische Konflikte eine **Mischform zwischen konventionellen und asymmetrischen Einsatzverfahren** darstellen könnten, sind Voraussagen über deren Charakter gegenwärtig nicht zu machen. In diesem Sinne ist es auch wenig zweckmässig, wie dies allerdings bereits geschehen ist, eine mögliche Doktrin festzulegen und bis in alle Details in Führungsvorschriften zu fassen.

Die Doktrin ist zwar wichtig, wichtiger aber ist die Fähigkeit, sich rasch **an unvorhergesehene Lagen anpassen** zu können, wie dies die USA mit ihren neuen Reglementen für die Operationsführung in jüngster Zeit getan haben. General James Mattis, Befehlshaber des Joint Forces Command und des Allied Command Transformation, das unter anderem für die längerfristige Verteidigungs- und Beschaffungsplanung der NATO zuständig ist, erklärte kürzlich, dass er in all den Jahren, in denen er Dienst geleistet habe, vorab gelernt habe, der Improvisationsgabe höchste Bedeutung zuzumessen. Wer jetzt schon alle möglichen Fälle antizipieren möchte, allerdings ohne dabei über die nötigen Parameter im Bild zu sein, vergibt sich die Chance, gegebenenfalls improvisieren zu können.

Über **Natur und Charakter des Krieges** ist in der Schweiz in den letzten Jahren viel zu wenig nachgedacht worden. Doktrin und Struktur der Armee werden deshalb – etwas pointiert formuliert – weniger durch grosse Leitlinien, als vielmehr durch systemimmanente Auflagen und waffentechnische Überlegungen bestimmt. Während beispielsweise in den USA die bisher allzu starke Fokussierung auf hochtechnologische Aufklärungs-, Kommunikations- und Führungssysteme starker fachlicher Kritik ausgesetzt wird, ist die Schweiz daran, solche Systeme einzu-

führen, ohne sich Rechenschaft zu geben, dass diese ihren Wert erst in klassischen konventionellen Operationen entfalten.

### 3. Beteiligung an multinationalen Friedensoperationen (Exkurs)

Während die Anstrengungen des Verteidigungsdepartements (VBS) und der Kantone für eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit im Innern vorangetrieben wurden und sichtbare Resultate zeitigten, bleibt **die Friedensunterstützung mit militärischen Mitteln immer noch im Schatten**. Die Verweigerung des Kaufs von Transportflugzeugen im Parlament und der auf die lange Bank geschobene Aufbau zusätzlicher personeller Kapazitäten für Auslandseinsätze zeigten deutlich, dass der Grundsatz «Sicherheit durch Kooperation» noch keineswegs verinnerlicht war. Überdies tragen auch die **gesetzlichen Grundlagen** den veränderten Einsatzbedingungen in Krisenregionen schon seit längerem nicht mehr Rechnung. Das Verbot, an robusteren Aktionen – an begrenzten Kampfhandlungen – zur Bereinigung von kritischen Situationen in Operationen zur Stabilisierung von Krisenherden teilzunehmen, macht es für die Schweiz praktisch unmöglich, überhaupt noch irgendwo mitzuwirken.

Und es ist symptomatisch, dass es der Bundesrat 2006 nicht für nötig hielt, das **Strategiepapier zur künftigen Gestaltung der militärischen Beteiligung an Friedensoperationen** als **interdepartementales «Produkt»** durch den Chef des VBS und die Chefin des EDA im Rahmen einer Pressekonferenz persönlich vorzustellen und zu erläutern. Auf Grund seiner klaren Zielsetzungen böte dieses Dokument die Möglichkeit, sich vertieft mit der komplexen Materie zu befassen, ohne dass dafür ein neuer Sicherheitsbericht oder ein neues Armeeleitbild verfasst werden müssten.

Auf einen einfachen Nenner gebracht, wird **die Friedensförderung immer noch nicht als eine Hauptaufgabe betrachtet**, die moderne Streitkräfte im Verbund mit politischen, diplomatischen, humanitären, wirtschaftlichen und polizeilichen Mitteln wahrnehmen sollten. Kein Wunder, dass auch die Strukturen der Schweizer Armee schwergewichtig

auf **die Territorialverteidigung** zugeschnitten sind. Nicht zuletzt aus diesen Gründen ist es schwierig, das personelle Reservoir für eine nachhaltige Beteiligung an multinationalen Friedensoperationen zu erweitern.

Demgegenüber haben **Finnland, Österreich und Schweden** weit mehr unternommen, um international präsent zu sein. Brigadekommandanten aus diesen Ländern führten jeweils Einsatzverbände in Bosnien und in Kosovo. Finnland und Schweden sind überdies mit vergleichsweise ins Gewicht fallenden Kontingenten im Rahmen der Operation der Internationalen Schutztruppe in Afghanistan (ISAF) im Einsatzraum des Regionalkommandos Nord aktiv.

Zweifelloso profitiert die Schweizer erheblich von den Programmen der Friedenspartnerschaft. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden aber nicht zugunsten einer stärkeren Beteiligung an friedensunterstützenden Operationen genutzt. Im Gegensatz dazu misst beispielsweise der schwedische Oberbefehlshaber und designierte Vorsitzende des EU-Militärausschusses, **General Hakan Syrén**, der sicherheitspolitischen und militärischen Kooperation und im Speziellen der Beteiligung an der **Nordischen Kampfgruppe der EU** (Nordic Battle Group) insofern hohe Bedeutung zu, als die dabei gewonnenen Erfahrungen als Katalysator für den Transformationsprozess der schwedischen Streitkräfte wirken. Das schwedische Konzept basiert auf der Kooperation. Ausdruck ist beispielsweise die sogenannte **Nordische Kooperation** mit dem Ziel, unter anderem Ausbildung und Ausrüstung im Dialog zwischen Partnern zu optimieren, die jeweils erst noch unterschiedlichen Organisationen angehören. **Internationale Zusammenarbeit** steht nicht im Gegensatz zur **nationalen Identität**. So legen auch Staaten, die sich wie Finnland international beträchtlich engagieren, grössten Wert auf die nationale Verteidigung.

Das könnte auch ein **Ansatz für die Schweiz** sein. Im Rahmen einer modernen Verteidigungskonzeption müssten Einsätze zur Friedenssicherung einen Platz haben. Es wäre falsch, die jetzigen drei Aufträge gegeneinander auszuspielen. Ohne die Abstützung durch die Beteiligung an multinationalen Friedensoperationen liesse sich eine Konzentration auf die Territorialverteidigung auf die Dauer kaum überzeugend begründen.

#### 4. Grundsätze

- Unter allen diesen Vorzeichen ist die schweizerische Landesverteidigung vermehrt **in einem gesamteuropäischen Kontext** zu sehen. Gerade die Beschaffung neuen Kampfflugzeuge zeigt, dass beispielsweise Luftraumsicherung und Luftverteidigung unter den gegenwärtig herrschenden Verhältnissen nur in Kooperation sinnvoll sind.
- Im Weiteren ist davon Abstand zu nehmen, die Aufgaben der Armee bereits jetzt schon zu kategorisieren und im Detail in Reglementen festzuschreiben. Damit vergibt man sich Handlungsfreiheit. Der Armee ist **ein breiter Rahmen** zuzuweisen, der durch Schutz- und Sicherungsaufgaben in einem weiten Konfliktspektrum definiert wird. Auf die Begriffe Existenzsicherung und Raumsicherung ist zu verzichten.
- Das Konzept für einen allfälligen **Aufwuchs** ist zu überprüfen. Ein durch Panzerformationen gebildeter Aufwuchs- oder Verteidigungskern erweckt den falschen Eindruck, man kenne den Charakter einer möglichen militärischen Auseinandersetzung schon heute. Vielmehr ist die **Armee als System** zu begreifen, das in allen Bereichen einer laufenden Modernisierung bedarf.
- Die **modularen Strukturen** der Armee sind beizubehalten, sie entsprechen gerade in Zeiten der Unsicherheit über die weitere strategische und militärtechnologische Entwicklung der Anforderung an Flexibilität
- **Militärische Auslandseinsätze** müssen einen ebenbürtigen Platz im Aufgabenpaket der Armee erhalten. Wenn man diese will, und wenn man sich nachhaltig bei Friedensoperationen engagieren möchte, dann sind entsprechende strukturelle Anpassungen vorzunehmen. Auch andere Dienstformen sind zu prüfen.
- **Beschaffungen** sind nicht zuletzt aus Kostengründen auf Programme von Nachbarn abzustimmen, die ähnliche Projekte bearbeiten. Beispiel dafür ist die Nordische Kooperation.



- Es wäre falsch, dass **Milizsystem** in der jetzigen Form zum vorneherein als quasi unverrückbares Axiom im neuen Sicherheitsbericht festzuschreiben. Auf Grund der strategischen Lagebeurteilung und der daraus abgeleiteten Aufgaben der Armee müssen Anpassungen möglich sein. Denn es zeigt sich, dass das im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts stetig verbesserte Milizsystem einer Gesellschaft und Arbeitswelt sowie militärischen und technologischen Rahmenbedingungen entsprach, die es heute nicht mehr gibt. Ein Ausweg aus dem Spannungsfeld zwischen den Ansprüchen des Militärs und den Bedürfnissen einer hochdifferenzierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft ist mit nur marginalen Anpassungen praktisch nicht zu finden.

Lezzi Bruno, Dr.

*Ehem. Inlandredaktor Neue Zürcher Zeitung*

# Nationale Plattform Naturgefahren (PLANAT)

[www.planat.ch](http://www.planat.ch)

Transkription der Stellungnahme vom 13. März 2009

**Götz Andreas:** Herzlichen Dank, dass Sie mich zu dieser Anhörung eingeladen haben! Bevor ich zum Thema Sicherheit spreche, möchte ich kurz etwas zu meiner Person sagen und dann zur Nationalen Plattform Naturgefahren (PLANAT).

Zu meiner Person: Ich bin Vizedirektor im Bundesamt für Umwelt (BAFU), leite seit 29 Jahren den Bereich Gefahrenprävention und bin seit 2006 zuständig für den Wald. Ich bin Bauingenieur von Beruf und Präsident der PLANAT.

Zur PLANAT: Sie wurde vom Bundesrat 1997 eingesetzt mit dem Ziel die Prävention im Bereich Naturgefahren zu verbessern. Es geht darum, dass diese Kommission Lücken in der Sicherheitsplanung aufzeigt, Strategien für ein integrales Risikomanagement entwickelt und auch die Umsetzung dieser Strategien fördert. Kernaufgabe der PLANAT ist die Verankerung der vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Strategie «Sicherheit vor Naturgefahren». Die wesentlichen Merkmale dieser vom Bundesrat im August 2003 verabschiedeten Strategie sind der integrale Ansatz und die Nachhaltigkeit.

## Was bedeutet Sicherheit?

Im Hinblick auf die heutige Anhörung habe ich den Sicherheitspolitischen Bericht 2000 studiert und geschaut, was man unter Sicherheit versteht. Bei der inneren Sicherheit sind mir folgende Stichworte aufgefallen: Beständigkeit und Verlässlichkeit der politischen Staatseinrichtungen, freiheitlich demokratische Grundordnung des Staates und Sicherheit der Bewohner der Schweiz. Bei der äusseren Sicherheit habe ich mir folgende Stichworte notiert: Unabhängigkeit, Verteidigungsfrage und Erhalt der verfassungsmässigen Ordnung. Beim Lesen hatte ich den Eindruck, dass

bei dieser Auslegung die Gewalt und die Bedrohung durch den Menschen dominant sind.

Wenn ich das vergleiche mit der Auslegung, wie wir sie in der PLANAT machen, wenn es um Naturgefahren geht, dann stelle ich fest, dass wir etwas weiter gehen. Wir gehen vom lateinischen Begriff «sine cura» aus. «Si(ne)cura» heisst: Sicherheit, ohne in Angst zu leben. Das ist eine Interpretation, wie sie Bundesrat Moritz Leuenberger kürzlich auch umschrieben hat.

Ziel ist es, die Wirkungen der Naturgefahren auf ein akzeptables Mass zu reduzieren. Deshalb muss man sich die Frage stellen: Wie sicher ist sicher genug?

Im Bereich Naturgefahren werden Sicherheitsstandards und Schutzziele definiert, und zwar nach dem Schadenausmass: Nur hoher Schutz für hohe Sachwerte. Dort, wo kleine Schäden in Kauf genommen werden können, soll man sie zulassen.

## **Integrales Risikomanagement**

Die zentralen Fragestellungen sind:

- Was kann passieren?
- Was darf passieren?
- Wie können wir uns schützen?

Im Bereich Naturgefahren kennen wir ganz unterschiedliche Bedrohungen. Es ist ein Unterschied, ob man von einem Hochwasser bedroht ist oder von einem Erdbeben. Beim Hochwasser können Massnahmen im Gelände getroffen werden, wie beispielsweise Hochwasserdämme. Beim Erdbeben helfen Schutzmassnahmen im Gelände nichts, sondern alleine Massnahmen am zu schützenden Bauobjekt. Kommt dazu, dass wir uns Hochwasser gewohnt sind. In den letzten dreissig Jahren waren zwei Drittel der Schweizer Gemeinden von einem Hochwasser betroffen. Hätten wir ein Erdbeben der Grösse Basel 1356, wären die Schadenauswirkungen in Franken ausgedrückt etwa 60 Milliarden Franken. Das teuerste Hoch-

wasser, das wir in den letzten hundert Jahren hatten, war 2005 und hat 3 Milliarden Franken gekostet. Gerade beim Erdbeben zeigt sich, dass nebst der Intervention auch die Prävention äusserst wichtig ist. Wenn Sie heute beginnen, die neuen Häuser erdbebensicher zu bauen – die Mehrkosten, die daraus entstehen, machen nur rund 1 bis 2 Prozent der Baukosten aus –, dann sind in hundert Jahren die hundertjährigen Häuser erdbebensicher gebaut, und die Schäden werden um ein Mehrfaches kleiner sein als ohne diese Massnahmen. Die möglichen Massnahmen zur Schadenminderung sind erstens baulicher Art, zweitens planerischer Art und drittens organisatorischer Art. Mit anderen Worten: Es hilft die «Brandverhütung» und die «Feuerwehr». Beide Massnahmen sind wichtig. Auf die Armee angesprochen: Es braucht die Armee, es braucht aber auch andere präventive Massnahmen. Naturgefahren sind eine Verbundaufgabe: Der Bund befasst sich mit strategischen Überlegungen; die Umsetzung erfolgt auf Stufe Kanton; die Auswirkungen sind auf Stufe Gemeinde.

Was kann passieren? Zur Beantwortung dieser Frage braucht es eine Risikoanalyse sowie eine einheitliche Darstellung der verschiedenen Gefahren. Die Schweiz ist weltweit wohl das erste Land, das integrale Naturgefahrenkarten erstellt. Diese Gefahrenkarten werden 2011 flächendeckend vorhanden sein. In den Siebzigerjahren wurde mit den Lawinengefahrenkarten begonnen. Das war relativ einfach. Aufgrund der Ereignisse 1987 wurde die Erstellung von Gefahrenkarten für die hydrologischen und geologischen Risiken in das Wasserbaugesetz aufgenommen. Es hat zehn Jahre gedauert, bis ein System entwickelt war, um Lawinen mit Rutschungen und Hochwasserereignissen zu vergleichen und so darzustellen, dass sie in der Raumplanung umgesetzt werden können.

Es gibt im Wesentlichen drei Gefahrenstufen: Die rote Zone bedeutet eine erhebliche Gefährdung für Bauten und Menschen in Gebäuden; die blaue Zone bedeutet eine mittlere Gefährdung; und die gelbe Zone bedeutet eine geringe Gefährdung.

Die Gefahrenkarten sind die wichtigste Grundlage für ein umfassendes Risikomanagement. Sie erlauben uns, den Gefahren auszuweichen und nicht das Schadenpotential am dümmsten Ort ansteigen zu lassen.

Ausweichen allein reicht aber nicht. Wir können das Risiko vielenorts nur mit baulichen Massnahmen mindern. In den gelben Zonen muss man zudem sensible Objekte (Kernkraftwerk, Chemiefabrik usw.) besonders beachten. Konfliktzonen zwischen Nutzung und Sicherheit sind in der Schweiz häufig. Ich stelle jeweils folgende Frage: Wissen Sie, wie viel Land einem Bewohner der Schweiz zur Verfügung hat? Wir haben 7 Millionen Einwohner. Die Schweiz hat 42 000 Quadratkilometer. Das ergibt 6000 Quadratmeter pro Einwohner, was der Fläche des Wankdorfstadions entspricht. Zwei Drittel sind aber Wald, Gletscher und Ödland. Das Leben spielt sich auf einem Drittel dieser Fläche ab – viele unserer Aktivitäten finden im «Strafraum» statt.

Diese Situation führt oft zu Konflikten und deren Anzahl wird aufgrund des Klimawandels zunehmen. Wir müssen langfristig vorausschauen. Auf der einen Seite vergrössert der steigende Wohlstand das Schadenpotential und auf der anderen Seite können infolge Klimaerwärmung extremere Ereignisse auftreten. Es wird immer schwieriger werden, die gleiche Sicherheit wie heute zu haben. Kommt dazu, dass die alten Schutzbauten wie zum Beispiel jene der Rhone hundertjährige Bauwerke sind. Das «Facelifting» der Rhone kostet etwa 1,5 Milliarden Franken über dreissig Jahre und ist die Grundvoraussetzung für die Sicherheit des Wallis. Die Wasserbauten sind nichts anderes als die Infrastruktur für die Sicherheit vor Naturgefahren in unserem Land.

Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass in der Schweiz für die Gefahrenprävention viel Geld ausgegeben wird. Die PLANAT hat ermittelt dass die Schweiz jedes Jahr 2,9 Milliarden Franken in den Schutz vor Naturgefahren investiert. Das sind 0,6 Prozent des BIP und 400 Franken pro Einwohner und Jahr – eine beachtliche Summe!

Wir sollten nicht nur die häufigen Ereignisse im Auge behalten, sondern auch die seltenen und die langfristige Entwicklung aufgrund des Klimawandels wie zum Beispiel der Gletscherrückzug. Als aktuelles Beispiel möchte ich den Triftgletscher im Berner Oberland erwähnen. Als Folge des Abschmelzens hat sich ein See gebildet mit 5 Millionen Kubikmeter Inhalt. Durch den Rückzug stellt sich die Gletscherzunge auf und wird steiler. Wir haben berechnet, was passiert, wenn die Gletscherzunge in den See schwappt. Gemäss diesen Berechnungen ist innerhalb von 60

Sekunden eine Flutwelle im Oberhasli bei Gadmen mit rund 500 bis 1000 Kubikmeter pro Sekunde denkbar. Eine halbe Stunde später wäre die Flutwelle mit noch 500 Kubikmeter pro Sekunde in Innertkirchen. Das Gleiche passiert im Moment in der Region Grindelwald. Unterhalb der «Stieregg» bildet sich ein See. Wenn es nicht gelingt, diesen See auf einem tiefen Niveau halten, besteht die Gefahr, dass in fünf Jahren bei etwas ausserordentlichen Ereignissen Teile von Interlaken überschwemmt werden können. Sie sehen, was im Bereich Sicherheit alles auf uns zukommen kann.

Was darf passieren? Wir müssen Schutzziele festlegen. Absolute Sicherheit gibt es nicht. Dank der Technik können wir das Problem zwar etwas mindern, aber wenn ich an den Klimawandel denke, reicht das nicht.

Wie können wir uns schützen? Wir müssen alle Chancen nutzen: Wir können ausweichen, wir können die Folgen mindern, wir können planerische, bauliche und organisatorische Massnahmen treffen usw. – wichtig ist, dass wir das Restrisiko besser bewältigen. Es ist entscheidend, dass wir mit operativen Massnahmen, Notfallplanungen und Konzepten die Informationen schneller austauschen. Den «Überlastfall», das heisst das Übersteigen der Dimensionierungswassermenge von Schutzmassnahmen, müssen wir viel besser berücksichtigen. Das kann zusätzliche Schutzmassnahmen erfordern. Denken Sie an die Ereignisse in Thun! Der zur Gewährleistung der Hochwassersicherheit neu erstellte Stollen kostet 50 Millionen Franken – und Thun ist nur eine unter vielen Städten in der Schweiz.

## Zusammenfassung

- Die Strategie «Sicherheit vor Naturgefahren» könnte wegleitend sein für die Beurteilung anderer Gefährdungen.
- Sicherheit muss breit ausgelegt werden im Sicherheitspolitischen Bericht.
- Es müssen langfristige Entwicklungen berücksichtigt werden.

- Auch seltenen Ereignissen – wie zum Beispiel grossen Erdbeben – muss Rechnung getragen werden.

## Diskussion

**Andrey Dominique:** Ich glaube an diese Gefahrenkarten. Viele dieser Gefahren sind schlimm, aber nicht unbedingt lebensgefährlich. Eines ist klar: Wir sind sehr infrastrukturabhängig. Welche Objekte sind Ihrer Meinung nach die empfindlichsten? Welche Infrastrukturen würden am schnellsten ausfallen?

**Götz Andreas:** (zu Andrey Dominique) Wenn man Gefahrenkarten hat, kann man im Ereignisfall sagen, welche Objekte in welchem Masse betroffen sind. Man kann Verbindungswege definieren, die zum Beispiel bei einem Hochwasser Bestand haben, und man weiss auch, wo es gefährlich ist. Am schwierigsten zu umschreiben sind die Erdbeben. Das BAFU hat deshalb eine Arbeitsgruppe «Lifelines» eingesetzt. Die «Lifelines» sind Einrichtungen, die im Ereignisfall überlebenswichtig sind. Die Sicherheit von Verbindungswegen ist besonders wichtig. Diesbezüglich sind vor allem die Eisenbahnen empfindlich. Wenn die Schienen verbogen sind, fährt kein Zug mehr. Bei den Strassen sind die Brücken die kritischen Elemente. In diesem Zusammenhang muss man prioritäre Lifelines definieren. Um beispielsweise nach Bern zu kommen, müssen nicht alle Brücken erdbebensicher sein. Es reicht, wenn eine Brücke erdbebensicher ausgebaut ist. Gasleitungen sind im Erdbebenfall wenig empfindlich. Die Wasserversorgung ist wegen unserem Wasserreichtum im Erdbebenfall kein unlösbares Problem. Was die Kommunikation betrifft, sind wir auf die Armee und deren Mittel angewiesen. Es gibt einen Bericht «Lifelines und Erdbeben» beim BAFU, falls Sie weitere Informationen haben möchten.

**Schneeberger Roger:** Sie haben ausgeführt, dass Sie Strategien für ein integrales Risikomanagement entwickeln. Wie weit sind Sie in diesem Bereich? Wie weit klaffen Ihre Vorstellungen mit den heutigen Realitäten

auseinander? Sind wir besser als die USA in der Lage, grosse Naturkatastrophen zu bewältigen?

**Götz Andreas:** (zu Schneeberger Roger) Der Bundesrat hat die Strategie für ein integrales Risikomanagement 2003 verabschiedet. Sie ist in den entsprechenden Gesetzen verankert und wird jetzt umgesetzt. Die Gefahrenkarten – die wichtigste Voraussetzung für integrales Risikomanagement – werden 2011 flächendeckend vorhanden sein. Auf Stufe Kanton bestehen bereits heute sehr viele gute Führungsstäbe und Instrumentarien. Alle Akteure haben aus den Ereignissen in den Jahren 1987 und 2003 gelernt und sind heute sehr weit. Das Schwierigste ist es, die Gefahrenkarten in der Raumplanung umzusetzen. Wir sollten die Gefahrenkarten in der Nutzungsplanung verankern. Aber das tut einigen Leuten sehr weh, weil dann plötzlich Bauland nicht mehr Bauland ist. Ich behaupte, dass die Schweiz mit ihrer Strategie weltweit gesehen in den «Medaillenrängen» ist. Unsere Strategie wurde nach Österreich, Italien und Deutschland exportiert. Sie wird in Zentralamerika umgesetzt. Sogar Japan hat sie übernommen! Auch das Chinesische Wasserministerium möchte unsere Strategie übernehmen. Ich glaube, ich kann sagen: Da haben wir etwas Gutes geleistet.

**Schneeberger Roger:** Wie sieht es im Bereich Ereignisbewältigung aus?

**Götz Andreas:** (zu Schneeberger Roger) Wenn es um die Ereignisbewältigung geht, ist die Intervention der Armee bei grossen Ereignissen sehr wichtig, um eine Ausweitung des Schadens zu verhindern. Die Armee hat beispielsweise die erforderlichen Mittel und personellen Kapazitäten, um Gewässer wieder in ihr ursprüngliches Bett zu zwingen. Denken Sie an das Ereignis 1987 in Gurtellen! Die Armee hat damals provisorische Schutzmassnahmen getroffen und so eine Ausweitung des Schadens verhindert. Ich habe allerdings auch festgestellt, dass die Armee für solche Aufgaben zu wenig ausgebildet ist. Man sollte den Leuten beibringen, wie sie mit einfachen Mitteln dafür sorgen können, dass ein Wildbach wieder zurück in sein Bett geht und habe angeregt, dass man das im Rahmen der Wiederholungskurse übt, damit die Leute im entscheidenden



Moment wissen, was sie tun müssen. Auf diesem Gebiet könnte man mit wenig Aufwand sehr viel für die Sicherheit tun – auch wenn es nicht um einen Feind geht.

**Bölsterli Andreas:** Ich möchte nochmals auf die Strategie zurückkommen: Ich glaube, die Zusammenarbeit in der Schweiz klappt gut. Wie sieht es mit der Hilfe von externer Seite aus? Braucht es Instrumente auf Bundesstufe, um diese Massnahmen intern und extern zu koordinieren?

**Götz Andreas:** (zu Bölsterli Andreas) Brauchen wir überhaupt Hilfe von externer Seite?

**Bölsterli Andreas:** Es gab schon entsprechende Angebote. Ich möchte wissen, wie man mit solchen Anfragen umgeht. Braucht es ein neues Gremium?

**Götz Andreas:** (zu Bölsterli Andreas) Meines Erachtens müssten wir schauen, welche Gremien es schon gibt – ich persönlich bin gegen ein neues Gremium. Mir war nicht bewusst, dass es solche Angebote gibt. Es ist zwar schon vorgekommen, dass wir in der Schweiz zu wenig Material hatten, aber die Verantwortlichen zivilen Stellen konnten dieses jeweils problemlos im Ausland beschaffen.

**VeZ Jean-Luc:** Ich habe eine Frage im Zusammenhang mit der Umweltpolitik: Heute ist die Umweltpolitik kein Teil der Sicherheitspolitik. Welches sind für Sie die Vor- und Nachteile einer Aufnahme der Umweltpolitik in die Sicherheitspolitik? Gewisse politische Kreise sagen, man müsse die Umweltpolitik unbedingt in die Sicherheitspolitik aufnehmen; sie sind der Meinung, man könne einige Probleme besser bewältigen. Andere Kreise möchten das gar nicht. Was meinen Sie?

**Götz Andreas:** (zu VeZ Jean-Luc) Die wesentlichen Merkmale der Strategie «Sicherheit vor Naturgefahren» sind der integrale Ansatz und die Nachhaltigkeit. Die Nachhaltigkeit teilt sich auf in die Sicherheitskomponente, die Wirtschaftskomponente und die Umweltkomponente. Das

sind die drei wichtigen Pfeiler der Nachhaltigkeit. Wenn Sie eine Entwicklung haben, die die Umwelt nicht berücksichtigt, haben Sie eine «schiefe Ebene». Die Umwelt gehört meines Erachtens klar dazu. Man muss die Umweltpolitik proaktiv einbinden, aber gleichzeitig auf die Grenzen hinweisen. Es ist wichtig, dass man miteinander spricht. Ich würde das in den Sicherheitspolitischen Bericht aufnehmen.

**Leitner Markus:** Sie haben im Zusammenhang mit den Naturgefahren gewisse Rückschlüsse für die Sicherheit in der Schweiz gezogen. Welche Rückschlüsse ziehen Sie für die Sicherheit auf internationaler Ebene? Die Natur hält sich ja nicht an Landesgrenzen. Gibt es eine Zusammenarbeit in diesem Bereich? Wenn ja, wie sieht diese aus? Welche Schlüsse ergeben sich daraus für den Sicherheitspolitischen Bericht?

**Götz Andreas:** (zu Leitner Markus) Nehmen wir den Rhein als Beispiel: Es gibt die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins in Koblenz, wo alle Anrainerstaaten zusammenarbeiten. Als Oberlieger darf man keine nachteiligen Auswirkungen an die Unterlieger weitergeben. Das betrifft die Wasserqualität und die Wasserquantität. Innerhalb des Einzugsgebiets haben wir Spielregeln, wie man das macht. Wir haben vorhin von der Sicherheit gesprochen. Sie können mit dem Wasser drei Dinge tun: Sie können das Wasser nutzen, Sie können das Wasser schützen, und Sie können sich vor dem Wasser schützen. Für die Unterlieger ist die Wassernutzung vermutlich viel wichtiger als der Hochwasserschutz. Es braucht eine Zusammenarbeit auf Stufe Einzugsgebiet. Das ist nicht immer ganz einfach. Mit Italien ist es besonders schwierig, denn die Italiener schauen primär für sich. Mit den Deutschen funktioniert die Zusammenarbeit gut. Aber von da jetzt etwas auf die Sicherheit abzuleiten, wäre mir nicht möglich. Das ist ein Teilaspekt, den man berücksichtigen muss, aber sicher nicht das Wichtigste.

**Catrina Christian:** Darf ich Sie bitten, noch kurz auf unsere sechs Fragen einzugehen?

**Götz Andreas:** Zu den sicherheitspolitischen Trends für die nächsten fünf bis zehn Jahre: Ich denke, dass der Schutz vor Naturgefahren und die Folgen des Klimawandels bei Sicherheitsüberlegungen einen ganz hohen Stellenwert haben. Der Klimawandel wirkt sich auch auf den Wasserkreislauf aus. In Zukunft können wir vielleicht unsere Speicher nicht mehr so betreiben und Strom erzeugen wie bis anhin. Wenn die Gletscher zurückgehen, können viele Gebiete der Schweiz an Stabilität verlieren. Die grösste Permafrostfläche ist übrigens das Matterhorn. Mir scheint wichtig, dass man diesen Sicherheitsaspekten eine grosse Beachtung schenkt. Wir werden immer verletzlicher und eben auch anfälliger auf Schwankungen. Wenn Sie von fünf bis zehn Jahren sprechen, ist mir das eigentlich zu kurz. Bei Schutzbauten muss man von 80 Jahren sprechen. Die Systeme, die wir bauen, müssen möglichst flexibel und ausbaufähig sein. Bei Hochwasserkonzepten bin ich kein Freund von Stollenlösungen, denn ein Stollen hat nur eine bestimmte Kapazität, und wenn diese ausgeschöpft ist, dann haben Sie plötzlich grosse Schäden. Deshalb braucht es ausbaufähige Konzepte.

Zur Sicherheitspolitik: Für mich ist das eine der obersten Staatsaufgaben. Ich meine aber nicht nur die nationale Ebene, sondern auch die kantonale und die lokale Ebene.

Zu den wichtigsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz: Im Moment würde wohl jeder sagen, das seien die wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrise. Ich denke, der Klimawandel und die Wasserknappheit werden viel schmerzhaftere Auswirkungen haben als diese Finanzkrise. Wir müssen langfristig und vernetzt denken. Das scheint mir ganz wichtig. Was sich bei den Naturgefahren bewährt hat – Prävention und Intervention (Brandverhütung und Feuerwehr) –, müsste man möglicherweise für alle Sicherheitsaspekte ganzheitlich und nach einheitlichen Kriterien analysieren. Man muss sich fragen: Was kann passieren? Was darf passieren? Wie können wir uns schützen? Die Frage ist nicht: Wo ist die Armee? Wir müssen zuerst fragen: Wer kann etwas leisten?

Zu den Aufgaben der Armee: Ich beantworte diese Frage nur aus der Optik der Naturgefahren. Bei ausserordentlichen Ereignissen braucht es

die Armee. Für diese Aufgaben müsste man die Armee aber noch besser trainieren.

## **Angehörter**

Götz Andreas *Präsident PLANAT*

## **Anhörende**

Andrey Dominique,  
Korpskommandant *Chef Heer, VBS*

Bölsterli Andreas,  
Divisionär *Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr. *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Leitner Markus *Chef Sektion Friedenspolitik, EDA*

Schneeberger Roger *Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Vez Jean-Luc, Dr. *Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

**AUSLAND**

## Prof. Simon Chesterman, Director, New York University School of Law Singapore Program

Transkription der Stellungnahme vom 17. April 2009

**Chesterman Simon:** I'm conscious of the limited role that foreigners should have in the discussions you are undertaking. There are few things closer to the heart of sovereignty than security policy. For Switzerland in particular I know that this is a matter of lively debate, given its long history of independence, and the struggle to maintain that independence. Nevertheless, you have invited me here and I will endeavour to be as helpful as I can as you develop your new security policy.

I will speak today as an international lawyer but also as an internationalist. My biography has the unusual title of "Global Professor" representing New York University in Singapore. I justify this title by being an Australian educated in Europe working for an American organization in Asia. I think I'm about as "global" as you can get. In addition to my academic background, I have worked, briefly, for the United Nations in the former Yugoslavia and a decade ago served as an intern at the International Criminal Tribunal for Rwanda. I have written extensively on UN peace operations in particular, a subject that I know is under considerable scrutiny in your present deliberations. I have also written books on so-called "failed states" and am doing one now on the modern role of intelligence services.

I will also speak as an admirer of Switzerland. Prior to going to Rwanda, I completed the International Committee of the Red Cross summer school in Warsaw in 1998. While in New York, I worked periodically with Ambassador Jenö Stachelin in the period that saw Switzerland join the United Nations, as well as his successor Peter Maurer. I have also worked happily and closely with Swiss colleagues from government and the ICRC on the question of private military and security companies – a topic on which Switzerland has been one of the very few countries prepared to play a leading role.

Finally, I will speak as an academic. My views are my own and I am not responsible to any constituency. I know that sometimes that may encourage academics to be irresponsible. Nevertheless, I hope my remarks will be helpful.

There are five questions that I have been asked to address, which I will group into three sets of comments. First, as I am one of only a few international lawyers on your schedule, I will say something about neutrality. In particular, I will suggest that its legal content is important and worth preserving despite the changed security environment. Secondly, I will speak to the questions concerning past and future trends in security, its meaning, and threats to Switzerland. In that context, I will suggest that security policy must allocate resources by considering both the severity of threats and the probability of those threats materializing. Thirdly, I will address the role of armed forces in the context of modern peace operations. I will conclude with a few observations about the relationship between these security policy debates and the perception of Switzerland around the world.

## 1 Neutrality

Neutrality designates the legal status of a state that does not participate in a war being waged by other states. The traditional understanding of neutrality derives from custom, partly codified in Hague Conventions V and XIII of 1907. I am sure this is well known to most of you. The most elaborate rules were therefore drafted a century ago and have never been updated. The basic rules are simple: First, a neutral should not fight. Secondly, belligerents should respect the territorial integrity of a neutral state.

On land, this is fairly straightforward, with reasonable exceptions for wounded personnel. With respect to warfare at sea – more of a theoretical consideration to Switzerland – there are more elaborate rules governing stops in neutral waters, phrased in language that today seems quaint – governing, for example, the time within which coal must be supplied to a belligerent ship.

A century ago, when these rules were being drafted, the Wright Brothers were still trying to sell their new flying machine to a sceptical world, so the Hague Conventions did not cover air warfare. Customary rules subsequently developed concerning equivalent rules of air transit, premised on air war being more like land war than sea warfare. Warring states were thus prohibited from flying over neutral airspace, and the air forces of neutrals were obliged to try to stop them if they did. Satellites were left out of the picture, but as space lies outside the territory of states, that is probably a moot point.

The point about air transit is important in the case of Switzerland because it has opened its airspace, as well as railways and roads, to peace operations such as IFOR in Bosnia beginning in 1995. This would suggest a belief on the part of Switzerland – a correct belief, I would submit – that such peace operations authorized by the Security Council are not “wars” triggering neutrality obligations. This underlines another important point about neutrality in international law: it applies only when triggered by the outbreak of war between two or more states, and is extinguished by the end of that war.

The exception to this is the notion of permanent neutrality, as adopted by Switzerland following the Vienna Congress of 1815 or asserted by Austria in 1955 and, more recently, by Moldova and Turkmenistan in the 1990s – though only the latter’s permanent neutrality has been recognized. Permanent neutrality encompasses ongoing obligations. The academic literature includes some head-scratching over how an ongoing obligation can derive from a time-delimited one. The key question is whether there are obligations not merely to remain neutral when conflict breaks out, but to maintain the capacity to be neutral before conflict breaks out. This includes avoiding treaty obligations that would commit a state to conduct inconsistent with neutrality, for example the collective self-defence obligations attendant to joining NATO.

With the effective outlawing of war after the adoption of the UN Charter in 1945, some argued that neutrality had become obsolete. As all war would be illegal, with the exception of self-defence or action taken in the name of the UN Security Council, neutrality with respect to any particular conflict was irrelevant. A further challenge to the legal category



was the determination by those creating the UN during the Second World War that only those participating in hostilities against the Axis powers could be counted among the “peace-loving” members of the UN – something of a contradiction within the UN Charter. Nevertheless, neutrality continues to be relevant and, occasionally, to be invoked at the international level. The Neutral Nations Supervisory and Repatriation Commissions, in which Switzerland played a significant role, set up after the Korean War, pointed to a role for neutral countries. Austria’s declaration of permanent neutrality in 1955 was explicitly modelled on Switzerland and was universally recognized. During the Cold War, neutrals played a significant role. The end of the Cold War changed this political context significantly. The present legal questions surrounding neutrality depend on from what a state seeks to remain apart.

First and most obviously, despite the UN Charter, war continues. Thus, a neutral state can invoke its Hague privileges with respect to, say, the US invasion of Iraq in 2003 or the Russian military action in Georgia in 2008. I know that Switzerland did this with respect to the Kosovo intervention in 1999, prior to a Security Council-authorized mandate in which Switzerland now participates.

Secondly, it is sometimes argued that states might remain neutral with respect to UN-authorized enforcement or peacekeeping operations. Participation in such actions is predicated upon consent of the states concerned, thus no state could be forced to participate. They are all, if you like, “coalitions of the willing”. But if a neutral state did participate, would that be a violation of its neutrality? The Second Hague Convention is silent on this. Austria, for example, has been participating in peace operations for four decades under what it calls its “active neutrality policy”. Similarly, Sweden, Finland, and Ireland all participate in UN and non-UN peace operations despite their neutral status.

I know that Switzerland takes a slightly different view of this question. But the fact that Switzerland permits Security Council-authorized forces to fly over its territory acknowledges that neutrality – at least since 1995 – does not apply to such actions. The fact that Switzerland tends not to contribute militarily to such actions is a political choice. That is Switzerland’s right, but it is not required by neutrality. An interesting

marginal case is Afghanistan, from which Switzerland withdrew its two Kunduz-based officers in February 2008. The reason given by the former Defence Minister was that Afghanistan was becoming a peace enforcement operation rather than a peacekeeping operation. Without wanting to contradict the former Defence Minister, I have to say that Afghanistan was never a peacekeeping operation. However, if the suggestion was that the escalation in operations against the Taliban made the conflict more closely resemble an international armed conflict going beyond the Security Council mandate for ISAF, then the Swiss withdrawal might plausibly be based on its neutrality. Kosovo, where such concerns do not seem to apply and where Switzerland has a more robust deployment, would not appear to raise similar issues unless the conflict escalates significantly beyond the mandate under which those forces are present.

Both Afghanistan and Kosovo raise the third situation in which neutrality concerns might apply: internal armed conflict. Under traditional conceptions of neutrality, if an internal conflict does not rise to the level where other states recognize a belligerent, neutrality does not apply. This presents the somewhat odd situation that if confronted by, say, potential genocide in Darfur in 2003/2004, a neutral country could intervene – subject to other rules of international law – until such time as the conflict escalated to a level at which other nations became involved.

Fourthly, something much commented on in the literature and of considerable relevance to Switzerland is implementation of economic sanctions. Here the international legal situation is relatively simple. The Charter explicitly grants the Security Council power to impose economic sanctions. And under Article 103 of the UN Charter, Charter obligations trump other international obligations. This has posed some difficulties recently with respect to EU human rights considerations, in the Kadi case among others. But those cases held, at first, that Council resolutions could be reviewed only with respect to peremptory norms under international law. That initial finding was overruled by the European Court of Justice in September 2008, which held that it could not review Security Council resolutions but could review the European Community acts implementing them.

So what are the implications for Swiss security policy? I note that neutrality is important for Switzerland not only from an international legal perspective, but also under its domestic law. The Swiss constitution twice states that the Federal Assembly has the duty and power to take measures to safeguard external security and the independence and neutrality of Switzerland. I gather that in Switzerland, terms such as “integral neutrality” and “active neutrality” have been adopted in political discourse. However, I am not sure this is helpful in clarifying the meaning of neutrality and, to an outsider at least, this appears to be hanging political policies on legal clothes hooks.

Everyone in Switzerland seems to agree that neutrality is important and vital, but everyone seems to understand the term differently. Speaking as a lawyer, I would therefore separate the legal concept of neutrality from political policies which we might term, for example, “isolationism” or “engagement”. How those political policies are formulated is, of course, for the Swiss people and their political institutions to decide.

Neutrality would remain an important legal constraint on Swiss foreign policy, but be confined to its legal meaning of refraining from participation in unlawful international armed conflict – that is, conflict not authorized by the Security Council – or from entering into undertakings that would prejudice its ability to remain neutral in the event of such conflict.

## **2 Scope and Trends in “Security”**

I will now turn more briefly to my second set of remarks on the changing understanding of security and the threats facing a country like Switzerland.

In addition to the provisions I quoted earlier, the Swiss Constitution states that the Confederation “shall ensure that the independence of Switzerland and its welfare is safeguarded; it shall in particular assist in the alleviation of need and poverty in the world and promote respect for human rights and democracy, the peaceful coexistence of peoples as well as the conservation of natural resources.” These provisions adopt a very

broad and, I would suggest, enlightened approach to security. But there is a tendency – particularly, it sometimes seems, within Europe, although I don't really include Switzerland in this – to regard traditional inter-state conflict as something of the past. For a continent that has experienced so much conflict this appears to be a fairly short-sighted analysis. I would accept that such international armed conflict in Europe is unlikely, but to rule it out completely seems to be a mistake.

At the same time, there is a tendency to put “new” security threats under a security heading. This tendency is not limited to radical environmentalists who argue, quite plausibly, that climate change will reduce quality of life in a manner comparable to various forms of conflict. At his annual testimony to the Senate Select Committee on Intelligence in February 2009, the US Director of National Intelligence, Dennis Blair, began his statement by saying that the “primary near-term security concern of the United States is the global economic crisis and its geopolitical implications”. He also outlined how the US intelligence community is increasingly devoting attention to climate and energy issues.

I do think it is important that such issues figure in Swiss policy-making, but would not suggest that they be explicitly embraced in a security policy.

Rather, put crudely, we might categorize security threats to a country like Switzerland under the following five headings, in order of diminishing severity:

1. Direct military confrontation with another country;
2. Military conflict between major powers, affecting Switzerland;
3. A major terrorist attack;
4. Conflict in Europe, leading to a significant influx of asylum seekers;
5. Conflict beyond Europe, leading to an influx of asylum seekers.

Clearly, the possibility of direct military confrontation requires a robust traditional defence capacity. But I would also put it to you that, as the headings listed decrease in severity – as we move from international armed

conflict down to conflict outside Europe – they increase in likelihood. There are, for example, many conflicts beyond Europe currently underway or only recently stabilized. Within Europe, the Balkan region and the Caucasus are sources of ongoing instability. A major terrorist attack is a real possibility, not guarded against by Switzerland's neutrality. Conflict between the major powers seems unlikely, though six months ago Russia's Prime Minister Vladimir Putin announced a massive increase in defence spending and tensions are on the rise in the North Sea. And happily, for the time being, there is no real prospect of a direct military confrontation between Switzerland and another state.

I'm an Australian and we are inveterate gamblers, but from a security policy perspective I would want to hedge my bets by balancing the severity of a threat against the probability of it materializing. Again, put crudely, this means that maintaining stability in Kosovo is in the security interests of Switzerland. Merely declaring Kosovo "safe" – for refugee and asylum seeker purposes – as I gather Switzerland did recently, may be insufficient to ensure stability in a manner that will reduce the need for Switzerland to absorb refugees.

Given the prominence accorded to terrorist threats, I think it's important to say something more about how such threats might figure in a security policy, not least because we have military as well as police personnel here.

Many of the most controversial policies of the Bush Administration were grouped under the heading of the "global war on terror". Though President Obama has distanced himself from this rhetoric, it is worth noting the three problems with the term in the three main words. First, as has often been observed, "terror" is a tactic rather than a thing against which one might fight. Secondly, the term "global" is misleading and dangerous. It is misleading because it falsely suggests a degree of unity that doesn't exist between, say, al Qaeda and groups in my own region of South East Asia such as Jemaah Islamiyah in Indonesia or the Moro Island Liberation Front in the Philippines. The term "global" is dangerous because it runs the risk of creating the threat it seeks to remove. By telling every disgruntled young man that he is or could be part of a global movement, one increases the cohesion and attractiveness of what is really

a ragtag bunch of extremists and murderers. Thirdly, and most relevantly for present purposes, this is not a “war”. I was living in New York City in September 2001 and I know how people responded at a personal level. But framing the response at the national level as a “war” misdirects the various agencies that might be involved. There is an old expression that “if all you have is a hammer, everything looks like a nail”. The language of war suggests a military response, when it has become quite clear that dealing with terrorism requires a suite of responses. In the United States, the non-military aspects of its power have for some time now been known as “soft power”, but now that the Democrats are in office, they apparently worry that this might sound wimpish. So now they advocate what is termed “smart power” – which sounds more robust than “soft power”, while also offering an opportunistic swipe at the Bush Administration’s use of what was, by implication, “dumb power”. I don’t say this because I think Switzerland is in danger of adopting a purely military response to terrorism but because I think it is interesting.

### 3 Armed Forces and International Peace Operations

I turn, now, to my third set of comments concerning the role and mission of modern armed forces. From what I’ve said thus far, the implications of neutrality as a legal concept are very limited outside of wars in violation of the UN Charter. Essentially, permanent neutrality requires states such as Switzerland not to put themselves in a position where they would be unable to fulfil the obligations of neutrality should a war break out.

Security considerations, I have suggested, require a state to prepare for threats according to the severity of their consequences and the probability of them materializing.

So what does this mean for the important question of whether a state like Switzerland should participate in peace operations? The first thing to emphasize is that this is a matter of choice. No state can be forced to contribute to a military action. This is not a matter of neutrality but of international law under the UN Charter. Article 43 of the Charter provides for agreements to put troops at the disposal of the Security Council,

but no state has ever done so in the history of the UN. In the absence of such agreements, peace operations have taken place in the form of blue-helmet peacekeeping, said to be justified under Chapter VI½ of the Charter – because the term “peacekeeping” does not appear – and nominally led by the Secretary-General, or enforcement action authorized by the Council but led by a state or coalition of the willing. In each case, participation is voluntary.

Peace operations, however, have been changing. After various experiments with peacekeeping during the Cold War, the end of the global standoff between the Soviet Bloc and the West saw great expectations of the UN. The rhetoric after the 1991 Gulf War was euphoric, utopian, and brief. Somalia and Rwanda demonstrated the limited political will for resolving distant conflicts. Bosnia demonstrated the limited operational capacity of complicated force structures operating even when there was political will.

By the end of the 1990s, the Kosovo intervention appeared to prove to NATO on its 50th birthday that it could undertake out of area operations. For some countries it also proved that vetoes by Russia or China on the UN Security Council need not be a barrier to humanitarian operations with a military component. The United States, by contrast, took a very different lesson from Kosovo: that it would, at least in a war fighting capacity, never again fight under coalition auspices. After September 11, NATO issued its first article V declaration that an attack on one member was to be treated as an attack on all. The United States responded basically by saying “thanks, but no thanks”. Subsequently, NATO did become involved, although that has been problematic in its own right.

Now that NATO has celebrated its 60th birthday, the period of enthusiasm for NATO operations appears to be passing, with Kosovo being passed to the EU and Afghanistan becoming more and more a US operation again. Peacekeeping, meanwhile, under the auspices of the UN, is on the rise with over 90,000 peacekeepers around the world in 16 missions.

Switzerland has participated in peacekeeping missions since its deployment in 1953 of 93 personnel to Korea to support the Neutral Nations Supervisory Commission I mentioned earlier. I gather there

are still five officers stationed in Panmunjom. Deployments of military observers began in 1990. It presently has, as you all know, a small number of officers deployed in the Middle East, in Georgia, in the Democratic Republic of Congo, in Nepal, and in Burundi. By far its largest deployment is the 220 personnel in Kosovo as part of KFOR, not under UN auspices. It has also provided some leading figures in peacekeeping, including the head of the UN peacekeeping operation in Georgia, Heidi Tagliavini, who served from 2002 to 2006.

As I said, participation in these operations is a choice. No state can be forced into participating in peace operations. But let me offer four reasons for considering it. I'm conscious that this goes beyond my legal remit; these are policy considerations you might wish to keep in mind.

The first is national security in a narrow and broader sense. In the narrow sense, Switzerland is clearly threatened by instability in Europe, and to a lesser extent by instability beyond Europe. A return to hostilities in the Balkans, for example, would adversely affect Switzerland. In the broader sense, Switzerland profits from a stable international order. As a financial centre, Switzerland profits in particular from globalization and suffers when barriers to trade arise. That is of course evident in the current financial crisis; it is also true with respect to the openness that a relatively stable world offers.

The second reason to consider participation in peace operations is efficiency. Switzerland is more generous than most in its humanitarian assistance, and more active than most in its efforts at mediation. Yet one of the findings from conflict studies is that the greatest factor in the outbreak of conflict is – a history of conflict. More than half of all countries emerging from civil war fall back into it within five years of a peace agreement being signed. The question of resolving one conflict has therefore become linked with the question of preventing another. An important part of conflict resolution and peacebuilding is a military component. Given the extensive involvement of Switzerland in mediation and humanitarian assistance, these efforts would be best supported by robust military support. From an efficiency perspective, it would therefore seem to make sense for Switzerland to play a role in that, so that its efforts are not wasted.



The third reason is equity. Of the about 90,000 military and police serving in UN peace operations around the world, the top nine contributors – constituting well over half of all personnel – are developing countries. Overall, the proportion of troops contributed by OECD countries amounts to just 12 percent of the total. This situation has been described as “peacekeeping apartheid”, with developing countries shouldering a disproportionate amount of the human cost of peace operations. Even within this group, Switzerland’s eighteen military observers and six civilian police is towards the bottom of the OECD contributors. In absolute terms, the Department of Peacekeeping Operations’ listings for March 2009 put Switzerland 85th, just below the Central African Republic – though ahead of the country I live in at the moment, Singapore.

Now Switzerland contributes in many other ways. Its humanitarian work and mediation efforts are rightly regarded as a source of pride within Switzerland, and as a source of hope and comfort to many around the world. The ICRC in particular is rightly recognized as one of the most important organizations in the world, joined by many other Swiss government agencies and non-government organizations that play a role in ameliorating conflict. But a recurrent complaint within the peacekeeping world – that Jean-Marie Guéhenno may have spoken about this morning – is that the most dangerous roles are left for those from the global south.

A fourth reason to consider participation in peace operations is self-interest. Effective peace operations save aid money; effective preventive deployments and peacebuilding avoid future conflicts that Switzerland – even if it doesn’t participate militarily – may have to pay for either through absorbing refugees or through paying its share of the peacekeeping budget within the United Nations.

#### **4 Conclusions: Switzerland in the World**

The last thing I would like to say in my prepared remarks is that as I prepared for this morning, I was conscious to limit my focus to security considerations. Though I think our environmental challenges are enormous, and the global financial situation is precarious, these are not

helpfully viewed through a security lens, at least from the perspective of developing a security policy. Yet at the same time, it became clear to me that this is not just a discussion about Swiss security policy but partly also about Swiss identity. Until now, Switzerland's foreign policy appears to me – an outsider – to have been defined by neutrality and by what is sometimes called “Swissness”. “Swissness” has included the strong commitment to humanitarianism epitomized by the Red Cross, but also the stability and discretion of other Swiss institutions – notably its banks and their secrecy.

The world, however, has changed. The types of conflicts that we experience today still cry out for the humanitarian work of the ICRC and others, but conflicts tend to be internal rather than international, with the result that traditional humanitarian work becomes more complicated and more bound up in security considerations. At the same time, Switzerland's desire to insulate itself from foreign scrutiny – most obviously with respect to the secrecy of its banks – has been called into question.

The Swiss are famously multilingual. My only foreign language is Chinese. In Chinese, the term for a crisis – wēijī – is made up of two characters. The first, “wēi”, means danger or peril; the second, “jī”, means opportunity. I certainly don't think Switzerland faces perilous times, but I do think that these discussions about your security policy – and the admirable openness with which you are conducting them – offer an opportunity. It is an opportunity for Switzerland – its people, its political institutions – to consider the role they wish to play in the world. As I stressed at the beginning, these questions are clearly for the Swiss to address. I hope, however, that I've fulfilled my mandate in offering you some thoughts on neutrality, the scope and trends of “security”, and the role of armed forces in the early 21st century.

I look forward to hearing your thoughts and answering any questions that you might have.

## Diskussion

**Thalmann Anton:** In Switzerland, there is a consensus that we don't want to give up neutrality. Therefore, we are trying to figure out what, as a neutral country, we have to do and what we may do. Many of the fears Swiss citizens suffer from with regard to maintaining neutrality are self-inflicted in the sense that they don't know enough about what a neutral country is allowed to do. This has been illustrated in these hearings by people questioning whether a neutral country could become a member of the Security Council – not to speak of participation in peace enforcement operations, although participating in such operations is, in a way, a political choice.

What would you say to people who still fear for our neutrality, although we accepted the UN Charter in a referendum? What would you say to those who argue that in order to maintain neutrality we have to abstain from being a candidate for the Security Council?

**Chesterman Simon:** From a legal perspective – the virtues of law and the dangers of law are its clarity – I think this is quite simple: whether neutrality applies or not depends on whether there is an international armed conflict not authorized by the UN Security Council. I say this although I imagine it would be an unpopular way of saying it: if in Switzerland you believe that operations authorized by the Security Council trigger neutrality, then they trigger all of neutrality, which means: no airspace and no ground transportation. However, the fact that since 1995, Switzerland has opened its airspace to operations like IFOR makes it hard to argue that you can't also participate in such operations. The limitation on that would be the example of Afghanistan: Swiss participation would be a violation of neutrality if Switzerland reasonably believed that an operation had gone beyond the mandate and that there was an international armed conflict not authorized by the Security Council.

What does that mean for membership on the Security Council? Again, the legal question seems to be quite simple: if Security Council-authorized operations do not trigger neutrality, neither would participation in the decision-making process. That is clearly only the legal answer,

but that's why I emphasized in my prepared remarks that I think there is a certain virtue in keeping neutrality as a legal concept rather than as a political one. I say this because clearly in Switzerland neutrality has become something that is used by people with very different interpretations of what it means – the Australian term for that would be a “political football”. So, language can be very important.

I will give you just one illustration at the international level of how important language can be. That illustration is “Responsibility to Protect” – or indeed human security. The doctrine of humanitarian intervention – that is the idea that it is possible to use military means outside of Security Council authorization and outside of self-defence to protect people at risk of some sort of severe humanitarian consequence – has long been a very controversial issue in international law. I did my doctoral thesis on this; basically, I was convinced that there was no prospect of any international agreement on humanitarian intervention. Subsequently, I became involved in a very marginal way in the drafting of the report that ended up being called “Responsibility to Protect”. This largely linguistic shift has not changed the law at all, but shifting the focus from the rights of states to intervene militarily on to the responsibility of states to protect civilians within their territory has radically changed the political discourse.

Therefore, one thing you might consider in these discussions and in your security policy is to separate out these issues to preserve what is agreed neutrality covers, which I would submit is the legal content that Switzerland has upheld for a long time. Presumably you'll have big celebrations in 2015 with two centuries of permanent neutrality after the 1815 document – although neutrality goes beyond that for Switzerland – and have a real political debate about the issues that you wish to discuss, such as whether to participate in peace operations, but not premising that on what I would submit is an unhelpful twist on the legal rules that neutrality requires.

That was the long answer. The short one is: no, I don't see any bar to participating in the UN Security Council. If you can implement, and pay for, the Security Council's decisions, you can also participate in the making of those decisions.

**Catrina Christian:** What you just said reflects to a certain extent the debate that is going on in this country. The decision to withdraw the two officers from ISAF was not explicitly – and, I think, not even implicitly – based on our neutrality. Rather it was based on the fact that the operation did not look very promising and that there was not enough domestic support.

In Switzerland, all kinds of statements are – erroneously – based on the principle of neutrality, for example statements on the decision not to participate in peace enforcement combat operations, although that decision was not based on neutrality. The reasons that led to that decision have in fact nothing to do with neutrality and international law; we just don't want to see ourselves being involved in that kind of operations. In other words, there is a risk to overestimate the importance of neutrality with regard to certain decisions.

As Anton Thalmann, I hope that we will be able to continue along the official line we have now had for ten years.

I certainly agree with you if you say that apples and oranges should not be compared. The legal aspects of neutrality are, as you said, more or less clear. If we want to pinpoint the risks, we have to focus on another drawer of the chest of drawers we are dealing with: we have to focus on what in Switzerland is called neutrality policy. Neutrality policy (as opposed to neutrality law) is subjective: there is nothing solid to keep hold of, to guide you. At present, the legal aspects of neutrality have not a great impact on our foreign policy because it is not often that we find ourselves in a situation in which those legal aspects come into play. Accordingly, it is other aspects than legal ones we have to contend with. For example, it is being said that Switzerland's wealthiest politician once remarked – I do not know whether this is real or apocryphal – that only the people deep in their heart know what neutrality really is. It is in things like that that there is a risk, the risk that the very popular neutrality can be filled with whatsoever, with things very remote from the legal aspects of neutrality. Some people argue – explicitly or implicitly, that Switzerland should seek protection by not being visible; there is the idea that in certain situations equidistance – morally speaking – should be an acceptable political stance.

**Chesterman Simon:** In response to that extremely interesting set of remarks I would say – and as an Australian I will be blunt – that for your security you should have a security policy and not a neutrality policy. If the purpose of your neutrality policy is Swiss security, then what you are talking about is a security policy. Clearly, neutrality policy is, as you said, subjective with nothing solid to keep hold of. From the legal perspective, you never ask a question you don't know the answer to, and you shouldn't have a policy if you don't know what it means. Human security is a broad church under which everyone can gather, but that is clearly not what is happening with neutrality policy in Switzerland. One possibility – but, of course, this is your decision, not mine – would be to abandon neutrality policy, emphasize neutrality as a legal concept, be clear about what that means and then have a real debate about security policy and about particular operations. However, I imagine there would be resistance if everyone “in their heart” knows what neutrality means.

**Schmidt Tartagli Dagmar:** Let me ask you a question referring to security threats and international law: today, states are confronted with the fact that there are increasing areas on the world's map in which there is no state to guarantee that justice and order are pursued by a global organization of well-ordered states. What is, in your view, the most appropriate way for the international community to meet this challenge?

**Chesterman Simon:** You're alluding to what are sometimes described as “failed states” and, in the literature, called “bad neighbourhoods”. This gets a little bit away from traditional security policy. However, much of my work has been on what I call state building and, sometimes, peace building, although peace building is a very broad term. There was an interesting shift through the 1990s, where there was an upsurge in conflict, peaking at around 1994, driven primarily by internal armed conflict. Things have become much safer in the last dozen or so years, so that today, despite terrorist threats and everything else, the world is a much safer place. The only place in the world where conflict has been on the rise is Africa. In particular, there has been a number of coups d'états.

What this reflects is partly a changing attitude towards the state. During the 1990s, there was a widely held assumption in the international relations literature that the state was dead and that we are all really part of a globalized community. This was profoundly wrong because by the end of the 1990s, two things happened: first, there was the realization, driven by these internal armed conflicts, that much as states might be the primary violator of human rights around the world – effective, functioning, legitimate states are the only way to protect human rights. The second thing that happened was September 11 and the realization by the United States that weak, non-functional or failed states presented, even to the most powerful country on the planet, a security threat. So, this has led to a whole range of attempts to resolve this question. The most extreme attempt has been a kind of modern trusteeship, where international organisations take over territory for limited or more extensive periods of time, the extreme cases being Kosovo and East Timor, but also situations like Afghanistan and Iraq.

What is – to answer your question – the best way of resolving this? You need to do at least three things: The first thing that needs to be done is prevention. Prevention is notoriously hard because it is hard to justify expenses when something is not on the front page of the newspaper. However, prevention is also notoriously cheaper than cure. The difficulty is that it is hard to know when prevention has worked. One of the easier cases is Macedonia: until 1999, a deployment served a very useful purpose in preventing conflict, until it was vetoed by China for extraneous reasons connected with Taiwan. So, prevention is the first thing that needs to be done – sometimes in a military sense, but primarily in non-military ways by supporting the formation of legitimate and sustainable national institutions. Legitimate and sustainable means: being embraced by the people and able to run themselves. The Democratic Republic of Congo for example presents a difficult case because the UN-administered election there, which was widely held to be a free and fair election, was only possible because \$0.5 billion were spent on security and other provisions in the election. That's clearly not sustainable. Development assistance is a long-term structural form of prevention. All of these things fall into the first basket of prevention.

The second thing one can do is to react. Reaction sometimes will include military means, but usually it includes non-military means, things like putting pressure on governments that are at risk of falling under a coup, on governments that turn against their own populations. In my own region, I would pick in particular on Myanmar, which is a pretty obvious case of the need for reaction, although not necessarily for a military reaction.

The third set of things that need to be done is rebuilding. That means putting in resources – not merely to ameliorate the cost of the conflict, although that is important, but also in preventing the return of the conflict. As I said earlier, within five years half of all internal armed conflicts restart. So, rebuilding is really a link back to conflict prevention. Sometimes this includes a military component; that is pretty obvious in the Balkan region. That's one of the reasons why KFOR continues to operate in Kosovo and why Bosnia continues to have a limited military presence. My understanding from people in both regions is that if the international military presence were to leave immediately, conflict would probably restart within a few weeks or a few months.

That was the long answer. The short answer is that a whole range of activities is required, ranging from development assistance to humanitarian relief. Civilian police play an extraordinarily important role, although frequently countries don't have deployable police capacities, so that their role is left up to the military, although that's not necessarily what they have been trained for. It does also require a military component.

**Catrina Christian:** From the legal point of view, what happened in Georgia last August is an interesting case. Here in Switzerland, we had a slightly different view on these events than the rest of Europe and probably the US, in the sense that the media – and generally those interested in foreign policy – put the blame less squarely on the Russians. Since the events in Georgia have been used to back assertions which are conflicting and even opposing one another, I would like to hear your opinion on that.

**Chesterman Simon:** I read a range of perspectives on that issue. I would certainly agree that Georgian President Mikheil Saakashvili acted impru-



dently and dangerously, but I think it would be a hard stretch to say that he acted in a way that would, in a legal sense, justify what Russia did. From a legal perspective, I think it was an unlawful use of force against a sovereign state – but that is not the end of the matter. I also think that the Kosovo intervention was an unlawful use of force – but that is not the end of the matter with respect to Kosovo. It is similar with respect to Iraq.

There are two interesting things that come out of the Georgia debate. The first is the invocation by Russia, in particular by Foreign Minister Sergei Lavrov, of Responsibility to Protect, which points to the danger of norms being abused. This is one of the reasons why I argued in my first major book that a legal right of humanitarian intervention was a terrible idea because no country had ever refrained from protecting civilians at risk because of international law, and because it would almost certainly open the possibility for abuse of a doctrine. Hitler notoriously abused it with respect to Czechoslovakia.

The second interesting legal point is Russia's recognition of the independence of South Ossetia, which also points to the danger of exceptions in legal terms. When the United States and indeed Switzerland recognized Kosovo, that recognition offered dangers that other states would do similar things. Switzerland was one of the early movers with regard to Kosovo, although I think it was politically impossible that Kosovo would ever go back under Belgrade's control and that it was inevitable that at some point Kosovo would assume some form of independence. Such active recognition – others would mention Germany's recognition of Croatia back in 1991 – points to the difficulties of trying to keep an exceptional situation exceptional. So, Russia's assertion was – just as the United States and others said Kosovo is *sui generis* – South Ossetia is *sui generis*.

The German philosopher Carl Schmitt – he is unpopular these days – once said that “The rule proves nothing; the exception proves everything”. From an international legal point of view, the interesting thing about the Georgia situation was the limited ability of countries, of Western countries in particular, to maintain exceptions for circumstances that suit them politically. We could apply a similar rationale to South East Asia, the region I now live in, where countries are extremely

jealous of their sovereignty. I think they would share some similar reservations to Switzerland in what in other contexts have been called “foreign entanglements”. There has also been – ill-founded, I think – a great deal of concern about doctrines like Responsibility to Protect. But it is also a region where states have watched the situation in Europe and in the Caucasus with great interest and some concern.

That, again, was the long answer. The short answer is: the Russian action was unlawful, and the recognition by Russia is a political statement. The question of whether South Ossetia becomes independent raises the question of secession in international law, a bit like Kosovo. The act of recognition might be seen as intemperate. However, whether a country can separate into two is not really a legal, but a political question. It’s only once that has happened that international law comes into play. So, eventually, Kosovo will become recognized, I assume, by enough countries that it assumes international legal personality. At the moment, it looks like South Ossetia will remain, like the Turkish Republic of Northern Cyprus, recognized only by a very small number of countries, probably only one or two.

**Zwahlen Pedro:** To bring the discussion back to the core of the purpose of this hearing, I would like to come back for a moment to the issue of neutrality. You said that the understanding of neutrality was not necessarily linked to security policy and that our understanding of neutrality could partly be dislinked from security policy. Do you see neutrality as a useful tool to maintain Switzerland’s security in today’s context? If you do so, in what way: as a legal framework or rather as a political conception?

**Chesterman Simon:** I meant to say that I would abandon “neutrality policy” as a term. However, it is clear that neutrality has, as a legal doctrine, historically safeguarded Switzerland and Swiss interests. There have been almost two centuries with no major conflict, although there are of course controversies, particularly about the Second World War.

Is neutrality useful today? That depends on what one thinks the threats are. If one thinks the threats are the first two I pointed to, then the answer is yes. I think permanent neutrality makes a direct military

confrontation with another country less likely because a state is less likely to see Switzerland as a threat if Switzerland is neutral. With respect to major conflicts within the region I also think neutrality would protect Swiss interests. But that's neutrality in the narrow legal sense.

Does neutrality policy help Switzerland? I'll be a bit provocative and say that it hurts Switzerland because countries don't know what Swiss policy is. Neutrality is sometimes invoked in the policy sense, in particular with respect to peace operations, but the fact that around the table we would probably not be able to agree on what neutrality policy entails means that it complicates Switzerland's foreign relations and the perception of Switzerland around the world. So, I would separate out the legal conception of neutrality – that Switzerland commits not to be a party to a conflict – from how Switzerland engages in a foreign policy to try and avoid states adopting positions that are inconsistent with Swiss interests and to promote Swiss interests around the world – which is the same foreign policy that every other country engages in. I would call that security policy in terms of defending Swiss interests and foreign policy in terms of promoting Swiss interests. I don't see the need for a separate neutrality policy, as neutrality law is implemented through both security policy and foreign policy.

**Thalmann Anton:** I think what Pedro Zwahlen was aiming at was this: how much security does neutrality bring us today in a pacified and rather united Europe? I am not sure whether the distinction you make between law and policy will answer that question.

**Catrina Christian:** When we talk of neutrality policy we refer to things that we do, beyond the legal dimensions of neutrality, to ensure that we can legally remain neutral in the future. You said that being neutral means, first, not to take part in armed conflicts and, secondly, not to take on any obligations that would make it impossible to remain neutral in the future. According to our conception, the term “neutrality policy” basically covers the second of these two points. It is of course highly subjective because it directly deals with the question of what impression some action or non-action might have on somebody else and with the

question of how credible our neutrality is in somebody else's eyes. That is why I said the whole thing is subjective, that there are no fixed things in neutrality policy; what you are dealing with are assumptions rather than anything else.

**Chesterman Simon:** Permanent neutrality embraces a prohibition on activities that would make it legally impossible for Switzerland to remain neutral. That would embrace joining NATO. Beyond that, I don't see much that it would cover. So, in terms of the role that permanent neutrality plays in security policy, it is extremely important in the first two types of threats: in the direct challenge by another country and in a major conflict. However, I think such conflicts are highly unlikely. Thus I think neutrality will play a very, very small role in Swiss security policy – and that is entirely appropriate.

That Switzerland would abandon neutrality completely is highly unlikely. I would – and that again is the lawyer in me speaking – not fight a battle that I don't think is necessary. Neutrality seems to be so bound up in Swiss culture that it seems unlikely that the Swiss would want to give it up. Rather, I would try and adapt it to the very small set of circumstances where neutrality law would actually apply, however unlikely those things are. That means that neutrality should be a very, very small part of any security policy. It certainly wouldn't prohibit participation in UN-authorized peace operations – or, indeed, membership in the Security Council, even if that includes voting to authorize the use of military force. It is understood that Switzerland could at all times make a political determination whether it participated in any of these actions.

**Catrina Christian:** Foreigners are sometimes surprised at the fact that Switzerland has armed forces at all because, at least from a faraway point of view, our armed forces may seem to be completely unnecessary, given Switzerland's setting in one of the best neighbourhoods the globe has to offer and given the improbability of a conventional military attack on Switzerland. Yet the same could be said – at least from a faraway point of view – with regard to Australia. However, Australia has quite a strong army. So, what would you, as an Australian, respond to a foreigner who

wonders what Australia needs armed forces for – beyond the fact that Australia has a huge territory to control?

**Chesterman Simon:** The security threats facing Australia are considerable, even if they are not traditional security threats in the sense of a military overthrow. One of our nearest neighbours is Indonesia, a 200 million strong country that has had a history of instability. There has been, a little bit like in Switzerland, a significant influx of asylum seekers or refugees. There are also the problems with the ways in which Australia has handled that question.

Australia is not living in as comfortable a neighbourhood as Switzerland, and it has an enormous sea border. Although conflict in South East Asia has reduced considerably in recent years, it was only in 1999 that Australia deployed troops to East Timor. There is also a danger of confrontation with Indonesia. More recently, Australia has deployed some troops – though mostly police – to the Solomon Islands. Australia has, briefly, also deployed police to Papua New Guinea. In brief, Australia lives near what has been termed by scholars an “arc of instability”. It should probably be added that Australia has more to fear from failing states than from conquering ones. The involvement in East Timor – the East Timor operation was very popular in Australia – demonstrates that a military component can play an important role in that.

The other reason – which is not applicable to Switzerland – Australia maintains a military is to fulfil its alliance commitments. Australia has gone to war every time the United States has asked it to – sometimes very controversially. That alliance is seen as a safeguard to keep the United States as Australia’s strongest ally in the event of a very bad conflagration in the region. Similar views are maintained in Singapore: Singapore is a very close ally of the United States; that alliance is partly seen as a hedge against instability. Given its small size, Singapore has a very considerable military force which it maintains for fairly obvious reasons.

## Angehörter

Chesterman Simon, Prof. *Director, New York University School of Law  
Singapore Program*

## Anhörende

Catrina Christian,  
Botschafter Dr. *Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Schmidt Tartagli  
Dagmar, Dr. *Stv. Chef/in Sektion Völkerrecht, EDA*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr. *Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Zwahlen Pedro *Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

# Jean-Marie Guéhenno, former Head of the United Nations Department for Peacekeeping Operations

Stellungnahme vom 17. April 2009

Aufgrund eines technischen Defekts wurde dieses Hearing versehentlich nicht aufgezeichnet. Jean-Marie Guéhenno hat freundlicherweise seine Sprechnotizen zur Verfügung gestellt.

## 1 – Tendances

A – La faiblesse de beaucoup d’Etats sera une caractéristique durable du système international

- La fin de la guerre froide a été et reste déstabilisatrice pour beaucoup de pays dont la stabilité était liée à la structure bipolaire du monde (soit qu’ils se définissent par leur non alignement, comme la Yougoslavie de Tito, soit que leur stabilité soit assurée par leur appartenance à un camp, comme le Zaïre de Mobutu).
- La légitimité que beaucoup de dirigeants de pays en développement ont tirée de la lutte contre la puissance coloniale est épuisée. Aujourd’hui, la majorité de la population des pays décolonisés est née après l’indépendance de leur pays, et juge les dirigeants sur leur capacité à apporter progrès et développement.
- La mondialisation fragilise les structures traditionnelles (tribales et nationales), à la fois à cause des incitations économiques qu’elle génère et à cause de la circulation des idées qu’elle facilite: les forces transnationales à l’œuvre sont un défi aux cadres anciens.

B – Il n’y a pas aujourd’hui une question autour de laquelle le monde se définit.

- L'opposition qu'Isaiah Berlin établit entre le monde du hérisson, où il est utile de comprendre à fond une idée, et le monde du renard, où il est plus utile de pouvoir sauter d'une idée à l'autre, est très pertinente. Nous vivons dans un monde de renards, et il est dangereux de vouloir expliquer les problèmes du monde actuel à partir d'une idée dominante.
- A cet égard, le parallélisme qui est établi par certains entre la menace communiste et la menace islamiste n'a pas de sens ni de valeur explicative.

C – Il n'y a pas de « modèle » dominant.

- L'échec du modèle communiste ne signifie pas le triomphe du modèle capitaliste.
- La crise économique que le monde traverse érode de façon significative la *soft power* américaine, même si la popularité mondiale du président Obama redonne aux Etats-Unis un crédit moral que Washington avait perdu.

D – L'importance des institutions internationales pour gérer un monde où beaucoup de problèmes sont des problèmes «sans passeport» est reconnue.

- La réforme des institutions internationales est généralement reconnue comme une nécessité politique.
- En même temps, la difficulté de faire aboutir des processus de réforme conduit à un recours accru à des processus informels (cf. G20) qui n'ont pas le même degré de légitimité institutionnelle.
- La légitimité institutionnelle reste cependant une composante essentielle du succès dans le domaine de la paix et de la sécurité.

## 2 – La politique de sécurité

A – La définition territoriale de la sécurité a de moins en moins de sens pour une majorité de pays.



- La menace d'une agression sur le territoire national est pour la plupart des pays la menace la moins plausible.
- En revanche, l'exemple du 11 septembre et de l'Afghanistan, pays «failli» pris en otage par un mouvement terroriste avec des ambitions globales, montre que des événements qui surviennent à des milliers de kilomètres du territoire national peuvent gravement affecter la sécurité nationale.

B – La dimension militaire de la sécurité doit s'inscrire dans une perspective plus globale du rôle des Etats.

- Les Etats restent les gardiens de l'ordre international. S'ils s'affaiblissent, c'est la première ligne de défense de l'ordre international qui est menacée.
- La politique de sécurité doit donc viser à renforcer le contrôle des Etats sur leur territoire, ce qui implique de dépasser le cadre strict des forces de sécurité.

C – Les actions de prévention et de stabilisation deviennent un élément essentiel d'une politique de sécurité efficace.

- Quand un Etat s'effondre, il est souvent trop tard pour agir, et le coût d'une intervention éventuelle est alors très élevé.
- La prévention implique des choix politiques difficiles, et elle n'est acceptée que si elle est perçue comme impartiale.

### **3 – Les défis spécifiques de la sécurité européenne**

A – La Russie et ses abords

- À horizon prévisible, la Russie ne constitue pas une menace stratégique sur l'Europe.
- Cependant l'absence d'un consensus sur une architecture de sécurité européenne (vision russe d'une zone d'influence privilégiée, vision occidentale d'un élargissement de l'OTAN, sans apparem-

ment d'ouverture de l'OTAN à la Russie) peut générer des crises à répétition (cf. Géorgie 2008).

## B – Le Proche-Orient

- L'absence de résolution du conflit israélo-arabe et palestinien après plusieurs décennies d'efforts infructueux, affaiblit gravement le crédit de l'Europe (et du monde occidental) dans une région où elle a des intérêts clé.
- L'absence de résolution du conflit affaiblit les structures étatiques de la région, et notamment celles des pays arabes, dont plusieurs subissent aujourd'hui une crise de légitimité.

## C – L'Afrique

- L'Afrique est un enjeu stratégique majeur pour l'Europe, pour laquelle la Méditerranée est une frontière naturelle illusoire.
- Le sentiment d'impuissance face aux problèmes de l'Afrique est souvent l'excuse de la passivité et méconnaît les progrès réels accomplis par de nombreux pays africains.
- Néanmoins, il n'y a pas d'espoir que l'Afrique sorte de façon décisive de ses difficultés actuelles sans un engagement massif des pays européens.

## 4 – La neutralité

A – La neutralité peut dans un contexte spécifique rester un atout.

- Dans un monde qui a cessé d'être bipolaire, ne pas prétendre appartenir à un camp peut être un atout.
- Dans l'appui aux Etats fragiles et à leur renforcement éventuel, l'impartialité des acteurs internationaux est essentielle pour faire accepter une présence qui risquerait autrement d'être perçue comme du néocolonialisme.

B – La neutralité doit être complétée par une politique active de prévention.

- Se tenir à l'écart des conflits n'est pas concevable dans un monde où beaucoup se joue dans la prévention, et où une action efficace devient pratiquement impossible une fois que le conflit a éclaté.
- Une politique d'engagement actif peut être un élément complémentaire d'une politique de neutralité.

## 5 – La composition des forces de sécurité

A – Une politique de stabilisation des Etats fragiles requiert une action plus globale que le déploiement de forces militaires.

- La réforme du secteur de sécurité, comme action de prévention ou comme action de stabilisation, est prioritaire. Elle suppose une vision globale qui intègre police et forces armées.
- La réforme de la police ne peut pas être conçue indépendamment d'une approche plus globale qui intègre police, justice et système pénitentiaire.
- L'appui à la stabilisation de pays fragiles requiert du personnel qui outre sa compétence spécifique (police, justice, prisons, administration) dans son pays d'origine, a reçu une préparation adaptée pour transférer son expertise, et faire accepter cette dernière par les bénéficiaires. La formation est essentielle.

B – La capacité de projection de forces devient un élément important de la sécurité.

- Dès lors que la proximité géographique n'est pas nécessairement l'élément le plus pertinent pour déterminer une menace éventuelle, la projection de forces, y compris par voie aérienne, à des milliers de kilomètres du territoire national peut devenir nécessaire.

- Elle suppose une adaptation des forces: matériel moins lourd, dont la maintenance est plus simple, et qui est adapté à un large éventail de climats.

C – Les forces militaires des pays développés doivent maximiser leurs avantages comparatifs dans les opérations de stabilisation.

- Plutôt que de jouer sur le nombre, les pays développés doivent viser la qualité et l'apport de compétences spécifiques.
- S'agissant de la composante militaire, le déficit entre la demande et l'offre est particulièrement prononcé dans les domaines suivants: mobilité tactique (hélicoptères de transport), appui au feu tactique (hélicoptères de combat), unités de combat très entraînées (forces spéciales), unités du génie, hôpitaux de campagne, renseignement.
- La vision développée par certains pays, selon laquelle les pays industrialisés se spécialiseraient dans des déploiements de courte durée (phase des combats dits «à haute intensité») tandis que les pays en développement assureraient les déploiements de longue durée (maintien de la paix) ne correspond pas à la réalité politique et stratégique: les pays en développement ne sont pas disposés à accepter cette division du travail, et la gestion future de la sécurité exigera très probablement des déploiements durables de pays développés, qui devront se préparer à d'autres scénarios que la guerre courte et de haute technologie.

# Prof. François Heisbourg, Président du Conseil de fondation du Centre de politique de sécurité – Genève

Transkription der Stellungnahme vom 24. April 2009

**Heisbourg François:** Cette présentation est essentiellement basée sur (1) mon expérience en tant que membre de la Commission du Livre Blanc de la défense et de la sécurité nationale française, où j'étais responsable en particulier du groupe de travail sur la réorganisation des pouvoirs publics et (2) à travers mon expérience dans le Livre Blanc sur le terrorisme, publié en mars 2006, où j'étais membre du petit comité de pilotage de cette affaire. Ce que je présente n'engage que moi, mais reflète certaines des démarches intellectuelles qui ont caractérisé les travaux qui ont été conduits en France, qui sont en grande partie d'application plus générale. Mon propos se centre sur cette question: comment penser et organiser la sécurité nationale au XXIème siècle dans un Etat industrialisé? Elle sera développée à travers des éléments d'analyse, ainsi que des éléments de doctrine et d'organisation. Je distingue six caractéristiques de la sécurité et de l'insécurité à l'époque de la mondialisation au sens large:

## 1. Eléments d'analyse

- 1.1. La mondialisation implique une mondialisation des risques: Tout risque, toute crise a initialement un potentiel de mondialisation. Dans la plupart des cas, ce potentiel ne se réalise heureusement pas, mais dans certaines circonstances, un problème initial à l'autre bout du monde peut avoir le potentiel de se répandre à l'échelle de la planète.
- 1.2. Les risques que nous courons ont des conséquences plus graves qu'ils n'en auraient eu dans le passé. Les êtres humains sont plus nombreux, voyagent plus facilement, et les concentrations humaines

sont plus denses. Cela implique un changement d'organisation face à ces risques. L'exemple de l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans, tombant sur une zone urbaine aux débouchés d'une des principales artères de communication des Etats-Unis, a eu en 2005 des conséquences plus importantes que le même phénomène aurait eu il y a cent ou deux cent ans: cela est vrai pour pratiquement tous les risques, qu'ils soient intentionnels ou non.

- 1.3. Le caractère multiforme des risques. Dès lors qu'un risque se répand rapidement, et qu'il présente une gravité plus grande que naguère, il aura tendance à dépasser plus que par le passé sa seule dimension d'origine. L'épidémie de pneumonie atypique (SRAS) au printemps 2003, née au sud-ouest de la Chine et identifiée après plusieurs mois, était a priori une affaire sanitaire. Cependant, le virus se répandant à la vitesse des moyens modernes de transport, cela est devenu très rapidement un problème économique et de sécurité. Il en découla une perturbation complète de tous les grands circuits de communication aérienne dans la région directement concernée: les aéroports étaient vides en Chine. Il y a un choc en retour sur l'activité économique, et un impact sur la sécurité. Pour gérer les mesures nécessaires pour empêcher la propagation de l'épidémie, la mise en place de moyens lourds s'impose: l'armée était par exemple mobilisée à Singapour, et des militaires effectuaient le filtrage des passagers arrivant à l'aéroport. Dans le cas de l'ouragan Katrina, après plusieurs jours, la 82e division aéroportée (à savoir celle qui a été parachutée le 6 juin 1944 en Normandie) a été envoyée sur place. On est dans ce cas loin d'une simple réalité météorologique, mais bien en plein domaine sécuritaire. Je cite cet exemple, parce qu'il a aussi joué un certain rôle dans la prise de décision en France sur la façon de gérer les affaires de sécurité dans le cadre du Livre blanc et par la suite.
- 1.4. Le caractère largement imprévisible du déroulement spatiotemporel des risques. La complexité d'un phénomène se répandant à l'échelle mondiale et les connectivités propres à la mondialisation sont telles, que notre capacité à les comprendre en temps utile est en

fait très limitée. Cela a des implications en matière d'organisation des pouvoirs publics.

- 1.5. La diversification des acteurs potentiellement porteurs de risques ou impliqués dans la gestion des risques, au-delà des acteurs étatiques. Nous avons affaire non seulement à un système mondial multipolaire largement déstructuré au niveau étatique, mais où en plus la capacité étatique individuelle et collective à faire face à ces risques devient moins importante que par le passé, d'autres acteurs non-étatiques ayant pris plus d'importance. L'exemple du SRAS a montré que la mobilisation des Etats ne suffisait pas, nécessitant également une mobilisation d'acteurs non-étatiques, par exemple les autorités aéroportuaires, municipales et hospitalières. Un des grands foyers secondaires d'infection du SRAS était la municipalité de Toronto, qui était sous la pression de l'Organisation de la santé (OMS) pour appliquer des directives. Toronto a essayé de mobiliser le gouvernement canadien pour faire pression sur l'OMS, afin que celle-ci n'insiste pas.
- 1.6. La concentration de plus en plus poussée des grands enjeux stratégiques et des risques qui leur sont associés, et dans la région économique Asie-Pacifique, et dans l'arc de crise et d'instabilité s'étendant du Maghreb jusqu'au sous-continent indien. Ce très grand ensemble géographique est du point de vue de l'avenir de la sécurité internationale, devenu l'équivalent de ce qu'était l'Europe dans la première moitié du XXème siècle: il ne pouvait pas y avoir de paix mondiale sans paix en Europe.

Deux bottom lines:

1. La multiplication des risques de rupture ou de discontinuité stratégique dans le cadre de la mondialisation, aggravée encore par les conséquences de la crise financière et économique que nous traversons.
2. Davantage de crise et plus de sévérité de crise que par le passé.

Au sein de la Commission du Livre blanc en France, nous étions initialement tentés d'aller très rapidement dans la partie consacrée à l'analyse des risques et des menaces. Nous avons fini par y consacrer beaucoup plus de temps que prévu. Nous nous sommes aperçus que nous n'avions pas initialement pris toute la mesure de l'ampleur des changements introduits dans les domaines de la sécurité et de la défense par le processus de mondialisation depuis la fin de la Guerre froide.

## 2. Éléments de doctrine et d'organisation

- 2.1. Si l'on admet les éléments d'analyse exposés plus haut, on donnera la primauté à la connaissance et à l'anticipation des événements. Il s'agit de comprendre très tôt ce qui va ou risque de se passer. De la même façon que l'OMS a conclu à la suite de l'épidémie du SRAS qu'il fallait renforcer les moyens de veille et d'alerte épidémiologique, en s'appuyant sur l'emploi intensif des nouvelles technologies de l'information, ceci afin de pouvoir saisir le plus vite possible l'émergence d'un nouveau pathogène, les Etats et les organisations devant gérer des risques transnationaux auront un intérêt beaucoup plus important que naguère à mettre l'accent sur la capacité de connaissance. Cette dernière concerne un travail de renseignement, d'information et de compréhension de l'information, des postes diplomatiques, des centres de recherche universitaire, des *think tanks*, ce qu'on pourrait appeler en anglais *knowledge based security*. Cette fonction de connaissance et d'anticipation devra être beaucoup plus pluridisciplinaire qu'aujourd'hui. Un exemple en 1987–88, lorsque l'URSS a commencé à se déliter, la plupart des ensembles gouvernementaux et non-gouvernementaux s'intéressant à la défense ne remettaient pas en question l'existence de celle-ci. La suite des événements a démontré qu'il n'en était rien, et dans le même sens s'est posée la question de l'avenir des deux Allemagnes. Ceux qui ne se sont pas trompés à l'époque ont utilisé d'autres approches que les outils d'analyses alors considérés comme principaux. Par exemple, pour analyser le rapport de force entre



l'URSS et l'Occident, on faisait d'habitude appel à des expertises militaires, voire dans une certaine mesure à des expertises économiques, mais pratiquement pas à une expertise démographique, sanitaire ou écologique. Ceux qui ont les premiers repéré dès 1979 que l'URSS allait entrer dans une crise existentielle, étaient des chercheurs en démographie et dans le domaine sanitaire. Il faut aussi faire appel à des expertises différentes de celles suggérées par le cœur supposé du phénomène analysé: c'est ce que sont en train de découvrir certains acteurs de la crise économique actuelle, qui s'étaient limités à des gammes d'expertise beaucoup trop étroites.

- 2.2. La nécessité d'une approche tous risques (*all hazards approach*) a été formulée avant même les attentats du 11 septembre, et invite à ce que les pouvoirs publics soient structurés dans leurs différentes fonctions par rapport au spectre large des risques, intentionnels ou non. Des débats très vifs se sont déroulés en France, à tous les niveaux de l'Etat, pour savoir par exemple s'il fallait traiter à l'intérieur du même cadre organisationnel les risques intentionnels et les risques non-intentionnels. L'affaire de Katrina était non-intentionnelle, mais a nécessité l'envoi d'une division aéroportée sur la Nouvelle Orléans.
- 2.3. La nécessité d'un renforcement de la résilience de la société et des pouvoirs publics, à cause du facteur d'imprévisibilité. Il s'agit de détecter en amont des crises et d'en prévenir un certain nombre, même si on ne pourra pas le faire pour toutes les crises et pas toujours à temps: il faut donc s'organiser par rapport aux crises qui n'auront pas pu être évitées, afin d'en atténuer les effets et de préparer le rebond de la société par rapport à la crise.

Ces éléments doctrinaux exprimés en termes généraux débouchent sur des mesures d'organisation et des axes d'efforts.

### 3. Organisation de la fonction stratégique – connaissance et anticipation

- 3.1. Dans le cas français, on a d'abord commencé par reconnaître l'existence de cette fonction. Étaient jusqu'alors reconnues les fonctions de dissuasion, d'intervention (projection de force), de protection et de prévention. L'Etat a commencé à bâtir un Conseil national du renseignement, et mis en place un coordinateur du renseignement, avec la capacité d'orienter la mutualisation et les arbitrages en ce qui concerne les investissements effectués par les différents services concourant à la collecte de l'information. Est également programmée la mise sur pied d'un conseil consultatif en la matière, de manière à ce que le Président de la République puisse bénéficier le cas échéant d'avis donnés par des acteurs non-étatiques sur des décisions ou autres projets dans le domaine de la sécurité ou de la défense. Tout ceci doit se traduire nécessairement par des investissements. La France vise un doublement des dépenses dans le domaine du renseignement, en sachant qu'il faut s'intéresser au moins et autant aux hommes qu'à la technique. Je pense que l'opposition entre les moyens humains et les moyens techniques constitue une grave erreur. Les Américains sont critiqués à juste titre pour avoir trop mis l'accent sur les moyens techniques, sans avoir su tirer de l'exploitation technique massive, la conclusion qu'il fallait disposer de moyens humains susceptibles d'exploiter de façon intelligente et donner du sens aux données fournies par ces moyens techniques. Les moyens budgétaires des Etats-Unis dans le domaine du renseignement s'élèvent à trente milliards de dollars: c'est probablement trop. Les pays européens n'en sont pas là, et la bonne nouvelle est que le coût du domaine technique est rapidement décroissant, et son rendement rapidement croissant. Dans le cas de la France, son premier satellite espion Helios 1 mis en orbite il y a quatorze ans a coûté en monnaie actuelle 2,3 milliards d'euros. Aujourd'hui pour une somme huit à neuf fois plus faible, un satellite largement plus performant est disponible. La collecte, le traitement et la distribution de l'information sont à

coût décroissant. Le défi ne se situe pas simplement dans la mise en place des satellites des moyens d'écoute et d'alerte, mais dans la nécessité de faire suivre cela en termes de recrutement de moyens humains compétents pour orienter les recherches de ces instruments, et surtout pour en exploiter les résultats.

- 3.2. Le rapprochement au plan organisationnel entre la défense et la sécurité intérieure, même si la police ne doit pas faire le même travail que l'armée, et inversement: le rapport à la force ne peut pas être le même, de la même façon que les activités militaires ne doivent pas être confondues avec celles des ONG par exemple. Ce rapprochement nécessite de disposer d'un cadre où les décisions peuvent être prises en prenant en compte toutes les dimensions sécuritaires, extérieures et intérieures, d'un problème. Dans le cas français, cela a donné lieu à la création du Conseil de défense et de sécurité nationale qui remplace les deux conseils de défense et de sécurité intérieure. Les deux ont fusionné, et disposent maintenant d'un secrétariat unique, avec l'ensemble des ministres compétents, des responsables face aux grands choix en matière de défense et de sécurité. De même, il faut prévoir l'organisation en amont de la planification des moyens divers pouvant concourir à une fin sécuritaire donnée, avec la nécessité pour les ministères de la Défense et de l'Intérieur de se mettre en phase en ce qui concerne les rôles et les contributions respectives face à une crise de sécurité intérieure majeure. Par exemple face à Katrina, quels sont les engagements que prendraient l'armée d'un côté, et la police de l'autre? Les résistances bureaucratiques sont très fortes par rapport à ce type de rapprochement.

L'organisation de la résilience des pouvoirs publics et de la société nécessite des moyens nationaux de gestion de crise. L'exemple britannique a été très largement suivi: les Anglais ont depuis une dizaine d'années le Cobra (Cabinet Office Briefing Room A), qui est le lieu de gestion de crise, quelle qu'en soit sa nature, à la disposition du premier ministre ou du ministre qui sera porteur de l'inter ministérialité en fonction de

la nature de la crise qu'il s'agit de gérer au niveau national ou régional. L'organisation de la résilience doit également se faire à travers la pratique lourde et contraignante d'exercices et de simulations. Celle-ci est connue en France au niveau tactique, mais rarement au niveau politique et administratif supérieur. Cette préparation spécifique a eu lieu avant les attentats du 7 juillet 2005 à Londres, mais pas avant ceux du 11 mars 2004 à Madrid. Deux domaines doivent faire l'objet d'une priorité particulière:

- a. les risques d'attentat nucléaire, biologique et chimique. La France est probablement mieux lotie que la plupart des autres Etats, mais avec la très grande difficulté de coordonner les moyens et les efforts de la police et des services départementaux d'incendie et de sécurité face à un attentat ou un événement non-intentionnel comme un accident nucléaire ou chimique, au niveau tactique d'abord, mais surtout opérationnel et stratégique. C'est dans ce domaine où toute crise devient par définition de portée nationale, que l'on constate les plus grandes difficultés naissant de l'insuffisance du rapprochement des moyens relevant d'une logique de défense d'un côté, et des moyens relevant d'une logique de sécurité intérieure de l'autre.
- b. dans le domaine de la cyber-défense, nous avons tous eu des avant-goûts d'attaques criminelles, para-étatiques ou fantaisistes mais nuisibles contre les systèmes informatiques de l'Etat. Ce défi prendra une importance de plus en plus grande. La France a décidé de créer une agence de cyber-défense. Il y a une difficulté très forte de mise en cohérence entre deux logiques nécessaires mais très opposées, à savoir celle du secret nécessaire à la protection notamment des systèmes gouvernementaux et celle de diffusion la plus large des moyens de cyber-défense au profit de la société dans son entier.

En résumé: J'ai été frappé dans les travaux que nous avons eu à conduire en 2007–2008 dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale, par l'ampleur des changements qui se sont produits au cours des quinze

dernières années. Ils sont moins spectaculaires, car moins comprimés dans le temps, que par exemple l'écroulement de l'empire soviétique et la réunification allemande, mais à certains égards plus importants que ces derniers.

## Diskussion

**Thalmann Anton:** (à Heisbourg François)

1. Quel est votre avis sur la discussion déclenchée par la Russie sur une nouvelle architecture de sécurité européenne?
2. Concernant l'organisation de l'Etat pour gérer les crises, comment dans un système comme la Suisse, se doter d'organes pour réaliser rapidement des réformes qui s'imposent, sur le fond de l'histoire du secret bancaire par exemple?
3. Quel peut être le rôle de l'aviation dans un petit Etat de la Suisse au centre de l'Europe, dans le cadre de l'achat d'un nouvel avion de chasse?

**Heisbourg François:** (à Thalmann Anton)

3. Dans le cadre du Livre blanc, nous n'avons pas pu aller au bout du raisonnement, parce que les éléments nécessaires à ce dernier sont arrivés relativement tard. Il faut distinguer l'aviation pilotée (de combat ou de transport) de l'aviation non-pilotée (drones) apparue depuis plus de vingt ans. Cette dernière joue depuis un rôle non-négligeable, notamment en 1982 quand l'aviation israélienne a démoli les systèmes de défense aérienne syriens, grâce à la bonne intégration de drones d'observation avec des avions de combat. Mais jusqu'à il y a trois ou quatre ans, il n'y a pas eu de changement de conception de l'aviation. En 2008, des données sur la conduite aérienne notamment américaine en Afghanistan ont montré que l'utilisation de drones de combat représentait une contribution aux opérations allant de douze à quinze pour cent

des missions. Ces dernières étaient conduites par des personnes situées dans une base dans le Nevada. Cette tendance est importante, mais nous n'avions pas le temps de faire conduire des travaux lourds de recherche opérationnelle sur ce que deviendra dans vingt ou vingt-cinq ans le mélange entre aviation de combat pilotée et non-pilotée. Ce mix est projeté par les Britanniques pour 2020, qui prévoit trois ou quatre avions pilotés pour un avion de combat non-piloté. Cette réflexion doit être intégrée dans les décisions d'acquisition. En France, la mise en place dans les unités opérationnelles d'avions de combat de dernière génération est en cours depuis plusieurs années.

Les fonctions d'une aviation de combat pilotée sont la projection de forces, le bombardement et la police du ciel.

Le contenu compte plus que le contenant dans ce domaine, comme le démontrent les *upgrades* successives du Mirage 2000, du F-16 et du FA-18. La carlingue, parfois même le moteur restent pareils pendant vingt-cinq ans, mais l'avion évolue grâce à son contenu électronique et ses systèmes d'armes. La cellule est faite pour durer trente ans ou plus, alors que la puce change tous les dix-huit ou les vingt-quatre mois. Tout le monde aurait intérêt à reculer les décisions impliquant un changement de cellule, au profit des décisions impliquant un changement de contenu électronique et des systèmes d'armes. Je n'ai pas suivi votre débat d'acquisition en Suisse, et c'est pour cette raison que je formule ces éléments très généraux, sans savoir s'ils peuvent être intégrés dans votre réflexion.

2. Votre capacité de réforme est nécessairement lente compte tenu de votre système fédéral. Elle est profonde parce que vos pouvoirs publics n'hésitent pas à aller au fond des choses. Et une fois que votre décision est prise, vous l'appliquez réellement.
1. Concernant la Russie, ne refusons pas par principe d'accueillir des propositions. Sur le fond, les Russes n'ont pas dit grand chose

de différent sur l'architecture de sécurité européenne que ce qu'ils disent depuis 1945, à savoir comment construire la sécurité de l'Europe sans qu'il y ait des Américains dedans: si ça se résume à cela, il n'y aura pas grand chose à discuter. Mais en même temps, les Russes ne se sont pas enfermés: laissons-les venir et écoutons-les.

La Russie est mue par une volonté acharnée non seulement des dirigeants mais aussi de son peuple de souveraineté étatique. Le fait que les libertés démocratiques aient été associées pendant les années 1990 en Russie à de grands désordres intérieurs et de grands reculs extérieurs, explique en partie que l'autoritarisme de gouvernement Poutine, bien qu'assis sur des comportements peu défendables, recueille l'assentiment du plus grand nombre. La Russie est très durement frappée par la crise économique. En termes psychologiques et politiques, les conséquences sont extraordinairement perturbantes pour une population qui a vécu l'inflation, les dévaluations, le désordre économique quotidien des années 1990, puis une embellie de près de neuf ans consécutive à la réussite de la dévaluation de 1998. Et soudainement sept ou huit ans plus tard, les classes moyennes se retrouvent replongées dans une insécurité qu'elles croyaient avoir quitté. Les conséquences seront très différentes de ce qu'elles furent en Allemagne dans les années 1930, parce qu'il y a déjà un gouvernement autoritaire en Russie, et parce que la crise est perçue comme étant essentiellement le fait d'acteurs extérieurs. Je ne pense pas que le pouvoir de Poutine sera menacé par les violences et les désordres qui vont inévitablement éclater en Russie. Je table plutôt sur une stabilité du système politique russe actuel, avec son mélange de pouvoir personnel de Poutine, du pouvoir des *siloviki*, et de la répartition de la corruption dans des cercles beaucoup plus étroits que naguère. La Russie ne renoncera pas à sa souveraineté, ce d'autant plus qu'elle est frappée par la crise. Mais elle ne refusera pas la coopération, lorsque celle-ci paraît renforcer l'image que la Russie se donne d'elle-même dans le monde. Les propositions des Etats-Unis dans le domaine nucléaire

déboucheront sur des accords réels, parce qu'il est dans l'intérêt de la Russie de s'afficher en tant que seule puissance mondiale comparable aux Etats-Unis dans le domaine nucléaire. Il s'agit d'un partenaire difficile, avec lequel nous devons vivre et rechercher des solutions aussi bonnes que possibles.

**Andrey Dominique:** (à Heisbourg François) Concernant la mondialisation, faut-il craindre un effet papillon? Dans ce sens, un attentat en Nouvelle-Zélande pourrait-il déboucher sur un conflit aéroterrestre en Europe? Et quelle est votre opinion sur la probabilité d'une guerre conventionnelle en Europe?

**Heisbourg François:** (à Andrey Dominique) L'effet papillon est une métaphore pour exprimer que derrière tout événement local se cache un potentiel de mondialisation. Dans la plupart des cas, cet effet ne se produit pas et se heurte à ce que j'appelle « l'épaisseur du monde ». Le monde de la mondialisation recèle en lui un potentiel de déstabilisation systémique qui existait beaucoup moins naguère, mais en même temps précisément parce que ce monde est caractérisé par des connectivités extraordinairement nombreuses et complexes, la plupart des crises locales se heurtent à la multiplicité de ces connections qui donnent au monde une réelle épaisseur. Il n'en reste pas moins que tout événement a un potentiel de mondialisation. D'où l'importance de saisir le plus en amont possible la caractérisation des phénomènes se produisant de par le monde. Je citais à dessein le travail formidable de l'OMS: dès que surgit une pathologie quelque part dans un village reculé du Sichuan, un blogueur l'écrit sur internet. Singapour qui contient quatre millions d'habitants investit lourdement dans le Risk Assessment and Horizon Scanning (RAHS), avec des équipes entières interministérielles sur l'analyse des phénomènes pouvant le cas échéant avoir des incidences sur la sécurité de la cité-Etat de Singapour. En outre, les coûts d'acquisition d'informations est très faible: aujourd'hui, une personne ayant une bonne capacité à naviguer sur les sources ouvertes d'Internet, peut dénicher une multitude d'informations que seuls les Etats les plus importants pouvaient réunir il y a trente ans. Cette transformation va généralement plus vite dans



des petits pays comme Singapour ou Israël, où des décisions peuvent être appliquées plus facilement.

Des guerres conventionnelles se sont déroulées récemment en Europe, en Bosnie, au Kosovo et en Macédoine. Une guerre interétatique a eu lieu en Géorgie l'été dernier. Il y a un risque de conflit conventionnel élevé dans le Caucase, un risque de conflit conventionnel ou autre relativement élevé au Moyen-Orient. Je ne sais pas ce qui va se passer dans le grand Maghreb, du Maroc à l'Égypte, dans des pays qui vivront des crises de succession et économiques: y aura-t-il des risques pour nos ressortissants? Comment réagirons-nous dans ce cas? Il me paraît imprudent d'affirmer qu'il n'y a aucun risque de guerre pour les vingt prochaines années autour de la Méditerranée. Le Livre blanc français décrit son axe d'intérêt stratégique depuis les approches de l'Atlantique occidental jusqu'à l'océan Indien en passant par la Méditerranée et la mer Rouge. Nos capacités d'intervention ont été dimensionnées dans le cadre d'opérations de coalition, en fonction de cet axe stratégique, avec comme limite extérieure la possibilité d'envoyer trente mille soldats avec les moyens d'entrer en premier et de commander l'équivalent d'un corps d'armée dans un cadre de coalition. L'hypothèse de la guerre est donc intégrée, pour la première fois dans le cas français depuis la Guerre froide, dans le cadre d'un champ géographique donné. Nous avons été moins spécifiques en ce qui concerne les risques par rapport à la Russie, parce que nous nous sommes intégrés dans le cadre plus large que représentent l'OTAN.

## Angehörter

Heisbourg François, Prof. *Président du Conseil de fondation du Centre de politique de sécurité – Genève*

## Anhørende

Andrey Dominique, *Chef Heer, VBS*  
Korpskommandant

Thalmann Anton, *Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*  
Botschafter Dr.

## **Dr. Faruk Loğoğlu, former Turkish ambassador and chairman of the Center for Eurasian Strategic Studies (ASAM)**

Transkription der Stellungnahme vom 17. April 2009

**Loğoğlu Faruk:** From what I understand, this is a very important exercise for the Swiss people, and the issues at stake are not very easy ones. Accordingly, I feel honoured and privileged to be here and to have the opportunity to contribute to this undertaking. The fact that you have asked foreigners to come and share their views on this important subject is – and I say this sincerely – a very admirable and commendable move on your part. The presence of foreign experts at these hearings attests to the Swiss Government's judicious determination of the trans-national nature and requirements of national security in a fast changing world. I hope that I can reciprocate that exemplary judgment with a Turkish perspective that sheds some light on the task in hand.

Both Turkey and Switzerland have been highly security-conscious countries, sitting at the epicentre of armed conflicts in the past and challenged by threats and risks today, some of which they have in common, some of which are quite different. The way in which we view security-related issues and our handling of them in Turkey may perhaps assist Switzerland in its own on-going assessments.

In the first half-hour given to me, I shall share with you, albeit briefly, my views on the five different topics of interest as suggested to me by the Swiss authorities. I hope we can get down to specifics in the question and answer period.

First, I address the matter of recent security policy trends and possible future developments, especially in Europe. In recent years, the security environment has changed fundamentally, with the nature and sources of risks and threats growing ever more complex. Threats in our times are asymmetric, trans-boundary and emanate from local sources that are generally part of international networks. Conventional warfare is no

longer the primary mode of armed conflicts. Among the “hard” risks we face today are terrorism, regional and intra-state conflicts, proliferation of weapons of mass destruction, ballistic missiles, cyber-terrorism, and piracy, threats to energy security, organized crime, drugs, and human trafficking. In Europe, migration, refugees, racism, xenophobia, Islamophobia, demographic trends, climate change and pandemic diseases are among the “soft” challenges we confront. Food and water scarcity and environmental degradation are issues for a large part of the world’s population. All these issues generate consequences that have an impact on our security.

Overarching these specific threats and challenges is the fact of a deteriorating security climate on a global scale. There are today numerous ongoing armed conflicts in different parts of planet earth, many with little prospect of a solution. These disputes, rather than being products of a clash of civilizations – which, by the way, is a contradiction in terms – are a consequence of religious, mostly sectarian conflicts, and ethnic and tribal wars, all occurring in tandem with the struggle between the world’s “haves” and “have-nots”. It is highly likely that ethnic, sectarian and tribal wars will continue to besiege us for most of this century. The role and influence of religion and its variants are on the rise. People everywhere are asserting their ethnic or tribal identity with increasing aggressiveness and are resorting to violence to achieve their ends. Studies show that in the 20th century more than 100 million lives were lost in armed clashes alone. We have the historic responsibility not to repeat in the 21st century what has led to those horrendous figures. This of course requires a correct and precise perception of security risks and threats by all of us. It also demands the development of policies that genuinely contribute to the improvement of the international security climate while protecting the homeland.

Security policies have, broadly speaking, lagged behind the constantly growing complexity of risks and threats. Today, we are probably all less safe than we were a decade ago. In the recent past, policy planners and makers have responded to security challenges on a national (or ethno-centric) basis, despite being increasingly aware of the need for international cooperation and solidarity. Turkey witnessed this tendency

especially in Europe, in the fight against terrorism. Even today, there is not a consistent stance in Europe regarding terrorism.

The security of a nation is no longer a purely national problem, nor is it a challenge that any of us can meet by national means or responses alone. In the near future, therefore, we are likely to see a deeper and more extensive internationalization of security policies across the globe. This will mean more cooperation among nation-states and greater responsibility for global and regional organizations. We are likely to see – alongside the restructuring of the world's financial institutions in response to the current global economic and financial crisis – a parallel process of reorganization of the global security infrastructures. In this connection, US President Obama's ideas on nuclear weapons and proliferation issues, Russian President Medvedev's proposal for a European security pact, and the US-Russian plans for a new arms control system are the initiatives to watch. That is what we will be doing in Turkey, but I think it is also of relevance to Switzerland. Like in the financial world, there will be new rules and regulations, norms and patterns for handling security affairs. Europe must be a leading actor in this great enterprise, with Switzerland playing an appropriate role.

Second is the issue of what a security policy should entail. I believe that in our age a security policy must be holistic in terms of both its scope and the various instruments it relies on to protect and defend the country. Security is no longer just about the defence of territory. It is the protection of your way of life, your economy, the infrastructure, and the institutions. All sectors and facets of modern life are under threat of one kind or another. Hence, all means at our disposal – military, intelligence, economic, political, social, and cultural – must have a security dimension; a security policy should bring them together within a consistent whole. A smart security policy mixes the hard and soft power elements and, as stated in the 1999 Swiss Security Report, emphasizes the coordination of military and civilian assets. A good policy requires in-built mechanisms that constantly update the state of readiness of the country's security and defence capabilities. Reliable, timely and actionable intelligence is of paramount importance in countering the threats of our times. Quality

intelligence is an asset that is difficult to attain by autonomous means alone and for which trans-national cooperation is a *sine qua non*.

Let me open a brief parenthesis here: in our fight against PKK terrorists based in Iraq, we were not very effective until we started intelligence cooperation with the US. In the course of that cooperation, we got actionable intelligence from the US. The kind of intelligence the American forces provided us with made our cross-boarder operations effective, although people may of course have different views about the legality of such operations.

For some time to come, territorial defence will remain the main objective of any security policy and armed forces its principal instrument. One recent trend in both Europe and the United States is the modernization of armed forces to make them smaller, leaner and meaner. NATO encourages and assists such a transformation in its member states. This process has been under way in Turkey for a number of years, but the pace of progress has been slow due to the special circumstances in the country – namely because of the fight against terrorism and of financial restrictions. What we all need to do, however, is to develop a higher degree of coordination and inter-operability at the national level between the armed forces, the police, and other security agencies. In Turkey, armed forces have now special units for responding to natural disasters such as earthquakes.

A sound security policy in our times must also incorporate a strong and sustained international facet. Turkey is a growing contributor to a variety of peacekeeping, peace enforcement, policing and post-conflict rehabilitation operations across the globe, sponsored by the UN, NATO, the EU, OSCE, and others. This is particularly necessary for a neutral country like Switzerland if it wants to maintain a high standard of readiness for self-defence. Such engagement would help fend off potential threats against Switzerland by improving the overall global security index.

The US strategy under President Bush was based on the notion of “pre-emption”, that is on the notion of a strike at the source of terror and danger abroad. This strategy obviously did not work. I spent four years there as Turkey’s Ambassador. I know what the US did and what the consequences for all those living in our region were. The better option is to help stabilize countries and to eradicate poverty, conflict, and terrorism

at their source of origin, not through pre-emption but through the promotion of economic, political, juridical and institutional development.

The international community would also expect from Switzerland – a prosperous country – a greater engagement in international affairs. Respect for its status of neutrality should be matched with a shouldering by Switzerland of responsibility for peace, security, and stability abroad, in particular at points where Swiss know-how and assets can be specifically helpful. This is what your country has been doing, and I think it should keep doing it.

The third matter to address is the security threats to Europe and to Switzerland in particular. First, I wish to observe that threats and risks that could target Switzerland are most likely to be of a non-military nature. Here, I submit that terrorism tops the list. This, I suppose, is obvious to all of us. It is a chronic problem, and the European response to it has until now been far from adequate. The fight against terrorism has to be seamless. We must heed our commitments under the UN conventions and others with no exceptions. In this context, the Turkish experience with European attitudes toward the terrorist organization PKK has been deeply disappointing.

Cyber-terrorism is the kind of threat that is especially relevant to an advanced country like Switzerland, dependent on high-tech and home to a banking system of global significance. Illegal migration and the failure to define a harmonious relationship with migrant communities pose a wide range of problems for the host countries. Xenophobia and Islam-phobia, on the other hand, could exacerbate the tendencies toward radicalism among foreigners in Switzerland. The migrant communities can also generate problems in their host countries by activities related to conflicts and disputes in their home countries.

Major challenges for Switzerland are demographic trends that are shared by most other European countries. The working population is getting smaller, while the aging population to be sustained is growing ever larger. This then links with the issues of migration and refugees. Because of the restrictions and severe limitations on legal entries for foreigners who want to come, work, and live here, you end up not with the best, but unfortunately with the most problematic immigrants who are generally

political refugees. A security policy must address this problem by bringing together the different departments and levels of the Swiss Government in an over-all approach that regulates the conditions of entry and stay for immigrants within an integrated long-term vision of Switzerland's future.

As I said, I spent many years in the United States. I have observed that what the US does through both its immigration policies and its educational system – its universities and research organisations – is to attract the cream of the cream. This strategy works. I know that Europe has not experienced the same thing as the US has, but I think we really ought to expand our horizons with regard to all of these issues and benefit from the success of other countries.

Additional problems that Switzerland would have to confront include threats to energy security, organized crime, and the growing danger of weapons of mass destruction falling into the hands of terrorists. Switzerland sits at the heart of European communications and land routes. In this respect, your strengths are also your vulnerabilities.

The fourth issue I want to touch is the role and mission of modern armed forces. They are still the ultimate guardians of the independence and the territorial integrity of their countries. However, we have to view the mission and functions of the armed forces of a country like Switzerland in a much broader context. Switzerland is under no imminent threat of a territorial attack. However, this premise does not and should not lead to the conclusion that you do away with a conventional army. There is a lot of history, tradition and public psychology at work here. It is the same in Turkey. Armed forces have a special and unique place in the political culture and the historical consciousness of our country. Armies are here to stay, even if the need for them may have altered in the contemporary setting. That probably applies to Switzerland's army, too. Swiss armed forces are likely to assume more civilian functions at home, for example in response to natural or man-made disasters. Today, in all countries the civilian functions and activities of the armed forces are on the rise. The more important role, however, should be the continued deployment of Swiss forces abroad in appropriate missions consistent with Switzerland's neutrality and the meeting of legal and other requirements set by Swiss laws and traditions. We live in an interdependent world and we must all

make our contribution to peace, security, and stability. Furthermore, to keep abreast of security-related trends, Switzerland must be engaged in international peace operations.

The fifth and final issue I want to address is the concept of neutrality in today's security environment. I am aware of the fact that as I talk here I may be touching some sensitive domestic issues, but I am doing this only in trying to be useful by answering in my own way the questions you asked me. I am under the strong impression that neutrality is second nature to Switzerland, ingrained deeply in its history and its political culture. In the Swiss case, this concept has withstood the vicissitudes of time and survived admirably. It was no obstacle for UN membership, and it will be no impediment to accession to the EU if that is what Switzerland will be aiming at in the future. In security matters, Switzerland collaborates with both NATO and the EU. Collective security, on the other hand, is a goal that Switzerland should be able to attain without formally renouncing the status of neutrality. This is why the linking of Swiss security and defence capabilities with those of NATO and EU member states for international operations – and continued Swiss participation in them – is vitally important.

In Turkey, we live in a very tough neighbourhood. Terrorism, the various strategic, economic and social fallout from the regional conflicts around Turkey, refugees, illegal migration, energy issues, and climate change are among the factors that affect our national security directly. Our strongest assets in dealing with these challenges are our secular democracy, our armed and other security forces, and our society's commitment to the rule of law. Yes, we live in quite different environments. Nonetheless, I believe exchanges and contacts between Turkish and Swiss authorities would be useful in enabling them to develop new perspectives and ideas concerning their security.

In conclusion, I would like to say that Switzerland is in the same boat as the rest of Europe. It can surely choose to stay in its own compartment of neutrality, but must constantly interact with its strategic neighbourhood, cooperate, participate and contribute to international operations to bring about stability and security in other parts of the globe. Swiss foreign policy, as a major element of Switzerland's national assets, should



enhance Swiss security through its sustained promotion of economic development, human rights, and good governance in the rest of the world.

To end with, and to give you an idea of my background, I should perhaps add a word or two about what I did during the 35 years I worked for the Turkish Foreign Service. I was mostly involved in political affairs and, at one point, served as Deputy Undersecretary for Security Affairs. I was also Undersecretary of the Foreign Ministry for two years, which exposed me to all aspects of security issues in Turkey.

I read the 1999 Swiss Security Report, and some of the observations I have made are based on elements of that report. Since some of those elements coincide with my own assessment, a few of my observations may be familiar to you.

## Diskussion

**Catrina Christian:** It is always good to have the opportunity to listen to someone who is looking at things from a different point of view, even if certain things you said – take the list of threats and dangers – are indeed familiar to us. However, if you say that your view is similar to our view, then that in itself is a message, a message that is very useful to us.

A question that comes immediately to my mind when I have the opportunity to talk to a representative of Turkey is what your long-term expectations with regard to Islamist fundamentalism are. Do you think Islamist fundamentalism will turn out to be a passing problem, or do you rather think it will be a long-term subject? We would not put Islamist fundamentalism on the list of threats because in our view only people's actions, not people's beliefs, can pose a problem.

**Loğoğlu Faruk:** Religion – its place, its role, and its influence – is on the rise everywhere, not just in the Islamic world, but also in the US and, I suspect, in Europe. Religion is not per se a negative influence, but what is a very dangerous and explosive mix is religion and politics. We are witnessing that especially in the Islamic world. However, it is not so

much that Islamic fundamentalism that is on the rise; the problem is rather the assertiveness of Islam in claiming more space in political life.

As I said, most of today's armed clashes are sectarian conflicts. Many of the ongoing fights – for example in Pakistan and in the Middle East – are fights between Sunnis and Shiites. I think we are going to experience more of these problems in the years to come. The real issue in the Islamic world is that there is now a tendency to expand the role and space of political Islam. The trend is not towards secularism – secularism is something we are very proud of in Turkey – but in the opposite direction. Look at Pakistan: They adopted Sharia law in certain parts of the country with regard to some specific aspects of life. Look at Afghanistan: They introduced new legislation, restricting the rights of women even further. (Interestingly, there was a recent demonstration by Afghan women, but probably in vain.)

There is a fundamental difference between civilizations that seek their golden age in the future – Kissinger said that the US was one such society – and those as some countries in the Middle East, especially in the Islamic world, that seek their golden age in the past. Turkey has been somewhere in between: it was predominantly Muslim, but it was a secular democracy and we had a vision of our future in the future. In the near past, however, Turkey has come under the influence of the trends prevailing in the Islamic world. As a result, the space Islam wants to claim is expanding in Turkey, too. I am not saying that Turkey is about to lose its secular character. We are a democratic country where issues are decided and resolved at the ballot box. However, there is a vital debate in our country between the rising Islamist forces and the secular forces. The secularists wish to protect what they believe to be the founding principles of the Turkish Republic and maintain the separation of the affairs of the state from the affairs of religion.

I am sure you remember the discussions on the Iraqi constitution: there was an attempt to introduce an element of secularism. However, the attempt failed. The best they could do was to introduce a provision saying that no legislation was to be contrary to Islamic law and precepts. Secularism lost. What is the answer here? In my judgement, there are two key factors in the answer: gender equality and education. Gender

equality is a faraway goal in many of the Islamic countries; the goal of modern, contemporary quality education based on science alone is very difficult to achieve, too. However, the extent to which Turkey has been a successful society is due to its approximation of achieving success with regard to both gender equality and quality education.

**Zwahlen Pedro:** You mentioned two threats – xenophobia and Islam-phobia – that were not specifically mentioned by other speakers. I would like you to elaborate on these subjects.

**Loğoğlu Faruk:** These tendencies have always been present in Europe, though perhaps dormant. After the events of September 11, these tendencies have come to the fore more forcefully. That is not accidental because since the early 1960s Europe has been receiving large numbers of immigrants, both legal and illegal immigrants, so that in many European countries there are today millions of people of foreign origin.

Religion is a very fundamental part of European history and civilization. On the other hand, most of the immigrants that have come to Europe belong to other religions and other cultures. Therefore, fusing and living together have not been easy, neither for the host countries nor for the immigrants. This holds true for many aspects of daily life as well as for broader philosophical issues. Psychologically speaking, Europe is an enclave. But the arrival of so many foreigners – Switzerland, I think, has the highest proportion of foreigners; one out of five persons in Switzerland is of foreign origin – in combination with the cultural differences and recent terrorist events, especially the attacks on September 11 and the attacks in such places as London and Madrid, have fired up the aforementioned tendencies.

Islam-phobia is the result of the association of terrorist attacks with fundamentalist Islam. Making this association is not necessarily wrong; because the perpetrators – adherents of al-Qaeda – claim, what they are doing is in the name of Islam. The problem runs, of course, deeper. No religion, including Islam, espouses violence or terror. Unless we really develop – across borders – a secular mindset, we cannot rid ourselves of feelings such as xenophobia, Islam-phobia or, in the case of some Mus-

lim countries, Christian-phobia or anti-Semitism. The answers to such problems are long-term education and political acculturation. However, in the near future we will probably have to live with these problems.

**Zwahlen Pedro:** According to what you say the main tool in countering these threats would be educational measures.

**Loğoğlu Faruk:** Countering these threats requires a very comprehensive and sustained effort at education. Therefore, I not only think of educational efforts in the classroom – though it is there that efforts have to start, and from a very early age – but also of educational activities at the working place and in all public spaces. In this respect, the print and visual media also have an important role to play.

**Thalmann Anton:** Thank you for your explanations, which are moderate, very constructive, and globally in line with the way we see things here.

What would Turkey's role as a future member of the EU be – in either mitigating or exacerbating the effects of religious extremism? Turkey is a natural bridge; however, some Europeans think that that bridge would bring danger if Turkey were to join the Union, while others hope for a moderation of the influence of religious extremists such as Islamists in such a case.

You said that territorial defence was still at the core of security policy. I basically agree with you but would like you to elaborate on that in a more differentiated way. How do you judge that question from the point of view of someone with the kind of neighbourhood Turkey has – which is a rough neighbourhood compared to the kind of situation Switzerland is in, comfortably set in the middle of Europe, surrounded by members of NATO, so that nobody can attack Switzerland without attacking NATO. Turkey has a very large army, but it also has, as you said yourself, a very rough neighbourhood. What advice would you give to Switzerland: Do you think we could do with a smaller army and compensate for that by offering a little more cooperation?

**Loğoğlu Faruk:** Let me first answer your question concerning Turkey's role in the EU with regard to religious fundamentalism. I always argue that Turkey's primary asset – with or without the EU – is not just its democracy, but also and especially its secularism. When US-President Barack Obama came to Turkey, he made an interesting observation. He did not say that Turkey was a bridge; he said Turkey was a country where different civilizations and cultures came together. That, I think, is a better description than the bridge metaphor.

In a way, Turkey – with its democratic and secular character – contributed to the EU even before joining it. In the course of the debates on the European Constitution, there was a very lively discussion on whether or not to include the Judeo-Christian basis of European civilization. Especially some Catholic countries insisted it should be included. However, in the end it was not. Turkey did not decide the outcome of this debate, but it made its views known and did have an impact. Turkey's intervention was in favour of a secular underpinning to the European Constitution.

If Turkey protects and sustains its democratic-secular nature, this will probably be the greatest asset we should be bringing to the EU. That will tell us that religion is important and that the culture of religion is important, too. True tolerance for differences in religion and culture, however, comes and can only thrive on a platform of secularism. When religious belief rests on a foundation of a secular mind-set, a devout Muslim and a devout Christian need not clash. Without that secular underpinning, one may well say to the adherent of a different religion, "I tolerate you", yet there will always be a "but", some qualification, some exclusion of the other.

Of course, there are reciprocal assets that Turkey and the EU will bring to each other. I would say that when Turkey joins the EU, that will prove – to us in Turkey and to moderates in other Islamic countries – that a country with a predominantly Muslim population is able to become a member of the EU. This would have a calming effect on the Muslim communities already living in Europe.

As for your question on territorial defence, I would like to respond by saying that even Turkey is not really facing a potential attack against its territory. We have many problematic neighbours but we do not

expect them to attack Turkey. However, we do have problems with our neighbours. There are, for instance, unresolved problems with Armenia, and there are unresolved problems over the Aegean with Greece. While everybody in Turkey, including the military, is aware of the fact that we do not really need such a huge army, we are still facing the danger of foreign forces trying to undermine the unity and the territorial integrity of our country by other means. This is why we are still maintaining a large force. Yet our forces have in recent years become smaller, and they will become even smaller in the future. The idea is to turn the armed forces, which are now a force of conscripts, into a more professional force. The Russian invasion of Georgia was a wake-up call to many countries in the region. It probably affected threat perceptions. Therefore, Turkey is likely to retain a significant armed force for some time to come.

**Vež Jean-Luc:** Turkey is an old and strong member of NATO. Do you think that NATO is still able to implement its first and main mission? What do you think about another expansion of NATO which today comprises 28 states?

**Loğođlu Faruk:** NATO is still important – not necessarily for the missions it was originally conceived for but for the ongoing missions that it must now and in the future assume. Collective defence is still important. The first time article 5 was activated was after 9/11 in favour of the US, the superpower. That is strange, but that is what happened. NATO is still the linchpin of the Euro-Atlantic defence and security system. Therefore, it should be kept, sustained, and protected. However, its missions will definitely be different in the future. The NATO mission in Afghanistan is a prime example of the future direction and engagement of NATO. After the collapse of the Soviet empire, insecurity has spread to a broader geography. Accordingly, we have to deal with these questions in a much broader context and over a much wider geography. That is why NATO is in Afghanistan. That is why the question of a NATO role even in Iraq could come.

The Gulf countries are interested in developing relations with NATO; so are the countries of the Caucasus. This is why I have argued in Turkey

that we really have to give renewed support to the operations in Afghanistan. We cannot let the NATO mission in Afghanistan fail because that is the first real NATO out of area mission. I think NATO will continue to expand. I believe it is the right thing for NATO to do, if we are serious about the notion of the globalization of security and the interdependence of nations. As we travel along this path, we have to avoid the creation of unnecessary and untimely problems, as NATO did with regard to both Ukraine and Georgia. The promise to Georgia of a NATO membership perspective was among the factors that propelled Russia to invade Georgia. Georgia's Mikheil Saakashvili assumed that NATO would come to its aid. It did not, it could not, and it ought not to have. Eventually, countries like Ukraine, Georgia, some of the other countries in the Caucasus, and some of the European states that are not members of NATO should be able to join NATO. My understanding is rather simplistic: there is virtue in greater numbers, whether with regard to NATO, the EU, or the UN. Of course, you do not resolve everything by making countries members of an organisation, but by doing so you at least make sure that the arguments and differences tend to stay under a single roof. That is the advantage of enlarging such institutions. Turkey officially supported NATO expansion, if candidates met NATO's conditions. We are helping to extend NATO connections in the Gulf, in the Caucasus, and in Central Asia because NATO will, probably for many years to come, remain the core security organization of the Euro-Atlantic community.

**Catrina Christian:** Many of those present have, at one time or another, argued that EU and NATO enlargement contribute to stability in Europe, the assumption being that states that are a member of these organizations do not go to war against each other. However, some people then point to Turkey and Greece, saying that membership in NATO does not guarantee anything, although, of course, the two countries are not at war. However, even if there are only skirmishes going on over a limited period and over issues of limited scope, it is still an interesting case. What is your view of the future relationship between Turkey and Greece?

**Loğoğlu Faruk:** This is a critical question because the long-standing problems between Greece and Turkey remain unresolved. This is the situation in spite of the improving atmosphere between the two countries since 1999. As Undersecretary of the Foreign Ministry, I was personally involved in this process. We are much better off today than we were ten years ago, but issues and problems remain.

There are two categories of problems: one is the situation of the respective Turkish and Greek minorities. According to Greece, the orthodox Greek minority in Turkey has problems. I agree. However, Turkey has been trying to address these issues. At the same time, the Turkish minority in Western Thrace has also many problems with regard to education, their foundations, and the election of their religious leaders and in being elected to the Greek Parliament. Things have been getting better for the Turkish minority in Western Thrace – not because of unilateral moves taken by Greece but because of the obligations Greece has as a member of the Council of Europe and, to a higher degree, as a member of the European Union. There were certain rights the Greek authorities had to recognize for all its citizens without exception and the Turkish minority in Western Thrace benefited from that. However, there still are problems.

The second, larger and more critical, group of issues has to do with the Aegean. These are the issues of the territorial waters, airspace, the continental shelf, the economic zone, and of certain rock formations the sovereignty over which had not been specified in the 1923 Lausanne Peace Treaty. These problems remain on the agenda of the two countries.

From time to time, there are very risky confrontations between the two countries, for instance when a Greek fisherman violates Turkish territorial waters around islets of rock belonging to Turkey. There are also disagreements over the breadth of airspace in the Aegean; we say the breadth of airspace is six miles corresponding to the width of territorial waters. The Greeks claim it is ten miles. Turkish and Greek aircrafts are constantly in dogfights over the Aegean. All this could easily flare up into a confrontation between the two countries.

Then, there is the problem of Cyprus. That is not specifically a Turkish-Greek bilateral issue, but it does have an impact on Turkey's relations with Greece. Unfortunately, neither Greece nor Turkey is devoting suf-



ficient time and energy to the resolution of these issues. However, there is a constant dialogue between Turkey and Greece on the Aegean issues. “Exploratory talks” between the Undersecretaries of the Foreign Ministries have been going on since 2002. I think there have been about 55 such talks but up to now, very little progress has been reported.

In brief, Turkey and Greece are in good shape as neighbours, but there are problems that remain unresolved, and these problems could generate very serious tensions between the two countries if not approached in a timely manner diplomatically through negotiations.

### **Angehörter**

Loğoğlu Faruk, Dr.

*Former Turkish ambassador and chairman  
of the Center for Eurasian Strategic Studies  
(ASAM)*

### **Anhörende**

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Veiz Jean-Luc, Dr.

*Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

Zwahlen Pedro

*Chef Sektion Internationale Sicherheit, EDA*

## Rory Montgomery, Political Director, Foreign Ministry of Ireland

Transkription der Stellungnahme vom 27. März 2009

**Montgomery Rory:** It is always a pleasure for me to come to Switzerland. Today, I will say something about the nature of the Irish Defence Forces, about their functions and about the constitutional and legal framework within which they operate. I will describe the background and the political context of our policy of neutrality, and I will also say something about the operations in which our Defence Forces have taken part or are taking part. I shall also say something about the developments in the European Union in the given context. In all this I expect you to see parallels between Switzerland and Ireland as well as differences between the respective situations the two countries are in.

The Irish Defence Forces consist of a Permanent Defence Force and a Reserve Defence Force. These are largely separate and distinct. The Permanent Defence Force consists of approximately 10,500 personnel, 8,500 in the Army, which is structured into three infantry brigades. It is conceived as a light infantry-based force with an appropriate level of all-arms capability. Our Air Corps has 850 members; the Naval Service has a maximum authorised strength of 1150.

The Reserve Defence Force, all of whose members are volunteers, provides an amount of back-up capacity. It consists of 12,000 members and has been restructured and upskilled in recent years.

In Ireland, there has never been conscription. This is probably for historical reasons, because one of the factors which added to the pressure for independence from Britain in the early years of the 20th century was the introduction of conscription in Britain during World War I. It was proposed that it be extended to Ireland. This was one of the factors which fuelled the campaign for independence.

Total annual expenditure on defence is approximately €900 million, a little over 0.5 % of gross domestic product, thus being the lowest

expenditure measured as a proportion of GDP in the EU. The expenditure has remained quite heavily focused on personnel. We do relatively little research and development. However, there has been over the last ten years a programme of modernization and upgrading of equipment. This has been paid for largely by disposal of property. We had a very large network of barracks across the country, some of which have been closed as recently as this year.

Operational matters are for the Department of Defence, but general policy questions relating to international peace and security and to the deployment of Irish troops are for both the Department of Defence and the Department of Foreign Affairs, and of course for the Government as a whole.

The four basic functions of the Defence Forces as set out in the Defence White Paper of 2000 are as follows:

1. To defend the State against armed aggression.
2. To aid the civil power.
3. To provide a fishery protection service in accordance with our obligations as an EU member; this is a matter for the Naval Service.
4. To participate in multinational peace support, crisis management and humanitarian relief operations in support of the United Nations and under UN mandate, including regional security missions authorized by the UN.

Leaving aside fishery protection, which is a specialized function, it is fair to say that in reality there has been little perceived external threat in the period since the Second World War. This is essentially a matter of geography. There has been little perceived reason to fear any kind of invasion. During the period of the Northern Ireland Troubles, from 1970 through to a number of years ago, the Defence Forces had quite a significant role in supporting the police in a range of security related functions, especially along our border. However, with the end of the troubles, that function has been reduced in importance.

That means that over the last ten years, peace support operations have become the principle *raison d'être* of our Defence Forces. We see

such operations as contributing to European and global security, and also as a practical manifestation of good European citizenship and good global citizenship.

There is a target set out in our White Paper of 10% of land forces to be deployed overseas at any given time. That is not a legal limit, but a target, and it can be exceeded for short periods of time. To date, individual officers from the Air Corps and Naval Service have been seconded, but we have never sent units of the Air Corps or the Naval Service. So it is very much a question of the Army. This year, it is for the first time probable that a very small number of Reserve officers with particular skills – engineers and cartographers for example – will be seconded to take part in missions for a period of time. In the EU as a whole, the proportion of our troops serving overseas at any given time is at the higher end of the scale. The British have the largest percentage of troops overseas, but for 2007, Ireland was in fourth or fifth position out of twenty-seven.

I will come now to the domestic legal and constitutional framework: under our Constitution, the conduct of foreign policy is a matter for the Government, under certain conditions laid down by law. The only constitutional stipulation – with one exception to which I will come in a second – is that the assent of our lower house of parliament is required for Ireland to declare war or participate in a war. Other than that, it is a matter for the Executive and, as I said, subject to certain conditions laid down by legislations.

The Defence Acts, which were updated in 2006, set out three conditions – having become known as the “triple lock” – for the deployment overseas of more than twelve military personnel: firstly, the operation must be approved by the Government; secondly, it must be approved by way of a resolution in Parliament – this is a legislative and not a constitutional requirement; thirdly, the operation must be mandated by the United Nations.

The definition of a United Nations mandate was quite significantly widened in 2006. Previously, the legislation had talked about “a force established by the United Nations”. This was changed to “an international force or body established, mandated, authorized, endorsed, supported, approved or otherwise sanctioned by a resolution of the Security Coun-

cil or the General Assembly of the United Nations”. In other words, the intention in this drafting was to insure that as long as there is broadly speaking a “benediction” of a mission – whatever language might be used in the UN framework – that is satisfactory; of course it did not have to be a UN mission as such, but it had to be endorsed by the UN.

Coming to the question of neutrality, it is fair to say that the Irish people and all of our political parties are very strongly supportive of the concept of neutrality. However, it has not been inscribed in the Constitution, it is nowhere set down in legislation, and there has never been a formal declaration of permanent neutrality. Ireland’s neutrality developed mainly as a consequence of our relations with Britain. The achievement of independence from Britain allowed Ireland to remain neutral during the course of the Second World War. This was largely because the Second World War began less than twenty years after we had gained independence from Britain. The country, of course, was partitioned.

For the Government, it would have been domestically very controversial to enter the war, had it wished to do so. It is also fair to say that the then Prime Minister had been very active in the League of Nations in the 1930s – he was President of the Assembly – but became very disillusioned by the failure of the collective security system of the League. The policy of neutrality in World War II was very broadly supported by the public and scrupulously observed in all its public manifestations, to the point where, very controversially, our Prime Minister called upon the head of the German delegation to extend his condolences on the death of Hitler, which was an extraordinary thing to do and was very strongly attacked by both the British and the US. However, historical research makes it more and more clear that during the war, there was in reality a great deal of cooperation – for example intelligence cooperation – with the British. And of course, many Irish people served in the British forces or went to work in Britain in war industries. There are other examples: if a British airman crashed his plane in Ireland, he was generally allowed to pass back across the border into Northern Ireland, whereas German airmen were detained and interned.

There was an informal offer of NATO membership in 1949, but it was not taken up, mainly again not for reasons of principle, but because

of its implications regarding Northern Ireland's position as part of the United Kingdom. We had a territorial claim upon Northern Ireland, and it was felt that for us it was incompatible with that to serve with the UK. Since then, NATO membership has never been seriously considered, even after the end of the Cold War. One of our principal opposition parties briefly advocated it in the early 1990s, but it did not pursue the matter once it had entered into a coalition government. While for example in Finland, there is quite an active discussion of NATO membership, this is not on the table in Ireland, nor will it be in the foreseeable future. We did join Partnership for Peace in 1999, but with quite some controversy.

However, joining the United Nations in 1955 or joining the EU in 1973 was not seen as conflicting with neutrality. In general, for the Government and at official level, the essential and defining characteristic of our policy of military neutrality is non-membership of military alliances. In the 1950s and the 1960s, the Government made clear that it was not ideologically neutral as between East and West. Successive Prime Ministers at that time indicated openness to eventual membership of an EC defence pact if political integration was to proceed that far.

Since the late 1970s and the early 1980s, there has been a certain change in public mood. Some political activists and commentators have tried to define neutrality in a broader way to encompass a sort of general unease about the use of military force, a suspicion of the United States, big powers and of NATO in general, and as a sort of opposition to developments in the EU. They generally argued that neutrality involves an "ethical" foreign policy approach to human rights, disarmament, and development. We would say in reply that of course issues like human rights, disarmament, and development are already part of our foreign policy. We would also observe that countries like Norway, Denmark, and the Netherlands are also extremely active on these fronts without being neutral countries. In other words, we do not see a necessary connection between neutrality and a moral or an ethical foreign policy.

But it is fair to say that there has never been a fundamental or wide-ranging political debate which achieved a clear national consensus. While officially and at Government level, we are quite clear that neutrality is non-membership of military alliances, I think in the public mind there

is a free-floating and somewhat vaguer concept of neutrality. And of course, neutrality has arisen as an issue of controversy quite frequently in the referenda we have had on European treaties. I will get back to that in a second.

We have always regarded our policy of military neutrality as completely compatible with UN and EU membership and with our active involvement in international peacekeeping through the UN and through UN-mandated, EU and NATO-led, missions. It is also the case that our involvement in peacekeeping in some countries has been facilitated by the perception that we are a small country without a colonial past. It is also true to say that there is very strong public support for our peacekeeping and peace support role; and there is, whatever the flaws of the UN in practice, great public respect for it.

The issue of neutrality has been quite prominent in referendum debates on European treaties. Opponents of these treaties have often tried to portray them as leading Ireland down the path of militarization. In 2002, the Nice Treaty was defeated in a referendum in Ireland. As part of the response before a second referendum, the Government felt it necessary to put into the Constitution that Ireland would not take part in a European common defence if one were agreed. That remains the position now; it would have to be reversed by a referendum. Likewise, as you probably know, we have voted no to the Treaty of Lisbon last year. There will almost certainly be another referendum later this year. Research indicated that an issue which was of concern to the public – although I would not say this was necessarily the most important one – was again the general fear that somehow our neutrality might be affected. As part of the response we will be seeking clear guarantees from our EU partners that nothing in the Lisbon Treaty threatens our policy of military neutrality.

The European Union's Security and Defence Policy (ESDP) has become a very important factor in recent times. We have always emphasized that the UN is very supportive of the development of ESDP. The EU for its part makes clear that everything it does is in accordance with the principles of the UN charter. The large majority of EU missions have been mandated or otherwise endorsed by the UN, which has made it possible for us to take part in them. We are very supportive of the EU

security strategy as adopted in 2003. We think it is holistic; we think it addresses the range of traditional and non-traditional threats the Union faces. We also very much welcome the fact that ESDP has a very strong civilian dimension: 16 out of 24 EU missions so far have been civilian in character.

We have taken an active part in the debate in the Union on ESDP. From the Maastricht Treaty onwards, EU treaties have recognized that Union policy “shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.” That is a formulation that has been introduced at our request.

We have been an active participant in a number of ESDP missions. We also found it possible to take part in an EU Battlegroup. This is a system whereby a contingent of 1000 to 1500 men is made available to respond at very short notice to a crisis. Ireland took part in the Nordic Battlegroup, along with Sweden, Finland, Estonia, and, from outside the Union, Norway. The Nordic Battlegroup was on standby in the first half of 2008. We are likely to take part in the next Nordic Battlegroup in 2011. We are also in discussion about a possible participation in an Austrian-German-led Battlegroup in 2012.

With regard to the future development of the EU’s policy, we see the Lisbon Treaty as enhancing the Union’s capacity to implement an effective policy. The Treaty makes some changes with regard to security and defence. There is a fuller listing of the kind of tasks the EU can undertake. However, we would emphasize very much that ESDP remains an integral part of the Common Foreign and Security Policy; it is oriented towards external challenges rather than territorial defence. It is also very important for us that NATO remains the cornerstone of territorial defence for 21 out of 26 EU partners.

It remains the case under the Lisbon Treaty that all missions must be launched with unanimous agreement of the Member States. It is for Member States alone to decide whether to take part in any mission. There are no stipulations regarding how much is spent on defence. What I said earlier about the specific character of the security and defence policy of member states is maintained. We see the Treaty as confirming a broad political obligation to offer assistance to other Member States, but it is



not operationalized in the form of a military alliance. We see it as leaving to us the choice of means.

Let me come now to the missions in which we have taken part. Ireland has had troops as a continuous presence on peace support operations since 1958. In that year, we deployed military observers to Lebanon. There have been a total of over 60,000 tours of duty, and in this period 85 personnel have died overseas. Among the major operations in which we have participated are the ONUC, the UN operation in the Congo in the early 1960s, UNIFIL, where we were present between 1978 and 2001, and again briefly in 2006 to 2007 in UNIFIL II. We also spent four years, from 2003 to 2007, in the UN force in Liberia. It was a return to a very challenging kind of peacekeeping in terms of perceived risk under the given climate and terrain conditions. At the moment, there are 763 members of the defence forces serving overseas on eleven different missions – seven UN missions and four UN-mandated missions.

The biggest contingent is in Chad. That is a very interesting case because the operation began as an EU operation under a UN mandate. An Irish general, based in Paris, was the operation commander of the EU force for the duration of one year. Despite the very difficult terrain, the climate, and the great logistical difficulties in establishing ourselves there, we are very pleased with how the operation has gone. Just two weeks ago, we had it transformed into a UN mission.

The second largest deployment is also interesting, because it is in Kosovo, in KFOR. We have 233 personnel there at the moment. During 2007 and 2008, an Irish general was commander of the Task Force Centre, including Pristine. As you can see, our troops are taking part in a UN mission proper, they have taken part in an EU mission, and they are taking part in a NATO-led but UN-mandated mission in Kosovo. We also have a relatively small number of personnel in Bosnia and in Afghanistan, and a range of scattered officers in observer missions, e.g. in the Western Sahara.

One important point I would like to make is that we spent a very long time in Lebanon. The Defence Forces felt that we were there too long. So the decision has been taken that we will in principle try to confine our participation to three or four years in a given force to seek different

opportunities. This is felt to be advantageous from the professional point of view. The decision that was taken was that for the most part we would function no longer in a stand-alone fashion but in partnership with other countries. In Liberia for example, our troops made up the bulk of the Quick Reaction Force which was available to the Force Commander on the ground, but operated in company with a Swedish contingent. In UNIFIL – the second time, when we were there for one year from 2006 to 2007 – we offered force protection to a Finnish engineering company. In Kosovo we have worked again very closely with the Finns. This is a pattern of cooperation with others which we have become quite habituated to. That of course has been hugely facilitated by our membership of Partnership for Peace. With regard to Defence Forces, I would see that as absolutely fundamental in terms of increasing our capacity to operate at a high level with others.

To conclude, I would like to say a word about the future. It is fair to say that at the moment we are, like others, under severe budgetary pressure. It is unlikely that we will increase the number of troops we have overseas; there may even be some reduction. But I think we will most likely remain in Chad for a number of years, there is no intention to leave Kosovo at this time, and we will take part in different missions as they arise – the important thing being that we have a UN mandate, that we are able to play a useful role, and that there is a niche for us to fill. There is broad public support for participation in peacekeeping and peace support missions. Quite a lot of publicity has been given to the Chad mission. A contingent of soldiers even appeared on a major television show, where they were given almost an hour to talk about their experience. That got a tremendous response from the public. We will continue in a pragmatic way; there won't be any change of fundamental doctrine regarding our membership of military alliances. I hope and believe that the outcome of the second referendum on the Lisbon Treaty will be that we will continue to be able to take part fully in the development of the EU's policy in this area.

That was my overview. I would be delighted to answer any questions you may have.

## Diskussion

**Schneeberger Roger:** You said that one of the Army's tasks is to aid the civil powers. With regard to that task, I would like to know where the interface between civil and military powers is. When does the Army intervene? Who takes the decision to intervene? Does the decision depend on how great the danger is? Does it depend on the civil powers' capacities?

**Montgomery Rory:** A decision to use the Army on any given occasion would be a matter for the Government. There are regular contacts between the national police force and the Army. However, in practice, such aid has not been necessary in recent years. The Army played a role, as I said, during the Northern Ireland Troubles, for example in helping to escort cash transfers between banks or by working in the intelligence area against terrorism. There were also some major strikes in the 1970s in which the Army was called in to assist, either to maintain public transport or power supply, but such occasions have not arisen for a long time. Neither has there been a riot or a demonstration which required the Army to be involved.

**Schneeberger Roger:** How many police forces do you have in Ireland?

**Montgomery Rory:** We have around 14,000 police officers.

**Greminger Thomas:** It is very interesting for us that, in spite of its neutrality, your country contributes very substantially and to an impressive degree to multilateral peace operations. The concept that this is a contribution to European and global security and part of good European and global citizenship is, for intellectuals like us, plausible and very convincing. However, the question is how to communicate something like that to politicians and to the general public. How do you communicate for instance that contributing to a multilateral operation in Chad matters to security? Conveying this message to large sections of the population has been a huge challenge in Switzerland. We have not even managed to convey this message to politicians who decide on matters of security policy.

**Montgomery Rory:** It is possible to argue that security is indivisible and that every failed state has consequences which can, through a sort of domino effect, have an impact on the domestic situation. However, I do not think that the Irish public necessarily sees that. On an island at the Western corner of Europe, it is difficult to argue that what happens in Chad or Sudan – or, for that matter, in Kosovo – has a direct impact on that island. I think that the political and public support for these operations has more to do with a general sense that it is morally right for us to meet humanitarian needs and to play our part in managing and resolving crises. Maybe there is a general awareness that, as a small country particularly open to the world in economic terms, we have a lot to benefit from in a stable international environment. Even if the particular operations we take part in do not have a very clear link to Ireland, it is appropriate for us to make a contribution, though it may be only a small one.

Compared to what is being spent on the Armed Forces, we do not spend that much money for deploying troops abroad. Deploying troops abroad is in general not a huge drain on resources – this holds particularly true for UN missions, where many costs are refunded – although at the moment we are obviously looking at every Euro. As I said earlier, in the whole period 85 personnel have died, a few by their own hand, but there has only been one big disaster in peacekeeping. It occurred very early on, in the early 1960s in the Congo, where there was an ambush in which a dozen soldiers were killed. If our missions were to be more dangerous, and if the costs in life were greater, you might well find a degree of public opposition or resistance. Therefore, risk assessment is very important when it comes to deciding in which missions, and how, to take part. Even though in Liberia and in Chad we are taking part in something which is certainly more than conventional peacekeeping, there has been no political or other interest in extending our contribution in Afghanistan beyond the seven personnel we have there as headquarters staff.

In brief: there is undoubtedly public support. It is strong in principle, but only so long as the costs – both financial and human – are not too great. So far, I think we have managed to strike a balance.

**Pitteloud Jacques:** Maybe Ireland has not yet been touched by the results of conflicts abroad because it is set at the westernmost tip of Europe. Thus, the Dublin drug trade has not yet been taken over by the West African mafia, unlike the one in Switzerland, as a result of which we directly feel the consequences of conflicts that are quite far away.

You said that there is a feeling of solidarity in Ireland – as long as the financial and human costs are not too high – a willingness to go abroad, do the right thing, contribute to efforts aimed at stabilizing the world. However, I wonder how you sell to the general public the idea of spending public money on maintaining an army at all, on an instrument basically used to act in some sort of solidarity rather than to maintain national security. After all, in Ireland the risk of a military threat is probably even smaller than in Switzerland.

**Montgomery Rory:** I don't think any serious voice has ever been raised to question the existence of our Defence Forces, not even in the 1980s, which were very difficult times in economic terms. In the public, there has been a considerable pride in the creation of the Armed Forces, and there is a considerable pride in their service abroad. This pride may partly have been a function of our history: it came from the idea of a force which was representative of an independent Ireland and did not carry out the sort of big power action our former masters did. This was important.

Funnily enough, even little things have had a major impact: there is for instance quite a strong equine tradition in the Army, there is an army showjumping team which is extremely popular, and there are army bands which are much respected and admired. These things matter to the public. An outstanding member of one of our most successful rugby team was a serving army officer. This may sound trivial, but these things do help to make an impact, for they convey an image of an army which is very much at the service of the civil power and made up of people who come from the mainstream of our society. However, overall we do not have a very visible military class in Ireland. With regard to the question of involvement overseas, you also have to bear in mind that in Ireland, there is a very strong missionary tradition, both catholic and protestant: a very large number of people have gone to Africa, to Asia, and to Latin

America, so that the idea of travelling overseas to perform useful humanitarian functions is deeply engraved in our society. There is also a broad consensus that it is right to have a force and to use it in these ways. As a result, it has not been necessary to run any high profile publicity campaign. However, there is sometimes a debate over the extent to which the developments in the EU are compatible with our traditions.

**Pitteloud Jacques:** In Switzerland, we also have an equine tradition; there is for example the “Marché-Concours à Saignelégier”. As a result of our equine tradition, we had some difficulties in abolishing the cavalry.

I would like you to elaborate on the general geopolitical military threat assessment for Ireland.

**Montgomery Rory:** Since the Second World War, the assessment has been that the conventional threat is extremely low. In the Second World War, there was initially a fear of German invasion, and at one point there was also a fear of British invasion, the aim being to secure ports. However, neither invasion occurred. During the Cold War, we saw ourselves as being well-covered by the NATO umbrella, even if we were not a member of NATO. Even anxieties which may have developed since the end of the Cold War about the possible danger of a revanchist Russia don't apply to Ireland. As far as the threat of terrorism is concerned, the general assessment is that the international terrorist threat is low – leaving aside the question of domestic terrorism, which, as we saw in the last couple of weeks, has not entirely disappeared, even though it has largely gone with the Good Friday Agreement. However, a terrorist attack is not to be entirely excluded, not least because US Forces regularly ship through to Iraq and Afghanistan via Shannon Airport, but for the most part, the international threat is low. The same holds true for any other threat: it is difficult to see that we are particularly at risk from other non-conventional forms of threat.

**Andrey Dominique:** How have local populations overseas responded to the presence of Irish troops? What kind of relationship have your troops established with local populations? Has taking part in overseas missions

– particularly in missions in sensitive regions – elevated military or terrorist threats at home?

**Montgomery Rory:** I don't think so. I don't think that any of the numerous missions that we have taken part in has elevated any such threat. This certainly has not been our experience. In geopolitical terms, Lebanon would be the most volatile or internationally sensitive region in which we have been. But even there, I don't think there has ever been a reason to believe that we would import such threats. The fact of being an island of course does not protect us in particular, but we feel that the kinds of missions we have taken part in are ones where our troops have been able to behave in a way which generally allows us to establish pretty good relations with local populations. In fact, we see it as a particular strength of our troops that they have a comparatively easy relationship with local populations. Maybe I also should mention that my department will give to the forces overseas a small amount of funding for use in local development projects – not as part of a grand strategy, but as a way of winning local goodwill. We certainly would argue that all in all, the response from local populations and local governments has been very positive.

**Widmer Martin:** Is Civil Defence linked to partners such as police, rescue forces, and fire-fighters? If it is, have those partners had a particular training? Who leads these forces, if there is a disaster? Is it the police, or the Army?

**Montgomery Rory:** Civil Defence is led and coordinated by the Department of Defence. However, it is a structure separate from the Defence Forces. In recent years, we have tried quite hard to improve our preparedness for threats: there have been various exercises involving the police and the Army; there has also been a public information campaign to raise awareness of the kind of situations which can arise.

There is relatively small permanent Civil Defence Headquarters staff in the Department of Defence, but they work with all the other agencies I mentioned.

**Catrina Christian:** You said that a deployment of more than twelve personnel has to be approved by Parliament. You also mentioned that your country deployed seven personnel to ISAF. Has there been parliamentary approval for that deployment? If there has been, was it a matter of controversy, or has it become so, now that the situation is more difficult?

**Montgomery Rory:** The original deployment to ISAF occurred before I assumed my present task; therefore, I am not sure if there was parliamentary approval. It would not have been legally necessary because the figure was under twelve. Has it become a matter of controversy? No, not especially. One of the issues we are currently dealing with is whether it is possible to do more in Afghanistan in a development sense or in terms of the EU's civil and policing mission there. When our Prime Minister and our Foreign Minister were in Washington for St. Patrick's Day two weeks ago, both President Obama and Secretary of State Clinton emphasized the desirability of doing more. But for the Army it has not been a matter of political controversy.

## Angehörter

Montgomery Rory

*Political Director, Foreign Ministry of Ireland*

## Anhörnde

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Pitteloud Jacques,  
Botschafter Dr.

*Chef des Politischen Sekretariats, EDA*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Widmer Martin, Oberst

*Generalsekretär Militär- und Zivilschutzdirek-  
torenkonferenz*



# General a.D. Dr. h.c. Klaus Naumann, ehemaliger Generalinspekteur der Bundeswehr

Transkription der Stellungnahme vom 24. April 2009

**Naumann Klaus:** Als Staatsbürger eines Nachbarlandes der Schweiz möchte ich mir nicht anmassen, Vorschläge zum Aufgabenspektrum der Schweizer Armee oder zur aussenpolitischen Konzeption Ihres Landes zu machen. Ich möchte im Wesentlichen nüchtern beschreiben, wie ich die Sicherheitslage in Europa sehe und welche Herausforderungen ich erwarte.

## Die Ausgangslage

Es gehört zu den Allgemeinplätzen jeder Debatte festzustellen, dass die Lage in Europa sich mit dem Ende des Kalten Krieges entscheidend verbessert hat. Lassen Sie mich mit einer guten Nachricht beginnen: Ein grosser Krieg in Europa ist trotz bestehender Probleme mit Russland so gut wie ausgeschlossen. Das erreicht zu haben, ist das historische Verdienst von NATO und EU. Eine gute Nachricht ist auch, dass in diesem noch jungen Jahrhundert mehr Menschen als je zuvor unter Regierungen leben, die sie selbst gewählt haben.

Ein vor sechzig Jahren kaum zu ahnender technischer und wissenschaftlicher Fortschritt hat die Lebensbedingungen vielerorts revolutionär verändert, moderne Kommunikation und globaler Verkehr liessen die Welt wie nie zuvor zusammenwachsen. Das hat Freiheit und Demokratie den Weg gebahnt, aber eben auch zur Folge, dass die Staaten nur zu oft von Konflikten berührt sind, die weit von ihnen entfernt stattfinden.

Zwar lebt die Mehrzahl der Staaten unserer Welt in Frieden miteinander, aber es gibt eben auch weiterhin nach wie vor Spannungen zwischen grossen wie kleinen Staaten. Nicht zuletzt deshalb überwiegt in unserer Welt die Unsicherheit. Zu viele Menschen sind einfach aus der Bahn gerissen und es gibt noch immer zu viele ungelöste territori-

ale, ethnische und religiöse Konflikte. Hinzu kommen die Zunahme von Terrorismus und organisierter Kriminalität, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Raketen, Wanderungsbewegungen als Folge von Armut, Bevölkerungswachstum oder Klimawandel, die Gefahr von Pandemien und die zunehmende Verknappung überlebenswichtiger Ressourcen wie Energie und Wasser.

In dieser Lage wird die Welt von der seit Generationen schwersten Rezession geplagt. Das grösste Sicherheitsproblem unserer Tage ist die wirtschaftliche und finanzielle Lage unserer Staatenwelt; sie kann die Stabilität unserer Staaten von innen zerstören. Rasche Besserung ist für die industrialisierte Welt nicht in Sicht; wir stehen noch immer am Abgrund. Wir wissen, wie rasch die Kontrolle verloren gehen kann, und beginnen zu begreifen, dass aus einer Finanzkrise Staatskrisen, ja Demokratiekrisen werden können, in denen Staaten und internationale Organisationen zerbrechen könnten.

Leider, das ist die schlechte, aber nicht überraschende Nachricht, könnte es in der Zukunft noch mehr Krisen dieser Dimension geben, denn der Welt stehen weitere globale und oft dramatische Veränderungen bevor. In einer solchen Lage kann man alle Denk- und Lösungsansätze, die in irgendeiner Weise ihren Ursprung im Kalten Krieg haben, als untauglich und überholt zur Seite legen. Sicherheitspolitik verengt auf militärische Optionen zu begreifen, war schon im Kalten Krieg ein Fehler, heute würde man mit der Sicherheit seines Landes spielen, täte man es.

Man braucht den seit Anfang der 1990er Jahre geforderten breiten Ansatz der Sicherheitspolitik, in dem alle Mittel der Politik koordiniert auf ein Ziel ausgerichtet werden: Die Verhinderung von Krieg und bewaffnetem Konflikt in Europa. Man kann das vernetzte Sicherheit oder «comprehensive security» nennen, man darf sich aber nicht damit begnügen, dauernd davon zu sprechen – man muss handeln, um dieses Konzept anwendbar zu machen.

Dazu muss man als erstes ein klares Bild der Gefahren haben und muss dieses auch der Bevölkerung vermitteln, damit man die notwendige breite politische Unterstützung für die notwendigen Schritte der Gefahrenabwehr gewinnen kann. Es gibt dazu mit der ESS der EU und

der im Bedrohungsteil nahezu identischen NSS der USA sowie in den Weissbüchern einiger europäischer Staaten gute Grundlagendokumente.

Ich möchte Ihnen meine Einschätzung vortragen, die, das darf ich vorausschicken, nicht im Gegensatz zu diesen Dokumenten steht, aber aus der Sicht eines Deutschen, der Sicherheit im europäischen und transatlantischen Kontext sieht, möglicherweise gelegentlich etwas anders gewichtet ist. Ich beginne mit den für Ihren Sicherheitsbericht wichtigen langfristigen Entwicklungen, setze mit der eher mittelfristigen Einschätzung Russlands und einigen Folgerungen daraus, bevor ich ganz kurz auch zu kurzfristigen Risiken Stellung nehme.

## Die längerfristigen Gefahren

Lassen Sie mich nun einen Blick auf einige der längerfristigen Gefahren werfen. Drei langfristige Entwicklungen, die zu Krisen und Konflikten führen können, sind heute erkennbar: Demographische Verschiebungen, Verknappung überlebenswichtiger Ressourcen und Klimawandel.

Als erste dramatische, seit Langem bekannte, aber politisch vernachlässigte Veränderung sind die weltweiten demographischen Umwälzungen zu nennen. Sie werden vor allem Europas Gesellschaften gewaltigen Belastungen aussetzen. Europas Bevölkerung nimmt ab und wird älter. Sie dürfte um 2050 im Durchschnitt 50 Jahre alt sein, während die Bevölkerung Nordamerikas zunehmen und das heutige Durchschnittsalter von 37 Jahren bewahren wird. Russlands Bevölkerungsabnahme auf bis dahin möglicherweise weniger als 100 Millionen ist noch dramatischer und sie kann sich durch die weitere Ausbreitung von Aids und TBC sogar noch beschleunigen. Die heute noch rund sechs Millionen ethnischen Russen, die das nahezu menschenleere, aber unglaublich rohstoffreiche Sibirien bevölkern, werden hilflos hinnehmen müssen, wie sich die heute rund vier Millionen illegal dort sich aufhaltenden chinesischen Immigranten weiter vermehren dürften. Mit Blick auf Asien wird Indien schon bald das bevölkerungsreichste Land der Welt sein, aber auch das Land der tiefen Gegensätze bleiben. In China wird die Bevölkerung überaltern und mit den Spätfolgen der «Ein-Kind-Politik» ringen, während die Gesellschaft

mit mehr als 150 Millionen Arbeitslosen, 200 Millionen gegenwärtig zum Teil gerade freigesetzten Wanderarbeitern, einer unglaublichen Umweltverschmutzung und einer rasant zunehmenden Urbanisierung fertig werden muss. China braucht ein Wirtschaftswachstum von etwa acht Prozent pro Jahr, um die innere Lage ruhig und unter Kontrolle zu halten, die Aussichten dafür sind allerdings düster. Bevölkerungswachstum und Verjüngung der Gesellschaften werden wohl nur Afrika, – und das trotz Krieg und Aids –, die arabische Welt und Südamerika erleben. Daraus dürften Migrationswellen entstehen, die vor allem Europa treffen dürften. Sie werden Spannungen auslösen, weil die Sozialsysteme nicht mehr finanzierbar sein werden und die meisten europäischen Länder Einwanderern gegenüber noch öffnen müssen.

Die zweite Entwicklung ist die Verknappung überlebenswichtiger Ressourcen. Blutige Konflikte um keineswegs überlebenswichtige, aber industriell unentbehrliche Rohstoffe sieht man schon heute, beispielsweise im Kongo. Die Konkurrenz um wirklich überlebenswichtige und immer knapper werdende Rohstoffe – an der Spitze Wasser, Gas und Öl – wird aber noch viel härter werden. Es dürfte Konflikte geben, denn Europa, Indien und China können auf gesicherte Energie-Importe nicht verzichten. Europa wird selbst dort, wo man klugerweise an Atomenergie festhält, seinen Energiebedarf nicht durch erneuerbare Energien decken können. Für Europa dürfte Energiesicherheit entscheidend werden; Europa muss daher Wege suchen seine Abhängigkeit zu vermindern. Das dürfte in Europa wie weltweit zu einer Renaissance der Kernkraft führen, doch damit wächst auch die Gefahr nuklearer Proliferation. Mehr aber noch als Energiesicherheit dürfte weltweit gesehen der Kampf um Wasser die Konfliktursache der Zukunft werden. Schon heute decken 40 Prozent der Menschheit ihren Wasserbedarf aus ausländischen Quellen, eine Milliarde Menschen haben überhaupt keinen Zugang zu dem, was wir Trinkwasser nennen. Treffen die Schätzungen der Weltbank zu, wonach der Lebensmittelbedarf bis 2030 um 50 Prozent steigen wird, dann könnte der Kampf um Wasser auch ohne Klimawandel gnadenlos werden, wenn Sie bedenken wie viel Wasser man zur Erzeugung von Lebensmitteln braucht.

Trend Nummer drei sind Klimawandel und Umweltbelastung. Auch sie dürften zu Krisen und Konflikten führen. Ein Beispiel von heute: Klimaveränderung dürfte mehr als ethnische oder religiöse Fragen zum Krieg in Darfur geführt haben. Diese Tragödie kann vielleicht als der erste Klimakrieg bezeichnet werden. Sollten die Prognosen zur Erderwärmung wahr werden, dann wird man Wanderungsbewegungen und als Folge noch mehr Konflikte dieser Art sehen. Schätzungen, nach denen um 2020 etwa 250 Millionen Afrikaner von Hunger, Durst und Unterernährung getrieben auf der Flucht sein werden, sprechen eine deutliche Sprache. Daneben wird es umweltverursachte Konflikte zwischen Staaten geben, man denke nur an offene Fragen wie die zwischen Russland und Norwegen strittige Aufteilung des ölreichen Kontinentalschelfs vor Spitzbergen oder die Frage, wie neue Seewege in den möglicherweise eisfrei werdenden arktischen Meeren zu kontrollieren sind. Immerhin könnten nördlich des Polarkreises 25 Prozent der Weltreserven an Öl und Gas liegen und die Nordmeerroute nach Asien wäre 5000 Seemeilen, also eine Woche, kürzer als der Weg durch den Suez-Kanal.

Diese drei Entwicklungen werden voraussichtlich die wesentlichen Ursachen für die Konflikte der Zukunft sein. Bestehende territoriale, ethnische oder religiöse Probleme können die Konfliktwahrscheinlichkeit erhöhen oder Konflikte auslösen, dürften aber kaum die eigentliche Konfliktursache sein.

In künftigen Konflikten werden drei Trends Art und Umfang bewaffneter Konflikte bestimmen: Das Auftreten nicht-staatlicher Akteure, Proliferation und Cyberwar.

In den meisten Konflikten der Zukunft dürfte man oftmals ein Nebeneinander des Handelns staatlicher und nicht-staatlicher Akteure sehen. Letztere werden zunehmend über das volle Gewaltpotential der Staaten verfügen. Das Gewaltmonopol der Staaten wird zerbrechen und die nicht-staatlichen Akteure werden ohne jede Bindung an Recht oder sittliche Norm handeln, während die Staaten in ihrer Abwehr an diese Normen gebunden bleiben müssen. Viele künftige Konflikte dürften innerstaatlich und lokal beginnen, einige könnten anfänglich herkömmliche Kriege sein und fast alle werden als «war amongst the people», als Krieg mitten unter den Menschen, geführt werden. Viele Konflikte

werden schnell regionale manchmal sogar globale Bedeutung erlangen. Die Bereitschaft der Regierungen, ja nahezu der Zwang, Konflikte vorbeugend weit ausserhalb ihrer Region einzudämmen, könnte zunehmen, aber die Fähigkeit der Völker, solches Handeln zu verstehen und über relativ lange Zeiträume mitzutragen, dürfte abnehmen.

Proliferation sehe ich in den Bereichen biologische Kriegführung, Nuklearwaffen und Raketentechnologie. Ansteckende Krankheiten, bisher eine Folge natürlichen Waltens, könnten zur Waffe in der Hand des Menschen werden. Das Wissen um tödliche biologische Kampfmittel dürfte exponentiell wachsen und zugleich wird es leichter werden, diese Mittel einzusetzen. Fehlende medizinische Gegenwehr und unzureichende, weil nationale Gesundheitssysteme könnten die Völker dieser Welt in kaum vorstellbarer Weise verwundbar für Bio-Terrorismus machen. Nukleare Proliferation könnte eine Folge der Renaissance der Kernkraftwerke sein. Bis zum Jahr 2050 sollen bis zu 1400 neue KKW ans Netz gehen. Deren Nebenprodukt könnte Plutonium zur Produktion von Atomwaffen sein. Obamas Prager Vorschlag eine Welt frei von den zurzeit vorhandenen 25'000 Atomwaffen anzustreben und seine Vereinbarung in London, mit Medwedjew eine Folgeabkommen für START I zu verhandeln, sind daher ebenso richtig wie zeitgerecht. Sie könnten helfen, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern, müssen aber durch weltweite Kontrolle spaltbaren Materials ergänzt werden. Man darf aber auch keinerlei Illusionen haben: Was man sicher erreichen kann ist eine Welt mit viel, viel weniger Atomwaffen, aber auch das braucht vermutlich Jahrzehnte. Ob man dann den Schritt auf Null so gehen kann, dass Stabilität gewahrt bleibt, das muss man sehen. Wie das gehen soll, weiss zurzeit noch niemand. Bis dahin aber muss man nukleare Abschreckung aufrechterhalten, um jeden Einsatz von Kernwaffen zu verhindern, auch das hat Obama in Prag gesagt. Die in meinem Land öffentlich gezogenen politischen Folgerungen aus Obamas Prager Rede können Sie weitgehend vergessen. Sie sind typisch für die in Deutschland leider üblich gewordene Verengung von Sicherheitspolitik auf Abrüstung und sie sind kein ernst zu nehmender Beitrag zur Lösung des Problems, wie man Sicherheit für ein Land ohne Atomwaffen in einer Welt voller Atomwaffen schaffen kann. Die Proliferation von Raketentechnologie ist in vollem Gange. Europa

bleibt keine Wahl: Es muss ernsthaft beginnen sich mit der Frage der Raketenabwehr zu befassen und daran sollten sich alle Staaten Europas beteiligen, weil alle gefährdet sind.

Eine andere neue Gefahr – Terrorismus und organisierte Kriminalität verstärkend – entsteht aus der zunehmenden Anwendbarkeit von Cyberwar durch Staaten und nichtstaatliche Akteure. Cyberwar macht einen Paradigmenwechsel der Strategie möglich, weg von der Vernichtung des Gegners, hin zur strategischen, möglicherweise präventiven Lähmung der Machtpotentiale. Die Entwicklung ist atemberaubend. Waren es 2000 noch 4 Gigabytes pro Sekunde, die zur Lähmung von Systemen anwendbar waren, so sind es heute, nur acht Jahre später, bereits 16 Gigabytes pro Sekunde. Man sollte daher nicht nur den Cyberattack auf Estland 2007 gründlich auswerten, sondern auch bedenken, welche Möglichkeiten damit dem organisierten internationalen Verbrechen offenstehen.

Konflikte zwischen Staaten und organisierten nichtstaatlichen Akteuren sind nicht länger ferne Utopie. Die neuen Konfliktformen könnten neue Formen von Regierungsorganisation erzwingen, weil die Probleme nicht mehr in den engen Grenzen von Ministerien, oft noch nicht einmal mehr auf nationalem Level zu lösen sein werden. Es wird also mehr internationale Zusammenarbeit nötig sein, wenngleich gegenwärtig die Neigung der Nationen wächst, zunächst einmal nationalstaatlich zu handeln, und das obwohl die Gestaltungsfähigkeit der Nationen schrumpft.

## Die Konsequenzen

Konflikte in Europas Umfeld sind, so meine Folgerung, nahezu unvermeidlich. Sie werden alle Staaten Europas berühren, egal ob diese gebunden oder ungebunden sind. Lösungen für diese Sicherheitsprobleme sind nicht in Sicht. Die vage Formel einer multipolaren Welt als Lösungsansatz ist untauglich, solange man nicht erläutert, wie man in ihr Stabilität erreichen könnte. Das hat noch Niemand getan, vermutlich weil Niemand weiss, wie das gehen soll. Andere tragen die in ihrem Inhalt keineswegs neue Formel der vernetzten Sicherheit vor sich her, werden aber leise, wenn es darum geht, die dafür nötigen Instrumente zu schaffen oder

den Willen zu zeigen, sie entschlossen und nicht immer kooperativ einzusetzen.

Die bestehenden Instrumente sind weitgehend untauglich:

- Die Vereinten Nationen sind zwar unentbehrlich, da nur sie Gewalt autorisieren können, es sei denn, es läge Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UNO-Charta vor, doch in der Praxis sind sie kaum in der Lage, dem Prinzip gerecht zu werden, das sie 2005 angenommen haben, der «Responsibility to Protect». Als Mitglied der Kommission, die diesen Begriff geprägt hat, habe ich mich darüber gefreut, aber die Wirklichkeit in Darfur oder im Kongo zeigt, dass die Welt unfähig ist, menschliches Leben zu schützen.
- Die OSZE hat eine Rolle im Vorfeld von Konflikten und in der Konflikt-Nachsorge, aber ein Problemlöser ist sie gewiss nicht.
- Die heutige NATO ist in ihrer Beschränkung auf militärische Lösungen ungeeignet, mit den Herausforderungen der Zukunft fertig zu werden.
- Die EU ist uneins, ihr fehlt der Wille entschlossen zu handeln und ihr militärisches Instrumentarium reicht noch nicht einmal zur Verteidigung Europas.

Lösungen sind also nicht in Sicht. Die Staatenwelt wird auf der Suche nach einer neuen Ordnung nur sehr langsam begreifen, dass kein Staat der Welt, auch nicht der Mächtigste, auf sich allein gestellt seine Menschen schützen kann. Alle wissen, dass weder militärische Mittel allein noch pazifistischer Verzicht auf diese Frieden sichern kann. Die Zukunft gehört den internationalen Organisationen, aber die Mächtigen dieser Welt tun sich schwer, dort Schwächeren Einfluss zu geben und Entscheidungen gemeinsam zu treffen. Aber auch die bereits gebundenen, aber Schwachen tun sich schwer, denn sie müssen Teile ihrer Souveränität abgeben. Ungebundene werden prüfen müssen, wodurch sie Mitsprache erreichen, durch Bindung oder durch von Fall zu Fall zu leistende Beiträge.



Für ganz Europa gilt, dass es mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft nur fertig werden kann, wenn Europa einen globalen Partner hat, denn die Gefahren sind globaler Natur. Diese Kombination bietet die NATO, in der die USA mit Europa zu einem Bündnis gegenseitiger Verteidigung verbunden sind. Deshalb muss man an ihr festhalten, sie grundlegend reformieren, sie als Garanten transatlantischer Sicherheit erhalten und auf dieser Grundlage gemeinsam mit den Demokratien Nordamerikas an längerfristigen Lösungen für gemeinsame Sicherheit zu arbeiten.

## Die aktuellen Krisen

Lassen Sie mich abschliessend einen sehr kurzen Blick auf die aktuellen Krisen in und um Europa werfen, obwohl diese in Ihrem Bericht wohl nicht die entscheidende Rolle spielen, denn sie muss man mit dem bewältigen, was man hat, also vor allem NATO und EU.

Europa hat mit ungelösten Fragen auf dem Balkan, im Kaukasus und im Raum des erweiterten Nahen Ostens fertig zu werden und es muss Wege zur Zusammenarbeit mit Russland finden. Die gegenwärtige relative Ruhe auf dem Balkan und im Kaukasus darf nicht zum Trugschluss führen, dort seien die Probleme gelöst. Europa muss engagiert bleiben und muss in Zusammenarbeit mit Russland Wege zu dauerhafter Stabilität finden. Russlands gewaltsame Veränderung der Grenzen Georgiens ist ein Handeln, über das man nicht einfach zur Tagesordnung übergehen darf und das in den jungen Demokratien Europas alte Ängste neu entstehen lässt. Sie suchen und sie brauchen Versicherung, Versicherung, die sie durch Bindung an die USA suchen. Es besteht aber keine Gefahr eines bewaffneten Konfliktes mit der NATO, solange die NATO geschlossen bleibt und sich die glaubwürdige Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung erhält. Russland ist militärisch zu schwach und dürfte auch keinerlei Absicht haben, sich mit der NATO anzulegen. Das Problem mit Russland ist psychologischer Natur. Das Russland Putins handelt aus einem Gefühl gedemütigten Stolzes. Russland möchte Nummer Zwei auf der Welt sein und ärgert sich über seine relativ niedrige Priorität in der

Agenda Obamas. Seine Regenten glauben umso mehr, aus einer Position der Stärke handeln zu müssen, die sie aber gar nicht haben, denn in Wirklichkeit ist Russland – betrachtet man alle Komponenten seiner Macht und nicht nur die Kette gescheiterter Militärreformen – eher schwach. Doch Moskaus Regenten fühlen sich stark.

Eines der zentralen Probleme europäischer Sicherheit bleibt deshalb, einen Weg partnerschaftlicher Kooperation mit Russland zu finden, ohne ihm eine eigene Einflusszone oder ein «droit de regard» zu Entscheidungen anderer Staaten einzuräumen. Russland muss wissen, dass das Tor der NATO offen bleibt und dass es die Rücknahme getroffener Entscheidungen nicht erzwingen kann; aber man kann über den Zeitpunkt des Vollzugs reden.

Das Verhältnis zu Russland muss Europa gemeinsam mit den USA gestalten. Dazu braucht man Geduld und man muss wissen, dass man einem schwachen Gegner nicht von ihm subjektiv als Demütigung empfundene einseitige Entscheidungen zumuten darf; man muss mit ihm sprechen und ihm durch eine gemeinsame Vision eine helfende Hand geben. In dieser Aufgabe ist die NATO nicht nur Garant europäischer Sicherheit, sondern sie ermöglicht Kooperation mit Russland ohne Angst vor Russland. Die brennenden Krisen sind jedoch die des Nahen Ostens. Keine der dort anstehenden Fragen – Iran, Irak, Afghanistan, Pakistan und der alte Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern – darf in Isolation gesehen werden. Wir können diese Fragen in diesem Rahmen nicht im notwendigen Detail erörtern, deswegen darf ich nur kurz sagen: Die einfachste ist Irak, die schwierigste Afghanistan/Pakistan, der Konflikt aber mit potentiell globaler Auswirkung ist Iran und der möglicherweise jederzeit in Gewalt umschlagende israelisch-palästinensische Konflikt.

Sie werden in Ihrem Bericht vermutlich kaum auf diese brennenden Fragen internationaler Konfliktbewältigung eingehen können, dennoch könnte es nützlich sein, Ihre Folgerungen vor dem Hintergrund dieser Konflikte auf ihre Tauglichkeit zu überprüfen.

## Schlussbemerkung

Abschliessend möchte ich einige wenige allgemein gehaltene Folgerungen aus dem bisher Gesagten ziehen:

1. Kein Staat der Welt ist in der Lage, allein für seine Sicherheit zu sorgen; internationale Zusammenarbeit steht jedoch nicht im Gegensatz zur nationalen Verteidigung. Sicherheit beginnt immer daheim und sie kann nur durch das koordinierte Zusammenwirken aller staatlichen Organe erreicht werden.
2. Internationale Kooperation bietet Ländern, die nicht in Krisengebieten liegen, den Vorteil, Risiken auf Distanz vom eigenen Land halten zu können. Der Preis dafür ist allerdings Mitwirkung, was aber nicht zwangsläufig militärische Mitwirkung sein muss.
3. Internationale Kooperation heisst für die Länder Europas Koordination mit den Organen, die in der EU und in der NATO für Sicherheit für Europa sorgen und bei Schritten zum Fernhalten von Gefahren Abstimmung mit den Vereinten Nationen. Nationalstaatliches Handeln wird mehr und mehr zur Ausnahme werden.
4. Alle Staaten Europas sind gut beraten, bei allen Instrumenten ihrer Sicherheitspolitik auf Interoperabilität und Kompatibilität ihrer Ausrüstung, insbesondere ihrer Führungssysteme, zu achten und in Fragen wie Schutz gegen Cyberattacken, Raketenabwehr und Schutz gegen ABC Waffen europäische Lösungen anzustreben.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Sie haben bei der Benennung von Bedrohungen und Gefahren den möglichen Kampf um Rohstoffe im Allgemeinen und den Kampf um Wasser im Speziellen erwähnt. Es gibt in der Schweiz verschiedene Kreise, die ein solches Szenario sehr wörtlich nehmen und ihre Argumentation auf dem Umstand aufbauen, dass sich in der Schweiz die Quellen von drei europäischen Strömen befinden, sodass die Schweiz in

naher Zukunft das Wasser physisch, militärisch verteidigen muss. Welches sind Ihre Einschätzungen zu einem solchen Szenario?

**Naumann Klaus:** Ich denke nicht, dass irgendeiner der Nachbarn der Schweiz versuchen wird, sich gewaltsam den Besitz von Wasserquellen zu sichern. Generell ist ein Krieg in Europa jenseits der Vorstellungswelt. Selbst wenn die übelste Klimaprognose für Deutschland eintreten sollte, wonach Mecklenburg Vorpommern versteppen soll, glaube ich nicht, dass Deutschland auf die schwachsinnige Idee käme, sich den Besitz der Rheinquelle sichern zu wollen. Man muss zudem bedenken, dass aufgrund dieses Szenarios auch die Schneedecken und Gletscher rückläufig wären, sodass auch der Rhein weniger Wasser führen würde. Die Lösung für den Fall übelster klimatischer Entwicklungen sehen wir in der Entsalzung von Meerwasser, was einen enormen Energieaufwand bedingt. Wie man diesen Energiebedarf allerdings decken will, ohne auf die Kernkraft zurückgreifen zu müssen, weiss ich nicht. Für diese Lösungen halten wir uns einen Umweltminister.

**Catrina Christian:** Es wird argumentiert, dass eine Armee, die gut ausgerüstet und gut für die militärische Verteidigung im engeren Sinne ausgebildet sei, automatisch auch für andere Aufgaben eingesetzt werden könne. Mit diesem Argument wird die Ausrichtung auf die Territorialverteidigung begründet. Wie beurteilen Sie diese Begründung?

**Naumann Klaus:** Hierauf muss eine zumindest zweiteilige Antwort gegeben werden. Wenn man – um mit der operativ-strategischen Ebene zu beginnen – eine Armee in ihrer Führungs- und Aufklärungsfähigkeit ausschliesslich auf die Territorialverteidigung ausrichtet, findet man nicht mehr die richtige Antwort auf die aktuellen Bedrohungen; es muss die operative Fähigkeit vorhanden sein, diesen Bedrohungen auch ausserhalb des eigenen Territoriums begegnen zu können. Hierzu muss die Führungs- und Aufklärungsfähigkeit vorhanden sein, da der Kampf auch von Landstreitkräften immer ein Kampf der verbundenen Waffen sein wird, zunehmend eine vierdimensionale Operation sein wird, wobei die Schweiz in der glücklichen Lage ist, keine kostenintensiven Seestreit-

kräfte unterhalten zu müssen. Bleiben also die drei Dimensionen Land, Luft und Cyberspace. Auf der operativ-strategischen Ebene würden Sie sich möglicherweise Selbstbeschränkungen auferlegen, wenn Sie sich in der Ausrichtung der Fähigkeiten ausschliesslich auf die Verteidigung des Schweizer Territoriums konzentrieren würden. Ich bin mir bewusst, dass ich mit dieser Teilantwort die mir selbst auferlegte Grenze der Beachtung der Schweizer Neutralität überschritten habe. Ich bitte, mir das zu verzeihen. Die Frage war aber so pointiert gestellt.

Die zweite Ebene betrifft die taktisch-militärischen Ausbildung. Ich bin diesbezüglich der Meinung, dass der Soldat, der kämpfen kann, der seine Techniken beherrscht, der fähig ist, in extremsten Situationen höchste psychische und physische Anstrengungen zu bewältigen, der fähig ist, aus der Reaktion wieder in die Aktion zu kommen – nur mit dem Ergreifen von Initiative kann man am Ende wieder gewinnen –, auch in der Lage sein wird, seinen Mann in Stabilisierungsoperationen zu stehen. Ich habe als Generalinspekteur die Linie vertreten, dass man kämpfen können muss und dass die Ausrichtung auf den Kampf ausgerichtet bleiben muss, damit man in den Situationen geringerer Anspannung auch in der Lage ist, zu bestehen. Die Erfahrungen, die ich hieraus gewonnen habe – ob das in Somalia war oder in Ex-Jugoslawien, ja gar in Kambodscha war –, bestätigen das. Gerade in den Stabilisierungsoperationen schickt man den Soldaten in eine Situation, die ungemein problematisch ist: Man gibt ihm tödliche Gewalt in die Hand, die er gegebenenfalls auch gegen anfangs nicht kombattant auftretende Gegner anwenden muss, und verlangt von ihm, dass er diese Waffengewalt mit äusserster Zurückhaltung anwendet, damit er nicht unser Rechtssystem verletzt oder bricht. Dabei zwingt man einen Soldaten letztlich zu warten, seine Waffen erst einzusetzen, wenn er selbst in Gefahr geraten ist. Das geht nur, wenn der Soldat auf die extremsten Situationen, die vorstellbar sind, vorbereitet ist. Nur dann wird er die innerliche Ruhe finden, in einer schwierigen Lage Waffen mit Bedacht anzuwenden. Das wiederum ist die Voraussetzung dafür, dass man in einem Interventionsgebiet am Ende doch die Herzen und Köpfe der Menschen gewinnen kann. Ohne das, wird es niemals möglich sein, Konflikte zu bewältigen.

Angesichts dieses Dilemmas kann die Ausrichtung auf den Kampf durchaus ein hilfreiches Instrument in der Erziehung des Soldaten sein.

**Greminger Thomas:** In Ihren Schlussfolgerungen sagen Sie, dass die internationale Kooperation das Mittel sei, um Risiken auf Distanz zu halten, wobei der Preis hierfür die Mitwirkung sei. Welches könnte eine sinnvolle Mitwirkung für ein Land wie die Schweiz sein, das auf absehbare Zeit weder EU- noch NATO-Mitglied sein wird?

**Naumann Klaus:** Meine Erfahrungen in internationalen Problemstellungen sagt mir, dass man Einfluss immer nur in dem Mass hat, in dem man sich einbringt und mitwirkt. Das wird sich wohl auch nicht ändern. Wenn es um Operationen geht, die mit Gewaltanwendung verbunden sind, wird man die volle Mitwirkung nur erreichen, wenn man bereit ist, das volle Risiko mitzugehen. Als Generalinspekteur habe ich das leidvoll erlebt, als wir Kräfte in Ex-Jugoslawien hatten, die bestimmte Aufgaben, den politischen Auflagen gehorchend, nicht erfüllen durften, wobei das Ergebnis war, dass ich bei den Beratungen, in denen die Entscheidungen vorbereitet wurden, wie es weitergehen soll, ausgeschlossen war. In Afghanistan stehen wir heute vor derselben Situation: Durch die Tatsache, dass man sich auf eine Rolle im Norden Afghanistans beschränkt, was von den anderen als Vermeidung von Risiko angesehen wird, wird man an den Entscheidungen, die in Afghanistan wirklich von Bedeutung sind, nicht beteiligt; wir erfahren nachträglich von diesen Entscheidungen – vielleicht.

Es ist ein ehernes Gesetz internationaler Organisationen, dass Mitwirkung und Einfluss in Korrelation stehen. Daher muss sich jeder politische Entscheidungsträger diesen Fragen stellen, wenn er über die Teilnahme seines Landes an bestimmten internationalen Aktionen entscheidet. Nur wenn man bereit ist, die volle Last zu tragen, hat man die volle Mitsprache; ansonsten bleibt man in irgendeiner Hinsicht immer Juniorpartner. In einer Allianz ist es tödlich, wenn es zu einer Aufgabenteilung kommt zwischen denen, die das volle Risiko tragen, und denen, die eingeschränktes Risiko tragen. Eine solche Aufgabenteilung ist langfristig gesehen der Tod jeder Allianz. So bitter es ist, so muss ich feststellen, dass

Deutschland – einst unverzichtbarer Partner in der NATO – nicht mehr unverzichtbar ist; dementsprechend ist unser Einfluss auf die Allianz.

**Andrey Dominique:** Wo sähen Sie, falls es sie Ihrer Ansicht nach noch gibt, die Grenze zwischen den Streit- und den Sicherheitskräften?

Sie haben in der Diskussion darauf hingewiesen, dass Soldaten und kleine taktische Formationen tatsächlich auf das Gefecht geschult werden müssen. Bis auf welche Stufe sollte das Gefecht trainiert werden?

Sind Panzerbataillone und Artillerieabteilungen noch berechtigt?

**Naumann Klaus:** Meine Berufserfahrung als Soldat sagt mir, dass das Prinzip, nach welchem ich ausgebildet worden bin, ein richtiges ist: Man soll stets versuchen, eine Ebene über der Ebene zu schulen, die man praktisch anwenden soll. In diesem Sinne wären Sie gut beraten, Ihre Führungsphilosophie und Führungsfähigkeit auf die Teilnahme an Kooperationsoperationen auszurichten, was über die nationale Verteidigung hinausgeht. Wenn Sie nämlich das können, können Sie auch im nationalen Rahmen agieren. Das würde bedeuten, dass man die Zusammenarbeit mit Partnern suchen muss, was nicht unbedingt zu einer politischen Bindung führen muss. Es gibt viele Abstufungen vor einer politischen Bindung. Das würde aber auch bedeuten, dass man interoperabel sein muss und dass die Führungs- und Aufklärungssysteme kompatibel würden.

In bestimmten technischen Bereichen ist es nicht möglich, Lösungen zu finden, ohne international zusammenzuarbeiten. Ich denke hierbei an die Frage der Raketenabwehr. Natürlich kann man den Standpunkt einnehmen, dass man von Freunden «umzingelt» sei, sodass schon nichts geschehen werde; daran mag sogar was sein. Allerdings ist ohne internationale Zusammenarbeit keine Mitsprache darüber möglich, was beim allfälligen Absturz von Trümmern auf das Schweizer Hoheitsgebiet geschieht.

Wenn ich heute nochmals die Gelegenheit hätte, Streitkräfte zu planen, würde ich wahrscheinlich die klassischen Organisationsformen wie die Landstreitkräfte nicht mehr für richtig halten. Was richtig bleibt – es gilt aber, unter Nutzung aller Mittel moderner Technik Wege zu finden,

um dies umzusetzen –, ist das Prinzip von Parade und Stoss. Man muss aus der Reaktion heraus die Möglichkeit finden, den Angriff aufzufangen und die Initiative zurückzugewinnen. Ob man hierzu Panzer- und Artilleriebataillone braucht, bin ich mir nicht völlig sicher. Ich würde es aber für falsch halten, wenn man sich auf etwas beschränken würde, das nur Reaktion zulässt, weil man sich letztlich dazu verurteilen würde, einzig Abnutzungsgefechte führen zu können, was man auf Dauer nicht durchstehen kann. Bezüglich der Organisationsform sind viele Varianten denkbar. Ich halte sehr viel vom Task-Force-Prinzip, wonach man in der Ausbildung bestimmte Dinge zusammennimmt, während man für den Einsatz dem Auftrag entsprechend Fähigkeiten zusammenstellt. Diese Methode ist sehr effektiv und sinnvoll.

Hinsichtlich einer Unterscheidung zwischen Streit- und Sicherheitskräften gilt es zu sagen, dass die Sicherheit eines Landes nicht in die Bereiche innere und äussere Sicherheit aufgeteilt werden kann. Man muss zu einem Netzwerk zusammenfinden, indem Katastrophenschutz, Bevölkerungsschutz, Ziviltechnisches Hilfswerk, Polizei und Armee einer koordinierten Führung unterstehen. Es mag sinnvoll sein, dass die einzelnen Einheiten organisatorisch getrennt sind, dass sie auf unterschiedlichen Rechtskonstrukten beruhen – die Führung muss aber so zentral sein, dass von einer Stelle auf alle Sicherheitsinstrumente zugegriffen werden kann und deren Einsatz koordiniert werden kann. Wie das in einem föderal organisierten Land möglich werden kann, weiss ich nicht. Lassen Sie mich diese Empfehlung mit einer Erfahrung aus meiner Praxis erläutern: Ich bin durch Handauflegen vom damaligen Aussenminister Genscher dafür verantwortlich erklärt worden, den Abzug der chemischen Waffen der Amerikaner aus Deutschland zu bewerkstelligen. Zu diesem Zweck waren mir rund 8000 Soldaten und rund 15'000 Polizisten, Feuerwehrleute, Leute aus dem Technischen Hilfswerk, örtliche Hilfskräfte unterstellt. Es ist notwendig, dass man in einer Krise koordiniert als Staat handeln kann. Aus diesem Grund müssen die Führungsorganisation und die Führungsmittel hierauf ausgerichtet sein; das Militär muss aber auch begreifen, dass man in diesem Konzept nur ein Modul ist.



**Schneeberger Roger:** Gibt es auf internationaler Ebene erfolgreiche Ansätze gegen die Bedrohung durch Cyberwar? Gibt es schon Aktionen, bei welchen sich die Schweiz beteiligen könnte?

**Naumann Klaus:** Als ich Vorsitzender des Militärausschusses der NATO war, haben wir 1998 gesagt, dass man sich mit dieser Thematik zwingend befassen müsse, weil das eine der Zukunftsaufgaben sein werde. Wir sind damals nicht sehr weit gekommen. Man arbeitet heute, so weit ich das beurteilen kann, in der NATO wie in der EU an Konzepten, wie man eine Cyberprotection aufbauen könnte. Wie weit diese Arbeiten gediehen sind, entzieht sich meiner Kenntnis. Ich weiss nicht einmal genau, was Deutschland in dieser Hinsicht macht. Ich weiss, dass das Verteidigungsministerium und das Innenministerium an einem gemeinsamen Konzept für Cyberprotection arbeiten. Wie weit diese Konzepte fortgeschritten sind, dass schon praktische Anwendungen hieraus ableitbar wären, weiss ich leider nicht.

Bei einem Besuch in Taiwan habe ich allerdings erfahren, dass die Volksrepublik China eine sogenannte Cyberforce aufgestellt hat, die 50'000 Mann stark ist. Diese Cyberforce übt täglich am Objekt Taiwan und in allen Feldern, in denen man einen Staat ausschalten kann. Diese Spezialisten sind fähig, in fast chirurgischer Manier in Führungssysteme einzugreifen und diese auszuschalten. Die Einschätzung, die damals der stellvertretende Verteidigungsminister Taiwans abgegeben hat, war, dass Taiwan davon ausgehe, dass China bis 2015/2020 sich eine Fähigkeit zugelegt haben wird, die es ermöglichen könnte, die komplette Führungsstruktur eines Landes wie Taiwan ausschalten zu können, ohne einen Schuss abzugeben. Es findet also ein Paradigmenwechsel in der Strategie statt.

Wir sind alle gut beraten, diese Entwicklungen gut zu beobachten, damit wir folgern können, mit welchen Massnahmen wir diesen Entwicklungen begegnen können. Der Schutz vor solchen Bedrohungen geht weit über die Möglichkeiten des Militärs oder der Sicherheitskräfte hinaus. Die Frage ist auch, wie wir unsererseits solche Fähigkeiten anderer beeinträchtigen, neutralisieren oder gar ausschalten können. Das ist eine völlig neue Spielweise. Diese Fähigkeiten führen nicht zur Anwendung

von physischer Gewalt; was es auch geben kann. Denn die Amerikaner haben so etwas wie eine Microwave-Waffe einsatzbereit und haben sehr gezögert, ob sie diese 2003 im Irak-Krieg einsetzen wollen; sie haben es nicht getan, weil nicht abzuschätzen war, welches die Nebenwirkungen auf beispielsweise zivile Krankenhäuser sein könnten. Der Einsatz einer solchen Waffe würde dazu führen, dass man in einem bestimmten Perimeter auch alle Herz-Lungen-Maschinen ausschalten würde. Es ist davon auszugehen, dass solche Technologien weiterentwickelt werden. Aus diesem Grund müssen wir überlegen, wie wir unsere empfindlichen Infrastrukturen wie Stromwerke, Wasserkraftwerke usw. schützen können. Im Kosovo-Konflikt gab es Überlegungen, ob man elektronisch das Geldversorgungssystem Ex-Jugoslawiens ausschalten soll, weil man wusste, dass das System Milosevic nur funktioniert, solange das «Öl» Bargeld floss. Wir sind hiervon abkommen, weil wir uns davon überzeugen konnten, dass auch die Gegner die Möglichkeiten gehabt hätten, unsere Geldversorgung auszuschalten, was wir mit grosser Ernüchterung feststellen mussten.

Wie verwundbar unsere Gesellschaft ist, kann man sich vorstellen, wenn man sich vor Augen führt, was geschehen würde, wenn irgendein Halunke in einem James-Bond-Szenario erwägen würde, in Bern für vier Tage die Stromversorgung lahmzulegen, falls die Regierung nicht auf gewisse Forderungen eingeht. Ich weiss nicht, ob die Schweiz auf ein solches Szenario reagieren könnte.

Es ist von Bedeutung, mit den Nachbarn im Dialog zu sein, damit man über die aktuellen Entwicklungen informiert bleibt und die eigenen Schutzmassnahmen anpassen kann.

**Schneeberger Roger:** Haben wir, würde man die Bedrohungen an den vorhandenen Abwehrmitteln messen, im Bereich Cyberwar die grössten Defizite?

**Naumann Klaus:** Wer über Sicherheit im 21. Jahrhundert nachdenkt, kann es sich nicht erlauben, die Dimension Cyber-Operations ausser Acht zu lassen. Man muss aber auch festhalten, dass dieser Bereich weit

über die Möglichkeiten von Streitkräften hinausgeht. Der Verbund aller Kräfte eines Staates ist hier gefordert.

**Thalmann Anton:** Ist es realistisch, dass die international von der Schweiz erwartete Solidaritätsleistung von der Schweiz nur mit zivilen Mitteln erbracht werden kann?

Könnten Sie die strukturell bedingte Nichtangriffsfähigkeit der europäischen Staaten untereinander zuhänden der Schweizer Öffentlichkeit noch näher erläutern?

Wie könnte ein sinnvolles Abrüstungsprogramm für Europa für die kommenden Jahre aussehen?

**Naumann Klaus:** Keine internationale Organisation wird irgendeinem Land jegliche Vorschriften machen, mit welchen Beiträgen es zu einer internationalen Organisation zuarbeiten soll. Den Grundsatz, den ich vorhin erwähnt habe, dass je nach Beitrag auch der Einfluss auf Entscheidungen bestimmt wird, kann niemand in Abrede stellen. Wenn es Situationen gibt, die von der internationalen Organisation mehr als den Einsatz von zivilen Mitteln erfordern, wird ein Land, das sich nur auf zivile Beiträge einschränkt, entsprechend wenig Einfluss haben. Es wird weniger in die Entscheidung darüber involviert sein, wie man einem Konflikt zunächst begegnen will, und eher eingebunden sein, wenn es um die Konfliktnachsorge geht. Da die Konfliktnachsorge am längsten dauert, ist sie der bedeutend teuerste Bereich der Konfliktbewältigung. Dennoch hat ein Land, das nur Konfliktnachsorge «anbietet», nur geringen Einfluss zu Beginn einer Konfliktbewältigung. Die Entscheidung, in welchem Bereich von Konfliktbewältigung sich ein Land engagieren will, muss jedes Land selber treffen.

Die strukturelle Nichtangriffsfähigkeit der europäischen Staaten definiert sich über die Führungs- und Aufklärungsfähigkeit einer Nation und aus der Fähigkeit, eine Angriffsoperation zu nähren – sustainability – und die Logistik sicherzustellen, die je nach Geographie bestimmte Fähigkeiten haben müsste. Blickt man auf die heutigen Streitkräfte Europas, ist die Fähigkeit der europäischen Grossländer nicht gegeben, gegeneinander angriffsweise Krieg zu führen. Natürlich könnten theoretischerweise die grösseren Staaten die militärische Kapazität entwickeln, kleinere Staaten

angriffsweise zu bedrohen. Es gibt aber in ganz Europa nirgendwo eine entsprechende politische Absicht; eine solche ist nicht einmal in Andeutungen erkennbar. In vielen Staaten Europas ist durch bindende internationale Verträge gerade diese Option ausgeschlossen. In diesem Sinne ist eine politische strukturelle Nichtangriffsfähigkeit gegeben. In Deutschland ist gar in der Verfassung festgeschrieben, dass ein Angriff auf einen anderen Staat verboten ist; selbst die Beteiligung an der Vorbereitung hierauf steht unter Strafe.

Ich kann es mir schlicht nicht vorstellen, dass ein europäisches Land ein anderes angreifen sollte. Ich kann mir auch keine Entwicklung vorstellen, dass Staaten Europas wieder in diese atavistische Form der Konfliktregelung zurückfallen würden. Ich meine sogar, dass auch Russland nicht zurückfallen wird. Russland hat gemerkt, wie desaströs der Georgien-Krieg für sie war: Das Einbrechen der Aktienmärkte in Russland nach der Operation in Georgien, die Geldverluste, welche die Damen und Herren Oligarche hinnehmen mussten, nachdem russische Streitkräfte zum ersten Mal eine Grenze gewaltsam verändert haben, waren abschreckender für die Zukunft als alles andere, was wir uns vorstellen können. Dies darf man in einer Welt, die sehr stark vernetzt ist, nicht ausser Acht lassen.

Die strukturelle Nichtangriffsfähigkeit ist innerhalb Europas im Grunde genommen durch politische Einbindungen so zementiert, dass es nicht mehr denkbar ist, sie infrage zu stellen. Die Fragen, die man sich im Kontext mit Russland stellen muss, ob es eine Angriffsfähigkeit der NATO gegenüber Russland gibt, was der Generalstab in Moskau stets behauptet, müssen bei einer nüchternen Betrachtung der Fakten lauten: Hätte die NATO die Möglichkeit, Russland militärisch zu besiegen? Ja. Hätte die NATO die Möglichkeit, Russland zu besetzen und kontrollieren? Nein. Von daher gesehen, ist auch diesbezüglich eine strukturelle Nichtangriffsfähigkeit gegeben.

Wir haben einen Zustand erreicht, bei dem wir weit über das Mass abgerüstet haben, das in den konventionellen Abrüstungsvereinbarungen in Europa festgelegt worden ist. Es gibt keinen zwingenden Nachholbedarf, was die konventionellen Waffen betrifft, noch weiter runter zu gehen. Ich sehe den Schwerpunkt im Bereich der nuklearen Abrüstung.

Dies wird aber etliche Jahre dauern. Nach dem Kalten Krieg sind 40'000 von den 65'000 Atomwaffen beseitigt worden; sie sind aber nicht in der Weise beseitigt worden, dass sie nicht wieder rekonfiguriert werden könnten. Das muss beim nächsten Mal verhindert werden. Wir werden gründlicher arbeiten müssen. Hierzu sind vertrauensbildenden Massnahmen, die in Richtung Dealerting gehen, damit diese teilweise noch bestehende 30-Minuten-Bereitschaft abgebaut werden kann.

Neben der Abrüstung bei den nuklearen Waffen, sähe ich noch viel Bedarf bei der Erreichung einer stringenten Verifikation im Bereich der biologischen Waffen. Das ist ein Problemfeld, das von grosser Gefährlichkeit ist. Die Verifikationsmechanismen sind zurzeit völlig unzureichend. Von den chemischen Waffen geht hingegen meines Erachtens eine weniger grosse Gefahr aus, weil deren Einsatz meistens auch die Anwender betreffen, sodass deren Einsatz nur taktisch ist. Chemische Waffen haben keine strategische Bedeutung, können aber natürlich, durch Terroristen eingesetzt, einen grossen Schaden anrichten. Meine Empfehlung ist, die Rüstungskontrolle auf den nuklearen und den biologischen Bereich zu beschränken, dort aber zu versuchen, Fortschritte zu machen. Im biologischen Bereich könnte man auch eine präventive Einschränkung vorsehen, indem man einen prüfenden Blick in das eine oder andere Labor werden würde, in dem mit Gentechnologie gearbeitet wird.

Mir schiene es auch sinnvoll, zu überlegen, wie man im Bereich Cyber-Operations zumindest im Bereich von vertrauensbildenden Massnahmen und Kontrollmechanismen vorgehen könnte. Ich kann hierzu keine konkrete Antwort geben, weil ich sie nicht kenne; ich weiss nur, dass es einen Bedarf nach Regelung gibt, um niemandem auf der Welt die Möglichkeit zu geben, am Ende irgendwo präventiv handeln zu können.

## Angehörter

Naumann Klaus, General  
a.D. Dr. h.c.

*Ehemaliger Generalinspekteur der  
Bundeswehr*

## **Anhørende**

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greninger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

## Dr. Vladimir A. Orlov, Président, Centre russe d'études politiques, Genève

Transkription der Stellungnahme vom 24. April 2009

**Orlov Vladimir A.:** I am originally from the Russian Federation, a country which – regardless of how surprisingly and paradoxically that may sound for some of you – has much in common with Switzerland as far as security issues are concerned. The Russian Federation is a European nation but it is neither a member of NATO nor a member of the European Union. It does not regret not having joined these organizations and it has no intention of doing so. What Russia wants to do is to build bridges, including security bridges. Russia prefers to take an active role in all major international issues. It particularly values the role of the United Nations. At the same time, it prefers independence – independence in threat assessment, independence in decision-making with regard to foreign policy, defence, and security matters, and independence in action.

Speaking to such a distinguished audience, it is needless to say that the history of Switzerland and the history of Russia differ considerably. This also holds true with regard to what our countries have experienced in the 20th century. The geography and size of our countries differ a lot. So threat perceptions may, and indeed do, differ, too. Unlike Switzerland, which is surrounded by friends, my country has to meet a number of challenges emanating from its neighbourhood. Having said that, I still claim that between Switzerland and the Russian Federation commonalities prevail: both are defined by their policies of independence, their vigorous protection of national interests, and their relying mostly, though not in all cases exclusively, on their own power instead of on the power or “security umbrellas” of others.

Of course, Russia has nuclear weapons, and it can rely on them – now and in the short and medium term – while Switzerland decided decades ago to do without nuclear weapons at all. As I see it, Switzerland’s “nuclear weapon” is its financial system; your “nukes” are your banks, at least they

should be, if they are not affected by the global financial crises or by external pressures or influences. Even after the recent series of unfortunate events, I would argue that the future of your “nuclear weapons” has better things in store than the future of the real Russian ones. While we in Russia will be in the process of gradual nuclear disarmament and will be looking for alternative ways of providing security in an efficient way, you have already chosen the path of relying on “soft security” power. Financial power, though not without vulnerabilities, is probably better suited for the challenges of the 21st century than classical arms are. Of course, I am fully aware of the fact that, having chosen “soft security” power, you are also facing a number of challenges, given that your “nukes” should not be affected by corrosion either.

You are discussing now a new Swiss Security Policy White Paper. Being a member of the Advisory Board to the Russian Ministry of Defence, I am involved in discussions on a new Russian military doctrine and a new Russian Security Policy Concept. In preparation for today's hearings, I have noticed that, with all the obvious differences, many of the threats my country and Switzerland are facing today are similar or even coincide. This not only tells you a lot about the many commonalities between the two countries, but also, and this is no less important, about the global character of many of these threats.

Before I come to the description and assessment of modern security threats, both on the global and on the regional level, I would like to say a few words about the different functions I assume in Switzerland and in Russia, so that you will better understand the areas of my expertise and the roots I have in both Russia and Switzerland.

The Russian Center for Policy Studies is a 15-year-old independent think-tank based in Moscow. Working on projects with various clients and partners, including the Russian Government and governments or ministries of Sweden, the Netherlands, Switzerland, and Canada, among others, we mostly concentrate on threats to international security and to national security interests, the emphasis being on nuclear non-proliferation and arms control. However, we also work on areas such as energy security, information security, the protection of critical infrastructure, small arms and light weapons, and other areas combining classical threats



with new ones. My experts have to cover, and to travel to, countries from Venezuela to Iran, from Cuba to Sudan. My institute devotes quite a lot of time working on the issue of Iran. So, I am fully sympathetic to my Swiss colleagues who are also dealing with Iran quite intensely, and it may well be that I understand the reasons for that better than others do. Still, the European vector of applied research and practical projects has become the most important one for my institute. This is why, in 2006, we opened, and soon expanded, our office in Geneva, giving it the form of an independent non-governmental organization which we called Centre russe d'études politiques (CREP). I am sure that there is no need to explain why Geneva is one of the most attractive places for discussing global and European security. In our institute, we discuss global threats like nuclear non-proliferation as well as regional issues such as approaches to energy security or, more broadly speaking, to building a new security architecture for Europe. In our institute, we speak with many voices. So, what I will be saying to you today is my personal view which my colleagues at the institute – in Geneva as well as in Moscow – would not necessarily share, though it is of course the result of discussions with many of them.

Since you all have to deal with global threats on a daily basis and since this is the last day of your hearings, you have already heard a lot about global threats. However, let me identify and prioritize them as I see them today.

- Number one on my list of global security threats is poverty and growing inequality in wealth and food distribution.
- Number two is proliferation of weapons of mass destruction and their components.
- Number three is migration, in combination with related demographic patterns. I will not go here into much detail, but if you want to we can discuss later on why migration is a global rather than a regional threat. As a footnote, however, I would mention Pakistan as a country which may present, if it fails, not only a regional but a global threat.
- Number four are failed or failing states.

- Number five is struggle for water resources and control over fresh and clean water.
- Number six is energy security.
- Number seven is climate change.
- Number eight is regional conflict. This includes South Asia, with missiles capable of carrying nuclear weapons. Major conflicts are also to be made out in subtropical Africa, in particular in Sudan, and in the Middle East.
- Number nine are infectious diseases and pandemics, which are all related to, but still separate issues of, biosecurity.
- Number ten is the risk of large-scale techno-catastrophes, in particular in the developing world, with actors jumping very quickly into new, but not always proven technologies.
- Number eleven are information security, information warfare, and control over the internet and global telecommunications.
- Number twelve is outer space security, which is of particular concern to many colleagues in the Russian Federation.
- Number thirteen is the increasing influence of violent non-state actors, including international terrorist organisations, and, to a lesser extent, trans-national organized crime.

Both at the Advisory Board to the Russian Ministry of Defence and at my institute, we try to measure the degree of these key threats and to define where they should rank in the list of a state – be it Switzerland, Russia, or another state – indicating whether a state can respond to those threats by itself or only together with others. For that purpose, we have developed an International Security Index based on mathematical models, measuring every month how international security is changing. We do this not by measuring what threats a single region, country, or city is facing, but by measuring globally. To a certain extent, the means we use could be compared to the means that have been developed for the monitoring of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty and which record whether there is any testing, distinguishing between tests, earthquakes, and tsu-

namis. Similarly, we try to record the echoes of threats originating from Europe as well as from places further away.

In other words, we are no longer talking about a new global war. Though not completely impossible, its probability has become very, very low.

Although the number of such threats and challenges has increased dramatically, I have to put forward a word of warning – and of relief – a word I try to remind myself of whenever I’m doing research and threat analysis: there are threats as well as “threats”. Some threats are real; others are exaggerated, if not simply invented. For this reason, one should always be practical and analytical and avoid being scared. Some threats, though they do have a certain basis, are exaggerated by those who may have an interest in doing so as they benefit from an extension of the production of what may be required to meet that threats, thus succeed in turning the general public’s and the decision makers’ phobias into money. It is, therefore, of vital importance to measure the size of a threat and to put it into its context.

Let me now turn to the subject of my primary expertise, nuclear non-proliferation. I will be brief, though I would be happy to go into more details if you wish me to do so. Very much depends on how successful the regime of nuclear non-proliferation will be in the foreseeable future. A good message is that a cornerstone of the nuclear non-proliferation regime, the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), works. Signatory states – Russia and Switzerland are among the active parties – have managed to prevent proliferation of nuclear weapons and materials to dozens of nations. Though some obvious suspects are keeping us busy, the number of suspects and the number of areas of concern have, for quite some time now, been limited. We have already done something with regard to the reduction of nuclear weapons, though what we have achieved has been very modest and does not meet the obligations taken by nuclear weapons states under article 6 of NPT. In that sense, it is good news that the US and Russia have decided to work seriously and result-oriented on a first continuous reduction of strategic nuclear arms. If this initial step will be successful, next year the US and Russia will start working on a more dramatic and more complex reduction of nuclear weapons of strategic or

sub-strategic importance. At a certain point, they will have to be joined by other nuclear weapons states. Britain has already sent positive signals. France and China, too, should join, and at some point we should address the universality of the regime. Though controversial decisions have been taken, Israel, Pakistan, and North Korea should be carefully addressed.

I am very glad that in the case of Iran diplomacy prevails. It would be unfair to speak much about Iran when discussing global security threats, but it would be even less fair not to touch the subject at all. Iran may be part of a very big international problem if it obtains nuclear weapons. Yet it may also bring great international relief if we understand that Iran is a reliable player and that, while developing nuclear technologies, it does so only for peaceful purposes. We are not able to stop Iran here, but we are able to have a dialogue with Iran without limiting the rights of nations to use nuclear energy in a peaceful way. For that purpose, we have very useful tools, in particular inspections and very strict control through the International Atomic Energy Agency (IAEA). I must say that I'm pleased to see the role Switzerland currently plays. I do believe that the Swiss role may be critical. I know that the Swiss are modest and that they tend to downplay the importance of what they are doing, but Switzerland is important by being a player in the global financial system, by being involved in the discussion on nuclear non-proliferation and by understanding very well the principles and objectives of nuclear non-proliferation.

In the last part of my presentation I would like to focus on Europe. Most of the global threats I have listed are also relevant on a regional level. With or without Schengen, they will knock the doors of all Europeans, in the plains as well as high in the Alps. There is no way to hide from them, and there is only one way to meet them: be not scared, but be prepared, and well-informed.

Switzerland can and should do part of the home work by itself, without waiting for others to act, without relying on other players and other players' good intentions. But the need for both a realistic and a cost-efficient approach suggests European cooperative security mechanisms are not ignored. However, they should be redesigned in order to meet

new combinations of regional threats and the interests of those who are not members of alliances.

Let me add a few words about NATO: My personal view is that in today's Europe NATO is an irrelevant alliance, threatening others, particularly in the East, by its continuous, unwise and unnecessary expansion, losing the only real game it plays to prove that it is needed – Afghanistan – to the disappointment of all of us. Of course, I'm aware of the fact that bureaucratic structures such as international organisations die hard and slowly. International bureaucracies would never allow a quick collapse of their funding and their machinery, but in the long-term I don't see the role NATO is supposed to play in, and for, Europe.

The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) was established in times when the transition from two clashing Europes to a much more complex picture was taking place. Currently, OSCE is proving to be less and less efficient, though we all are hoping things might improve. As it is structured now, OSCE is no longer meeting the challenges. However, it would be too simplistic an approach just to undo it. Instead, a new security architecture for Europe should be developed, first complementing OSCE, and at a later stage perhaps replacing it.

What will a new security architecture for Europe look like? What should be done to provide cooperative security, to respect each others' identity, to work collectively on reducing threats both globally and regionally, and, at the same time, to work collectively on reducing global and European military expenditure? Such a new European security mechanism should be equally sensitive to threats related to migration, to missile proliferation, and to cyber space control. That is not an easy task at all.

We once had a world with two superpowers; it fell on November 9, 1989, with the Berlin Wall. We then had a world with only one superpower, probably from November 9, 1989, to 9/11, or maybe to February 2003, when the war in Iraq started. That single superpower could not bear the responsibility for its super-mission and failed. In this new world, Europe will be playing a central role – there will be several central roles to be played as there will also be several centres. With its historic and cultural experience, Europe – and Switzerland in its heart – should establish its own collective security mechanism. And I believe it is fit to do so.

However, in order to achieve that goal, each European nation must have a vision and have a pro-active and creative foreign and security policy. Being independent in making decisions does not mean to be isolationist. I believe that isolationists in Europe will lose: they will pay more and get less. Having an independent foreign and security policy, combined with a collective security approach, having a vision and being prepared to do a lot of hard daily work – that is what I believe is necessary to avoid a failure and to avoid a major European drama of opportunities lost in the face of current and future threats.

## Diskussion

**Thalmann Anton:** Thank you very much for your highly interesting explanations. I would like to put four questions to you:

1. What is your general assessment of the probability of a return of Cold War to Europe? I ask you that question because in Swiss public opinion this conditions to some extent the manoeuvring space we have in foreign security policy.
2. Do you think that the present economic crisis could, as pessimists believe, lead to social unrest and to the disintegration of political consensus structures, with Europe, as a result, going back to confrontation?
3. What is Russia's threat perception with regard to Iran? If the US gave Russia a fairer deal with regard to common management of the Iranian threat – in the context of the missile shield and so on – do you think that could change Russia's attitude?
4. You said that there was little probability of nuclear war. What would you say about the probability of a nuclear mishap and of terrorist threats with nuclear means?

## **Orlov Vladimir A.:**

1. Being a researcher, I should be accurate and stick to the principle of “never say never”. However, I think that the probability of Europe returning to Cold War is close to zero. Our choice is one between a cooperative approach – more openness in easy issues such as visa issues or in more complex issues such as fighting infectious diseases and information warfare – and Cold Peace, that is each of us doing basically the same thing but doing it in his own quarters. So far, we have rather a cooperative approach than Cold Peace.
2. Answering the second question allows me to expand on the first one: though it is not nice to see banks fall, it must be said that the present economic crisis provides, as all crises do, opportunities – to banks and, more important, to whole societies, to nations. It provides a number of opportunities to Russia. For one thing, it is a reality check. It helps stop spoiling consumerism in major Russian metropolises which have been inflated as a result of high oil prices. You may have expected me to complain about low oil prices, but in fact I am happy about low oil prices because they bring things a bit closer to normalcy. Low oil prices will make sure that my country invests more in high technologies. For we not only know how to extract oil; we also have a number of educated people, which allows us to invest in nano technology. We do invest in such things, but we do it slowly. The crisis will help us do it faster; the crisis should destroy bureaucratic elements which prevented us from doing so. The strongest resisting element is corruption. So, I’m concerned about the fact that there could still be corruption mechanisms at work.

Social unrest, by contrast, is not in my list of concerns. Of course, people in Hungary, Latvia, Ireland, Iceland, and other parts of Europe are unhappy as they are losing their jobs and their money. The same happens in my country. However, people in Russia are less depending on stocks than people in Switzerland and in the US are. They are in fact better prepared to meet hardship because they have had to endure hardship since the 1990s. In that sense,

Russian people are more crisis-resistant than many Europeans are – with the exception of people in spoiled Russian metropolises, though Russia is not limited to the city of Moscow. So, there may be social problems; but we are, at least according to my analysis, not to expect social unrest, confrontation, and coups d'état.

3. Iran cheated on us, as they cheated on you and many other European countries. However, there is no way to stop Iran from enriching uranium. Even air strikes by Israel are no way to do so. Such air strikes would bring about the reverse: a sharpening of the conflict, if not complete chaos. Russia wants to avoid any kind of military action because military force would be completely counterproductive. Therefore, we try to exert influence and send that message to Israel, though it should come from the White House and, above all, Capitol Hill. I'm not scared of Iran's nuclear enrichment capabilities. There are other countries such as Brazil and Japan. Japan, for instance, according to our assessment, could start nuclear weapons production within six to eight weeks if such a political decision was taken. So what? The important thing is not to bring Iran to the point of making political decisions about heavy nuclear weapons. Therefore, what Russia tries to be involved in is to help create a different climate in the region, so that Iran's threat perception will change. With the removal of Saddam Hussein, paradoxically, Iran came to the decision not to further develop its nuclear weapons option – not to close it, but to freeze it – because the main threat was gone. Now, Iran's main neighbour is the US – in Iraq on the west, in Afghanistan on the east. In that sense, my talks a couple of weeks ago with members of the Obama team – members of the State Department in the White House – have been very productive. I see much more willingness there to start a productive dialogue on Iran, beginning maybe with minor issues, but then going on to a change in threat perception. Such a dialogue, to be sure, is not easy, but what Russia will and should support are multilateral diplomacy and a bilateral dialogue between Iran and the US. We are not jealous of the Americans being much more involved.



It is not by chance that I have not mentioned the missile shield in my presentation; I did not want to repeat issues that, in practical terms, are no longer a part of the debate. Whether the project is frozen or postponed is a question of political language; in practical terms, the US has decided not to go ahead with it. In Russia, we don't see this as a Russian victory; we see it as a European victory, as a victory of common sense and of US tax payers, who, this time, were not fooled. We think – and this is very important – that Russia, the US, the European nations, and maybe NATO, could and should work together in assessing the missiles proliferation threat and in responding to such proliferation threats when they are clearly identified. Like many Europeans, we don't want to see missile threats increasing.

4. Your fourth question comprises two questions. The probability of an accidental launch of a nuclear weapon is very low. However, there are examples from the past which show that sometimes we were lucky to avoid a major accident. We should therefore work hard and try to further reduce the existing risk. In this context, I should applaud to the Swiss initiative on de-alerting; it would be a minor, yet a very important step which would definitely help without hurting.

As to the question of non-state terrorist actors with weapons of mass destruction I should say that the occurrence of unauthorized access to nuclear weapons is very unlikely in all places I am aware of, including Russia. The level of physical protection of nuclear weapons is adequately high. My only concern would be Pakistan: We think there is much vulnerability. Fissile materials and weapon grade materials are a problem which should be put very high on the agenda. The same holds true for biological weapons, though it is quite difficult for terrorists to use such weapons as weapons of mass destruction. In conclusion I would say that there is a threat; sometimes I think the threat was exaggerated, particularly after 9/11; however, I must stress that it should not be taken out of the list of threats. We should work on it and address proliferation with

regard to both non-state actors and states – be it Israel, Pakistan, or North Korea.

**Vež Jean-Luc:** What is your assessment of the risk of the comeback of a conventional war in Central Europe?

**Orlov Vladimir A.:** We are lessening the probability of a global nuclear conflict, but the number of conventional arms in Europe is inadequately high. One of my concerns is that we have failed to establish a conventional arms forces treaty which meets the requirements of the current situation. The adopted CFE treaty was, unfortunately, only ratified by Russia and a couple of its neighbours and allies.

A part of the answer to your question depends on how we define Europe. If we define Europe according to OCSE definitions, I would first look at Central Asia – though that may not be the region you had in mind. That is a region we should be very cautious about. Relationships between nations in that region may shift to more cooperative modes, but there is a relatively high risk that things are moving in the opposite direction. When there are landmines on borders between neighbouring states that is a sign of very high tensions. Especially fighting over water or energy resources in a context of poverty may be a problem for us.

If we look at Europe proper and include the South Caucasus, than I have to say that we had a war there less than a year ago. The situation there was very tense. There are still NATO exercises in the zone of conflict, which do not help. In the Balkans, not all problems have been solved. However, I see the risk of a new war there as being quite low. If we look at other parts of Europe which I have not mentioned, I don't see any significant risk of an open confrontation.

**Schneeberger Roger:** I read in today's newspaper that the Taliban have gained control of another region and that they are now only 100 kilometres from Islamabad. How high do you think is the risk that they will gain control of Pakistan?

**Orlov Vladimir A.:** Since I have to follow events in Pakistan from Bern today, I am not familiar with every detail. However, I am convinced that this issue is of primary concern. In brief: there is a risk. I know that the US take it very seriously, but unfortunately they are late in responding. What is more, it would be an illusion to think that the US can control everything in Pakistan. So what we have is a very unfortunate and unfavourable combination of factors. Even if the Taliban are not gaining control of political mechanisms in Pakistan, the current situation shows that they are present in a very significant way.

My first concern is the risk of disintegration of the country. Though the Taliban may not gain control of the whole country, they will remain in control of a considerable part of it. Pakistan is unstable; it was built out of pieces. Some nations that were built out of pieces have quite a solid basis – Pakistan does not.

History supplies us only with one example of the disintegration of a state with nuclear weapons: the Soviet Union. I know better than many do how painful and risky it was to guarantee that not a single nuclear warhead was lost or stolen – in spite of the courage and responsibility the Russian military displayed. With regard to Pakistan, I am seriously worried because of the presence there of non-state and quasi-state actors. As a result, what I recommend differs from what can be read in non-proliferation books. For some time, my recommendation has been that the US, China, Russia – key players in issues in and around Pakistan as well as with regard to non-proliferation – should work together on a solution, maybe a radical one. Maybe they should do so together with India. I know that such a non-traditional approach is not favoured, but let me put it this way: the question is whether we can afford sitting around and reading in books that, ideally, things should be addressed through negotiations, or whether we should meet the threats as nuclear weapons could, for the first time in history, really fall into the hands of non-state or quasi-state actors.

**Bölsterli Andreas:** What means, techniques or expertise do you think Switzerland could bring into a future security architecture in Europe or in a European organisation?

**Orlov Vladimir A.:** Switzerland is a very skilful nation. Being neutral helps Switzerland to be skilful and balanced, given that security architecture is not made by a single player but by a number of players. Switzerland has proven to be the best place – in Europe, sometimes on the globe – for discussing security related issues and finding solutions. For example, the Nuclear Non-Proliferation Treaty – a treaty which works though it was prepared in another era – was agreed upon in Switzerland. Today, quite a number of European nations are, unlike Switzerland, part of a military or a politico-military alliance, so that Switzerland is a good place to hold negotiations about a new security architecture, both formal and informal, the latter probably being no less important than the former.

When, in Moscow, we read about Swiss security concerns, we not always agree but we are convinced that it is very indicative that a country that has reasons to feel more secure than others expresses security concerns. When Switzerland does so, we don't take it as a part of some egoistic kind of policy-making but as motivated by real security concerns. Sometimes we are able to learn from Swiss statements and comments because they are less politically motivated than statements of nations that are a member of alliances may be.

**Catrina Christian:** What are we to make of the statement recently made by Russian President Medvedev to a military audience in Moscow about a big rearmament drive for the Russian armed forces?

**Orlov Vladimir A.:** The issue here is modernization of the armed forces. Through the 1990s, not only the size of the Russian armed forces was drastically reduced – which was not necessarily a bad thing to do – but also its quality. If we talk about dramatic nuclear arms reductions in the future, meeting Russia's as well as other nuclear weapons states' obligations to finally eliminate all nuclear weapons, we should be prepared for current threats, including military threats, and have sufficient and efficient high-precision conventional arms. Some of the Russian equipments, particularly the equipment of the navy, had not been modernized since the 1980s. The plan you mentioned does, in that sense, not completely change the Russian policy. Rather, the armed forces should have been

modernized on a regular basis throughout the past decade. However, they were not, above all because of a lack of money, but also because of a lack of political decisions.

The plan is to complete the modernization and reduction drive by 2020. To have an idea of the drive's character you ought to know that the Russian Defence Minister currently spends his time not studying war plans and war maps but calculating – performing not multiplications but subtractions, trying to figure out where cuts can be made in order to get the armed forces more efficient. This is why his approach is not favoured by everybody in the armed forces. However, it is not the Defence Minister's own policy; in Russia, it is the President who defines foreign policy and security policy. So, the aim is to modernize the army and significantly cut either Russia's excessive expenditure on security or its expenditure on outdated programmes.

Having said that, I must draw your attention to an important statement the Prime Minister of the Russian Federation made not far from here, in Davos, in late January. His speech, of course, was mostly devoted to the financial crisis, but one significant element of his speech was his message about the global task to sit together and discuss a cut of military expenditures. Although everybody knows that there is still one nation which spends more on security than all other nations put together, the Russian Prime Minister's speech was not exclusively addressed to the US but also to European nations and to Asian nations which are, unlike you, increasing their military budgets. The message was also addressed to the Russian Federation itself.

There is no easy solution in any country if it comes to addressing defence budgets and modernizing the defence forces while trying to keep military expenditure at a reasonable level or lowering it. This is exactly the task we are tackling now through internal discussions.

**Schneeberger Roger:** I was surprised to hear that social unrest is not on your list of concerns while migration is your number three concern. What dangers do you think emanate from migration? Where could mass migration come from? How do we prepare against it?

**Orlov Vladimir A.:** That is an issue we could well discuss for another hour. I did not list social unrest because I started with the issue of poverty. I believe that poverty and unequal distribution of wealth – as a security threat – include a number of other threats and challenges such as social unrest. So, migration comes directly after poverty. Migration and migration-related demographic patterns will, in the twenty to thirty years to come, bring about changes for Europe, Russia, the US, the Middle East, including Israel, and certain other regions. This requires full scale cooperation of all. Migration is a threat of global dimension, and it is in the very nature of migration that it cannot be addressed by any one country or any one small group of countries on its own. It cannot simply be addressed by, so to speak, the “supplier” and the “recipient” of migrants. There should, on the contrary, be a very skilful assessment of a number of questions in each region: What should be expected? How can migration damage security? How can migration enhance security? Migration is something we cannot prevent. In this century, trying to prevent migration would simply be unrealistic. It was realistic in the century before, but I don’t believe in the erection of walls against migration, although sometimes it may be tempting to do so. What my country has experienced shows that migration is not only a threat but may also be a very important booster to national development if met adequately. However, it has to be looked at together with the number one concern, global poverty. Where there is poverty there is no education. If there is migration, and if we are prepared to address it with high levels of education – for example there where migrants come from – then the situation may differ dramatically: what is seen as a serious problem may turn into a solution for many of our economic needs. However, if we are not prepared, migration will go hand in hand with problems such as organized crime, something both Russia and Switzerland have witnessed.

## Angehörter

Orlov Vladimir A., Dr.

*Président du Centre russe d'études politiques,  
Genève*

## **Anhörende**

Bölsterli Andreas,  
Divisionär

*Chef des Planungsstabes der Armee, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Schneeberger Roger

*Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Vez Jean-Luc, Dr.

*Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

# **Generalmajor Mag. Johann Pucher, Chef der Direktion für Sicherheitspolitik, BM für Landesverteidigung, Wien**

Transkription der Stellungnahme vom 24. April 2009

**Pucher Johann:** Es ist eine Auszeichnung für mich, zu diesem Hearing eingeladen worden zu sein. Ich interpretiere es auch als Wertschätzung gegenüber dem österreichischen Bundesheer, das ja mit der Schweizer Armee seit Jahrzehnten exzellente Beziehungen pflegt.

Ich werde nach den mir zugegangenen Fragen vorgehen, freue mich auch darauf, in der Diskussion einige Punkte vertiefen zu können. Ich werde die österr. Sicht darstellen, dort, wo es sich um meine persönliche Auffassung handelt, werde ich es sagen.

## **1. Was sind aus österreichischer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5 bis 15 Jahre?**

- Dominierend ist die Globalisierung mit immer weiter wachsenden Interdependenzen der ökonomischen und sicherheitspolitischen Systeme. Es kommt zu einer Beschleunigung der gesamten Abläufe. Sicher sind nur die «Unsicherheit» und die schwierige Prognostizierbarkeit; Risiken werden hinsichtlich ihrer Entstehung, Entwicklungsdynamiken und Interdependenzen immer schwerer berechenbar. Auch entfernte Ereignisse schlagen äusserst rasch durch, räumliche Distanz wird irrelevanter.
- Der Klimawandel und dadurch verursachte Auswirkungen (Konfliktpotential Ressourcenmangel, Migration etc.) werden immer mehr zu einer sicherheitspolitischen Herausforderung.
- Das Bevölkerungswachstum ist regional steigend und andererseits gibt es besonders in Europa schrumpfende/überalternde Gesell-



schaften; dies bewirkt Druck zur Migration und Sog hin zu Städten und reicheren Ländern.

- Was die innere Sicherheit betrifft, ist ein zunehmender politischer Einfluss der organisierten, grenzüberschreitenden Kriminalität feststellbar.
- Die Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit wird immer unschärfer.
- Die Verwundbarkeit entwickelter Gesellschaften eröffnet auch neue Formen politischer Erpressbarkeit.
- Die steigende Abhängigkeit westlicher Industriestaaten, aber auch von China, Indien oder Japan von fossilen Energieträgern aus tendenziell instabilen Förderländern bedarf eines politischen Interessenausgleichs, kann aber auch vermehrte Interventionen in den Förderländern auslösen.
- Die weitere Entwicklung der globalstrategischen Ordnung ist offen und schwankt zwischen Multipolarität und Überwindung des Konzepts der Polarität in Form einer nichtpolaren Ordnung.
- Der Aufstieg neuer globaler Spieler (vor allem aus Asien) ist unübersehbar.
- Militär ist nicht länger der allein entscheidende Machtfaktor.
- Internationale Einsätze/Interventionen weiten sich sowohl in Anzahl als auch im Aufgabenumfang aus.
- Technologische Trends berühren das Militär ebenfalls; Rüstungsgüter und Verteidigungssysteme werden zunehmend komplexer und teurer. Der Zugang zu Schlüsseltechnologien wird insbesondere für Kleinstaaten immer wichtiger.
- In Europa ist trotz oder gerade wegen der Wirtschaftskrise mit einer kontinuierlichen Vertiefung der Integrationsprozesse zu rechnen.
- In anderen Regionen der Welt (z.B. subregionale Organisationen in Afrika) sind ebenfalls regionale Zusammenarbeiten in Entwicklung, die sich zum Teil am positiven «Role Model» der EU orientieren.

## **Einige Ableitungen aus den relevanten Trendentwicklungen für die Sicherheitspolitik**

- Insgesamt ist Europa nicht unsicherer geworden, aber die Risiken sind schwer vorhersehbar und komplexer, was möglichst frühzeitige Erkennung, Analyse und Kriseneindämmung erfordert.
- Solange internationale Organisationen (EU, UNO, OSZE, NATO, IWF usw.) ihre Handlungsfähigkeit behalten, sind die Risiken im Wesentlichen bewältigbar. Ein Verlust ihrer Funktionsfähigkeit würde aber potentielle Risiken verschärfen. Daher hat Österreich hohes Interesse an handlungsfähigen, kooperierenden und sich nicht konkurrenzierenden Institutionen. Das bedingt wiederum angemessene Beitragsleistungen in dieses System. Der beste Schutz für Kleinstaaten sind das Völkerrecht und die Rechtsstaatlichkeit und nicht militärische Gewalt.
- Auch durch die starke Abhängigkeit der gesamten Infrastruktur von Informations- und Kommunikationstechnologie und der starken Vernetzung der Systeme steigt die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften stark an.
- Die Finanzkrise führt dazu, dass bei weniger verfügbaren Ressourcen zum Teil gesteigerte Sicherheitsleistungen zu erbringen sind. Dies wird neben Ausnutzung aller Rationalisierungspotentiale nur über eine Vertiefung der internationalen Kooperation möglich sein.

## **Folgerungen für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

- Geographische Entfernung bietet keinen ausreichender Schutz angesichts der globalisierungsbedingten Vernetzungen.
- Es ist eine stark gestiegene Bedeutung nichtstaatlicher Gewaltakteure offensichtlich; die asymmetrische Bedrohung wird zur Norm.
- Die Wahrscheinlichkeit grosser zwischenstaatlicher Kriege, insbesondere in Europa, ist stark gesunken.

- Die Aufgabe von Streitkräften liegt zunehmend im Beitrag zur längerfristigen Stabilisierung von Krisenräumen (Prävention, Stabilisierung und Wiederaufbau und Konfliktnachsorge).
- Durch die Verschränkung von innerer und äusserer Sicherheit geht der Trend von «Defence» zu «Security». Die Bevölkerung erwartet Schutz und Hilfe in Notlagen aller Art und nicht primär konventionelle, militärische Verteidigung.
- Kein Staat Europas wird in Zukunft in der Lage sein, alleine moderne Expeditionsstreitkräfte zu schaffen und gleichzeitig auch den Heimatschutz adäquat auszugestalten.
- Die meisten kleinen Staaten stehen vor der Herausforderung, mit weniger Ressourcen komplexere Sicherheitsleistungen, sowohl national als auch international, erbringen zu müssen.

## 2. Was verstehen wir in Österreich unter Sicherheitspolitik?

Ich beziehe mich auf das Basisdokument aus 2001, die Sicherheitsdoktrin, die davon abgeleitete Gesamtstrategie aus 2002 und die Teilstrategie Verteidigung sowie Empfehlungen der Bundesheer-Reformkommission 2004. Meine persönliche Auffassung ist, dass diese Dokumente, überwiegend Regierungsdokumente und mit Ausnahme der Sicherheitsdoktrin nicht durch den Nationalrat beschlossen, einer Anpassung bedürften.

Sicherheit in all ihren Dimensionen ist Grundvoraussetzung für den Bestand und das Funktionieren einer rechtsstaatlichen Demokratie sowie für das wirtschaftliche Wohlergehen der Gesellschaft und ihrer Bürger.

Der Zweck der Sicherheitspolitik nach österreichischer Auffassung besteht in der Gewährleistung von Sicherheit für möglichst alle Bereiche eines Gemeinwesens. Sicherheitspolitik muss unter den derzeitigen und wohl auch längerfristigen Bedingungen als «umfassende Sicherheitspolitik» konzipiert und verwirklicht werden. Es geht darum, den Schutz des staatlichen Systems als Ganzes sowie den Schutz seiner Bürger gegen Bedrohungen in grossem Ausmass zu gewährleisten.

Sicherheitspolitik ist somit für uns eine gesamtstaatliche Querschnittsaufgabe zur Wahrung der nationalen Sicherheitsinteressen und

damit auch ein Beitrag zur Gewährleistung europäischer Sicherheitsinteressen.

Wir sind in Österreich der Auffassung, dass das Konzept einer vernetzten Sicherheit international zukunftssträchtig ist. Verteidigungspolitik ist ein integrales Element davon und heute, anders als im Kalten Krieg, kein eigenständiges Konstrukt.

Die adäquate Antwort auf diese umfassende Sicherheitskonzeption ist der Whole of Government Approach (WOGA) mit anlassbezogenen, unterschiedlich federführenden Ressorts, aber gesamtstaatlichen Grundfähigkeiten (für Analyse, Beurteilung, Leitung, etc.) Der abstrakte Begriff von Sicherheitspolitik manifestiert sich heute in solchen konkreten gesamtstaatlichen Prozessen und Aktivitäten.

In der ressortübergreifenden, höheren Administration sind Schritte eingeleitet worden, um folgende sicherheitspolitische Prozesse und Elemente in eine moderne österreichische Sicherheitspolitik einzuführen bzw. sie umzusetzen:

- Fähigkeit zur gesamtstaatlichen Lageanalyse (Risiken, internationaler Handlungsrahmen, eigene Interessen, eigene Stärken und Verwundbarkeiten).
- Fähigkeit zur strategischen Früherkennung und raschen präventiven Handlungsfähigkeit (Early Warning, Early Action).
- Schaffung eines gesamtstaatlichen Lagebilds und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen an die Ministerien.
- Gesamtstaatliche Definition der relevanten nationalen Risikobilder.
- Gesamtstaatliches Auslandsengagementkonzept mit Aufbau der Fähigkeiten, sowohl für innerösterreichische als auch internationale Einsätze.
- Budgetäre Sicherstellung, Anpassung des Rechtsbestands, ressortübergreifende Koordinations- und Steuerungsmechanismen und Einführung eines strategischen «Lessons learned»-Prozess. Für spezifische Fällen soll auch der Einschluss der Zivilgesellschaft sowie der sonstigen im Land verfügbaren Ressourcen der Informations-

gewinnung und Beurteilung sowie der abgestimmter Umsetzung friktionslos möglich sein.

Ein solches Herangehen ist für Österreich teilweise im Realisierungs-, teilweise noch im fortgeschrittenen Konzeptstadium. Die aktuelle Regierung legt besonderen Wert auf den gesamtstaatlichen Aspekt. Er soll insbesondere in der neuen Gesamtstrategie der «Umfassenden Sicherheitsvorsorge» (in Weiterentwicklung der Umfassenden Landesverteidigung aus den 70er Jahren) als auch im gesamtstaatlichen Auslandsengagementkonzept abgebildet werden.

### **3. Was sind die gefährlichsten Bedrohungen für die Sicherheit Österreichs und Europas und ihrer Einwohner in den nächsten 5 bis 15 Jahren?**

Prägendes Charakteristikum ist und bleibt die schwierige Prognostizierbarkeit der Risikoentwicklung. Sowohl von Politik, Wissenschaft als auch Militär wird keine konventionelle militärische Bedrohung gegenüber Österreich in den nächsten zehn und mehr Jahren gesehen! Jedoch bestehen komplexe Risiken, die in ihrer Entstehung, Eskalation und Sekundärwirkung schwer vorhersehbar sind. Das Risikobild für Europa (für uns weitgehend gleichgesetzt mit der EU) ist gleichzeitig das Risikobild für Österreich.

- Die Europäische Sicherheitsstrategie 2003 nennt 5 Risiken: Proliferation, Terrorismus, gescheiterte Staaten, organisierte Kriminalität und regionale Konflikte.
- Der Fortschrittsbericht 2008 zur ESS ergänzt diese Liste um die Aspekte Energiesicherheit, Klimawandel und Cyber-Security.

Als spezifische nationale österreichische relevante Risiken sehe ich:

- Fortgesetzte Instabilität am Balkan.
- Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise.

- Negative Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Stabilität in Osteuropa und Südosteuropa.
- Naturkatastrophen.
- Reaktorstörfälle in Nachbarstaaten.
- Abhängigkeit von Energieimporten fossiler Energie, überwiegend von Russland.
- Schwäche bei Sicherheit kritischer Infrastrukturen in Österreich;
- Organisierte Kriminalität.

Nicht alle der genannten Risiken auf EU-Ebene haben für Österreich eine unmittelbare verteidigungspolitische /militärische Bedeutung. Vielfach ist der konkrete Anteil des Militärs an der Risikobewältigung nur unscharf definiert. Die genannten Risiken sind vorrangig mit politischen Mitteln und Mechanismen zu bewältigen. Strukturell bereits schwache Staaten bzw. regionale nicht gelöste Konfliktherde werden von den Risiken stärker betroffen sein als stabile westliche Staaten. Dadurch wird sich der Bedarf an internationalen Stabilisierungsbeiträgen in Krisenregionen weiter erhöhen.

Welche Folgerungen hat Österreich gezogen, wobei die gänzliche Umsetzung aber noch aussteht:

- Aufklärung /Intelligence im Zusammenwirken aller Akteure (insbesondere unter Einbindung der Wirtschaft und Zivilgesellschaft) wird strategisch immer wichtiger.
- Die sicherheitspolitischen Instrumente sind auf die «strategische Ungewissheit» vorzubereiten, was die konsequente Umsetzung eines «kapazitätenbasierten Planungsprozesses» erfordert.
- Die österreichischen Streitkräfte sind von einer Territorialverteidigungsarmee in Richtung eines multifunktionalen Kriseninstrumentariums weiterentwickelt worden, die völlige Umsetzung dauert noch an.
- Eine offene, jedoch nicht prioritäre Frage ist für uns die Quantität und Qualität der militärischen Aufwuchsfähigkeit und der Bei-

tragsleistung für die militärische Verteidigung im EU-Rahmen für den Fall einer grundsätzlichen Verschlechterung der strategischen Lage gegenüber EU-Mitgliedern – was jedoch in Europa mit langer Vorwarnzeit verbunden ist. In diesem Zusammenhang zeigt sich der deutliche Nutzen der verschiedenen Transparenzmassnahmen im Bereich Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle.

- Die Erhaltung der Fähigkeit einer Teilnahme an der permanent strukturierten Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP sowie an einer europäischen Verteidigung im Rahmen der EU sind reale österreichische Perspektiven. Das ist zeitlich und inhaltlich aus heutiger Sicht nur unscharf darstellbar, konkrete militärische Fähigkeitsableitungen sind noch nicht klar und ausreichend möglich. Das österreichische Bundesheer rechnet mit einer immer weiteren Angleichung der Fähigkeiten zwischen Krisenmanagement und «Verteidigung» und legt seit Ende der 1990er Jahre die Priorität deutlich auf das Krisenmanagement.

#### **4. Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen eines Kleinstaates in Zentraleuropa wie Österreich?**

Zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und den Gesamtinteressen auf Ebene der EU besteht eine wechselseitige Abhängigkeit. Diese drückt sich zweifach aus:

- Auf der einen Seite können die Mitgliedstaaten ihre sicherheitspolitischen Interessen nicht im Alleingang realisieren und sind daher auf gemeinsames Vorgehen mit den europäischen Partnern angewiesen.
- Auf der anderen Seite ist die EU bei der Entwicklung und Durchsetzung ihrer Interessen auf die Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen.

Welche Art von solidarischen Stabilisierungsbeiträgen geleistet wird (politisch-diplomatisch, zivile Friedensförderung, wirtschaftlich-finan-

ziell), bleibt derzeit den Mitgliedstaaten offen. Eine Verweigerung eines militärischen Beitrages wird aber – wenn auch nicht immer offen angesprochen – als mangelnde Solidarität gesehen.

Ich glaube nicht, dass es sehr grosse Unterschiede bezüglich der vitalen Sicherheitsinteressen von Staaten in Zentraleuropa gibt.

Zu den vitalen österreichischen Sicherheitsinteressen nach der Sicherheitsdoktrin gehören unter anderem die Gewährleistung der territorialen Integrität und der Selbstbestimmung sowie der Handlungsfreiheit der Republik, der Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungsordnung, die Gewährleistung der inneren Sicherheit, einschliesslich der Sicherung der Staatsgrenze, der umfassende Schutz der österreichischen Bevölkerung und der Rechtsgüter des österreichischen Gemeinwesens, die Sicherung der wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen des Staates und die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt, das Streben nach einem stabilen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Umfeld und die Förderung der europäischen Stabilität, die Wahrung der Interessen Österreichs in der EU und die Durchsetzung der Interessen der EU und der Schutz und die Förderung der Grundwerte.

Die sicherheitspolitischen Interessen der EU lassen sich aus den Zielen der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) ableiten, die im Artikel 11 Absatz 1 des EU-Vertrages festgeschrieben sind.

##### **5. Welche Grundstrategie verfolgt Österreich in seiner Sicherheitspolitik (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianzen)?**

Für Österreich ist seit der Sicherheitsdoktrin 2001 die GASP/ESVP der bestimmende Handlungsrahmen. Unsere Strategie ist ausgerichtet auf «Sicherheit durch internationale Kooperation und europäische Integration». Österreich verspricht sich davon einerseits grössere Sicherheit und andererseits effektivere internationale Mitgestaltungsfähigkeit – bei gleichzeitiger Wahrung des besonderen Charakters unserer Sicherheitspolitik auf der Basis der Neutralität. Im EU-Vertrag ist eine entsprechende Klausel enthalten, die das sicherstellt.



Ein Grundprinzip der österreichischen Aussen- und Europapolitik ist, an allen zentralen Bereichen der europäischen Integration aktiv teilzunehmen. Die Erfahrung Österreichs am Balkan hat gezeigt, dass wirkliche politische Mitsprache nur durch adäquate Beiträge im gesamten Spektrum, auch im militärischen Bereich, erreichbar ist. Dabei spielt die Grösse eines Staates nicht immer eine entscheidende Rolle. So eröffnen z.B. spezifisches Wissen, spezifische nachgefragte Kapazitäten oder die Übernahme einer Sektorführung oder einer Task Force Möglichkeiten deutlicher politischer Einflussnahme. Dort, wo wir nicht dabei sind oder keinen substanziellen Beitrag leisten, wird von unseren EU-Partnern zumindest keine «Obstruktionspolitik», d.h. das Behindern des Vorgehens Anderer, erwartet.

Wir erwarten nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine weitere Dynamisierung der GASP und ESVP. Wir wollen, dass die EU als internationaler Akteur noch handlungsfähiger wird. Wir unterstützen den breiten Ansatz von Sicherheitspolitik der EU. Ihr grösster komparativer Vorteil gegenüber anderen Akteuren ist dabei, dass sie neben der klassischen Aussen- und Sicherheitspolitik weitere wichtige Instrumente wie wirtschafts- und finanzpolitische, innenpolitische, staats- und völkerrechtliche, entwicklungspolitische zur Wirkung bringen kann.

Die österreichische Bevölkerung erwartet Sicherheit und Schutz durch die EU, was besonders in schwierigen Zeiten deutlich wird, denn kein Land ist in der Lage, die komplexen Fragen der heutigen Zeit, die die Gesellschaft auch sicherheitspolitisch berühren, im Alleingang zu lösen, geschweige denn kleine Staaten wie Österreich.

Kooperation wird nicht zuletzt aus Kostengründen auch auf militärischem Gebiet immer wichtiger. Wir unterstützen daher die Einbeziehung von Drittstaaten in ESVP-Operationen und sonstige Aktivitäten, wie das European Security and Defence College, in Ausbildung etc. Wir begrüssen die Teilnahme von Albanien, Kroatien oder Bosnien und Mazedonien bei ESVP-Operationen. Wir sehen die European Defence Agency überwiegend positiv, insbesondere der kostensparende kooperative Ansatz ist uns wichtig.

Einige Überlegungen zur UNO: Die UNO haben für Österreich einen besonderen Stellenwert – insbesondere nehmen sie eine unverzichtbare Rolle als Forum des globalen Dialogs ein. Für uns ist ein UNO-Mandat für internationale Einsätze *politisch* essentiell. Die Rolle

der UNO als legitimierende Organisation soll weiter gestärkt werden. Österreich legt grosses Gewicht auf enge EU-UN Beziehungen. Dies ist auch im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie definiert, wo sich die EU – und somit auch Österreich – zu einer Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus bekennt.

Was unser Verhältnis zur NATO betrifft, ist ein Beitritt mittelfristig, wahrscheinlich langfristig, keine reale Option mehr. Das war Ende der 1990er Jahre nicht der Fall, es gab heftige Diskussionen darüber, ob sich Österreich diese Option offenhalten soll. Mit einem Satz würde ich das Verhältnis zu EU und NATO so zusammenfassen: «Soviel EU wie möglich, soviel NATO/PfP wie notwendig.»

Wir sehen unsere Mitwirkung an der Partnerschaft für den Frieden durchaus positiv. Sie förderte Interoperabilität und Standardisierung. Das ermöglicht eine Vielzahl von Kontakten für unsere Soldaten. Das alles trägt zur «geistigen» Interoperabilität bei. Die PfP hat uns geholfen, ohne grosse Schwierigkeiten mit anderen Nationen zusammenzuarbeiten, vor allem am Balkan, aber auch jüngst im Tschad.

Österreich gehört zur kleinen verbleibenden Gruppe europäischer Staaten, die die PfP nicht als Vorbereitung auf eine NATO-Mitgliedschaft sehen. Die Ressortleitung hat festgelegt, sich auch nicht an der NATO Response Force zu beteiligen. Es wird hierin kein Mehrwert gesehen, da das Bundesheer ohnedies ausreichend Übungsmöglichkeiten im Rahmen der Battle Group, bei der Vorbereitung von Operationen am Balkan oder grundsätzlich im Rahmen von PfP hat.

## **6. Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik Österreichs?**

Unsere Interpretation von Neutralität lautet seit Ende der 1990er Jahre:

- keine Teilnahme an Kriegen;
- keine permanente Stationierung ausländischer Truppen auf unserem Territorium;
- kein Beitritt zu einem Militärbündnis.

De facto gibt es bei Vorliegen eines UNO-Mandats und einem entsprechenden politischen Willen keine rechtliche Einschränkung für die Teilnahme Österreichs am gesamten internationalen Einsatzspektrum, einschliesslich Kampfeinsätzen. Bei Vorliegen eines UNO-Mandats wird eine Operation als quasi Polizeioperation interpretiert, sodass die Neutralität nicht tangiert wird. Diese Interpretation der Neutralität ist eine Weiterentwicklung der Definition seit dem 1. Golfkrieg.

Die Neutralität behindert uns nicht, uns an internationalen Einsätzen zu beteiligen. Verfassungsrechtlich hat Österreich die Voraussetzungen geschaffen, dass sich das österreichische Bundesheer (ÖBH) auch an EU und OSZE mandatierten Krisenmanagement-Einsätzen im gesamten Spektrum beteiligen kann. Politisch wird in jedem Fall angestrebt, ein UNO-Mandat als Legitimationsbasis sichergestellt zu haben.

Die Neutralität ist trotz ihrer Neuinterpretation seit Anfang der 90er Jahre weiterhin ein identitätsstiftendes Merkmal für weite Teile der österreichischen Bevölkerung. Sie ist gedanklich mit einer proaktiven Aussen- und Sicherheitspolitik verbunden, mit einem positiven Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung und mit einer Phase der österreichischen gesellschaftlichen Öffnung und des Aufbruchs nach dem zweiten Weltkrieg. Ich möchte aber auch darauf hinweisen, dass im Parteienspektrum ganz rechts stehende Parteien die Neutralität nicht als Instrument einer pro-aktiven Sicherheits- und Aussenpolitik sehen, sondern als eine Politik des Rückzugs auf Österreich selbst. Internationale Einsätze werden nach dieser Auffassung als sekundär bezeichnet und sollen, falls sie stattfinden, nur innerhalb des Einflussbereiches der EU, max. an ihrer Peripherie, stattfinden.

## **7. Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon?**

Meine Antwort auf diese Frage ist eine vorrangig politische und nicht rechtliche. In Österreich haben wir den Rechtsbestand in Teilen noch nicht gänzlich an die europäische Realität angepasst. Unser Rechtsbestand stammt zum Teil aus der Verfassung der 1920er Jahre, wonach

militärische Landesverteidigung (im Sinne Territorialverteidigung) als *die* Aufgabe festgelegt ist und andere Aufgaben durch Verfassungsgesetz zu regeln sind. Neue Aufgaben für das Militär sind noch nicht genügend klar erfasst, wie z.B. Militärberatung, militärische Mitwirkung an Reform des Sicherheitssektors in anderen Staaten, unterstützende Rolle bei Konfliktprävention etc. Falls der Lissabon-Vertrag kommt, was wir hoffen, werden auch die erweiterten Petersberg-Aufgaben ein ebenso normaler Aufgabenbereich für uns sein, wie es bisher die militärische Landesverteidigung war. Wir sind in Teilbereichen noch auf Interpretationen und politische Dokumente (mit Masse Ministerratsbeschlüsse vorheriger Regierungen) angewiesen.

Hauptaufgaben für das ÖBH sind unbestritten:

- Nationale (und internationale) Katastrophenhilfe.
- Internationale Krisenmanagementoperationen.
- Unterstützung der zivilen Behörden im Wege der Assistenzleistung.

Die territoriale Landesverteidigung ist deutlich nachgeordnet.

In der konkreten Ausgestaltung der Verteidigungspolitik sind drei Grundfragen zu beantworten. Diese Fragen werden in nächster Zeit ins Zentrum der innermilitärischen und politischen Diskussion gerückt werden, weil die Wirtschaftskrise, die Budgetentwicklung und die internationale Situation eine Überprüfung der Ausrichtung der bisherigen Grundlagedokumente erfordern:

1. Was sind gesamtstaatlich gesehen die relevanten Inlandsszenarien für Assistenzleistungen?
2. Was ist Verteidigungsauftrag heute – was ist die militärische Restbedrohung?
3. Was ist das österreichische internationale Ambitionsniveau? Ich habe bereits erwähnt, dass das Teil des Auslandsengagementkonzepts sein soll.

Was die Auslandseinsätze betrifft, beabsichtigt Österreich, die solidarische und ausgewogene Beitragsleistung zu Missionen und Krisenmanagementmassnahmen aller drei Hauptorganisationen (UNO, EU und NATO) aufrechtzuerhalten.

Zielrichtung ist dabei ein Whole of Government/Comprehensive Approach.

Das Schwergewicht der österreichischen Beitragsleistungen wird dabei nach wie vor am Westbalkan liegen. Österreich wird daher auch nach der Anpassung der internationalen militärischen Präsenz in Bosnien Herzegowina und Kosovo substantiell präsent bleiben.

Die grösste Herausforderung der letzten beiden Jahre war und ist der Tschad-Einsatz. Grundsätzlich wollen wir unser Auslandsengagement mit etwa 1350 Soldaten auf bisherigem Niveau halten. Wir stützen uns dabei zu etwa 60 Prozent auf Milizsoldaten ab, insbesondere bei Stabilisationsoperationen, nicht aber bei Ersteinsätzen. Es besteht das Freiwilligenprinzip. Für Kaderpräsenzeinheiten, in die man sich freiwillig meldet, besteht eine Auslandseinsatzverpflichtung. Mitgliedschaft darin wird durch eine Bereitschaftsprämie honoriert.

Eine persönliche Erfahrung aus Mitwirkung an der PFP und an Operationen: Streitkräfte, die nicht gefordert werden, verlieren Anschluss, nicht nur technologisch, sondern auch in ihrer geistigen Orientierung oder wie ich schon gesagt habe, geistigen Interoperabilität.

Das ÖBH ist immer noch sehr infanterielastig. In der Bundesheerreformkommission 2004 wurde das Ambitionsniveau für Österreich mit der Aufstellung einer Rahmenbrigade bestimmt. Angesichts der finanziellen Einschränkungen stellt sich zunehmend die Frage nach der zeitgerechten Realisierbarkeit, der Aufrechterhaltung der Zielvorstellung und nach einer Nischen- bzw. Rollenspezialisierung. Schwergewicht der Streitkräfteplanung ist die Vorbereitung auf die Beteiligung in der Battle Group(BG): BG 1/2011 NED/DEU/FIN und BG 2/2012 DEU/AUT/CZE/CRO/IRL/MAZ.

Als einschränkender Faktor der Auslandsbeteiligungen ist die allgemein angespannte Ressourcenfrage zu sehen. Wir werden verstärkt den Doppelnutzen von Kapazitäten für In- und Ausland beachten müssen.

Zur Katastrophenhilfe: Im ÖBH besteht eine spezialisierte Einheit für internationale Katastrophenhilfe (AFDRU). Im Bedarfsfall muss, allenfalls Anlassfall bezogen und ggf. improvisierend, auf präsen- te Truppen zurückgegriffen werden. Auf der Basis eines grossen Überschwem- mungsszenarios hat die Bundesheerreformkommission 10'000 Mann als den quantitativen Rahmen bestimmt; eine moderne, qualitative, ressortübergreifende Definition von Inlandsaufgaben ist erst angelaufen.

Die dritte Aufgabe des ÖBH ist die Assistenzleistung. Auf Ersuchen der zivilen Behörden leistet das ÖBH Katastrophen- und humanitäre Hilfe. Bestes Beispiel ist der seit mehr als 15 Jahre dauernde Assistenzein- satz an der Schengen-Aussengrenze mit bis vor einem Jahr 1500 Leuten und aktuell ca 900 Soldaten.

Noch ein paar Sätze zur territorialen Landesverteidigung und zum öffentlichen Meinungsbild in Österreich: Die Mobilmachungsstärke beträgt nur mehr 55'000; die Aufwuchsfähigkeit wird grundsätzlich erhalten, ein Wiederaufwuchs würde jedoch einen starken politischen, finanziellen etc. Entscheidungsvorlauf erfordern.

Die österreichische Bevölkerung fühlt sich hinsichtlich Bedrohung durch Krieg oder bewaffnete Konflikte grundsätzlich sehr sicher. Selbst terroristische Bedrohungen oder Naturkatastrophen wirken nur kurzfris- tig einschneidend und verändern langfristige Trends nicht.

Eine territoriale Bedrohung sieht nur eine geringe Minderheit. Im Vordergrund stehen soziale und gesundheitliche Betroffenheit. Das Schwergewicht der Erwartung an das ÖBH liegt bei Katastrophen- schutz, national und international, einschliesslich der eindeutig huma- nitären Hilfe; das war übrigens auch das Argument für den Einsatz im Tschad. UNO-mandatierte Blauhelmeinsätze werden unterstützt, «Grünhelmeinsätze» in geringerem Ausmass und dann vor allem in der Nachbarschaft. Einsätze im Balkan und Naher Osten werden mitge- tragen, solche in entfernten Regionen wie Afrika werden mehrheitlich skeptisch gesehen. Kampfeinsätze werden in hohem Mass, Szenarien wie Afghanistan oder Irak werden überwältigend abgelehnt.

Ein kurzer Ausblick: Angesichts der Ressourcenlage und der interna- tionalen Entwicklung empfiehlt die Direktion für Sicherheitspolitik, die

ich leite, Entscheidungen im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) in folgende Richtung zu treffen:

- Beiträge für internationale Aufgaben stärker profilieren.
- Zusätzliches Anbieten von ergänzenden Spezialfähigkeiten für Verteidigungsreform, SSR/DDR, für Kapazitätsaufbau im Bereich «human resources» in den Administrationen und Einsatzorganisationen von Kooperationsstaaten.
- Zivil-militärische Planung und Einsatz sollen als Normvorgänge gesehen werden.
- Verdichtung der internationalen Kooperationen.
- Aufrechterhaltung eines Mischsystems in der Personalstruktur zwischen Miliz-, Vertrags- und Berufssoldaten.

Gefordert sind der Mut zur Aufgabe von «nice to have-items» – auch beim Militär – und der Mut zur engeren regionalen Kooperation.

Die Zeit der rein nationalen Verteidigungsplanung ist für Österreich seit dem EU-Beitritt und seit der ESVP weitestgehend vorbei. Wir verlieren nichts durch eine verstärkte Integration im Sicherheitsbereich; wir gewinnen durch die verteidigungspolitische Integration sogar an Handlungsfähigkeit.

## Diskussion

**Andrey Dominique:** Sie haben deutlich gesagt, dass die Neutralität als Mittel der Neutralitätspolitik wahrzunehmen sei und nicht als Begründung für einen Rückzug erhalten dürfe. Sie haben auch gesagt, dass Neutralität nicht die Legitimation für den Alleingang liefere. Dennoch zieht die Neutralität gewisse Konsequenzen mit sich. Wie stark ist in diesem Zusammenhang Autonomie zu gewichten? Und welche Konsequenzen auf die Autonomie haben regionale Kooperationen?

**Pucher Johann:** Alles, was die reine Vorbereitung betrifft, berührt die Neutralität überhaupt nicht: die Ausbildung, Nutzung von Übungsplät-

zen, die Beschaffung, die Planung, die Kooperationen. Es gibt eine Menge Dinge, die man gemeinsam tun könnte, was in Zentraleuropa noch nicht der Fall ist; die nordischen Staaten Europas praktizieren diese Form der Zusammenarbeit, die auch sehr kostensparend ist, bereits seit geraumer Zeit. Wir stellen aber fest, dass es in Mitteleuropa noch keinen Mechanismus gibt, der es erlauben würde, jene Felder zu definieren, in denen eine Zusammenarbeit möglich wäre. Die Generalstäbe wollen tendenziell eine all-inclusive-Armee haben, denn wenn die Aufwuchsfähigkeit weiterhin sichergestellt sein soll, muss ein Nukleus aller Fähigkeiten vorhanden sein. Dann hat man also ein bisschen Artillerie, ein paar Panzer usw. Dabei steht die Frage im Vordergrund, was man sich zukünftig leisten kann.

Ein allenfalls erschwerender Aspekt kommt hinzu, dass wir Mitglied der EU und unsere Nachbarn in der NATO sind. Diese können sich – wie wir – nur einen Single Set of Forces leisten. Dieser Single Set ist auf EU-Operationen *und* NATO-Operationen ausgerichtet. Wollten Partner engstens zusammenarbeiten und würden sie dabei auch Ressourcen abgeben, weil sie sich aufeinander verlassen, stellt sich die Frage, was ist, wenn Partner im Rahmen eines NATO-Einsatzes sich auf einen EU-Staat verlassen müssen, der nicht in den Einsatz geht. Ich glaube, wir sind in Europa noch nicht so weit, dass das Ausmaß an Vertrauen besteht, wirklich schon generell integrierte Ressourcen aufzubauen, obschon die Tendenz in diese Richtung gehen sollte.

Ich halte nichts vom Aufbau von noch mehr multinationalen Verbänden – wir haben etwa 40 solcher Kooperationsrahmen in Europa –, auch wenn sie gut für die Sozialisierung und das Einüben der Zusammenarbeit sind.

Zum Neutralitätsaspekt: Wir haben einen deutlich begrenzten Begriff von Neutralität entwickelt. Über die Bedeutung des Vorliegens eines UNO-Mandats habe ich schon gesprochen, denn beim Vorlegen eines UNO-Mandats kann die Politik wegen der dann geklärten Rechtslage relativ leicht eine Beteiligung an Auslandseinsätzen entscheiden. Selbst wenn es nur eine Joint-Action der EU wäre, könnte sich Österreich verfassungsgemäss beteiligen. Neutralität wird für uns nur mehr schlagend, wenn es um das Verhalten in einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten geht, im Realfall wohl nur, wenn er ausserhalb der EU liegt. Sze-



narien sind vorhanden, insbesondere wenn es um Überflugsrechte geht. Es hat leider schon einen «Tabubruch» im Rahmen des Kosovo-Krieges gegeben, als Überflüge zu Bombardierungszwecken ohne UNO-Mandat gestattet wurden.

Zusammenfassend möchte ich festhalten, dass es sich um ein Spannungsfeld handelt, dass aber in der Praxis trotz des Neutralitätsrechts eine Menge von Kooperationen möglich sind. Wir sind aber noch nicht so weit, weil auch die anderen Staaten noch nicht so weit sind.

Mir liegen beispielsweise ein französisches und ein englisches Papier über die Synchronisierung und Harmonisierung der Planungsprozesse in der EU und in der NATO vor, die in der EU eingebracht wurden. Es zielt vieles schon in Richtung, mehr gemeinsam tun zu wollen. Als weiteres Beispiel kann in diesem Sinn die European Defence Agency gesehen werden.

**Catrina Christian:** Welches ist die Lesart der Kämpfe in Georgien für die österreichische Sicherheitspolitik?

**Pucher Johann:** Die Frage ist, wie das passiert ist, dass wir so überrascht werden konnten. Haben die Staaten die Signale falsch interpretiert?

Es ist auch für uns überraschend gewesen, dass der Präsident Georgiens diesen Schritt getan hat. Das hat auch dazu geführt, dass wir hinterfragt haben, ob wir die richtige Lageanalyse haben, ob die Signale richtig zusammengefasst und gesamtstaatlich richtig analysiert werden.

Zweitens mussten wir feststellen, dass solche Konflikte an der Peripherie weiterhin möglich sind. Mit grösster Sorge beobachten wir das Moldaugebiet, die Ukraine und die Kaukasus-Region. Aus diesen Gründen hat unser Aussenminister festgestellt, dass die Regionen Kaukasus und Schwarzmeer in das Zentrum österreichischer Aussen- und Sicherheitspolitik rücken. Das ist kurzzeitig auf dem Balkan sehr kritisch aufgenommen worden, weil man geglaubt hat, dass Österreich sich von dort tendenziell eher rasch zurückziehen würde. Diese Befürchtung konnte entkräftet werden.

Solche Konflikte an der Peripherie wie der Georgienkrieg sind weiterhin denkbar und auch möglich. Ich glaube aber, dass die Konfliktpar-

teien sich durch konzertierte Aktivitäten der internationalen Organisationen einbremsen, weil die internationale Vernetzung auch gegenseitige Abhängigkeiten geschaffen hat, womit ein höheres Ausmaß an Stabilität erreicht wird. Wir gehen zudem davon aus, dass grössere Konflikte schon aufgrund der eingeschränkten Ressourcenlage im Militär – die Abrüstung und Rüstungskontrolle haben zu tiefen Einschnitten geführt – nicht mehr möglich wären, ohne dass die Signale für eine rein theoretische territoriale Bedrohung und den notwendigen Aufwuchs in Österreich nicht gesehen würden. Wir richten uns auf den wahrscheinlichen Fall und nicht auf den Worst Case aus.

**Greminger Thomas:** Aktuell ist das österreichische Auslandengagement sehr stark auf Kontingente fokussiert; es gibt eine beeindruckende Quantität, die im Einsatz steht. Sie haben auch erwähnt, dass eine Diskussion über Engagements in den Bereichen Reformen des Sicherheitssektors (SSR) und Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) stattfindet. Sollen SSR und DDR anstelle der Kontingente rücken? Könnten Sie die diesbezügliche Diskussion in Österreich etwas ausführen?

Wie sieht es bezüglich dem zivilen Engagement aus, insbesondere im Bereich von UNPOL/EUPOL? Was leistet Österreich in diesem Bereich?

**Pucher Johann:** Wenn wir uns, aus welchem Grund auch immer, an weniger Operationen beteiligen würden, wenn wir unser Engagement aufgrund der Budgetlage herunterfahren müssten, sollten wir Unterstützungsmassnahmen wie für SSR oder Defence Reform jedenfalls weiter ausbauen. Das werden wir auch tun. Denn damit können wir unsere Fühler auch in Regionen hinausstrecken, in welchen wir nicht mit Operationen tätig sind. Zudem leisten wir Unterstützung in Afrika, Zentralasien und in der Kaukasusregion, damit die Staaten dieser Regionen selber ihre Probleme besser bewältigen können. Das haben wir auch auf dem Balkan schon so praktiziert. In diesem Sinne kann man bei SSR/DDR nicht von einem Ersatz sprechen, sondern von einer Ergänzung. Entgegen Stimmen, die sagen, dass es hierbei nicht um eine Aufgabe des Militärs handle, sind wir in der Direktion Sicherheitspolitik der Ansicht,

dass es sich um eine ergänzende Aufgabe handelt, die dem Militär nichts wegnimmt, sondern im Sinne der internationalen Entwicklung eher etwas dazugibt.

Auch Österreich ist auf den Gebieten Justiz, Polizei oder in den zivilstaatlichen Ressourcen für internationale Einsätze, wie viele europäische Staaten auch, personell schwach ausgestattet. Ich hoffe daher, dass in der Diskussion über das gesamtstaatliche Auslandsengagement dieser Umstand transparenter wird. Allein der Prozess der Diskussion über mehrere Ministerien hinweg wird uns weiterbringen. Dass wir vom Militär massiv pushen, dass die zivilen Ressourcen aufwachsen, wird ab und an als seltsam angesehen; wir haben aber Interesse daran, dass diese Strukturen weiter gestärkt werden. Wir haben kein Interesse daran, in Konfliktgebieten mit Militärkontingenten warten zu müssen, bis der Raum stabilisiert wird, wie das beispielsweise auf Zypern der Fall war. Aktuell finden Kurse in Peace-Building oder in SSR statt, damit Personen aus den verschiedenen Ressorts dieses Gedankengut erfahren; damit leisten wir auch Aufbauhilfe für unsere Nachbarstaaten in Südosteuropa, die wir zu diesen Kursen einladen.

**Catrina Christian:** Im Zusammenhang mit der Abwehr eines allfälligen militärischen Angriffs setzt man in der Schweiz aus mehreren Gründen – primär aus Ressourcengründen – auf ein Aufwuchskonzept, was vor ein paar Jahren zu Kontroversen geführt hat. In Österreich wird das Konzept des Aufwuchses nicht so kontrovers diskutiert. Weshalb?

**Pucher Johann:** Papst Paul VI. wird der Satz zugeschrieben, «Österreich ist eine Insel der Glücklichen.» Die österreichische Bevölkerung hat diesen Satz wohl internalisiert.

Ich glaube aber auch, dass die österreichische Bevölkerung mitgekriegt hat, dass derzeit niemand über uns herfallen will. Eine territoriale Bedrohung ist ein Non-Thema – wie auch Terror. Die Bevölkerung hat auch aufgenommen, dass die Einbettung in den europäischen Rahmen Stabilität gebracht hat. Man könnte sagen, dass es sich hierbei um einen Verdrängungseffekt handelt – Österreich ist je auch das Land von Sigmund Freud.

Mit verständlichem Realitätssinn plant die Politik in Österreich, dass wir unmittelbar den Schalter nicht herumdrehen können müssen, um auf eine Bedrohung reagieren zu können. Auch bei der kontinuierlichen Reduktion der Mobilmachungsstärke von 300'000 auf 55'000 Soldaten hat man diesem Umstand Rechnung getragen. Die Ausrichtung unserer Armee sind Beiträge zum internationalen Krisenmanagement, zur Stabilisierung, die Assistenz für Inlandaufgaben und die Katastrophenhilfe. Hierzu ist nicht ein massiges Territorialheer mit der entsprechenden Ausrüstung notwendig.

Wir haben nach meiner Beurteilung zwei Fehlentwicklungen durchlebt: Das Beschaffungsvorhaben «Mech-Paket» Mitte der 1990er Jahre stammte noch aus der Beurteilung einer Lage aus dem Kalten Krieg; weil das Material so günstig war, hat man es angeschafft, obwohl zur Beschaffungszeit schon andere Fähigkeiten gefragt waren. Die zweite Fehlentwicklung betrifft die nationale Abfangjägerbeschaffung, die aber letztlich in einer parteipolitischen Auseinandersetzung zu dem Resultat führte, das Sie kennen.

**Vež Jean-Luc:** Sind Sie der Ansicht, dass ein konventioneller Krieg in Mitteleuropa noch möglich ist? Wenn ja: Ist ein solcher Krieg wahrscheinlich und auf welchem Zeitraum bezieht sich die Wahrscheinlichkeit? Welches wäre die Reaktion Österreichs, wenn ein konventioneller Krieg im an Österreich angrenzenden Osteuropa ausbräche?

**Pucher Johann:** Theoretisch ist alles möglich – sehr wahrscheinlich ist ein konventioneller Krieg in Zentraleuropa allerdings nicht. Es gibt einen gewaltigen Druck innerhalb der EU, durch den Einsatz verschiedenster Instrumente stabilisierend zu wirken. Bezüglich des Zeitraumes kann man sagen, dass natürlich kurzfristig lokale Konflikte entstehen können. Mit den vorhandenen Kräften kann Österreich darauf immer noch reagieren. Dass wir mit Militär eingreifen würden, wenn ein konventioneller Krieg in Mitteleuropa ausbrechen würde, ist auszuschliessen. Im Rahmen von EU-Stabilisierungsmassnahmen würde Österreich sicher Beiträge leisten. Die Bruchstellen liegen an der Peripherie der EU. Bei allfälligen

Konflikten in diesen Gebieten würde sicher gesamteuropäisches Krisenmanagement zur Anwendung gebracht werden.

**Thalmann Anton:** Kann Neutralität bis zu einem gewissen Grad vor Terrorismus schützen?

Wäre es für die Schweiz sinnvoll, für die Auslandseinsätze einen geographischen Perimeter zu definieren?

**Pucher Johann:** Selbst nach den Anschlägen in New York hat Österreich keinen «War on Terrorism» geführt. Wir sehen Terrorprismusbekämpfung als sicherheitspolizeiliche Aufgabe. Militär ist nur im Rahmen der europäischen Solidaritätsklausel oder im Rahmen der Assistenz aufgerufen, Assistenz oder Terrorfolgenbekämpfung zu leisten. Die Neutralität hilft, was den Terror betrifft, in keiner Weise. Auch wir haben Drohungen erhalten. Genau hierin besteht ja die Asymmetrie, auf die wir uns im Zusammenwirken von polizeilichen Massnahmen, Aufklärung, beim Zusammenwirken der Nachrichtendienste und der Bekämpfung der Terrorursachen einstellen müssen.

Woher kommt Terror? Natürlich auch von fremd geleitetem Fanatismus. Es sind aber auch eine Menge sozialer Ursachen auszumachen, wie Perspektivenlosigkeit und daraus resultierende kollektive oder individuelle Verzweigung.

Als geographischen Perimeter hat Österreich folgende Räume definiert: Balkan (bis auf Weiteres), Naher Osten und Mittlerer Osten; Afrika; Kaukasus, Schwarzmeerregion und Zentralasien. Die Gewichtung zwischen Afrika und Kaukasus, Schwarzmeerregion und Zentralasien ist noch nicht gelöst. Planer aus dem Aussenministerium wollen mit Blick auf die Wirtschaftsstatistik, die Energieströme, die geographische Nähe und die Bedrohungslage eher den zweitgenannten Raum favorisieren. In Afrika sind wir durch die EU gefordert, insbesondere African Capacity Building und SSR zu unterstützen.

Die Räume Fernost, Afghanistan oder Irak, Ostasien und Südamerika sind für uns im Militär nicht vorrangig, soweit es militärische Vorbereitungen für Einsätze oder Kooperationen betrifft. Wenn wir in der Battle-Group sein werden, müssen wir uns fast weltweit aufstellen. Das

wird uns vor die Herausforderung stellen, uns multifunktional auf diese Einsätze vorzubereiten.

Es ist nicht auszuschließen, dass wir uns an einer Beobachteroperation in der Moldauregion oder im Kaukasus beteiligen würden. Ich gehe allerdings nicht davon aus, dass österreichische Truppen beispielsweise nach Somalia entsendet werden.

**Thalmann Anton:** Basiert die Definition dieses Perimeters auf Interessen oder wird der Perimeter nachfrageorientiert vorgegeben?

**Pucher Johann:** Der Einsatz am Balkan ist eindeutig interessenorientiert. Die anderen Einsätze sind eher nachfrageorientiert.

Des Öfteren werde ich auch von Schweizer Kollegen auf unser Auslandengagement angesprochen, da die Quantität der eingesetzten Kräfte für unsere Verhältnisse als kleines Land beträchtlich sei. Hierauf antworte ich, dass ich es weiterhin gut und sinnvoll fände, mit etwa so vielen Soldaten im Ausland tätig zu sein, wie bisher – aber zusätzlich im zivilen Bereich jene Arbeit zu leisten, jene Beiträge zu leisten, wie es die Schweiz so exzellent tut.

## Angehörter

Pucher Johann,  
Generalmajor Mag.

*Chef der Direktion für Sicherheitspolitik, BM  
für Landesverteidigung, Wien*

## Anhörende

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische  
Direktion, EDA*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Vež Jean-Luc, Dr.

*Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

## Michael Rühle, Deputy Head, Policy Planning Section, Private Office of the NATO Secretary General

Transkription der Stellungnahme vom 17. April 2009

**Rühle Michael:** Ich möchte mich zunächst einmal bei Ihnen für Ihre Einladung nach Bern bedanken. Nach all den Aufregungen der letzten Wochen einen Deutschen – und noch dazu einen überzeugten Mercedes-Fahrer – einzuladen, zeigt, dass die sprichwörtliche Gelassenheit der Schweiz unter den Ereignissen der jüngeren Zeit nicht merklich gelitten hat.

Was hier in der Schweiz allerdings zu einem Dauerproblem geworden zu sein scheint, ist die Frage nach der richtigen Sicherheitspolitik und – eng damit verbunden – die Frage nach der richtigen Armee. Natürlich ist die Schweiz bei der Suche nach den richtigen Antworten nicht alleine.

Botschafter Fred Tanner vom Genfer Zentrum hat jüngst in der «Neuen Zürcher Zeitung» sehr überzeugend dargestellt, dass auch andere europäische Staaten mit ähnlichen Fragen ringen. Aber die Schweiz nimmt hier meiner Auffassung nach eine Sonderstellung ein. Denn nirgendwo sonst ist die Wehrform so eng mit der politischen Identität des Landes verknüpft wie hier in der Schweiz. Die Art und Weise, wie hier über Verteidigung gedacht wird, und wie Verteidigung in einem Milizsystem organisiert wird, vermittelt ein spezifisches Bild von dem, was die Schweiz nach eigener Auffassung ist – oder, genauer, was die Schweiz sein soll.

Gleiches gilt natürlich auch für die Neutralität. Auch sie ist Teil dessen, was die Schweiz in ihrem Wesenskern ausmacht. Zumindest der Begriff ist – wie man heute sagt – wichtiger Bestandteil eines positiven nationalen «branding». Die Neutralität verströmt noch immer die Aura einer besonderen Qualität, auch wenn längst nicht mehr klar ist, was dieser Begriff in einem nicht-konfrontativen Europa eigentlich noch bedeutet.

Und noch etwas anderes kommt hinzu. In vielen anderen europäischen Nachbarstaaten ist die Kritik am Militärischen zumeist nur auf das extreme linke Lager des politischen Spektrums beschränkt und grösstenteils ausserparlamentarisch organisiert. Hier in der Schweiz ist der Widerspruch zur etablierten Sicherheitspolitik fest parlamentarisch verankert und auch nicht auf das linke Lager beschränkt. Und damit gewinnt eine Debatte über die Zukunft der Schweizer Sicherheitspolitik eine andere, eine grundsätzlichere Dimension als in anderen Ländern.

Mit diesen Vorbemerkungen ist auch bereits die Gefahr beschrieben, die einer solchen Suche nach der «richtigen» Sicherheitspolitik und nach der «richtigen» Armee latent innewohnt – die Gefahr nämlich, alles vom Ergebnis her zu denken. Mit anderen Worten, man akzeptiert nur die Teile der Analyse, die zum gewünschten Resultat führen. Und dieses Resultat steht für viele schon im Voraus fest. Das lässt sich an den bereits veröffentlichten Stellungnahmen der verschiedenen Schweizer Interessensgruppen in aller Deutlichkeit ablesen. Immer wieder wird der Versuch unternommen, das internationale Umfeld gleichsam um die Schweiz herum zu definieren. Das ist natürlich legitim, aber es führt nirgendwo hin. Im Gegenteil. Eine solche Vorgehensweise verfestigt nur den Schwebezustand, in dem die Debatte gegenwärtig verharrt. Wie jedes andere Land, so muss natürlich auch die Schweiz die Frage nach ihrer zukünftigen sicherheitspolitischen Orientierung am Ende selbst beantworten; aber diese Antwort wird nie allein im Selbstgespräch Schweizer Interessengruppen zu finden sein. Dafür sind die Positionen hierzulande viel zu sehr verfestigt.

Ich nenne hierfür nur ein Beispiel, das mich bei der Vorbereitung dieses Statements besonders verblüfft hat: die Kritik von «Pro Militia», die Schweizer Regierung konzentrierte ihre sicherheitspolitische Ausrichtung zu sehr auf die wahrscheinlichsten(!) Fälle. Da steht der Nicht-Schweizer vor einem Rätsel. Soll die Schweizer Sicherheitspolitik also auf die am wenigsten wahrscheinlichen Fälle ausgerichtet werden? Wie gesagt, die Gefahr, vom Ergebnis her zu argumentieren, ist nicht zu übersehen.

Aus diesem Grunde begrüsse ich es sehr, dass man neben einer repräsentativen Gruppe von Schweizer Parteien und Verbänden auch zwei Tage für Anhörungen von internationalen Fachleuten vorgesehen hat. Auch



damit lässt sich wissenschaftliche Objektivität nicht garantieren, aber einem Aussenstehenden fällt es vermutlich leichter, bestimmte Dinge zu sagen, die vielleicht nicht jeder hier gerne hört.

Ich werde in meinem Beitrag versuchen, wenigstens einige der Fragen zu beantworten, die Sie formuliert haben. Zwar haben Sie es den Referenten freigestellt, diese Fragen gegebenenfalls auch zu ignorieren, aber so viel Grosszügigkeit erscheint mir unangebracht. Denn die Fragen sind ohne Zweifel mit Bedacht gewählt worden.

### **Welches sind die grossen sicherheitspolitischen Trends der letzten Jahre und der nächsten 15 Jahre?**

Hier gibt mir die Kontroverse um das Bankgeheimnis einen durchaus passenden Einstieg. Denn diese Kontroverse ist ja Teil eines viel grösseren Phänomens, das unsere Sicherheitslandschaft schon seit einiger Zeit prägt, und das sie auch weiter wie keine andere Entwicklung prägen wird: die Globalisierung. Globalisierung ist nicht nur ein wirtschaftliches Phänomen. Sie ermöglicht nicht nur weltweiten Handel oder den Austausch von Informationen. Globalisierung ist auch ein sicherheitspolitisches Problem. Sie setzt die klassische Schutzfunktion von Geographie ausser Kraft. Und sie verleiht nicht nur staatlichen, sondern vor allem auch nicht-staatlichen Akteuren ein nie dagewesenes zerstörerisches Potential.

Die Terrorangriffe vom 11. September 2001 sind aus meiner Sicht das eindrucksvollste Beispiel für diese Entwicklung. Unter Nutzung ziviler Mittel ist es Al Qaeda gelungen, einen strategischen Schlag gegen die USA auszuführen. Verkehrsflugzeuge wurden zu Massenvernichtungswaffen. Die Ausbildung der nahöstlichen Terroristen erfolgte teils in Afghanistan, teils in Afrika. Die Planung des Anschlags erfolgte in Deutschland. Besser lässt sich die dunkle Seite der Globalisierung nicht mehr beschreiben.

Was heisst dies konkret? Beginnen wir mit dem Terrorismus. Der politische Islam dürfte in den kommenden Jahren weiter an politischer Attraktivität verlieren. Aber er bleibt eine latente Herausforderung für den Westen. Denn wenn es richtig ist, das es sich hier um einen Gegenreaktion auf die «Verwestlichung» der islamischen Gesellschaften handelt,

dann bleibt er ein Dauerphänomen – und folglich eine ständige Gefahr. Dies natürlich umso mehr, wenn Terrorgruppen der Zugriff zu Massenvernichtungswaffen gelingen könnte.

«Failing States» – gescheiterte Staaten – sind vermutlich die grösste Gefahrenquelle. In diesen Räumen ohne stabile öffentliche Ordnung gedeihen Gefahren, die weit über die Region hinausreichen. Terrorismus, der Handel mit Menschen und Drogen, Piraterie – wir haben hier in jüngster Zeit viel Anschauungsmaterial. Und dann stellt sich auch die Frage nach den humanitären Katastrophen, die sich im Inneren eines solchen Landes abspielen können. Natürlich erfordert nicht jeder «failed state» eine Intervention von aussen. Aber schon die Tatsache, dass das amerikanische Politikmagazin «Foreign Policy» in seinem «Failed State Index» im vergangenen Jahr 35 Staaten in die Kategorie der potentiell «gescheiterten» Staaten eingereiht hat, gibt einen Vorgeschmack auf das, was uns bevorstehen könnte.

In den nächsten 15 Jahren werden sich auch die sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels und der Konkurrenz um Energie, Wasser und Nahrung in einer Welt mit wachsender Bevölkerung sein. Bereits heute kann man an den verstärkten militärischen Aktivitäten der Arktis-Anrainerstaaten erkennen, wie die Konkurrenz um Rohstoffe die traditionelle nationale Sicherheitspolitik einzelner Staaten verändert. Für die NATO-Mitglieder Kanada und Norwegen beispielsweise bedeutet das Schmelzen der Polkappen und die Eröffnung neuer Wasserwege im «Hohen Norden» eine völlig neue sicherheitspolitische Lage, gleiches gilt für Russland. Sie werden nicht die einzigen bleiben. Die Abkehr von fossilen Energieträgern kann einige dieser Probleme abmildern; aber dort, wo es um die Verteilung finiter Ressourcen geht, gerät die klassische, auf Kompromisse ausgerichtete Diplomatie an ihre Grenzen. Die Wahrscheinlichkeit ist daher hoch, dass sich zum Dauerproblem der «gescheiterten Staaten» die Wiederkehr des zwischenstaatlichen Krieges in manchen Teilen der Welt hinzugesellen wird.

Nicht alle dieser Konflikte werden den klassischen Mustern der militärischen Auseinandersetzung folgen. So kann beispielsweise ein Angriff mit Computerviren auf die elektronische Infrastruktur eines Landes des-

sen öffentliche Ordnung destabilisieren, ohne dass auch nur ein einziger feindlicher Soldat die Landesgrenze überschritten hätte.

Die Verbreitung nuklearer Waffen ist ein weiteres Merkmal der kommenden Jahrzehnte. Wie stark auch hier die Globalisierung die Lage verändert, hat ja gerade die Schweiz erfahren müssen – ich erwähne hier nur den Fall der Familie Tinner mit ihrer Verbindung zum A. Q. Khan Netzwerk, und die Vernichtung von brisanten Konstruktionsplänen für einen Nuklearsprengkopf durch die Schweizer Behörden. Man wagt nicht daran zu denken, wenn diese Pläne in die falschen Hände gefallen wären.

Nordkorea und Iran zeigen uns gerade in diesen Tagen wieder einmal, wie weit das Ideal von der nuklearwaffenfreien Welt entfernt bleibt. Pjöngjang will gar nicht mehr reden, sondern nur noch rüsten; Teheran dagegen will reden *und* rüsten. An diesen beiden aktuellen Beispielen zeigt sich, wie tief das Nichtverbreitungsregime in der Krise steckt. Das alles wird vermutlich nicht zu einem sprunghaften Anstieg von Nuklearmächten führen; aber viele Staaten, zuerst und vor allem im Nahen Osten, werden sich über ihre zivilen Nuklearprogramme die Option verschaffen, bei einer Verschlechterung der regionalen Grosswetterlage rasch auf eine militärische Nutzung umzustellen. Die weltweite Renaissance der Kernenergie, in deren Verlauf in den nächsten Jahrzehnten vermutlich mehrere Hundert neue Kernkraftwerke gebaut werden, dürfte die Zahl dieser «virtuellen» Nuklearmächte weiter erhöhen. So weit die Liste der internationalen Gefahren, die mir in den nächsten 15 Jahren besonders wichtig erscheinen.

Viele dieser Herausforderungen sind globaler Natur. Es ist daher nur folgerichtig, wenn allenthalben der Ruf nach globalen Lösungsansätzen laut wird. Aber wie wahrscheinlich sind solche globalen Lösungen? Dass sich der internationale Regelungsbedarf erhöhen wird, ist unstrittig. Die Entwicklung des Völkerrechts, die der Staatengemeinschaft ein immer breiteres Handlungsspektrum bis hin zu «humanitären Interventionen» erlaubt, reflektiert diese Tatsache bereits. Aber die Regelungsfähigkeit der Staatengemeinschaft wird mit dem Bedarf nicht Schritt halten. Ein Grund dafür ist gerade die von vielen geforderte «Demokratisierung» internationaler Organisationen. Die Vereinten Nationen, denen die Schweiz angehört, ist natürlich das wichtigste Beispiel. Ihre Steuerungs-

fähigkeit ist schon heute durch die unterschiedlichen Interessen ihrer wichtigsten Mitglieder stark begrenzt. Und wenn das Bemühen um die Aufnahme anderer wichtiger Staaten wie Indien oder Brasilien in einen erweiterten Sicherheitsrat irgendwann einmal tatsächlich von Erfolg gekrönt sein sollte, so würde die UNO zwar an Legitimität gewinnen, verlöre aber noch mehr an Handlungs- und damit Steuerungsfähigkeit.

Regionale Alternativen sind die EU und die NATO, denen die Schweiz jedoch nicht angehört. Die EU bleibt als aussen- und sicherheitspolitischer Akteur weit hinter ihrem wirtschaftlichen Einfluss zurück; aber immerhin verfügt sie über das vollständige Spektrum politischer, militärischer und wirtschaftlicher Instrumente, die für einen ganzheitlichen Sicherheitsansatz erforderlich sind. Die NATO wird trotz zahlreicher Reformen im Kern ein militärisches und damit eingeschränktes Portfolio beibehalten, aber sie setzt auch weiterhin weltweit den Standard für effektives kollektives militärisches Handeln und für politische und militärische Interoperabilität. Daran wird sich auch in den nächsten 15 Jahren nichts ändern.

Andere Organisationen, wie beispielsweise die Arabische Liga, die Afrikanische Union oder die Shanghai Cooperation Organisation bleiben auf absehbare Zeit «unorganische» Allianzen – keine echte Wertegemeinschaften, und daher mit eher geringer Konsens- und Steuerungsfähigkeit. Sie sind als institutionelle Rahmen für den Aufbau neuer regionaler Ordnungen interessant, aber als Alternativentwürfe zu westlichen Organisationen taugen sie nicht.

Einen Hauptgrund für die mangelnde Steuerungsfähigkeit der Institutionen stellen natürlich die divergierenden Interessen der wesentlichen Akteure dar. Am Beispiel des Energiehungers von China ist dies vielleicht am deutlichsten zu erkennen. Der energiepolitische Imperativ prägt beispielsweise Chinas Politik gegenüber Afrika – und dies in einem Masse, der selbst Fachleute immer wieder erstaunt. Aber er beeinflusst eben auch andere Aspekte der chinesischen Aussen- und Sicherheitspolitik, etwas gegenüber dem Iran. Auch hier stehen Chinas Energieinteressen dem Wunsch nach einem funktionierenden Nichtverbreitungsregime entgegen. Und China ist nicht das einzige Land, das sich in einem solchen Dilemma *für* Energie und *gegen* die Nichtverbreitung entscheidet.

Aus all diesen Gründen gehe ich davon aus – und habe das vor einigen Wochen auch in der «Neuen Zürcher Zeitung» ausgeführt –, dass auch in den nächsten 15 Jahren nur der Westen internationale Ordnungspolitik betreiben kann. Nur der Westen ist in der Lage, andere in eine gemeinsame Politik zu «ko-optieren». Die USA bleiben hier die Triebfeder. Weder Russland noch China, weder Indien noch Brasilien werden diese Form des Leadership ausüben können oder wollen. Die Kritik an der Arroganz der westlichen Führungsmacht USA wird natürlich nicht verstummen – weder innerhalb des Westens noch ausserhalb. Aber keiner anderen Grossmacht ausser den USA traut man letztendlich zu, Führung in einer Weise zu praktizieren, die mit dem aufgeklärten Eigeninteresse der Geführten im Einklang steht.

Für die Schweiz ergeben sich aus diesen Entwicklungen drei konkrete Folgerungen: Erstens, Sicherheitspolitik im Zeitalter der Globalisierung ist Stabilisierungspolitik – präventiv wenn möglich, interventionistisch wenn nötig. Anders ausgedrückt, es geht um die Teilnahme an der Gestaltung einer internationalen Ordnung, die im Einklang steht mit den Interessen der Schweiz. Eine direkte militärische Bedrohung der Schweiz im Sinne einer klassischen Invasion durch eine feindliche Macht sehe ich nicht – nicht heute, und auch nicht morgen. Natürlich muss auch die Schweiz mit Terroranschlägen im eigenen Land rechnen und sie zu verhindern suchen, doch dies ist nicht die Aufgabe des Militärs. Dagegen sehe ich ein konkretes Interesse an polizeilicher wie auch militärischer Absicherung einer funktionierenden internationalen Ordnung. Die Schweizer Beteiligung an der Pirateriebekämpfung vor der somalischen Küste ist das beste Beispiel für eine solche Rolle. Aber auch die Beteiligung an KFOR, durch die die Schweiz eine Ordnungsrolle in ihrer unmittelbaren europäischen Nachbarschaft wahrnimmt, ist ein gutes Beispiel. Dass eine solche Beteiligung für die Schweiz oft schwierig bleiben wird, ist evident. Die Schweiz ist zwar Vollmitglied der UNO, doch wie ich dargelegt habe, sind es letztlich die EU und die NATO, die wirklich etwas bewegen. Beide Institutionen operieren unter UNO-Mandat, aber sie nutzen ihre spezifischen Planungs- und Abstimmungsverfahren – und das macht es für Nicht-Mitglieder wie die Schweiz nicht immer leicht. Wir sehen dies ja gerade an der von der EU geführten Operation

«Atalanta». Aber schon die Tatsache, dass NATO wie EU Möglichkeiten einer Zusammenarbeit – nennen wir sie «operative Assoziierung» – bieten, zeigt ja, dass es Wege jenseits der Vollmitgliedschaft gibt, die der Schweiz eine selbstmörderische innenpolitische Auseinandersetzung über die Neutralität ersparen.

Dies führt mich zu meiner zweiten Folgerung für die Schweiz: die militärische Transformation fortzuführen. Die Landesverteidigung bleibt die vornehmste Aufgabe eines jeden staatlichen Gemeinwesens. Aber selbst in der Schweiz muss man sich zu der Erkenntnis durchringen, dass die klassische Landesverteidigung als alleinige Rechtfertigung für den Unterhalt von Streitkräften nicht mehr taugt. Hier scheint mir die Schweiz inzwischen am gleichen Punkt angekommen zu sein, an dem die NATO-Staaten schon vor einiger Zeit angekommen sind: im Zeitalter der Globalisierung ist Territorialverteidigung zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Unterhalt von Streitkräften mehr. Im Übrigen: auch die NATO-Staaten sind zu der Erkenntnis gelangt, dass eine moderne Armee beides können muss – Landesverteidigung und Auslandseinsätze. Unter den NATO-Staaten gibt es hier, je nach Geographie und Tradition, unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, aber es gibt keinen fundamentalen Widerspruch. Was die Vorbereitung auf Auslandseinsätze für die Schweiz im Einzelnen bedeutet, kann ich hier nicht im Detail ausführen. Die Vermutung liegt natürlich nahe, dass der Professionalisierungsdruck auf einen Teil der Streitkräfte wachsen würde. Aber das muss ebenso wenig den Abschied vom Milizsystem bedeuten wie es anderswo den Abschied von der Wehrpflicht bedeutet. Und natürlich stellt sich auch die Frage nach der Kompatibilität der militärischen Ausrüstung mit der Ausrüstung derjenigen Staaten, mit denen die Schweiz voraussichtlich am häufigsten gemeinsam handeln wird. Hier dürfte ein gewisses Mass an Standardisierung geradezu erzwungen werden.

Und dieser Hinweis auf gemeinsames Handeln mit anderen bringt mich zur dritten Folgerung für die Schweizer Sicherheitspolitik: das Engagement mit EU und NATO fortzuführen. Die EU ist hier nicht mein Thema. Was die NATO angeht, so sehe ich die Verbindung zwischen der Schweiz und der Atlantischen Allianz als eine Art Vorbereitung auf die sicherheitspolitischen Konsequenzen der Globalisierung.

Zugegeben: Die Partnerschaft für den Frieden, der die Schweiz seit zwölf Jahren angehört, hat durch die Erweiterung der NATO in den vergangenen Jahren an Kohärenz eingebüsst. Fast alle Partner, die in die NATO strebten, haben dieses Ziel inzwischen erreicht. Die Schweiz sieht sich somit in der kleinen Gruppe der sogenannten «westlichen Partner» mit Finnland, Schweden, Irland und Österreich. Und da sie im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Partnern keine grossen Truppenkontingente zu NATO-geführten Operationen entsendet, fragen sich manche hier in der Schweiz, worin für ihr Land die konkreten Vorteile eines Engagements in PfP liegen. Meine Antwort: es geht um die fortgesetzte Mitwirkung der Schweiz an dem Bündnis, in dem sich militärische Transformation, also die gemeinsame Vorbereitung auf die neuen sicherheits- und militärpolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts, am deutlichsten vollzieht. Transformation ist ein schmerzhafter Prozess, aber er ist leichter zu bewältigen, wenn man sich gemeinsam mit anderen auf ihn einlässt. Es geht nicht um Preisgabe der Neutralität – diese Frage spielt in der PfP überhaupt keine Rolle. Es geht vielmehr darum, gemeinsames Handeln dort zu ermöglichen, wo es im schweizerischen Interesse geboten ist. Die Partnerschaft übt deshalb auch keinen politischen Zwang zur Teilnahme an NATO-geführten Operationen aus. Sie dient vielmehr der Schweiz dazu, um sicherheits- und militärpolitisch mit denjenigen Staaten multilateral vernetzt zu bleiben, mit denen sie ohnehin die engsten bilateralen Beziehungen unterhält. Und sie ermöglicht es der Schweiz, ihre Beiträge zum Aufbau einer demokratisch orientierten sicherheitspolitischen Kultur in Eurasien und sogar darüber hinaus zu leisten. Ohne Übertreibung darf man sagen, dass die NATO mit ihrer Politik der Partnerschaften die Logik der Globalisierung bereits zu einer Zeit vorweggenommen hat, als wir den Begriff noch gar nicht gebrauchten.

Die Schweiz ist aufgrund Ihrer Geographie und ihrer Geschichte ein sicherheitspolitischer Sonderfall – und ein ausserordentlich erfolgreicher obendrein. Wer auf eine so lange Erfolgsgeschichte zurückblicken kann, dem fällt es naturgemäss schwerer als manchen seiner europäischen Nachbarn, einen sicherheitspolitischen Epochenwandel auch für sich selbst als Aufforderung zum Wandel zu verstehen. Doch das Ende des Kalten Krieges und die sich beschleunigende Globalisierung erzwin-

gen auch von der Schweiz ein sicherheitspolitisches Umdenken. Denn genau so, wie die Globalisierung sogar das Schweizer Bankgeheimnis unter Druck gesetzt hat, also ein Wesensmerkmal der Schweiz als international gesuchtem Wirtschafts- und Finanzplatz, genau so werden die sicherheitspolitischen Realitäten die Schweiz einholen. Spätestens dann – so meine Prognose – wird die Schweizer Sonderrolle für die Schweiz selbst zur Belastung. Und spätestens dann würde die Schweiz nicht mehr als neutral-defensives Musterland wahrgenommen werden, sondern als nörgelnder Verweigerer.

Im globalen Dorf gelten andere Regeln. Was sich für den einen als Sonderbewusstsein darstellen mag, ist für den anderen lediglich die politische und militärische Entsolidarisierung. Dies zu erkennen, ist schmerzhaft – nicht nur für die Schweiz, sondern auch für viele andere Staaten. Aber die Zeit, in der man seine eigene Friedfertigkeit gleichsam als einseitige Vorleistung an die Welt verstehen konnte – diese Zeit kommt unweigerlich an ihr Ende.

## Diskussion

**Catrina Christian:** Wir haben von anderen Anhörungspartnern gehört, dass ein klassischer konventioneller Krieg in Europa, zwischen Staaten der EU oder der NATO gar nicht so unwahrscheinlich sei. Was würden Sie auf solche Aussagen antworten?

**Rühle Michael:** Natürlich stellt der Georgien-Krieg einen Wake-Up-Call dar: Es kann offenbar an der Peripherie Europas immer noch klassische Kriege geben. Das ist wahrscheinlich der wesentliche Unterschied zwischen der Peripherie und dem Kern Europas. Diese Form des Konflikts im Kern Europas ist so extrem unwahrscheinlich, dass sie nicht mehr die bestimmende Geschäftsgrundlage für Sicherheitspolitik sein kann. Das wird von einem Einwohner von Vilnius sicherlich anders gesehen. Er wird seinen Nachbarn als unberechenbar taxieren. Die NATO versucht den Spagat zwischen den Interessen seiner östlichen neuen Mitglieder, die sehr klein sind und sich relativ wehrlos fühlen, und der Mehrheit der Staaten,



für die diese Art des Konflikts nicht mehr das bestimmende Wesensmerkmal ihrer Sicherheitspolitik ist, zu machen. Der Georgien-Krieg ist als mahnender Hinweis zu werten, dass Dinge schief gehen können. Man muss aber bedenken, dass im Kaukasus – schon sehr lange – eine völlig andere Gemengelage als in Mitteleuropa ist. Der Georgien-Krieg ist deshalb nicht ein Vorfall, der uns zwingen würde zu sagen, dass unsere Planung in den 1990er Jahren zu leichtfertig gewesen sei. Das sehe ich nach wie vor nicht so. Auch die NATO tut das in ihrer Gesamtausrichtung nicht. Die Transformation der NATO hin zu flexibleren Verbänden hat durch den Georgien-Krieg keinerlei Veränderung erfahren. Die Staaten gerade an der östlichen Grenze des Bündnisses haben zwar eine Verteidigungsplanung und explizit auf ihre Region Verbände zur Abschreckung gefordert, wobei niemand die grundsätzliche Ausrichtung der Transformation infrage gestellt hat. Die grossen Nationen in der NATO sagen alle das Gleiche: Wenn es um die Verteidigung an der östlichen Bündnisgrenze gehen würde, bräuchten wir genau die transformierten Streitkräfte, die wir im Moment leider noch nicht haben. Insofern besteht in der NATO kein fundamentaler Widerspruch zwischen der kollektiven Selbstverteidigung als zentraler und einziger Bündnisverpflichtung und der Logik, Streitkräfte zu generieren, die spezifisch auf Auslandseinsätze zugeschnitten sind. Der Georgien-Krieg hat nicht zu einer Revision der militärischen Transformation geführt.

**Thalmann Anton:** Meine Frage zielt auf die allfällig künftige Kompatibilität der schweizerischen Besonderheiten mit der Entwicklung der NATO im Laufe der neueren Einsätze. Die Schweiz ist im militärischen Bereich bekannterweise nicht so stark wie andere mit der Schweiz vergleichbare Länder tätig. Die Schweiz neigt eher zu zivilmilitärischen Beteiligungen. Wird die weitere Entwicklung unter dem Einfluss der neuen amerikanischen Administration, wonach Wiederaufbau einen grösseren Stellenwert erhält, der Schweiz (vermehrt) die Möglichkeit geben, für die Schweizer Bevölkerung konsensfähigere Beiträge im Bereich zwischen Statebuilding und Peacekeeping zu leisten?

**Rühle Michael:** Die neue amerikanische Strategie ist noch sehr jung, dennoch erachte ich die These, welche hinter dieser Frage steckt, als interessant. Ein Partner kann mit dieser Art von Einsätzen Punkte sammeln. Die Schweiz hat in PfP nur schon durch die Genfer Zentren den Schwerpunkt auf die Ausbildung und den Aufbau einer europäischen Sicherheitskultur gelegt. Die Schweiz macht hier mustergültige Arbeit. Wenn das dazu führt, dass die Schweiz sich im zivilen Wiederaufbau in Afghanistan oder sonstwo engagiert, wäre das von allen Beteiligten gewünscht. Die militärische Solidarität in Afghanistan betrifft nur die USA und ihre europäischen NATO-Partner; hier besteht die Gefahr, dass Länder wie Deutschland glauben, dass sie sich aus der militärischen Dimension hinausbewegen könnten. Für ein Land wie die Schweiz, das von jeher stark auf den zivilen Aspekt rekurriert hat, wären solche Einsätze eine logische Konsequenz. Ich glaube nicht, dass die USA an die Schweiz mit der Forderung herantreten würden, militärische Truppen zu stellen. So wird in Amerika nicht gedacht. Solche Einsätze würden aber bedingen, dass die Schweiz über den bilateralen wie den multilateralen Weg aktiv am Geschehen teilnimmt.

**Greminger Thomas:** Was wäre Ihrer Ansicht nach ein schweizerischer Beitrag an ein faires internationales Burden-Sharing (Lastenaufteilung)? Bei den Kreisen, die einen solchen Beitrag akzeptieren, wird die Frage diskutiert, was ein spezifisch schweizerischer Beitrag sein könnte, der auch innenpolitisch kompatibel wäre. Der Diskurs tendiert hierbei mehr in Richtung Security Sector Reform statt grosser Kontingente. Wie ist die internationale Rezeption eines solchen Diskurses? Werden solche Einsätze als ein fairer Beitrag anerkannt oder braucht es letzten Endes dennoch «boots on the ground»? Auf einer anderen Ebene wird in der Schweiz aber betont, dass man bereits sehr viel im humanitären Bereich und im Bereich der zivilen Friedensförderung leiste. Was erwartet die internationale Gemeinschaft von der Schweiz bezüglich eines militärischen Beitrags?

**Rühle Michael:** Die Erwartungshaltung an die Schweiz bezüglich militärischer Einsätze wird nirgends definitiv formuliert. Der Beitrag der

Schweiz im nichtmilitärischen Bereich ist unbestritten. Man sieht aber auch, dass die Schweiz ein sehr reiches Land ist, eines der reichsten und stabilsten Länder der Welt. Die Erwartung, dass die Schweiz sich beteiligt, wird steigen, auch wenn man von der Schweiz nicht erwarten kann, dass ihr Beitrag ein militärischer sei. Die Verteilung der militärischen Lasten spielt sich nur zwischen den Verbündeten ab. Es ist aber an der Schweiz, sich zu entscheiden, ob sie sich aus bestimmten Gebieten vollständig zurückziehen möchte; sie muss dann aber auch hinnehmen, in bestimmten Gremien nicht mehr vertreten zu sein. Wenn man die internationale Perzeption, dass man rückwärts geht, ausschalten kann, kann man schon sehr viel gewinnen. Die Schweiz befindet sich aber in der im Vergleich zu Deutschland komfortableren Situation, da man bei ihr und ihrem Vorgehen nicht ein Alibi vermutet, militärisch nichts mehr tun zu wollen.

Wie sich die Lage in zehn Jahren darstellen wird, wenn andere Krisenherde unser Engagement erfordern und sich der amerikanische Kongress vielleicht in einer etwas übleren Laune befindet, weil Abgeordnete glauben, dass die einen nur die «weichen» Dinge machen, während Amerikaner ihr Lebens aufs Spiel setzen, wird sich zeigen.

**Andrey Dominique:** Die meisten Anhörungspartner haben wie Sie ausgeführt, dass die Bedrohungen und Gefahren das Charakteristikum der globalen Vernetzung angenommen haben, sodass es immer schwieriger werde, zwischen innerer und äusserer Sicherheit zu unterscheiden. Die NATO ist grundsätzlich aber immer noch als Mittel der äusseren Sicherheit konzipiert. Wer kümmert sich dann um die innere Sicherheit? Je grösser die NATO wird, desto grösser wird die Wahrscheinlichkeit, dass, wenn in einem NATO-Land etwas geschieht, damit auch die Sicherheit der gesamten NATO tangiert wäre.

**Rühle Michael:** Es handelt sich hierbei um eine der Schlüsselfragen der aktuellen Sicherheitspolitik. In der Tat ist die NATO nicht im Binnenverhältnis ihrer Bündnispartner tätig. Unser Blick richtet sich nach aussen; wir wissen aber, dass es sich hierbei um eine Richtung von zwei möglichen handelt. Was die Terrorismusbekämpfung betrifft, sind wir der Ansicht, dass dies eine Sache der Geheimdienste, der Polizei, Interpol

usw. ist und nicht einer Allianz, die wie die unsere auf die Anwendung militärischer Macht zielt. Jeder Bündnisstaat hat seine eigene Debatte zu diesen Fragen bezüglich der Vernetzung von innerer und äusserer Sicherheit. Auf diese Debatten hat die NATO kaum Einfluss. Wir tun uns deshalb auch sehr schwer bei bestimmten neuen Entwicklungen wie bei der Energiesicherheit, stellt sich hier doch die Frage, ob es sich um ein nationales Problem, ein EU-Problem oder gar ein NATO-Problem handelt. Die NATO kann aber nicht plötzlich zu einer Institution werden, die Terrorismusbekämpfung im Innern betreiben kann – das geht nicht. Vielmehr müssen wir stattdessen die Vernetzung der einzelnen Akteure vorantreiben, was zunächst eine nationale Frage ist. Der komparative Vorteil der Allianz liegt in der Anwendung kollektiver militärischer Macht in Ländern wie Afghanistan oder Kosovo, von welchen Bedrohungen auf uns zukommen können. Die Allianz muss deshalb in Regionen tätig werden, aus welchen für die Bündnispartner Gefahren ausgehen können. Dazu bedarf es manchmal zunächst des Einsatzes militärischer Macht als Grundlage für politische Veränderungen, wie das auf dem Balkan erfolgreich praktiziert worden ist; weniger erfolgreich – bisher – in Afghanistan.

Von diesen Fragen unabhängig ist der Umgang von Staaten mit ihrer inneren Sicherheit. Es gibt allerdings Schnittstellen: Früher wurde in der NATO Intelligence-Sharing betrieben, ausschliesslich nach aussen. Da aber seit dem 11. September 2001 und auch seit anderen Ereignissen klar ist, dass Aussen und Innen nicht mehr zu trennen sind, gibt es in der NATO auch Intelligence-Sharing, das sich auf Terroristengruppen bezieht, welche in einem bestimmten NATO-Land aktiv sind, sodass auch hier in der Gesamtbewertung Inneres und Äusseres in Verbindung kommt. Als zweites Beispiel ist der Austausch von Informationen bezüglich des möglichen Einsatzes von Massenvernichtungswaffen durch Terroristengruppen zu nennen. In diesem Bereich bauen wir in der NATO eine Art von Inventarliste über die verschiedenen Katastrophenschutzmöglichkeiten auf, welche verschiedene Länder haben. Wenn zum Beispiel eine terroristische Gruppe in einem NATO-Land ein bestimmtes Milzbrandbakterium freisetzen würde, haben wir schnell Zugriff auf Impfstoffe aus anderen NATO-Ländern. Auch in diesem Bereich wird

also der Versuch unternommen, die Idee der Kollektivität auf Dinge aus-zudehnen, die klassischer Weise Teil der inneren Sicherheit sind.

**Monney Vincent:** Welches wäre die Rolle der Armee und der NATO, sollten angesichts der Wirtschaftskrise Unruhen in den Zentren Europas ausbrechen?

**Rühle Michael:** Diese Frage lässt sich nur schwierig beantworten. Es ist zunächst eine konstitutionelle Frage, welche Rolle die Armee in diesen Ländern selbst hat: Hat sie einen polizeiähnlichen Auftrag nach innen oder nicht? In diesem Falle hätte die NATO kaum eine Bedeutung. Wenn nämlich in einem Mitgliedstaat Unruhen sind, ist die NATO als Verband souveräner Nationalstaaten eigentlich nicht in der Lage, hier viel zu tun. Der griechisch-türkische Konflikt kann als klassisches Beispiel angeführt werden. In jenem Fall konnte die NATO lediglich versuchen, ihre Guten Dienste anzubieten. Ein mögliches Szenario könnte sich ergeben im Falle einer Lebensmittelknappheit, welche Solidarität zum Beispiel zwischen europäischen Staaten erfordern würde. Auch im Zusammenhang mit der Gaskrise in diesem Winter kann die NATO keine Rolle spielen; es stellte sich aber in diesem Zusammenhang die Frage, ob europäische Länder Gas in die osteuropäischen Länder pumpen sollen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es in vielen der neuen Bedrohungen nicht um klassische militärische Abwehr geht, sondern um Solidarität im weitesten Sinne. Die zentrale Herausforderung der gesamten westlichen Gemeinschaft – nicht nur der NATO – ist es, Soli-darität in ganz anderer Weise zu denken, als man das bisher getan hat. In der NATO hat man Solidarität immer so verstanden, dass man ein angegriffenes Mitgliedsland unterstützt hat bei der Verteidigung; das war aber schon bei den Anschlägen auf die Twin Towers im Jahre 2001 nicht mehr so richtig der Fall. Die Idee der Solidarität geht aber weit über den militärischen Beistand hinaus. Solidarische Akte können Gaslieferungen oder Lebensmittellieferungen sein, die Aufnahme von Flüchtlingen usw. Wenn beispielsweise der Klimawandel Europa noch stärker treffen wird, wird es mehr Naturkatastrophen geben, sodass es häufiger aktiver Solida-rität bedürfen wird. Wie diese zu organisieren sein wird – ob die NATO

Hilfslieferungen fliegt oder ob man auf nationaler Ebene arbeitet usw. –, ist eine ganz andere Frage. Meiner Ansicht ist die NATO aber sicherlich nicht das Allheilmittel für alle Problemstellungen auf dieser Welt.

**Vež Jean-Luc:** Falls das Schweizer Volk entscheiden sollte, die Schweizer Armee abzuschaffen oder so zu reduzieren, dass sie nur ein paar Einsätze im Ausland leisten könnte: Welches wäre die politische Reaktion der NATO?

Was würde die NATO machen, wenn nun eine Schweiz ohne Armee von einer Gefahr strategischer Tragweite bedroht wäre? Würde die NATO der Schweiz helfen? Oder betrachtet die NATO die Schweiz ohnehin als *Quantité négligeable*?

**Rühle Michael:** Ich beantworte zunächst die zweite Frage, wobei ich einen Analogieschluss anrege: Als im Sommer 1991 der Putschversuch in Moskau stattfand, waren die Staaten Osteuropas noch nicht in der NATO. Damals haben wir eine Presseerklärung herausgegeben, in der wir festhielten, dass die Sicherheit dieser Länder uns direkt und materiell betreffe. Wir haben uns damals gefragt, ob wir mit einer solchen Erklärung eine Schutzgarantie für diese Länder ausgesprochen haben – aus der Sicht des Kremls haben wir das vielleicht sogar. Obwohl es neun Jahre dauerte, bis Polen in der NATO war, haben wir damals eine Aussage getroffen, von der wir alle hofften, dass sie im Kreml richtig verstanden wird. Wir hatten damals die Angst, dass alle Reformen zurückgenommen würden, sodass wir eine Formulierung gewählt haben, die natürlich offenliess, ob es sich um eine Schutzgarantie für diese Länder handelt. Auch die Sicherheit der Schweiz betrifft uns direkt und materiell, weil sie einfach unser unmittelbarer Nachbar ist. Da die Schweiz von der NATO quasi «umzingelt» ist, ist ein Angriff auf die Schweiz nicht denkbar; insofern ist die Schweiz mit der NATO verbunden. Das kann aber nicht bedeuten, dass die Schweiz zur NATO «gehört», ohne Mitglied zu sein. Aus geopolitischen Gründen ist die Schweiz von grosser Bedeutung für alle europäischen Staaten.

Wenn nun aber die Schweiz entscheiden würde, sich von der aktiven Sicherheitspolitik zu verabschieden, würden die Einflussmöglichkeiten der Schweiz dramatisch sinken, weil die Schweiz nicht mehr als Land wahrgenommen würde, das etwas bewegen möchte. Zudem ist die Schweiz ein sehr reiches Land, was zu sehr vielen Ressentiments führen würde, wenn sich die Schweiz zurückziehen würde. Sehr schnell würde sich die Meinung verbreiten, dass die Schweiz nur profitieren möchte. In der Logik eines reichen und stabilen Landes steht die Selbstbehauptung, auch die militärische. Es wäre daher schwer vorstellbar, dass sich die Schweiz auf die militärische Daseinsvorsorge verzichtet. Aus diesem Grund glaube ich auch nicht, dass die Armeeabschaffungsbewegung letztendlich eine Mehrheit auf sich vereinen wird. Alle Schweizer, von denen ich weiss, dass sie für die Armeeabschaffungsbewegung gestimmt haben, haben mir gesagt, dass sie insgeheim gehofft hatten, dass die Initiative keine Mehrheit erhält; mit ihrem Ja hätten sie lediglich ihren Unmut über die damalige Situation äussern wollen. Ich habe mich gewundert, dass eine Initiative mit einem spezifischen Ziel Unterstützung von Personen findet, die dieses Ziel de facto gar nicht erreichen wollen. Mit dem Blick von aussen glaube ich sagen zu können, dass es wohl sehr unschweizerisch wäre, die Schweizer Armee abschaffen zu wollen.

**Andrey Dominique:** Die meisten westeuropäischen Streitkräfte leiden unter Ressourcenproblemen. Diese Streitkräfte müssen sich entweder massiv redimensionieren, während die Armeen der neuen NATO-Mitgliedstaaten Aufwuchsprobleme haben. In welche Richtung zeigt der Trend der Transformation: Müssen alle Länder eine gewisse Polyvalenz aufrechterhalten oder sollen die Armeen der Länder jeweils spezielle Aufgaben erhalten?

**Rühle Michael:** Der Trend weist in der Tat in Richtung einer Spezialisierung der Armeen, insbesondere was die Armeen der kleineren Länder betrifft. Das ist nicht unproblematisch, weil kleine Länder entsprechend die immer gleichen Funktionen wahrnehmen müssten; insbesondere wenn diese Fähigkeiten in den anderen Armeen abgebaut werden.

Der Mangel an Ressourcen erzwingt diese Form der Arbeitsteilung. Nur die grossen Armeen werden am Ende noch das gesamte Spektrum abdecken können. Dieser Umstand macht es für einen Staat, der einem Bündnis nicht angehört, noch schwieriger, weil auch er das gesamte Spektrum abdecken muss.

In der NATO denken wir gegenwärtig über Fragen hinsichtlich einer gemeinsamen Logistik oder der gemeinsamen Beschaffung von Rüstungsgütern nach. In einem Bündnis kann man den finanziellen Zwängen besser begegnen.

**Catrina Christian:** Ich möchte die Gelegenheit nutzen, Dinge, die der NATO nachgesagt werden, korrigieren zu lassen. Einer der Gründe, weshalb die NATO in der Schweiz in ein Populartätstief gefallen ist, war der Vorwurf, die NATO sei nichts anderes als ein Instrument der USA. Da die NATO die Interessen von mehr als 20 Staaten unter einen Hut zu bringen hat, wird man diesen Vorwurf entkräften können.

**Rühle Michael:** Die USA sind das Rückgrat der NATO, das ist gar keine Frage. Die NATO funktioniert aber nach dem Konsensprinzip, womit verhindert wird, dass Amerika seinen Willen problemlos durchsetzen kann. Die USA sind intellektuell bezüglich Vorschlägen hinsichtlich der Entwicklung der NATO führend, was logisch ist, ist die NATO doch die einzige vertragliche Verbindung zu Europa. Das führt dazu, dass die Europäer in einer eher abwartenden Haltung sind und Vorschläge der Amerikaner eher reaktiv bearbeiten.

Wie kann man nachweisen, dass die NATO nicht ein Instrument ist, das die Amerikaner nach Belieben benutzen können? Ich nenne den Krieg im Irak. War man sich im Fall von Kosovo einig, dass etwas geschehen muss, konnte ein Konsens im Fall von Irak nicht hergestellt werden. Da die Interessensdivergenzen der damals 19 NATO-Mitglieder so fundamental waren, konnte die NATO gar nicht erst ins Spiel kommen; keiner hat irgendwie versucht, die NATO in irgendeiner Weise ins Spiel zu bringen. Die NATO ist also nur dann im Einsatz, wenn ein solcher allen Mitgliedern etwas bringt. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass kein Land eine bestimmte Politik durchsetzen kann; diese



Politik müsste so kompatibel gemacht werden, damit sie von anderen mitgetragen würde. In diesem Sinne domestiziert die NATO die USA. Ein auf Konsens beruhendes Bündnis bedeutet, dass jedes Mitglied die Notbremse betätigen kann. Dieser Umstand ist gerade für kleine Länder ein wichtiges Argument. Die grossen Nationen wissen also, dass eine allfällige Ambition, andere in die Knie zwingen zu wollen, nicht mitgetragen wird. Diese Eleganz, die zugegebenermassen manchmal zu sehr langen Abstimmungsprozessen und manchmal auch zur Verwässerung von Ideen führt, ist die Grundlogik, welche die NATO am Laufen hält. Diese Eleganz erlaubt es der NATO auch, relativ zügig zu Entscheiden zu kommen.

## **Angehörter**

Rühle Michael

*Deputy Head, Policy Planning Section, Private Office of the NATO Secretary General, NATO*

## **Anhörende**

Andrey Dominique,  
Korpskommandant

*Chef Heer, VBS*

Catrina Christian,  
Botschafter Dr.

*Chef Sicherheitspolitik, Generalsekretariat, VBS*

Greminger Thomas,  
Botschafter Dr.

*Chef der Politischen Abteilung IV, Politische Direktion, EDA*

Monney Vincent

*Leiter Bereich Investitionsplanung, Planungsstab der Armee, VBS*

Thalmann Anton,  
Botschafter Dr.

*Stellvertretender Politischer Direktor, EDA*

Vež Jean-Luc, Dr.

*Direktor des Bundesamtes für Polizei, EJPD*

# **Schlusswort: Summarische Auswertung der Hearings\***

Daniel Möckli und Andreas Wenger

## **Schnittflächen und Divergenzen**

Die Hearings wie auch deren Kommentierung widerspiegeln die seit Jahren beobachtbare Meinungsvielfalt in der Schweizer Sicherheitspolitik. Ebenfalls deutlich erkennbar ist der vorwiegend reaktive Charakter der sicherheitspolitischen Debatte in der Schweiz. In zahlreichen Stellungnahmen von schweizerischen Interessengruppen wird die Suche nach der richtigen Sicherheitsstrategie hauptsächlich vom gewünschten Resultat her angegangen. Strukturelle und organisatorische Detailfragen dominieren die Überlegungen. Eher kurz kommt dagegen die sicherheitspolitische Gesamtschau, welche die Fähigkeiten und Beiträge der sicherheitspolitischen Instrumente in den Kontext einer umfassenden Umfeldanalyse stellt.

Ein Grundkonsens in sicherheitspolitischen Fragen lässt sich nach wie vor nur begrenzt ausmachen. Auch der neue Sicherheitspolitische Bericht wird nicht alle Fragen beantworten und alle Erwartungen erfüllen können, die im Rahmen der Hearings und der Diskussionen auf SIPOL WEB ausgesprochen wurden. Auf der Basis einer Auswertung der Anhörungen und der öffentlichen Beiträge auf SIPOL WEB lassen sich aber durchaus auch inhaltliche Schnittflächen und mehrheitsfähige Kernaussagen erkennen, die für die Formulierung einer neuen sicherheitspolitischen Strategie eine solide Grundlage bieten können.

## **Umfeldanalyse**

Bezüglich der Umfeldanalyse herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Komplexität der Bedrohungen zugenommen hat, das Spektrum von

\* Bei dieser inhaltlichen Auswertung der Hearings handelt es sich um einen Auszug aus: Daniel Möckli und Andreas Wenger, «Schlussbericht SIPOL WEB», 11. Juni 2009, [www.sipolo9.ethz.ch](http://www.sipolo9.ethz.ch).

Risiken und Gefahren breiter geworden ist und die Prognostizierbarkeit von Krisen abgenommen hat. Die Globalisierung ist vielfach als zentraler Rahmen für den sicherheitspolitischen Wandel identifiziert worden. Auch inhaltlich herrscht über viele der Bedrohungen ein breiter Konsens. Allerdings konzentrieren sich viele Interessengruppierungen auf spezifische Gefährdungsarten, die ihre sicherheitspolitischen Prioritäten und ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Instrumentariums widerspiegeln. Von internationaler Seite ist in den Hearings diesbezüglich skeptisch angemerkt worden, dass sich aus einer Bedrohungsanalyse, welche um bestehende Lösungen herum konstruiert wird, keine zukunftsgerichtete Sicherheitsstrategie ableiten lassen wird.

Eine wesentliche Divergenz besteht erwartungsgemäss in der Frage der Wahrscheinlichkeit einer direkten militärischen Bedrohung der Schweiz. Zwar argumentieren eine Mehrheit der Schweizer Angehörten und alle internationalen Experten, dass das unmittelbare europäische Umfeld der Schweiz dank EU und NATO durch grosse strategische Stabilität geprägt und eine konventionelle militärische Bedrohung der Schweiz unwahrscheinlich geworden ist. Dennoch gibt es auch einige Gruppierungen, die einen Krieg an der Schweizer Grenze nach wie vor für ein bedrohungsgerechtes Szenario halten und die «strategische Überraschung» zum Kernmerkmal der Umfeldanalyse erheben, was andere wiederum als bewusstes Ignorieren einer realitätsbezogenen Lageeinschätzung kritisieren. Kein Konsens besteht auch darüber, ob in der Schweiz soziale Unruhen wie etwa in französischen Vorstädten oder Athen eine realistische Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen und was dies für die Arbeitsteilung zwischen Armee und Polizei heissen könnte.

## **Konzeptionelle Reichweite**

Was die konzeptionelle Reichweite von Sicherheitspolitik betrifft, erklären sich viele der Befragten grundsätzlich einverstanden mit der Definition des Berichts 2000, wonach sich Sicherheitspolitik mit der Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses befasst, also mit Gewalt, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen

hat. Manche sprechen sich aber auch für eine Erweiterung des Begriffs aus, wobei zwei Trends erkennbar sind:

Erstens wollen viele Befürworter einer konzeptionellen Ausweitung Themen wie Energie, Klimawandel, Gesundheit und soziale Sicherheit in die Sicherheitspolitik integrieren. Kritiker halten dem entgegen, dass das Konzept damit überladen und eine klare Zuteilung von Rollen und Verantwortungsbereichen an die sicherheitspolitischen Instrumente erschwert würde. Ihnen zufolge soll die sicherheitspolitische Dimension dieser Themen im neuen Bericht beschrieben werden, ohne diese jedoch direkt zum Gegenstand der Sicherheitspolitik zu machen. Herausforderungen wie Klimawandel und Energieversorgung seien im Kern anderen Politikbereichen zuzuordnen; sie würden die Sicherheitspolitik nur insofern tangieren, als sie Auswirkungen auf politische Gewaltphänomene hätten.

Zweitens plädieren eine beträchtliche Zahl der Angehörten für eine Ausweitung der Sicherheitspolitik auf den Bereich der Alltagsgewalt. Diesem Ansatz wird jedoch entgegen gehalten, dass damit der Bezugsrahmen von Sicherheitspolitik zu stark vom Bund auf die Ebene der Kantone und Gemeinden verlagert würde und sich der bisherige Ansatz bewährt habe, den Polizeibereich nur soweit einzubeziehen, wie es sich um überregionale Ereignisse und Krisen handle.

## Grundstrategie

Mit Blick auf die Frage der sicherheitspolitischen Grundstrategie erweist sich das Paradigma der Kooperation nach wie vor als mehrheitsfähig. Sowohl eine Strategie der Integration (NATO, EU), als auch das Prinzip des Alleingangs finden nur geringe Unterstützung. Kontrovers diskutiert wird jedoch die konkrete Ausgestaltung der Kooperation. Dies betrifft sowohl die internationale Kooperation, als auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Bezüglich der internationalen Kooperation ist die bereits sehr intensive Polizeizusammenarbeit konsensfähig. Nach wie vor kontrovers beurteilt werden die militärische Kooperation und die Frage, ob Verteidigung

ohne Einbindung der Schweiz in den europäischen Rahmen überhaupt noch machbar wäre. Auch die Wunsch- und Machbarkeit einer nationalen Rüstungsindustrie bleiben umstritten.

Sehr viel Platz haben die Diskussionen um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und insbesondere die Schnittstellen zwischen Armee und Polizei eingenommen. Während die Existenz einer sicherheitspolizeilichen Lücke mehrheitlich anerkannt wird, divergieren die entsprechenden Lösungsvorschläge teilweise stark, wobei sowohl Bundesansätze (Polizeireserve des Bundes, Armee, Bundesfinanzierung kantonaler Lösungen), als auch kantonale Modelle (verstärkte interkantonale und internationale Polizeikooperation, interkantonale Reserve) erkennbar sind. Eine strukturell nicht weiterentwickelte Milizarmee wird mehrheitlich als ein ungeeignetes Instrument angesehen, um die sicherheitspolizeiliche Lücke nachhaltig zu schliessen.

Die Forderung nach vermehrter Kohärenz stellt neben dem Kooperationsparadigma ein zweites wichtiges Element in den Debatten um die Grundstrategie dar. Auch hier lassen sich eine internationale und eine nationale Dimension erkennen. Die internationale Dimension betrifft die vermehrte Abstimmung zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik auf politisch-strategischer Ebene und insbesondere die Formulierung einer integrierten zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie, die es mit der Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts zu koordinieren gilt. Die nationale Dimension bezieht sich u.a. auf die Einbindung der Kantone in die nationale Krisenorganisation. Die Notwendigkeit vermehrter Anstrengungen in beiden Bereichen wird zwar stark mehrheitlich anerkannt. Jedoch überwiegen die skeptischen Beurteilungen, was die Führungsfähigkeit des Bundesrates im Bereich der strategischen Führung der Schweiz anbelangt. Vermehrt eingefordert wird vom Bundesrat als Kollegialbehörde, dass er Anstrengungen zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik unternimmt.

## Neutralität

Deutlich geworden ist, dass sich eine überwiegende Mehrheit für eine Beibehaltung der Neutralität ausspricht. Deren Stellenwert und Ausgestaltung bleiben aber umstritten. Die diesbezüglichen Debatten waren wenig ergiebig. Das Verständnis von Neutralität variiert heute so stark, dass eine vernünftige Diskussion über ihre Schutzfunktion kaum mehr möglich ist. Die sicherheitspolitische Relevanz des auf zwischenstaatliche Kriege beschränkten Neutralitätsrechts hat aufgrund der aktuellen Gefahrenlage stark abgenommen. Vor diesem Hintergrund sind die meisten der im Kontext des Deutungsstreits um die Neutralität vorgebrachten Aussagen weder verifizierbar noch falsifizierbar. Die Neutralitätsrhetorik wird heute denn auch hauptsächlich dazu instrumentalisiert, um spezifische aussen- und sicherheitspolitische Positionen zu legitimieren.

## Armee

Die Rolle der Armee schliesslich stand bei vielen Stellungnahmen und Kommentaren im Zentrum. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die Ausrichtung der Armee seit Jahren besonders kontrovers diskutiert wird. Andererseits hat das VBS in der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz eine federführende Funktion, was die dominante Stellung der Armee in den Sicherheitspolitischen Berichten mit zu erklären vermag und sich etwa in der Frageliste der Hearings manifestierte, die sich auf der Ebene der sicherheitspolitischen Mittel auf die Armee beschränkte. Bezeichnenderweise hat die Aussenpolitik in den sicherheitspolitischen Debatten auch diesmal eher wenig Aufmerksamkeit gefunden, obwohl ihr für die Sicherheit der Schweiz eine immer grössere Bedeutung zukommt und obwohl in der Frage der aussenpolitischen Positionierung der Schweiz durchaus Diskussionsbedarf bestünde. Dies ist nicht zuletzt im Kontext des eskalierenden Steuerstreits und der damit verbundenen Diskussionen um die Zukunft des Bankenplatzes Schweiz deutlich geworden.

Die Divergenzen in den Armeefragen bleiben nach wie vor gross. Ein Konsens über die Priorisierung der Armeeaufträge zeichnet sich nicht ab.

Dies steht im Unterschied zu vergleichbaren Staaten wie Österreich, Finnland oder Irland, die ihre Streitkräfte gemäss den ausländischen Experten an den Hearings alle strukturell auf multinationale Friedensförderungs- und Stabilisierungseinsätze ausrichten. Auslandseinsätze der Schweizer Armee bleiben umstritten, wobei einige Stimmen einen markanten Ausbau fordern, andere wiederum einen totalen Verzicht. Kontrovers diskutiert wird im Zusammenhang mit der verteidigungspolitischen Ausrichtung der Schweiz zudem, ob nicht auch Armeefragen künftig generell verstärkt in einem europäischen Rahmen betrachtet werden müssten. Viel zu reden gab ferner die Frage, ob sich die Armee auf den gefährlichsten oder den wahrscheinlichsten Fall ausrichten sollte. Ein ausländischer Experte meinte dazu lakonisch, dass er als Nicht-Schweizer angesichts der Kritik, wonach sich der Bundesrat zu sehr auf die wahrscheinlichsten Fälle ausrichte, vor einem Rätsel stehe.

Deutlich zum Ausdruck kam eine breite Skepsis gegenüber der Raumsicherung, wobei teilweise eine Präzisierung und Erläuterung des Konzepts, teilweise aber auch ein Ersetzen durch «Sicherungseinsätze» gefordert wurde. Auch zeigte sich, dass die Abgrenzung zwischen «Aufgaben» und «Aufträgen» der Armee in den bisher vorhandenen Dokumenten nicht konsistent ist, was in den Debatten Verwirrung stiftet. Die gesetzlich festgehaltenen Aufgaben der Armee werden als zu allgemein und zeitlos erachtet, um die Ausrichtung der Armee daraus abzuleiten. In diesem Zusammenhang fordert eine Reihe von Stimmen den Übergang zu einer fähigkeitsorientierten Steuerung der Streitkräfte. Umstritten bleibt dabei allerdings, ob sicherheitspolitische Grundsätze als Rahmen für die Verteidigungsplanung durch das Parlament beschlossen werden sollen. Die Milizarmee wird nach wie vor von einer breiten Mehrheit gestützt, wobei viele Angehörte und einige Kommentatoren gleichzeitig den Bundesrat aufgefordert haben, im Sicherheitspolitischen Bericht mögliche Rückwirkungen demographischer, finanzieller und normativer Trends auf die künftige Ausgestaltung der Armee und die Wehrform zu thematisieren.

## «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik»

- Nr. 81 Daniel Möckli (Hrsg.): Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik. Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010 (2010)
- Nr. 80 Doron Zimmermann and William Rosenau (eds.): The Radicalization of diasporas and terrorism (2009)
- Nr. 79 Jan Hoffenaar and Christopher Findlay (eds.): Military Planning for European Theatre Conflict during the Cold War (2007)
- Nr. 78 Christian Nünlist and Anna Locher (eds.): Aspects of NATO (1956–1972) (2006)
- Nr. 77 Anne Deighton, with Victor Mauer (eds.): Securing Europe? Implementing the European Security Strategy (2006)
- Nr. 76 Thomas Holderegger: Die trilateralen Verhandlungen 1966/1967. Der erste Schritt der Administration Johnson zur Lösung der NATO-Krise (2006)
- Nr. 75 Reto Wollenmann: Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag. Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Non-proliferationsvertrag 1958-1969 (2004)
- Nr. 74 Michael Guery: Biologischer Terrorismus in Bezug auf die Schweiz. Unter besonderer Berücksichtigung rechtlicher Aspekte (2004)
- Nr. 73 Thomas Fischer: Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselnkrise 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg (2004)
- Nr. 72 Xiaoyuan Liu; Vojtech Mastny (eds.): China and Eastern Europe 1960s–1980s: Proceedings of an International Symposium: Revising the History of Chinese–East European Relations from the 1960s to the 1980s, Beijing, 24–26 March 2004 (2004)
- Nr. 71 Alexandre Lambert: OSZE-Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit. Zur Rolle der Streitkräfte in Demokratischen Gesellschaften (2004)
- Nr. 70 Doron Zimmermann: Tangled Skein or Gordian Knot? Iran and Syria as State Supporters of Political Violence Movements in Lebanon and in the Palestinian Territories (2004)
- Nr. 69 Marco Zanoli: Zwischen Klassenkampf, Pazifismus und Geistiger Landesverteidigung. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Wehrfrage 1920–1939 (2003)



- Nr. 68 Tina Kempin: Ready for Peace? The Implementation of the Good Friday Agreement in Northern Ireland 1998–2002 (2003)
- Nr. 67 Doron Zimmermann: The Transformation of Terrorism. The «New Terrorism,» Impact Scalability and the Dynamic of Reciprocal Threat Perception (2003)
- Nr. 66 Kurt R. Spillmann: Von Krieg und Frieden – Of War and Peace. Abschiedsvorlesung – Farewell Adress, ETH Zürich, 3. Juli 2002 (2002)
- Nr. 65 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2002 (2002)
- Nr. 64 Myriam Dunn: Information Age Conflicts. A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment (2002). Unveränderter Nachdruck (2004)
- Nr. 63 Daniel Trachsler: Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952 (2002)
- Nr. 62 Judith Niederberger: «Making the Difference between Mutual Destruction and Survival». Amerikanische Rüstungskontrollpolitik unter Dwight D. Eisenhower, 1953–1960 (2001)
- Nr. 61 Fred Tanner (ed.) with the assistance of Joanna Schemm: The European Union as a Security Actor in the Mediterranean. ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations (2001)
- Nr. 60 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VIII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2001 (2001)
- Nr. 59 Daniel Maurer: Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel «Ex-Jugoslawien» (2001)
- Nr. 58 Vojtech Mastny: Learning from the Enemy: NATO as a Model for the Warsaw Pact (2001)
- Nr. 57 Jon A. Fanzun; Patrick Lehmann: Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000 (2000)
- Nr. 56 Andreas Wenger; Jeremi Suri: The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–74 (2000)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947 (2000)

- Nr. 54 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger; Stephan Libiszewski; Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood; Shahram Chubin; Pál Dunay; Jozef Goldblat; Martin Schütz; Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3<sup>rd</sup> International Security Forum Zurich, 19–21 October 1998 (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: McGeorge Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961–63 (1999)
- Nr. 49 Christof Münger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 48 Andreas Wenger; Christoph Breitenmoser; Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel: Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 47 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)
- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)
- Nr. 45 Kurt R. Spillmann; Hans Künzi (Hg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Sicherheit 97 (1997)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel; Otto Pick; Stefan Sarvas; Andreas Schaer; Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)

- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)  
Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 36 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 33 Mauro Mantovani: Nato-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz (1994)
- Nr. 32 Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 31 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte III – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1993 (1994)
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 29 Günther Bächler: Bosnien-Herzegowina – Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und konkreter Utopie (1993)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann; Mauro Mantovani (Hg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)

- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969–1990 (1992)
- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent – The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the “Yugoslav People’s Army” (1992)
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1991 (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 18 Christof Buri; Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der «Flexible Response» und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann; Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 13 Madeleine Hösl; Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)

- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli; Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 5 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 4 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987)

Die «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik» können beim Center for Security Studies, Seilergraben 45–49, CH-8092 Zürich, Tel. +41 44 632 40 25 angefordert werden. Sie sind auch online im Volltext verfügbar: <http://www.css.ethz.ch/publications>



Das **Center for Security Studies der ETH Zürich** wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Zu den Forschungsschwerpunkten gehören neue Risiken, europäische und transatlantische Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staatenaufbau sowie schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik. Das CSS leitet das International Relations and Security Network (ISN). Es verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich.

**Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik.** Diese Publikationsreihe umfasst Beiträge zu Fragen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und der internationalen Sicherheitspolitik sowie der Konfliktforschung. Die Arbeiten beruhen auf einem zeitgemässen Konzept von Sicherheit, das militärische, politische, ökonomische, soziale und ökologische Dimensionen umfasst. Publikationssprachen sind Deutsch, Englisch oder Französisch. Elektronische Volltextversionen der Beiträge sind unter [www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch) abrufbar.