



VBS Generalsekretariat  
Sicherheitspolitik  
Schwanengasse 2  
3003 Bern  
[patrick.ganser@gs-vbs.admin.ch](mailto:patrick.ganser@gs-vbs.admin.ch)

Bern, 4. März 2016

## Stellungnahme zum Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Spitalgasse 34  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

[info@spschweiz.ch](mailto:info@spschweiz.ch)  
[www.spschweiz.ch](http://www.spschweiz.ch)

### Zusammenfassung

Die SP bedauert, dass der Bundesrat den Auftrag des Ständerates missachtet hat, bis spätestens Ende 2013 einen Bericht „über die verstärkte Mitwirkung der Schweiz bei der europäischen Sicherheitsarchitektur“ vorzulegen (Postulat [11.3469](#)). Das allzu stark institutionell geprägte Kapitel 2.3 des Vernehmlassungsberichts über sicherheitspolitisch relevante Organisationen und Vereinbarungen schliesst diese Lücke nicht. Das Postulat bleibt unerfüllt. Die Analyse der globalen Trends ist teilweise sehr treffend, enthält aber wichtige Lücken. Der Zusammenhang zwischen Korruption und Sicherheitspolitik wird ungenügend klargelegt, die sicherheitspolitischen Folgen der Globalisierung sind widersprüchlich und ignorieren, wie sich wachsende Ungleichheit negativ auf Sicherheit auswirkt. Die SP wehrt sich gegen die Forderung, die Schweiz solle sich wissenschaftlich und industriell an der militärischen Nutzung des Weltalls beteiligen. Völlig unnötig sind krude Biologismen und Werbespots für die Erschliessung zusätzlicher fossiler Energiequellen. Vielmehr wäre der grosse Beitrag der Energiewende zu mehr Sicherheit herauszuarbeiten. Die SP unterstützt die wichtige Aussage im Vernehmlassungsbericht, die Schweiz müsse nicht mit einem bewaffneten Angriff rechnen, sondern habe sich im militärischen Bereich, wenn schon, vorab auf einzelne bewaffnete Aktionen nichtstaatlicher Gruppierungen einzustellen. Deshalb sollten die knappen finanziellen und personellen Mittel bedrohungsgerecht vermehrt von der militärischen zur zivilen Sicherheitsvorsorge umverteilt werden. Der strategische Dreiklang „Selbständigkeit, Kooperation und Engagement“ ist für die SP zu wenig ehrgeizig und zu stark einem veralteten Konzept des Souveränismus verhaftet.

## Stellungnahme zu den Kapiteln des sicherheitspolitischen Bericht

### Zu 1: Einleitung

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) begrüsst, dass der Vernehmlassungsbericht einleitend ankündigt, einen „Fokus auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit im regionalen Umfeld“ legen zu wollen. Damit erfüllt der Bundesrat freilich nur teilweise und viel zu spät das allzu lange schubladisierte Postulat der sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates vom 19. Mai 2011, das er nun dennoch abschreiben will. Das vom Ständerat am 1. Juni 2011 einstimmig überwiesene Postulat beauftragte den Bundesrat, bis spätestens Ende 2013 einen Bericht „über die verstärkte Mitwirkung der Schweiz bei der europäischen Sicherheitsarchitektur“ vorzulegen ([11.3469](#)). Wie der Kommissionssprecher im Ständerat ausführte, hatte die Kommission das Postulat aus einer doppelten Frustration heraus beschlossen: Erstens stellte sie bei der Behandlung des Armeeberichtes fest, dass sich dieser kaum perspektivisch zur Zukunft und Gestaltung in den nächsten Jahren aussprach: „Ganz besonders gilt das für die Feststellung, wie das Verhältnis der Schweiz zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur zu gestalten sei. Wir waren in der Kommission unbefriedigt, und wir haben das VBS beauftragt, einen Zusatzbericht zu machen.“ Auch dieser Zusatzbericht, und das war die zweite Enttäuschung, hinterliess die Kommission jedoch „in einem Zustand des mittleren Glücks – oder des mittleren Unglücks, wie Sie wollen.“ Deshalb forderte der Ständerat vom Gesamtbundesrat einen Bericht über die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses der Schweiz zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur. Die Frist war bewusst so angesetzt, dass dieser Bericht eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Armee bildet. Es ist für die SP zutiefst enttäuschend

- dass der Bundesrat die vom Ständerat ausdrücklich gesetzte Frist um über zwei Jahre verpasst hat und damit den expliziten Wunsch des Ständerates unterließ, dass der angeforderte Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur in die Debatte über die Weiterentwicklung der Armee einfluss;
- dass auch im vorliegenden Bericht die entsprechenden Aussagen nur sehr vage und oberflächlich erfolgen und beispielsweise die vom Bundesrat in seiner [Jahreszielplanung 2016](#) (Bundesratsbeschluss vom 4. November 2015) als Ziel 15 angekündigten „Verhandlungen mit der EU über ein Rahmenabkommen zur Teilnahme der Schweiz an Operationen im Rahmen der GSVP der EU“ nicht eingehend geprüft, sondern nur oberflächlich gestreift werden.

Die SP fordert deshalb, das Postulat [11.3469](#) als nicht erfüllt zu betrachten und endlich auftragsgemäss einen selbständigen und umfassenden Bericht „über die verstärkte Mitwirkung der Schweiz bei der europäischen Sicherheitsarchitektur“ vorzulegen.

### Zu 2: Lage

#### Zu 2.1: Globale Trends

##### **Ungenügende Analyse des Zusammenhangs zwischen Korruption und Sicherheitspolitik**

Die SP teilt die im Vernehmlassungsbericht geäusserte Einschätzung, dass nichtstaatliche, regionale oder internationale Akteure, von terroristischen Gruppen und organisierter Kriminalität über globale Wirtschaftsimperien und besonders dynamische Wirtschaftszentren in Zukunft ihren Einfluss auf grenzüberschreitende Konflikte und Konfliktlösungen ausweiten dürften.

Freilich vermisst die SP eine vertiefte Analyse dieser zentralen Aussage. Namentlich wird der enge Zusammenhang zwischen Korruption, der Usurpation staatlicher Macht durch kleptokratische Oligarchen und den daraus folgenden sicherheitspolitischen Implikationen kaum herausgearbeitet. Über den intimen Zusammenhang zwischen Korruption und Sicherheitsfragen wird intensiv disku-

tiert<sup>1</sup> und es ist unverständlich, dass diese Frage im Vernehmlassungsbericht höchstens am Rande gestreift wird. Damit geraten entscheidende, neue sicherheitspolitische Herausforderungen aus dem Blickwinkel.

Korruption darf nicht als Regierungsversagen missverstanden werden. Vielmehr bildet systemische Korruption ein funktionierendes System, in herrschende Netzwerke ausgewählte Machthebel zur Erschliessung bestimmter Einkommensströme nutzen. Dies weckt in der Bevölkerung Proteste, was zu sozialer Unrast und Aufständen führen kann. Korruption bedroht auch die internationale Sicherheit, indem sie symbiotische Beziehungen zwischen Staaten und transnationalem organisiertem Verbrechen fördert, ein günstiges Umfeld für terroristische Organisationen schafft, internationale Sicherheitsregimes untergräbt und akute ökonomische Störungen provozieren kann. Korruption geht zudem sehr oft mit anderen Sicherheitsrisiken einher, kann ethnische, religiöse oder sprachlich-kulturelle Brüche in der Gesellschaft vertiefen. Westliche Regierungen priorisieren jedoch typischerweise andere unmittelbare Sicherheitsanforderungen wie ökonomischen oder strategischen Vorteilen von stabilen Beziehungen zu gegebenen Regierungen oder Investitionen und betrachten damit verbundene Korruption als zweitrangig. Dadurch können westliche Institutionen und Individuen systemisch korrupte Regierungen stabilisieren und damit deren negativen Einfluss auf die innere und äussere Sicherheit verschärfen.

Die Schweiz ist da mit ihrem Finanz- und Rohstoffhandelsplatz und als Sitzstaat bedeutender multinationaler Konzerne mitten drin. Es geht um sehr grosse Dimensionen. Die OECD schätzt die unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüsse aus Entwicklungsländern auf jährlich zwischen 850 Milliarden und 1 Billion Dollar. Die OECD stützt sich bei ihrer Einschätzung auf die Berechnungen des Forschungsinstituts Global Financial Integrity (GFI), das laut der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) "weltweit eines der kompetentesten in diesem Bereich" ist. Das GFI schätzt, dass die unrechtmässigen Finanzflüsse zwischen 2001 und 2010 insgesamt 5,9 Billionen Dollar erreicht haben, während sich die öffentliche Entwicklungshilfe auf 677 Milliarden Dollar belief. Es flossen also rund neun Mal mehr Gelder aus den Entwicklungsländern in den reichen Norden als in der Gegenrichtung öffentliche Entwicklungshilfe geleistet worden ist.

Im Vernehmlassungsbericht werden im Abschnitt 2.1.4 „Kriminalität“ die sicherheitspolitischen Risiken des Rohstoffhandels durchaus korrekt angedeutet. Diese sollten aber näher umschrieben, in den Kontext aller unlauteren und unrechtmässigen Finanzflüsse gesetzt und stärker mit Blick auf den systemischen Zusammenhang von Korruption und Sicherheit vertieft und konkretisiert werden. Es wäre zu präzisieren, in welchen Staaten hohe Rohstoffeinkommen dank guter Regierungsführung zu einer ausgeglichenen Entwicklung (Botswana, Kanada, Indonesien, Norwegen, Oman) und in welchen Staaten die Verteilung der Rohstoffe ungleiche ökonomische und geopolitische Machtverhältnisse stärkt, bestehende Interessenkonflikte befeuert und die Institutionen ins systemisch korrupte transnationale Netzwerke umwandelt. Konfliktrelevant sind nicht allein der Zugang zum Rohstoff, die Kontrolle sowie Verteilung an die beteiligten Akteure. Vielmehr zersetzen hohe Rohstoffeinkommen in Staaten mit ohnehin schwacher Rechtsstaatlichkeit die gute Regierungsführung. Der enge Zusammenhang zwischen autoritären Autokratien, Oligarchenherrschaft, systematischen Menschenrechtsverletzungen und Befeuerung von oftmals kriegerisch ausgetragenen Konflikten lässt sich in zahlreichen Staaten von Kongo, Saudi-Arabien über Russ-

---

<sup>1</sup> Sarah Chayes, *Thieves of State : Why Corruption Threatens Global Security*, W.W. Norton, New York, NY, 2015.

Sarah Chayes et al., *The Unrecognized Threat to International Security*, Working Group on Corruption and Security, Carnegie Endowment for International Peace, June 2014.

Robert I. Rotberg, "How Corruption Compromises World Peace and Stability", in Robert I. Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, World Peace Foundation, Cambridge, MA; Brookings Institution, 2009, 1-26.

Matthew Bunn, "Corruption and Nuclear Proliferation", in Robert I. Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, World Peace Foundation, Cambridge, MA; Brookings Institution, Washington D.C., 2009, 124-67.

Jessica C. Teets and Erica Chenoweth, "To Bribe or to Bomb: Do Corruption and Terrorism Go Together?", in Robert I. Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, World Peace Foundation, Cambridge, MA; Brookings, Washington D.C., 2009, 167-93.

land bis hin zum Irak beobachten. Auch in Syrien ist die erschreckende Eskalation der Gewalt ohne den massiven Zufluss von Finanzen und Waffen aus externen, durch Korruptionsbeziehungen stabilisierte staatliche und nichtstaatliche Quellen wie salafistisch orientierte Kreise aus Saudi-Arabien, Bahrain und Katar und anderen Erdölförderländern nicht zu erklären. Auch in der Ukraine-Krise stand ähnlich wie in Syrien der berechtigte zivilgesellschaftliche Aufstand gegen die korrupte Oligarchen-Herrschaft am Anfang der Konflikteskalation. Ebenso besteht in Russland ein intimer Zusammenhang zwischen der korrupten Oligarchen-Herrschaft und dem aggressiven Verhalten nach aussen. Es ist unverständlich, dass der Vernehmlassungsbericht im Abschnitt über Russland kein Wort über die Rolle der Oligarchen, Korruption und Zerfall rechtsstaatlicher Strukturen verliert.

Die Schweizer Aussenpolitik hat diese Zusammenhänge im Grunde erkannt, indem sie sich mit grossem Engagement und Erfolg im Rahmen der UNO Agenda 2030 sehr intensiv sowohl für die Bekämpfung der globalen Ungleichheit (Nachhaltigkeitsziel SDG 8) als auch für friedliche und inklusive Gesellschaften einsetzte, die allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen – dies als entscheidende Voraussetzung für eine Reduktion der Gewalt und einer nachhaltigen Friedensförderungspolitik (SDG 16).

Die SP erwartet, dass der intime Zusammenhang zwischen Korruption und Sicherheitsfragen im definitiven sicherheitspolitischen Bericht sowohl in der Analyse als auch bei den Instrumenten gebührend aufgezeigt wird.

### **Widersprüchliche Aussagen zu den sicherheitspolitischen Folgen der Globalisierung**

Der Vernehmlassungsbericht behauptet höchst einseitig, mit der wirtschaftlichen Globalisierung verbesserten sich die Lebensbedingungen und sie führe in Afrika, Asien und Lateinamerika „in den nächsten zehn Jahren zu stark erweiterten Mittelklassen“. Diese Prognose widerspricht den Erkenntnissen des Perspektivenstabes des Bundesrates, die der Bundesrat in seinem Bericht zur Legislativplanung ([16.016](#)) wie folgt zusammenfasst: „Durch die Globalisierung verstärkt sich die soziale und ökonomische Ungleichheit zwischen Staaten und innerhalb von Gesellschaften.“

Die These der wachsenden Ungleichheit hat weit mehr Plausibilität, wenn wir an die Erkenntnisse von Thomas Piketty denken oder an die Armutsstudie von Oxfam erinnern, wonach global gesehen das reichste Prozent inzwischen mehr als alle anderen zusammen, also 99 Prozent der Weltbevölkerung, besitzt.

Aus sicherheitspolitischer Sicht ist entscheidend, dass diese Ballung eines unermesslichen Reichtums in den Händen einiger weniger einen wesentlichen Anteil an der zunehmenden Konflikthafteit des internationalen Systems hat. Sicherheitspolitisch relevant ist diese Ungleichheit und nicht, wie der Vernehmlassungsbericht absurderweise behauptet, der „Trend zur Ausbreitung von Wohlstand“, der angeblich zur Folge habe, „dass sich die Mittel zur gewaltsamen Austragung von Konflikten weltweit stark verbreiten“. Zu Ende gedacht würde diese bizarre Behauptung bedeuten, dass eine Politik, welche alle Menschen in Armut niederhält, die beste Sicherheitspolitik darstellen würde.

Die SP erwartet, dass der intime Zusammenhang zwischen wachsender Ungleichheit und Sicherheitsfragen im definitiven sicherheitspolitischen Bericht weniger widersprüchlich als im vorliegenden dargestellt wird und namentlich der Abbau von Ungleichheit, die Rolle inklusiver Gesellschaften und die Eröffnung sozialer Perspektiven für die nachrückenden Generationen als wichtiger Beitrag zur sicherheitspolitischen Prävention aufgezeigt wird.

### **Gegen die militärische Nutzung des Weltalls**

Die SP wendet sich gegen die Forderung im Vernehmlassungsbericht, im Bereich der satellitengestützten Aufklärung über weltraumgestützte Kommunikationssysteme sollten „staatliche zivile und militärische Organe ihre Arbeit eng koordinieren und mit der Schweizer Forschung und Industrie zusammenarbeiten“. Die Schweiz darf sich nicht an der weiteren Militarisierung des Weltalls beteiligen, sondern ist vielmehr aufgerufen, auf die vielfältigen Risiken dieser gefährlichen Entwicklung hinzuweisen und sich diesen politisch entgegenzustellen.

Die SP unterstützt das internationale Engagement der Schweiz für die friedliche Nutzung des Weltalls. Dieses muss aber ausgeweitet werden. Es geht um mehr, als sich gegen die Stationierung von Waffen im Weltall einzusetzen. Vielmehr sollen weitere Formen der militärischen Nutzung des Weltalls eingedämmt und der UNO-geführten Kontrolle der Völkergemeinschaft unterstellt werden.

### **Krude Biologismen statt produktiver Umgang mit einer sicherheitspolitisch weitsichtigen Migrationspolitik**

Krude Biologismen wie „Mehr Leute bedeuten mehr Konkurrenz um Ressourcen“ haben in einem offiziellen Dokument des Bundesrates nichts verloren. Der Ressourcenverbrauch hängt nicht von der Anzahl Menschen, sondern vom Ausmass und der Ausgestaltung der Produktionsweise und des Konsums ab. Ebenso bizarr sind malthusianische Sprüche wie „Unterschiedliche demografische Entwicklungen sind auch ein wesentlicher Treiber der Migration.“ Treiber der Migration sind Krieg, Gewalt, fehlende soziale und ökonomische Perspektiven, die erschreckende Ungleichverteilung des Reichtums und auch die glückliche und begrüßenswerte Neigung der Menschen, positive Möglichkeiten zu nutzen, aber ganz sicher nicht die Demographie. Sonst müssten Regionen in Europa, die unter Abwanderung und Entvölkerung leiden, längst von Menschen aus Indien oder den besonders dicht besiedelten Regionen in Hongkong oder den Niederlanden überrannt sein.

Zurückzuweisen ist auch die einseitige Darstellung der Migration als Problem, die der Vernehmlassungsbericht in Verbindung mit terroristischen Aktivitäten und der Entwicklung von Extremismus und Basiskriminalität bringt, ohne auf die Chancen der auch von Hunderttausenden von Schweizern und Schweizerinnen genutzten Migration hinzuweisen. Zur Bewältigung von „grösseren Migrationsbewegungen in die Schweiz“ werden ausschliesslich sicherheitspolitische Instrumente wie der Zivilschutz, die Armee oder der Zivildienst erwähnt, nicht aber die rasche Integration im Rahmen eines inklusiven Gesellschaftsmodells als wichtigster sicherheitspolitischer Präventionsmassnahme. Aus sicherheitspolitischen Überlegungen ist entscheidend, dass unsere vielfältige, von einem grenzüberschreitenden Mobilitätsverhalten geprägte Gesellschaft ihre integrierende Kraft behält und allen Menschen die volle Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ermöglicht. Im Vernehmlassungsentwurf fehlt auch der Hinweis auf die sicherheitspolitische Bedeutung von legalen und damit sicheren Migrationsrouten. Migration wird erst zu einem sicherheitspolitischen Problem, wenn sie in den illegalen Bereich abgedrängt wird. Illegalität stoppt nicht die Migration, sondern befeuert bloss das sicherheitspolitisch hoch problematische Handwerk der Schlepperbanden. Die SP erwartet ein klares Bekenntnis zum Asylrecht und ein Engagement zur Öffnung legaler Migrationsrouten – sei es über humanitäre Korridore oder die Wiedereinführung des Botschaftsasyls. Es ist sicherheitspolitisch zentral, dass das Schlepperwesen ursächlich angegangen wird. Sicherheitspolitische Überlegungen und humanitäre Anforderungen bilden keinen Widerspruch, sondern sollen produktiv verknüpft werden.

### **Unnötige Werbespots für die Erschliessung zusätzlicher fossiler Quellen**

Unverständlich ist auch der Hinweis, der Verknappung von Ressourcen würden in erster Linie die „Ausbeutung unkonventioneller Öl- und Gasreserven“ entgegenwirken. Es sei daran erinnert, dass die Schweiz im Begriff ist, die Energiewende zu beschliessen und sich gemeinsam mit der integralen Staatengemeinschaft anlässlich der Pariser Klimakonferenz nicht für die „Ausbeutung unkonventioneller Öl- und Gasreserven“ stark gemacht hat, sondern für den frühest möglichen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energiequellen.

Für die SP ist entscheidend, dass im definitiven sicherheitspolitischen Bericht klargestellt wird, dass dem Ausstieg aus der fossilen Energienutzung eine hohe sicherheitspolitische Bedeutung zukommt. Eine erfolgreiche Energiewende bedeutet weniger Abhängigkeit von instabilen Weltregionen, weniger Finanzmittel für Oligarchen, die den Terrorismus finanzieren und eine Austrocknung von regionalen Rüstungswettläufen, die sich destabilisierend ausgewirkt haben.

#### **Destabilisierender Einfluss der Aufrüstung extremistischer Gruppen von aussen**

Indem die Rolle internationaler Finanz- und Waffenflüsse in aktuellen Krisenherden wie in und um Syrien weitgehend ausgeblendet wird, greift die im Kapitel „Krisenherde“ präsentierte Analyse zu kurz. Zwar wird auf die sicherheitspolitischen Probleme hingewiesen, die auf die Fragilität von Staaten zurückgehen oder darauf, dass in ganzen Regionen die staatlichen Strukturen geschwächt sind oder sich gar auflösen. Daraus darf aber nicht abgeleitet werden, dass die Stabilisierung von brutalen Autokratien von aussen tatsächlich die Sicherheitslage verbessere oder gar nachhaltig zu Frieden, Demokratie und sozialer Entwicklung in der Region beitrage. Vielmehr trägt die fast blinde Unterstützung von brutalen Autokratien wie Saudi-Arabien oder Ägypten durch den Westen oder von Syrien durch Russland im Namen der Stabilität zum Zerfall nachhaltiger Ordnungen bei und fördert die Gewalteskalation, weil diesen Herrschaftssystemen jegliche Legitimität abgeht.

Die SP erwartet, dass im definitiven sicherheitspolitischen Bericht ergänzt wird, dass das wahhabistische Saudi-Arabien zu den Hauptsponsoren des dschihadistischen Terrorismus gehört und nicht allein Staatszerfall, sondern auch die von aussen gewährte Unterstützung von antidemokratischen, die Menschenrechte systematisch verletzenden Herrscherhäusern ein Nährboden für Gewalt, Krisen und Krieg darstellt, ebenso wie die russischen Bombardierungen in Syrien zur Eskalation der Gewalt beigetragen haben. Im Abschnitt zum iranischen Nuklearprogramm sollte zudem ergänzt werden, dass auch Israel über destabilisierende Atomwaffen verfügt und sich deshalb die Schweiz seit Jahren zu Recht für eine atomwaffenfreie Zone im Nahen und mittleren Osten einsetzt.

#### **Geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz in einen bewaffneten Konflikt verwickelt wird**

Die SP unterstützt die wichtige Aussage im Vernehmlassungsbericht, dass die Schweiz nicht mit einem bewaffneten Angriff (und damit die Armeeaufgabe *Verteidigung*) rechnen muss. Vielmehr ist angesichts des Nebeneinanders von konventioneller und unkonventioneller Kriegführung das zukünftige Konfliktgeschehen stark zu revidieren: „Die Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz – auch unter den veränderten Umständen der Konfliktaustragung – in absehbarer Zeit selber in einen bewaffneten Konflikt verwickelt werden könnte, hat sich erhöht, bleibt aber gering.“ Und: „Es geht nicht um den Angriff staatlicher Streitkräfte an der Grenze“, sondern, wenn schon, um einzelne bewaffnete Aktionen „nichtstaatlicher Gruppierungen“: „Es geht nicht nur um den Angriff staatlicher Streitkräfte an der Grenze.“

Damit folgt klar, dass sich die Schweiz zwar auf die Möglichkeit einzelner bewaffneter Aktionen von nichtstaatlichen Gruppierungen einstellen muss. Solche Aktionen haben aber eine andere Dimension als konventionelle Verteidigungskriege ab Landesgrenze, die sehr unwahrscheinlich geworden sind und, wenn schon, sehr lange Vorwarnzeiten hätten. Noch sind die Schlussfolgerungen aus dieser wichtigen Erkenntnis nur sehr ungenügend gezogen worden. Zwar sind mit der Weiterentwicklung der Armee erste Schritte weg von der konventionellen Landesverteidigung hin zu Schutz und Sicherungsaufgaben gemacht worden. Diese Transformation ist bisher aber viel zu zögerlich und ungenügend wahrgenommen worden.

Die SP fordert deshalb, die Armeereform nach Abschluss der „Weiterentwicklung der Armee“ beschleunigt fortzusetzen. Richtig sind die Hinweise im Vernehmlassungsentwurf auf die wachsende Bedeutung der Information und der Cyber-Dimension. Hier besteht klar Nachholbedarf, der realistisch nur durch die konsequente Umverteilung von Mitteln, die heute noch in veralteten militärischen Verteidigungsstrukturen gebunden sind, finanziert werden.

## **2.2 Bedrohungen und Gefahren**

Die SP unterstützt die Analyse weitgehend, die in Kapiteln 2.2.1 und 2.2.2 über Bedrohungen und Gefahren im Bereich der Manipulation von Informationen und dem Gewaltextremismus vorgetragen werden. Die SP teilt auch die Einschätzung, dass die hier vorgetragenen sicherheitspolitischen Herausforderungen überwiegend ziviler Natur sind und damit weit bedeutender als jene im militärischen Bereich.

Zuzustimmen ist auch der erneuten Kernaussage in Kapitel 2.2.3, „dass eine direkte Bedrohung durch einen bewaffneten Angriff auf die Schweiz – ob im herkömmlichen Sinne oder in unkonventioneller Form – für die nächsten Jahre wenig wahrscheinlich ist. Es sind keine Staaten oder Gruppierungen erkennbar, die sowohl über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, die Schweiz mit militärischen Mitteln anzugreifen, als auch entsprechende Absichten hegen.“

Im Abschnitt 2.2.4 über die Kriminalität vermisst die SP Aussagen darüber, dass in verschiedenen wichtigen Bereichen der menschlichen Sicherheit im Inland grosse Fortschritte erzielt werden konnten. Dank der von der SP seit langem geforderten und inzwischen zumindest teilweise durchgesetzten Einschränkung in der Verfügbarkeit von Feuerwaffen konnte die Anzahl Schusswaffentote in der Schweiz zwischen 1996 von 454 bis 2012 auf 222 mehr als halbiert werden. Dieser Grosse Erfolg ist heute leider gefährdet, weil die Anzahl durch Waffenschein erworbener Feuerwaffen wieder stark im Steigen begriffen ist. Da muss durch einen Bedürfnisnachweis und ein Verbot von halbautomatischen Waffen Gegensteuer gegeben werden.

Auch die vor zehn Jahren noch virulente Jugendgewalt ging dank einem geschickten Mix von Repression, Prävention und Integration massiv zurück. Die polizeiliche Registrierung minderjähriger Beschuldigter aufgrund einer Gewaltstraftat ging von 2009 bis 2014 um 44% zurück. Auch dies ist kein Grund, sich auszuruhen, sondern vielmehr, auf dem beschrittenen Weg weiterzugehen. Die SP erwartet dazu im definitiven Bericht konkrete Vorschläge.

Ausdrücklich begrüsst werden in diesem Abschnitt die Hinweise über die Wichtigkeit, in ganz Europa ein gleichmässig hohes Niveau der Sicherheitszusammenarbeit zu erreichen, technologische Innovationen bei der Kriminalitätsbekämpfung zu beachten, fragile Staaten als verschärfende Faktoren in die Analyse einzubeziehen und die Risiken des Rohstoffhandels verstärkt zu beachten und gezielt anzugehen.

Ebenso Unterstützung verdienen die Aussagen in Abschnitt 2.2.5 und 2.2.6, wonach Versorgungsstörungen grösseren Ausmasses und natur- oder zivilisationsbedingte Notlagen sicherheitspolitisch relevant werden können, meist aber auf zivile und nicht machtpolitische Ursachen zurückzuführen sind und deshalb auch nicht mit militärischen, sondern zivilen Instrumenten angegangen werden müssen.

Was die im Bericht in Abschnitt 2.2.6 geschilderten latenten gesellschaftsbedingten Gefahren anbelangt, so erwartet die SP, dass dort verstärkt mögliche Präventionsmassnahmen erwähnt werden. Ein hohes Niveau des Service public und einer inklusiven Gesellschaft, welche die soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe aller ermöglicht und sicherstellt, ist die beste Prävention gegen die erwähnten latenten gesellschaftsbedingten Gefahren. Diese könnten tatsächlich ein sicherheitspolitisch relevantes Mass annehmen, falls die aktuelle Leistungsabbaupolitik fortgesetzt und möglicherweise mit dem untauglichen Stabilisierungsprogramm noch verschärft wird.

Diese Schlussfolgerungen kommen im Fazit (2.2.7) leider nur ungenügend zum Ausdruck und sollten dort ergänzt werden.

## **2.3 Sicherheitspolitisch relevante Organisationen und Vereinbarungen**

Die Ausführungen zum sicherheitspolitischen Beitrag der OSZE, NATO, EU, Europarat, UNO und Interpol sind zwar interessant. Mit dieser institutionell kanalisierten Darstellungsweise bleiben aber die zentralen Fragen auf der Strecke, welche sicherheitspolitischen Herausforderungen die

Schweiz allein in Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten, auf europäischer Ebene und auf globaler Ebene wirksam angehen kann. In einer vertieften Analyse über internationale Sicherheitskooperation sollte deshalb von den globalen und europäischen Herausforderungen ausgegangen werden, zu deren Begegnung in der Regel alle hier (etwas steril nacheinander) aufgelisteten multilateralen Organisationen im Verbund Beiträge leisten.

Die SP erwartet insofern, dass im definitiven Bericht das Kapitel über die globalen und europäischen Herausforderungen thematisch gegliedert wird und je der Beitrag der erwähnten Institutionen zu deren Bewältigung in der Reihenfolge ihrer Bedeutung herausgearbeitet wird.

Gerne äussert sich die SP auch zu den institutionellen Hinweisen Abschnitten:

OSZE: Die SP unterstützt die gemeinsame Trägerschaft von OSZE-Beobachtermissionen in der Ukraine durch die Schweiz zusammen mit drei anderen Ländern. Die SP bedauert aber den viel zu geringen Einsatz von Personal und Finanzen durch die Schweiz in diesem sicherheitspolitisch zentralen Gebiet. Es braucht massive Investitionen in die Ausbildung geeigneter Fachpersonen, die deutliche Verbreiterung entsprechender Pools und in die Erhöhung des Bereitschaftsgrades, um diese Fachpersonen bei Bedarf sehr rasch entsenden zu können. Und es braucht deutlich mehr Mittel, um mehr solche Missionen mit solide ausgebildeten Fachleuten dotieren zu können. Einem solchen Mitteleinsatz käme eine weit höhere sicherheitspolitische Bedeutung zu als die sterile Beschaffung von irgendwelchem Kriegsgerät für den höchst unwahrscheinlich gewordenen nationalen Verteidigungsfall ab Grenze.

Die SP unterstützt ebenfalls die wichtige politische Initiative der Schweiz zur Stärkung der OSZE-Instrumente sowohl bei der Frühwarnung und der Konfliktprävention als auch bei der Mediation, der Versöhnung und Aufarbeitung von Konflikten. Die Nachhaltigkeit dieser Initiative in zeitlicher Hinsicht ist aber viel zu wenig gegeben. Die Schweiz zog sich nach Ablauf ihrer Jahre in der OSZE-Troika zu stark zurück. Ebenso zu kritisieren ist der allzu sprunghafte, zu wenig auf Langfristigkeit angelegte Einbezug von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen in die Begleitung der OSZE-Arbeit der Schweiz. Auch die unter dem Schweizer Vorsitz initiierte Diskussion über europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt muss unbedingt fortgesetzt werden, damit die vom eigens eingesetzten Panel internationaler Experten zur Wiederherstellung von Vertrauen und Förderung kooperativer Sicherheit in Europa vorgelegten Empfehlungen tatsächlich umgesetzt und wirksam werden.

NATO: Dem Vernehmlassungsbericht kann zugestimmt werden, dass die Nato insgesamt einen wichtigen Sicherheitsbeitrag auch für die Schweiz leistet. Es fehlt aber der Hinweis auf die teilweise kritikwürdige Politik der Nato und namentlich eine Analyse der strukturell negativen Wirkung von jedem exklusiven Bündnis auf jene, die draussen vor der Tür stehen und im Ungewissen sind, ob sie als Teil einer Sicherheitspartnerschaft oder als Feinde behandelt werden. Für die SP ist deshalb wichtig, dass die Zusammenarbeit mit der Nato weiterhin allein projektbezogen stattfindet und auf jene Bereiche beschränkt bleibt, in denen es keine alternativen Partner (EU, OSZE, UNO) gibt. Die von der Schweiz im Rahmen des Partnerschaftsprogramms bisher ausgewählten Projekte werden als positiv eingeschätzt: Stärkung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte und des Sicherheitssektors in Süd- und Osteuropa sowie dem Süd-Kaukasus; verstärkte Integration des humanitären Völkerrechts in die militärische Ausbildung; Abrüstung und Rüstungskontrolle; sichere Lagerung und Vernichtung von Kleinwaffen usw. Die Nato schafft hier einen Rahmen für kooperative Sicherheit und Dialog für Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der zur internationalen Sicherheit beiträgt.

EU: Die SP teilt die Einschätzung des Vernehmlassungsberichts im Abschnitt über die Europäische Union (EU), dass diese mit ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ die sicherheitspolitische Umgebung der Schweiz prägt. Schengen verhilft der Schweiz zu sehr bedeutenden sicherheitspolitischen Vortei-

len, die ausbaufähig sind und unter paralleler Stärkung des Grundrechtsschutzes auch ausgebaut werden sollen. Darüber hinaus sollte im Bericht Erwähnung finden, dass die Bedeutung der EU als ein Friedenswerk fast nicht überschätzt werden kann. Im Rahmen der europäischen Integration entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg wirksame Institutionen für Zusammenarbeit, Menschenrechte und friedliche Konfliktlösung, die entscheidend zur gewaltfreien Transformation und Integration der ehemals kommunistisch regierten Ostländer beitrugen und mittels der EU-Beitrittsperspektive in manchen Staaten weiterhin einen wichtigen Hebel für Frieden und Rechtsstaatlichkeit darstellen. Es sollte deshalb im definitiven Sicherheitsbericht verdeutlicht werden, mit welchen Instrumenten und Partnern die Schweiz zu der sicherheitspolitisch dringend erforderlichen Vertiefung der europäischen Integration beitragen will. Die SP begrüsst im Sinne eines ersten kleinen Schrittes eine vertiefte Mitwirkung der Schweiz in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU und erwartet, dass die Schweiz mit der EU nun rasch ein Rahmenabkommen für die Beteiligung an zivilen und militärischen Friedensmissionen aushandelt und auch eine klare Strategie für „pooling“ und „sharing“ zur Senkung der Kosten in der Rüstungsbeschaffung und Verminderung des Exportdrucks im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur erarbeitet.

Europarat: Die SP unterstützt auch die wichtige Aussage im Vernehmlassungsbericht, dass der Europarat und insbesondere der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine zentrale Rolle als Garanten der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit spielen und in dieser Rolle weiter gestärkt werden sollen. Manche Instrumente, die vom Europarat geschaffen wurden, tragen zum Frieden und zur Sicherheit Europas und auch der Schweiz bei.

UNO: Die zentrale Rolle der UNO zur Förderung von Frieden und Sicherheit auf globaler Ebene wird im Vernehmlassungsbericht zu Recht betont. Umso wichtiger wäre ein deutlicher Ausbau des Engagements der Schweiz im Rahmen der UNO, sei es als Mitglied im Sicherheitsrat, durch die Beteiligung an UNO-Friedensmissionen, durch die verstärkte Entsendung von zivilen Polizisten in Nachkonfliktsituationen und Unterstützung der drei Pfeiler im Aktionsplan des UNO-Generalsekretärs vom September 2015: Konfliktprävention, Regionalisierung und Erhöhung der Reaktionsfähigkeit.

Unterstützungswürdig ist auch das Engagement der Schweiz auf dem Gebiete der Rüstungskontrolle und Abrüstung, auch wenn dieses noch entschiedener und konsequenter verfolgt und stärker in eine kohärente Gesamtstrategie eingebettet werden sollte. Allzu oft gibt der Bundesrat beim Vorliegen eines Zielkonfliktes zwischen Exportinteressen und Rüstungskontrolle den Profitinteressen Einzelner Vorrang vor Sicherheitsinteressen der Vielen.

Das im Abschnitt 2.3.8 vorgelegte Fazit der grenzüberschreitenden sicherheitspolitischen Kooperation in den nächsten fünf oder zehn Jahren ist von allzu viel Zurückhaltung geprägt. Die Sicherheitskooperation der Schweiz ist heute unterentwickelt. Sie sollte zum Wohle unseres Landes und der internationalen Sicherheit deutlich ausgebaut werden. Die skizzierten Pisten können unterstützt werden. Die SP erwartet aber eine deutliche Erweiterung im definitiven Bericht.

Von grosser Bedeutung sind auch die Ausführungen in Kapitel 2.4, wonach die Sicherheitspolitik nicht wie in der Vergangenheit statisch angelegt werden darf, sondern weit flexibler als bisher auf neue Entwicklungen reagieren muss, damit Handlungsfähigkeit und Wirksamkeit gewahrt bleiben. Das Gewicht des historisch gewachsenen Selbstverständnisses ist zu gross. Entsprechend ist die Fähigkeit zu klein, prioritäre neue sicherheitspolitische Herausforderungen zu erkennen und die knappen Mittel entsprechend neu auszurichten. Zu stark werden immer noch die Schlachten von vorgestern vorbereitet und die neuen Anforderungen an eine deutlich gestärkte Aussensicherheitspolitik verkannt. Chancen der zusätzlichen Integration im multilateralen Zusammenhang wurden so allzu oft verpasst. Die SP erwartet, dass diese Dimension in der definitiven Fassung des Berichtes noch deutlicher herausgearbeitet und klar benannt wird und von konkreten Massnahmenvorschlägen begleitet werden.

### **Zu 3: Strategie**

In diesem Sinne ist der neue strategische Dreiklang „Selbständigkeit, Kooperation und Engagement“ für die SP zu wenig ehrgeizig und zu stark einem veralteten Konzept des Souveränismus verhaftet. Der Schutz der Zivilbevölkerung und die Stärkung der menschlichen Sicherheit innerhalb und ausserhalb der Schweiz müssen ergänzt und näher ausgeführt werden. Stabilität darf nie auf Kosten der Menschenrechte, der guten Regierungsführung und der Rechenschaftspflicht der zentralen Akteure gehen. Vielmehr sind die im Nachhaltigkeitsziel 16 der UNO-Agenda 2030 formulierten Konzepte auch in die Strategieformulierung des sicherheitspolitischen Berichtes zu integrieren. Friedliche und inklusive Gesellschaften bilden die Grundlage von Frieden und Sicherheit. Die Möglichkeit, dass alle Menschen Zugang zur Justiz haben und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen bestehen, bilden entscheidende Grundlagen jeglicher Sicherheitspolitik. Diese in der Schweizer Aussenpolitik unbestrittene Erkenntnis muss auch in den geplanten sicherheitspolitischen Bericht einfließen.

Ebenso ist weit stärker als im Entwurf auf die strategische Bedeutung einer verstärkten sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen hinzuweisen. Dazu gehört der Hinweis auf das Erfordernis und die Möglichkeiten einer vertieften Integration, damit durch den Erwerb eines vollen Mitentscheidungsrechts der Einfluss der Schweiz gestärkt und ihre Sicherheit optimal gewahrt werden kann.

Die SP unterstützt die vorgeschlagene Verschiebung der Prioritäten in der Ausrichtung der Armee, indem der Bundesrat am Ziel festhält, für die internationale Friedensförderung gleichzeitig bis zu 500 Angehörige der Armee einsetzen zu können. Freilich vermisst die SP eine Konkretisierung dieser vom Bundesrat seit zehn Jahren wiederholten, aber nie umgesetzten Forderung. Welche Vorkehrungen trifft er diesbezüglich? Welche politischen Debatten über Ort, genaue Ausgestaltung, Chancen und Minimierung von Risiken sind erforderlich? An den aktuellen Kriterien – UNO-Mandat, Einverständnis der Konfliktparteien, keine Beteiligung an Kampfhandlungen, Freiwilligkeit – soll festgehalten werden. Für die SP ist aber wichtig, dass auch dem Kriterium von UNO-, OSZE- oder EU-geführten Missionen grösseres Gewicht beigemessen wird.

### **Zu 4: Instrumente**

Die SP begrüsst, dass bei der Darstellung der sicherheitspolitischen Instrumente nicht wie in früheren Berichten ein aufzählendes Verfahren gewählt wurde, sondern vielmehr von den einzelnen Bedrohungen und Gefahren ausgegangen wird, um aufzuzeigen, wie die verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente zu ihrer Prävention, Abwehr und Bewältigung beitragen.

Die in früheren Berichten übliche blosse Auflistung der operativen Instrumenten (Aussenpolitik, Armee, Bevölkerungsschutz, Nachrichtendienst, Polizei, Wirtschaftspolitik, Zollverwaltung, Zivildienst) verpassten in der Regel klar zu benennen, worin die grössten sicherheitspolitischen Risiken bestehen und deshalb der grösste Mitteleinsatz zu deren Begegnung geleistet werden muss.

Die neu gewählte Darstellungsweise erleichtert es, direkter an die insgesamt richtige Analyse der modernen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Kapitel 2 anzuknüpfen. Der Bericht misst aber in den meisten Abschnitten weiterhin der Armee eine allzu grosse Rolle innerhalb des sicherheitspolitischen Konzerts zu, dies in deutlichem Widerspruch zum Analyseteil, wo die massiv verminderte Bedeutung militärisch bekämpfbarer Herausforderungen herausgearbeitet wird.

Dennoch wird auch bei der Lektüre von Kapitel 4.1, 4.2 und 4.4 bis 4.6 überdeutlich, dass sich die modernen sicherheitspolitischen Herausforderungen im globalisierten 21. Jahrhundert nicht mit Kanonen und Artillerie von der Landesgrenze fernhalten lassen, sondern nur mit einem intelligenten Verbund einer kohärenten Politik mit überwiegend zivilen Mitteln. Für die SP ist klar, dass sich diese Erkenntnis auch in der zukünftigen Verteilung der knappen finanziellen und personellen Mittel deutlich erkennbar niederschlagen muss.

Das Kapitel 4.3 zum bewaffneten Angriff wirkt insofern zunächst etwas als Fremdkörper. Immerhin wird auch dort zu recht betont, dass bei der Prävention militärischer Konflikte die Instrumente der Aussenpolitik zentral sind und die Wirtschaftspolitik mit Exportkontrollen und Sanktionen ihren wesentlichen Beitrag zu leisten hat. Insgesamt atmet dieses Kapitel aber immer noch den längst vergangenen Atem der Gesamtverteidigung und muss gründlich überarbeitet und entschlackt werden.

Die Schlussfolgerung in Kapitel 4.7, mit der Weiterentwicklung der Armee sei die Armeereform nun auf absehbare Zeit abgeschlossen und es sei „keine weitere Anpassung für die nächsten Jahre vorzusehen“, wird von der SP überhaupt nicht geteilt. Vielmehr erwartet die SP, dass die Reform fortgesetzt und die Armee weiter an die modernen Herausforderungen angepasst wird: Kleiner, schlanker, flexibler, noch konsequenter am Schutz der Menschen und der Gesellschaft ausgerichtet, Verzicht auf die Planung von Schlachten, die mehr zerstören würden als etwas zu verteidigen. Die Fortsetzung der Armeereform in diese Richtung wird bedeutende finanzielle und personelle Mittel freisetzen, die zur Bewältigung der im Bericht beschriebenen sicherheitspolitischen Herausforderungen im zivilen Bereich dringend gebraucht werden.

### **Zu 5: Führung**

Das Kapitel 5 zur Führung ist wichtig, vermag in seiner stark beschreibenden, aufzählenden Art aber nicht recht zu befriedigen. Bereits die Darstellungsweise verstärkt den Eindruck einer Vielzahl nebeneinander bestehender, untereinander schlecht koordinierter und teilweise untereinander in einem Konkurrenzverhältnis stehender Führungsstäbe. In diesem Sinne verortet die SP bei der Führung nach wie vor erheblichen Optimierungsbedarf. Seit Jahrzehnten bestimmt ein Räderwerk von Stäben, Sonderstäben und Koordinationsstellen das System zur Führung in Krisenlagen. Bei technischen und naturbedingten Katastrophen oder bei gut planbaren Grossereignissen wie etwa dem Davoser Weltwirtschaftsforum genügt diese Mechanik durchaus. Plötzliche, nicht vorhersehbare grosse Herausforderungen der Sicherheit können aber nicht ausgeschlossen werden. Da wäre ein rasches, reibungsloses Handeln erforderlich, das die vorhandene, allzu komplexe Führungsstruktur möglicherweise rasch überfordern würde.

Die angeregte Bildung eines «Nationalen Führungsstabes Polizei» ist in dieser Hinsicht zu begrüßen. Die SP steht hinter der kantonalen Polizeihöhe. Dennoch muss mit Blick auf Grossereignisse die nationale Führungsebene gestärkt werden. Dabei braucht es auch eine neue politische Diskussion darüber, ob tatsächlich auf nationaler Ebene ein ausreichender operativer Unterbau zur Verfügung steht, ohne vorschnell auf die Armee zurückzugreifen, was die SP ablehnt.

Zur Recht wird die Schaffung eines permanenten Krisenstabes verworfen. Dennoch sollte eine Struktur realisiert werden, welche ein kohärentes, rasches und flexibles Führen auch bei Grossereignissen ermöglicht und gleichzeitig sicherstellt, dass das Primat der Führung bei den gewählten politischen Instanzen verbleibt.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Peter Hug  
Politischer Fachsekretär