

# BULLETIN 2011

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber:

Andreas Wenger und Daniel Trachsler  
Center for Security Studies, ETH Zürich

Das Bulletin sowie andere Publikationen des Center for Security Studies können über <http://www.css.ethz.ch/> bestellt werden und sind dort auch im Volltext verfügbar.

Andreas Wenger und Daniel Trachsler (Hrsg.)  
Center for Security Studies der ETH Zürich

© 2011 ETH Zürich  
Center for Security Studies (CSS)  
Haldeneggsteig 4, IFW  
CH-8092 Zürich  
e-mail: [css@sipo.gess.ethz.ch](mailto:css@sipo.gess.ethz.ch)

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

Die im «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autorinnen und Autoren dar.

Layout Marion Ronca  
Schriftarten The Sans und Adobe Caslon pro

ISSN 1024-0608  
ISBN 3-905696-35-5

**BULLETIN 2011** ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK



## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort 5

### AKTUELLE DISKUSSION

Versorgungspolitik und -sicherheit im Kontext globaler Risiken  
und Interessen 9

*von Jonas Hagmann, Myriam Dunn Cavelty und Andreas Wenger*

Antworten auf jihadistische Radikalisierung in Europa 37

*von Danny Bürkli*

Resilienz und Verwundbarkeit in der Schweiz:  
Die Unwetter-Katastrophe von 2005 77

*von Corinne Bara*

Von Petitpierre bis Calmy-Rey: Wiederkehrende Debatten  
um die Schweizer Aussenpolitik 107

*von Daniel Trachler*

### PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES

Risiko- und Gefährdungsanalysen im Bevölkerungsschutz:  
Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten in den Kantonen 139

*von Corinne Bara*

Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren 147



## VORWORT

Moderne Industriestaaten sind auf einen ungestörten Zugang zu globalen Ressourcen, leistungsfähigen Infrastrukturen und sicheren Handelswegen angewiesen. Aufgabe des Staates ist es, im Verbund mit der Privatwirtschaft schweren Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung vorzubeugen. Der erste Beitrag im diesjährigen Bulletin argumentiert, dass im Kontext des Paradigmenwechsels von der Sicherheits- zur Risikologik in der Landesversorgung präventive Ansätze gegenüber reaktiven Interventionen zunehmend wichtiger werden. Er zeigt zudem auf, wo in diesem Zusammenhang die spezifischen Herausforderungen für die Schweiz liegen.

Im zweiten Artikel geht es um das Phänomen des «*homegrown*»-Terrorismus und spezifisch um die Antworten auf die jihadistische Radikalisierung in Europa. Anhand der Beispiele von Grossbritannien und Norwegen wird die bisherige Erfahrung mit unterschiedlichen Radikalisierungspräventions-Strategien analysiert und nach den Erkenntnissen und dem Handlungsbedarf für die Schweiz gefragt. Der dritte Artikel evaluiert den Beitrag der Konzepte der Resilienz und der Verwundbarkeit zum Verständnis der Bewältigung von gesellschaftlichen Krisen und Katastrophen. Anhand des Umgangs mit den materiellen Schäden nach der Unwetter-Katastrophe von 2005 in der Schweiz werden gesellschaftliche Systemelemente identifiziert, welche zu einer erfolgreichen Katastrophenbewältigung beitragen.

Gewisse aussen- und sicherheitspolitische Schlüsselthemen wie die Neutralität oder das Verhältnis zur europäischen Integration tauchen in den aussenpolitischen Debatten in hoher Kadenz immer wieder auf. Gleichzeitig verlaufen die Diskussionen häufig nach denselben Grundmustern. Der vierte Beitrag argumentiert, dass die wiederkehrende Beschäftigung mit denselben Grundsatzfragen einerseits zum normalen politischen Meinungsbildungsprozess in einer pluralistischen, (halb-)direkten Demokratie gehört, andererseits aber auch auf die Unfähigkeit des innenpolitischen Systems hinweist, langfristig tragfähige und breit abgestützte Antworten auf zentrale aussenpolitische Herausforderungen zu finden.

In der Rubrik «Projekte des Center for Security Studies» wird abschliessend die kürzlich publizierte Umfragestudie über die Durchführung von Risiko- und Gefährdungsanalysen durch die Kantone im Bereich des Bevölkerungsschutzes vorgestellt.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Ein herzliches Dankeschön geht an dieser Stelle zudem an Mirija Weber für den sprachlichen Feinschliff und das Lektorat sowie an Marion Ronca für das Layout.

Zürich, im August 2011

**Prof. Dr. Andreas Wenger**

Leiter des Center  
for Security Studies (CSS)  
der ETH Zürich

**Dr. Daniel Trachsler**

Wiss. Mitarbeiter des  
Center for Security Studies (CSS)  
der ETH Zürich

## AKTUELLE DISKUSSION



# VERSORGUNGSPOLITIK UND -SICHERHEIT IM KONTEXT GLOBALER RISIKEN UND INTERESSEN

von Jonas Hagmann, Myriam Dunn Cavelty und Andreas Wenger

*Moderne Industriestaaten sind auf den ungestörten Zugang zu globalen Ressourcen, leistungsfähigen Infrastrukturen und sicheren Handelswegen angewiesen. Aufgabe des Staates ist es daher, im Verbund mit der Privatwirtschaft schweren Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung vorzubeugen. Die Fokussierung der Sicherheitspolitik auf transnationale und schwer erfassbare Risiken, die globale Interessenlage der Schweiz, aber auch dynamisierte wirtschaftliche Liefer- und Produktionsansätze erfordern heute eine Neuausrichtung der Schweizer Versorgungspolitik. Der Beitrag zeigt, wie der Paradigmenwechsel weg von der Sicherheits- hin zu der Risikologik die Landesversorgung zunehmend von reaktiven Interventionen weg- und zu präventiven Ansätzen hinbewegt. Institutionell verweisen die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen auf die Notwendigkeit, die Landesversorgung stärker an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftspolitik, Aussenpolitik und Sicherheitspolitik einzubetten.*

## EINLEITUNG

Das Thema Versorgungssicherheit<sup>1</sup> hat in den letzten Jahren weltweit stark an Bedeutung gewonnen. Analog zu einem Einzelunternehmen, aber in viel umfassenderer Art und Weise, sind moderne Industriestaaten auf den ungestörten Zugang zu globalen Ressourcen, leistungsfähigen Infrastrukturen und sicheren Handelswegen angewiesen. Dieser Zugang ist für eine politische Gemeinschaft entscheidend, um ihren wirtschaftlichen Wohlstand und ihre gesellschaftliche Stabilität garantieren zu können. Die Intensivierung der zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen, die globale Auslagerung wirtschaftlicher Produktionsprozesse,

1 Häufig wird in der Literatur Versorgungssicherheit eng als Ziel von Energiepolitik verstanden. Dieser Artikel versteht unter Versorgungssicherheit jedoch die Versorgung mit allen für einen Staat wichtigen Ressourcen.

knappe Rohstoffe, aber auch die Verwundbarkeit von internationalen Transport- und Handelswegen sind Gründe für Regierungen, Strategien zu entwickeln, welche die ununterbrochene Verfügbarkeit wichtiger Ressourcen und Infrastrukturen im Sinne einer erweiterten Krisenvorsorge umfassend sichern.

Die Entwicklung einer umfassenden Versorgungspolitik ist Aufgabe des Staates. Die eigentliche Versorgung des Landes mit Gütern und Dienstleistungen erfolgt jedoch, zumindest in der liberalen Gesellschaftsordnung westlicher Staaten, gemäss den Gesetzen des freien Marktes über die Privatwirtschaft. Aufgabe des Staates ist es hier, die nationale Versorgungssicherheit als Grundlage für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft in allen Lagen zu gewährleisten, eine Aufgabe, die der freie Markt nicht selber übernehmen kann oder will. Der Bereich Versorgungssicherheit steht also in einem komplexen Spannungsfeld zwischen öffentlichen Rahmenbedingungen einerseits und privaten Wirtschaftsleistungen andererseits.

Für die Schweiz stellt die Versorgungssicherheit ein besonders wichtiges Thema dar. Als Binnenland und Sitz globaler Wirtschaftsbranchen

**«Gerade die Schweiz ist auf eine sichere internationale Versorgungsstruktur angewiesen.»**

ist sie massgeblich auf eine sichere internationale Versorgungsstruktur angewiesen. Erdöl,

Erdgas sowie praktisch sämtliche Ausgangsstoffe der pharmazeutischen und agrochemischen Produktion zum Beispiel müssen zu 100 Prozent, gefertigte Heilmittel zu 70 Prozent und Nahrungsmittel zu 40 Prozent im Ausland erworben werden. So werden täglich über 100 000 Tonnen Rohstoffe, Energieträger, Lebens- und Futtermittel sowie industrielle Halb- und Fertigprodukte in die Schweiz importiert.<sup>2</sup> Gleichzeitig ist die Schweizer Wirtschaftsleistung selbst hochgradig internationalisiert, wird doch jeder zweite Franken im Ausland verdient. Damit ist die Sicherung der Schweizer Interessen in und gegenüber dem Ausland, sei dies die Sicherung von Schweizer Produktionsstätten vor Ort, die Unterhaltung guter Beziehungen zu Handelspartnern, der gesicherte Zu-

2 Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung. *Die wirtschaftliche Landesversorgung*. Bern: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, 2010, hier S. 4.

gang zu globalen Infrastrukturen oder die Offenhaltung internationaler Handelswege, ein zentrales Anliegen.

Gemäss der Bundesverfassung (Art. 102) und dem Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung von 1982 (Landesversorgungsgesetz) ist der Bund für diese Aufgabe zuständig. Die Landesversorgung in der Schweiz wird vom Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) koordiniert. Die materielle Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen selbst wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen und insbesondere der Privatwirtschaft gewährleistet. Als Hauptakteur des Politikbereichs entwickelt und überprüft das BWL Strategien und Instrumente zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit. Es führt Risikoanalysen durch, und es eruiert Schwachstellen in den Versorgungsstrukturen der Grundversorgungs- und Infrastrukturbereiche der wirtschaftlichen Landesversorgung. Falls nötig, empfiehlt es dem Bundesrat die Aktivierung ausgewählter Steuerungsmechanismen wie Lagerfreigaben oder Nachfragelenkungen. Da das BWL auf der Basis des Landesversorgungsgesetzes operiert, ist das Ergreifen von Massnahmen noch immer weitgehend auf den Kriegsfall bzw. auf Störungen der Versorgung infolge «zunehmender kriegerischer oder machtpolitischer Bedrohung» (Art. 23) ausgerichtet.<sup>3</sup>

Die prononcierte Ausrichtung der Landesversorgung auf den Kriegsfall entspricht der damaligen geopolitischen Lage. Seit der Verabschiedung des Landesversorgungsgesetzes 1982 hat sich das sicherheits-, aussen- und wirtschaftspolitische Umfeld der Schweiz jedoch grundlegend verändert. Mit dem Zerfall des Ostblocks und der fortgeschrittenen Konsolidierung des europäischen Raumes sind militärische Bedrohungen der Schweiz, aber auch militärische Konflikte innerhalb Europas äusserst unwahrscheinlich geworden. Heute ist die Schweiz von einer Anzahl neuer Herausforderungen und Risiken betroffen: Technische und natürliche Risiken, Störungen der internationalen Handelswege, politische Einschränkungen des freien Marktes, nichtstaatliche Akteure

3 Im Gegensatz zur Bundesverfassung, die prinzipieller auch schwere Mangellagen als mögliche Handlungsgrundlage der Versorgungspolitik anerkennt, orientiert sich das Landesversorgungsgesetz enger an machtpolitischen Bedrohungen: Art. 102 der Bundesverfassung spricht von Fällen machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie von schweren Mangellagen, Kapitel 3 des Landesversorgungsgesetzes (Art. 23–30) hingegen von mittelbaren oder unmittelbaren Bedrohungen des Landes und anderen machtpolitischen Einwirkungen.

und lokale militärische Konflikte im Ausland prägen das Umfeld der Schweiz im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts.

Die Verschiebung des Sicherheitsumfeldes weg von klaren Bedrohungen hin zu einer Vielzahl von diffusen Risiken macht die wirtschaftliche Landesversorgung keineswegs obsolet, eher im Gegenteil:

**«Schwere wirtschaftliche  
Mangellagen können auch in  
Friedenszeiten eintreten.»**

Im sicherheits-, aus-  
sussen- und wirt-  
schaftspolitischen  
Umfeld von heute  
können schwere

wirtschaftliche Mangellagen durchaus auch in Friedenszeiten eintreten und signifikante volkswirtschaftliche Schäden und gesellschaftliche Konsequenzen zur Folge haben. Diese Verschiebung stellt jedoch neue Herausforderungen an die Konzipierung und Institutionalisierung versorgungspolitischer Ansätze und Mechanismen. Einerseits wird in Abwesenheit konkreter militärischer Bedrohungen der Kriegsfall zu einer zu schmalen Handlungs- bzw. Interventionsgrundlage für die Versorgungspolitik. Andererseits mangelt es derselben Politik an einer soliden Grundlage für die Entwicklung und Umsetzung einer Versorgungsstrategie im Kontext der vielfältigen Sicherheitsrisiken von heute.

Der vorliegende Artikel widmet sich dem Thema Versorgungspolitik in diesem veränderten Umfeld. Im ersten Teil werden die wichtigsten globalen und regionalen sicherheitspolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre aufgezeigt. Im zweiten Teil werden die für die Schweizer Landesversorgung relevanten Parameter und Risiken eingegrenzt. Dabei wird zwischen Herausforderungen im Bereich Ressourcenakquisition einerseits und Risiken im Infrastrukturbereich andererseits unterschieden. Im dritten Teil werden Schlüsse für die Schweizer Landesversorgung gezogen. Es wird gezeigt und diskutiert, wie sich die Landesversorgung im heutigen Risikoumfeld vermehrt an diffusen und schwer vorhersehbaren Herausforderungen orientieren muss, was eine anspruchsvolle Neuausrichtung auf präventive und departementsübergreifende Politikansätze nach sich zieht.

## 1 DIE SCHWEIZ IM HEUTIGEN INTERNATIONALEN SICHERHEITSUMFELD

Das internationale Umfeld der Schweiz unterscheidet sich stark von derjenigen Lage, auf welche sich das Landesversorgungsgesetz noch zur Zeit seiner Verabschiedung bezog. So wird der grössere globale Rahmen heute weitgehend von Globalisierungsprozessen bestimmt. Die nationale Sicherheit ist bedeutend weniger an klassische Elemente wie geographische Nähe oder staatliche Souveränität gebunden: Ereignisse und Entwicklungen in fernen Teilen der Welt können die Sicherheit und Stabilität der Schweiz, beziehungsweise die Wahrung Schweizer Interessen, direkt tangieren. Gleichzeitig ist die Schweizer Regierung aber nur sehr bedingt fähig, Probleme vor Ort und/oder im Alleingang zu lösen. Private Interessen, aber insbesondere auch die Hoheitsräume anderer Staaten, schränken die Handlungsfähigkeit der Schweizer Regierung massgeblich ein.

Die Verschiebung hin zu einem solchen Sicherheitsumfeld wird von einer Intensivierung politischer Übertragungsmechanismen sowie einer Globalisierung wirtschaftlicher Interessen unterstützt. Einerseits können sich ferne Ursachen oder Probleme dank neuer Waffentechnologien, globaler Kommunikationsmittel, Mobilität und Märkte heute bis nach Europa auswirken.<sup>4</sup> Andererseits werden nationale Interessen heute durch die globale Präsenz schweizerischer Unternehmungen weitgehend auch vor Ort, d.h. im Ausland, wahrgenommen. Dank der gesteigerten wirtschaftlichen Integration der Schweiz in die Weltwirtschaft – den gewichtigen täglichen globalen Wirtschaftstransaktionen etwa – haben diese Schweizer Interessen im Ausland in den letzten Jahren weiter stark an Gewicht gewonnen und müssen entsprechend geschützt werden.<sup>5</sup>

Nebst dieser Globalisierung des Sicherheitsumfeldes ist jedoch auch das Gefahrenspektrum breiter und diffuser geworden. So werden im

4 Chatham House. *The Globalization of Security*. London: Royal Institute of International Affairs, 2005; Bailes, Alison. A World of Risk. In: *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2007, S. 1–20.

5 Center for Security Studies (Hrsg.). *Strategic Trends 2011: Overview*. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2011*. Zürich: Center for Security Studies, 2011, S. 7–10; Center for Security Studies (Hrsg.). *Global Overview 2010*. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2010*. Zürich: Center for Security Studies, 2011, S. 7–25.

Gegensatz zur Situation während des Kalten Krieges heute vielfältige nicht-militärische Bedrohungen identifiziert, Herausforderungen, deren zeitliche Verläufe und räumliche Ausprägungen oft nur schwer vorhersehbar sind.<sup>6</sup> Aus der Kombination dieser Elemente ergibt sich heute ein Sicherheitsumfeld, das sich sowohl durch seine Grenzüberschreitung als auch seine Mehrdimensionalität auszeichnet. Im Gegensatz zur Zeit des Kalten Krieges, als die Landesversorgung explizit auf den Kriegsfall ausgerichtet wurde, steht die Schweiz heute einer Reihe von vernetzten und grenzübergreifenden, global lokalisierten, aber auch unscharfen und kaum im Alleingang zu lösenden Herausforderungen gegenüber.<sup>7</sup>

Tatsächlich bleibt der klassische Kriegsfall für die Schweiz auf absehbare Zeit weiterhin sehr unwahrscheinlich. Nicht nur ist ein Einbezug der Schweiz in einen militärischen Konflikt mit ihren Nachbarn seit Jahrzehnten geradezu undenkbar. Auch wenn Europas sicherheits- und wirtschaftspolitische Integration beziehungsweise Expansion gegenwärtig ins Stocken geraten ist oder mit Rückschlägen konfrontiert zu sein scheint, stellt Europa für die Schweiz immer noch einen für militärische Aggressionen fast undurchdringbaren Schutzmantel dar, was militärische Konflikte zwischen der Schweiz und geographisch weiter entfernten Mächten faktisch verunmöglicht. Dank anhaltenden Bestrebungen interessierter europäischer Akteure fusst die Stabilität dieses europäischen (Schutz-)Raumes heute auf etablierten politischen Steuerungsmechanismen, in deren Kontext direkte oder indirekte militärische Konflikte für die Schweiz kaum denkbar sind.

Im Gegensatz zu dieser stabilen Lage im Zentrum Europas lassen sich jedoch insbesondere an der europäischen Peripherie Krisen ausmachen. Die Ursprünge gewichtiger sicherheitspolitischer Herausforderungen liegen heute am Rande oder ausserhalb Europas.<sup>8</sup> Diese Her-

6 Hagmann, Jonas. Sicherheitspolitische Konzeptionen und Projektionen nationaler Experten: Meinungs- und Anerkennungsdifferenzen als Herausforderungen des sicherheitspolitischen Gestaltungsprozesses. In: *Military Power Revue* 2 (2009), Nr. 3, S. 28–41; Daase, Christopher/Kessler, Oliver. Knowns and Unknowns in the 'War on Terror': Uncertainty and Political Construction of Danger. In: *Security Dialogue* 38 (2007), Nr. 4, S. 411–434.

7 Hagmann, Jonas. Beyond Exceptionalism? New Security Conceptions in Contemporary Switzerland. In: *Contemporary Security Policy* 31 (2010), Nr. 2, S. 249–272.

8 Coker, Christopher. *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ausforderungen zeigen sich nur selten in gezielter Form in der Schweiz; gleichwohl betreffen sie mit ihren nicht-militärischen Rückwirkungen die Stabilität der Gesellschaften der ganzen Region. Technische Störfälle, kriminelle oder gar terroristische Anschläge gegen grössere kritische Infrastrukturen ausserhalb Europas zum Beispiel können nebst lokalem Schaden auch transnationale Netzwerkeffekte erzeugen, wodurch auch Schweizer Interessen geschädigt werden können. Politische Instabilitäten in Europas Grenzregionen können zudem transnationale Herausforderungen wie organisierte Kriminalität oder politischen Extremismus akzentuieren.<sup>9</sup>

Heute ergeben sich die unmittelbarsten direkten Gefahren für europäische Staaten wie die Schweiz aus dem Zusammenfallen von schwachen Staaten und globalen Sicherheitsrisiken in einem Krisenbogen, der von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten, den Kaukasus und Zentralasien bis nach Südwestasien reicht. In dieser Zone der Instabilität dominieren zum Teil massive innerstaatliche Konflikte, die auf vielschichtige politische, soziale und wirtschaftliche Schwächen zurückzuführen sind. Diese innerstaatlichen Konflikte werden durch transnationale und nicht-staatliche Gewaltphänomene überlagert, die sich in Form globaler Sicherheitsrisiken wie Extremismus, organisierter Kriminalität, Terrorismus oder der Proliferation von Massenvernichtungswaffen auch nach aussen wenden können.<sup>10</sup>

Der zunehmend transnationale Charakter des Sicherheitsumfeldes, die verstärkt globale Interessenlage der Schweiz, aber auch die Fokussierung der Sicherheitspolitik auf zunehmend breite und schwer erfassbare Herausforderungen steigern heute den Bedarf an grenzüberschreitenden Steuerungsmechanismen. Wachstumsschübe und -einbrüche in den globalen Finanz- und Energiemärkten zum Beispiel können national

- 9 Kritische Infrastrukturen: Verwundbarkeit und Schutz. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 16. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2007. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>; High Representative for Common Foreign and Security Policy. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels: EU Council, 2003.
- 10 Mahadevan, Prem. Non-proliferation: Bringing back disarmament. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2010*. Zürich: Center for Security Studies, 2010, S. 67–84; Mahadevan, Prem. Narcotics as a growing security concern. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2011*. Zürich: Center for Security Studies, 2011, S. 89–107; Möckli, Daniel. 9/11 ten years on: Terrorism as a manageable risk. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2011*. Zürich: Center for Security Studies, 2011, S. 67–88.

nicht geregelt werden, wie jüngste Ereignisse zeigen. Auch die Sicherung von Infrastrukturelementen wie den maritimen Transportwegen

**«Der Bedarf an grenzüberschreitenden Steuerungsmechanismen wächst.»**

oder der globalen Informatikinfrastruktur, der Klimawandel, Grossun-

fälle mit toxischen und strahlenden Materialien oder ausgewachsene Naturkatastrophen benötigen gemeinsame Lösungsansätze. Versagen internationale Steuerungssysteme, so kann dies negative Rückwirkungen auf die Sicherheit und Stabilität der Schweiz und ihres Umfeldes haben.

Grundsätzlich ist mit dem transnationalen Charakter des heutigen Sicherheitsbildes die Chance verbunden, dass die aktuellen Herausforderungen mit gemeinsamen Anstrengungen erfolgreich bewältigt werden können. Heute wird der Bedarf an grenzübergreifenden Steuerungsmechanismen von der Staatenwelt und den existierenden internationalen Organisationen allerdings nur ungenügend abgedeckt: Europa verfügt nach wie vor nur über eine beschränkte überregionale Gestaltungsmacht; China und Russland haben im Zuge globaler Machtverschiebungen zwar viel Kapital akkumuliert, doch ihre innere Stabilität bleibt fragil; und die ordnungspolitische Durchsetzungskraft der USA litt während der Administration Bush und in Folge der Finanzkrise. Überdies ist eine effektive Koordination und Kooperation zwischen den Grossmächten aus ideologischen realpolitischen Gründen weiterhin nur selektiv zu erwarten.

Auch internationale Organisationen können den Bedarf an globaler Steuerung nur ungenügend abdecken. Organisationen zur Handhabung der globalen Finanz-, Handels- und Energiesysteme zum Beispiel werden weiterhin stark vom Westen dominiert, was bedeutet, dass wichtige Akteure dieser Politikfelder nicht in die Entscheidungs- und Handhabungsmechanismen einbezogen sind.<sup>11</sup> Die Uno bleibt ebenso reformbedürftig wie zahlreiche regionale Sicherheitsorganisationen. Damit ist die

11 Hulbert, Matthew. Financial crisis: Geoeconomic twist, geopolitical stick. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2010*. Zürich: Center for Security Studies, 2010, S. 27–45; Hulbert, Matthew. Energy security: Oil price volatility and pervasive resource. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2010*. Zürich: Center for Security Studies, 2010, S. 85–102.

globale Durchsetzungskraft sowohl einzelner Staaten als auch der existierenden internationalen Organisationen limitiert. Einerseits vermögen es die aufstrebenden Mächte Asiens, Arabiens und Südamerikas, ihren eigenen politischen, ökonomischen und/oder militärischen Einfluss geltend zu machen. Andererseits hat die Zunahme der Bedeutung und des Machtpotenzials von nichtstaatlichen Akteuren das internationale System überhaupt komplexer gemacht. Die Einbindung oder Regulierung von nicht-staatlichen Akteuren gestaltet sich als besonders schwierig, decken sie sich doch nur schwer mit den eingeübten Mechanismen und Lösungsansätzen der internationalen zwischenstaatlichen Diplomatie.<sup>12</sup>

## 2 RELEVANTE RISIKEN FÜR DIE LANDESVERSORGUNG DER SCHWEIZ

Die vielschichtige sicherheitspolitische Lage tangiert die nationale Versorgungssicherheit je nach Bereich unterschiedlich. Für alle Bereiche gilt jedoch, dass die traditionelle Herausforderung an die Landesversorgung – also die Kriegsvorsorge – fast vollständig von einer Reihe von Risiken abgelöst worden ist. Das bezeichnende an Risiken ist, dass sie als potenzielle Störungen (noch) nicht Wirklichkeit sind, also in der Zukunft liegen. Sie können irgendwann eintreten – oder auch nicht. Neben dem Zeitpunkt, zu dem sie Wirklichkeit werden, bleibt auch die genaue Art und Weise des Ereignisses ungewiss bzw. sind Bewertungen das Ausmass des Schadens

betreffend immer nur Abschätzungen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Risiken eintreten, oder das potenzielle

**«In der Landesversorgung rücken insbesondere Risiken im Bereich der Ressourcenakquisition sowie Risiken im Bereich der Infrastruktur ins Zentrum.»**

Ausmass ihrer Wirkung kann aber durch Massnahmen in der Gegenwart verändert werden. Die Bestimmung des Interventionszeitpunkts, also des Zeitpunkts, zu dem staatliches Handeln nötig wird, wird so zu einer zentralen Frage, die wir in Kapitel 3 näher beleuchten.

12 Krahnmann, Elke. Conceptualizing Security Governance. In: *Cooperation and Conflict* 38 (2003), Nr. 1, S. 5–26.

In der Landesversorgung rücken insbesondere Risiken im Bereich der Ressourcenakquisition sowie Risiken im Bereich der Infrastruktur ins Zentrum. In beiden Bereichen, die in mehreren Belangen eng miteinander verknüpft sind, ergeben sich beträchtliche Herausforderungen politischer und wirtschaftlicher Natur an die Versorgungssicherheit, die in den nachfolgenden Unterkapiteln vertieft werden. Die Schweiz ist zunehmend von den Produktions- und Transitleistungen aufstrebender Mächte abhängig, die ihre Ressourcen national kontrollieren und die ein merkantilistisches Wirtschaftsverständnis aufweisen. Im Bereich der Ressourcenakquisition können schwere Mangellagen also vor allem aufgrund von gewollten politischen Einschränkungen von Marktmechanismen – z. B. Bevorzugungspraktiken, Lieferstopps, aber auch die Nationalisierung ausländischer Produktionsstätten – sozusagen «an der Quelle» auftreten. Darüber hinaus ist die gesamte *supply chain*, also die Versorgungskette vom Lieferanten über die Industriestufe, den Handel bis zum Endverbraucher, anfällig für eine Vielzahl von auch sehr plötzlich auftretenden Störungen.<sup>13</sup> Zudem kann die Schweiz von technischen, kriminellen oder politisch motivierten Unterbrüchen von (kritischen) Infrastrukturen lokal in der Schweiz selbst, über technische Netzwerke, z. B. im Fall der Stromversorgung, aber auch von Störungen in Europa betroffen sein.

Diese neuen Herausforderungen der Landesversorgung werden zum einen durch dynamisierte Wirtschaftspraktiken wie den Trend zur globalen Auslagerung von Produktionsstätten, *Just-in-time*-Liefer- und Produktionsansätze, zum anderen durch politische Entscheide akzentuiert, die zu einer Limitierung eigener schweizerischer Mittel zur Sicherheitsprojektion geführt haben. Dies betrifft insbesondere das Fehlen der Möglichkeiten zu einer eigenständigen Sicherung von Handelswegen, das begrenzte internationale Engagement v.a. im militärischen Bereich bei der Mithilfe zur Stabilisierung von lokalen Konflikten, aber auch die bewusste Limitierung von internationalen politischen Partnerschaften.

13 Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung. *Supply Chain im Bereich der Erdölversorgung*. Bern, 12. Januar 2011.

## 2.1 RISIKEN IM BEREICH RESSOURCENAKQUISITION

Vitale Ressourcen wie Energie, Nahrungs- und Heilmittel werden zu unterschiedlichen, aber zunehmend grösseren Teilen aus dem Ausland beschafft. Als begrenzt verfügbare Güter ist ihre Beschaffung dem internationalen Wirtschaftswettbewerb ausgesetzt. Allerdings erlaubt es die nationale Finanzkraft, auch knappe beziehungsweise verknappende Güter zu erwerben – solange Marktmechanismen «normal» funktionieren. Schwierig ist die Beschaffung von Ressourcen aber insbesondere dann, wenn diese der Schweiz aus politischen Beweggründen vorenthalten werden: Diplomatische Verstimmungen können Lieferstopps gegen verschiedene Staatengruppen und/oder auch gegen die Schweiz (Beispiel Libyen-Krise) nach sich ziehen, auch kurzfristig. Gleichfalls kurzfristig können begrenzte Ressourcen nur an privilegierte (bzw. machtvolle) Staaten geliefert werden, und lokale Konflikte können den Import von Ressourcen verunmöglichen. Die Politisierung von Wirtschaftsbeziehungen ist also der weitaus gewichtigere Störfaktor als der zunehmende globale Wettbewerb oder die rein materielle Verknappung von Ressourcen, die z. B. im Fall der Erdölversorgung durch das Schlagwort «*Peak Oil*» ausgedrückt wird.<sup>14</sup>

Insbesondere die Energiemärkte werden volatil und anfällig für Preisschwankungen bleiben. Auf der Seite der Produzenten bestehen begrenzte Förderkapazitäten und auf der Seite der Konsumenten fehlt es an strategischen Reserven. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass in einem solchen Markt bereits relativ begrenzte politische Ereignisse globale Rückwirkungen erzeugen können: Lokale Konflikte führen zu Liefer einschränkungen, Angriffe auf die Transportinfrastruktur führen zu Lieferunterbrüchen. Dabei sind die regionalen Gasmärkte aufgrund der physischen Verbindung durch Pipelinesysteme wesentlich anfälliger für politische Risiken als die stärker globalisierten Ölmärkte.<sup>15</sup> Es ist al-

14 Cambridge Energy Research Associates. Peak Oil Theory – ‘World Running Out of Oil Soon’ – Is Faulty; Could Distort Policy and Energy Debate, 14. November 2006. Vgl. <http://tech.groups.yahoo.com/group/energyresources/message/96167>.

15 Energiesicherheit: Die Erdgasmärkte im Umbruch. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 76. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2010; Europäische Energiepolitik zwischen Versorgungs- und Klimazielen, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 69. Zürich: Center for Security Studies, März 2010. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

lerdings nicht zu erwarten, dass die Welt einem Zeitalter der Ressourcenkriege entgegengeht, wie gewisse Kommentatoren einen glauben machen wollen – zu ausgeprägt sind dafür die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen heterogeneren Konsumenten und selbstbewusster auftretenden, aber unter sich ebenfalls uneinigen Produzenten. Auch ist die «Öl-» oder «Gaswaffe» politisch nur sehr beschränkt und vor allem zeitlich limitiert einsetzbar, da das wirtschaftliche Wohlergehen und die politische Stabilität der meisten Produzenten von einer regelmässigen Nachfrage abhängen und Produzenten sich deshalb ebenfalls keine langen Lieferunterbrüche leisten können.<sup>16</sup>

Dass trotzdem mit volatilen und auf Unterbrüche anfälligen Energiemärkten gerechnet werden muss, hat in erster Linie mit zwei Tatsachen zu tun: Erstens kontrolliert eine kleine Gruppe von Staaten (Mittlerer Osten, Kaspisches Becken, Russland) in instabilen Regionen über 70 Prozent der bekannten fossilen Energieressourcen.<sup>17</sup> Aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Ressourcenexport werden diese Staaten meist von kleinen Eliten dominiert und verfügen über eine begrenzte wirtschaftliche Diversifikations- und Innovationsfähigkeit. Zweitens neigen die Produzentenstaaten zum «Ressourcennationalismus», d.h. die Ressourcen werden durch staatlich dominierte Firmen kontrolliert, die nicht gemäss marktwirtschaftlichen Kriterien funktionieren, während internationalen Firmen der Marktzutritt versagt bleibt.<sup>18</sup> Es kann also damit gerechnet werden, dass die staatlich kontrollierten Firmen aufgrund fehlender Investitionen bzw. fehlender nationaler Subventionen zu wenig schnell auf eine rasch wachsende Nachfrage reagieren können. Die zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels andauernden Proteste in der arabischen Welt haben an diesem Umstand bisher wenig geändert. Mit Libyen ist derzeit mindestens ein mittelgrosser Erdöllieferant poli-

16 Orttung, Robert W./Perovic, Jeronim. Energy Security. In: Dunn Cavelti, Myriam/Mauer, Victor (Hrsg.) *The Routledge Handbook of Security Studies*. London: Routledge 2010, S. 211–220; Victor, D.G. What Resource Wars? In: *The National Interest*, 12. November 2007. Vgl. <http://nationalinterest.org/article/what-resource-wars-1851>.

17 BP Statistical Review of World Energy 2010. Vgl. <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622>.

18 Beck, Martin. Rente und Rentierstaat im Nahen Osten. In: Beck, Martin/Harders, Cilja/Jünemann, Annette/Stetter, Stephan (Hrsg.) *Der Nabe Osten im Umbruch. Zwischen Transformation und Autoritarismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 25–49.

tisch instabil, die Auswirkungen auf den Markt sind jedoch gering. Gravierende Engpässe würden jedoch wahrscheinlich, wenn auch grosses Produzenten wie Saudi-Arabien, Kuwait, der Irak oder Iran ernsthaft in den Sog der Turbulenzen geraten.

Auch im Nahrungsmittelsektor ist die Schweiz auf ausländische Lieferungen angewiesen, obwohl die Schweizer Landwirtschaft rund 60 Prozent der im Inland verbrauchten Nahrungsmittel produziert. Im Gegensatz zu den Energiemärkten sind Angebot und Nachfrage bei Nahrungsmitteln allerdings auf eine weitaus grössere Zahl von Produzenten und Konsumenten verteilt – vom Grossproduzenten bis zum Selbstversorger mit eigenem Garten. Damit sind politisch-motivierte Handelseinschränkungen durch Produzenten schwieriger umzusetzen (wenn auch nicht vollständig auszuschliessen). Im Bereich der Nahrungsmittel sind es also weniger politische Ursachen, sondern ebenfalls als Risiken bezeichnete klimatische Extremsituationen wie lange Trockenperioden oder Überschwemmungen, aber auch Verunreinigungen oder epidemisch auftretende Krankheitserreger, die zu Lücken in der Nahrungsmittelproduktion führen können.<sup>19</sup>

Der Heilmittelbereich wiederum ist durch komplexe Interdependenzen charakterisiert. So ist die pharmazeutische Industrie auf Zwischenprodukte aus dem Ausland angewiesen (u.a. auf den Rohstoff Erdöl), weiter hat sie im Zuge der Globalisierung verschiedene Produktionsprozesse ins Ausland ausgelagert. In gewissen Bereichen ist die Abhängigkeit von ausländischen Produkten stark ausgeprägt, so zum Beispiel in Bezug auf Antibiotika und Insulin, die heute zu 100 Prozent importiert werden. Da bestimmte Heilmittel essenziell sind und Rationierungen aus medizinischen Gründen teilweise gar nicht oder nur äusserst schwer möglich sind (Diabetiker zum Beispiel benötigen eine auf sie abgestimmte Menge Insulin), ist die Gewährleistung der Produktion und des freien Zuganges zu pharmazeutischen Produkten für die Versorgungssicherheit zentral. Es gibt verschiedene Ereignisse, z. B. Produktionsausfälle, Transport- oder Logistikprobleme), welche einen vorüber-

19 Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung. *Ernährung*. Vgl. <http://www.bwl.admin.ch/themen/01006/index.html?lang=de>.

gehenden Unterbruch dieser Zulieferungen verursachen können.<sup>20</sup> Im Gegensatz zum Energiemarkt liegt die primäre Herausforderung aber auch in diesem Bereich in der Handhabung der Marktstruktur selbst und weniger in einer möglichen Politisierung des Heilmittelmarktes. Die relativ schwache internationale Positionierung der Schweiz könnte sich aber im Fall einer sehr plötzlich auftretenden Epi- bzw. Pandemie negativ auf die Möglichkeit auswirken, die nötigen Impfstoffe in den notwendigen Mengen zur Verfügung zu stellen.

## 2.2 RISIKEN IM BEREICH INFRASTRUKTUR

Infrastrukturen aller Art im Bereich der Landesversorgung ermöglichen den Abbau bzw. die eigentliche Einfuhr und Verarbeitung von Ressourcen. Sie umfassen sowohl internationale und nationale Transportsysteme (z. B. Handelsrouten, Stromnetze, Pipelines), internationale und nationale Zahlungs-, Informations- und Kommunikationssysteme (IKT), als auch kritische Industriebauten (z. B. die Raffinerien Abqaiq, Rotterdam, Cressier und Collombey, die Schaltzentrale Laufenburg, der Suezkanal oder die Häfen Rotterdam und Basel).

Für den vorliegenden Artikel sollen insbesondere die Transport- sowie Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen näher beleuchtet werden. Beide gehören zu den sogenannten «kritischen» Infrastrukturen, weil bei ihrem Ausfall oder ihrer Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten könnten. Im Unterschied zum vorherigen Unterkapitel geht es in diesem Bereich nicht um den Kauf von Gütern – und somit auch weniger um (dis-)funktionale Märkte –, sondern um das Sicherstellen von für die Gesellschaft zentralen Dienstleistungen, was sich teilweise als noch viel komplexeres Problem herausstellt. Im Infrastrukturbereich weist das Thema Versorgungssicherheit somit einen sehr hohen Deckungsgrad mit dem unter dem Konzept «Schutz kritischer Infrastrukturen» bekannten Phänomen auf.<sup>21</sup>

20 Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung. *Lieferausfall*. Vgl. <http://www.bwl.admin.ch/themen/01009/01016/index.html?lang=de>.

21 Bundesamt für Bevölkerungsschutz. *Zweiter Bericht an den Bundesrat zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*. Bern, 29. Mai 2009.

Rund 50 Prozent der Import- und Exportgüter werden in der Schweiz heute mit Camions befördert. Für die Feinverteilung sind Strassentransporte zentral, während die Schienentransporte und die Rheinschifffahrt als Zubringer zu und von den europäischen Seehäfen und Wirtschaftszentren von Bedeutung sind.<sup>22</sup> Logistische Ketten bestehen aus einer Vielzahl von heterogenen Gliedern, die vielfältig miteinander kombiniert werden können. Letztendlich ist somit jede Transportkette ein Unikat. Die Mehrzahl zeichnet sich durch eine sehr hohe Komplexität und Vulnerabilität aus und reagiert sehr empfindlich auf Störungen von Verkehrsadern und Logistikeinrichtungen sowie auf Ausfälle von Transportmitteln. In zeitlicher Hinsicht gibt es wenig Handlungsspielraum, um auf Störungen reagieren zu können. Grund dafür sind das hohe Tempo der globalisierten Wirtschaft, die geringe Elastizität in der Lagerhaltung und die erhöhte Störanfälligkeit in der technisch anspruchsvollen Logistikwelt: Diverse Güter werden dank effizienter Transport- und Logistiksysteme nach dem *Just-in-time*-Prinzip exakt zu dem Zeitpunkt geliefert, zu dem sie gebraucht werden.<sup>23</sup> Mit den Ereignissen vom 11. September 2001 erlangten neben der «herkömmlichen» Gefährdung der Waren durch Diebstahl, Vandalismus und Unfälle neue Einflussfaktoren auf die Logistikkette Bedeutung, so die Gefährdung der Transportströme durch terroristische Akte.

Mit vernetzten Funkchips (RFID), Echtzeitmanagement von Logistikketten, vollautomatisierten Lagersystemen und Telematik baut die moderne Logistik zunehmend auf IKT-Lösungen. Darüber hinaus sind IKT aber auch Grundlage für das Funktionieren vieler anderer kritischer Infrastrukturen wie Strom- und Wasserversorgung und werden deshalb als kritische *Informationsinfrastrukturen* bezeichnet.<sup>24</sup> Das Spektrum möglicher Risikoquellen reicht von Naturgefahren bis zu technischen Störungen und gesellschaftlichen Gefahren, die von Fahrlässigkeit bis zu

22 Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung. *Transporte*. Vgl. <http://www.bwl.admin.ch/themen/01019/index.html?lang=de>.

23 Girgis-Musy, Gisèle. Die Bedeutung der Transporte für die wirtschaftliche Landesversorgung. In: *SVS aktuell*, Nr. 2, 2009, S. 4f.

24 Wenger, Andreas/Metzger, Jan/Dunn, Myriam. Critical Information Infrastructure Protection: Eine sicherheitspolitische Herausforderung. In: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2002, S. 119–142.

gewollter Schädigung reichen können. Intensiv diskutiert werden gegenwärtig vor allem Cyberattacken bzw. der Cyberkrieg, also die gewollte grossflächige Störung eines gesamten Landes mithilfe von Computergewalt. Gegen ein übermässiges Augenmerk auf gewaltsame Anschläge spricht aber, dass politisch motivierte Attacken gegen Infrastrukturen in der Schweiz sehr unwahrscheinlich sind. Die viel grössere Gefahr geht von der wachsenden Komplexität und Vernetzung von Infrastrukturen aus (insbesondere durch die Abhängigkeiten von Informationstechnologien für den Betrieb und das Management von Netzwerken). Denn aufgrund von wechselseitigen Abhängigkeiten und der steigenden Komplexität der Infrastrukturen steigt die Wahrscheinlichkeit von Ausfällen und Unterbrüchen.<sup>25</sup>

Im Fall von Dienstleistungen, die man per se nicht kaufen kann, funktioniert die Logik der freien Marktwirtschaft als Grundlage für die Versorgungssicherheit nicht. Zwar unterliegen Qualitätsmerkmale von Infrastrukturen dem Konkurrenzdruck und in einer freien Marktwirtschaft der automatischen Optimierung, aber im Bereich der Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der ebengleichen Infrastrukturen in Krisenspielen die Mechanismen der freien Marktwirtschaft nicht. Es besteht im Gegenteil die Gefahr, dass sich der freie Wettbewerb negativ auf das durch die ehemaligen Monopolisten sichergestellte relativ hohe Sicherheitsniveau auswirkt. Eine Politik zur Sicherung der kritischen Infrastrukturen muss die schwierige Balance zwischen den negativen Konsequenzen der Liberalisierung, Privatisierung und Globalisierung aus Sicht der Sicherheitspolitik auffangen, ohne die positiven Effekte zu verhindern. Dabei gilt es zu beachten, dass es mehrere marktbedingte Hindernisse für Informationssicherheit gibt: Sicherheit ergibt keine direkt sichtbaren Renditen. Harter Konkurrenzkampf und sehr schnelle Innovationszyklen von IT-Systemen sind hinderlich für die Einführung von Sicherheitsmassnahmen, denn sie wirklich sicher zu machen, dauert häufig länger als die Entwicklung der IT-Nachfolgeneration selbst, sodass der erstrebte Sicherheitsstandard nie erreicht wird. Zudem haben

25 Dunn Cavelty, Myriam. The Dark Side of the Net: Past, Present and Future of the Cyberthreat Story. In: *AILA Policy Commentary*, Nr. 10, April 2011, S. 51–61.

Sicherheitsstandards oft einen negativen Effekt auf die Funktionalität und die Benutzerfreundlichkeit.<sup>26</sup>

### 3 VON DER LANDESVERSORGUNG ZUR VERSORGUNGSSICHERHEIT

Wie kann und soll die Landesversorgung auf das in den vorgehenden zwei Kapiteln gezeichnete Bild der Herausforderungen reagieren? Die Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung im engen Sinn sind heute so angelegt, dass sie ihre Wirkung *nach dem Ereignis* entfalten, indem sie die Auswirkungen eines Ereignisses mildern. Dies ist in der heutigen Welt eine stark einschränkende und in vielerlei Hinsicht unzureichende Ausrichtung.

*Konzeptionell* wird die Landesversorgung nämlich von einem Paradigmenwechsel weg von der Sicherheits- hin zur Risikologik erfasst. Im Gegensatz zur traditionellen Sicherheitslogik, welche sich mit existierenden und vor allem bekannten Konflikten und Engpässen

«Konzeptionell wird die Landesversorgung von einem Paradigmenwechsel weg von der Sicherheits- hin zur Risikologik erfasst.»

befasst und in welcher Verursacher und Ursachen klar identifiziert und zugeordnet werden können, beschäftigt sich die Risikologik mit dem Eintreten möglicher bzw. noch weitgehend unbekannter Probleme, deren Ursprung zumeist diffus ist oder aber nicht klar identifiziert werden kann. Diese Verschiebung bewegt die Landesversorgung zunehmend weg von reaktiven Interventionen und hin zu präventiven Ansätzen – und zwar sogar zu solchen, die keinen eigentlichen Interventionszeitpunkt mehr benötigen, weil sie losgelöst von Ereignissen sind.

*Institutionell* verweisen die beschriebenen Entwicklungen auf eine immer tiefere Einbettung der Landesversorgung an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftspolitik, Aussenpolitik und Sicherheitspolitik. Die

26 Dunn Caverty, Myriam/Suter, Manuel. Public-Private Partnerships Are No Silver Bullet: an Expanded Governance Model for Critical Infrastructure Protection. In: *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 2 (2009), Nr. 4, S. 179–187.

Sicherung der Landesversorgung benötigt heute zwingendermassen Lösungsansätze aus allen drei Politikbereichen: Die Gewährleistung der wirtschaftlichen Versorgung fusst grundlegend auf den Aktivitäten und der Selbstorganisation privater Akteure, doch ist sie auch von guten zwischenstaatlichen Beziehungen, griffigen internationalen Steuerungsmechanismen, geschützten globalen Transportwegen und sicheren Produktionsstätten im Ausland abhängig.

### 3.1 KONZEPTIONELLE HERAUSFORDERUNGEN: REAKTIVES UND PRÄVENTIVES HANDELN IN DER VERSORUNGSPOLITIK

Durch den Wegfall der klassischen militärischen Bedrohung fehlt heute ein klarer Interventionspunkt für Landesversorgungsbemühungen. Die Phänomene, die zu Unterbrüchen und schweren Mangellagen führen können, sind sehr vielseitig. Für die Mehrheit dieser Risiken ist es kaum mehr möglich, sinnvolle Aussagen über die Eintretenswahrscheinlichkeit und/oder das Schadenausmass gemäss einer traditionellen Risikoanalytik zu machen. Es gibt weder Erfahrungswerte, Statistiken noch Untersuchungen, die ein solches Vorgehen möglich machen. Vielmehr steht man heute in jedem einzelnen Themengebiet einer hohen Zahl möglicher Risiken und Teilrisiken gegenüber, deren Eintretenswahrscheinlichkeit im Extremfall sehr gering und deren Schadenausmass potenziell sehr gross ist, im Normalfall hingegen eine mittlere Eintretenswahrscheinlichkeit und ein begrenztes Schadenausmass aufweisen. Eine Priorisierung aufgrund von (quantitativen) Risikoanalysen – und daraus abgeleiteten Schwellenwerten – ist wegen dieser Tendenz zu *worst case*-Szenarien auf der einen und wegen der Vielzahl von gleichwertigen Risiken auf der anderen Seite stark erschwert.

Die Vorwarnzeit für diese Unterbrüche und die daraus möglicherweise entstehenden Mangellagen variieren ebenfalls sehr stark. *Early warning*-Mechanismen sind in gewissen Bereichen und Ländern im

Aufbau<sup>27</sup> – völlig verlässlich sind sie jedoch nicht immer. Grossangelegte Krisenvorwarnsysteme müssen sich darüber hinaus den Vorwurf gefallen lassen, Äpfel mit Birnen zu vergleichen: Sobald vom Kriegsfall als Hauptkrise abgerückt wird, sieht man sich einer Vielzahl von äusserst unterschiedlichen Krisen mit unterschiedlichen Logiken und Mechanismen gegenüber.

Die Bewegung weg von klar identifizierbaren Interventionspunkten und hin zum Handeln in einem ungewissen Umfeld kann vereinfacht als eine Verschiebung weg von der Sicherheitslogik und hin zur Risikologik verstanden werden.<sup>28</sup> Diese Verschiebung reflektiert den Umstand, dass nach dem Ende des Kalten Krieges etablierte Kategorisierungen von politischen Widersachern und Gefahrenherden nichtig geworden sind, diese aber durch eine Vielzahl von möglichen Gefährdungen ersetzt wurden. Diese Popularität von Risiken fusst zum Teil auf der Absenz klarer militärpolitischer Fronten in der internationalen Politik.<sup>29</sup> Weitgehend gründet sie aber auch in einem zunehmend reflexiven Sicherheitsverständnis. Demnach werden zum Beispiel Störungen, Unfälle und Katastrophen wie der Totalstillstand der Schweizerischen Bundesbahnen 2005, die Ölpest im Golf von Mexiko 2010 oder die Nuklearkatastrophe von Fukushima 2011 heute als technologieinhärente Phänomene verstanden. Damit wird der heutige Lebenswandel zunehmend auch als mit selbsterschaffenen, aber auch in ihrer Manifestierung schwierig vorherzusehenden Risiken behaftet verstanden.<sup>30</sup>

- 27 Vgl. z. B. *Cyber Security Early Warning Task Force* in den USA, <http://www.cyberpartnership.org/init-early.html>, sowie das mittlerweile unterbrochene Projekt FAST, ein von Swisspeace geführtes Monitoring der politischen Entwicklung ausgewählter Länder. Swisspeace. *FAST International*. 12.5.2011. Vgl. <http://www.swisspeace.ch/typo3/projects/previous-projects/fast-international.html>.
- 28 Daase, Christopher/Feske, Susanne/Peters, Ingo. *Internationale Risikopolitik: Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 2002; Habegger, Beat. Von der Sicherheits- zur Risikopolitik: Eine konzeptionelle Analyse für die Schweiz. In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor (Hrsg.). *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2006, S. 133–164.
- 29 Rasmussen, Mikkel Vedby. Reflexive Security: NATO and International Risk Society. In: *Millennium: Journal of International Studies* 30 (2001), Nr. 2, S. 285–309.
- 30 Power, Michael. *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*. London: Demos, 2004; Beck, Ulrich. *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press, 1999.

Effektiv stellt die Frage des Interventionspunktes eine der zentralsten Problematiken der risikobezogenen Versorgungspolitik dar. Während in der Sicherheitslogik eine relativ zuverlässige strategische Vorsorgeplanung betrieben werden kann und im Vorfeld einer identifizierbaren Krise strategische Dispositive direkt ausgelöst und umgesetzt werden können, so lässt die Risikologik ungewiss, was zur Krise wird und wann diese sich manifestiert.<sup>31</sup> In der Risikologik sind Art und Ausmass möglicher Zwischenfälle somit weitgehend unsicher. Diese Verschiebung verändert die Art staatlichen Handelns, da verschiedene Logiken unterschiedliche Lösungsansätze verlangen.

Das Verständnis, dass Störungen der wirtschaftlichen Landesversorgung schwer vorhersehbar sind aber quasi jederzeit eintreten können, stärkt nicht nur die Rolle präventiver Handlungsansätze, die davon ausgehen, dass dadurch eine schwere Mangellage per se verhindert werden kann, sondern auch die Bedeutung präventiver Strategien, die weitgehend unabhängig von einem konkreten zukünftigen Ereignis verwendet werden. Im Sinne einer präventiven Risikopolitik bewegt sich die Landesversorgung auf Ansätze hin, die die komplexen und meist grenzüberschreitenden Versorgungssysteme durch verschiedene Arten von «Puffermechanismen» gegen Störfälle widerstandsfähiger machen. Gleichzeitig ist eine Bekämpfung der Ursachen nur in Ansätzen möglich oder sinnvoll; das Spektrum möglicher Risikoquellen reicht von Natur- und technischen bis hin zu gesellschaftlichen Gefahren, die von Fahrlässigkeit bis zu gewollter Schädigung reichen können. Deshalb sind Schutzkonzepte gefordert, die nicht ausschliesslich auf die Gefahrenquellen achten, sondern die Verbesserung der Widerstands- und Regenerationsfähigkeit von technischen und gesellschaftlichen Systemen an sich anstreben. Darauf zielt das unter dem Begriff «Resilienz» bekannte Konzept ab.<sup>32</sup>

31 Doktor, Christoph. Krisenmanagement im Wandel: Grundlagen, konzeptionelle Weiterentwicklung und aktuelle Trends. In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor (Hrsg.). *Bulletin 2007 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2007, S. 11–39.

32 Dazu auch Willisegger, Jonas. *Konzeptuelle Grundlagen für eine Verwundbarkeitsanalyse der wirtschaftlichen Landesversorgung*. Zürich: Zürcher Fachhochschule, 2010; Resilienz: Konzept zur Krisen- und Katastrophenbewältigung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 60. Zürich: Center for Security Studies, September 2009. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

Eine Stärke des Resilienz-Konzepts liegt in der engen Verwandtschaft mit dem Konzept des *Business Continuity Management* (BCM). Viele Unternehmen nutzen BCM insbesondere im Bereich des Notfall- und Krisenmanagements, um im Bedarfsfall ein Ereignis effizient zu bewältigen. Ziel ist es, einen Minimalbetrieb zu gewährleisten, die reguläre Geschäftstätigkeit möglichst rasch wieder aufzunehmen und die Ausfallkosten zu minimieren, dies unabhängig davon, wodurch das Ereignis ausgelöst wurde.<sup>33</sup> Inwiefern BCM-Vorgaben jedoch nützlich bzw. insbesondere wirtschaftlich sinnvoll sind, ist zu prüfen. Aus ökonomischer Sicht sind sie nur dann sinnvoll, wenn sie für die Branchen einen Mehrwert bieten, den die Unternehmen im Alleingang nicht bereitzustellen in der Lage wären.

### 3.2 INSTITUTIONELLE HERAUSFORDERUNGEN: VERSORGUNGSSICHERHEIT ALS POLITIKFELDÜBERGREIFENDES PROBLEM

Die im vorherigen Unterkapitel skizzierten Veränderungen haben zu einer Erweiterung des von der Landesversorgung eingesetzten Instrumentariums geführt. Antizipierende Risikokommunikation zum Beispiel kann sowohl die Bevölkerung als auch die Produzenten über bestehende und aufkommende Risiken informieren und damit möglicherweise auch deren Krisenfestigkeit und Risikomündigkeit festigen.<sup>34</sup> Die früh- beziehungsweise rechtzeitige Freigabe von Pflichtlagern erlaubt es (etwa zur Verhinderung einer Pandemie), erwartete Mangellagen zumindest kurzfristig zu verhindern oder zu mildern. Durch die Indienstellung einzelner Seeschiffe können kurzfristig fehlende Transportkapazitäten zur Verfügung gestellt werden (um beispielsweise den Warenfluss der Maschinenindustrie sicherzustellen). Das heutige sicherheitspolitische Umfeld setzt zwar neue Akzente bei der Prävention, dennoch bleiben auch reaktive Ansätze, also Eingriffe nach dem Eintreten einer Krise, für die Zeit nach dem Auftreten von Störfällen zentral. Vorgesehene

33 British Standards (BS) 25999-1:2006. *Business continuity management – Part 1: Code of practice*. London: British Standards, 2006.

34 Giroux, Jennifer/Hagmann, Jonas/Dunn Cavely, Myriam. *Focal Report 3 – Risk Analysis: Risk Communication in the Public Sector*. Zürich: Center for Security Studies, 2009.

Massnahmen umfassen z. B. die Nachfrageeinschränkung durch Kontingentierung oder auch die Rationierungen im Fall von Mangellagen.

Versorgungssicherheit im globalen sicherheitspolitischen Kontext geht aber weit über die Aufgaben des BWL hinaus, denn die Mehrheit der Risiken, mit welchen die Schweiz konfrontiert ist, sind primär politischer und nicht wirtschaftlicher Natur. Eine umfassende Landesversorgungspolitik beschränkt sich hinsichtlich der Reaktion notwendigerweise nicht nur auf nationale Aktionsfelder, sondern schliesst internationale Lösungsansätze zwingend ein – und zwar in einer Reihe von verschiedenen Politikfeldern.

Von einer eng verstandenen Landesversorgung ausgehend, gilt es, eine integrative, politikfeldübergreifende Strategie für Versorgungssicherheit zu entwickeln, die der Vielfältigkeit der heutigen Risiken gerecht werden kann.

**«Eine umfassende Landesversorgungspolitik schliesst internationale Lösungsansätze zwingend ein.»**

Störungen der Landesversorgung sollen wenn möglich antizipiert und präventiv gehandhabt

werden, sei dies durch kurzfristige Entscheidungen oder durch eine generelle Verstärkung der Steuermechanismen. Im Kontext des globalen Sicherheitsumfelds sollten solche Ansätze notwendigerweise als möglichst umfassende, internationale Sicherungsnetze konzipiert werden. Darüber hinaus sind vielerlei Anstrengungen, die z. B. im Bereich des Schutzes kritischer Infrastrukturen stattfinden, praktisch deckungsgleich mit den Zielen der Landesversorgung, die die Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen sicherstellen möchte, die für das Funktionieren einer modernen Wirtschaft und Gesellschaft unentbehrlich sind.

Im wirtschaftspolitischen Bereich ist eine der Massnahmen der Erlass von Kartellgesetzen und Marktaufsichtsinstanzen, die es erlauben, sich vor Oligopolen und Monopolen zu schützen, und somit den Markt frei zu halten. In der Aussenwirtschaftspolitik können internationale Lieferverträge Güter für den schweizerischen Verbrauch privilegieren (z. B. die Produktion von Tamiflu). Internationale Abkommen können gegenseitige Nothilfe vorsehen und planen. Die Wirtschaftsdiplomatie kann gute Beziehungen zu Lieferanten- und Transitstaaten pflegen

sowie den Freihandel reglementieren und verankern, in Krisen kann sie Umschlag- und Lagerplätze für Reparaturen und die Versorgung sicherstellen. Reaktive Wirtschaftsdiplomatie zur Re-Etablierung des Freihandels im Fall von politischen Marktverzerrungen gehört auch zum Instrumentarium.

Zuletzt gilt es, darüber nachzudenken, mit welcher aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung (neutraler Kleinstaat – Teil des Westens – globaler Finanzstandort) die Schweiz heute ihre Interessen am effektivsten wahren kann. Präventive Friedensförderung zum Beispiel könnte helfen, globale Zonen der politischen Instabilität zu reduzieren, womit beispielsweise Handelswege geöffnet (bzw. Transportkosten reduziert) werden können. Reaktive Sicherungsmassnahmen zur Re-Etablierung von freien Handelswegen im Fall von gewalttätigen Einschränkungen (z. B. Piraterie) oder zur Stabilisierung bzw. Überwindung lokaler Konflikte gehören ebenso in diesen Bereich.

Zusammenfassend lassen sich die Punkte des Kapitels in einer Tabelle festhalten, aus der erstens ersichtlich wird, wie breit das Instrumentarium ist, das für die Versorgungssicherheit eingesetzt werden kann und soll und die zweitens zeigt, dass Versorgungssicherheit ein übergeordnetes Ziel von mindestens vier eng miteinander verknüpften Politikfeldern ist:

Politikfeld	Präventive Massnahmen	Reaktive Massnahmen
Wirtschaftliche Landesversorgung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antizipierende Risikokommunikation</li> <li>• Anlegen von Pflichtlagern</li> <li>• Präventive Requirierungsabkommen</li> <li>• Branchenvereinbarungen</li> <li>• Handelsflotte aufstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontingentierungen, Rationierungen</li> <li>• Requirieren der Handelsflotte</li> <li>• Schneller Wiederaufbau geschädigter kritischer Produktionsstätten</li> </ul>
Aussen(wirtschafts)-politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internationale Lieferabkommen, um Güter für den schweizerischen Verbrauch zu privilegieren</li> <li>• Internationale Abkommen, um gegenseitige Nothilfe allgemein vorzusehen und zu planen</li> <li>• Wirtschaftsdiplomatie, um gute Beziehungen zu Lieferanten- und Transitstaaten zu pflegen sowie um den Freihandel zu reglementieren und zu verankern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reaktive Wirtschaftsdiplomatie zur Re-Etablierung des Freihandels im Fall von politischen Marktverzerrungen</li> </ul>
Wirtschaftspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kartellgesetze und Marktaufsichtsinstanzen</li> <li>• Business Continuity Management-Richtlinien</li> </ul>	
Sicherheitspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präventive Friedensförderung</li> <li>• Förderung des Schutzes und der Resilienz lokaler kritischer Infrastrukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reaktive Sicherheitsmassnahmen zur Re-Etablierung von freien Handelswegen im Fall von gewalttätigen Einschränkungen</li> <li>• Reaktive Sicherheitsmassnahmen zur Stabilisierung bzw. Überwindung lokaler Konflikte</li> </ul>

*Tabelle: Moderne Versorgungssicherheit: Übersicht über Politikfelder und Instrumentarium*

## SCHLUSSWORT UND EMPFEHLUNGEN

Für die Schweiz sind klassische militärische Bedrohungen (z. B. Kriege) auf absehbare Zeit sehr unwahrscheinlich. Gleichzeitig eröffnen die

Globalisierung und das Aufkommen neuer Akteure gewichtige Chancen in den Bereichen Wirtschaft und Politik: Wirtschaftliche Abhängigkeiten können diversifiziert, Ressourcen kostengünstiger genutzt und/oder erworben (Substitution bzw. Auslagerung von Arbeit), neue diplomatische Netzwerke können geschaffen und es kann für grössere Märkte produziert (Skaleneffekte) werden. Doch das heutige Sicherheitsumfeld und die Globalisierung stellen auch Herausforderungen dar. Politischer Druck auf die Schweiz dürfte auch in Zukunft primär an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft ausgeübt werden, dort wo die Ungleichgewichte zwischen dem wirtschaftlichen und dem politischen Gewicht des Landes am deutlichsten zu Tage treten.

Angesichts der insbesondere nicht-militärischen Rückwirkungen entfernter Gefahrenherde auf die Schweiz gewinnen der Schutz und die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates gegenüber transnationalen Bedrohungen zunehmend an Bedeutung. Antworten auf solche transnationalen Herausforderungen gliedern sich in drei geographisch unterschiedlich lokalisierte Ansätze. Diese drei Ansätze sind komplementärer Natur, und sie stehen in enger Wechselwirkung zueinander:

*Erstens* erweist sich ein zivil-militärischer Ansatz zur frühzeitigen Prävention und Bewältigung von Krisen vor Ort zusammen mit gleichgesinnten Partnern als effizienter Ansatz. Prävention ist oft weniger ressourcenintensiv als ein reaktiver Wiederaufbau zusammengefallener politischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Systeme. Im Vergleich mit rein nationalen Gegenmassnahmen sind Prävention und Bewältigung vor Ort zudem mit weniger innerstaatlichen Einschränkungen verbunden.

*Zweitens* ist es notwendig, bestehende «Puffermechanismen» zwischen lokalen Krisenregionen und der Schweiz weiter auszubauen. «Puffermechanismen» bezeichnen diejenigen Instrumente, welche die Effekte von unvorhergesehenen Ereignissen und Störungen dämpfen oder verlangsamen, die also z. B. Störungen des weltweiten Freihandels auffangen. Unter anderem gehören dazu die marktwirtschaftliche Diversifizierung der Abhängigkeiten (also eine bewusste Entscheidung für eine Mehrzahl von Lieferern), die Pflege von guten politischen bzw. diplomatischen Beziehungen, Staatsverträge (z. B. Lieferabkommen mit Gross-

produzenten, aber auch die Etablierung zwischenstaatlicher Schiedsgerichte innerhalb der WTO und der Uno), die Kontrolle von Importen (Quarantäne etc.), Präventionsarbeit im Bereich Medizin und Pflichtlager für ausgewählte materielle Güter.

*Drittens* soll in der Schweiz weiterhin stark auf das Konzept der Resilienz im Bereich des Schutzes der kritischen Infrastrukturen gesetzt werden. Aufgrund der möglichen negativen Rückwirkungen von Unterbrüchen in den Globalisierungsinfrastrukturen auf die Schweizer Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen gilt es, die lokalen Infrastrukturen gegenüber solchen Zwischenfällen generell zu stärken.

Der Umgang mit dem neuen Sicherheitsumfeld birgt schwierige Entscheide im Spannungsfeld zwischen Prävention und Reaktion. Während präventives Handeln zu einem zunehmend wichtigen Bestandteil der wirtschaftlichen Landesversorgung – aber auch der Aussen- und der Sicherheitspolitik – wird, sind die Evaluationskriterien für präventive Lösungsansätze oft problematisch. Damit stellt eine präventive Versorgungspolitik besondere Ansprüche an Indikatoren und Entscheidungsfindungswege.

Es müssen deshalb vertrauenswürdige *Indikatoren* und Informationsquellen für präventive Eingriffe geschaffen und erschlossen werden. In Absenz eines klaren Interventionspunktes – des klassischen Kriegsfalls – müssen Modelle möglicher zukünftiger Entwicklungen möglichst objektiv und frei von Partikularinteressen erstellt werden.<sup>35</sup> Zudem sollten solche Indikatoren zur Festlegung eines kommenden Störfalles zwingendermassen mehrdimensional sein. Nicht nur Angaben über sich wandelnde Wirtschaftsaktivitäten und Marktstrukturen, auch Indikatoren für politische und gesellschaftliche Entwicklungen sowie die Sicherheit und die Stabilität ganzer Weltregionen sind notwendig. Dies bedeutet, dass die Landesversorgung zunehmend auch Zugang zu diplomatischen und nachrichtendienstlichen Analysen benötigt.

Die risikobezogene Versorgungspolitik stellt gleichfalls spezielle Anforderungen an die *Entscheidungsfindungswege*. Weil die Risikopolitik

35 Habegger, Beat. Factsheet: *Identifikation von Risiken*. Zürich: Center for Security Studies, 2009; Habegger, Beat. *Factsheet: Risikobewertung*. Zürich: Center for Security Studies, 2010; Vertzberger, Yaacov. Making and Taking Risky Decisions. In: *Cooperation & Conflict* 33 (1998), Nr. 1, S. 5–34.

sich mit möglichen und schwer erfassbaren Störfällen befasst, müssen in der risikobezogenen Versorgungspolitik Lösungsansätze unter ungewissen Rahmenbedingungen konzipiert werden. Das bedeutet, dass Entscheidungen womöglich ins Leere laufen können, zu früh oder zu spät Wirkung entfalten oder aber ungenügende oder exzessive Lösungen veranlassen. Im Rahmen des präventiven Handelns müssen die politischen Entscheidungsstrukturen so geschaffen sein, dass die Bundesverwaltung trotz Ungewissheit agieren kann, andererseits bei schwierigen Entscheidungen aber dennoch verantwortlich bleibt.

Das bedeutet, dass

**«Zwischen Politik und Privatwirtschaft muss klar definiert werden, unter welchen Umständen die Politik in die Privatwirtschaft eingreifen darf bzw. muss.»**

nicht nur die Indikatoren, sondern auch die Legitimität und die Verantwortung des präventiven Handelns klar definiert werden müssen.<sup>36</sup> Gleichzeitig muss zwischen Politik und Privatwirtschaft klar (re-)definiert werden, unter welchen Umständen die Politik in die Privatwirtschaft eingreifen darf bzw. muss. Die (freie) Privatwirtschaft ist die primäre Leistungsträgerin im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung; dennoch können aber – beispielsweise in Situationen von Marktbeherrschung – auch Sektoren der Privatwirtschaft Risiken darstellen und somit ebenfalls zum Gegenstand für die wirtschaftliche Landesversorgung werden.

36 Hagmann, Jonas. *Factsheet: Risikominderung*. Zürich: Center for Security Studies, 2011.



# ANTWORTEN AUF JIHADISTISCHE RADIKALISIERUNG IN EUROPA

von Danny Bürkli\*

*Angesichts der verheerenden Folgen terroristischer Anschläge und der Problematik des «homegrown»-Terrorismus hat die Radikalisierungsprävention als Mittel der Terrorabwehr an Bedeutung gewonnen. Der vorliegende Artikel analysiert anhand der zwei Fallbeispiele Grossbritannien und Norwegen verschiedene Präventionsstrategien und untersucht deren Wirksamkeit. Entscheidend für den Erfolg einer Radikalisierungspräventions-Strategie ist die Wahl der Partner. Diesbezüglich umstritten ist jedoch, in welchem Ausmass Staaten mit fundamentalistischen religiösen Gruppierungen zusammenarbeiten sollen. Einen positiven Leistungsausweis zeigen zudem gezielte Interventionen. Als kontraproduktiv hat sich hingegen die Vermischung von Integrations- mit Sicherheitsfragen herausgestellt. Die Schweiz besitzt gegenwärtig keine eigentliche Radikalisierungspräventions-Strategie. Derzeit scheint es auch keine breite, gewaltbereite Radikalisierungsbewegung zu geben. Die Schweiz sollte aber weiterhin sowohl die Gefährdungslage als auch die angewandten Präventionsstrategien im europäischen Ausland analysieren.*

## EINLEITUNG

Am 11. September 2001 verübten 19 Attentäter aus Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Ägypten und dem Libanon Anschläge auf das World Trade Center in New York und auf das Pentagon. Diese Personen waren eigens aus dem Ausland in die USA gereist, um die geplanten Anschläge auszuführen. Im Kontrast dazu wurden die Terroranschläge von 2004 in Madrid und von 2005 in London von sogenannten «homegrown terrorists» verübt. Diese verfügten zwar über einen Migrationshintergrund, waren aber in den Ländern wohnhaft, die sie attackierten. Das gleiche gilt für den Mörder von Theo van Gogh, für die beiden Männer, welche versuchten, im Flughafen Glasgow eine

\* Der Autor dankt allen Interviewpartnern sowie Andreas Wenger, Daniel Trachsler und Daniel Möckli für die wertvolle Unterstützung beim Verfassen des Artikels.

Autobombe zu zünden, für den Selbstmordattentäter, welcher sich in Stockholm in die Luft sprengte und für den Attentäter, welcher am Flughafen Frankfurt zwei US-Soldaten erschoss.<sup>1</sup> Verschiedene weitere Attentate von *homegrown*-Terroristen wurden in den vergangenen Jahren von Polizei und Nachrichtendiensten verhindert.<sup>2</sup> Die Bedrohungswahrnehmung veränderte sich durch diese Anschläge: Jihadistische Terroristen konnten nicht mehr an den Landesgrenzen abgefangen werden, sondern kamen neu auch von «innen».

Die Problematik des jihadistischen Terrorismus, d.h. eines von einer gewaltbereiten islamistischen Ideologie beeinflussten Terrorismus, hat in der Wahrnehmung europäischer Sicherheitsdienste mit diesen Entwicklungen eine neue Qualität bekommen.<sup>3</sup> Täter sind zumeist junge Personen muslimischen Glaubens und Kinder von Einwanderern in zweiter oder dritter Generation. Angesichts dieser Tatsache ist die Frage nach dem in Europa bestehenden Radikalisierungs-, Rekrutierungs- und Gefährdungspotenzial durch jihadistischen Terrorismus in den Vordergrund gerückt.

In Anbetracht der verheerenden Folgen von Terroranschlägen wird dem Präventionsaspekt zunehmend Gewicht beigemessen. Die Terrorabwehr verlagert sich als Konsequenz davon immer mehr ins Vorfeld der eigentlichen Tat.<sup>4</sup> Basierend auf der Annahme, dass jihadistische, im Land des Anschlags wohnhafte Täter vor einer Tat einen Radikalisierungsprozess durchlaufen, wurden Präventionskonzepte entwickelt, um künftige Anschläge zu verhindern. Grossbritannien war ein Vorreiter

1 Nesser, Peter. Ideologies of Jihad in Europe. In: *Terrorism and Political Violence* 23:2 (2011), S. 173–200, hier S. 179.

2 Rabasa, Angel/Pettyjohn, Stacie L./Ghez, Jeremy J./Boucek, Christopher. *Deradicalizing Islamist Extremists*. Santa Monica: RAND, 2010, hier S. 121.

3 Die in diesem Artikel verwendete Definition von «Jihad» bzw. «jihadistisch» entspricht der Folgenden: «Der jihadistische Islamismus steht für den islamischen bewaffneten Kampf (al-Jihad), der von Gewalt propagierenden und anwendenden Aktivisten getragen wird. Diese wähen sich in der militärischen Verteidigung des Dar al-Islam (der Region, die historisch der muslimischen Herrschaft unterworfen war) und der Umma gegen ungläubige Feinde.» Vgl. Sirseloudi, Matenia. Radikalisierung von europäischen Muslimen: Zwei Erklärungsansätze. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44 (2010), S. 39–43, hier S. 40.

4 Shawn, Marie Boyne. Free Speech, Terrorism, and European Security: Defining and Defending the Political Community. In: *Pace Law Review* 30:2 (2010), S. 417–482, hier S. 480.

in dieser Angelegenheit. London stellte 2003 eine Terrorabwehr-Strategie vor, die eine Strategie zur Radikalisierungsprävention beinhaltet. Seither hat sich dieses Politikfeld kontinuierlich weiterentwickelt. Die Radikalisierungsprävention wird von vielen europäischen Staaten inzwischen als unverzichtbares

«In Anbetracht der verheerenden Folgen von Terroranschlägen wird der Prävention zunehmend Gewicht beigemessen.»

Instrument der Terrorabwehr betrachtet. Die Niederlande, Dänemark und Norwegen haben nach Grossbritannien ebenfalls eigene Ansätze zur Radikalisierungsprävention vorgestellt. Auch jene Staaten, die über keine formalisierte oder veröffentlichte Radikalisierungspräventionsstrategie verfügen, verfolgen die Problematik intensiv.

Zwischen den verschiedenen nationalen Radikalisierungspräventionsstrategien bestehen grosse Unterschiede hinsichtlich der Bedrohungswahrnehmung und des konzeptuellen Verständnisses von Radikalisierung. Während gewisse Staaten fundamentalistische religiöse Einstellungen als Teil des Problems betrachten, konzentrieren sich andere im Rahmen ihrer Präventionsstrategie auf gewaltbereite Extremisten. Dieser Artikel geht der Frage nach, welche Schlussfolgerungen sich aus den bisherigen Erfahrungen mit Radikalisierungspräventionsstrategien ziehen lassen. Der Artikel untersucht zuerst die Bedrohungslage im europäischen Raum und die Problematik der Radikalisierung.<sup>5</sup> Anschliessend werden an den Beispielen Grossbritannien und Norwegen verschiedene Radikalisierungspräventionsstrategien untersucht. Daraus wird ein Modell der «guten Praxis» abgeleitet. Zum Schluss untersucht der Artikel die Relevanz dieser Schlussfolgerungen für die Schweiz. Die breit geführte Debatte über die generelle Rolle des Islams in Europa ist hingegen nicht Gegenstand dieses Artikels.

5 Siehe für eine Übersicht über die Situation in den USA: Jenkins, Brian Michael. *Would-Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001*. Santa Monica: RAND, 2010.

## 1 JIHADISTISCHE RADIKALISIERUNG: DIE BEDROHUNGSLAGE IM EUROPÄISCHEN RAUM

Terrorismus stellt gegenwärtig für kein europäisches Land eine existenzielle Bedrohung dar.<sup>6</sup> Gemäss der einhelligen Einschätzung europäischer Sicherheitsorgane ist der jihadistische Terrorismus aber eine ernstzunehmende Gefahr für die Bevölkerung.<sup>7</sup> Im Jahr 2010 wurden in der EU 179 Personen im Zusammenhang mit jihadistischem Terrorismus festgenommen.<sup>8</sup> Terrorismusabwehr ist auch ein ressourcenintensives Unterfangen. So investiert der britische Inlandnachrichtendienst (MI5) nach eigenen Angaben 73 Prozent seiner Ressourcen in die Abwehr des internationalen Terrorismus.<sup>9</sup>

In diesem Kapitel wird zunächst die Problematik der Radikalisierung näher betrachtet. Welche Arten von Radikalisierung gibt es und welche Rolle spielt die Religion im Radikalisierungsprozess? Auch wird eine Typologie vorgestellt, um verschiedene Arten von radikalisierten, gewaltbereiten Tätern analytisch einzuordnen.

### 1.1 RADIKALISIERUNG

Der Begriff der «Radikalisierung» bezeichnet im Kontext der Terrorismusabwehr gemeinhin zwei verschiedene Prozesse mit jeweils unterschiedlichen Endpunkten. Zum einen beschreibt der Begriff einen Prozess, an dessen Ende Individuen radikale, d.h. fundamentalistische religiöse Positionen einnehmen, ohne aber gewaltbereit zu sein oder Gewalt zu unterstützen. Diese Position wird nachfolgend als «religiöser Fundamentalismus», deren Vertreter als «religiöse Fundamentalisten» bezeichnet. Diese Art der Radikalisierung ist analytisch von jener zu unterscheiden, an deren Endpunkt der «jihadistische Islamismus» steht

6 Vgl. Möckli, Daniel. 9/11 ten years on: Terrorism as a manageable risk. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2011*. Zürich: Center for Security Studies, 2011, S. 67–88.

7 Europol. *TE-SAT – EU Terrorism Situation And Trend Report*. 2011, S. 4.

8 Ebd., S. 6. Die Zahlen schliessen Grossbritannien nicht ein.

9 Briggs, Rachel/Cole, Jenniger/Gilmore, Margaret/Soria, Valentina. *Anatomy of a terrorist attack – What the coroner's inquests revealed about the London bombings*. (Occasional Paper). London: RUSI, 2011.

bzw. «jihadistische Islamisten» stehen. Jihadistische Islamisten bzw. jihadistische Radikalisierte nehmen ebenfalls fundamentalistische religiöse Positionen ein, sind im Unterschied zu religiösen Fundamentalisten aber bereit, Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele anzuwenden.<sup>10</sup> Die Bezeichnungen «gewaltbereite Extremisten» bzw. «gewaltbereiter Extremismus» werden in diesem Artikel synonym dazu verwendet. Jihadistische Radikalisierung ist folglich der Prozess, durch welchen eine Person zunehmend Gewalt als legitimes Mittel zur Erreichung politischer Ziele, d.h. des globalen Jihad, akzeptiert.<sup>11</sup>

Die Grenze zwischen den beiden Endpunkten des Radikalisierungsprozesses ist in der Praxis oft unscharf. Trotzdem müssen diese beiden Arten von Radikalisierung im Kontext der Terrorismusabwehr analytisch voneinander getrennt betrachtet werden: Während gewaltbereite Radikale eindeutig eine Gefahr für den Staat und die Bevölkerung darstellen, können religiöse Fundamentalisten fallweise nützliche Partner bei der Terrorabwehr sein.<sup>12</sup> Zudem sind fundamentalistische und wertkonservative Ansichten nicht illegal.

**«Jihadistische Radikalisierung ist der Prozess, durch welchen eine Person zunehmend Gewalt als legitimes Mittel zur Erreichung politischer Ziele, d.h. des globalen Jihad, akzeptiert.»**

Warum radikalisieren sich Individuen bis hin zur Gewaltbereitschaft? Es besteht eine Vielzahl von konkurrierenden Ansätzen zur Beantwortung dieser Frage.<sup>13</sup> Persönlich erfahrene Diskriminierung kann genauso wie eine wahrgenommene Benachteiligung der muslimischen Ge-

10 Für eine detaillierte Definition des Begriffs des jihadistischen Islamismus siehe Sirsouloudi, *Radikalisierung von europäischen Muslimen*, S. 40.

11 Dies entspricht der von norwegischen Sicherheitsdiensten verwendeten Definition von Radikalisierung. Vgl. Norwegian Ministry of Justice and the Police. *Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism*. Oslo: Norwegian Ministry of Justice and Police, 2011, S. 4.

12 Bartlett, Jamie/Birdwell, Jonathan/King, Michael. *The edge of violence – a radical approach to extremism*. London: Demos, 2010, S. 7.

13 Richards, Anthony. The problem with 'radicalization': the remit of 'Prevent' and the need to refocus on terrorism in the UK. In: *International Affairs* 87:1 (2011), S. 143–152, hier S. 143.

meinschaft als Ganzes eine Rolle im Radikalisierungsprozess spielen.<sup>14</sup> Ein anderer Erklärungsansatz sieht den Grund für eine Radikalisierung in der Frustration junger Muslime über die Aussenpolitik westlicher Staaten. Auch beeinflussen strukturelle Faktoren wie die ethno-nationale Zusammensetzung der muslimischen Bevölkerung, der Grad der Verbindungen in Konfliktgebiete und die innen- und aussenpolitische

**«Das Verständnis von  
Radikalisierungsprozessen ist  
fragmentarisch und ungenügend.»**

Ausgangslage das Radikalisierungspotenzial in einem Land. Das sogenannte «Treppen-

Modell» des Psychologen Fathali M. Moghaddam erklärt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Individuum sich entscheidet, die nächste Stufe auf dem Weg zur Durchführung eines terroristischen Akts zu erklimmen.<sup>15</sup> Fest steht, dass es nicht *einen* typischen Weg zur gewaltbereiten Radikalisierung und dass es keine eindeutig identifizierbare kausale Kette gibt, durch welche Individuen zu Terroristen werden. Zufällige Ereignisse und schwer zu erfassende soziale Prozesse und Gruppendynamiken spielen dabei eine grosse Rolle.<sup>16</sup> Trotz zunehmender Forschungstätigkeit ist das Verständnis von Radikalisierungsprozessen weiterhin fragmentarisch und ungenügend.

In Bezug auf die Rolle der Religion im Radikalisierungsprozess gibt es zwei gegensätzliche Sichtweisen. Die erste betrachtet religiösen Fundamentalismus und gewaltbereiten Jihadismus als zwei Ausprägungen auf derselben Skala. Religiöser Fundamentalismus bereitet bei diesem Ansatz den Nährboden für eine jihadistische Radikalisierung, begünstigt diese und stellt Terroristen ein Reservoir an Sympathisanten zur Verfügung. Aus dieser Optik fungiert religiöser Fundamentalismus als Transmissionsriemen für spätere Gewalttäter. Die staatliche Bekämp-

14 Murshed, Syed Mansoob/Pavan, Sara. Identität und Radikalisierung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44 (2010), S. 43–46, hier S. 45.

15 Moghaddam, Fathali M. The Staircase to Terrorism. In: *American Psychologist*, 60:2 (2005), S. 161–169.

16 Für eine Übersicht siehe Dalgaard-Nielsen, Anja. Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do Not Know. In: *Studies in Conflict & Terrorism* 33:9 (2010), S. 797–814; Siehe auch Vidino, Lorenzo. *Radicalization, Linkage, and Diversity: Current Trends in Terrorism in Europe*. Santa Monica: RAND, 2011, S. 7f.

fung von religiösem Fundamentalismus wäre damit im Namen der Gewaltprävention gerechtfertigt.

Die zweite Sichtweise verneint diesen Zusammenhang und argumentiert, dass religiöse Fundamentalisten ein wichtiges Bollwerk gegen gewaltbereite Extremisten darstellen würden. Sie könnten potenziellen jihadistischen Gewalttätern entgegentreten und deren theologische Argumente kraft ihrer eigenen strengen Auslegung der Religion glaubwürdig widerlegen.<sup>17</sup> Diese zweite Sichtweise wird von einer gewissen empirischen Evidenz gestützt.<sup>18</sup> Welche Sichtweise zutrifft, lässt sich nicht abschliessend beantworten. In der Praxis treten beide Varianten gleichzeitig auf, eine einfache Schematisierung wird der Komplexität der Realität nicht gerecht.

Fest steht, dass der Kern der jihadistischen Ideologie das Narrativ ist, wonach sich der Westen «im Krieg mit dem Islam» befindet.<sup>19</sup> Terroranschläge in europäischen Ländern werden innerhalb dieses Narrativs zu legitimen Verteidigungsaktionen im «Krieg gegen den Islam» und werden als globale «revolutionäre Bewegung gegen den Westen» konzeptualisiert.<sup>20</sup> Dieses Narrativ bietet besonders für junge Muslime attraktive Anknüpfungspunkte für «kollektive Identitätszuschreibungen».<sup>21</sup> Die Religion des Islam wird zum Gegenentwurf zum kapitalistischen westlichen Modell stilisiert.<sup>22</sup> Jihadistische Islamisten im Westen können in diesem Zusammenhang als Angehörige einer revolutionären, anti-west-

17 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 21.

18 Briggs, Rachel. Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom. In: *International Affairs* 86: 4 (2010), S. 971–981, hier S. 975; Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 19.

19 HM Government. *Prevent Strategy*. Norwich: TSO, 2011, S. 20. Vgl. <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/counter-terrorism/prevent/prevent-strategy/prevent-strategy-review?view=Binary>.

20 Sirseloudi, *Radikalisierung von europäischen Muslimen*, S. 42; Vgl. auch Huband, Mark. Radicalisation and recruitment in Europe: the UK case. In: Ranstorp, Magnus (Hrsg.). *Understanding Violent Radicalisation*. London: Routledge, 2010, S. 117–143, hier S. 119.

21 Sirseloudi, *Radikalisierung von europäischen Muslimen*, S. 41f.

22 Ebd., S. 41.

lichen Subkultur betrachtet werden. Alle typischen Symbole wie gruppenspezifischer Jargon, Kleidung und Musik sind vorhanden.<sup>23</sup>

## 1.2 TYPOLOGIE: ZUGEHÖRIGKEIT UND UNABHÄNGIGKEIT

Der eingangs verwendete Begriff des *homegrown*-Terrorismus ist analytisch unscharf. Er bezeichnet in der Regel einen Täter, welcher dem Land, in welchem ein Anschlag durchgeführt wird, mehr oder weniger «zugehörig» ist. Gleichzeitig wird der Begriff verwendet, um die Unabhängigkeit des Täters von einer etablierten Terrororganisation zu signalisieren. Die Bezeichnung des *homegrown*-Terrorismus beinhaltet daher zwei Dimensionen: einerseits die Zugehörigkeit eines Täters zum Zielland eines Anschlags, andererseits den Grad der operationellen Unabhängigkeit von einer etablierten Terrororganisation. Beide sind keine binären Kategorien und treten in verschiedenen Schattierungen auf. Ein in Europa geborener und aufgewachsener Attentäter ist auf der Zugehörigkeitsachse höher einzustufen als ein Attentäter, der erst nach Erreichen der Volljährigkeit nach Europa gelangt ist. Ein Täter, der lediglich eine spiri-

«Homegrown-Terrorismus bezeichnet einerseits die Zugehörigkeit eines Täters zum Zielland eines Anschlags und andererseits den Grad der operationellen Unabhängigkeit von einer etablierten Terrororganisation.»

tuell-ideologische Anleitung von einer Organisation erhalten hat, ist analog

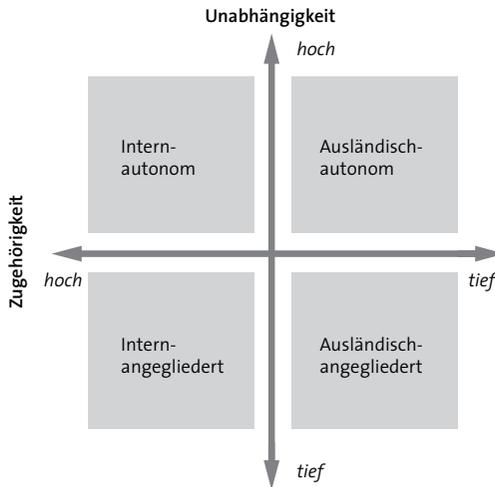
dazu auf der Unabhängigkeitsachse tiefer einzustufen als ein Täter, der ein Ausbildungslager derselben Terrororganisation besucht hat.

Abbildung 1 zeigt ein Schema, dem die beiden Achsen Zugehörigkeit und Unabhängigkeit zugrundeliegen. Vier Idealtypen terroristischer Täter lassen sich darin identifizieren: intern-autonome, intern-angegliederte, ausländisch-autonome und ausländisch-angegliederte Täter. Der Begriff des *homegrown*-Terroristen umfasst sowohl die Kategorie

23 Roy, Olivier. Al-Qaeda In The West As A Youth Movement: The Power Of A Narrative. In: Michael Emerson. (Hrsg.) *Ethno-Religious Conflict in Europe - Typologies of Radicalisation in Europe's Muslim Communities*. Brüssel: Centre for European Policy Studies, 2009, S. 11–26.

der intern-autonomen als auch jene der intern-angegliederten Täter. Intern-autonome Täter werden im Land des Anschlags sozialisiert. Sie radikalieren sich über Quellen aus dem Internet oder über persönliche Kontakte und pflegen keine Verbindungen zu etablierte Terrororganisationen. Intern-angegliederte Täter pflegen im Unterschied dazu Kontakte zu etablierten Terrororganisationen. Die dazu unvermeidbare Kommunikations- oder Reisetätigkeit erleichtert das Auffinden dieser Individuen geringfügig. Es gibt Hinweise darauf, dass sich die Fähigkeiten und damit die Gefährlichkeit von Tätern durch Kontakte zu Terrororganisationen und Besuche von Trainingscamps signifikant erhöhen.<sup>24</sup>

### Typologie terroristischer Täter



Quelle: Crone, Martin/Harrow, Martin. *Homegrown terrorism in the West, 1989–2008 (DIIS Working Paper 30)*. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2010, S. 9.

Ein Beispiel für eine intern-autonome Täterin ist Roshonora Choudhry, eine zum Zeitpunkt der Tat 21-jährige Studentin aus London. Sie ver-

24 Nesser, Peter. How did Europe's Global Jihadis Obtain Training for their Militant Causes? In: *Terrorism and Political Violence* 20:2 (2008), S. 234–256, hier S. 235 und S. 248.

suchte im Mai 2010, den Parlamentarier Stephen Timms mit einem Messer zu erstechen, um ihn für seine Unterstützung des Irakkriegs zu bestrafen. Timms überlebte schwer verletzt. Choudhry hatte keinerlei Kontakt zu terroristischen Organisationen und radikalisierte sich nach eigenen Angaben durch online erhältliche Videos jihadistischer Prediger, welche zu Attentaten in Europa aufriefen.<sup>25</sup> Ein Beispiel für intern-angegliederte Täter sind die Verantwortlichen der Anschläge von Madrid von 2004. Bei diesen stellte sich heraus, dass operationelle Verbindungen zu etablierten Terrororganisationen bestanden und die Attentäter nicht wie ursprünglich angenommen unabhängig agiert hatten.<sup>26</sup> Die Radikalisierungspräventions-Strategien europäischer Staaten richten sich gegen intern-autonome und intern-angegliederte Täter, d.h. gegen all jene Individuen mit einer hohen Zugehörigkeit zum Anschlagland. Externe Täter sind in der Regel nicht das Ziel von Radikalisierungspräventions-Bemühungen.<sup>27</sup>

Der Eindruck, wonach die Zahl der internen und der autonomen jihadistischen Terroristen in Europa zugenommen hat, ist empirisch abgestützt. Gemäss einer Studie, die jihadistische Terroranschläge in Europa und Nordamerika von 1989 bis 2008 umfassend untersucht hat, ist der Anteil interner Terroristen seit 2003 signifikant angestiegen.<sup>28</sup> In mehr als acht von zehn Fällen sind die Täter in Europa aufgewachsen. 95 Prozent haben mehr als fünf Jahre in einem europäischen Land gelebt.<sup>29</sup> Eine ähnliche Tendenz lässt sich in Bezug auf die Unabhängigkeit von terroristischen Organisationen feststellen. Seit den 1990er-Jahren sind

25 Dodd, Vikram. Roshonara Choudhry: Police interview extracts. In: *The Guardian*, 3. November 2010.

26 Reinales, Fernando. The Madrid Bombings and Global Jihadism. In: *Survival* 52:2 (2010), S. 83–104; Briggs/Cole/Gilmore/Soria, *Anatomy of a terrorist attacks*, S. 2; Hoffmann, Bruce. Radicalization and Subversion: Al Qaeda and the 7 July 2005 Bombings and the 2006 Airline Bombing Plot. In: *Studies in Conflict & Terrorism* 32:12 (2010), S. 1100–1116, hier S. 1102.

27 Grossbritannien hat ergänzend zu den Radikalisierungspräventions-Massnahmen innerhalb des Landes Radikalisierungspräventions-Programme in Schlüsselstaaten wie Pakistan gestartet. Diese haben potenzielle ausländisch-autonome und ausländisch-angegliederte Täter im Blick. Solche Präventionsaktivitäten ausserhalb des Landes sind aber die Ausnahme und stehen aus diesem Grund nicht im Fokus dieses Artikels.

28 Crone, Martin/Harrow, Martin. *Homegrown terrorism in the West, 1989–2008* (DIIS Working Paper 30). Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2010, S. 13.

29 Ebd.

Attentate zunehmend unabhängiger geworden, d.h. es werden je länger je mehr Anschläge von Gruppierungen und Individuen ohne Beziehung zu einer etablierten Terrororganisation verübt.<sup>30</sup> Dennoch besass immer noch mehr als die Hälfte aller Anschläge eine transnationale Dimension, d.h. ein Täter hatte ein Trainingscamp besucht, war vor dem Anschlag in eine Konfliktzone gereist oder hatte in Kontakt mit einer Terrororganisation gestanden.<sup>31</sup>

Die Zunahme unabhängiger Täter ist für Polizei und Nachrichtendienste signifikant, da jene im Vorfeld des Anschlags kaum Spuren hinterlassen und aus diesem Grund nur sehr schwer aufzuspüren sind. Erschwerend kommt hinzu, dass es kein eindeutig identifizierbares ethnisches oder sozio-demographisches Profil von Terroristen gibt.<sup>32</sup>

Auch ist Propagandamaterial nicht mehr nur in Arabisch, sondern in verschiedenen europäischen Sprachen verfügbar, darunter auch auf Deutsch. Ein Bei-

**«Unabhängige Täter sind für Polizei  
und Nachrichtendienste nur sehr  
schwer aufzuspüren.»**

spiel dafür ist die von Al Kaida auf der Arabischen Halbinsel auf Englisch online herausgegebene Publikation «Inspire». Diese ist im Stil eines Hochglanzmagazins aufgemacht und enthält Aufrufe zum Jihad in Europa, Anleitungen zum Bombenbau und Erfahrungsberichte jihadistischer Kämpfer im Jemen. Diese Entwicklung macht jihadistisches Material niederschwellig verfügbar, weitet den Empfängerkreis dieser Produkte aus und führt zu einer Diversifizierung der Bedrohung.

Das Internet ist nicht der einzige Ort der Radikalisierung: Moscheen mit «Hasspredigern», Universitäten und Gefängnisse sind weitere Orte,

30 Ebd., S. 14.

31 Ebd., S. 14; Für eine weitere Studie welche «Unabhängigkeit» und «Autonomie» von Anschlägen in Europa untersucht siehe Vidino, *Radicalization, Linkage, and Diversity*, S. 9–32.

32 Bakker, Edwin. *Jihadi Terrorists in Europe and Global Salafi Jihadis*. In: Coolsaet, Rik. (Hrsg.) *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Burlington: Ashgate, 2008, S. 69–84, hier S. 83; Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 19; House of Commons Communities and Local Government Committee. *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*. London: TSO, 2010, Randziffer (Rz.) 14. Vgl. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmcomloc/65/65.pdf>.

in denen junge Personen sich typischerweise radikalieren bzw. wo sie radikalisiert werden.<sup>33</sup> Als ein weiterer Faktor der Diversifizierung spielen nach Angaben von Studien und Nachrichtendiensten Konvertiten eine sowohl quantitativ als auch qualitativ zunehmend wichtige Rolle in jihadistischen Bewegungen.<sup>34</sup> Verlässliche Angaben zur Zahl der Konvertiten und ihrer Rolle in solchen Organisationen sind nicht erhältlich.

## 2 STRATEGISCHE REAKTIONEN AUF DIE BEDROHUNGSLAGE

Der Begriff der Radikalisierungsprävention wird als Oberbegriff benutzt, um einen breiten Fächer an Massnahmen zu bezeichnen.<sup>35</sup> Diese reichen von klassischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Terrorabwehrmassnahmen, wie Abhöraktionen oder Infiltrationen von Gruppierungen, über gezielte Interventionen bis hin zu «weicheren» Sensibilisierungskampagnen und allgemeinen Integrationsmassnahmen. In der Praxis lassen sich diese Massnahmentypen nicht immer trennscharf differenzieren. Sogenannte De-Radikalisierungs- und *Disengagement*-Massnahmen unterscheiden sich von der Radikalisierungsprävention, indem sie bereits radikalisierte Individuen im Fokus haben. Diese Massnahmen werden im Rahmen dieses Artikels nicht untersucht.

Die Stossrichtung der Radikalisierungsprävention, im weiteren Sinne des Radikalisierungsbegriffs, ist umstritten. Aufgrund der präventiven Logik der Massnahmen stellt sich die Frage, ob ein solches Unterfangen in einer liberalen, demokratischen Gesellschaft angebracht ist. Inwiefern soll und darf sich der Staat in religiöse und ideologische Angelegenheiten einmischen?<sup>36</sup> Und ist es rechtsstaatlich vertretbar, reine Vorbereitungshandlungen zu kriminalisieren (sogenannte

33 Neumann, Peter R. *Joining al-Qaeda: Jihadist Recruitment in Europe*. (Adelphi Paper). London: IISS, 2008, S. 21–29.

34 Roy, Olivier. Al-Qaeda: A True Global Movement. In: Coolsaet, Rik. (Hrsg.) *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Burlington: Ashgate, 2008, S. 109–114, S. 111.

35 In der englischsprachigen Literatur wird der Begriff *counter-radicalization* verwendet.

36 Foley, Frank. The expansion of intelligence agency mandates: British counter-terrorism in comparative perspective. In: *Review of International Studies* 35 (2009), S. 983–995, hier S. 985.

## Massnahmenfächer Radikalisierungsprävention



«Vorfeldkriminalisierung»<sup>37</sup> Auch stellt die Diversität der Täter Präventionsstrategien vor grosse Herausforderungen. Wie können die relevanten Individuen ohne ein verlässliches Risikoprofil identifiziert werden?

Europäische Staaten haben, bedingt durch variierende Bedrohungslagen und unterschiedliche historische Erfahrungen, verschiedene Strategien gewählt, um der Radikalisierungsproblematik zu begegnen und diese Fragen zu beantworten. Im Einzelfall hängt die Ausgestaltung der Präventionsstrategie massgeblich von der Bedrohungswahrnehmung und der politischen Kultur und Geschichte eines Landes ab. In Deutschland, wo der Bundesverfassungsschutz weitreichende Kompetenzen genießt, fällt die Antwort beispielsweise anders aus als in der von der Fichenaffäre geprägten Schweiz.

Im Folgenden soll die staatliche Reaktion auf die Radikalisierungsproblematik anhand der Fallbeispiele Grossbritannien und Norwegen untersucht werden. Grossbritannien ist als Beispiel relevant, weil das Land auf diesem Gebiet zu den Vorreitern gehört und 2003 als erstes Land eine Radikalisierungspräventions-Strategie vorgestellt hat. Das britische Vorgehen war u.a. für die USA und die Europäische Union

37 Van Sliedregt, Elies. European Approaches To Fighting Terrorism. In: *Duke Journal of Comparative & International Law* 20:3 (2010), S. 413–427, hier S. 424.

prägend. Norwegen ist aus Schweizer Perspektive interessant, weil Grösse und staatliche Ressourcen sich im Gegensatz zu Grossbritannien in einem vergleichbaren Rahmen bewegen.

Zur Untersuchung der Radikalisierungspräventions-Strategien lassen sich vier Schlüsselfragen identifizieren: 1) Was hat die Strategie zum Ziel? Wird jihadistischer Islamismus (d.h. gewaltbereiter Extre-

«Die Ausgestaltung der Präventionsstrategie hängt massgeblich von der Bedrohungswahrnehmung und der politischen Kultur und Geschichte eines Landes ab.»

mismus) oder auch religiöser Fundamentalismus bekämpft? 2) Welche Massnahmen werden im Rahmen der

Radikalisierungsprävention eingesetzt? 3) Wird im Rahmen der Strategie mit nicht-gewaltbereiten, religiös-fundamentalistischen Organisationen und Individuen kooperiert? 4) Wie wird versucht, unbeabsichtigte negative Konsequenzen wie die Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung zu verhindern?

## 2.1 FALLBEISPIEL GROSSBRITANNIEN

London war seit Beginn der 1990er-Jahre ein wichtiges Zentrum für exilierte arabische islamistische Aktivisten, Flüchtlinge aus Ägypten und Algerien sowie jihadistische Rückkehrer aus den Kriegen in Bosnien und Afghanistan.<sup>38</sup> Zu jener Zeit wurde die Bezeichnung «Londonistan» geprägt. Die Stadt entwickelte sich zu einem wichtigen internationalen Knotenpunkt der islamistischen Szene. Grossbritannien pflegte eine Politik des *laissez faire*, solange diese Gruppierungen sich darauf beschränkten, operativ ausserhalb des Landes zu agieren.<sup>39</sup> Die erste Generation islamistischer Extremisten, welche sich zu jener Zeit in London niederliess, hatte einen prägenden Einfluss auf die Entwicklung der heute breitgefächerten islamistischen Szene Grossbritanniens.

38 Klausen, Jytte. *Al Qaeda-Affiliated and 'Homegrown' Jihadism in the UK: 1999-2010*. London: Institute for Strategic Dialogue, 2010, S. 15; Nesser, *Ideologies of Jihad in Europe*, S. 176.

39 Ebd.; Ruthven, Malise. The Big Muslim Problem! In: *The New York Review of Books*, 17. Dezember 2009.

Die Anschläge des 11. September 2001 lösten in Grossbritannien weitreichende Reformen im Bereich der Terrorabwehr aus. Im Jahr 2003 stellte die Regierung unter Premierminister Tony Blair die ganzheitliche Terrorabwehr-Strategie «CONTEST» vor, die aus vier Teilen bestand.<sup>40</sup> Die Teilbereiche «Prävention» (*prevent*) und «Verfolgung» (*pursue*) zielten auf eine Reduktion der terroristischen Gefahr; die Bereiche „Schutz“ (*protect*) und «Vorbereitung» (*prepare*) hatten zum Ziel, die Verwundbarkeit zu verringern. Die britische Terrorabwehr wurde im Rahmen der CONTEST-Strategie vollständig auf die Bedrohung durch jihadistische Terroristen ausgerichtet. Der Fokus lag aber weiterhin auf Ausländern (d.h. vor allem auf ausländisch-angegliederten Tätern) und im Ausland verübten Taten.<sup>41</sup>

Noch im Juni 2005 veröffentlichte das britische *Joint Terrorism Assessment Center* (JTAC) eine Einschätzung, wonach «gegenwärtig keine Gruppierung mit der Absicht und den Fähigkeiten Grossbritannien zu attackieren» existiere.<sup>42</sup> Einen Monat später folgte mit den Selbstmordanschlägen vom 7. Juli 2005, die 56 Todesopfer forderten, der Gegenbeweis. Die Attentäter waren radikalisierte, in Grossbritannien wohnhafte Täter. Die Folge dieser Anschläge war, dass sich in Grossbritannien das Bedrohungsbild wandelte: von hierarchisch gesteuerten Organisationen wie der Kaida hin zu lose organisierten Zweckvereinigungen radikalisierter Einheimischer.

Die Radikalisierungsprävention erhielt im Zuge dieser Entwicklungen einen markant höheren Stellenwert. Zwischen 2006 und 2008 erhöhte sich das Budget des Präventions-Teilbereichs, der *Prevent*-Strategie, von £6 Millionen auf £140 Millionen pro Jahr. Religiöse Gemeinschaften (*communities*), namentlich solche muslimischen Glaubens, wurden als wichtige Partner im Kampf gegen den Terrorismus identifiziert und in die Präventionsarbeit eingebunden. Infolgedessen wurde 2006 die Verantwortlichkeit für das *Preventing Violent Extremism*-Programm (PVE) vom *Home Office* an das *Department for Com-*

40 Clutterbuck, Lindsay. An overview of violent jihad in the UK: radicalization and the state response. In: Ranstorp, Magnus (Hrsg.). *Understanding Violent Radicalisation*. London: Routledge, 2010, S. 143–167, hier S. 160.

41 Briggs, *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, S. 972.

42 Hoffmann, *Radicalization and Subversion*, S. 1101.

*munities and Local Government* (DCLG) übergeben.<sup>43</sup> Im März 2009 stellte die Regierung von Premierminister Gordon Brown die überarbeitete Terrorabwehr-Strategie «CONTEST2» vor.<sup>44</sup> Diese beinhaltete auch eine überarbeitete *Prevent*-Strategie. Die im Mai 2010 angetretene Koalitionsregierung unter Premierminister David Cameron veranlasste nach Amtsantritt eine erneute Überprüfung der *Prevent*-Strategie. Das Resultat dieser Überprüfung und damit eine weitere Version dieses Teilbereichs der Terrorabwehr wurde der Öffentlichkeit im Juni 2011 vorgestellt.

Die CONTEST- sowie die *Prevent*-Strategie wurden somit seit 2003 mehrfach überarbeitet und neuen Erkenntnissen sowie den politischen Rahmenbedingungen angepasst. An der grundlegenden Positionierung der *Prevent*-Strategie als integraler Bestandteil der britischen

«Die Prävention geniesst eine höhere Priorität als früher.»

Terrorabwehr-Strategie hat sich nichts geändert. Innerhalb der Präventionsstrategie hat sich in

diesen acht Jahren aber viel verändert. Der Prävention wird eine höhere Priorität zugemessen als zu Beginn und das Verständnis der Radikalisierungsmechanismen hat sich verbessert. Auch hat scharfe öffentliche Kritik an der *Prevent*-Strategie zu Änderungen geführt.

### *Der Aufgabenbereich der Prevent-Strategie*

Ursprünglich konzentrierte sich die *Prevent*-Strategie ausschliesslich auf gewaltbereiten Extremismus (*violent extremism*). Der Tätigkeitsbereich wurde 2009 im Rahmen der CONTEST2-Strategie ausgeweitet, um auch nicht-gewaltbereiten religiösen Fundamentalismus zu erfassen. Es sollten neu auch Ansichten bekämpft werden, welche «nicht direkt Gewalt unterstützen, aber unsere gemeinsamen Wertvorstellungen ableh-

43 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009-10*, Rz. 6. Das Home Office ist das britische Ministerium welche für die innere Sicherheit des Landes zuständig ist.

44 HM Government. *Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism*. Norwich: TSO, 2009. Vgl. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm78/7833/7833.pdf>.

nen und unterminieren sowie den sozialen Frieden gefährden». <sup>45</sup> Diese Entwicklung hin zu einem breiten Verständnis des Radikalisierungsbegriffs wurde mit der Präsentation der erneut überarbeiteten *Prevent*-Strategie im Juni 2011 akzentuiert. <sup>46</sup>

Nominell trennt die neue Strategie Fragen der Integration von solchen der Terrorabwehr. Die *Prevent*-Strategie wurde von Premierminister David Cameron aber explizit in den Kontext der britischen Multikulturalismus-Debatte gestellt. <sup>47</sup> Ein von «britischen Werten» abweichendes Verhalten wird folglich als ursächlich mit Terrorismus und Gewaltbereitschaft zusammenhängend betrachtet. Fundamentalistische islamistische Gruppierungen werden aus dieser Warte nicht nur als Integrationsproblem oder potenzielles Problem für den sozialen Frieden wahrgenommen, sondern als eine der Ursachen von terroristischer Gewalt. Daraus wird die Notwendigkeit zur Förderung einer «moderaten Werthaltung», welche sich von einer wertkonservativen, religiös fundamentalistischen Werthaltung abgrenzt, in der gesamten muslimischen Bevölkerung abgeleitet. <sup>48</sup> Der Rahmen dessen, was unter dem Titel der Terrorismusbekämpfung subsumiert wird, ist damit sehr breit gesteckt.

**«Ein von ‹britischen Werten›  
abweichendes Verhalten wird  
als ursächlich mit Terrorismus  
und Gewaltbereitschaft zusam-  
menhängend betrachtet.»**

45 Ebd., S. 81.

46 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 6; Siehe dazu auch in derselben Publikation das Glossar mit Begriffsdefinitionen (S. 108).

47 Curtis, Polly. David Cameron to target Islamists who hold 'un-British' beliefs In: *The Guardian*, 5. Juni 2011. Siehe dazu auch David Camerons Rede an der Münchner Sicherheitskonferenz. Vgl. <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/02/pms-speech-at-munich-security-conference-60293>.

48 Hansard, *Westminster Hall Commons Debates (Tuesday 15 March 2011)*. Rz. 15WH. Vgl. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110315/halltext/110315h0001.htm#11031559000001>.

### *Getroffene Massnahmen im Rahmen der Präventionsstrategie*

Die im Jahr 2011 vorgestellte *Prevent*-Strategie hat drei Ziele: Erstens sollen sich Behörden und Gesellschaft der ideologischen Herausforderung durch Terroristen stellen. Zweitens soll das Abrutschen von Individuen in terroristische Aktivitäten verhindert werden. Und drittens soll die Kooperation der relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen (Bildung, religiöse Institutionen, Gesundheitswesen, Gefängniswesen) gefördert werden, um der Radikalisierung zu begegnen.<sup>49</sup> Die Wahrnehmung der fundamentalistisch religiösen Ideologie als Teil des Problems impliziert auch die Notwendigkeit einer eigentlichen Gegenkampagne, um die erwähnten «moderaten Werthaltungen» zu fördern.<sup>50</sup> Die 2007 gegründete *Research, Information and Communications Unit* (RICU), die im *Home Office* situiert ist, hat die Aufgabe, diese «strategische Kommunikation» zu gestalten.<sup>51</sup> Im Rahmen dieses Mandats unterstützt die RICU verschiedene von der Regierung als moderat eingeschätzte muslimische Stimmen, um diesen vermehrt Gehör zu verschaffen. Dies soll verhindern, dass die öffentliche Debatte von fundamentalistischen Organisationen dominiert wird. Dass die Liste der unterstützten Medien und Organisationen geheim ist, illustriert allerdings die Schwierigkeit und Problematik dieses Auftrags – die betroffenen Institutionen würden durch eine Veröffentlichung diskreditiert. Die RICU hat zudem einen Leitfaden mit Kernbotschaften entwickelt, welcher die Behörden und die Regierung dabei unterstützen soll, bei ihrer Kommunikation zwischen Islam und Terrorismus zu differenzieren.<sup>52</sup>

Um das zweite Ziel zu erreichen und das Abrutschen von Individuen in terroristische Aktivitäten zu verhindern, setzt die neue *Prevent*-Strategie auf gezielte Interventionen (*targeted interventions*). Die Strategie spricht dabei von «verletzlichen» Individuen, welche vor einem Abrut-

49 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 40.

50 Hansard, *Westminster Hall Commons Debates (Tuesday 15 March 2011)*, Rz. 14WH.

51 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 47.

52 Die vier Kernbotschaften sind: 1) Terrorismus ist eine reale Gefahr für uns alle. 2) Terroristen sind Kriminelle und Mörder. 3) Terroristen greifen unsere gemeinsamen Werte an. 4) Wir müssen zusammenarbeiten, um der Herausforderung durch Terroristen Herr zu werden. Vgl. TNS Media Intelligence. *The language of terrorism: analysing the public discourse and evaluating RICU's impact, January 2007 – March 2008*. London: TSO, 2010, S. 44.

schen in die Kriminalität geschützt werden müssten. Die Radikalisierungsprävention wird damit bewusst in die Nähe von anderen, konventionelleren staatlichen Präventionsbemühungen wie der Sucht- oder der allgemeinen Kriminalitätsprävention gestellt. Als Vorbild für solche gezielte

**«Um das Abrutschen von Individuen in terroristische Aktivitäten zu verhindern, setzt die neue Prevent-Strategie auf gezielte Interventionen.»**

Interventionen dient das als verhältnismässig erfolgreich geltende britische *Channel*-Programm. Sobald Sozialarbeiter, Lehrer oder andere Staatsangestellte, die mit radikalisierten, potenziell gewaltbereiten Individuen in Kontakt kommen, eine Gefährdung erkennen, können sie den Fall an einen Ausschuss überweisen. Dieser Ausschuss unter dem Vorsitz der Polizei schätzt das Gefährdungspotenzial ein und beschliesst konkrete unterstützende Massnahmen, um einer Gewalttat vorzubeugen.<sup>53</sup> Das *Channel*-Programm zielt auf alle Spielarten des gewaltbereiten Extremismus ab, nicht nur auf jihadistische Islamisten.<sup>54</sup>

Die neue, im Jahr 2011 vorgestellte *Prevent*-Strategie hat den Anspruch, fokussierter zu sein als frühere Versionen. Gelder, die im Rahmen des *Preventing Violent Extremism*-Programms (PVE) gesprochen wurden, flossen in den vergangenen Jahren in die unterschiedlichsten Projekte. Zu den Empfängerprojekten gehörten unter anderem Boxclubs für muslimische Jugendliche, Frauenförderungsinitiativen und Produktionen von DVDs mit pädagogisch wertvollem Inhalt.<sup>55</sup> Nur wenige dieser Projekte hatten einen direkten Bezug zu Gewaltprävention, vielfach wurden mit Geldern aus *Prevent*-Fonds herkömmliche Projekte aus dem Bereich der soziokulturellen Animation, der Jugend- und der Sozialarbeit finanziert.<sup>56</sup> Die Prämisse lautete, dass der Staat muslimischen Ge-

53 Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*. London: Demos, 2010, S. 13.

54 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 29.

55 Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*, S. 9.

56 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 158.

meinschaften helfen müsse, gegenüber Radikalisierungstendenzen resilient zu werden.<sup>57</sup> Die negativen Konsequenzen dieser Praxis werden weiter unten ausgeführt.

Das dritte Ziel, die Unterstützung jener staatlichen und nichtstaatlichen Sektoren, wo Radikalisierung auftreten kann und die Förderung der Kooperation zwischen diesen, ist primär der Erkenntnis geschuldet, dass eine jihadistische Radikalisierung in einigen Fällen hätte verhindert werden können, wenn Sozialarbeiter, Lehrer, Professoren, Gefängnisaufseher oder Ärzte die entsprechenden Hinweise richtig gedeutet hätten. Aufgrund der Feststellung, dass statistisch gesehen die meisten terroristischen Täter unter dreissig sind, kommt Schulen und Universitäten eine besondere Bedeutung zu.<sup>58</sup> Kontrovers debattiert werden dabei die Rolle von fundamentalistischen islamistischen Studentengruppen an britischen Universitäten und die Frage, wie und ob gegen diese vorgegangen werden soll. Verschiedenen Universitäten wurden *Prevent*-Polizisten fest zugeteilt.<sup>59</sup> In Übereinstimmung mit den Bemühungen, Radikalisierungsprävention in die Nähe herkömmlicher Präventionsbemühungen zu stellen, soll auch dem Gesundheitssektor in Zukunft eine grössere Rolle zukommen. So soll u.a. die Sensibilisierung auf die Radikalisierungsprävention künftig Teil des Medizinstudiums werden.<sup>60</sup>

### *Frage der Zulässigkeit der Zusammenarbeit mit religiösen, fundamentalistischen Individuen und Gruppierungen*

Im Gleichschritt mit der Ausweitung der Ziele der *Prevent*-Strategie ist die britische Regierung bei der Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Partnern zurückhaltender geworden. Besonders im Nachgang zu den Londoner Anschlägen hat sich das Misstrauen offizieller Stellen

57 Vgl. HM Government, *Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism*, S. 13.

58 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 64.

59 Laville, Sandra. University heads set up working group to tackle extremism. In: *The Guardian*, 6. Januar 2010.

60 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 84.

gegenüber fundamentalistischen islamischen Bewegungen erhöht.<sup>61</sup> Die überarbeitete *Prevent*-Strategie nimmt in dieser Hinsicht eine kompromisslose Position ein. Künftig soll jegliche Zusammenarbeit mit und die Finanzierung von «extremistischen Gruppierungen» ausgeschlossen werden.<sup>62</sup> Die in der Vergangenheit praktizierte Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Organisationen hatte zu massiver Kritik geführt, weil sich dadurch einzelne fundamentalistische, nicht-repräsentative Organisationen als Sprachrohre der muslimischen Gemeinschaft *en large* präsentieren und zum Teil etablieren konnten. Die neue, kompromisslose Position ist allerdings nicht unumstritten, da fundamentalistische Organisationen in der Vergangenheit auch nachweisbar wertvolle Radikalisierungspräventionsarbeit geleistet hatten. In der Praxis wird sie sich ein solcher rigider Kurs voraussichtlich nur schwer strikt umsetzen lassen.<sup>63</sup>

Ein Beispiel für eine erfolgreiche, von religiösen Fundamentalisten geführte Radikalisierungspräventions-Initiative ist das «STREET»-  
P r o g r a m m .

STREET (*Strategy to Reach Empower & Educate Teenagers*) ist eine zivilgesellschaft-

«Die britische Regierung bei der Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Partnern zurückhaltender geworden.»

liche Initiative und wird von Abdul Haqq Baker, dem ehemaligen Vorsitzenden der Moschee in Brixton (London) geführt. Abdul Haqq Baker ist eine kontroverse Figur, als religiöse Fundamentalisten besitzen er und seine Mitstreiter gegenüber jungen, gewaltbereiten Islamisten indes eine Glaubwürdigkeit, welche für Sozialarbeiter ohne einen solchen religiösen Hintergrund nur schwer zu erreichen ist.<sup>64</sup> Die finanzielle Un-

61 Mohamed, Abdulfatah Said. Communities defeat terrorism, counterterrorism defeats communities. In: *Religion in Conflict Transformation* (Politorbis). Bern: EDA, (forthcoming); Rabasa/Pettyjohn/Ghez/Boucek, *Deradicalizing Islamist Extremists*, S. 123.

62 HM Government, *Prevent Strategy*, S. 8.

63 Lambert, Robert. Empowering Salafis and Islamists against Al-Qaeda: A London Counterterrorism Case Study. In: *Political Science & Politics* 41 (2008), S. 31–35.

64 Vgl. Rabasa/Pettyjohn/Ghez/Boucek, *Deradicalizing Islamist Extremists*, S. 30.

terstützung für das STREET-Projekt wurde allerdings im Zeichen der Neuausrichtung der *Prevent*-Strategie eingestellt.<sup>65</sup>

### *Negative Konsequenzen der Präventionsstrategie*

Die Antwort Grossbritanniens auf gewaltbereite Radikalisierung ist stark geprägt vom britischen Immigrations- und Integrationsmodell. Dieses stützt sich stark auf die Selbstorganisation ethnischer und religiöser Gemeinschaften sowie auf deren anerkannte kollektive Rechte ab. Die Anwendung dieses Modells im Rahmen der Radikalisierungsprävention bzw. der Terrorismusabwehr birgt die Gefahr, der Rolle der Religion und der Gruppenzugehörigkeit jihadistischer Terroristen zuviel Gewicht beizumessen. Die operative Abstützung auf religiöse Gemeinschaften und die Betonung der religiösen Identität der radikalisierten Täter führten zu drei negativen Effekten: Erstens hat diese Praxis zu einer Ermächtigung von sogenannten «*gatekeepers*» geführt. Individuen, welche sich gegenüber Behördenvertretern als Repräsentanten der muslimischen Glaubensgemeinschaft präsentieren konnten, wurden durch staatliche Gelder und öffentliches Ansehen in eine Sonderstellung gehoben. Oftmals handelte es sich aber nicht um die besten oder legitimsten, sondern nur um die präsentesten und lautstärksten Partner. Besonders junge Muslime – und die meisten terroristischen Täter sind jung – fühlen sich von solchen Personen nicht oder nur schlecht vertreten.

Zweitens hat diese Praxis zu einer Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung geführt.<sup>66</sup> Die Verteilung der *Prevent*-Gelder auf Verwaltungsbezirke wurde nicht aufgrund einer Risikoabschätzung, sondern proportional zum Anteil der Muslime an der Wohnbevölkerung vorgenommen.<sup>67</sup> Durch diese Konzentration der *Prevent*-Massnahmen auf die muslimische Bevölkerung wurde insinuiert, dass diese ein inhärent

65 Casciani, Dominic. Preventing violent extremism: A failed policy? In: *BBC News*, 7. Juni 2011.

66 Vgl. Bürkli, Danny/Bubbers, Joel/Esenlik, Esra. *Preventing or Enabling? Counter-radicalization Policy in a Divided Britain*. ISN Insights 2011.

67 Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*, S. 11.

höheres Gewaltpotenzial als die restliche Bevölkerung habe.<sup>68</sup> Dieses Vorgehen hat drittens für Organisationen und Individuen, welche Gelder aus *Prevent*-Fonds in Anspruch nehmen wollten, starke

**«Die Überbetonung der Religionszugehörigkeit jihadistischer Terroristen hat zu einer Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung geführt.»**

Anreize gesetzt, sich in einem religiösen Kontext, d.h. als muslimisch zu definieren. Organisationen, welche sich vormals über ihre ethnische Identität definiert hatten, begannen ihre muslimische Identität hervorzuheben, um sich für *Prevent*-Gelder zu qualifizieren.<sup>69</sup> Anstatt die Integration zu fördern, hat dieses Vorgehen die religiöse Identität muslimischer Einwohner Grossbritanniens überbetont und so der Integration und möglicherweise auch der Gewaltprävention geschadet.

Ein weiterer Vorwurf, welcher vonseiten muslimischer Bürgerrechtsgruppen geäussert wurde, lautete, dass die britische Regierung das *Prevent*-Programm als Deckmantel benutzt habe, um muslimische Einwohner zu bespitzeln.<sup>70</sup> Die Einbettung von polizeilichen Antiterror-Spezialisten in lokale Behörden sorgte für Misstrauen und unterminierte das für eine erfolgreiche Radikalisierungsprävention unabdingbare Vertrauensverhältnis zwischen den muslimischen Gemeinschaften und den Behörden.<sup>71</sup> Dieses generelle Misstrauen führte dazu, dass die Entgegennahme von *Prevent*-Geldern die Empfänger zu diskreditieren drohte und einige in der Radikalisierungsprävention tätige zivilgesell-

68 Vergleiche dazu auch die Stellungnahme der *Islamic Society of Britain* in House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 14; sowie Brown, Katherine E. Contesting the Securitization of British Muslims. In: *Interventions* 12:2 (2010), S. 171–182, hier S. 174.

69 House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 43.

70 Vgl. Kundnani, Arun. *Spooked! How not to prevent violent extremism*. London: Institute of Race Relations, 2009.

71 Briggs, *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, S. 972. Siehe auch House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 23.

schaftliche Organisationen es vorzogen, auf Gelder aus dem *Prevent*-Fonds zu verzichten.<sup>72</sup>

Diese negativen Effekte wurden erkannt und flossen zum Teil in den 2010 begonnenen und 2011 abgeschlossenen Überarbeitungsprozess der *Prevent*-Strategie ein. Die in der neuen Strategie klare Trennung der Aufgabenbereiche zwischen dem für die Sicherheit zuständigen *Home Office* und dem für Integrationsfragen zuständigen *Department for Communities and Local Government* ist eine der Hauptkonsequenzen aus diesen Lehren. Zudem hat sich der Fokus der neuen *Prevent*-Strategie von den Gemeinschaften (*communities*) hin zu Individuen verschoben.<sup>73</sup> Die neue britische Strategie ist auch breiter geworden. Neu sollen alle Formen der Radikalisierung erfasst werden, ungeachtet des ideologischen Hintergrunds. Diese Veränderung soll primär der Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung entgegenwirken. Gleichzeitig wurde der Aufgabenbereich der Strategie signifikant ausgeweitet, um auch nicht-gewaltbereite Radikalisierung einzuschliessen. Obwohl die neue *Prevent*-Strategie nominell zwischen Integration und Terrorabwehr unterscheidet, bleibt das Grundproblem bestehen, dass die Bemühungen zur Integration der muslimischen Bevölkerung im Kontext der Terrorabwehr betrieben werden. Dies dürfte zu einer weiter anhaltenden Stigmatisierung und Versicherheitlichung der staatlichen Beziehungen zu dieser Bevölkerungsgruppe führen.<sup>74</sup>

## 2.2 FALLBEISPIEL NORWEGEN

Ende Juli 2011 kam es in Oslo und auf der Insel Utöya zu einem Doppelanschlag, der über 70 Personen das Leben kostete. Entgegen anderslautender erster Spekulationen hatte dieser Anschlag keinen jihadistischen Hintergrund, sondern war von einem rechtsradikalen Attentäter verübt worden. Der Anschlag zeigte in aller Deutlichkeit auf, dass auch Massnahmen zur Radikalisierungsprävention keine absolute Sicherheit

72 Mohamed, *Communities defeat terrorism, counterterrorism defeats communities*.

73 Vgl. BBC News. *Anti-terror fund to get new focus – security minister*. 15. Dezember 2010.

74 Hickmann, Mary J./Thomas, Lyn. *'Suspect Communities'? Counter-terrorism policy, the press, and the impact on Irish and Muslim communities in Britain*. London: London Metropolitan University, 2011, S. 5.

gewährleisten können. Eine Analyse des norwegischen Ansatzes zur Radikalisierungsprävention erscheint lohnend, weil sich die Strategie Norwegens grundlegend von jener Grossbritanniens unterscheidet und weil es aufschlussreich sein wird zu beobachten, welche Konsequenzen Oslo aus den Anschlägen vom Juli 2011 hinsichtlich ihrer Radikalisierungspräventions-Strategie ziehen wird.

Der norwegische Inlandnachrichtendienst *Politiets sikkerhetstjeneste* (PST) veröffentlicht jedes Jahr einen Bericht zur Gefährdungslage. Nach Einschätzung des PST nimmt die Radikalisierung mit islamistischem Hintergrund in Norwegen zu und findet zunehmend in der Öffentlichkeit und in den sozialen Medien statt.<sup>75</sup> In Norwegen wohnhafte Individuen würden aktiv Personen rekrutieren und diese in Krisen- und Konfliktgebiete vermitteln. Das Bedrohungsbild sei durch eine zunehmende Ungewissheit über den künftigen Verlauf der Entwicklungen charakterisiert.<sup>76</sup>

Ende 2010, noch vor den Anschlägen von Oslo und Utøya, stellte die Regierung der Öffentlichkeit eine Radikalisierungspräventions-Strategie unter dem Titel «Aktionsplan zur Vorbeugung von Radikalisierung und gewaltbareitem Extremismus» vor.<sup>77</sup> Verglichen mit anderen europäischen Ländern wie z. B. Deutschland legte die norwegische Politik damit eine bemerkenswerte Handlungsbereitschaft an den Tag. Aber auch in Norwegen verlief die Entwicklung des Aktionsplans reaktiv. In den vergangenen fünf Jahren wurden verschiedene Anschlagpläne aufgedeckt. Auch die skandinavischen Nachbarländer verzeichneten Probleme mit radikalisierten Individuen. Im Juli 2010 wurden drei in Norwegen wohnhafte Personen nach einjähriger Observation verhaftet, sie wurden verdächtigt, einen Terroranschlag in Europa zu planen.

75 Norwegian Police Security Service. *Annual Threat Assessment 2011*. Vgl. [http://www.pst.politiet.no/Filer/utgivelser/trusselvurderinger%20engelsk/Unclassified\\_threat\\_assessment\\_2011.pdf](http://www.pst.politiet.no/Filer/utgivelser/trusselvurderinger%20engelsk/Unclassified_threat_assessment_2011.pdf), S. 4.

76 Ebd., S. 4; Norwegian Ministry of Justice and the Police, *Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism*, S. 2.

77 Norwegian Ministry of Justice and the Police. *Collective security – a shared responsibility. Action plan to prevent radicalization and violent extremism*. Oslo: Norwegian Ministry of Justice and Police, 2011, S. 4. Vgl. [http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Radikalisering\\_engelsk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Radikalisering_engelsk.pdf).

Die Verhafteten hatten bereits begonnen, Sprengstoff zu produzieren.<sup>78</sup> Ebenfalls 2010 verhaftete der PST zwei Männer mit norwegischer Aufenthaltserlaubnis, welche Anschläge in Norwegen und Dänemark geplant hatten.<sup>79</sup>

Im Winter 2008 fanden in Oslo gewalttätige Demonstrationen statt. Sie standen im Zusammenhang mit der israelischen Operation «gegossenes Blei» in Gaza. Die meisten Demonstranten hatten einen Migrationshintergrund und waren muslimisch-arabischen Ursprungs. Bemerkenswerterweise verzögerte die norwegische Regierung die Publikation ihrer Radikalisierungspräventions-Strategie absichtlich, um sie von den Unruhen zu entkoppeln. Das Ziel der norwegischen Regierung war es, den Aktionsplan in einer ruhigen Atmosphäre zu präsentieren, um eine Entdramatisierung des Inhalts und eine sachliche Diskussion zu ermöglichen.

### *Aufgabenbereich der Präventionsstrategie*

Der norwegische Aktionsplan definiert Radikalisierung als einen Prozess, durch welchen eine Person Gewalt zunehmend als legitimes Mittel

«Norwegen definiert die Bedrohung durch radikalisierte, jihadistische Täter als Strafverfolgungsproblem, welches mit strafrechtlichen Mitteln bekämpft werden soll.»

zur Erreichung politischer Ziele akzeptiert.<sup>80</sup> In einem verwandten Sinne wird Extremismus

als «die Einstellung einer Person gegenüber der Anwendung von Gewalt» definiert.<sup>81</sup> Der norwegische Ansatz vermeidet mit dieser Begriffsdefinition jegliche Zweifel über das Ziel: die Prävention von Gewalt-

78 Shane, Scott/Schmitt, Eric. Norway Announces Three Arrests in Terrorist Plot. In: *The New York Times*, 8. Juli 2010.

79 Associated Press. Norway: Admission in Bomb Plot Against A Danish Newspaper. In: *The New York Times*, 14. Juli 2011.

80 Norwegian Police Security Service, *Annual Threat Assessment 2011*, S. 4; Norwegian Ministry of Justice and the Police, *Collective security – a shared responsibility*, S. 7.

81 Edb., S. 7.

taten. Der Schwerpunkt wird eng auf gewaltbereite Täter gelegt, die breitere Frage von religiösem, konkret islamistischem Fundamentalismus wird im Rahmen dieser Terrorismusabwehr-Strategie nicht behandelt. Norwegen definiert die Bedrohung durch radikalisierte, jihadistische Täter auch als Strafverfolgungsproblem, welches daher mit den herkömmlichen Mitteln des Strafrechts bekämpft werden soll.<sup>82</sup> Die Prävention jihadistischer Radikalisierung wird damit als Massnahme zur Kriminalitätsprävention konzeptualisiert. Jihadistische Extremisten werden nicht als gefährliche Feinde der norwegischen Zivilisation dargestellt, sondern lediglich als fehlgeleitete Kriminelle. Dieser Ansatz führt zu einer bewussten Entglorifizierung des terroristischen Akts. Das norwegische Vorgehen steht damit in einem starken Kontrast zu jenem Grossbritanniens.

### *Getroffene Massnahmen im Rahmen der Präventionsstrategie*

Der Aktionsplan umfasst vier Arbeitsbereiche und eine Liste von dreissig Massnahmen, welche gewaltbereite Radikalisierung und Gewaltextremismus verhindern helfen sollen. Die vier Arbeitsbereiche sind: verbesserte Unterstützung für verletzte und gefährdete Personen, verbesserte Kooperation zwischen Behörden, verstärkter Dialog sowie Forschung und Information.<sup>83</sup> Vier der dreissig Massnahmen, aus jedem Arbeitsbereich eine, sind besonders erwähnenswert:

1) Arbeitsbereich «verbesserte Unterstützung für verletzte und gefährdete Personen»: Der Aktionsplan sieht eine Weiterentwicklung und Verbesserung des Konzepts der präventiven Gespräche vor.<sup>84</sup> Diese Strategie wurde 2003 vom PST in Zusammenarbeit mit der Polizei im Kontext von Neonazi-Aussteigerprogrammen eingeführt.<sup>85</sup> Mitglieder der rassistischen und gewaltbereiten Neonazi-Organisation *Vigrid* wurden

82 Ebd., S. 8.

83 Ebd., S. 6.

84 Massnahme 25 des Aktionsplans, Ebd., S. 33.

85 Bjørge, Tore/Van Donselaar, Jaap/Grunenberg, Sara. Exit from right-wing extremist groups: lessons from disengagement programmes in Norway, Sweden and Germany. In: Bjørge, Tore/Horgan, John (Hrsg.). *Leaving Terrorism Behind: Individual and collective disengagement*. Abingdon: Routledge, 2009, S. 135–151.

damals zu Gesprächen mit der Polizei eingeladen. Bei Minderjährigen wurden auch die Eltern angegangen. In diesen Gesprächen wurde den Betroffenen gegenüber Besorgnis signalisiert, zudem wurden die Konsequenzen möglicher Gesetzesübertretungen thematisiert und Lösungswege diskutiert.<sup>86</sup> Generell weist die Polizei in solchen Treffen einerseits auf die Konsequenzen einer Straftat für die betroffene Person hin, andererseits wird auch darauf aufmerksam gemacht, dass die Polizei die Aktivitäten der betroffenen Person im Visier hat.<sup>87</sup>

2) Arbeitsbereich «verbesserte Kooperation zwischen Behörden»: In mehr als 300 Gemeinden in Norwegen existieren sogenannte Polizeiräte und Organe zur Koordination lokaler Kriminalitätspräventions-Massnahmen (SLT). Polizeiräte vereinigen die lokalen Behörden und die Polizei. Die SLT sind Körperschaften, welche lokale Kriminalitätspräventions-Massnahmen koordinieren. In Letzteren sind Behörden, Standesorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten. Der Aktionsplan sieht vor, dass diese lokal stark verankerten Polizeiräte und die SLT mit der Umsetzung der Radikalisierungspräventions-Massnahmen mandatiert werden.<sup>88</sup> Die Radikalisierungsprävention wird damit, wie andere Kriminalitätspräventions-Massnahmen, in bestehende lokale Strukturen eingebunden. Bis dato hatte der norwegische Inlandnachrichtendienst (PST) keine formelle, ständige Vertretung in diesen lokalen Körperschaften. Der Aktionsplan schreibt aber vor, dass bei Radikalisierungsproblemen die lokalen Polizeibehörden künftig den PST beizuziehen hätten.<sup>89</sup>

3) Arbeitsbereich «verstärkter Dialog»: Im Kontext der Notwendigkeit eines verstärkten Dialogs hat die norwegische Regierung be-

86 Bartlett, Birdwell und King zeigen in ihrer Untersuchung über Radikalisierung in Grossbritannien allerdings, dass auch diese Massnahme kein Allzweckmittel ist. In gewissen Kreisen hätten solche Einladungen zu einem präventiven Gespräch schon bald als Auszeichnung gegolten. Vgl. Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 33.

87 Für eine detaillierte Beschreibung des Ablaufs eines solchen Gesprächs siehe Bjørge, Tore/Carlsson, Yngve. *Early Intervention with Violent and Racist Youth Groups*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2005, S. 95–97.

88 Massnahme 12 des Aktionsplans, Norwegian Ministry of Justice and the Police, *Collective security – a shared responsibility*, S. 29.

89 Ebd., S. 30.

schlossen, ein Pilotprojekt an der Universität Oslo zu fördern. Führungsfiguren mit Migrationshintergrund aus verschiedenen religiösen Gemeinschaften werden Kurse angeboten, welche diese Personen mit den norwegischen Gegebenheiten vertraut machen sollen. Dazu gehören Themen wie Religionsfreiheit, Wertvorstellungen und die norwegische Gesetzeslage.<sup>90</sup>

4) Arbeitsbereich «Forschung und Information»: Der Aktionsplan identifiziert eine wissensbasierte Vorgehensweise als Grundlage für eine effektive und effiziente Gewaltprävention. Verschiedene Ministerien (Justiz- und Polizeiministerium, Aussenministerium, Verteidigungsministerium, Ministerium für Kultur und Bildung) wurden mandatiert, auf bereits bestehenden Forschungsprojekten aufbauend die Ursachen- und Grundlagenforschung voranzutreiben. Zu diesem Zweck wird eine Forschungsgruppe gebildet, welche das vorhandene Wissen und zukünftige Forschungstätigkeiten bündeln soll.<sup>91</sup>

Neben Polizei, PST, Gefängnisverwaltung und den Immigrationsbehörden bezieht der Aktionsplan auch eine Reihe von anderen Sektoren mit ein: die lokalen Verwaltungen, den Bildungssektor, die Sozialbehörden, zivilgesellschaftliche Organisationen, den Gesundheitssektor sowie die Aussenpolitik. Damit verfolgt Norwegen einen ganzheitlichen, interministeriellen Ansatz. Aufgrund der kurzen Laufzeit der norwegischen Präventionsstrategie lässt sich die Wirksamkeit allerdings noch nicht abschliessend beurteilen. Die jüngsten Anschläge in Norwegen zeigten jedoch auf, dass auch die Implementierung einer Präventionsstrategie keine absolute Sicherheit gewährleisten kann. Aufschlussreich dürfte sein, welche Lehren die norwegischen Behörden aus den Anschlägen vom Juli 2011 hinsichtlich ihrer Radikalisierungspräventions-Strategie ziehen und welche Anpassungen sie vornehmen werden.

**«Norwegen verfolgt einen ganzheitlichen, interministeriellen Ansatz.»**

90 Ebd., S. 31.

91 Ebd., S. 27.

### *Die Frage der Zulässigkeit der Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Individuen und Gruppierungen*

Die norwegischen Behörden pflegen eine enge Zusammenarbeit mit religiösen Gruppierungen. Wie wichtig ein solches Vertrauensverhältnis ist, hat sich während der Karikaturen-Kontroverse in Dänemark gezeigt. Während eine Delegation dänischer Imame im Nahen Osten unterwegs war, um die Karikaturen und Dänemark zu kritisieren, weilte eine ähnliche norwegische Delegation mit dem Ziel im Ausland, Entscheidungsträgern im Nahen Osten zu vermitteln, dass die Beziehungen zwischen Norwegen und den Muslimen gut seien.<sup>92</sup> In Norwegen stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer Zusammenarbeit mit fundamentalistischen Organisationen nicht in der gleichen Dringlichkeit wie in Grossbritannien. Da der Aktionsplan lediglich gewaltbereiten Extremismus zum Thema hat, steht eine fallbasierte Zusammenarbeit der Polizei mit fundamentalistischen Organisationen auch nicht im Widerspruch zu den gesetzten Zielen.

### 2.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Basierend auf den beiden Fallbeispielen sowie auf dem Studium der Situation in weiteren europäischen Ländern lässt sich konstatieren, dass Radikalisierungspräventions-Massnahmen in Europa tendenziell breiter, gezielter und lokaler werden. Breiter, indem zunehmend alle Spielarten der gewaltbereiten Radikalisierung erfasst werden, ungeachtet des ideologischen Hintergrunds. Gezielter, indem unter dem Titel der Terrorabwehr nur gewaltbereite Extremisten angesprochen werden und breitere Integrationsmassnahmen zumindest rhetorisch davon entkoppelt werden. Lokaler, indem sich die Einsicht durchsetzt, dass detailliertes lokales Wissen über die «Radikalisierungslandschaft» für eine erfolgreiche Prävention unabdingbar ist und die Umsetzung der Massnahmen darum in lokale Hände zu legen ist.

Vier Schlussfolgerungen lassen sich aus den beiden Fallbeispielen ziehen: *Erstens* müssen Massnahmen, die auf fundamentalistische reli-

92 Norwegian delegates apologize for cartoons. In: *The Daily Star*, 17. Februar 2006.

giöse Einstellungen abzielen und damit integrationspolitische Ziele verfolgen, getrennt werden von Terrorabwehr-Massnahmen, die gewaltbereiten jihadistischen Islamismus bekämpfen. Konzeptuelle Klarheit über das eigentliche Ziel von Präventionsmassnahmen ist unabdingbar.<sup>93</sup> Auf europäischer Ebene geht der Trend klar in Richtung einer – zumindest rhetorischen – Entkopplung von Integrationsmassnahmen und Terrorabwehr.<sup>94</sup> Für eine solche Entflechtung sprechen zuvorderst die negativen Konsequenzen einer Vermischung, die am Beispiel Grossbritanniens klar erkennbar sind.<sup>95</sup> Die Wahrnehmung einer Vermischung bewirkt

«Konzeptuelle Klarheit über das eigentliche Ziel von Präventionsmassnahmen ist unabdingbar.»

eine Stigmatisierung der muslimischen Bevölkerung und birgt die Gefahr, dem Aspekt der Religion zu grosses Gewicht zu schenken.<sup>96</sup> Am Beispiel Grossbritanniens kann beobachtet werden, dass eine ständige Betonung des religiösen Aspekts zu einer Art «Fremdislamisierung» führt.<sup>97</sup> Die religiöse Identität beginnt andere Identitäten zu verdrängen, weil Medien und Behörden diesen Aspekt bei muslimischen Personen häufig übermässig hervorheben.<sup>98</sup> Es ist für Behörden aus diesem Grund von grösster Wichtigkeit, muslimische Individuen in erster Linie als Bürger und Einwohner des Landes und erst in zweiter Linie

93 Vidino, Lorenzo. *Countering Radicalization in America: Lessons from Europe*. Washington: United States Institute of Peace, 2010, S. 4.

94 Siehe dazu auch Abbildung 1 sowie Richards, Anthony, *The problem with 'radicalization': the remit of 'Prevent' and the need to refocus on terrorism in the UK*, S. 152 und S. 149.

95 Ebd., S. 143.

96 Coolsaet, Rik/Struye de Swielande, Tanguy. Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation. In: Coolsaet, Rik. (Hrsg.) *Jibadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Burlington: Ashgate, 2008, S. 155–181, hier S. 155

97 Behloul, Samuel. Feindbild oder Feind? Muslimisch geprägte Migranten im Spannungsfeld zwischen Fremdislamisierung und religiös-kultureller Selbstbehauptung. In: *lamed. Zeitschrift Stiftung Zürcher Lehrhaus* Nr. 4 (2008), S. 17–20.

98 Coolsaet, Rik/Struye de Swielande, Tanguy, *Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation*, S. 156; Briggs, *Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom*, S. 981; Vgl. auch mit Problematik in England: House of Commons Communities and Local Government Committee, *Preventing Violent Extremism – Sixth Report of Session 2009–10*, Rz. 43; Murshed/Pavan, *Identität und Radikalisierung*, S. 4.

als Muslime zu verstehen. Fundamentalistische religiöse Organisationen, deren Normvorstellungen von denjenigen einer liberalen demokratischen Gesellschaft stark abweichen, stellen möglicherweise eine Herausforderung für den sozialen Frieden dar. Sofern diese Normvorstellungen aber kein unmittelbares Sicherheitsproblem darstellen, sollte diese Problematik nicht unter dem Titel der Terrorabwehr oder der Prävention gewaltbereiter Radikalisierung angegangen werden.

Das Vertrauen der Gesamtbevölkerung und damit auch der muslimischen Gemeinschaften in staatliche Institutionen und Sicherheitsdienste ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Terrorabwehr.<sup>99</sup> Die Aufdeckung intern-autonomer Täter stellt Sicherheitsdienste vor grosse Herausforderungen. Hinweise aus dem Umfeld dieser Personen an Polizei und Nachrichtendienste sind dabei in der Regel das einzige Mittel. Das dazu notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Bevölkerung und Sicherheitsorganen kann nur gewährleistet werden, wenn die Präventionsmassnahmen nicht als stigmatisierend und diskriminierend empfunden werden.

*Zweitens* ist die Wahl der Partner eine zentrale Frage bei allen Radikalisierungspräventions-Bemühungen. Praktische Erfahrungen zeigen, dass nicht-gewaltbereite religiöse Fundamentalisten nützliche Partner sein können, auch wenn ihre Weltanschauung den Prinzipien einer liberalen, offenen Gesellschaft widerspricht.<sup>100</sup> Aus staatspolitischer Sicht stellen sich bei solchen Kooperationen kritische Fragen. De facto arbeiten aber alle europäischen Polizei- und Nachrichtendienste, allerdings in unterschiedlichem Ausmass, mit nicht-gewaltbereiten religiösen Fundamentalisten zusammen. Es ist ein Unterschied zu machen zwischen einer offiziellen Sanktionierung im Sinne einer Ermächtigung (*empowerment*) und einer fallbasierten, «taktischen» Zusammenarbeit. Vieles spricht dafür, auf lokaler Ebene soweit notwendig taktische Partner-

99 Für ein erfolgreiches Beispiel von vertrauensbildenden Massnahmen siehe Mohamed, *Communities defeat terrorism, counterterrorism defeats communities*; Bartlett/Birdwell, *From Suspects to Citizens: Preventing Violent Extremism In A Big Society*, S. 10.

100 Vidino, Lorenzo. Europe's New Security Dilemma. In: *The Washington Quarterly* 32:4 (2009), S. 61–75, hier S. 62. Siehe dazu auch Githens-Mazer, Jonathan. *Beyond Extremism and Ideology: The Unanticipated Constructive Roles played by North African Islamists and Jihadis in Contemporary British Society* (Global Migration and Transnational Politics Working Paper no. 16). Fairfax: George Mason University, 2010.

schaften mit fundamentalistischen Organisationen oder Individuen einzugehen, ohne diesen jedoch Legitimität durch offizielle Anerkennung zu verleihen oder sie als legitime Vertreter der muslimischen Gemeinschaften zu akzeptieren.<sup>101</sup> Die Bereitschaft, mit fundamentalistischen Individuen oder Organisationen in ausgewählten Fällen zusammenzuarbeiten, sollte daher nicht gleichgesetzt werden mit der Ermächtigung solcher Organisationen auf lokaler oder nationaler Ebene.

Die «lautesten» und sichtbarsten Partner, oft gerade religiös-fundamentalistische Gruppierungen, sind gleichzeitig aber nicht zwingend die besten.<sup>102</sup> Dasselbe gilt allerdings auch für «moderate» Gruppierungen. Eine Zusammenarbeit mit diesen gilt als politisch unproblematisch, sie können allerdings genauso wenig repräsentativ sein wie fundamentalistische Gruppierungen.<sup>103</sup> Anstelle mit wenigen grossen Partnern, wie z.B. nationalen Dachverbänden, zusammenzuarbeiten, scheint es für europäische Staaten darum ratsam, sich auf mehrere, lokal verankerte Organisationen abzustützen.<sup>104</sup> Ein solches Vorgehen setzt jedoch präzise Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten voraus. Religiöse Individuen und Organisationen, sowohl moderate als auch fundamentalistische, können wertvolle Beiträge zur Radikalisierungsprävention leisten. Eine Präventionsstrategie sollte sich aber nicht ausschliesslich auf religiöse Verbände abstützen, sondern auch säkulare Organisationen einschliessen.

*Drittens* haben gezielte, individuelle Interventionen als Massnahmen zur Gewaltprävention einen verhältnismässig guten Leistungsausweis, insbesondere verglichen mit breiten, gesamtgesellschaftlichen Massnahmen.<sup>105</sup> Das erwähnte britische *Channel*-Projekt ist ein Beispiel dafür, die norwegische Methode der präventiven Gespräche ein anderes. Gezielte Interventionen sind nicht unumstritten. Die unbeabsichtigten negativen Konsequenzen sind aber unbestreitbar kleiner als bei Massnahmen mit breiterem Zielpublikum. Erfahrungen aus «Gang»- und Neonazi-

101 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 43.

102 Ebd., S. 23.

103 Spalek, Basia/Lambert, Robert. Muslim communities, counter-terrorism and counter-radicalisation: A critically reflective approach to engagement. In: *International Journal of Law, Crime and Justice* 36 (2008), S. 257–270, hier S. 267.

104 Vidino, *Countering Radicalization in America: Lessons from Europe*, S. 6.

105 Siehe dazu Abbildung 2.

Ausstiegsprojekten können dabei wertvolle Grundlagen für konkrete Methoden und Vorgehensweisen liefern.<sup>106</sup>

Die Bedrohung durch radikalisierte, jihadistische Täter stellt *viertens* keine einzigartige, neue Situation dar. Terrorismus und politische Gewalt sind für Europa keine neuartigen Phänomene.

«Gezielte, individuelle Interventionen als Massnahmen zur Gewaltprävention haben einen verhältnismässig guten Leistungsausweis.»

Spätestens seit der Zeit der Roten Armee Fraktion (RAF) und der

*Brigate Rosse* gehört die Terrorismus-Bekämpfung zum Pflichtenheft der europäischen Sicherheitsbehörden. Islamistische Jihadisten in Europa können auch als Angehörige einer gewaltbereiten Subkultur, analog zu Neonazi-Gruppierungen oder «Gangs» betrachtet werden. Aus dieser Optik ist die Bedrohung durch gewaltbereite Junge nicht neu, auch wenn die Bereitschaft, wahllos Zivilisten zu töten, neu zu sein scheint. Auch aus diesem Grund sollten Methoden, die sich in «Gang-» und Neonazi-Exit-Programmen als verhältnismässig effektiv erwiesen haben, auf ihre Wirksamkeit bei jihadistischen Islamisten geprüft werden.<sup>107</sup>

Bei der Radikalisierungsprävention hat in den vergangenen acht Jahren ein Lernprozess stattgefunden. Die obengenannten Schlussfolgerungen kristallisieren sich auf europäischer Ebene langsam als eine Art «pragmatischen Konsens» heraus. Das Feld der De-Radikalisierung und des *Disengagement* steckt im Gegensatz dazu in Europa und Nordamerika noch in den Kinderschuhen.

Die Grundprobleme jeder Präventionsmassnahme sind die Messbarkeit der Intervention und damit die Evaluation der Wirksamkeit und Kosteneffizienz. Jede Radikalisierungspräventions-Strategie bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen der Unberechenbarkeit menschlichen Verhaltens, mangelnder Messbarkeit des Effekts und spezifischer politischer Rahmenbedingungen. Zufälligkeiten spielen eine grosse Rolle in Radikalisierungsprozessen. Es ist unmöglich mit Sicherheit zu pro-

106 Vgl. Rabasa/Pettyjohn/Ghez/Boucek, *Deradicalizing Islamist Extremists*, S. 11.

107 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 15.

agnostizieren, welche Individuen zu welchem Zeitpunkt in ihrem Leben Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele anwenden werden.<sup>108</sup> Radikalisierungsprävention wird deshalb nie eine exakte Wissenschaft sein.

«Das Problem der jihadistischen Radikalisierung und des gewaltbereiten Extremismus kann nicht im eigentlichen Sinne «gelöst» werden»

Das Problem

der jihadistischen Radikalisierung und des gewaltbereiten Extremismus kann aus diesen Gründen nicht im eigentlichen Sinne «gelöst» werden.<sup>109</sup> Nicht jeder Anschlag kann verhindert werden, was die jüngsten Anschläge in Norwegen erneut gezeigt haben. Demokratische Gesellschaften müssen mit dieser Tatsache leben lernen.<sup>110</sup>

Dissens und radikale Ideen sind und waren konstante Begleiter jeder Demokratie. Das Konzept der «Radikalisierung» und der «Radikalisierungsprävention» darf darum nicht dazu führen, dass Radikalität als in jedem Fall negative und zu bekämpfende Eigenschaft betrachtet wird.<sup>111</sup> Der britische Autor Kenan Malik erinnert daran, dass der Begriff «radikal» im muslimischen Kontext vor dreissig Jahren eine andere Bedeutung hatte als heute: Er bezeichnete säkulare muslimische Aktivisten, die gegen britischen Rassismus und den ungebührlichen Einfluss muslimischer religiöser Institutionen vorgingen.<sup>112</sup>

108 Githens-Mazer, Jonathan/Lambert, Robert. Why conventional wisdom on radicalization fails: the persistence of a failed discourse. In: *International Affairs* 86:4 (2010), S. 889–901, hier S. 893.

109 Bartlett/Birdwell/King, *The edge of violence – a radical approach to extremism*, S. 13.

110 Vgl. Leiter, Michael. *The Changing Terrorist Threat And NCTC's Response*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2010.

111 Vgl. dazu auch Sedgwick, Mark. The Concept of Radicalization as a Source of Confusion. In: *Terrorism and Political Violence* 22:4 (2010), S. 479–494.

112 Malik, Kenan. Assimilation's Failure, Terrorism's Rise. In: *The New York Times*, 6. Juli 2011. Siehe dazu auch Coolsaet/Struye de Swielande, *Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation*, S. 156.

### 3 DIE SITUATION IN DER SCHWEIZ

Die Schweiz gehört nach Einschätzung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) zwar zum gesamteuropäischen Gefahrenraum, ist aber nicht spezifisch von terroristischen Akten bedroht: «Es besteht eine Bedrohung für die Schweiz und ihre Interessen, auch wenn keine Hinweise vorliegen, dass Terrorakte mit Beteiligung von in der Schweiz ansässigen Personen geplant oder vorbereitet wurden.»<sup>113</sup> Die Radikalisierungs-Problematik, welche europäische Länder, besonders auch Deutschland, stark beschäftigt, ist in der Schweiz kein Thema öffentlicher Debatten. Ist die Frage für die Schweiz überhaupt relevant?

Eine Dramatisierung der Situation ist nicht angezeigt, denn es scheint in der Schweiz gegenwärtig keine Anzeichen für eine breite, gewaltbereite Radikalisierungsbewegung zu geben.<sup>114</sup> Nach Angaben des NDB befinden sich gegenwärtig auch nur wenige Schweizer Bürger zum Zweck einer Teilnahme an Kampfhandlungen in Konfliktgebieten.<sup>115</sup> Allerdings hat sich in jüngster Zeit ein «Netzwerk» gebildet, das Personen rekrutiert. Diese werden anschliessend in Konfliktgebiete geschickt, um Trainingscamps zu besuchen oder an Kampfhandlungen teilzunehmen.<sup>116</sup> «Auch hierzulande wurden Personen radikalisiert oder rekrutiert», hält der NDB dazu fest.<sup>117</sup> Sollte sich daraus eine eigentliche Jihadisten-Szene nach deutschem Muster bilden, wäre dies ein Anlass zur Sorge.<sup>118</sup> Weiter gibt es für den NDB Hinweise darauf, dass die Schweiz «als Ruhe- und Vorbereitungsraum missbraucht wird».<sup>119</sup>

113 Sicherheit Schweiz, Jahresbericht 2010 des Nachrichtendienstes des Bundes, S. 34. Nachfolgend zitiert als Jahresbericht NDB 2010.

114 Jahresbericht NDB 2010; Berger, Olivier. Tonfall einiger Muslime wird härter. In: *Die Südschweiz*, 14. September 2010; vergleiche dazu auch Gianni, Matteo. *Muslime in der Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, 2010.

115 Jahresbericht NDB 2010, S. 33 sowie Sicherheit Schweiz, Jahresbericht 2009 des Nachrichtendienstes des Bundes, S. 27.

116 Jahresbericht NDB 2010, S. 32.

117 Ebd.

118 Zur Situation in Deutschland: Bundesministerium des Inneren. Verfassungsschutzbericht 2010 (Vorabfassung). 2010, S. 173–184.

119 Jahresbericht NDB 2010, S. 11.

Die Schweiz ist keine «Insel der Glückseligen». Es gibt keinen zwin-  
genden Grund zur Annahme, dass ein Anschlag eines radikalisierten  
Einzeltäters in

der Schweiz  
nicht möglich

«Die Schweiz ist keine «Insel  
der Glückseligen».»

ist. Erfahrungen zeigen, dass hastig zusammengeschusterte Massnah-  
men das Problem eher verschärfen, anstatt es zu lösen. Aus diesen Grün-  
den erscheint es angezeigt, die Entwicklungen europäischer Radika-  
lisierungspräventions-Strategien aufmerksam zu verfolgen und deren  
Relevanz für die Schweiz zu untersuchen.

Die Schweiz hat keine explizite Radikalisierungspräventions-Strate-  
gie nach dem Vorbild Grossbritanniens oder Norwegens. Wie in ande-  
ren europäischen Ländern dürfte die Entwicklung auch in der Schweiz  
reaktiv verlaufen. Radikalisierung ist in der Schweiz gegenwärtig ein  
Problem, welches operativ praktisch ausschliesslich auf polizeilicher und  
nachrichtendienstlicher Ebene behandelt wird. Dem NDB sowie den  
Kantonspolizeien stehen verschiedene, durch die Gesetzeslage einge-  
schränkte Massnahmen zur Verfügung. Das Bundesamt für Migration  
kann z. B. im Falle von Hasspredigern oder Gewaltunterstützern Ein-  
reiseverbote verfügen.<sup>120</sup> Auch werden in der Schweiz präventive Ge-  
spräche praktiziert, allerdings nicht im gleichen Ausmass und nicht mit  
einer vergleichbaren Systematik wie in Norwegen.

Direkte Vergleiche der Situation in der Schweiz mit derjenigen in  
anderen europäischen Ländern sind schwierig. Obwohl es sich beim  
Problem der jihadistischen Radikalisierung um ein europäisches bzw.  
globales Problem handelt, spielen lokale und nationale Faktoren eine  
bedeutende Rolle. Dazu gehören unter anderem die geographische Her-  
kunft der muslimischen Wohnbevölkerung, aussenpolitische Faktoren  
und die Anwesenheit von aus Konfliktgebieten zurückgekehrten jiha-  
distischen Kämpfern. Die Schweizer Aussenpolitik erlaubt weiter im  
Gegensatz zur Aussenpolitik anderer europäischer Staaten in der Re-  
gel keine einfache Instrumentalisierung von Handlungen als Teil des

120 Ein solches Verbot wurde z.B. im Dezember 2009 gegen den deutschen Konvertiten und  
Islamisten Pierre Vogel ausgesprochen. Vgl. Islamist darf nicht predigen. In: *Neue Zürcher  
Zeitung*, 27. Januar 2011.

«Kriegs des Westens gegen den Islam».<sup>121</sup> Ein Beispiel hierfür ist die personell geringe und 2008 eingestellte Beteiligung an der ISAF-Mission in Afghanistan. Allerdings können auch innenpolitische Entscheide wie beispielsweise der Volksentscheid zum Minarettbauverbot potenzielle Angriffsflächen bieten.

Basierend auf den obigen Ausführungen und den beiden Fallbeispielen können folgende Schlussfolgerungen für die Schweiz gezogen werden: Es sollte vermieden werden, die muslimische Wohnbevölkerung pauschal als verdächtig zu betrachten (*suspect community*). Zudem sollten Individuen nicht auf ihre islamische Religionszugehörigkeit reduziert werden. Eine solche Betrachtungsweise ist erstens sachlich nicht gerechtfertigt und führt zweitens zu einer kontraproduktiven Versicherheitlichung (*securitization*) der behördlichen Beziehungen zu muslimischen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie zu einer potenziellen «Fremdislamisierung», d.h. der eigentlichen Schaffung einer nationalen muslimischen Minderheit.<sup>122</sup> Eine differenzierte Betrachtungsweise ist unentbehrlich, es gibt nicht *den* Islam oder *die* Muslime als homogene Gruppe. Die Fragmentierung der islamischen Glaubensgemeinschaft entlang ethno-nationaler Linien und damit das Fehlen eines einheitlich auftretenden Dachverbands in der Schweiz sind eine Tatsache, die es zu akzeptieren gilt.<sup>123</sup> Das Drängen auf eine einheitliche Struktur nach kirchlichem Vorbild könnte sich als kontraproduktiv erweisen. Das Beispiel Grossbritanniens zeigt, dass ein solches Vorgehen das Risiko birgt, nicht-repräsentativen und fundamentalistischen Individuen und Organisationen übermässiges Gewicht zu verleihen.

Sollen Präventionsmassnahmen erfolgreich sein, ist eine präzise Kenntnis der lokalen Situation unabdingbar. Sowohl Exponenten moderater als auch fundamentalistischer religiöser Gemeinschaften kön-

121 Von Februar 2004 bis März 2008 befanden sich jeweils zwei bis vier Schweizer Staboffiziere in der *International Security and Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Vgl. Schweizer Armee zieht Offiziere aus Afghanistan zurück. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. November 2007.

122 Ettinger, Patrick/Imhof, Kurt. *Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz*. Zürich: Universität Zürich, 2011 sowie Behloul, Samuel. *Reaktionen der bosnischen und albanischen Muslime in der Schweiz auf den Islam-Diskurs*. Luzern: Universität Luzern, 2010, S. 3.

123 Vgl. Behloul, *Reaktionen der bosnischen und albanischen Muslime in der Schweiz auf den Islam-Diskurs*, S. 10–12.

nen für Behörden wertvolle Partner sein; dies setzt aber voraus, dass die relevanten Ansprechpartner bekannt sind und ein Vertrauensverhältnis besteht.<sup>124</sup> Die norwegische Entscheidung, die Implementierung der Massnahmen in die Hände der lokalen Behörden – mit Unterstützung durch den Inlandnachrichtendienst PST – zu legen, ist dahingehend richtungsweisend. Sollte die Problematik in der Schweiz akut werden, wäre auch eine Einführung präventiver Gespräche nach norwegischem Vorbild zu prüfen.

Um eine sachliche und produktive Debatte über die Problematik der jihadistischen Radikalisierung überhaupt zu ermöglichen, sollten Integrations-

Sicherheitsfragen getrennt werden.<sup>125</sup> Für

**«Integrationsfragen sollten  
getrennt von Sicherheitsthemen  
diskutiert werden.»**

April 2007 war

ein nationales Forum mit Vertretern von muslimischen Organisationen geplant. Dieses hätte sich sowohl Sicherheits- als auch Integrationsfragen widmen sollen. Die Einschränkung auf diese zwei Themen und die Vermischung von Religionsfragen mit der Sicherheitsthematik wurde vonseiten der muslimischen Verbände scharf kritisiert. Das Forum wurde schliesslich nicht durchgeführt.<sup>126</sup> Die Kontroverse um dieses «Islam-Forum» illustriert anschaulich die Folgen einer Vermischung von Integrations-, Sicherheits- und Religionsfragen. Ungeachtet der Frage, ob es inhaltlich angezeigt gewesen wäre, beide Themen an der gleichen Veranstaltung miteinander zu besprechen, zeigt die negative Reaktion, dass es sich dabei um keinen zielführenden Weg handelt.

Vieles spricht dafür, die Problematik der Radikalisierung in der Schweiz weiterhin als primär polizeiliches und nachrichtendienstliches Thema zu behandeln. Eine nationale Radikalisierungspräventions-Strategie nach norwegischem Vorbild zum jetzigen Zeitpunkt birgt das Risiko, im politischen Diskurs instrumentalisiert zu werden und damit

124 Ebd., S. 12.

125 Für eine Untersuchung dieser Frage im deutschen Kontext siehe Steinberg, Guido. *In Al-Qaeda's Sights: Germany Needs an Anti-Terrorism Strategy*. Körber Policy Paper No. 9, 2010, S. 23–29.

126 Bühler, Stefan. Der einflussreichste Muslim. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Mai 2007.

mehr Schaden als Nutzen anzurichten. Ein verstärkter Expertendialog sowie die Sensibilisierung von Schlüsselpersonen auf die Radikalisierungsproblematik sind aber wünschenswert. Der allgemeine Kenntnisstand über die Situation in der Schweiz in Bezug auf gewaltbereite Radikalisierung ist weiterhin unbefriedigend. Es existieren nur wenige fundierte Forschungsbeiträge, wobei sich diese meist nur am Rande mit Radikalisierungsfragen beschäftigen.<sup>127</sup> Mehr Informationen, beispielsweise über die Situation in Strafanstalten, wären für eine faktenbasierte Diskussion vonnöten.

Es ist unmöglich vorherzusagen, wie sich die Radikalisierungsproblematik in Zukunft in Europa und in der Schweiz entwickeln wird. Mit grosser Wahrscheinlichkeit werden die deutlichen nationalen Unterschiede bezüglich der Gefährdungssituation bestehen bleiben. Die gegenwärtige Situation in der Schweiz rechtfertigt keine drastischen Massnahmen. Die Schweiz sollte aber weiterhin sowohl die Gefährdungslage als auch die angewandten Präventionsstrategien im europäischen Ausland beobachten.

127 Ein Beispiel dafür ist das Nationale Forschungsprogramm NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft» ([www.nfp58.ch](http://www.nfp58.ch)).

# RESILIENZ UND VERWUNDBARKEIT IN DER SCHWEIZ: DIE UNWETTER-KATASTROPHE VON 2005

von Corinne Bara

*Im August 2005 wurde die Schweiz vom wirtschaftlich schadenreichsten Naturereignis der letzten 100 Jahre heimgesucht: Das Hochwasser in weiten Teilen der Alpennordseite forderte sechs Tote und verursachte Schäden im Umfang von drei Milliarden Schweizer Franken. Der vorliegende Artikel analysiert die gesellschaftliche Bewältigung der materiellen Schäden, die durch das Hochwasser entstanden sind, und wendet dabei einen an Resilienz und sozialer Verwundbarkeit orientierten Ansatz an. Die Begriffe Resilienz und Verwundbarkeit haben in den vergangenen drei Jahrzehnten sowohl in der Katastrophenforschung als auch in der nationalen Sicherheitspolitik vieler Länder an Bedeutung gewonnen und können massgeblich zum Verständnis gesellschaftlicher Krisen- und Katastrophenbewältigungsprozesse beitragen.*

## EINLEITUNG

Im August 2005 ging sintflutartiger Regen in weiten Gebieten der Alpennordseite nieder. In der Schweiz traten Bäche, Flüsse und Seen über die Ufer und setzten ganze Dörfer und Stadtteile unter Wasser. Erdbeben und Murgänge verschütteten Wohnhäuser, Geschäfte, Strassen, Eisenbahnlinien und weitere wichtige Infrastrukturen. Das Hochwasser forderte sechs Todesopfer. Betroffen war der gesamte Alpennordhang, am stärksten aber traf es die Kantone Bern, Luzern, Uri, Obwalden und Nidwalden. Mit Gesamtschäden von rund drei Milliarden Franken ist das Hochwasser vom August 2005 das schadenreichste Hochwasser in der Schweiz in den vergangenen 100 Jahren.<sup>1</sup> Dank verschiedener öffentlicher und privater Solidaritätssysteme konnten die materiellen Fol-

1 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). *Synthesebericht zur Ereignisanalyse: Hochwasser 2005 in der Schweiz*. Bern, 2008; Bezzola, Gian Reto/Hegg, Christoph (Hrsg.). *Ereignisanalyse Hochwasser 2005 – Teil 1: Prozesse, Schäden und erste Einordnungen*. Bern: Bundesamt für Umwelt (BAFU), 2007.

gen dieses Ereignisses von den meisten Betroffenen gut bewältigt werden. Trotzdem waren mehrere Hundert Individuen, Haushalte, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und finanzschwache Gemeinden auf Spenden angewiesen, um die Restkosten der Unwetterschäden zu begleichen.<sup>2</sup>

Als Konzepte zum Verständnis der Krisen- und Katastrophenbewältigung haben die zwei Begriffe Resilienz (Widerstands- und Regenerationsfähigkeit) und Verwundbarkeit (auch Vulnerabilität) in den vergangenen drei Jahrzehnten sowohl in der Katastrophen-

**«Resilienz ist die Fähigkeit einer Gesellschaft, eine Krise rasch zu bewältigen und die Funktions- und Handlungsfähigkeit schnellstmöglich wiederherzustellen.»**

forschung als auch in der nationalen Sicherheitspolitik an Bedeutung gewonnen. Unter Resilienz versteht man die Fähigkeit einer Gesellschaft, eine Katastrophe oder Krise rasch zu bewältigen und die Funktions- und Handlungsfähigkeit schnellstmöglich wiederherzustellen. Kern des Resilienz-Gedankens ist die Einsicht, dass es angesichts der Vielfalt, der Komplexität und der Unvorhersehbarkeit moderner Risiken unmöglich ist, sich gegen alle denkbaren Ereignisse zu wappnen und umfassende Sicherheit zu gewährleisten. Deshalb ist die Fähigkeit zur flexiblen Katastrophenbewältigung ins Zentrum gerückt.<sup>3</sup> Der Begriff der sozialen Verwundbarkeit richtet den Fokus dagegen auf die gesellschaftlichen Bedingungen und Prozesse, welche die tatsächlichen Auswirkungen eines Ereignisses massgeblich beeinflussen. Im Gegensatz zur Naturgefahrenforschung, bei der das Auftreten und die Intensität physischer Phänomene (Hochwasser, Stürme etc.) im Zentrum stehen, ist die Analyse der eigentlichen Gefahr in der sozialwissenschaftlichen Verwundbarkeitsforschung zweitrangig. Zentral ist die Erkenntnis, dass soziale Ungleichheiten, die unabhängig von Naturereignissen existieren,

forschung als auch in der nationalen Sicherheitspolitik an Bedeutung gewonnen. Unter Resilienz versteht man die Fähigkeit einer Gesellschaft, eine Katastrophe oder Krise rasch zu bewältigen und die Funktions- und Handlungsfähigkeit schnellstmöglich wiederherzustellen. Kern des Resilienz-Gedankens ist die Einsicht, dass es angesichts der Vielfalt, der Komplexität und der Unvorhersehbarkeit moderner Risiken unmöglich ist, sich gegen alle denkbaren Ereignisse zu wappnen und umfassende Sicherheit zu gewährleisten. Deshalb ist die Fähigkeit zur flexiblen Katastrophenbewältigung ins Zentrum gerückt.<sup>3</sup> Der Begriff der sozialen Verwundbarkeit richtet den Fokus dagegen auf die gesellschaftlichen Bedingungen und Prozesse, welche die tatsächlichen Auswirkungen eines Ereignisses massgeblich beeinflussen. Im Gegensatz zur Naturgefahrenforschung, bei der das Auftreten und die Intensität physischer Phänomene (Hochwasser, Stürme etc.) im Zentrum stehen, ist die Analyse der eigentlichen Gefahr in der sozialwissenschaftlichen Verwundbarkeitsforschung zweitrangig. Zentral ist die Erkenntnis, dass soziale Ungleichheiten, die unabhängig von Naturereignissen existieren,

2 Labhardt, Grégoire. Abschluss der Unwetterhilfe 2005. In: Graf, Senta/Baud-Lavigne, Catherine (Hrsg.). *Jahresbericht 2007*. Genf: Glückskette, 2007, S. 18f.

3 Resilienz: Konzept zur Krisen- und Katastrophenbewältigung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 60. Zürich: Center for Security Studies (CSS), September 2009. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

ein Naturereignis für gewisse Individuen und Gruppen erst zu einer eigentlichen (Sozial)-Katastrophe machen.<sup>4</sup>

Der vorliegende Artikel richtet das analytische Augenmerk auf die Bewältigung von Naturkatastrophen in der Schweiz. Er zeigt im ersten Kapitel auf, wie die Begriffe der gesellschaftlichen Resilienz und der sozialen Verwundbarkeit zum Verständnis der Katastrophenbewältigung beitragen. Anhand der nachfolgenden Fallstudie zum Hochwasser von 2005 in der Schweiz demonstriert der Artikel die sicherheitspolitische Relevanz von gesellschaftlichen Systemelementen, die zur erfolgreichen Bewältigung von Naturereignissen beitragen, traditionell jedoch nicht in den sicherheitspolitischen Zuständigkeitsbereich gehören. Das letzte Kapitel zieht Bilanz aus den Lehren, die sich aus den Erfahrungen der Schweiz sowohl für die Katastrophenforschung als auch für die Sicherheitspolitik ergeben. Im gesamten Artikel wird ausschliesslich die gesellschaftliche Bewältigung von materiellen Schäden von Naturkatastrophen behandelt, da sich Naturkatastrophen in der Schweiz zunehmend durch eine (glücklicherweise) meist geringe Zahl von Todesopfern auszeichnen, während die wirtschaftlichen Schäden gleichzeitig häufig massiv ausfallen.<sup>5</sup>

## 1 GESELLSCHAFTLICHE RESILIENZ UND SOZIALE VERWUNDBARKEIT

Die Begriffe Resilienz und Verwundbarkeit verdanken ihre Popularität einem Paradigmenwechsel in der Katastrophenforschung, der in den 1970er-Jahren einen Wandel von der fast ausschliesslich naturwissenschaftlichen Gefahrenanalyse hin zu einer vermehrt sozialwissenschaft-

- 4 Bohle, Hans-Georg/Glade, Thomas. Vulnerabilitätskonzepte in Sozial- und Naturwissenschaften. In: Felgentreff, Carsten/Glade, Thomas (Hrsg.). *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*. Berlin: Spektrum Akademischer Verlag, 2008, S. 99-119.
- 5 Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). *EM-DAT: The International Disaster Database*. <http://www.emdat.be/>. Weitere Konsequenzen von Naturkatastrophen, die hier nicht behandelt werden, sind z. B.: Personenschäden (Todesopfer, Verletzte), Beschädigung und Ausfall von kritischen Infrastrukturen, Schäden an der natürlichen Umwelt sowie immaterielle Schäden (Trauer, Beeinträchtigungen der physischen und psychischen Gesundheit). Zudem interessiert in diesem Artikel in erster Linie die Frage, wie Individuen und Gemeinschaften die finanziellen Konsequenzen eines Ereignisses bewältigen. Die makroökonomischen Auswirkungen von Katastrophen werden nicht behandelt.

lichen Beschäftigung mit den gesellschaftlichen Prozessen im Zusammenhang mit Katastrophen natürlichen und anthropogenen Ursprungs einleitete. Das folgende Kapitel gibt einen einführenden Überblick über die beiden Konzepte und diskutiert deren Beitrag zum Verständnis der Krisen- und Katastrophenbewältigung.

## 1.1 RESILIENZ UND BEWÄLTIGUNG VON NATURKATASTROPHEN

Ganz allgemein bezeichnet Resilienz die Fähigkeit, nach einer Katastrophe rasch wieder «auf die Beine zu kommen». Im deutschen Sprachgebrauch wird dafür oft das Bild des Stehaufmännchens verwendet, das sich aus jeder beliebigen Lage wieder aufrichtet. Resilienz wird in den verschiedenen akademischen Disziplinen unterschiedlich definiert. Eine im Katastrophenschutz häufig verwendete Definition umschreibt Resilienz als ein Zusammenspiel von Widerstands- und Anpassungsfähigkeit: «*Resilience: The capacity of a system, community, or society potentially exposed to hazards to adapt, by resisting or changing, in order to reach and maintain an acceptable level of functioning and structure.*»<sup>6</sup>

Ursprünglich wurde das Konzept der Resilienz primär in den Sachgebieten Ökologie, Psychologie und in den Ingenieurwissenschaften verwendet.<sup>7</sup> Für die Katastrophenforschung lieferte insbesondere die Forschung des Ökologen Crawford S. Holling über Resilienz und die Stabilität von Ökosystemen sowie seine Vorstellung eines Systems, das trotz dramatischer Veränderungen fortbesteht, eine bestechende Metapher dafür, wie Gemeinschaften auf Krisen reagieren und sich von ihnen erholen.<sup>8</sup> Der Begriff der Resilienz wird sowohl für technische Systeme

6 United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR). *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*. Geneva, 2004, S. 16f.

7 Gaillard, Jean-Christophe. Vulnerability, capacity and resilience: Perspectives for climate and development policy. In: *Journal of International Development* 22 (2010), Nr. 2, S. 218–232; Manyena, Siambabala B. The concept of resilience revisited. In: *Disasters* 30 (2006), Nr. 4, S. 434–450.

8 Holling, Crawford S. Resilience and Stability of Ecological Systems. In: *Annual Review of Ecology and Systematics* 4 (1973), S. 1–23; Norris, Fran H./Stevens, Susan P./Pfefferbaum, Betty/Wyche, Karen F./Pfefferbaum, Rose L. Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. In: *American Journal of Community Psychology* 41 (2008), Nr. 1–2, S. 127–150.

und kritische Infrastrukturen als auch für Gesellschaften benutzt. In diesem Artikel steht die gesellschaftliche Resilienz im Zentrum, wobei eine Gesellschaft im Katastrophenschutz in einem räumlichen Sinn als Gruppe von Menschen verstanden wird, die in der gleichen Gegend lebt und so ähnlichen Risiken ausgesetzt ist.<sup>9</sup>

Angesichts der Popularität des Resilienz-Begriffs in der Wissenschaft und seiner zunehmenden Verwendung in der nationalen Sicherheitspolitik vieler Länder stellt sich die Frage, welchen Mehrwert das Konzept für das Verständnis der gesellschaftlichen Krisen- und Katastrophenbewältigung bietet. Im Kern bedeutet der Resilienz-Ansatz einen Perspektivenwechsel, der das Augenmerk weg von der Gefahr bzw. dem Naturereignis hin zur Gesellschaft und zu deren Bewältigungsstrategien richtet. Am Anfang dieser Entwicklung steht die Erkenntnis, dass die umfassende Gewährleistung von Sicherheit in einer komplexen und vernetzten Gesellschaft nicht möglich ist. Im Zentrum steht deshalb nicht mehr die Absicherung gegen alle möglichen Risiken, sondern die Förderung der generellen Widerstandsfähigkeit für den Fall, dass ein Ereignis «trotz allem» eintreten sollte.<sup>10</sup>

Der aktuelle Trend sowohl in der Forschung als auch in der Politik geht in Richtung Operationalisieren und Quantifizieren von Resilienz. Bedingung dafür ist allerdings ein besseres Verständnis der Eigenschaften, die die Wi-

derstands- und Anpassungs-fähigkeit einer Gesellschaft stärken. In der Literatur zur

«Beim Resilienz-Ansatz steht nicht die Absicherung gegen alle möglichen Risiken, sondern die Förderung der Widerstandsfähigkeit im Zentrum.»

gesellschaftlichen Resilienz wurden bereits verschiedene solcher Faktoren identifiziert. Dazu gehören Wohlstand, Versicherungsschutz und andere finanzielle Unterstützungssysteme, soziale Netzwerke, gemeinschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung sowie ein gemeinsa-

9 Twigg, John. *Characteristics of a disaster-resilient community: A guidance note*. Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group (DFID), 2007.

10 Resilienz, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 60.

mes Verständnis von relevanten Risiken auf lokaler Ebene.<sup>11</sup> Der *World Disasters Report 2004* der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung ordnet die Bestimmungsgrössen von Resilienz den folgenden Gruppen zu: natürliches Kapital (Wasser, Land, Wälder, Mineralien), finanzielles Vermögen (Rücklagen, Einkommen, Kredite), menschliches Kapital (Wissen, Fähigkeiten, Gesundheit etc.), soziales Kapital (Gegenseitigkeit, Zugehörigkeit, Vertrauen) und physisches Kapital (Obdach, Gebäude, lebensnotwendige Infrastrukturen etc.).<sup>12</sup>

Andere Autoren erachten die Fähigkeit zur Antizipation von Risiken, Vertrauen und partnerschaftliches Denken innerhalb der Gemeinschaft und vor allem zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und den lokalen Gemeinwesen, Stärke und Flexibilität, Risikoausgleich und Führungsstärke als zentral.<sup>13</sup> In vielen Definitionen von Resilienz ist weiter die Anpassungsfähigkeit als zentrales Element enthalten. Zudem unterscheidet sich ein resilientes System insbesondere durch eine sorgfältige Planung und Vorsorge für den Katastrophenfall von einem System, das sich erst nach einem Ereignis mit Wiederherstellung und Wiederaufbau befasst.<sup>14</sup>

Dieser Artikel beschäftigt sich, wie einleitend gesagt, in erster Linie mit der (finanziellen) Bewältigung von materiellen Schäden aus Naturkatastrophen. Von den oben beschriebenen generellen Eigenschaften resilienter Gesellschaften scheinen dafür die folgenden Faktoren besonders relevant: Erstens erhöht ein generell hoher Wohlstand einer Gesellschaft die Wahrscheinlichkeit, dass die in ihr lebenden Individuen über die nötigen finanziellen Ressourcen verfügen, um unvorhergesehene Ereignisse zu bewältigen, und dass die Regierung die nötigen Mittel hat, um die Kosten für Wiederherstellung und Wiederaufbau zu bestreiten. Zweitens schafft der Zugang zu einer breiten Palette von

11 Cutter, Susan L./Barnes, Lindsey/Berry, Melissa/Burton, Christopher/Evans, Elijah/Tate, Eric/Webb, Jennifer. *Community and regional resilience: Perspectives from hazards, disasters, and emergency management*. Oak Ridge: Community and Regional Resilience Institute (CARRI), 2008, S. 9.

12 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. *World Disasters Report: Focus on community resilience*. Genf, 2004.

13 Resilienz, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 60.

14 McCreight, Robert. Resilience as a Goal and Standard in Emergency Management. In: *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 7 (2010), Nr. 1, 15. Artikel, S. 4.

finanziellen Bewältigungsinstrumenten Flexibilität und Redundanz.<sup>15</sup> Drittens garantiert der finanzielle Risikoausgleich (z. B. durch Versicherungen), dass der finanzielle Schaden durch Katastrophen einzelne Individuen oder Gruppen nicht in unverhältnismässig starkem Ausmass trifft. Viertens erleichtert Sozialkapital (soziale Netzwerke, Gefühl der Zugehörigkeit, Gegenseitigkeit, Vertrauen und partnerschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft) den Zugang zu informellen Instrumenten des Risikomanagements wie z. B. zur Unterstützung durch Familienmitglieder, Freunde oder die Gemeinschaft als Ergänzung zur privaten und öffentlichen Katastrophenhilfe. Fünftens ermöglichen vorausschauende Planung und Vorsorge das Schaffen von öffentlichen und privaten Solidaritätssystemen (Versicherungen, Katastrophenfonds etc.), *bevor* ein katastrophales Ereignis eintritt. Schliesslich erlaubt eine ausgeprägte Anpassungsfähigkeit einer Gesellschaft, aus früheren Katastrophen zu lernen und ihre (finanziellen) Risikomanagement-Strategien zu verbessern.

Im nächsten Abschnitt richtet sich die Betrachtung auf das Konzept der sozialen Verwundbarkeit im Kontext von Naturereignissen, welches mit dem Resilienz-Begriff in einem engen Zusammenhang steht.

## 1.2 VERWUNDBARKEIT UND BEWÄLTIGUNG VON NATURKATASTROPHEN

Das Konzept der sozialen Verwundbarkeit ist Ausdruck einer vermehrt sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit Naturgefahren, die in den 1970er-Jahren einsetzte. Wegweisend hierfür ist die Definition von sozialer Verwundbarkeit als Kombination von Eigenschaften eines Individuums oder einer Gruppe, welche die Auswirkungen eines Naturereignisses auf die Gesellschaft massgeblich beeinflussen: *«By vulnerability we mean the characteristics of a person or group in terms of their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard. It involves a combination of factors that determine the degree to which someone's*

15 Redundanz: Doppelte und mehrfache Sicherheit durch im Normalfall «überflüssige» Kapazitäten, die sich im Krisenfall gegenseitig ersetzen können.

*life and livelihood are put at risk by a discrete and identifiable event in nature or in society.»<sup>16</sup>*

Das Verwundbarkeitskonzept stellt den Begriff *Natur-Katastrophe* per se in Frage, weil es bei dem, was gemeinhin unter Naturkatastrophe verstanden wird, in erster Linie um menschliche Betroffenheit geht.<sup>17</sup> Die Schuldzuweisung an die Natur bei schicksalhaften Ereignissen «höherer Gewalt» blendet aus, dass ein Ereignis in der Natur nur zu einer Katastrophe werden kann, wenn es in Verbindung mit sozialen Verwundbarkeiten auftritt. Im deutschsprachigen Sammelband *Naturrisiken und Sozialkatastrophen* kommt diese Kritik an einer Katastrophenforschung, die das Augenmerk primär auf die physische Bedrohung richtet und dabei die gesellschaftlichen Verantwortlichkeiten ausblendet, bereits im Titel zum Ausdruck. In der Einleitung schreiben die Autoren: «In den allermeisten Fällen trifft niemanden eine Schuld, was das Beben der Erde angeht (...). Die wenigsten Menschen sterben aber unmittelbar durch die bebende Erde, sondern weil sie sich in einstürzenden Gebäuden befunden haben, weil überlebende Nachbarn sie mangels geeignetem Gerät nicht rechtzeitig aus den Trümmern bergen konnten, [oder] weil ihnen medizinische Hilfe versagt blieb (...). Mögen diese Konsequenzen und Zusammenhänge noch so unausweichlich scheinen, ‚natürlich‘ sind sie nicht.»<sup>18</sup>

Der Verwundbarkeitsansatz beschreibt Katastrophen demnach als extreme Naturereignisse, deren Gefährlichkeit durch Handlungen oder Unterlassungen von Menschen noch erhöht wird.<sup>19</sup> Der Ansatz eignet sich insbesondere, um individuelle Unterschiede beim Katastrophenrisiko aufzuzeigen und zu deuten, die durch das Naturereignis allein nicht zu erklären sind. Zum Beispiel waren bei dem katastrophalen Wirbelsturm von 1991 in Bangladesch, bei dem 140 000 Menschen ums Leben kamen, 90 Prozent der Opfer Frauen und Mädchen – eine Tatsache, die

16 Blaikie, Piers/Cannon, Terry/Davis, Ian/Wisner, Ben. *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London: Routledge, 1994, S. 9.

17 Felgentreff, Carsten/Glade, Thomas. *Naturrisiken – Sozialkatastrophen: zum Geleit*. In: Felgentreff und Glade, *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*, S. 1–10.

18 Ebd., S. 1.

19 Burton, Ian/Kates, Robert W./White, Gilbert F. *The environment as hazard*. 2. Auflage. New York: The Guilford Press, 1993.

nicht allein durch biologische und körperliche Unterschiede begründet werden kann.<sup>20</sup>

Soziale Verwundbarkeiten bestimmen demnach, in welchem Masse einzelne gesellschaftliche Gruppen und Klassen von einem Naturereignis betroffen sind (ein illustratives Beispiel dafür ist auch der Hurrikan Katrina im Jahr 2005 in den USA).<sup>21</sup> Diese Verwundbarkeiten sind ein Resultat von physischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bedingungen und Ungleichheiten im Alltagsleben, die unabhängig von der eigentlichen Bedrohung bestehen. Dazu gehören – je nach gesellschaftlichem und geografischem Kontext – Alter, Geschlecht, Hautfarbe (im Sinne von Herkunft/Ethnie) und sozioökonomischer Status, Wohnsituation, Armut, Beruf und Arbeitslosigkeit, Kastenzugehörigkeit, Familiengrösse, soziale oder räumliche Isolation und Sozialkapital. Ebenfalls verwundbar sind u.a. Bedürftige (körperlich oder geistig Behinderte, Obdachlose und Fahrende), der Lokalsprache nicht mächtige Einwanderer und saisonale Touristen.<sup>22</sup>

**«Soziale Verwundbarkeiten  
bestimmen, in welchem Masse  
einzelne gesellschaftliche Gruppen  
von einem Naturereignis  
betroffen sind.»**

Im Zusammenhang mit dem individuellen Katastrophenrisiko können sich soziale Verwundbarkeiten auf verschiedene Arten manifestieren: einerseits in einer erhöhten Wahrscheinlichkeit, bei einem Ereignis ums Leben zu kommen, verletzt zu werden oder einen materiellen Schaden davonzutragen, andererseits in Schwierigkeiten, die Auswirkungen eines Ereignisses aus eigener Kraft zu bewältigen. Da sich dieser Artikel primär mit der Bewältigung von materiellen Schäden aus Naturkata-

20 Oxfam GB. *Gender, disaster risk reduction, and climate change adaptation: A learning companion*. Oxford, 2010, S. 4.

21 Susman, Paul/O'Keefe, Phil/Wisner, Ben. *Global disasters: A radical interpretation*. In: Hewitt, K. (Hrsg.). *Interpretations of calamity*. Boston: Allen and Unwin, 1983. S. 263–283.

22 Siehe z. B. Buckle, Philip/Marsh, Graham/Smale, Sidney. *Assessing resilience & vulnerability: Principles, strategies & actions. Guidelines prepared for Emergency Management Australia*. 2001. [http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/EMA\\_2001\\_meth.pdf](http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/EMA_2001_meth.pdf), S. 22–26.

strophen beschäftigt, wird im Folgenden nur der Aspekt der erschweren Katastrophenbewältigung diskutiert.

In diesem Zusammenhang trägt das Konzept der *unmet needs* (hier im Sinne von «ungedeckten Schäden») zum Verständnis von sozialen Verwundbarkeiten bei. Ungedechte Schäden nach Katastrophen sind ein Resultat von bestehenden sozialen Ungleichheiten und Verwundbarkeiten auf der einen Seite und von Unzulänglichkeiten in der organisierten Katastrophenhilfe auf der anderen Seite.<sup>23</sup> Zur organisierten finanziellen Katastrophenhilfe gehören sowohl marktwirtschaftliche Vorkehrungen (typischerweise Versicherungen) als auch öffentliche Vorkehrungen (z. B. staatliche Katastrophenhilfe). Sie unterscheidet sich von informellen Vorkehrungen wie Ersparnissen oder der Unterstützung durch Familie, Freunde und die erweiterte Gemeinschaft.<sup>24</sup> Am verwundbarsten sind diejenigen Individuen, die – aus welchen Gründen auch immer – durch dieses vielschichtige Netz von Risikomanagement-Instrumenten hindurchfallen. Ihr materieller Schaden wird weder von einer Versicherung noch von staatlicher Katastrophenhilfe zufriedenstellend gedeckt. Zudem haben diese Individuen nicht genügend eigene finanzielle Mittel, um die Kosten alleine zu tragen, und müssen daher auf Spenden wohl-tätiger Einrichtungen hoffen.

Das folgende Kapitel betrachtet das Hochwasser im Sommer 2005 in der Schweiz sowohl aus der oben beschriebenen Resilienz- als auch aus der Verwundbarkeitsperspektive. Die Fallstudie verdeutlicht insbesondere, dass Resilienz und Verwundbarkeit nicht als Gegensätze zu verstehen sind, sondern als zwei unterschiedliche und sich ergänzende Betrachtungsweisen gesellschaftlicher Katastrophenbewältigungsprozesse.

23 Bolin, Robert/Stanford, Lois. The Northridge earthquake: Community-based approaches to unmet recovery needs. In: *Disasters* 22 (1998), Nr. 1, S. 21–38.

24 Holzmann, Robert/Sherburne-Benz, Lynne/Tesliuc, Emil. *Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world*. Washington, D.C.: World Bank, 2003, S. 7f.

## 2 FALLSTUDIE SCHWEIZ: HOCHWASSER 2005

Im August 2005 verursachten extreme Regenfälle in weiten Teilen der Schweiz Hochwasser und Erdbeben. Der daraus resultierende finanzielle Schaden belief sich auf rund drei Milliarden Franken. Beinahe ein Drittel aller Gemeinden der Schweiz war betroffen. In den am stärksten in Mitleidenschaft gezogenen Kantonen Bern, Luzern, Uri, Obwalden und Nidwalden entstanden 75 Prozent der Gesamtschadenssumme. Drei Viertel der gesamten Schadenssumme betrafen die Privatverluste von Personen und Firmen.<sup>25</sup> Sechs Menschen starben und mehr als 1000 mussten evakuiert werden; ganze Täler waren tagelang von der Aussenwelt abgeschnitten, und es entstanden grosse Schäden an Infrastrukturen wie Strassen und Eisenbahnlinien.

### 2.1 EREIGNISBEWÄLTIGUNG

Insgesamt konnten die Auswirkungen dieses Naturereignisses gut bewältigt werden. Die vergleichsweise geringe Zahl von Todesopfern ist verschiedentlich auf strukturelle präventive Vorkehrungen, Fortschritte im Katastrophenschutz (Warnung und Evakuierung) und eine verbesserte Ausrüstung der Rettungsdienste in den letzten 100 Jahren zurückgeführt worden.<sup>26</sup> Wirtschaftlich gesehen waren Privatpersonen und Firmen in der Lage, einen grossen Teil ihrer finanziellen Einbussen mithilfe eines dichten Netzes von öffentlichen und privaten Solidaritätssystemen sowie mithilfe von persönlichen finanziellen Ressourcen und Spenden aufzufangen (siehe Abb. 1).

25 Hilker et al., *Schäden*, S. 127; Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG). *Bericht über die Hochwasserereignisse 2005*. Bern, 2005, S. 1.

26 Vgl. z. B. Bezzola und Hegg, *Ereignisanalyse Hochwasser 2005*, S. 12.

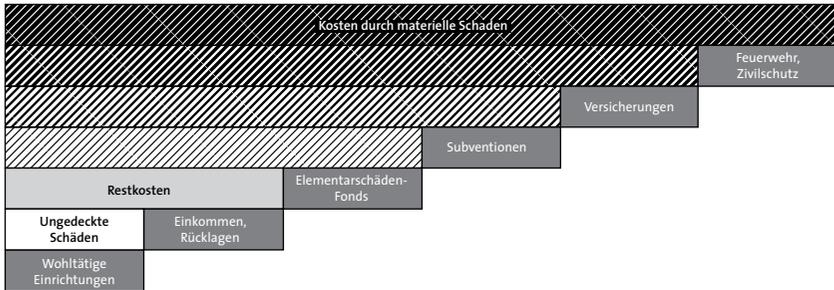


Abb. 1: Systeme zur Bewältigung von Elementarschäden (Naturereignisse) in der Schweiz.<sup>27</sup>

Die Interventionskosten der Einsatzorganisationen (Polizei, Feuerwehr etc.) wurden von den Kantonen, die Kosten der militärischen Katastrophenhilfe vom Bund abgedeckt; sie entstanden den Privatpersonen also nicht als Schadenskosten. Diverse Versicherungen kamen für den Grossteil der versicherbaren Schäden auf. Schäden an und in Häusern werden von der Gebäudeversicherung übernommen, die in allen ausser in vier Kantonen der Schweiz obligatorisch ist.<sup>28</sup> Darüber hinaus haben die meisten Schweizer Haushalte eine Hausratversicherung für Schäden an beweglichen Gütern. Diese ist zwar nicht obligatorisch, wird aber insbesondere bei Mietwohnungen vom Vermieter oft vorausgesetzt. Eine Krankenversicherung ist Pflicht. Durch (nicht-obligatorische) Privatversicherungen sind weitere im Zusammenhang mit Elementarereignissen entstehende Schäden versicherbar, wie z. B. Schäden an Fahrzeugen, Betriebsunterbrüche, Ertrags- und Ernteausfälle etc.<sup>29</sup> Dennoch ist ein Grossteil der Risiken im Zusammenhang mit Naturereignissen nicht versicherbar, insbesondere nicht für Agrarbetriebe und den öffentlichen Sektor (Infrastrukturen).

Für Private im Agrarbereich und für den öffentlichen Sektor sind zum Teil von Bund, Kantonen und Gemeinden Subventionen für Wie-

27 Abbildung in Anlehnung an: Gut, Christian. *Leistungsträger von Elementarschäden nach Naturkatastrophen*. Luzern, Caritas Schweiz, 2007 (unveröffentlicht).

28 Gut, Christian. *Handbuch Katastrophenhilfe Schweiz. Leistungen der Caritas an Betroffene von Naturkatastrophen und Naturgefahren in der Schweiz*. Luzern: Caritas Schweiz, o.J., S. 10.

29 Ebd., S. 11.

der Instandstellungsarbeiten und Präventionsmassnahmen erhältlich.<sup>30</sup> Nach dem Hochwasser von 2005 stellte die Bundesregierung den Kantonen und Gemeinden zusätzliche Mittel im Umfang von 251 Millionen Franken zur Verfügung, womit rund die Hälfte der Schadenskosten in diesem Bereich gedeckt werden konnten.<sup>31</sup> Ansonsten sind für Privatpersonen und Firmen keine Bundessubventionen erhältlich.<sup>32</sup> Hingegen konnten Privatpersonen auf die finanzielle Unterstützung durch den *Schweizerischen Fonds für Hilfe bei nicht versicherbaren Elementarschäden* (Elementarschädenfonds, ESF) zurückgreifen. Der ESF ist eine 1901 gegründete private Hilfseinrichtung, die bis zu 60 Prozent der Schäden durch Naturereignisse zurückerstattet, für welche eine Versicherungsdeckung nicht erhältlich oder üblich ist.<sup>33</sup> In einigen Kantonen tragen zusätzliche kantonsspezifische Solidaritätssysteme zur Deckung von nicht versicherbaren Elementarschäden bei.<sup>34</sup>

Etwaige verbleibende Kosten mussten von Privatpersonen und Firmen selbst getragen werden. Während die Mehrheit der Bevölkerung auf Ersparnisse zurückgreifen konnte oder ein genügend hohes Einkommen hatte, um für diese Restkosten nach der Katastrophe von 2005 selbstständig aufzukommen, waren rund 820 Haushalte und KMU auf Spendenbeiträge der Glückskette angewiesen.<sup>35</sup> Die Glückskette ist eine Stiftung, die mittels Aufrufen in den Medien und im Internet Spenden für humanitäre Hilfsprojekte sammelt. Für die Katastrophenhilfe in der Schweiz sind die Caritas Schweiz und das Schweizerische Rote Kreuz gemeinsam für

«Rund 820 Haushalte und KMU waren auf Spendenbeiträge der Glückskette angewiesen.»

30 Ebd., S. 11.

31 Bundesamt für Umwelt (BAFU). *Unweterschäden 2005: der Bundesrat beschliesst über den Umfang der Bundeshilfe*. Dezember 2005. Vgl. <http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=1424>.

32 BWG, *Bericht über die Hochwasserereignisse*, S. 19.

33 Schweizerischer Fonds für Hilfe bei nicht versicherbaren Elementarschäden (ESF). <http://www.elementarschadenfonds.ch>.

34 Gut, *Handbuch Katastrophenhilfe*, S. 12.

35 Labhardt, *Unwetterhilfe 2005*, S. 18f.

die Bearbeitung der Hilfesuche an die Glückskette verantwortlich. Erhältlich sind Soforthilfe für Schwerstbetroffene, Überbrückungshilfe für unweatherbedingte Mehrkosten sowie Beiträge an die Restkosten, die nach Abzug von Versicherungsleistungen, Subventionen, Beiträgen aus Elementarschädenfonds und Direktspenden etc. verbleiben.<sup>36</sup> Insgesamt wurden Spenden in der Höhe von 6 Millionen Franken an Privathaushalte und KMU ausgezahlt. Und obwohl sich die Hilfe der Glückskette schwergewichtig an Privatpersonen richtet, reichten die Spendengelder aus, um mit dem Löwenanteil der Hilfe, 38 Millionen Franken, kleine, finanzschwache Gemeinden (zumeist in Berggebieten) zu unterstützen.<sup>37</sup>

Im Folgenden wird die Bewältigung der materiellen Schäden nach dem Hochwasser 2005 in der Schweiz aus der Perspektive der beiden einleitend vorgestellten Konzepte gesellschaftliche Resilienz und soziale Verwundbarkeit beleuchtet. Aus der Resilienz-Perspektive sind diverse Charakteristika des Schweizer Systems dafür verantwortlich, dass die Schweizer Bevölkerung die finanziellen Auswirkungen des Hochwassers insgesamt sehr gut bewältigen konnte. Die Verwundbarkeits-Perspektive wiederum ermöglicht einen Blick auf diejenigen Personen, die trotz eines dichten Netzes von öffentlichen und privaten Solidaritätssystemen auf Spenden wohlthätiger Organisationen zurückgreifen mussten, um ihre Restkosten zu decken.<sup>38</sup>

## 2.2 RESILIENTE SCHWEIZ

Im ersten Kapitel wurden die folgenden Eigenschaften resilienter Gesellschaften als massgeblich für eine erfolgreiche Bewältigung materieller Schäden durch Naturereignisse identifiziert: ein generell hoher Wohlstand einer Gesellschaft und genügend finanzielle Ressourcen (Rücklagen, Einkommen, Kredite etc.) von Individuen, **eine breite Pa-**

36 Caritas Schweiz, *Katastrophenhilfe*. [http://web.caritas.ch/page2.php?pid=2100&fv\\_100\\_frecontentcategory\\_id=767&fv\\_100\\_feature\\_id=779](http://web.caritas.ch/page2.php?pid=2100&fv_100_frecontentcategory_id=767&fv_100_feature_id=779).

37 Labhardt, *Unwetterhilfe*, S. 18.

38 Sofern nicht anders angegeben, stammen die Informationen in Kapitel 2.2 und 2.3 aus Interviews mit den Katastrophenhilfe-Delegierten der Caritas Schweiz (Christian Gut am 15. Juli 2010 in Luzern) und des Schweizerischen Roten Kreuzes (Josef Reinhardt am 23. Juli 2010 in Bern).

lette von finanziellen Risikomanagement-Instrumenten, finanzieller Risikoausgleich innerhalb der Gesellschaft, Sozialkapital, vorausschauende Planung und Vorsorge sowie Anpassungsfähigkeit.

In der Schweiz sind diese Eigenschaften alle mehr oder weniger stark ausgeprägt. Der für Privatpersonen weitaus wichtigste Mechanismus zur Bewältigung der Schadenskosten war jedoch der finanzielle Risikoausgleich. Wenn das finanzielle Risiko auf die gesamte Gesellschaft verteilt wird, z. B. durch Versicherungen oder Fonds für den Katastrophenfall, werden die finanziellen Auswirkungen einer Katastrophe nicht unverhältnismässig stark von einzelnen Personen und Gruppen getragen. Insbesondere die obligatorische Haus- und Hausratversicherung erlaubte es Privatpersonen, die finanziellen Schäden des Ereignisses zu bewältigen. Der Risikoausgleich funktioniert nach dem Solidaritätsprinzip: Die Versicherungsprämien werden ohne Rücksicht darauf festgelegt, wie stark der Versicherungsnehmer einem Risiko im Zusammenhang mit Naturereignissen ausgesetzt ist. Ein weiteres Instrument des Risikoausgleichs war der Elementarschädenfonds (ESF). Sofern das steuerbare Einkommen der Gesuchsteller 80 000 Franken übersteigt, werden bei den Beitragsleistungen Abzüge vorgenommen.<sup>39</sup> Auch diese Massnahme ist Teil eines Solidaritätssystems, das sicherstellen soll, dass vor allem diejenigen Risiken von Personen gedeckt sind, deren persönliche Risikomanagement-Instrumente (Rücklagen, Einkommen, Kredite, zusätzliche Privatversicherungen etc.) beschränkt sind.

Die obengenannten Mechanismen zum finanziellen Risikoausgleich wurden zudem nicht erst als Reaktion auf die Ereignisse im Sommer 2005 geschaffen, sondern als Teil einer vorausschauenden Planung und Vorsorge für den Katastrophenfall; auch dies ist ein Merkmal resilienter Gesellschaften. Im Gegensatz zur speziell zu diesem Zweck bereitgestellten Katastrophenhilfe nach einem Ereignis (z. B. die 251 Millionen Franken des Bundes für die Kantone und Gemeindeverwaltungen sowie Spenden wohlthätiger Organisationen) können die Mechanismen des Risikoausgleichs nur funktionieren, wenn sie als Teil der generellen (nicht an ein spezifisches Ereignis gebundenen) Vorsorge im Katastrophenmanagement konzipiert sind. Resiliente Gesellschaften besitzen allerdings

39 ESF. *Beitragsvoraussetzungen*. Vgl. <http://www.elementarschadenfonds.ch>.

die Fähigkeit, aus vergangenen Katastrophen zu lernen und die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Auch die finanziellen Vorsorgeeinrichtungen für Hochwasserereignisse in der Schweiz sind historisch gewachsen, ein Grossteil von ihnen wurde als Reaktion auf frühere Katastrophen geschaffen.<sup>40</sup> Dazu gehören z. B. die Verpflichtung für Anbieter von Gebäudeversicherungen, Elementarrisiken zu versichern, sowie die Gründung des Elementarschädenfonds ESF.

Eine resiliente Gesellschaft ist zudem flexibel. Sie kann auf eine breite Palette von finanziellen Ressourcen und Bewältigungsmechanismen zurückgreifen (Redundanz). Wie Abb. 1 zeigt, bot das mehrschichtige Netz von Finanzierungssystemen der Schweiz für den Fall einer Naturkatastrophe eine Vielzahl von Bewältigungsinstrumenten. Dazu gehörten sowohl private und staatliche als auch informelle Vorkehrungen: In Fällen, in denen die Versicherungen nicht für die Schäden aufkamen, konnten gewisse Akteure Subventionen beantragen; und wo dies nicht zutraf, waren Gelder für nicht-versicherbare Elementarrisiken erhältlich. Das allgemein hohe Wohlstandsniveau in der Schweiz erlaubte es den meisten Privatpersonen zudem, die Restkosten nach Abzug der Leistungen aus Versicherungen und Fonds mit eigenen finanziellen Mitteln zu bewältigen.

Darüber hinaus konnten viele Individuen auf ein soziales Netz zurückgreifen, das ihnen direkt nach dem Ereignis mit Geld oder Obdach aushalf. Die Bedeutung dieses sogenannten Sozialkapitals ist in der Literatur zur Katastrophenbewältigung in letzter Zeit zunehmend thematisiert worden. Sozialkapital erleichtert den Zugang zu informellen Risikomanagement-Instrumenten wie der Unterstützung durch Familie, Freunde, Verwandte oder durch die Dorfgemeinschaft. Beim Hochwasser 2005 kam erleichternd hinzu, dass viele kleine und ländliche Gemeinden betroffen waren, in denen der gemeinschaftliche Zusammenhalt traditionell noch stärker ist. Sowohl Caritas Schweiz als auch das Schweizerische Rote Kreuz stellten in diesem Zusammenhang fest, dass Sozialkapital nicht zuletzt die Verteilung von Hilfsgeldern massgeblich erleichtert, da die lokalen Behördenvertreter die Dorfbewohner persön-

40 Gülden, Jasmin/Poliwoda, Guido N. *Financial adaptation to floods in Switzerland in the 20th and 21st Century – A historical and economic investigation*. Conference on the International Dimensions of Climate Policies, 21.-23. Januar 2009, Bern.

lich kannten und deren finanzielle Situation (wie auch die Unterstützung, die die Dorfbewohner im Umgang mit den bürokratischen Prozessen für einen Antrag auf finanzielle Unterstützung allenfalls benötigten) gut einschätzen konnten. Zudem bestand direkt nach dem Hochwasserereignis nur wenig Bedarf an Soforthilfe; in den wenigen Fällen, in denen Soforthilfe (Bargeld, Kleidung, Hygieneartikel, Notunterkunft) benötigt wurde, fehlte den Empfängern meistens ein soziales Netzwerk, um diese Bedürfnisse zu decken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die erfolgreiche Bewältigung der materiellen Hochwasserschäden nach dem Hochwasser 2005 ein Resultat des Zusammenspiels von mehreren begünstigenden Faktoren war, wobei der Ri-

sikoausgleich nach dem Prinzip der finanziellen Solidarität als wohl zentralster Faktor zur

**«Der Risikoausgleich nach dem Prinzip der finanziellen Solidarität trug zentral zur Resilienz der schweizerischen Gesellschaft bei.»**

Resilienz der schweizerischen Gesellschaft beigetragen hat. Dennoch gab es ca. 820 Haushalte und KMU, die auf Spenden zur Deckung ihrer Restkosten zurückgreifen mussten. Der folgende Abschnitt betrachtet diese ungedeckten Schäden aus der Perspektive eines sozialen Verwundbarkeitsansatzes.

### 2.3 SOZIALE VERWUNDBARKEIT AUF INDIVIDUELLER EBENE

Im ersten Kapitel wurde aufgezeigt, wie soziale Verwundbarkeiten dazu beitragen, dass einzelne gesellschaftliche Gruppen und Klassen von einem Naturereignis unterschiedlich stark betroffen sind. Als Bestimmungsgrößen der Verwundbarkeit wurden individuelle Eigenschaften wie Alter, Geschlecht, Ethnie, Kaste, sozioökonomischer Status, Sprache, Gesundheitszustand, Wohnverhältnisse und andere Faktoren identifiziert.

In der Schweiz sind soziale Verwundbarkeiten gegenüber Katastrophen, soweit sie auf die obengenannten Faktoren zurückgeführt werden können, nicht in dem Masse offensichtlich und ausgeprägt, wie das vor allem in Entwicklungsländern der Fall ist. Vielmehr ergibt sich

ein komplexeres Bild von Verwundbarkeiten, aufgrund derer nach einem Ereignis ungedeckte Schäden entstehen. Meist führte eine variable Kombination von Verwundbarkeitsfaktoren zu einer Situation, in der das ansonsten gut funktionierende Netz aus Solidaritätssystemen in der Schweiz für die betroffenen Individuen nicht vollständig ausreichte, um die Auswirkungen des Hochwassers selbstständig zu bewältigen.

Die finanzielle Situation der Spendenempfänger war selbsterklärend ein wichtiger Faktor. Generell wurden keine Spendengelder an Personen mit einem Jahreseinkommen von mehr als 80 000 Franken ausbezahlt; dennoch können nicht all diejenigen, die auf Spenden angewiesen waren, als arm bzw. finanzschwach im traditionellen Sinn bezeichnet werden. Hauseigentümer beispielsweise, die im Allgemeinen nicht als finanzschwach gelten, konnten die Restkosten, die ihnen durch Versicherungsselbstbehalte und nicht-versicherbare Schäden entstanden, zum Teil nicht aus ihren Ersparnissen begleichen. Die speziellen Verwundbarkeiten der Mittelschicht rücken in den Diskussionen um soziale Verwundbarkeit denn auch häufig in den Hintergrund. Davon betroffen sind verhältnismässig gut situierte Personen, die bereits Eigentum besitzen und daher viel zu verlieren haben, jedoch noch nicht über ausreichende finanzielle Reserven verfügen, um unvorhersehbare (und nicht versicherbare) Schäden zu bewältigen.

Ähnlich verhält es sich mit Verwundbarkeiten, die aus prekären Arbeits- oder Lebensverhältnissen heraus entstehen. Der Begriff «prekäre Arbeit» bezeichnet Arbeit, die schlecht bezahlt ist, mangelhafte Arbeitsplatzsicherheit gewährt, keinen Kündigungsschutz genießt und keinen Haushalt ernähren kann.<sup>41</sup> Prekäre Lebensverhältnisse werden definiert als eine Kombination aus Finanzschwäche und dem Fehlen eines sozialen Netzes mit dem Resultat, dass in Krisensituationen sowohl materielle als auch emotionale Unterstützung fehlt.<sup>42</sup> Viele Menschen, die in prekären Verhältnissen leben, bestreiten ihren täglichen Lebensunterhalt zwar ohne finanzielle Unterstützung von aussen, dennoch trennt

41 European Metalworkers' Federation (EMF). *What is precarious work?* Vgl. <http://precariouswork.eu/about/What-is-precarious-work>.

42 Gallie, Duncan/Paugam, Serge. *Social precarity and social integration: Report for the European Commission based on Eurobarometer 56.1*. Brüssel: Europäische Kommission, 2002, S. 1.

sie «nur eine Krankheit oder ein kaputtes Auto oder der Verlust eines Temporärjobs von der persönlichen Katastrophe.»<sup>43</sup>

Im Nachgang zum Hochwasser 2005 gehörten viele Empfänger von eher kleinen Spendenbeiträgen zu dieser Gruppe. Sie hatten bereits zuvor am Rande der Gesellschaft in Umständen gelebt, in denen schon kleine Verluste ihre prekären Existenzen bedroht hatten, aber die Gründe für ihre Verwundbarkeit sind höchst unterschiedlich und können nicht sauber kategorisiert werden. Zu diesen Personen gehören u.a. sozial Isolierte, Randständige, freischaffende Künstler, ältere Menschen in abgeschiedenen Gegenden und Ausländer mit niedrigem Einkommen. Oft waren diese Personen unterversichert, wobei die Tatsache, dass keine Versicherung vorhanden war, häufig direkt auf die materiell prekären Lebensumstände oder auf Einschnitte im Lebenslauf (z. B. Bankrott oder Scheidung) zurückzuführen war, die vor dem Hochwasser eingetreten waren und nicht direkt mit dem Ereignis in Verbindung standen.

Eine weitere Gruppe, die einen bedeutenden Anteil der wohlthätigen Unterstützung erhielt, waren die Bauern. Einerseits leben viele von ihnen in Tälern und Gebirgsregionen und sind deshalb Elementarrisiken wie Erdbeben, Schlammlawinen oder Lawinen verstärkt ausgesetzt. Dazu kommt, dass zahlreiche Schäden durch Naturgewalt nicht versicherbar ist. Und obwohl die Bauern zum Teil Anrecht sowohl auf Subventionen als auch auf Unterstützung durch den eidgenössischen und in manchen Fällen kantonalen Elementarschädenfonds hatten, deckte diese Hilfe nur einen Teil der Schadenssumme. Für die Restkosten hätten sie mit ihrem Ersparten aufkommen müssen.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass es auch in sehr resilienten Gesellschaften Individuen und Gruppen gibt, die aufgrund ihrer Lebensumstände grössere Schwierigkeiten haben, die Folgen eines Naturereignisses zu bewältigen. Dabei handelt es sich – zumindest in der Schweiz – um Einzelschicksale, bei denen ein Naturrisiko tatsächlich zu einer Sozialkatastrophe wird. Allerdings zeigen diese Beispiele auch, dass soziale Verwundbarkeit insbesondere in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten sehr komplex ist. Ein einzelner Verwundbarkeitsfaktor (z. B. Ar-

43 Felts, Arthur. If vulnerability is the dark side, resilience is the force. *CARRIBlog*, 7. September 2010. Vgl. <http://blog.resilientus.mediapulse.com/2010/09/07/if-vulnerability-is-the-dark-side-resilience-is-the-force/> (deutsche Übersetzung: Christopher Findlay, CSS).

mut oder Arbeitslosigkeit) kann oft durch die üblichen Leistungen des Wohlfahrtsstaates (Fürsorge, Arbeitslosengeld) abgeschwächt werden. Zum selben Schluss kommen Steinführer und Kuhlicke in ihrer Analyse

«Auch in sehr resilienten Gesellschaften existieren Gruppen, die aufgrund ihrer Lebensumstände Schwierigkeiten haben, die Folgen eines Naturereignisses zu bewältigen.»

der sozialen Verwundbarkeit im Zusammenhang mit dem

Mulde-/Elbehochwasser in Deutschland. Sie erinnern daran, dass das Konzept der sozialen Verwundbarkeit im Verwendungszusammenhang mit Ländern mit einer höchst ungleichen Ressourcenverteilung entstanden ist, wo sich die Bestimmungsgrößen von Verwundbarkeit beträchtlich von denen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten unterscheiden.<sup>44</sup> Als kritische Perspektive in der Beurteilung der gesellschaftlichen Katastrophenbewältigung ermahnt das Konzept allerdings durchaus dazu, den Blick auch in resilienten Gesellschaften auf diejenigen Individuen und gesellschaftlichen Gruppen zu richten, die bei der Krisenbewältigung aus diversen Gründen auf zusätzliche Hilfe angewiesen sind.

### 3 BILANZ

Was bedeuten die Erfahrungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2005 für die wissenschaftliche Resilienz- und Verwundbarkeitsforschung? Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die Schweizer Sicherheitspolitik – insbesondere für den Katastrophenschutz und die Katastrophenhilfe – ziehen? Und was können andere Länder aus dem Fallbeispiel Schweiz lernen? Das folgende Kapitel versucht, auf diese drei Fragen eine Antwort zu geben.

44 Steinführer, Annett/Kuhlicke, Christian. *Social vulnerability and the 2002 flood: Country report Germany (Mulde River)*. FLOODsite Consortium/UFZ Centre for Environmental Research Leipzig, 2006, S. 119.

### 3.1 RESILIENZ UND VERWUNDBARKEIT IN DER KATASTROPHENFORSCHUNG

Die Forschung über gesellschaftliche Resilienz und soziale Verwundbarkeiten im Zusammenhang mit Naturereignissen hat sich in zwei weitgehend separaten Forschungssträngen und mit unterschiedlichen disziplinären Schwerpunkten entwickelt. Dennoch thematisiert eine wachsende Zahl Artikel das Verhältnis zwischen Resilienz und Verwundbarkeit, wobei sich grob zwei Ansätze unterscheiden lassen: Beim ersten Ansatz werden Resilienz und Verwundbarkeit als zwei Enden eines Kapazitätsspektrums einander gegenübergestellt. Einer verwundbaren Gesellschaft mangelt es an Resilienz und umgekehrt.<sup>45</sup> Die zunehmende Beschäftigung mit Resilienz bei diesem Ansatz entsprang dem Wunsch nach einem verstärkt problemlösungsorientierten Diskurs, der die Kapazitäten einer Gesellschaft betont (Resilienz), statt deren Schwächen hervorzuheben (Verwundbarkeit).<sup>46</sup> Beim zweiten Ansatz stehen Resilienz und Verwundbarkeit in einer komplexeren Beziehung zueinander – meist wird eines der Konzepte als Komponente des anderen verstanden, zum Beispiel wird Resilienz als eine von mehreren Bestimmungsgrössen von Verwundbarkeit interpretiert.<sup>47</sup>

Gemeinsam ist beiden Ansätzen, dass sie Resilienz und Verwundbarkeit auf ein und derselben Analyse-Ebene (Land, Dorf, Individuum etc.) in einem einheitlichen Erklärungsansatz zu integrieren versuchen.

Das Beispiel Schweiz verdeutlicht jedoch, dass gesellschaftliche Resilienz und

**«Der Resilienz- und der Verwundbarkeitsansatz betrachten die gesellschaftliche Katastrophenbewältigung aus unterschiedlichen Blickwinkeln.»**

soziale Verwundbarkeit weder als Gegensätze noch als notwendigerweise verbundene Komponenten betrachtet werden müssen. Vielmehr handelt es sich beim Resilienz- bzw. Verwundbarkeitsansatz um zwei unterschiedliche Blickwinkel, aus denen die gesellschaftliche Kata-

45 Manyena, *Resilience revisited*, S. 440.

46 Klein, Richard J.T./Nicholls, Robert J./Thomalla, Frank. Resilience to natural hazards: How useful is this concept? In: *Environmental Hazards* 5 (2003), S. 35–45, hier S. 40.

47 Gallopín, Gilberto C. Linkages between vulnerability, resilience and adaptive capacity. In: *Global Environmental Change* 16 (2006), Nr. 3, S. 293–202, hier S. 301.

strophengewalt betrachtet wird. Diese richten ihren Blick zudem auf je unterschiedliche Analyse-Ebenen. Aus der Resilienz-Perspektive interessiert das «Gesamtsystem»: ein Land, eine Region oder eine Dorfgemeinschaft. Aus der Verwundbarkeits-Perspektive hingegen interessieren die unterschiedlichen Katastrophenrisiken und Bewältigungskapazitäten *innerhalb* dieses Systems. Eine Kombination beider Ansätze ergibt ein umfassendes Gesamtbild, das neben dem «grossen Ganzen» auch einen kritischen Blick auf Unterschiede und (soziale) Ungleichheit zulässt.

Ein derart integrierter Ansatz folgt zudem der intellektuellen Tradition beider Konzepte: Resilienz ist sowohl in der Ökologie als auch in den Ingenieurwissenschaften ein systemisches Konzept. Es beschreibt die Kapazitäten des Systems als Ganzes, wobei dessen individuelle Bestandteile in den Hintergrund rücken. So macht es auch in der Katastrophenforschung am meisten Sinn, den Begriff der Resilienz auf Kollektive anzuwenden, z. B. auf Gemeinschaften. Es wurde mehrfach betont, dass sich Resilienz gerade dadurch auszeichnet, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile. Weder ist eine Ansammlung von widerstandsfähigen Individuen eine Garantie für eine widerstandsfähige Gemeinschaft, noch ist das Gegenteil der Fall.<sup>48</sup> Der finanzielle Risikoausgleich zum Beispiel funktioniert genauso wie das Sozialkapital nur im Kollektiv. Kurz gesagt: Die *Beziehungen* zwischen den Teilen eines Systems haben etwas an sich, das zu der Summe aller Teile noch hinzukommt.

Es wird nun verständlich, weshalb ein derart systemischer Resilienz-Begriff um den Blick auf individuelle Verwundbarkeiten ergänzt werden muss: Aus der Resilienz-Perspektive sind die unterschiedlichen Katastrophenrisiken und Bewältigungskapazitäten von Individuen und Gruppen nahezu irrelevant, solange die Gesellschaft als Einheit ein Ereignis bewältigen kann. Diese etwas utilitaristische Sichtweise ist auch politisch riskant, wenn sie nicht durch den Blick auf individuelle Verwundbarkeiten ergänzt wird, vor allem in Ländern mit ausgeprägten so-

48 Pfefferbaum, Betty J./Reissman, Dori B./Pfefferbaum, Rose L./Klomp, Richard W./Gurwitch, Robin H. Building resilience to mass trauma events. In: Doll, Lynda/Bonzo, Sandra/Sleet, David/Mercy, James/Haas, E.N. (Hrsg.). *Handbook of injury and violence prevention*. New York: Springer Science+Business Media, 2005, S. 347-358, hier S. 354.

zialen Ungleichheiten (einmal mehr drängt sich das Beispiel Hurrikan Katrina auf). Ein kombinierter Resilienz- und Verwundbarkeitsansatz anerkennt die Stärken des Kollektivs, ohne dabei Fragen der Risikogerechtigkeit aus den Augen zu lassen. Er wirft zudem neue Forschungsfragen auf, die sich mit dem Verhältnis zwischen der Gesamtgesellschaft und den in dieser Gesellschaft lebenden Individuen und gesellschaftlichen Untergruppen beschäftigen. Wie beeinflussen sich gesellschaftliche Resilienz und individuelle Verwundbarkeiten gegenseitig? Führt eine Reduktion individueller Verwundbarkeiten insgesamt zu einer resilienteren Gemeinschaft und umgekehrt? Wie ist es möglich, dass eine zunehmende gesamtgesellschaftliche Resilienz mit immer grösser werdenden individuellen Unterschieden beim Katastrophenrisiko und Bewältigungspotenzial einhergehen kann, wie Smucker und Wisner am Beispiel einer Gruppe von Ackerbauern und Viehzüchtern in Kenia nachweisen konnten?<sup>49</sup> Solche und weitere Fragen bedürfen eines interdisziplinären Ansatzes und versprechen eine stimulierende Resilienz- und Verwundbarkeitsdiskussion in der sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschung.

### 3.2 RESILIENZ UND VERWUNDBARKEIT IN DER SCHWEIZER SICHERHEITSPOLITIK

In der Schweiz sind die Kantone für den Bevölkerungsschutz, also den Schutz der Bevölkerung vor Katastrophen natürlichen, technischen und gesellschaftlichen Ursprungs zuständig. Auf Bundesebene ist das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) die zentrale Stelle für die strategische und konzeptionelle Weiterentwicklung und Koordination im Bevölkerungsschutz.<sup>50</sup> Im Bereich Naturgefahren hat zudem das Bundesamt für Umwelt (BAFU) den Auftrag, den Schutz der Bevölkerung und grosser Sachwerte vor Naturgefahren sicherzustellen.<sup>51</sup> Der Bevölkerungsschutz ist Teil der Schweizer Sicherheitspolitik, das BABS dem

49 Smucker, Thomas A./Wisner, Ben. Changing household responses to drought in Tharaka, Kenya: Vulnerability, persistence and challenge. In: *Disasters* 32 (2008), Nr. 2, S. 190–215.

50 Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Vgl. <http://www.babs.admin.ch>.

51 Bundesamt für Umwelt (BAFU). Vgl. <http://www.bafu.admin.ch>.

Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) angegliedert.

In der Schweizer Sicherheitspolitik werden die Begriffe gesellschaftliche Resilienz und soziale Verwundbarkeit nicht explizit benutzt. Resilienz wird im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 zwar erwähnt, bezieht sich aber ausschliesslich auf technische Systeme im Bereich Schutz Kritischer Infrastrukturen (SKI).<sup>52</sup> Auch das BABS benutzt den Begriff ausschliesslich im SKI-Bereich. Anders ist dies zum Beispiel in den USA, in Grossbritannien oder in Australien, wo insbesondere der Resilienz-Begriff eine zentrale Rolle in wichtigen Dokumenten und Programmen der nationalen Sicherheitspolitik einnimmt.<sup>53</sup>

Dennoch hat die Fallstudie aufgezeigt, dass eine Reihe von Faktoren in der Schweiz die gesellschaftliche Resilienz gegenüber unerwarteten (Natur-)Ereignissen positiv beeinflusst, so z. B. der gesellschaftliche Wohlstand, Systeme der finanziellen Solidarität (Versicherungen,

**«In der Schweiz beeinflusst  
eine Reihe von Faktoren die gesellschaftliche Resilienz gegenüber  
Naturkatastrophen positiv.»**

öffentliche Katastrophenhilfe, Leistungen des Wohlfahrtsstaats und wohltätige Organisationen)

und ein gut funktionierendes Beziehungsnetz in der Bevölkerung (Sozialkapital), das nicht zuletzt der Schweizer Kleinräumigkeit zu verdanken ist. Im Zusammenhang mit dieser Kleinräumigkeit verdienen der föderalistische Staatsaufbau und das Subsidiaritätsprinzip als zentraler Leitgedanke des Schweizer Katastrophenschutzes besondere Beachtung: Die Verantwortlichkeiten im Katastrophenschutz wie auch in der finanziellen Katastrophenhilfe sind in der Schweiz stark dezentralisiert, wobei eine grosse Zahl von Akteuren auf derselben administrativen Ebene wie auch über verschiedene administrative Ebenen hinweg (Gemeinden, Kantone, Bund) zusammenarbeiten.

52 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.86387.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf>, S. 18.

53 Bara, Corinne/Brönnimann, Gabriel. Resilience – Trends in policy and research. *Focal Report 6: Risk Analysis*. Zürich: Center for Security Studies, i. E.

Im Krisenmanagement wurden solche geteilten Verantwortlichkeiten bisher eher als Schwäche betrachtet: Das Fehlen einheitlicher Standards im Bevölkerungsschutz (z. B. zwischen den Kantonen) erschwert sowohl die Zusammenarbeit bei der Planung als auch die Koordination und Führung im Ereignisfall, weil kein einzelner Akteur eindeutig die Führungsrolle innehat.<sup>54</sup> Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass dezentralisierte Strukturen aus der Resilienz-Perspektive zur nötigen Flexibilität und Redundanz bei der Ereignisbewältigung beitragen.<sup>55</sup> Zudem fördert ein föderalistischer Staatsaufbau den Kontakt zwischen Bürgern, Behörden und Einsatzorganisationen im Krisenfall. Verstärkt wird dieser Kontakt in der Schweiz zusätzlich durch das Milizprinzip – in der Armee wie auch im Zivilschutz und in mehreren anderen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes (z. B. Feuerwehr und z. T. Sanitätsdienste).

Für die Schweiz ist eine Stärkung des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe durch einen explizit auf gesellschaftliche Resilienz ausgerichteten Ansatz (unter Berücksichtigung individueller und kollektiver Verwundbarkeiten) demnach keine unmittelbare Notwendigkeit. Vielmehr könnten Resilienz und Verwundbarkeit als Schlüsselkonzepte helfen, die sicherheitspolitische Relevanz von gesellschaftlichen Systemelementen aufzuzeigen, die zur erfolgreichen Katastrophenbewältigung beitragen, traditionell jedoch nicht in den sicherheitspolitischen Zuständigkeitsbereich gehören. Auch aus politischer Sicht ist ein Resilienz- und

**«Die Konzepte Resilienz und Verwundbarkeit könnten helfen, die sicherheitspolitische Relevanz von gesellschaftlichen Systemelementen aufzuzeigen, die zur erfolgreichen Katastrophenbewältigung beitragen.»**

54 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). *Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes/Zivilschutzes: Bericht des VBS an die Sicherheitspolitische Kommission des National- und Ständerates*. Bern, 2009.

55 Auch der folgende Artikel hebt die dezentralen Strukturen des Schweizer Katastrophenmanagements als positives Beispiel hervor: Bollin, Christina/Cárdenas, Camilo/Hahn, Herwig/Vatsa, Krishna S. *Disaster risk management by communities and local governments*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2003.

Verwundbarkeitsansatz, wie er in dieser Fallstudie angewendet wurde, interessant: Wie aufgezeigt wurde, basiert die Widerstandsfähigkeit der Schweizer Bevölkerung einerseits auf einem leistungsfähigen und solidarischen Wohlfahrtsstaat. Sie ruht andererseits aber genauso auf traditionellen Werten wie Bürgernähe, dem Milizgedanken, Freiwilligkeit und Eigenverantwortung, Zusammenhalt in der Dorfgemeinschaft, ländlichen Strukturen und Tradition.

Ein explizit an gesellschaftlicher Resilienz und Verwundbarkeit orientierter Katastrophenschutz hat folglich das Potenzial, den sicherheitspolitischen Dialog sowohl zwischen Parteien als auch innerhalb der Bundesverwaltung zu fördern (*Whole-of-Government-Ansatz*). Dies ist auch notwendig, verdeutlicht das Fallbeispiel doch insbesondere, dass Massnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz und zur Verringerung individueller Unterschiede bei der Verwundbarkeit weit über den Zuständigkeitsbereich der traditionellen sicherheitspolitischen Akteure hinausgeht.

### 3.3 RESILIENZ UND VERWUNDBARKEIT IM INTERNATIONALEN KONTEXT

Die Konzepte Resilienz und – in einem etwas geringeren Ausmass – Verwundbarkeit haben in der nationalen Sicherheitspolitik vieler Länder (u.a. in den USA, in Grossbritannien, Australien, Kanada, Singapur und in Israel) in den vergangenen zehn Jahren an Bedeutung gewonnen. Bestrebt, den Resilienz-Begriff für die konkrete Politikgestaltung fass- und messbar zu machen, suchen Behördenvertreter dieser Länder vermehrt den fachlichen Austausch über Landesgrenzen hinweg.<sup>56</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was die internationale Gemeinschaft aus dem Fallbeispiel «Hochwasser in der Schweiz» lernen kann. Es stellt sich aber auch die Frage, ob sich überhaupt allgemeingültige Faktoren ermitteln lassen, die – kontextunabhängig – zur Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz beitragen. Können die Eigenschaften

56 So zum Beispiel anlässlich eines Symposiums zum Thema gesellschaftliche Resilienz vom 30. November bis 2. Dezember 2010 in Fairfax, Virginia, das vom US-amerikanischen *Homeland Security Studies & Analysis Institute* (HSI) organisiert wurde. Die Videoaufzeichnungen aller Präsentationen sind im Internet öffentlich zugänglich: <https://www.signup4.net/Public/ap.aspx?EID=HOME58E>.

des Schweizer Systems (Wohlfahrtsstaat, Sozialkapital, Dezentralisierung, marktwirtschaftliche Mechanismen des finanziellen Risikoausgleichs etc.) auf andere Länder übertragen werden? Oder gibt es viele Wege zu einer resilienten Gesellschaft?

Das Fallbeispiel spricht für Letzteres. Einerseits sind mehrere Elemente des Schweizer Systems historisch gewachsen, so z. B. eine politische Kultur der Bürgerbeteiligung, der föderale Staatsaufbau oder der nach dem Solidaritätsprinzip gestaltete Risikoausgleich. Auf der anderen Seite ist das Gefährdungsumfeld einer Gesellschaft ein entscheidender Faktor bei der konkreten Ausgestaltung einer an Resilienz orientierten Sicherheitspolitik. Die Schweiz hat sich – aus gutem Grund – früh auf die Bewältigung von Naturereignissen konzentriert, während die Bedeutung des Schutzes der Bevölkerung im Fall eines bewaffneten Konflikts (Zivilschutz) seit dem Ende des Kalten Krieges stark abgenommen hat.<sup>57</sup> Ganz anders in Israel, wo die Bemühungen zur Stärkung der Resilienz in erster Linie auf feindliche (Raketen-)Angriffe auf die Zivilbevölkerung ausgerichtet sind. Laut israelischen Experten ist die Resilienz der israelischen Bevölkerung denn auch nicht zuletzt das Resultat einer «Kultur der Bereitschaft», die sich durch die konstante und reale Bedrohung in der Gesellschaft etabliert hat.

Das Beispiel verdeutlicht, dass Resilienz sowohl institutionelle als auch kulturelle Komponenten hat, von denen sich viele nicht auf andere Gesellschaften übertragen lassen und die auch eng miteinander verbunden sind. So ist der Wohlfahrtsstaat in den USA im Vergleich zur Schweiz und anderen westeuropäischen Staaten schwach ausgeprägt; dies per se als der Resilienz abträglichen Faktor zu werten, wäre dennoch voreilig: In den USA wird dieser institutionelle Negativ-Faktor in Bezug auf Resilienz durch eine Kultur des *Volunteering* (ehrenamtliche Arbeit zugunsten der Gemeinschaft) zumindest teilweise kompensiert.

Mit diesen Ausführungen eng verbunden ist die Frage, inwiefern die gesellschaftliche Resilienz durch die Politik bzw. die für die nationale Sicherheit zuständigen Behörden bewusst beeinflusst werden kann. Das Fallbeispiel Schweiz hat aufgezeigt, dass die gesellschaftliche Resilienz im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2005 vor allem durch Fakto-

57 Bara, Corinne. *Risiko- und Gefährdungsanalysen im Bevölkerungsschutz: Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten in den Kantonen*. Zürich: Center for Security Studies, 2011.

ren beeinflusst wurde, die nicht in den sicherheitspolitischen Zuständigkeitsbereich fallen. Dabei gehören die Mechanismen des finanziellen Risikoausgleichs und der Solidarität zu denjenigen Faktoren, die vonseiten der Politik und Verwaltung durchaus bewusst eingesetzt wurden, und zwar als Reaktion auf frühere Katastrophen. Andere Merkmale des Schweizer Systems, wie z. B. die dezentral organisierten Zuständigkeiten im Katastrophenschutz und in der (finanziellen) Katastrophenhilfe oder der starke soziale Zusammenhalt in den betroffenen Gemeinden aufgrund ihrer Kleinräumigkeit dürften hingegen weniger manipulierbar sein. Weiterhin handelt es sich bei Resilienz weniger um eine statische Eigenschaft einer Gesellschaft, sondern vielmehr um ein erwünschtes Verhalten als Reaktion auf ein Ereignis. In diesem Verhalten spielen kulturelle Eigenheiten eine grosse Rolle.

Mehrfach wurde im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe in Japan im Frühjahr 2011 betont, dass die japanische Bevölkerung dank ihrer Ruhe, Geduld, Disziplin und Höflichkeit trotz der unvorstellbaren Tragweite der Ereignisse als eigentlicher Inbegriff einer resilienten Gesellschaft gelte.<sup>58</sup> Dass Japan die gesellschaftliche Ordnung auch angesichts dieser Katastrophe aufrechterhalten konnte, ist sicherlich einerseits der Tatsache zu verdanken, dass die Bevölkerung auf die Unterstützung von sehr gut ausgebildeten und engagierten Einsatzorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Sanitätsdienste etc.) zählen konnte, was in vielen anderen Ländern keine Selbstverständlichkeit ist. Die beschriebenen Reaktionen auf die Katastrophe wurden jedoch auch durch den Rahmen dessen, was als gesellschaftlich akzeptiertes Verhalten gilt, beeinflusst, sind also gewissermassen kulturell bedingt.<sup>59</sup> Dass ein solches resilientes Verhalten nicht nach dem Top-down-Prinzip von Regierungsseite her gesteuert werden kann, dürfte hiermit klar werden. Dennoch gibt es durchaus Beispiele für Versuche in diese Richtung des *social engineering* (Anstrengungen zur Schaffung oder Verbesserung gesellschaftlicher Strukturen

58 Vgl. z. B. Harvey, Rachel. Earthquake and tsunami test Japan's resilience. In: *BBC News*, 17. März 2011. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from\\_our\\_own\\_correspondent/9426878.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/9426878.stm); Buerk, Roland. *The moment the earthquake hit in Tokyo*. In: *BBC News*, 18. März 2011. Vgl. <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12782427>.

59 Hunter, Marnie. *Orderly disaster reaction in line with deep cultural roots*. In: *CNN This Just In*, 12. März 2011. Vgl. <http://news.blogs.cnn.com/2011/03/12/orderly-disaster-reaction-in-line-with-deep-cultural-roots/>.

und Verhaltensweisen): In Singapur ist die Förderung von gesellschaftlicher Resilienz Teil der Terrorismusbekämpfung. Mit patriotischen Kampagnen vonseiten der Regierung und der aktiven Top-down-Förderung der interethnischen und religiösen Harmonie soll ein gesellschaftliches Zu-

«Die Frage stellt sich, welchen Spielraum Politik und Verwaltung haben (sollen), um die Bewältigungsmechanismen der Gesellschaft im Sinne der Resilienz zu beeinflussen.»

sammengehörigkeitsgefühl hergestellt werden, das Singapur gegen (terroristische) Akteure widerstandsfähig machen soll. Diese Programme setzen bereits auf Primarschulstufe ein und haben demnach in der Tat die Absicht, nicht nur das Verhalten, sondern bereits die Denkmuster der Bevölkerung zu beeinflussen.

Diese Beispiele zeigen deutlich auf, dass der internationale Austausch über gesellschaftliche Resilienz und soziale Verwundbarkeiten von einer abstrakten Diskussion über Messbarkeit und Kennzahlen wenig profitieren kann. Interessanter ist eine Diskussion darüber, welchen Spielraum Politik und Verwaltung tatsächlich haben (sollen), um die Bewältigungsmechanismen der Gesellschaft im Sinne der Resilienz zu beeinflussen.



# VON PETITPIERRE BIS CALMY-REY: WIEDERKEHRENDE DEBATTEN UM DIE SCHWEIZER AUSSENPOLITIK

von Daniel Trachslor

*Vergleicht man die gegenwärtigen Debatten über zentrale aussen- und sicherheitspolitische Schlüsselfragen wie die Neutralität, die Guten Dienste oder das Verhältnis zur europäischen Integration mit den Diskussionen in der «Ära Petitpierre» (1945–1961), so fällt auf, dass sich diese sehr stark ähneln. Der Beitrag analysiert, weshalb in der Schweizer Aussenpolitik immer wieder nach ähnlichen Argumentationsmustern über dieselben Themen debattiert wird. Einerseits gehört dies zum normalen politischen Meinungsbildungsprozess in einer pluralistischen, (halb-)direkten Demokratie, andererseits aber weist dies auch auf die Unfähigkeit des innenpolitischen Systems hin, langfristig tragfähige und breit abgestützte Antworten auf aussenpolitische Herausforderungen zu finden. Gründe für die repetitive Wiederholung ähnlicher aussenpolitischer Diskussionen sind eine begrenzte aussenpolitische Strategiefähigkeit, die Polarisierung der Innenpolitik, das Führen von «Stellvertreter»-Debatten, der Hang zum Aufschieben von Grundsatzfragen sowie die Tendenz zur permanenten (Selbst-)Bestätigung des schweizerischen Sonderwegs.*

## EINLEITUNG

Die Parallelen sind frappant: Beschäftigt man sich mit der Schweizer Aussenpolitik in der «Ära Petitpierre» (1945–1961), so stechen zahlreiche inhaltliche Analogien zwischen den damaligen und den aktuellen aussenpolitischen Debatten ins Auge. Ist die Neutralität eine statische Maxime, ja gar ein Ziel, oder ein variables, kontextabhängiges Mittel der Schweizer Aussenpolitik? Soll die schweizerische Neutralitätspolitik aktiv oder zurückhaltend-passiv praktiziert werden? Wie stark soll sich die Schweiz bei der Leistung von Guten Diensten und bei friedensfördernden Aktivitäten exponieren und welche Risiken ist sie bereit dabei einzugehen? Welche Haltung soll die Schweiz gegenüber der europäischen Integration einnehmen, wenn sie einerseits ein grosses Interesse

an einem politisch stabilen, wirtschaftlich prosperierenden und global einflussreichen Europa sowie an einem uneingeschränkten Marktzu- gang für die heimische Wirtschaft hat, innenpolitisch eine aktive Betei- ligung an der europäischen Einigung andererseits jedoch ausgeschlos- sen erscheint?

Die wiederkehrende Auseinandersetzung mit identitätsrelevanten aussenpolitischen Grundfragen gehört auf der einen Seite gerade in einer pluralistischen, (halb-)direkten Demokratie zum normalen politischen Meinungsbildungsprozess. Auf der anderen Seite deuten das stete Wie- derauftauchen der gleichen Fragen und der über Jahrzehnte erstaunlich ähnliche Argumentationsverlauf in diesen Diskussionen auf die Unfä- higkeit des innenpolitischen Systems hin, langfristig tragfähige und breit abgestützte Antworten auf zentrale aussenpolitische Herausforderungen zu finden. Dies erschwert eine langfristige, strategische Ausrichtung und eine kohärente Praktizierung der Aussenpolitik.

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, warum sich die Schweiz immer wieder mit denselben aussenpolitischen Grundsatzfragen ausein- andersetzt. Ausgehend von einer kurzen Darstellung von drei Debatten, welche in der «Ära Petitpierre» um die zentralen Herausforderungen für die Schweizer Aussenpolitik geführt wurden, sollen im folgenden Bei- trag die Grundmuster der entsprechenden heutigen Diskussionen skiz- ziert werden.<sup>1</sup> Darüber hinaus wird analysiert, welche grundsätzlichen aussenpolitischen Dilemmata sich hinter diesen Debatten verbergen. Be- leuchtet werden dazu die Themen Neutralität, Gute Dienste bzw. Frie- denspolitik sowie Europapolitik.

## 1 DIE INTERPRETATION DER NEUTRALITÄT: FACETTENREICH UND KONTROVERS

Zur Freude der einen, zum Leidwesen der anderen: Die Neutralität ist und bleibt seit Jahrzehnten ein Kernthema der Debatten über die

1 Die Darstellung der Debatten in der Ära Petitpierre stützt sich wo nicht anders angegeben ab auf: Trachsler, Daniel. *Bundesrat Max Petitpierre: Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*. Zürich: NZZ Libro, 2011.

schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik.<sup>2</sup> Doch während die innenpolitische Zustimmung zum Prinzip der Neutralität seit Jahren auf hohem Niveau nur geringfügig schwankt, ist die Frage der Interpretation der Neutralität heftig umstritten.<sup>3</sup>

Eine zentrale Ursache dafür liegt darin, dass das

«Die Zustimmung zum Prinzip der Neutralität ist hoch, ihre Interpretation jedoch heftig umstritten.»

kodifizierte Neutralitätsrecht auf wesentliche aktuelle sicherheitspolitische Herausforderungen wie z. B. innerstaatliche Kriege, Terrorismus oder Proliferation von Massenvernichtungswaffen keine Antwort gibt, da sein völkerrechtlicher Kern vor über hundert Jahren in den Haager Konventionen von 1907 festgelegt und seither nicht mehr wesentlich aktualisiert wurde.<sup>4</sup>

Hinzu kommt, dass im Neutralitätsrecht nur das Verhalten von neutralen Staaten in einem zwischenstaatlichen Krieg geregelt wird. Die Politik eines dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten wird im Neutralitätsrecht hingegen nicht geregelt. Abgesehen vom militärischen Bündnisverbot verfügt ein dauernd neutraler Staat damit grundsätzlich über einen breiten aussenpolitischen Interpretations- und Handlungsspielraum. Dieser sorgt innenpolitisch naturgemäss für Diskussionsstoff.

Im Mittelpunkt der Debatten stehen immer wieder ähnliche Fragen: Ist die Neutralität ein wandelbares Mittel, um die eigentlichen Staatsziele der Schweiz, namentlich Unabhängigkeit, Sicherheit, Wohlfahrt

2 Vgl. dazu u.a. Kreis, Georg (Hrsg.). *Schweizer Neutralität: Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?* Zürich: Werd Verlag, 2007; Kreis, Georg. *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart: Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2004.

3 Szvircsev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2011: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Center for Security Studies und Militärakademie, ETH Zürich, 2011, S. 118.

4 Für die Haager Abkommen, vgl. [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_515\\_21.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_515_21.html) (Landkrieg) sowie [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_515\\_22.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_515_22.html) (Seekrieg). Gewisse Ergänzungen fanden im Rahmen des Völkergewohnheitsrechts statt, vgl. Rhinow, René. Neutralität als Deckmantel für eine aktive oder restriktive Aussenpolitik? Anmerkungen zu einer Phantomdiskussion. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 19–34, hier S. 23. Vgl. auch Riklin, Alois. Verwirrung um die Neutralität. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 111–123.

und die aussenpolitischen Ziele,<sup>5</sup> zu erreichen, oder handelt es sich bei ihr selber um eine Maxime mit Zielcharakter, an der andere aussenpolitische Entscheide ausgerichtet werden müssen? Ist die Neutralität als sicherheitspolitische Richtlinie noch relevant? Wie aktiv bzw. zurückhaltend-passiv soll die Neutralitätspolitik der Schweiz praktiziert werden? Und wie viel internationale Kooperation ist im Rahmen der Neutralität möglich und sinnvoll?

### *Neutralitätsdebatten in der Ära Petitpierre*

Die Ära Petitpierre trug entscheidend zur rhetorischen Überhöhung der Neutralität bei und führte dazu, dass sie sich in einer breiten Öffentlichkeit als Maxime mit Zielcharakter etablieren konnte. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges erschienen die Rahmenbedingungen jedoch zunächst alles andere als günstig für eine Fortführung der Neutralität. Die Alliierten kritisierten sie heftig. Speziell nachdem sie im Sommer 1944 die Umklammerung der Schweiz durch die Achsenmächte durchbrochen hatten, hatten die Gegner Nazi-Deutschlands kein Verständnis mehr dafür, dass die Schweiz mit Verweis auf die Wirtschaftsfreiheit der Neutralen ihre Handelsbeziehungen mit dem Dritten Reich aufrechterhielt.<sup>6</sup>

Innenpolitisch dominierte eine andere Wahrnehmung. Hier herrschte in breiten Kreisen die Ansicht vor, man habe eine Bewährungsprobe erfolgreich bestanden und die Schweiz sei hauptsächlich dank ihrer bewaffneten Neutralität vom Krieg verschont geblieben. Dies machte sie innenpolitisch sakrosankt gegenüber jeglicher Kritik. Deshalb hielt der Bundesrat trotz des neutralitätsfeindlichen Umfelds an der traditionellen Maxime fest.

5 Vgl. Art. 2 BV (Zweckartikel) sowie die in Art. 54 BV festgeschriebenen aussenpolitischen Ziele («Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.»).

6 So schrieb US-Präsident Franklin D. Roosevelt im Januar 1945 an Bundespräsident Eduard von Steiger, man habe lange Zeit Verständnis für ihre delikate Lage gehabt, aber nun gehe es nicht mehr an, dass die Schweiz durch ihr Verhalten die Anstrengungen der Alliierten unterminiere. Vgl. Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 57.

Um das Ansehen der Neutralität zu verbessern und das Abseitsstehen von der Uno, dem Europarat und den im Kontext des Kalten Krieges entstehenden westlichen Verteidigungsbündnissen wie der Nato zu rechtfertigen, wurde die Neutralität in der Nachkriegszeit bewusst emporstilisiert und ideologisch überhöht. Sie wurde nicht mehr (oder höchstens am Rande) als sicherheitspolitisches Mittel, sondern als nationales Identitätsmerkmal und fundamentales Prinzip präsentiert, auf welches man nicht ungestraft verzichten durfte. In öffentlichen Reden wurde sie in einem Atemzug mit der nationalen Unabhängigkeit genannt.

Damit wurde der instrumentelle Charakter der Maxime systematisch unterminiert und die Neutralität zumindest rhetorisch in den Rang eines (Verfassungs-)Ziels erhoben.<sup>7</sup> Bundesrat Max Petitpierre spielte bei diesem Prozess eine massgebliche Rolle. Der einflussreiche Aussenminister und politische Vater der Konzeption der «Neutralität und Solidarität» bemühte sich nach Kräften, die Neutralität in der Öffentlichkeit als nicht verhandelbare Prämisse darzustellen, um ihre Anerkennung und Glaubwürdigkeit im Ausland zu steigern. 1946 betonte er in einem Interview: «*Renoncer à notre neutralité est comme si l'on demandait à la Grande-Bretagne de renoncer à la monarchie ou aux Etats-Unis de renoncer à la république.*»<sup>8</sup>

Grundsätzlich herrschte in der Ära Petitpierre hinsichtlich des Stellenwerts der Neutralität ein breiter Konsens.<sup>9</sup> Auch damals wurde jedoch eine Kontroverse um den Mittel- bzw. den Zielcharakter der Neutralität ausgetragen, allerdings nicht in der Öffentlichkeit, sondern

**«Petitpierre sah die Neutralität nicht als aussenpolitisches Ziel, sondern als kontextabhängiges Mittel.»**

7 Vgl. Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte*, S. 263; Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 188–191.

8 EPD, Réponses données par M. Petitpierre, Chef du Département politique fédéral, aux questions préparées par M. Thomas Hawkins, de World Report Magazine pour son interview du 15 novembre 1946. Zitiert nach Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000, S. 172.

9 Für einige wenige Ausnahmen, vgl. Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte*, S. 335.

hinter den Kulissen im Bundesrat. Petitpierre offenbarte in diesem internen Rahmen ein viel differenzierteres und undogmatischeres Neutralitätsverständnis, als es seine öffentlichen Äusserungen vermuten lassen. Denn eigentlich sah Petitpierre die Neutralität nicht als aussenpolitisches Ziel, sondern als kontextabhängiges Mittel, um die eigentlichen Ziele der Sicherheit und der Unabhängigkeit der Schweiz zu erreichen.

In den ersten Jahren des Kalten Krieges und speziell nach dem kommunistischen Umsturz in der Tschechoslowakei 1948 hinterfragte der Aussenminister mehrfach die sicherheitspolitische Zweckmässigkeit und die moralische Verantwortbarkeit der Neutralität. Zwar empfahl er letztlich nie ihre Aufgabe, liess in den regierungsinternen Debatten und in vertraulichen Briefwechseln jedoch erkennen, dass er angesichts der Bedrohung durch den Kommunismus und die Sowjetunion eine weitgehende Solidarität mit den Westmächten zeitweise für das erfolgversprechendere Rezept hielt, um die Sicherheit und die Unabhängigkeit der Schweiz zu gewährleisten.<sup>10</sup>

Im Bundesrat befand sich Petitpierre mit diesen undogmatischen Ansichten jedoch in einer klaren Minderheitsposition. Stellvertretend für die Sichtweise der Mehrheit steht die Aussage von Bundesrat Philipp Etter, der 1948 auf die Zweifel Petitpierres an der sicherheitspolitischen Funktionalität antwortete, es sei irrelevant, ob die Neutralität den äusseren Herausforderungen gerecht werde oder nicht: «Wir klammern uns nicht an die Neutralität, weil wir damit rechnen, dass wir uns dadurch vom Krieg fernhalten können. Es gibt Konstanten, die bleiben, während die äusseren Situationen wechseln.»<sup>11</sup> Diese dominante Sichtweise führte in Kombination mit der entsprechenden rhetorischen Emporstilisierung in der Öffentlichkeit dazu, dass sich die Neutralität in der Ära Petitpierre immer stärker zu einem axiomatischen, kontextunabhängigen Prinzip entwickelte, dessen effektive Funktionalität und

10 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 115–127.

11 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, Bundesarchiv (BAR), E 1003 -/1 R3104. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 124f.

Adäquatheit hinsichtlich des sicherheitspolitischen Umfelds kaum mehr hinterfragt wurde.<sup>12</sup>

Debattiert wurde in der Ära Petitpierre auch darüber, wie aktiv respektive zurückhaltend-passiv die Schweiz ihre Neutralitätspolitik praktizieren sollte. Petitpierre plädierte dezidiert für eine aktive Neutralitätspolitik. Sein Argument lautete, dass die schweizerische Neutralität im internationalen Umfeld nur respektiert werde, wenn es gelinge, auch die anderen Staaten von ihrem Sinn zu überzeugen: «Wenn wir wollen, dass sie anerkannt und geachtet werde, verlangt sie manchmal durch Handlungen gestützt zu werden, die sie rechtfertigen. Neutralität verpflichtet.»<sup>13</sup>

Konkret hiess dies, dass sich Petitpierre konsequent für die Leistung von Guten Diensten durch die Schweiz einsetzte. Dies zeigte sich zum einen in der Übernahme von Schutzmandaten, z. B. im Nachgang zur Suezkrise von 1956, oder in der Bereitschaft zur Übernahme einer Gastgeberrolle bei der Durchführung grosser internationaler Konferenzen wie der Indochina-Konferenz von 1954 oder der Gipfelkonferenz der «Grossen Vier» im Juli 1955 in Genf.

Eine aktive Neutralitätspolitik erschöpfte sich gemäss Petitpierres Ansicht aber nicht in der Leistung klassischer Guter Dienste oder in der schweizerischen Disponibilität. Sie implizierte vielmehr auch die Übernahme heiklerer Mandate. So war es vor allem Petitpierre, der im Vorfeld des Waffenstillstands in Korea vom Juli 1953 im Bundesrat die Beteiligung der Schweiz an der Neutralen Waffenstillstandskommission (NNSC) und der Neutralen Repatriierungskommission (NNRC) durchsetzte.

Es waren hauptsächlich Mandate wie das Letztere, welche in der Ära Petitpierre für Kontroversen sorgten. Die Koreamission war mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet. So galten die NNSC-Mitglieder Schweiz und Schweden bald als «Neutrale des Westens», während Polen

12 Vgl. dazu Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*; Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*; Frei, Daniel. Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität. In: *Wirtschaft und Recht: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht*. Heft 2, 1974, S. 109–120.

13 Petitpierre, Max. Ansprache des Vorstehers des Eidgenössischen Politischen Departementes, Uster, den 22. November 1953, 22.11.53, BAR, E 2800 1967/59/80. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 200.

und die Tschechoslowakei als «Neutrale des Ostblocks» betrachtet wurden. Dies widersprach der helvetischen Neutralitätsauffassung. Zudem geriet die Schweiz nach ihrer frühen grundsätzlichen Zusage zu einer Beteiligung unter Zugzwang und konnte kaum mehr zeitaufwändige Präzisierungen der Kommissionsmandate erreichen, ohne international unter Druck zu kommen.

Diese Umstände sowie der Einsatz von Schweizer Armeeeingehö- rigen in Korea sorgten für heftige Kritik von Personen, die wie bei- spielsweise Bundesrat Markus Feldmann eine restriktivere und weniger nach aussen gerichtete Auffassung von der Neutralitätspolitik vertraten. Petitpierre hielt dieser Kritik entgegen, dass die Schweiz nicht immer behaupten könne, die Neutralität stehe im Dienste des Friedens, um dann im konkreten Fall eine solche Anfrage abzulehnen. Zur Förde- rung des Friedens und zur Legitimierung ihrer Neutralität müsse die Schweiz auch einmal suboptimale Bedingungen wie in Korea in Kauf nehmen, argumentierte der Aussenminister.<sup>14</sup>

Wie viel internationale Kooperation bei welchen Themen zulässig war und wo die Neutralität bzw. die Neutralitätspolitik dieser Zusam- menarbeit Grenzen setzte, bildete in der Ära Petitpierre eine dritte neu- tralitätspolitische Grundsatzfrage. Sie stellte sich beispielsweise im Zu- sammenhang mit der Gründung der Uno 1945, bei der Lancierung des Marshallplans und der OEEC oder bei der Entstehung des Europarats, der Nato und später der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Für Petitpierre stand fest, dass die Neutralität nicht zur Isolation der Schweiz und zu einer Abkapselung von der internationalen Politik

führen durfte.  
 «Gemäss Petitpierre durfte die Neu- tralität nicht zu einer Abkapselung von der internationalen Politik führen.»  
 Indem er in seiner aussen- politischen Konzeption

die Maxime der Neutralität um das zweite Standbein der Solidarität ergänzte, erweiterte er den Kooperationspielraum der Schweiz. Dies erschien ihm gerade im Kontext des beginnenden Kalten Krieges un- abdingbar, betrachtete er doch die Schweiz klar als Teil der westlichen

14 Vgl. Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 163–169.

Wertegemeinschaft. Doch Neutralität und Solidarität standen in einem latenten Spannungsverhältnis zueinander. Die entscheidende Frage lautete, in welchen Bereichen die dauernde Neutralität dem Solidaritäts- und Kooperationswillen der Schweiz Restriktionen auferlegte.

Für den Kriegsfall war dies in den Haager Konventionen rechtlich verbindlich geregelt. Als dauernd neutraler Staat fühlte sich die Schweiz jedoch verpflichtet, die sogenannten Vorwirkungen oder sekundären Pflichten der Neutralität zu berücksichtigen. Dabei ging es darum, dass ein permanent neutraler Staat bereits in Friedenszeiten keine Bindungen gegenüber anderen Staaten eingehen durfte, welche ihm im Kriegsfall das Einhalten des Neutralitätsrechts verunmöglichten.<sup>15</sup>

In der sogenannten «Bindschedler-Doktrin»<sup>16</sup> wurden die Grundsätze festgelegt, welche die Aussenpolitik der Schweiz in dieser Hinsicht während des gesamten Kalten Krieges und darüber hinaus prägen sollten. Um die Glaubwürdigkeit der dauernden Neutralität zu gewährleisten, schloss Petitpierre eine Beteiligung an militärischen Bündnissen und an politischen Blöcken auch in Friedenszeiten aus. Auf wirtschaftlicher und technischer Ebene sollte die dauernde Neutralität der schweizerischen Zusammenarbeit aber keine Restriktionen auferlegen. Neutralitätspolitik wurde somit differenziert zwischen einer Partizipation im militärischen und politischen Bereich, die als neutralitätswidrig galt, und einer Kooperation im wirtschaftlichen und technischen Bereich, die als neutralitätskompatibel beurteilt wurde.

Das Problem war, dass in der Realität eine so klare Trennung zwischen der wirtschaftlich-technischen und der politischen Dimension häufig nur schwer möglich war. Als Konsequenz davon drehten sich die Debatten z. B. bei der Beurteilung der OECE oder des Europarats häufig darum, ob bei diesen Organisationen nun der wirtschaftliche bzw. technische oder der politische Aspekt im Vordergrund stand. Eine zweite Schwierigkeit stellte dar, dass diese Doktrin die Absenz von Organisationen mit klar politischem Charakter präjudizierte, was

15 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 210.

16 Bindschedler, Rudolf. Der Begriff der Neutralität. 26.11.1954. Ediert in Schindler, Dietrich (Hrsg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983*. Bern, Stuttgart: Paul Haupt, 1984. S. 15–19.

den aussenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz beträchtlich einschränkte.<sup>17</sup>

Die Interpretation und die Handhabung der Neutralität bildeten in der Ära Petitpierre einen Gegenstand der Debatte, wie obenstehende Ausführungen zeigen. Kontroversen wurden aber selten öffentlich ausgetragen. Petitpierre intervenierte mehrfach, um heikle Diskussionen über die Neutralität in der Öffentlichkeit zu unterbinden. Damit strebte er die Kontrolle des nationalen Neutralitätsdiskurses an, um gegenüber dem Ausland den Schein absoluter nationaler Kohäsion zu wahren.<sup>18</sup>

### *Gegenwärtige Neutralitätsdebatten*

Richtet man den Blick auf die aktuellen Diskussionen, so erscheint einem vor diesem Hintergrund vieles vertraut. Dies gilt zunächst für die Tatsache, dass das Prinzip der Neutralität in der Öffentlichkeit eine ungebrochen hohe Zustimmung genießt. Rund 94 Prozent der Bevölkerung befürworten, dass die Schweiz an der Neutralität festhält.<sup>19</sup> Ein Unterschied ist, dass die Auseinandersetzung um die Deutungshoheit der Neutralität in der Gegenwart offener und öffentlicher geführt werden als früher. Sachlich sind sie hingegen selten, denn nach wie vor ist das Thema Neutralität für viele hochgradig emotional.

Wie in der Ära Petitpierre gehen die Meinungen auch heute darüber auseinander, ob die Neutralität eine zielhafte Maxime oder ein

<p>«Auch heute gehen die Meinungen darüber auseinander, ob die Neutralität ein Ziel oder ein Instrument der Aussenpolitik sei.»</p>	<p>flexibles Instrument der Aussenpolitik sei. Damit verbunden ist der Disput darüber, welche Bedeutung ihr im Kontext der</p>
---	--

17 Eine Ausnahme war nur für Organisationen vorgesehen, die eine hohe Universalität aufwiesen. Vgl. ebd.

18 Dazu hielt Max Petitpierre fest: «*Il faut se garder d'affaiblir la notion de neutralité aux yeux de l'opinion. La neutralité ne doit donc pas faire l'objet de discussions publiques. ... L'étranger doit considérer notre position comme intangible. Notre neutralité doit être, à ces yeux, un fait incontesté, que nous ne nous apprêtons pas à modifier.*» Petitpierre, Max. Conférence des Ministres 1951, 7.9.1951, BAR, E 2800 1967/61/65. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 190.

19 Szvircev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2011*, S. 117f.

Sicherheitspolitik, aber auch hinsichtlich der Identitätsfunktion noch beizumessen ist. Dabei stehen sich die offizielle Sichtweise und Öffnungsbefürworter auf der einen und Neutralitätstraditionalisten auf der anderen Seite gegenüber.<sup>20</sup>

Der Bundesrat und die offizielle Sichtweise unterstreichen seit den geopolitischen Umwälzungen nach dem Ende des Kalten Krieges den flexiblen und instrumentellen Charakter der Neutralität.<sup>21</sup> Die Bestrebungen laufen dahin, die Neutralität auf ihren militärischen, im Neutralitätsrecht verankerten Kern zu reduzieren und parallel dazu die institutionellen Mitwirkungsdefizite ab- und die kooperativen Elemente der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik auszubauen. Der Beitritt zur Uno 2002, die – inzwischen wieder abgebremsste – Annäherung an die Europäische Union (EU), die Mitwirkung an der Partnerschaft für den Frieden seit 1996 oder die – wenn auch personell eng begrenzte – Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen stehen für diese Sichtweise.

Grundlage für diesen Paradigmenwechsel war eine skeptische Einschätzung der Bedeutung der Neutralität als Mittel zur Gewährleistung der Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges. Die auf klassische zwischenstaatliche Kriege ausgerichtete Neutralität vermag aus dieser Perspektive wenig gegen neue Risiken wie innerstaatliche Konflikte, terroristische Anschläge, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, transnationale Risiken, *Cyber War* oder den Klimawandel auszurichten.<sup>22</sup> Damit hat sie als sicherheitspolitisches Instrument entscheidend an Bedeutung eingebüsst. Angesichts dieser Analyse wird ein von der Prämisse der Neutralität losgelöster und an Interessen und Prioritäten

20 Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 20, Zürich: Center for Security Studies, September 2007. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

21 Rhinow, *Neutralität als Deckmantel*, S. 27. Das zentrale konzeptionelle Dokument stellt der Aussenpolitische Bericht 93 dar: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität. 29.11.1993. (Künftig zitiert als Aussenpolitischer Bericht 93). Vgl. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0005.File.tmp/Bericht%20zur%20Neutralitaet%201993.pdf>.

22 *Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit*, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 20.

orientierter Strategieprozess gefordert, an dessen Ende die Neutralität als ein sicherheitspolitisches Instrument stehen kann, aber nicht muss.<sup>23</sup>

Die Neutralitätstraditionalisten wehren sich gegen eine solche Relativierung der Neutralität. Für sie hat die Maxime ihre sicherheitspolitische Funktionalität auch in einem strategisch grundlegend gewandelten Umfeld nicht verloren, vielmehr schützt sie die Schweiz nach wie vor vor einem Diktat durch Grossmächte, vor einer Vereinnahmung durch die EU oder vor den Gefahren des Terrorismus. Angesichts einer Entwicklung, die als bewusste Zerstörung der erfolgreichen Neutralitätsstrategie durch verantwortungslose Politiker angeprangert wird, laufen die Bestrebungen in die Richtung, die Neutralität als Grundsatz in der Bundesverfassung zu verankern. Dazu wird aktuell die Lancierung einer Volksinitiative in Erwägung gezogen.<sup>24</sup> Auch in der aktuellen Bundesverfassung wird die Neutralität erwähnt, jedoch nicht im Zweckartikel oder bei den Prinzipien der Aussenpolitik.<sup>25</sup> Die Annahme einer restriktiven Neutralitätsinitiative würde den Bemühungen, den instrumentellen Charakter der Neutralität zu betonen, einen Rückschlag bereiten. Die konkreten Auswirkungen dürften stark davon abhängen, welche Variante zur Abstimmung gelangen würde.

Unzweifelhaft ist, dass sich die Neutralität innenpolitisch einer ungebrochenen Popularität erfreut. Hinsichtlich der Frage, ob dabei einer statisch-zielhaften oder einer pragmatisch-instrumentellen Interpretation der Vorzug gegeben wird, sind die Signale weniger eindeutig, als es

23 Ebd.; Goetschel, Laurent. Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik? In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 81–94.

24 So plant die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) die Einreichung einer entsprechenden Volksinitiative. Bezüglich des Initiativtextes (Artikel 54a BV) werden folgende Varianten diskutiert: *Variante 1*: Die Schweiz ist neutral. Sie beteiligt sich nicht an militärischen Bündnissen und nimmt nicht an Kriegen zwischen anderen Staaten teil. *Variante 2*: Die Schweiz ist neutral. Sie beteiligt sich nicht an militärischen und sicherheitspolitischen Bündnissen und nimmt nicht an Kriegen zwischen anderen Staaten teil. *Variante 3*: Die Schweiz ist neutral. Sie beteiligt sich nicht an militärischen und sicherheitspolitischen Bündnissen. Sie nimmt weder an Kriegen zwischen anderen Staaten teil noch leistet sie Unterstützung für militärische Zwangsmassnahmen. Die Armee leistet internationale Einsätze ausschliesslich im Rahmen der humanitären Hilfe und der Katastrophenhilfe. Die Einsätze können zum Selbstschutz bewaffnet erfolgen.

25 Die Neutralität wird in den Kapiteln über die Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat in Art. 173 und 185 BV erwähnt.

zunächst den Anschein macht: Auf der einen Seite sprechen sich aktuell nicht nur 94 Prozent der Bevölkerung für eine Beibehaltung der Neutralität aus, 79 Prozent hält sie zudem für untrennbar mit dem schweizerischen Staatsgedanken verbunden – und dies, obwohl nur 61 Prozent davon ausgehen, dass die Schweiz dank ihrer Neutralität nicht in internationale Konflikte gezogen wird.<sup>26</sup> Auf der anderen Seite zeigte sich die Stimmbevölkerung in konkreten Sachfragen in den letzten Jahren in neutralitätsrelevanten Abstimmungen mehrfach pragmatisch: Sie segnete sowohl den Beitritt zur Uno (2002) als auch die Beteiligung an bewaffneten Auslandseinsätzen im Rahmen eines internationalen Mandats (2001) ab. Eher dogmatisch in Prinzipienfragen und eher pragmatisch in Sachfragen lautet denn auch das Fazit hinsichtlich der verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten der Neutralität.

Angesichts dieser Zustimmungswerte und der Neutralitätsverhaftung der Bevölkerung wird die Neutralität im innenpolitischen Diskurs überwiegend pragmatisch als Faktum anerkannt. Umso lebhafter wird jedoch darüber debattiert, wie diese Neutralität konkret praktiziert werden soll. Dabei stehen sich die Befürworter einer «aktiven Neutralität» und die Verfechter einer passiven resp. «integralen Neutralität» gegenüber.

Eine prominente Verfechterin einer aktiven Neutralität ist Bundesrätin Micheline Calmy-Rey.<sup>27</sup> Nach dem Motto «Da wir nun einmal neutral sind, sollten wir etwas Vernünftiges mit der Neutralität anstellen», setzt die Aussenministerin die Neutralität als Legitimation für eine aktive Aussenpolitik ein.<sup>28</sup> Die Argumen-

tation lautet, dass die Schweiz wie auch die anderen Staaten auf ein sicheres, stabiles

und friedliches Umfeld angewiesen sei, was ausgreifendes und vorbeugendes Handeln erfordere. Die Schweiz als Nicht-Mitglied von Militärallianzen sei in dieser Hinsicht speziell dazu verpflichtet, sich ak-

**«Analog wie Petitpierre 60 Jahre zuvor unterstreicht Bundesrätin Calmy-Rey, dass Neutralität nicht Passivität bedeuten dürfe.»**

26 Szvircsev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2011*, S. 117f.

27 Vorwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 7–18.

28 Ebd., S. 8.

tiv in Bereichen der Aussen- und Sicherheitspolitik einzubringen, die nicht von der Neutralität tangiert würden oder in denen ihr diese – wie im Bereich der Friedenspolitik – spezifische Opportunitäten eröffne. Speziell gelte dies für Friedenszeiten, in welchen das Neutralitätsrecht ohnehin nicht zur Anwendung komme.<sup>29</sup> Analog wie Max Petitpierre 60 Jahre zuvor unterstreicht deshalb auch Bundesrätin Calmy-Rey, dass Neutralität weder Passivität noch Gleichgültigkeit bedeuten dürfe und plädiert dafür, dass man sie in den Dienst der Schweizer Aussenpolitik stellen müsse.<sup>30</sup>

Ganz anders tönt es aus dem Lager der Neutralitätstraditionalisten. Der Begriff der «aktiven Neutralität» müsse verschwinden, lautet hier der Tenor.<sup>31</sup> Plädiert wird für eine «integrale Neutralität», mit anderen Worten für eine isolationistische Neutralitätspolitik, die ihren restriktiven Charakter auch und insbesondere in Friedenszeiten entfaltet.<sup>32</sup> Analysiert man die damit verbundenen politischen Forderungen wie den Verzicht zum Beitritt zur EU oder mehr Zurückhaltung in der Friedensförderung, so fällt auf, dass es dabei nicht um die rechtlich definierte Neutralität geht, sondern allenfalls um die grundsätzlich frei gestaltbare Neutralitätspolitik. Genau besehen verbergen sich damit hinter diesen «Neutralitätsdebatten» letztlich die politischen Differenzen um die Gestaltung der Aussenpolitik per se.<sup>33</sup> Bereiche, in denen dies besonders deutlich wird, betreffen die Fragen der internationalen Kooperation der Schweiz sowie der Gestaltung der Friedenspolitik. Diese zwei Bereiche werden deshalb im nächsten Abschnitt resp. im nächsten Kapitel untersucht.

Wie in der Ära Petitpierre prägt auch in der Gegenwart die Debatte um das Ausmass der internationalen Kooperation der Schweiz die ausserpolitischen Debatten. Nach dem Ende des Kalten Krieges stellte der Bundesrat angesichts der Veränderungen des sicherheitspolitischen Um-

29 Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2010*. Bern, 2010, S. 204. Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>.

30 Vorwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. In: Kreis, *Schweizer Neutralität*, S. 11.

31 AUNS (Hrsg.). *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*. Bern: AUNS, 2007, S. 26.

32 *Neutralität und ausserpolitische Handlungsfähigkeit*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20.

33 Ebd.

felds die Weichen in Richtung mehr Kooperation und weniger Autonomie. Ziel war u.a. die Behebung der institutionellen Mitwirkungsdefizite.<sup>34</sup> Wie zu erwarten blieb auch in dieser Frage der gemeinsame Nenner zwischen den Öffnungsbefürwortern und den Neutralitätstraditionalisten klein. Einig war und ist man sich lediglich darin, dass die Neutralität den Beitritt zu einer Militärallianz, sprich zur Nato, untersagt.

Damit hat die Einigkeit zwischen den Lagern jedoch ein Ende. 2002 folgten Volk und Stände der bundesrätlichen Argumentation, dass ein Beitritt zur Uno sich mit der schweizerischen Neutralität in Einklang bringen lasse, und votierten für eine Mitgliedschaft. Die im Vergleich zur Kalten-Kriegs-Ära erfolgte Praxisänderung, vom Uno-Sicherheitsrat verhängte Wirtschaftssanktionen mitzutragen und in solchen Fällen auf die Anwendung des Neutralitätsrechts zu verzichten, hatte der Bundesrat schon im Irakkrieg von 1990/91 vollzogen und im Aussenpolitischen Bericht 93 konzeptionell festgeschrieben.<sup>35</sup> Auch die Teilnahme an friedens erzwingenden Operationen mit militärischen Mitteln ist gemäss der bundesrätlichen Auffassung rein neutralitätsrechtlich zulässig, wenn diese durch ein Mandat des Uno-Sicherheitsrats abgedeckt sind. Das Militärgesetz schliesst jedoch die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung aus. Für die Verfechter einer «integralen Neutralität» bedeutete der Beitritt zur «politischen Uno» – begrifflich eine direkte Reverenz an die Bindschedler-Doktrin – ein Sündenfall und eine Aushöhlung der Neutralität.<sup>36</sup>

Ähnliche Fronten zeigen sich bei zahlreichen weiteren Themen: Während der Bundesrat argumentiert, ein Beitritt zur EU sei zumindest neutralitätsrechtlich unbedenklich, solange die EU keine für alle Mitglieder bindende gegenseitige militärische Beistandspflicht vorsieht, gefährdet eine EU-Mitgliedschaft aus Sicht der Traditionalisten die Schweizer Neutralität. Aus demselben Grund wird von diesen eine Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden oder die Teilnahme an

34 Vgl. Aussenpolitischer Bericht 93.

35 Aussenpolitische Bericht 93; Reform des Sicherheitsrats: Ein gordischer Knoten? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 72, Zürich: Center for Security Studies, April 2010. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

36 AUNS, *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*, S. 8 und 23.

friedensunterstützenden Operationen wie beispielsweise im Rahmen der Swisscoy abgelehnt.

Vordergründig geht es bei diesen Auseinandersetzungen um einen Streit um die Deutungshoheit der Neutralität. In den Augen der Neutralitätstraditionalisten bedeutet Neutralität eine Politik der strikten Nichteinmischung. Aus ihrer Sicht bedeutet eine am völkerrechtlichen Kern orientierte Neutralitätsauffassung, wie sie der Bundesrat seit Beginn der 1990er-Jahre vertritt, ein Verrat an der eigentlichen Substanz der Neutralität und ein Verlust an Glaubwürdigkeit für die Schweiz.<sup>37</sup> Die Regierung und die öffnungs- und kooperationsbereiteren Kreise wollen im Gegensatz dazu angesichts des gewandelten sicherheitspolitischen Umfelds, in welchem zahlreiche Herausforderungen nur noch im Verbund bewältigt werden können, den aussenpolitischen Spielraum, den das Neutralitätsrecht einem neutralen Staat offenlässt, vollumfänglich ausnützen.

Hinter der Kollision zwischen völkerrechtlich geprägtem und vom Völkerrecht losgelöstem Neutralitätsverständnis geht es letztlich je-

«Anstatt die Differenzen hinsichtlich der aussenpolitischen Ziele und Interessen direkt aus-

zudiskutieren, finden häufig «Stellvertreter-Debatten» über die «richtige» Interpretation der Neutralitätspolitik statt.»

doch nicht nur um neutralitätspolitische Differenzen, sondern um unterschiedliche aussenpolitische Ansichten. Doch anstatt diese Differenzen hinsichtlich der aussenpolitischen Ziele und Interessen direkt aus-

zudiskutieren, finden häufig «Stellvertreter-Debatten» über die «richtige» Interpretation der Neutralitätspolitik statt.<sup>38</sup>

37 AUNS, *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*; Widmer, Paul. *Die Schweiz als Sonderfall: Grundlagen – Geschichte – Gestaltung*. Zürich: NZZ Libro, 2007, S. 143.

38 Goetschel, *Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?; Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20.

## 2 GUTE DIENSTE BZW. FRIEDENSFÖRDERUNG: ZWISCHEN ZURÜCKHALTUNG UND RISIKOBEREITSCHAFT

Sowohl unter Aussenminister Max Petitpierre als auch unter Aussenministerin Micheline Calmy-Rey genossen bzw. geniessen die Guten Dienste resp. die zivile Friedensförderung einen hohen Stellenwert. Für beide EDA-Vorsteher war dieses Politikfeld ein Kernbereich ihrer aktiven Neutralitäts- und Aussenpolitik, und sie beide waren bereit, mit ihrem Engagement aussenpolitische Risiken einzugehen. Nicht alle der damaligen oder der heutigen Zeitgenossen teil(t)en diese Sichtweise.

Wie aktiv soll sich die Schweiz in diesem Bereich engagieren? Wie stark soll sie sich mit ihren Aktivitäten exponieren, wie grosse politische Risiken eingehen? Und nicht zuletzt: Welche Motivation steht hinter dem schweizerischen Engagement und welche Ziele verfolgt der Bundesrat damit? Diese Fragen standen in der Ära Petitpierre ebenso wie heute im Zentrum der Debatten.

### *Auseinandersetzungen um die Guten Dienste in der Ära Petitpierre*

Die Guten Dienste bildeten für Petitpierre das zentrale Instrument, um seine Vorstellung von einer aktiven, zum Frieden beitragenden und der internationalen Gemeinschaft dienenden Neutralität umzusetzen.<sup>39</sup> Bei diesen Aktivitäten handelte es sich einerseits um politisch relativ unproblematische Aufgaben wie Schutzmandate oder die Gastgeberrolle. Die Schutzmandate waren häufig nicht viel mehr als eine Briefträgerfunktion. Als Gastgeberin internationaler Gipfeltreffen sah die Schweiz ihre Rolle primär darin, für einen logistisch reibungslosen Ablauf und eine gute Atmosphäre zu sorgen. Inhaltlich beanspruchte die Schweiz bei diesen Konferenzen keine vermittelnde Rolle. Immerhin nutzte Petitpierre schon damals die Gelegenheit, einflussreiche Persönlichkeiten wie US-Präsident Dwight D. Eisenhower oder den sowjetischen Aussenminister Molotov zu Gesprächen zu treffen.<sup>40</sup> Solche klassischen Guten Dienste waren innenpolitisch weitgehend unbestritten.

39 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 168.

40 Ebd., S. 203.

Zu Kontroversen führten in der Ära Petitpierre aus nachvollziehbaren Gründen diejenigen Aktivitäten, mit welchen sich die Schweiz stärker exponierte und bei denen sie ein höheres politisches Risiko einging. Die Übernahme des Korea-Mandats liess die politischen Wogen hoch gehen.<sup>41</sup> EJPD-Vorsteher Markus Feldmann kritisierte Aussenminister Petitpierre und wollte den «neuenburgischen Star-Allüren» im Aussenministerium ein Ende setzen.<sup>42</sup> Petitpierre setzte sich im Bundesrat zwar gegen seinen Hauptkontrahenten Feldmann durch, doch bereitete in der Folge auch ihm das mit Schwierigkeiten behaftete Mandat Kopfzerbrechen. Es machte ihn und seine Politik der aktiven Neutralität zudem politisch angreifbar.

Ein zweites Beispiel für eine problematische Aktion stellte die Vermittlungsinitiative des Bundesrats im Gefolge der Doppelkrise Suez/Ungarn 1956 dar. Von den angefragten Regierungen akzeptierte einzig die Sowjetunion die Einladung des Bundesrats, in der Schweiz eine Friedenskonferenz durchzuführen, die anderen bevorzugten eine Vermittlung im Rahmen der Uno. Die ambitionierte, diplomatisch aber schlecht abgestützte Initiative entpuppte sich als Fehlschlag. Der Coup, damit massgeblich zur Entschärfung einer grossen weltpolitischen Krise beizutragen und den Wert der Neutralität und der Disponibilität zu unterstreichen, blieb Petitpierre und dem Bundesrat versagt.<sup>43</sup>

Die aus diesen risikobefrachteten Aktivitäten resultierende Kritik versetzte der aktiven Politik der Guten Dienste einen Dämpfer. 1958 wurde im Rechtsdienst des Politischen Departements (dem heutigen EDA) ein Kriterienkatalog erstellt, welcher künftig vor der Übernahme ähnlicher Mandate konsultiert werden sollte. Zwar wurde diese «Checkliste» vom Bundesrat nie zur offiziellen Handlungsanleitung erhoben,

41 Vgl. dazu das vorhergehende Kapitel.

42 So Markus Feldmann in seinem Tagebuch, Eintrag vom 26.11.1953. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 200.

43 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 284.

doch hatte sie im verwaltungsinternen Entscheidungsprozess einiges Gewicht.<sup>44</sup>

Wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt wurde, stand bei Petitpierre hinter dieser Risikobereitschaft bei den Guten Diensten in erster Linie die Absicht, die schweizerische Neutralität in den Augen der Welt zu legitimieren. Vor allem dieser Nutzen rechtfertigte in seinen Augen die Übernahme auch problematischer Mandate oder das Ergreifen heikler diplomatischer Initiativen. Die Meinungen gingen in der Ära Petitpierre denn auch vor allem in der Frage auseinander, ob das Ziel der Neutralitätslegitimation solche mit einem gewissen Risiko behafteten Aktivitäten rechtfertigte oder ob der zurückhaltende Charakter der Neutralität genau solche politisch gelegentlich heikle Unterfangen untersagte.

### *Gegenwärtige Debatten um die Guten Dienste und die zivile Friedensförderung*

Heute dienen die Guten Dienste nicht in erster Linie der Legitimation der Neutralität, vielmehr stellt die Neutralität – zumindest gemäss offizieller Lesart – eine gute Basis für eine aktive Rolle der Schweiz in der zivilen Friedensförderung dar. Doch auch in den aktuellen Debatten kristallisiert sich als Kernfrage heraus, welcher Natur die Aktivitäten der Schweiz sein sollen. Eher traditionelle, «passive» Gute Dienste wie Schutzmandate, Disponibilität oder logistische Dienstleistungen geniessen eine breite Unterstützung quer durch alle politische Lager.

Es sind erneut die potenziell riskanteren Unterfangen, die für Kontroversen sorgen. Soll die Schweiz im Rahmen von Fazilitation und Frie-

44 Diese «Checkliste» enthielt folgende Punkte: 1) Die Anfrage zur Übernahme eines Mandates muss von allen involvierten Konfliktparteien ausgesprochen werden, 2) alle involvierten Parteien müssen sich über Inhalt und Ausmass eines Mandates einig sein, 3) das Mandat muss klar und unmissverständlich umschrieben sein, 4) es muss neutralitätspolitisch unbedenklich sein, 5) der Auftrag darf kein Risiko beinhalten, in die Feindseligkeiten hineingezogen zu werden oder Zwangsmassnahmen durchsetzen zu müssen, 6) der Auftrag muss praktikabel sein und konkrete Erfolgsaussichten bieten, 7) der mandatierte neutrale Staat muss über volle Handlungsfreiheit verfügen, 8) das Mandat muss zeitlich limitiert sein. Probst, Raymond. *«Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989, S. 162f. Vgl. auch: Keine politischen Mandate mehr – Kriterienkatalog des EPD 1958. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. September 2003.

densvermittlung wirklich mit allen involvierten Akteuren den Dialog suchen, selbst wenn gewisse Parteien von anderen Staaten als terroristische Organisationen bezeichnet werden? Ist es an der Schweiz, in geopolitisch brisanten Gebieten wie im Nahen Osten, im israelisch-arabischen Konflikt oder in Iran aktiv zu werden? Und welchen Nutzen hat ein Engagement der Schweiz in geografisch weit entfernten Gegenden wie Nepal, Uganda oder Sudan?

Absicht des EDA ist es, mit solchen Aktivitäten das friedenspolitische Profil der Schweiz international zu schärfen. Etwa seit Mitte der 1990er-Jahre und noch verstärkt nach der Jahrtausendwende wurde die zivile Friedensförderung zu einem Schwerpunkt der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik aufgebaut.<sup>45</sup> Vor dem Hintergrund personell begrenzter militärischer Beiträge zur Friedensförderung und der anhaltenden institutionellen Absenz von Institutionen wie der EU identifizierte die Schweiz dieses Politikfeld als ideale Nische, um im neuen sicherheitspolitischen Umfeld nach dem Ende des Kalten Krieges einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Stabilität zu leisten und so international Solidarität zu demonstrieren.

Mit ihrem Engagement trage die Schweiz nicht nur zur Bewältigung von Konflikten und zur Erhöhung der menschlichen Sicherheit bei, sondern erhöhe auch ihre eigene Sicherheit und verschaffe sich nicht zuletzt Zugang und Einfluss bei wichtigen Gross- und Regionalmächten und weiteren internationalen Schlüsselakteuren – so die offizielle Begründung.<sup>46</sup> Dies rechtfertigt es aus Sicht des EDA, nach einem Abwägen von Chancen und Risiken auch riskantere und politisch exponiertere Engagements zu übernehmen.

Die Kritiker warnen dagegen vor einem aussen- und friedenspolitischen «Aktivismus». Sie beanstanden, dass die Schweiz und die Aussenministerien mit ihren Aktivitäten die der Neutralität geschuldete Zurückhaltung vermissen liessen, was deren Glaubwürdigkeit beein-

45 Trachsler, Daniel. Zivile Friedensförderung. Chance für die Schweiz? In: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: CSS, 2002, S. 63–96.

46 Zivile Friedensförderung: Potenzial und Grenzen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 63, Zürich: Center for Security Studies, November 2009. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

trächtige. Zudem riskiere sie, mit ihren Aktionen einflussreiche Staaten und wichtige Handelspartner vor den Kopf zu stossen. Selbstinszenierung und Profilierung der Akteure würden im Kontext der aktiven Friedenspolitik höher gewichtet als die aussen- und wirtschaftspolitischen Interessen des Landes.<sup>47</sup>

Die Debatten um die Guten Dienste und die zivile Friedensförderung drehten sich sowohl in der Ära Petitpierre als auch in der Gegenwart weniger um die Frage ob die Schweiz Aufgaben übernehmen solle, sondern darum welche es sein sollten. Die Meinungen darüber gehen weit auseinander. Entscheidend für die Beantwortung dieser Frage ist letztlich die Interessenlage der Schweiz. Gute Dienste und friedensfördernde Aktivitäten waren schon immer auch ein Mittel zum Zweck. Von den jeweiligen Zielen ist somit letztlich abhängig, ob die Übernahme eines Engagements wünschenswert ist und wie viel Risikobereitschaft gerechtfertigt scheint. Solange über die Ziele und die Instrumente der aussenpolitischen Interessenwahrung keine Einigkeit herrscht, dürften die Debatten um die Praxis im Bereich der Friedensförderungs politik der Schweiz anhalten.

### 3 VERHÄLTNIS ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION: AUSSENPOLITISCHE GRETCHENFRAGE

Die Schweiz hat der europäischen Integration viel zu verdanken: der Aufbau einer friedlichen und politisch soliden Ordnung in (West-)Europa nach dem Zweiten Weltkrieg, die stabilisierende Funktion während der Transitionsprozesse in Osteuropa nach 1989/91 und im Rahmen der Osterweiterung der EU oder die grosse Bedeutung als wirtschaftlich zentraler Handelspartner. Dennoch wahrt die Schweiz seit dem Beginn der supranationalen Dynamik poli-

«Die Schweiz hat der europäischen Integration viel zu verdanken.»

47 AUNS, *Schwarzbuch der schweizerischen Neutralität*; Interpellation Christoph Mörgeli vom 16.9.2008, *Schweizer Krisenvermittler in aller Welt*, 08.3463; Widmer, *Die Schweiz als Sonderfall*, S. 145–149.

tisch Distanz und lehnt eine Partizipation an den Integrationsbemühungen ab. Als zu einschneidend beurteilt eine Mehrheit der Bevölkerung die mit einem Beitritt zur EU verbundenen Konsequenzen hinsichtlich der Souveränität, der direkten Demokratie oder der wirtschafts- und handelspolitischen Autonomie. Nur gerade 19 Prozent befürworten gegenwärtig denn auch einen vorbehaltlosen Beitritt zur EU.<sup>48</sup>

Dennoch ist die europäische Integration seit über fünf Jahrzehnten ein aussenpolitisches Kerndossier für die Schweiz. Immer wieder sieht sie sich vor dieselben grundlegenden Fragen gestellt: Kommt ein Beitritt zur EWG/EU in Frage oder nicht? Falls nein, wie sollen die Beziehungen gestaltet werden und wie viel Kooperation ist mit EWG bzw. EU angezeigt? Wie kann der Zugang zum Binnenmarkt für die Schweizer Wirtschaft gewährleistet werden? Und welcher Stellenwert kommt im Vergleich zu Europa den aussereuropäischen und globalen Beziehungen der Schweiz zu?

### *Die Europafrage in der Ära Petitpierre*

Ende der 1940er-Jahre beteiligte sich die Schweiz im Namen der Solidarität aktiv an der europäischen Zusammenarbeit. Im Rahmen der zwischenstaatlichen Kooperation gelang es Petitpierre, Neutralität und Solidarität gegenüber Westeuropa unter einen Hut zu bringen. Die Differenzierung zwischen *neutralitätskompatibler* wirtschaftlicher und technischer Kooperation auf der einen und *neutralitätswidriger* militärischer und politischer Zusammenarbeit auf der anderen Seite ermöglichte z. B. eine Beteiligung der Schweiz an Marshallplan (1947) und OECE (1948). Problematisch wurde es für die schweizerische Aussenpolitik, als in Westeuropa die zwischenstaatliche Kooperation zur supranationalen Integration umgewandelt wurde. Dies geschah Anfang der 1950er-Jahre zunächst im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), vor allem aber mit den Römer Verträgen von 1957 und der Gründung der EWG.

Petitpierre stand damit vor einem Dilemma. Ein Beitritt zur supranationalen und klar politisch ausgerichteten EWG kam für ihn nicht

48 Szvircsev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2011*, S. 103.

in Frage. Eine Teilnahme hätte sich nicht mit den «europapolitischen Prinzipien» in Übereinstimmung bringen lassen, die Petitpierre 1947 betreffend der europäischen Zusammenarbeit formuliert hatte: Eine Beteiligung durfte erstens die Neutralität nicht beeinträchtigen, musste zweitens die wirtschaftspolitische Autonomie der Schweiz wahren und durfte drittens ihre handelspolitische Freiheit nicht beschneiden.<sup>49</sup>

Die EWG-Mitgliedschaft liess sich nicht mit der schweizerischen Neutralitätspolitik vereinbaren, wie sie 1954 in der Bindschedler-Doktrin festgehalten worden war. Zudem hätte der Beitritt zu einer Wirtschafts- und Zollunion massive Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Handelspolitik zur Folge gehabt. Aus Neutralitäts- und Souveränitätserwägungen schloss Petitpierre einen Beitritt deshalb aus.

Gleichzeitig stand Petitpierre der europäischen Integration ideell jedoch nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, sondern begrüsst diese Entwicklung als notwendigen Schritt zur Stärkung Westeuropas primär gegenüber der Bedrohung durch die Sowjetunion, sekundär aber auch gegenüber dem hegemonialen Führungsanspruch der USA. «Die Schweiz muss, zusammengefasst gesagt, die Integration Europas wünschen; sie gerät aber in eine immer schwierigere Lage je mehr diese Integration verwirklicht wird», umriss der Aussenminister das europapolitische Dilemma 1960 im Bundesrat.<sup>50</sup>

Petitpierre konnte dieses Dilemma in seiner Amtszeit konzeptionell nicht befriedigend lösen. Er vertrat eine etwas diffuse Politik des Wohlwollens gegenüber, aber der Nichtbeteiligung an der europäischen Integration, wobei er die Widersprüchlichkeit dieser Haltung durchaus erkannte.<sup>51</sup> Petitpierre gelang es nicht, eine Europapolitik zu konzipieren, die sowohl den schweizerischen Wirtschaftsinteressen, nämlich der Verhinderung einer Diskriminierung durch die Entstehung des gemeinsamen Marktes, als auch den politischen und sicherheitspolitischen In-

49 Vgl. Zbinden, Martin. *Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961–1963. Ein Lehrstück schweizerischer Europapolitik*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag, 2006, S. 31.

50 Vgl. <http://www.dodis.ch/10192>.

51 «Il y a une certaine contradiction entre notre conviction – tout au moins pour ceux qui ont cette conviction, et il me paraît difficile de ne pas l'avoir – que le sort de notre pays est lié à celui de l'Europe et l'attitude passive ou négative que nous adoptons vis-à-vis de l'intégration européenne.» Exposé du Chef du Département politique, M. Petitpierre, lors de la Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l'étranger, 6.9.1957. Zitiert nach Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 240.

teressen der Schweiz an einer grösstmöglichen Stärkung Europas entsprach. Dies führte vor allem in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre zu einer reaktiven und passiven Haltung Petitpieres in der Europafrage.

Konflikte ergaben sich für Petitpierre in diesem Kontext vor allem mit denjenigen Akteuren, die der supranationalen Integration und der Gründung der EWG gegenüber aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus komplett negativ eingestellt waren und die Petitpieres ausserpolitischen Argumenten nichts abgewinnen konnten. So verfolgte etwa die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements gegenüber den europäischen Integrationsbemühungen einen betont aggressiven und destruktiven Kurs.<sup>52</sup>

Gegen Ende der 1950er-Jahre gelang es der Handelsabteilung unter ihrem Leiter Hans Schaffner zunehmend, die Europapolitik der Schweiz in diesem Sinne zu beeinflussen. So setzte sich die Schweiz in den entsprechenden Verhandlungen viel weniger energisch für die Gründung einer Grossen Freihandelszone zwischen den EWG-Staaten und den übrigen OECE-Länder ein, als Petitpierre sich dies gewünscht hätte. Nachdem die Grosse Freihandelszone 1958 gescheitert war, schloss sich die Schweiz 1960 quasi als Notlösung mit sechs anderen westeuropäischen Staaten in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) zusammen. Die innenpolitischen Debatten drehten sich in den folgenden Jahrzehnten weniger um einen allfälligen Beitritt zur EWG als darum, wie für die Schweizer Wirtschaft der Zugang zum europäischen Markt sichergestellt werden konnte. Nach dem Scheitern des Assoziierungsabkommens 1963 stellte insbesondere das bilaterale Freihandelsabkommen von 1972 eine entscheidende Etappe dar.

Die passiv-distanzierte Politik gegenüber der europäischen Integration beeinflusste in der Ära Petitpierre auch die Beziehungen zu den aussereuropäischen Staaten. Natürlich waren die westeuropäischen Staaten für die Schweiz in dieser Periode politisch und wirtschaftlich zentral, auch wenn die EWG aus sieben und nicht wie heute die EU aus 27 Staaten bestand. Doch als sich mit der Gründung der EWG für die Schweiz

52 Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre*, S. 252–259. Vgl. dazu weiter Maurhofer, Roland. *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960*. Bern: Paul Haupt, 2001; Freiburghaus, Dieter. *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik*. Zürich: NZZ Verlag, 2009.

die Möglichkeiten verringerten, gegenüber (West-)Europa im Kontext der Ost-West-Konfrontation Solidarität zu demonstrieren, gewannen die aussereuropäischen Gebiete und insbesondere die Staaten der «Dritten Welt» an Bedeutung. Das wachsende Engagement der Schweiz in der Entwicklungshilfe in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre war auch eine Folge des sich verringernden aussenpolitischen Handlungsspielraums in Europa.

### *Die gegenwärtigen Debatten über die Europapolitik*

Die aktuellen Debatten über die schweizerische Europapolitik weisen in gewisser Hinsicht erstaunliche Parallelen mit den Diskussionen in den 1950er-Jahren auf. Man ist sich weitgehend einig, dass die Schweiz von der europäischen Integration profitiert, sowohl aussen- und sicherheitspolitisch als auch wirtschaftlich. Doch seit der 1992 mit der abgelehnten EWR-Mitgliedschaft abrupt gestoppten Annäherung an die EU und nach der deutlichen Ablehnung der Volksinitiative «Ja zu Europa» im Jahr 2001 steht ein Beitritt zur EU trotz auch in jüngster Zeit gelegentlich aufflackernder Europadebatten zumindest mittelfristig nicht ernsthaft zur Diskussion. 2006 stufte der Bundesrat einen Beitritt zur EU vom ursprünglich anvisierten strategischen Ziel zur längerfristigen Option zurück.<sup>53</sup> Und im Europapolitischen Bericht 2010 kommt er zum Schluss, dass der bilaterale Weg weiterhin das am besten geeignete Instrument zur Wahrung der schweizerischen Interessen darstellt.<sup>54</sup> Angesichts der breiten Verankerung dieser Ansicht finden Stimmen, die einen raschen Beitritt zur EU fordern, in der politischen Debatte wenig Resonanz.

Wenn – im Sinn einer langfristigen Option – dennoch über eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Schweiz diskutiert wird, so stehen häufig bereits aus der Ära Petitpierre bekannte Fragen weit oben auf der Traktandenliste: die Neutralitätskompatibilität einer EU-Mitgliedschaft,

53 Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 37. Zürich: Center for Security Studies, Juli 2008. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

54 Bundesrat. Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik. Bern, 17. September 2010. Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2010/7239.pdf>.

die Folgen eines allfälligen Beitritts zur supranationalen EU für die politische Souveränität und die Kompetenzen, die Konsequenzen für die direkte Demokratie und die Volksrechte und natürlich die Folgen für die Wirtschaftspolitik. Naturgemäss differieren die Meinungen hier stark.

Im Vordergrund steht aktuell aber nicht die Debatte um einen allfälligen Beitritt zur EU, sondern die Konsolidierung des bilateralen Wegs, die Umsetzung der Bilateralen Abkommen I (1999) und II (2004) sowie die Perspektiven für die weitere Ausgestaltung der Beziehungen Schweiz – EU. Dabei zeigt sich eine weitere Konstante der Schweizer Europapolitik: Im Vordergrund steht klar die Sicherung des Marktzugangs für die Schweizer Wirtschaft.<sup>55</sup> Die Bedeutung der europäischen Einigung für die Schaffung von Frieden und Stabilität auf dem Kontinent wird hierzulande zwar gewürdigt, diese Dimension steht aber wie schon Petitpierre zur Kenntnis nehmen musste eindeutig im Schatten der dominanten wirtschaftlichen Gesichtspunkte.<sup>56</sup>

Im Kern der Verhandlungen und Diskussionen um Fragen wie die Übernahme von EU-Rechtsentwicklung und -Rechtsprechung, die sektorielle Eingrenzung von bilateralen Abkommen oder die Handhabung von Steuerfragen und Bankgeheimnis steckt deshalb letztlich häufig die Frage, welchen politischen und wirtschaftlichen Preis die Schweiz für

**«Im Kern der Verhandlungen mit der EU steckt häufig die Frage, welchen politischen und wirtschaftlichen Preis die Schweiz für den Marktzugang zu zahlen bereit ist.»**

den Marktzugang zur EU zu zahlen bereit ist. Die Bedeutung dieses Marktes ist dabei für die Schweiz wie be-

reits in der Ära Petitpierre enorm gross, gehen doch rund 60 Prozent der Exporte der Schweiz in den EU-Raum, während umgekehrt rund 80 Prozent der Importe von dort stammen.<sup>57</sup>

55 Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

56 *Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus?* CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 37.

57 Vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/eu/eu.html>.

Konstatieren muss man, dass wie in der Ära Petitpierre auch gegenwärtig eine langfristige, innenpolitisch breit abgestützte und kohärente europapolitische Konzeption noch immer fehlt und die schweizerische Europapolitik reaktiv ausgerichtet ist. Dies stellt gerade angesichts der innen- und aussenpolitischen Verwundbarkeit des bilateralen Wegs ein Defizit dar.<sup>58</sup>

Eine weitere interessante Parallele betrifft den Stellenwert Europas im Rahmen der globalen Aussenpolitik der Schweiz. Die grosse Bedeutung Europas und der EU für die Schweiz wurde weder in der Ära Petitpierre ernsthaft in Frage gestellt, noch wird sie heute grundsätzlich angezweifelt. Gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Distanzierung gegenüber der EU hat der Bundesrat 2005 jedoch eine Strategie der globalen Diversifizierung eingeleitet. Ziel ist es, vor dem Hintergrund der politischen Machtverlagerung nach Osten und Süden, dem relativen Machtverlust Europas und der institutionellen Absenz von der EU die Beziehungen zu strategisch wichtigen Staaten und Schwellenländern wie China, Brasilien oder Indien gezielt auf- und auszubauen. Sehr bewusst knüpft die Schweiz damit an ihre Tradition der Universalität und ihre relative Eigenständigkeit innerhalb Europas an.<sup>59</sup>

## SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Sei es bei der Neutralitäts-, der Friedens- oder der Europapolitik – immer wieder tauchen in der Schweiz hinsichtlich der Gestaltung der Aussenpolitik beinahe identische Fragen auf und werden argumentativ ähnliche Diskussionen geführt. Weshalb ist dies so?

Zum einen ist dies systemimmanent und gewollt: Zu einer direkten Demokratie und einer pluralistischen Meinungsvielfalt gehört, dass aussenpolitische Grundsatzfragen wiederholt diskutiert werden. Im Ideal-

58 Schweizer Europapolitik: Wohin führt der bilaterale Weg? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 81. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2010. Vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

59 Maurer, Peter. *Schweizerische Aussenpolitik zwischen Wille, Vorstellung und Tatsachen. Referat von Staatssekretär Peter Maurer*. Bern, 23. November 2010. Vgl. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/orgcha/staat.Par.0013.File.tmp/Rede%20MAP\\_SGAP\\_%2023.11.10.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/orgcha/staat.Par.0013.File.tmp/Rede%20MAP_SGAP_%2023.11.10.pdf).

fall ist dies ein positives Zeichen, denn es belegt, dass das politische System äusseren und inneren Wandel wahrnimmt und darauf mit der Re-Evaluation bestehender Positionen reagiert. Die Zweckmässigkeit dieses Phänomens ist jedoch eine Frage des Masses: Wenn dieselben Debatten in immer kürzerer Kadenz auftauchen, sich auch argumentativ häufig im Kreis drehen und die politischen Ressourcen übermässig absorbieren, so macht dies stutzig und deutet auf eine begrenzte Problemlösungskapazität des politischen Systems in Bezug auf die Aussenpolitik hin. Fünf Faktoren sind dafür wesentlich mitverantwortlich:

*Erstens* ist der Umstand, dass es in wesentlichen Bereichen der schweizerischen Aussenpolitik nicht gelingt, langfristig tragfähige und breit abgestützte Antworten auf zentrale Herausforderungen zu geben, Ausdruck einer begrenzten aussenpolitischen Strategiefähigkeit. Zum einen setzt die direkte Demokratie der Handlungsfähigkeit des Bundes-

rats mit der Möglichkeit von Volkssinitiative und Referendum bewusst Grenzen, zum anderen erfordert die Konkordanz von der Exekutive Kompromisslösungen, welche eine strategische Ausrichtung der Aussenpolitik erschweren.<sup>60</sup>

*Zweitens* wird dieser Faktor durch die aktuelle Polarisierung der politischen Landschaft verstärkt. Die repetitive Auseinandersetzung mit den gleichen aussenpolitischen Themen ist ein Merkmal für den fehlenden aussenpolitischen Grundkonsens. Dieses Manko erschwert eine Klärung von Themen im Rahmen von breit abgestützten Lösungen und verhindert, dass die mit ihnen verbundenen Fragen – mindestens für eine gewisse Zeit – ad acta gelegt werden können.

*Drittens* ist die Omnipräsenz gewisser Themen – speziell der Neutralitätsinterpretation – die Folge davon, dass aussenpolitische «Stellvertre-

60 *Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 61.

ter-Debatten» geführt werden. Anstatt über unterschiedliche ausserpolitische Interessen und Prioritäten zu diskutieren, werden in konkreten Sachfragen häufig Konzepte wie die «aktive» bzw. die «integrale» Neutralität instrumentalisiert, um angesichts der breiten Verankerung der Neutralität in der Bevölkerung die eigene ausserpolitische Agenda zu legitimieren – dies auch bei Themen, die nicht oder höchstens entfernt mit der Neutralität zu tun haben.<sup>61</sup>

*Viertens* geht die häufige rhetorische Instrumentalisierung ausserpolitischer Konzepte einher mit einer gleichzeitigen Scheu, identitätsrelevante ausserpolitische Grundsatzfragen auch effektiv anzupacken. Kontroverse Schlüsselfragen wie die Neutralitätsrelevanz oder die EU-Mitgliedschaft werden selten offen geklärt, weil ein unerwünschtes Resultat für die unterliegende Seite ein zu grosses Risiko darstellt. Diese Tabuisierung und das Aufschieben von klaren Entscheidungen führen dazu, dass dieselben Diskussionen immer wieder von Neuem aufbrechen. Das Beispiel des Uno-Beitritts illustriert, dass ein Thema nach einer grundsätzlichen Klärung auch rasch und weitgehend aus den politischen Debatten verschwinden kann.

*Fünftens* schliesslich haben die meisten europäischen Staaten die angesprochenen ausserpolitischen Grundsatzfragen wie die Zweckmässigkeit der Neutralität oder das Verhältnis zur EU im Verlauf der letzten Jahrzehnte anders beantwortet als die Schweiz. Die Position ausserhalb des europäischen Mainstreams erfordert in einem erhöhten Ausmass eine permanente Überprüfung und (Selbst-)Bestätigung dieses Sonderwegs.<sup>62</sup>

Alle diese Faktoren tragen zum Phänomen der sich in hoher Kadenz wiederholenden ausserpolitischen Debatten in der schweizerischen Aussenpolitik bei. Einhalt gebieten könnte diesem Trend allenfalls eine stärker an konkreten Interessen und Zielen und weniger an abstrakten Maximen orientierte Diskussion über die schweizerische Aussenpolitik. Da es zum einen illusorisch ist zu glauben, in einem pluralistischen Gemeinwesen wie der Schweiz gebe es einen einheitlichen Willen, iden-

61 *Neutralität und ausserpolitische Handlungsfähigkeit*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20; Goetschel, *Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?*

62 Möckli, Daniel. Neutral Switzerland and Western Security Governance from the Cold War to the Global Economic Crisis. In: *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 9 (2011). (forthcoming).

tische Interessen oder unumstrittene Tatsachen,<sup>63</sup> und da zum anderen mehrere der genannten Faktoren strukturell angelegt sind, ist jedoch damit zu rechnen, dass wir auch in Zukunft immer wieder mit den gleichen aussenpolitischen Debatten konfrontiert werden.

63 Maurer, *Schweizerische Aussenpolitik zwischen Wille, Vorstellung und Tatsachen*.

## PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES



# RISIKO- UND GEFÄHRDUNGSANALYSEN IM BEVÖLKERUNGSSCHUTZ: EINE UMFRAGESTUDIE ÜBER LAUFENDE ARBEITEN IN DEN KANTONEN

von Corinne Bara

## EINLEITUNG

Im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) führte das CSS im Jahr 2010 eine Studie über die Arbeiten zu Risiko- und Gefährdungsanalysen im Bevölkerungsschutz in den Kantonen durch.<sup>1</sup> Sämtliche 26 Kantone beteiligten sich an der Umfrage im November und Dezember 2010. Die Studie vermittelt einen Überblick über den Stand der Arbeiten in den Kantonen, über die relevanten Akteure und deren Zusammenarbeit in der Gefährdungsanalyse, über Ziel und Zweck von kantonalen Gefährdungsanalysen, über das abgedeckte Gefährdungsspektrum, über die verwendeten Methoden sowie über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Ziel der Studie war es einerseits, den kantonalen Regierungen und Behörden – insbesondere den für den Bevölkerungsschutz zuständigen Ämtern – einen Vergleich und eine Standortbestimmung in Bezug auf ihre Gefährdungsanalysen zu ermöglichen. Andererseits dient die Studie dem BABS als Planungsgrundlage für weiterführende Arbeiten in Kooperation mit den Kantonen.

Bisherige Studien zu Risiko- und Gefährdungsanalysen im Bevölkerungsschutz haben sich im Grossen und Ganzen auf die nationale Ebene konzentriert. Studien zu Gefährdungsanalysen auf subnationalen Ebenen fehlen fast gänzlich. Zwar ist bekannt, dass in verschiedenen westeuropäischen Ländern Gefährdungsanalysen auf lokaler und/oder regionaler Ebene durchgeführt werden oder für die Zukunft geplant sind. Eine umfassende Analyse sowohl zum Stand der Arbeiten in diesen Ländern als auch zu den verwendeten Methoden und insbesondere

1 Die Studie ist im Internet öffentlich zugänglich: Bara, Corinne. *Risiko- und Gefährdungsanalysen im Bevölkerungsschutz: Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten in den Kantonen*. Zürich: Center for Security Studies, 2011. [http://www.crn.ethz.ch/publications/crn\\_team/detail.cfm?id=128941](http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=128941).

zum Nutzen solcher Analysen aus der Perspektive der lokalen Akteure selbst ist jedoch nicht bekannt.

Die vom CSS durchgeführte Studie ermöglicht einen Überblick über die Arbeiten in der Schweiz. Sie füllt damit eine Informationslücke und stellt für die interessierte Öffentlichkeit (Bevölkerung, Politik, Bevölkerungsschutzverantwortliche im Ausland) gleichzeitig ein Referenzdokument dar. Basierend auf den Ergebnissen der Umfrage gibt die Studie zudem Empfehlungen an die Kantone und an das BABS für die weiteren Arbeiten im Bereich der Gefährdungsanalyse ab. Im Folgenden werden die zentralen Resultate der Umfragestudie kurz präsentiert.

## RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GEFÄHRDUNGSANALYSEN IM BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Die wachsende Bedeutung von Gefährdungsanalysen im kantonalen Bevölkerungsschutz lässt sich auf Veränderungen im nationalen und internationalen Umfeld zurückführen. In einer zunehmend globalisierten und vernetzten Welt nach dem Ende des Kalten Krieges haben viele Länder ihre sicherheitspolitischen Instrumente dem veränderten Gefährdungsumfeld angepasst und neue Organisationseinheiten im Bereich der nationalen Sicherheit geschaffen. Diese sind hauptsächlich dem umfassenden Schutz der Gesellschaft vor komplexen und überwiegend nicht-militärischen Gefährdungen verpflichtet. In der Schweiz wurde im Zuge dieser Veränderungen im Jahr 2003 das BABS und mit ihm das Verbundsystem Bevölkerungsschutz geschaffen. Für den Bevölkerungsschutz sind unter Vorbehalt bundesrechtlicher Kompetenzen die Kantone zuständig, die nach den gesetzlichen Änderungen auf Bundesstufe ihren Katastrophenschutz mehrheitlich ebenfalls neu konzipierten. Gefährdungsanalysen dienen in diesem veränderten Umfeld dazu, den Bevölkerungsschutz am aktuellen Gefährdungsspektrum auszurichten und die beschränkten Ressourcen für die Katastrophenvorsorge und -bewältigung optimal einzusetzen.

## RESULTATE DER UMFRAGE BEI DEN KANTONEN

*Stand der Arbeiten:* In der Mehrheit der Kantone hat die für den Bevölkerungsschutz zuständige Stelle oder das kantonale Führungsorgan in den vergangenen zehn Jahren eine kantonale Gefährdungsanalyse durchgeführt oder eine solche für die Zukunft geplant. Vier Kantone haben keine Analyse im Bevölkerungsschutz durchgeführt; als Gründe führten die vier Kantone fehlende Ressourcen an; drei Kantone hatten zudem kantonsintern keinen Auftrag, und zwei sehen keinen Nutzen in einer Analyse. Um 2004 (im Nachgang zur Einführung des Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes BZG) und wiederum um das Jahr 2010 waren besonders viele kantonale Gefährdungsanalysen im Gange – die Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes nach der Einführung des BZG wurde denn auch von der Hälfte der Kantone als ein Hauptziel der Analysen genannt.

*Akteure, Zusammenarbeit und Informationsaustausch:* Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die unterschiedlichen Stellen in den Kantonen, die sich mit Risiken und Gefährdungen befassen, gut vernetzt sind. Den kantonalen Führungsorganen kommt dabei eine zentrale Bedeutung für den Informationsaustausch über Gefährdungen innerhalb des Kantons zu. In den meisten Kantonen waren alle fünf Partnerorganisationen des Verbundsystems Bevölkerungsschutz (Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Technische Betriebe und Zivilschutz) und diverse kantonale Ämter und Fachstellen an den Analysen beteiligt.

*Gefährdungsspektrum:* Die Kantone haben bei ihren Gefährdungsanalysen ein breites Spektrum an möglichen Gefährdungen aus den Bereichen Natur, Technik und Gesellschaft betrachtet. Mehr als 80 Prozent der Kantone haben dazu eine umfassende Gefährdungsanalyse durchgeführt, haben also Gefährdungen aus mehreren Sektoren anhand der gleichen Methode analysiert, bewertet und die ermittelten Risiken miteinander verglichen. Einige Kantone haben hingegen mehrere sektorspezifische Analysen mit unterschiedlichen Methoden durchgeführt, wobei das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt bzw. das kantonale Führungsorgan nur teilweise die Hauptverantwortung innehatte. Einige wenige

Kantone haben sich bei ihren Analysen zudem auf die verpflichtenden Aufträge des Bundes beschränkt (Naturgefahrenkartierung, Risikoanalyse der Störfallbetriebe, Szenarien ABC-Gefährdungen).

*Ziel und Zweck:* In den Kantonen werden Gefährdungsanalysen in erster Linie zur Planung im Bevölkerungsschutz, zur Gefahrenprävention und zur Evaluation des jeweiligen kantonalen Bewältigungspotenzials verwendet. Mehrere Kantone gaben zudem an, die Resultate der Gefährdungsanalyse zur Information der Bevölkerung über Gefährdungen im Kanton und über individuelle Vorsorgemassnahmen einzusetzen. Den Auftrag zur Durchführung einer kantonalen Gefährdungsanalyse führt die Hälfte der Kantone auf eine gesetzliche Grundlage zurück. Wichtiger als eine gesetzliche Grundlage ist für das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt bzw. für das kantonale Führungsorgan allerdings das Vorhandensein eines politischen Mandats. Ein solches verleiht einer Gefährdungsanalyse die nötige Legitimation, damit das verantwortliche Organ auch andere kantonale Ämter zur Mitarbeit an einer Analyse verpflichten kann.

*Methoden:* Die Kantone verwendeten bei der Durchführung der Gefährdungsanalysen im Bevölkerungsschutz weitgehend ähnliche Methoden. Sie folgen dabei dem technischen Risikoverständnis aus den Ingenieur- und Umweltwissenschaften, wobei Risiko als Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenausmass definiert wird. Fast alle Kantone haben in ihren Gefährdungsanalysen Szenarien erstellt. Die grosse Mehrheit von ihnen hat diese Szenarien anschliessen hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Schadenausmasses beurteilt, in einer Risikomatrix dargestellt und die Risiken miteinander verglichen. Bei der Entwicklung der jeweiligen Methode haben die meisten Kantone auf eine Kombination von unterschiedlichen fachlichen Grundlagen zurückgegriffen. Fast drei Viertel der Kantone benutzten dabei auch den Methoden-Leitfaden «KATAPLAN» des BABS, wobei dieser meist an die kantonsspezifischen Bedürfnisse angepasst wurde.

*Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen:* Die Zusammenarbeit mit dem BABS ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich stark ausgeprägt.

Einige Kantone haben mit dem BABS im Bereich Gefährdungsanalyse bereits eng zusammengearbeitet, sei das im Rahmen der jeweiligen kantonalen Gefährdungsanalyse oder als Kantonsvertreter am Forum «Risiken Schweiz». Andere Kantone begegnen dem BABS mit einer gewissen Skepsis, die sich vor allem auf die Rolle und die Interessen des BABS bei den kantonalen Gefährdungsanalysen bezieht. Die Kantone betonen diesbezüglich ihre kantonale Eigenständigkeit. Vom BABS erwarten sie hinsichtlich der Gefährdungsanalysen insbesondere methodische Unterstützung, Beratung und Informationen sowie strategische Überlegungen und Koordinationsleistungen in Bezug auf kantonsübergreifende Ereignisszenarien.

## EMPFEHLUNGEN AN DAS BABS UND DIE KANTONE

Der Dialog und der Informationsaustausch über Gefährdungsanalysen in der Schweiz sollte gefördert werden. Sowohl die Kantone als auch der Bund haben im Rahmen ihrer eigenen Gefährdungsanalysen wertvolle Erfahrungen gemacht, die weitergegeben werden können. Es empfiehlt sich zudem, den Dialog über Gefährdungsanalysen verstärkt zu institutionalisieren (im Rahmen von entweder existierenden oder neuen Gremien), um auch bei Personalmutationen in den Ämtern Kontinuität zu gewährleisten und Wissensverlust zu vermeiden. Inhaltlich sollten die folgenden Punkte prioritär diskutiert werden: Sinn und Zweck von einheitlichen Methoden in der Gefährdungsanalyse; Vorgehensweisen und Schwierigkeiten bei der Überführung der Analyseresultate in konkrete Massnahmen zur Risikominderung und Krisenbewältigung; Möglichkeiten, die Analyseresultate zur Risikokommunikation zu verwenden; Chancen und Gefahren der Kommunikation von Gefährdungen gegenüber der Bevölkerung.

Das BABS und die Kantone sollten sich zudem verstärkt darum bemühen, Synergien zu nutzen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Synergiepotenzial besteht vor allem beim Austausch von Erfahrungen in der Gefährdungsanalyse, bei der gemeinsamen Erarbeitung von Gefährdungsszenarien und beim Austausch von praktischen Arbeitsinstru-

menten wie Dokumentvorlagen für die Gefährdungsanalyse oder Produkten zur Kommunikation der Analyseresultate an die Bevölkerung.

## BILANZ

Die vorgestellte Studie befasst sich ausschliesslich mit Gefährdungsanalysen im Bereich des kantonalen Bevölkerungsschutzes. Der letzte Schritt im Risikomanagement-Prozess, die Risikominderung, wurde bewusst ausgeklammert. Die Priorisierung von Risiken und die Massnahmenplanung zur Risikominderung sind Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und gehören nicht zur Gefährdungsanalyse im engeren Sinne. Die Schnittstelle zwischen diesen zwei Prozessen, also zwischen der Gefährdungsanalyse und den Massnahmen zur Risikominderung, ist allerdings zentral. Die für den Bevölkerungsschutz zuständigen Ämter schliessen ihre Gefährdungsanalysen im Normalfall mit einem Bericht an die Regierung ab, der auch auf spezifischen Handlungsbedarf hinweist und konkrete Empfehlungen für Massnahmen zur Risikominderung und zur Krisenbewältigung enthält. Die Gespräche mit den Vertretern der für den kantonalen Bevölkerungsschutz zuständigen Ämter haben ergeben, dass die Überführung der Resultate der Gefährdungsanalyse in das politische System nicht unproblematisch ist.

In zukünftigen Studien zu Gefährdungsanalysen im Bevölkerungsschutz wäre es folglich aufschlussreich zu untersuchen, ob und wie die Resultate der Analysen in konkrete Massnahmen zur Risikominderung umgesetzt werden und welche Probleme sich an der Schnittstelle zwischen den Fachexperten (Bevölkerungsschutz) und dem politischen System ergeben. Im Rahmen einer solchen Wirkungsanalyse könnte auch untersucht werden, in welcher Weise die für den Bevölkerungsschutz verantwortlichen Ämter und Organe die Resultate zur Information der Bevölkerung verwenden und ob jene sowie die Partnerorganisationen auch ihre eigenen Prozesse und Arbeitsweisen aufgrund der Resultate der Gefährdungsanalysen angepasst haben.

## WEBSEITE

<http://www.crn.ethz.ch>

## KONTAKT

Corinne Bara

Center for Security Studies (CSS)  
ETH Zürich  
Haldeneggsteig 4, IFW  
8092 Zürich  
Schweiz

Tel: +41 (0)44 633 91 47

E-Mail: [bara@sipo.gess.ethz.ch](mailto:bara@sipo.gess.ethz.ch)



## KURZANGABEN ZU DEN AUTORINNEN UND AUTOREN

*Corinne Bara*, lic. phil. I, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Center for Security Studies der ETH Zürich. Sie arbeitet im Forschungsbereich Neue Risiken.

*Danny Bürkli* arbeitete bis Ende Juli 2011 als Forschungsassistent am Center for Security Studies der ETH Zürich.

*Dr. Myriam Dunn Cavelty* ist Leiterin der Forschungsgruppe Neue Risiken am Center for Security Studies. Neben ihrer Forschungstätigkeit berät sie Regierungen, internationale Institutionen und Unternehmen in den Bereichen Cybersecurity, Cyberwar, Schutz kritischer Infrastrukturen, Risikoanalyse und strategische Früherkennung.

*Dr. Jonas Hagmann* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.

*Dr. Daniel Trachsler* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich. Er ist Autor der 2011 bei NZZ Libro erschienenen politischen Biographie *Bundesrat Max Petitpierre: Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*.

*Prof. Dr. Andreas Wenger* ist Leiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.







**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 Staataufbau 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.

**Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik** wird vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich jährlich herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel zu aktuellen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt ausgewählte Projekte des CSS vor. Das Bulletin ist im Internet unter der Adresse <http://www.css.ethz.ch/> verfügbar.