

# BULLETIN 2015

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber: Christian Nünlist und Oliver Thränert  
Serienherausgeber: Andreas Wenger  
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

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

Herausgeber Bulletin 2015: Christian Nünlist und Oliver Thränert  
Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger  
Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich

© 2015 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 (CSS) der ETH Zürich.

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

Layout: Miriam Dahinden  
Lektorat: Livio Pigoni, Livio Liechti  
Foto auf Seite 89: Ruben Sprich / Reuters

ISSN 1024-0608  
ISBN 978-3-905696-51-6

**BULLETIN 2015** ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK



# INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
Préface	11
<b>AKTUELLE DISKUSSION</b>	
20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5 <i>von Christian Nünlist</i>	19
Die strategische Partnerschaft der Schweiz mit der Türkei <i>von Lisa Watanabe</i>	41
Beständiger Aufstieg: Private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz <i>von Matthias Bieri</i>	63
<b>INTERVIEW</b>	
Markus Seiler, Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes	89
<b>AUS DEM CSS</b>	
Konsensbildung zur Sicherheitssektor-Transformation in Simbabwe <i>von Valerie Sticher</i>	107
Neue Wege zur Alarmierung der Bevölkerung im Katastrophenfall <i>von Florian Roth</i>	113
Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren	119



## VORWORT

Europäische Sicherheit ist mit umfassenden Herausforderungen konfrontiert: Zum einen mit Russlands militärischem Vorgehen in der Ukraine und dem daraus resultierenden Konflikt zwischen Moskau und dem Westen; zum anderen mit den Dschihadisten des «Islamischen Staates» mit ihrem Vorrücken im Mittleren Osten. Beide Entwicklungen sind für Europa negativ. Auch wenn die Schweiz kein Mitglied der EU oder NATO ist, sind Verschlechterungen der geopolitischen Lage an Europas Peripherie auch für Bern schlechte Neuigkeiten.

Interessanterweise war die Schweiz 2014 für einmal in vorderster Linie involviert in die westliche Suche nach Lösungen im Umgang mit Putins Russland und dem Phänomen der in den Westen zurückkehrenden *Foreign Fighters* aus Syrien und dem Irak. Während ihrer zwölfmonatigen Präsidentschaft der OSZE spielte die Schweiz 2014 eine konstruktive Rolle und erhielt dafür auch international viel Lob. Ihre aktive Diplomatie war ein Musterbeispiel für ihre sicherheitspolitische Leitlinie «Sicherheit durch Kooperation», welche die Schweiz seit den 1990er-Jahren verfolgt.<sup>1</sup> Ausserdem hatte die Schweiz früh entschieden, einen Schwerpunkt innerhalb der OSZE-Aktivitäten im Antiterror-Bereich auf *Foreign Fighters* zu legen. Eine Tagung in Interlaken diskutierte im April 2014 Grundlagen und dem Schweizer Vorsitz gelang es, am OSZE-Ministerrat in Basel im Dezember 2014 eine Resolution zu dem Thema zu verabschieden.<sup>2</sup>

Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich analysiert Russlands Sicherheitspolitik und den globalen Dschihadismus seit vielen Jahren. Nach der russischen Annexion der Krim und der direkten russischen Militärintervention in der Ostukraine betonten die CSS-Forschenden in diversen Publikationen die Bedeutung der Ukraine-Krise als Zäsur in der Entwicklung von Europas Sicherheitspolitik seit 1990. Das CSS wagte die Prognose, Putin habe sich mit seinem Vorgehen vor-

1 Vgl. dazu Christian Nünlist, «Swiss Security Policy after 2014», in: *European Security & Defence* 3–4 (June 2015), 18–21.

2 Swiss Chairmanship, Concept Paper, «The Role of the OSCE in Addressing Current Terrorist Challenges», CIO.GAL/16/14, 23.01.2014.

sätzlich gegen eine gemeinsame politische Perspektive mit dem Westen entschieden und damit auch die Vision der OSZE als Sicherheitsgemeinschaft gleichgesinnter Staaten im euroatlantischen Raum in Frage gestellt.<sup>3</sup> 2014 markiert deshalb das Ende einer Ära, die 1990 mit der KSZE-Charta von Paris und ihrer Forderung nach einem demokratischen Friedensraum von Vancouver bis Wladiwostok begann. 2016 werden in der Schweiz zwei wichtige Strategiepapiere im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik erwartet. Die Aussenpolitische Strategie 2016–2019 und der neue Sicherheitspolitische Bericht werden die bewährte Strategie «Sicherheit durch Kooperation» bestätigen und damit die entsprechenden Vorgängerberichte von 2012 und 2010 fortschreiben. Europäische Sicherheit und die Rolle der Schweiz sollten nach der Ukraine-Krise prominenter im Bericht figurieren.

2016 jährt sich der Beitritt der **Schweiz zur NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP)** zum 20. Mal. Für die neutrale Schweiz war die vorsichtige Annäherung an die westliche Militärallianz im November 1996 ein grosser Schritt – und ein bis heute wichtiges Puzzelstück in der Umsetzung der 1993 etablierten neuen aussenpolitischen Leitlinie «Sicherheit durch Kooperation». Im Zuge der NATO-Osterweiterungen und der Aufgabenverschiebung der NATO von Demokratieförderung in Zentral- und Osteuropa in den 1990er-Jahren zu den globalen Stabilisierungseinsätzen in Afghanistan und der Militärintervention in Libyen im 21. Jahrhundert rückte die Friedenspartnerschaft in den Hintergrund. Für **westeuropäische Partnerstaaten wie Schweden, Finnland, Österreich, Irland und die Schweiz** bleibt die PfP aber ein zentraler Bestandteil ihrer Sicherheitspolitik. In den letzten Jahren kam es im Rahmen der neuen NATO-Partnerschaftspolitik von 2011 zur Bildung der informellen PfP-Gruppe *Western European Partners* (WEP). Das erstaunliche Comeback der Kooperation zwischen den früheren «Neutralen Fünf», die bereits während des Kalten Krieges im Helsinki-Prozess eng miteinander zusammenspannten, wird aber, wie Christian

3 Christian Nünlist / Oliver Thränert, «Putins Russland und Europäische Sicherheit», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 172 (2015). Vgl. auch Andreas Wenger, «Europäische Sicherheit nach der Zäsur von 2014», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 177 (2015); Jonas Grätz, «Putin's Russia: Exploiting the Weaknesses of Liberal Europe», in: *Strategic Trends* (2015), 27–44.



Nünlist im ersten Kapitel argumentiert, im Vorfeld des 20. Jahrestags des Schweizer Beitritts zur PfP durch die Rückbesinnung der NATO auf kollektive Verteidigung des Bündnisgebiets auf die Probe gestellt.

Der globale Dschihadismus und die Folgen des Arabischen Frühlings inklusive der Migrationsproblematik erfordern ebenfalls eine Aktualisierung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz. Die Türkei spielt dabei eine zentrale Rolle, gerade was den Syrien-Krieg sowie die Herausforderungen durch den «Islamischen Staat» und *Foreign Fighters* betrifft. Lisa Watanabes **Analyse der strategischen Partnerschaft der Schweiz mit der Türkei** hält Rückschau auf die 2005 konzipierte, aber erst 2013 implementierte strategische Partnerschaft und argumentiert, dass gute Beziehungen zur Türkei für die Schweiz nach der Zäsur von 2014 noch wichtiger geworden sind, und zwar aus zwei Gründen. Einerseits spielt die Türkei eine bedeutende Rolle bei den Versuchen des Westens, energiepolitisch weniger abhängig von Russland zu werden. Andererseits ist die Türkei als Transitland ein zentraler Akteur in der Bekämpfung des Phänomens der *Foreign Fighters*.

Trotz des aktuellen Fokus auf Russland und Dschihadkämpfer beschäftigen natürlich auch andere Themen die Schweizer Sicherheitspolitik. Im dritten Beitrag widmet sich Matthias Bieri dem **Aufschwung privater Sicherheitsunternehmen in der Schweiz**. Gemeint sind damit nicht die Ableger international tätiger privater Militär- und Sicherheitsunternehmen, deren Präsenz in bewaffneten Konflikten in den letzten Jahren zugenommen hat. Das Kapitel zeichnet vielmehr die Entwicklung der privaten Sicherheitsbranche in der Schweiz nach und analysiert die Gründe für den anhaltenden Boom dieses Wirtschaftszweigs. Dabei werden auch der aktuelle Trend zur Delegation von polizeilichen Aufgaben an Private und das Projekt zur Schaffung einheitlicher Standards näher betrachtet. Unter diesen Vorzeichen wird die wachsende Bedeutung privater Sicherheitsunternehmen für die Schweizer Sicherheitspolitik aufgezeigt.

Im Interview spricht **Markus Seiler, Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB)**, über die Rolle von Nachrichtendiensten in einer immer komplexeren Welt. Seiler räumt ein, dass auch der NDB nicht vor Überraschungen gefeit ist. Eine Überraschung war etwa die geringe Gegenwehr der irakischen Armee gegenüber den vorrückenden

IS-Kämpfern. Der NDB-Direktor betont zudem, dass Syrienrückkehrer nicht die einzige Gefahr sind, sondern die terroristische Bedrohung hierzulande auch von selbstradikalisierten Dschihadisten ausgeht. Neben der Terrorismusprävention und -bekämpfung hat in den letzten Jahren laut Seiler insbesondere auch die Spionageabwehr massiv an Bedeutung gewonnen.

Wie immer werden auch dieses Jahr wieder zwei interessante Projekte aus dem CSS vorgestellt. Das Think-Tank-Team «Mediation und Friedensförderung» entwickelt und fördert in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und *Swisspeace* seit zehn Jahren Methoden der Mediation. Das Team holte sich praktische Erfahrungen vor Ort unter anderem in Ägypten, Äthiopien, Guinea, Palästina, Nordkorea, Südkaukasus, Sudan, Syrien und Tschad. Valerie Sticher stellt in ihrem Beitrag die Bemühungen der CSS-Mediationsexperten vor, in Simbabwe den Dialog zwischen Politikern, Soldaten, Polizisten, traditionellen Führern und Vertretern der Zivilgesellschaft mithilfe von Simulationen, Rollenspielen und Übungen zu stärken. Der **Sicherheitssektor Simbawwes** soll damit besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet werden. Für die Schweizer Aussenpolitik ist die Mitwirkung am Projekt eine Chance, ihr Engagement im Bereich Sicherheitssektorreform (SSR) international zu stärken.

Das Think-Tank-Team «Risiko und Resilienz» analysiert sozio-technische Risiken und entwickelt Strategien zum Umgang mit Risiken und Unsicherheiten. Nebst der engen Zusammenarbeit mit dem Schweizer Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ist das Team auf internationaler Ebene unter anderem im Rahmen des **EU-Forschungsprojektes *Pop-Alert*** engagiert. Wie Florian Roth erklärt, geht es in dem Projekt darum, neue Wege zur Alarmierung der Bevölkerung im Katastrophenfall zu gehen. In den meisten Ländern basiert diese immer noch primär auf amtlichen Rundfunkmitteilungen oder Sirenen, ungeachtet des umfassenden Wandels im Mediennutzungsverhalten der Bevölkerung. Eine moderne, das heisst schnelle, zielgruppenorientierte und ortsbasierte Alarmierung beruht heute auch auf SMS-Nachrichten oder sozialen Netzwerken. Behörden und Bevölkerung muss jedoch teilweise der Mehrwert technischer Innovationen in der Krisenkommunikation aufgezeigt werden. Dafür sind realitätsnahe Praxistests unabdingbar. Unter

Mitwirkung des CSS wurde daher ein komplexes, grenzüberschreitendes Katastrophenszenario entwickelt.

Ein herzliches Dankeschön geht an Livio Pigoni und Livio Liechti für ihr sorgfältiges Lektorat sowie an Miriam Dahinden für das gewohnt professionelle Layouten. Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

*Christian Nünlist und Oliver Thränert  
Zürich, im Oktober 2015*



## PRÉFACE

La sécurité européenne est confrontée à des défis majeurs. D'une part à l'action militaire russe en Ukraine et le conflit entre Moscou et l'Ouest qui en a résulté; d'autre part aux djihadistes de «l'État Islamique» et leur avancé au Moyen-Orient. Ces deux développements sont négatifs pour l'Europe. Même si la Suisse n'est membre ni de l'UE ni de l'OTAN, des détériorations de la situation géopolitique à la périphérie de l'Europe sont aussi une mauvaise nouvelle pour Berne.

Il est intéressant de noter que la Suisse a, en 2014, été impliquée pour une fois au premier plan dans la quête occidentale de solutions dans la manière de traiter la Russie de Poutine et le phénomène des *Foreign Fighters* (combattants étrangers) revenant en Occident de Syrie et d'Irak. Pendant ses douze mois de présidence à l'**Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)** en 2014, la Suisse a joué un rôle constructif qui lui a valu beaucoup d'éloges sur le plan international. Sa diplomatie active était un exemple type de la ligne de conduite «sécurité par la coopération» que suit la Suisse depuis les années 1990.<sup>1</sup> La Suisse avait en outre décidé tôt de faire des combattants étrangers une priorité dans les activités de l'OSCE dans le domaine de l'antiterrorisme. Un congrès à Interlaken a discuté des fondements en avril 2014 et la présidence suisse a réussi à faire adopter lors du Conseil des ministres de l'OSCE à Bâle en décembre 2014 une résolution sur le thème.<sup>2</sup>

Le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich analyse depuis de nombreuses années la politique de sécurité de la Russie et le djihadisme mondial. Après l'annexion de la Crimée par la Russie et l'intervention militaire directe de cette dernière dans l'est de l'Ukraine, les chercheurs du CSS ont souligné dans de diverses publications l'importance de la crise ukrainienne en tant que rupture dans l'évolution de la politique de sécurité de l'Europe depuis 1990. Le CSS a osé pronostiquer que Poutine avait intentionnellement opté par son intervention

- 1 Cf. à ce sujet Christian Nünlist, «Swiss Security Policy after 2014», in: *European Security & Defence* 3–4 (juin 2015), 18–21.
- 2 Swiss Chairmanship, Concept Paper, «The Role of the OSCE in Addressing Current Terrorist Challenges», CIO.GAL/16/14, le 23.01.2014.

contre une perspective politique commune avec l'Occident et donc aussi remis en question la vision de l'OSCE en tant que communauté de sécurité d'États partageant le même point de vue dans l'espace euro-atlantique.<sup>3</sup> 2014 marque donc la fin d'une ère qui avait commencé en 1990 avec la Charte de Paris de la CSCE et son exigence d'un espace de paix démocratique de Vancouver à Vladivostok. En 2016, on attend en Suisse deux papiers stratégiques importants dans le domaine de la politique étrangère et sécuritaire. La stratégie de politique étrangère 2016–2019 et le nouveau Rapport sur la politique de sécurité (SIPOL-16) confirmeront la stratégie de la «sécurité par la coopération» qui a fait ses preuves et poursuivra ainsi les rapports précédents de 2012 et 2010. La sécurité européenne et le rôle de la Suisse devraient figurer de manière plus préminente dans le rapport après la crise ukrainienne.

2016 marquera le 20<sup>e</sup> anniversaire de **l'adhésion de la Suisse au Partenariat pour la paix de l'OTAN (PPP)**. Le rapprochement prudent de l'alliance militaire occidentale en novembre 1996 a été un grand pas pour la Suisse neutre – et une pièce de puzzle à ce jour importante dans la mise en œuvre de la nouvelle ligne de conduite en politique étrangère établie en 1993, la «sécurité par la coopération». A la suite des expansions vers l'est de l'OTAN et du déplacement des tâches de l'OTAN de la promotion de la démocratie en Europe centrale et de l'Est dans les années 1990 aux interventions mondiales de stabilisation en Afghanistan et à l'intervention militaire en Libye au XXI<sup>e</sup> siècle, le Partenariat pour la paix est passé à l'arrière-plan. Le PPP reste cependant un composant central de la politique de sécurité **d'États partenaires européens comme la Suède, la Finlande, l'Autriche, l'Irlande et la Suisse**. Ces dernières années, le nouveau groupe informel du PPP *Western European Partners* (WEP) a été formé dans le cadre de la nouvelle politique de partenariat de l'OTAN de 2011. Le retour étonnant de la coopération entre les anciens «pays neutres» qui coopéraient déjà étroitement pendant la guerre froide dans le cadre du processus d'Helsinki est cependant, comme l'argumente

3 Christian Nünlist / Oliver Thränert, «La Russie de Poutine et la sécurité européenne», in: *Politique de sécurité: analyses du CSS* no 172 (2015). Cf. aussi Andreas Wenger, «Sécurité européenne après la rupture de 2014», in: *Politique de sécurité: analyses du CSS* no 177 (2015); Jonas Grätz, «Putin's Russia: Exploiting the Weaknesses of Liberal Europe», in: *Strategic Trends* (2015), 27–44.

Christian Nünlist dans le premier chapitre, déjà mis à l'épreuve avant le 20<sup>e</sup> anniversaire de l'adhésion de la Suisse au PPP par le recentrage de l'OTAN sur la défense collective du territoire de l'alliance.

Le djihadisme mondial et les conséquences du printemps arabe, y compris les défis de la migration, exigent aussi une actualisation de la stratégie sur le plan sécuritaire de la Suisse. La Turquie joue là un rôle central, justement en ce qui concerne la guerre de Syrie, les défis posés par l'EI et les combattants étrangers. **L'Analyse du partenariat stratégique de la Suisse avec la Turquie** de Lisa Watanabe fait le point sur le partenariat bilatéral conçu en 2005 mais implémenté seulement en 2013 et argumente que de bonnes relations avec la Turquie sont devenues encore plus importantes pour la Suisse après la rupture de 2014, et ce pour deux raisons. La Turquie joue d'une part un rôle significatif dans les tentatives de l'Occident de devenir moins dépendant de la Russie sur le plan énergétique. La Turquie est d'autre part, en tant que pays de transit, un acteur central dans la lutte contre le phénomène des combattants étrangers.

Malgré la focalisation actuelle sur la Russie et les combattants djihadistes, d'autres thèmes préoccupent bien entendu la politique de sécurité suisse. Dans le troisième article, Matthias Bieri se consacre à **l'essor des entreprises de sécurité privées en Suisse**. Il n'est pas question ici des filiales d'entreprises militaires et de sécurité privées actives sur le plan international, dont la présence dans les conflits armés a augmenté ces dernières années. Le présent chapitre décrit plutôt le développement du secteur de sécurité privé en Suisse et analyse les raisons pour le boom continu de cette branche de l'économie. Ainsi, le trend actuel de la délégation de tâches de police à des particuliers et le projet de mise en place de standards uniformes sont examinés de manière plus détaillée. Sous ces auspices, l'importance croissante des entreprises de sécurité privée pour la politique de sécurité Suisse est démontrée dans ce chapitre.

Dans l'interview, le **directeur du Service de renseignements de la Confédération (SRC), Markus Seiler**, parle du rôle des services de renseignements dans un monde de plus en plus complexe. Seiler concède que le SRC n'est pas non plus à l'abri de surprises. Une surprise a par exemple été la faible résistance de l'armée irakienne contre l'avance des combattants de l'EI. Le directeur du SRC souligne en outre que les combattants

revenant de Syrie ne sont pas le seul danger mais que la menace terroriste émane, aussi en Suisse, de djihadistes auto-radicalisés. Selon Seiler, le contre-espionnage a énormément gagné en importance ces dernières années, à côté de la prévention et de la lutte antiterroriste.

Comme toujours, deux projets intéressants du CSS seront présentés cette année. L'équipe «Médiation et promotion de la paix» développe et promeut depuis dix ans des méthodes de médiation en coopération avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et *Swisspeace*. L'équipe a acquis des expériences pratiques sur place entre autres en Egypte, en Ethiopie, en Guinée, en Palestine, en Corée du Nord, dans le Caucase du Sud, au Soudan, en Syrie et au Tchad. Valerie Sticher présente dans son article les efforts des experts en médiation du CSS pour renforcer, au Zimbabwe, le dialogue national entre politiciens, soldats, policiers, dirigeants traditionnels et représentants de la société civile à l'aide de simulations, de jeux de rôles et d'exercices. Le **secteur sécuritaire du Zimbabwe** doit ainsi être mieux axé sur les besoins de la population. La participation à ce projet est pour la politique étrangère suisse une occasion de renforcer son engagement international dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (SSR).

L'équipe «Risque et résilience» analyse les risques sociotechniques et développe des stratégies pour traiter les risques et les incertitudes. A côté de l'étroite collaboration avec l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), l'équipe est entre autres engagée sur le plan international dans le cadre du **projet de recherche de l'UE Pop-Alert**. Comme l'explique Florian Roth, le projet mené par l'université britannique de Greenwich a pour objet de trouver de nouvelles approches pour alarmer la population en cas de catastrophe. Dans la plupart des pays, l'alarme se base encore en premier lieu sur des annonces radio officielles ou des sirènes malgré le changement complet du comportement d'utilisation des médias par la population. Une alarme moderne repose aujourd'hui sur des messages SMS ou les réseaux sociaux. Les autorités et la population doivent cependant être convaincues de la plus-value des innovations techniques dans la communication en cas de crise. Un scénario de catastrophe transfrontalier complexe a été développé avec le concours du CSS. L'alarme et la réaction de la population devraient être testées lors du déroulement d'un scénario de grave tremblement



de terre accompagné d'importants incendies de forêt à Lisbonne et en Corse début 2016.

Nous remercions tous les auteurs pour leur contribution. Un grand merci aussi à Livio Pighi et Livio Liechti pour leur relecture soignée ainsi qu'à Miriam Dahinden pour sa mise en page professionnelle comme à l'habitude. Nous nous réjouissons de l'intérêt que vous portez au *Bulletin 2015* et vous souhaitons une lecture captivante.

*Christian Nünlist et Oliver Thränert*  
*Zurich, octobre 2015*



## AKTUELLE DISKUSSION



## 20 JAHRE PARTNERSCHAFT FÜR DEN FRIEDEN: DIE SCHWEIZ UND DIE GRUPPE DER WEP-5

*Von Christian Nünlist*

*Innerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) bildete sich in den letzten Jahren die relativ homogene Gruppe der «Western European Partners» (WEP-5) heraus, bestehend aus Schweden, Finnland, Österreich, Irland und der Schweiz. Die neutralen Europäer hatten bereits im Helsinki-Prozess zusammengefunden, bewegten sich aber nach 1990 sicherheitspolitisch in unterschiedliche Richtungen. Seit der Rückbesinnung der NATO auf die kollektive Verteidigung ist das wenig bekannte, eigentlich erstaunliche Comeback der «Neutralen Fünf» internen Belastungen ausgesetzt. Für die Schweiz bleibt die PfP ein nützliches Format für Konsultationen im transatlantischen Raum und sie hat ein Interesse daran, dass die WEP-5 weiterhin gut harmonieren.*

### EINLEITUNG

Im November 2016 jährt sich der Schweizer Beitritt zur Partnerschaft für den Frieden (PfP) der NATO zum 20. Mal. Diese Aufnahme von institutionalisierten Beziehungen der Schweiz zur westlichen Militäralianz markierte in der schweizerischen Sicherheitspolitik eine Zäsur. Die seitherige Mitwirkung in der PfP ist ein wichtiges Element des neuen Leitmotivs «Sicherheit durch Kooperation». Dank PfP-Militärübungen und der Beteiligung eines Kontingents der Schweizer Armee (*Swisscoy*) an der NATO-geführten internationalen friedensfördernden *Mission Kosovo Force* (KFOR) im Kosovo erwarb die Schweizer Armee die Fähigkeit, mit anderen Armeen sowie zivilen Partnern in internationalen Friedensmissionen zusammenzuarbeiten. Für die Schweiz wurde der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC), dem sie 1997 beitrug, zu einem wichtigen Dialogforum für sicherheitspolitische Konsultationen im transatlantischen Raum.

Innerhalb der PfP bildete die Schweiz mit Österreich, Schweden, Finnland und Irland eine politisch relativ kohärente Gruppe – gerade im Vergleich zu den anderen PfP-Teilnehmern in Zentral- und Mittel-

europa, Zentralasien oder auf dem Balkan.<sup>1</sup> Im April 2011 formalisierte die NATO im Rahmen ihrer Berliner Partnerschaftsreform die zuvor losen Beziehungen zu ihren fünf «westeuropäischen Partnern» (*Western European Partners*, WEP-5). Seither besteht für die WEP-5 die Möglichkeit, sich auf Botschafterstufe mit den 28 NATO-Staaten im flexiblen Format «NAC+5» zu treffen.<sup>2</sup> Ab und zu wird die Fünfergruppe um Malta erweitert, dafür hat sich das Kürzel «WEP-6» eingebürgert.<sup>3</sup> Eine von der Schweiz einberufene informelle Diskussion im Februar 2013 zur französischen Militärintervention in Mali demonstrierte sowohl der Schweiz als auch dem Bündnis den Wert des Formats, wie später im Text ausführlicher beschrieben wird. Die Fünf tragen ihre Ideen auch im konzeptionellen Bereich durchaus erfolgreich in die Atlantische Allianz ein, etwa bei der Diskussion neuer Sicherheitsbedrohungen oder Fragen der «Menschlichen Sicherheit» sowie bei der Weiterentwicklung der NATO-Partnerschaftspolitik. Das Bündnis schätzt die WEP-5 als effektive und unkomplizierte Partner, die durch ihre Teilnahme an NATO-Operationen einen Beitrag zur internationalen Sicherheit leisten.

Die NATO hat kooperative Sicherheit, das heisst die Partnerschaften mit Nichtmitgliedern, in ihrer Strategie von Lissabon (2010) als eine ihrer drei Kernaufgaben definiert, gleichberechtigt neben Kollektivverteidigung und Krisenmanagement. Die informellen Botschaftertreffen des NATO-Rats mit den WEP-5 fanden bisher weder in den Medien noch in der wissenschaftlichen Literatur zur NATO-Partnerschaftspolitik gross Beachtung. Dabei hat das Format innerhalb der PfP bereits Vorbildcharakter entfaltet für die Beziehungen anderer allianzfreier Staaten im OSZE-Raum wie Georgien, Ukraine und Moldawien, die ihre Partnerschaft mit dem Bündnis ähnlich wie die WEP-5 gestalten wollen.

- 1 Schweden und Finnland traten der PfP bereits 1994 bei, Österreich 1995 und Irland 1999.
- 2 Der *North Atlantic Council* (NAC) ist der NATO-Rat, der sich meist wöchentlich auf Botschafterstufe in Brüssel trifft. Er kann auch auf Stufe Minister oder Staats- und Regierungschefs einberufen werden.
- 3 Malta war der PfP 1995 beigetreten, hatte die Teilnahme aber von 1996 bis 2008 wieder suspendiert. Zur geostrategischen Bedeutung der kleinen Mittelmeerinsel zwischen Sizilien und Nordafrika nach den arabischen Revolten 2011 vgl. Daniel Fiott, «Being Small, Acting Tall? Malta and European Defense», in: Daniel Fiott (Hrsg.), *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont Paper Nr. 79 (Gent: Academia Press, 2015), 93–96.

Innerhalb der relativ homogenen Gruppe WEP-5 gibt es jedoch auch interessante Unterschiede. Zum einen sind Irland (bereits seit 1973) sowie Schweden, Finnland und Österreich (seit 1995) Mitglied der EU; die Schweiz hingegen nicht. Zum anderen besteht bezüglich militärischer Beiträge an NATO-Operationen eine klare Zweiteilung in die äusserst aktiven Partner Schweden und Finnland sowie die deutlich passiveren Partner Schweiz, Österreich und Irland.<sup>4</sup> Diese unterschiedlichen Ambitionen innerhalb der WEP-5 betreffend ihrer militärischen Integration in die NATO, so wird in diesem Beitrag argumentiert, haben sich seit dem Georgienkrieg 2008 und insbesondere seit der Ukraine-Krise 2014 akzentuiert und dürften in Zukunft weiter zunehmen. Aufgrund der geografischen Lage fällt die Bedrohungswahrnehmung Russlands in Skandinavien anders aus als in den Alpenstaaten. Für die Schweiz und Österreich bleiben kooperative Sicherheit und der Dialog mit Moskau weiterhin zentral. Die Konsultationen im WEP-5-Format stellen für die Schweiz neben der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein wertvolles multilaterales Dialogforum im euroatlantischen Raum dar. Die Schweiz sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass die WEP-5 ihre sicherheitspolitischen Anliegen weiterhin möglichst gemeinsam einbringen.

**Für die Schweiz bleiben kooperative Sicherheit und der Dialog mit Moskau weiterhin zentral.**

Das folgende Kapitel diskutiert in einem *ersten Teil* die Entstehung der informellen, politisch homogenen Gruppe der westeuropäischen Partnerstaaten innerhalb der NATO. Anhand der NATO-Militäroperationen im Balkan, in Afghanistan und in Libyen wird aufgezeigt, wie unterschiedlich stark sich die Fünf militärisch innerhalb der NATO engagiert haben. In einem *zweiten Teil* rücken die politischen Konsultationen in dem im April 2011 beschlossenen flexiblen Partnerschaftsformat WEP-5 in den Vordergrund. In der Folge entwickelte sich die

4 Gute Überblicksartikel, allerdings beide ohne Erwähnung der Gruppe WEP-5, im Falle Peterssons leider auch ohne Diskussion der Schweiz, sind Magnus Petersson, «NATO and the EU Neutrals: Instrumental or Value-Oriented Utility?», in: Hakan Edström et al. (Hrsg.), *NATO: The Power of Partnerships* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), 112–162; sowie Andrew Cottey, «The European Neutrals and NATO: Ambiguous Partnership», in: *Contemporary Security Policy* 34, Nr. 3 (2013), 446–472.

Kooperation der WEP-5 mit der NATO besonders dynamisch. In einem *dritten Teil* werden die Folgen der Ukraine-Krise für die WEP-5 und ihre Partnerschaft mit der NATO analysiert.

## 1. VON N+N ZU WEP-5: EUROPAS «NEUTRALE FÜNF», 1990 – 2011

Innerhalb der Friedenspartnerschaft der NATO fanden sich nach dem Ende des Kalten Krieges die traditionellen neutralen beziehungsweise blockfreien Staaten Westeuropas wieder. Diese PfP-Mitglieder wollten zwar keine NATO-Mitglieder werden, aber mithilfe der NATO ihre Streitkräfte reformieren und zu internationalen Friedenseinsätzen befähigen. Die flexiblen Prinzipien von Freiwilligkeit und Selbstdifferenzierung erlaubten auch der Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland die Teilnahme an der Pfp. Die Partnerschaft mit der NATO entsprach zudem in allen fünf Staaten der neuen kooperativen Sicherheitspolitik. Die Neutralität wurde aufgrund der stabilen Friedenslage in Westeuropa auf den Kern der Allianzfreiheit reduziert, das heisst auf die Nicht-Mitgliedschaft in der NATO.

Die Zusammenarbeit der Schweiz, Österreichs, Schwedens, Finnlands und Irlands im Pfp-Rahmen bedeutet eine bemerkenswerte Renaissance eines Phänomens der 1970er- und 1980er-Jahre: Die Wiedergeburt einer relativ homogenen, wenn auch informellen Staatengruppe der Neutralen und Blockfreien (N+N), die sich vom gemeinsamen Auftritt mehr Gewicht in der internationalen Sicherheitspolitik verspricht als im Alleingang – wie bereits nach 1972 im «Helsinki-Prozess» zur Überwindung des Ost-West-Gegensatzes in Europa. Im Kalten Krieg waren Schweden, Finnland, Österreich, Irland und die Schweiz allerdings offiziell strikt auf Distanz zur NATO gegangen.<sup>5</sup> Zwischen Ost und West waren ihre Vermittlungsrolle, ihre Guten Dienste sowie Brü-

5 Informelle Kontakte mit der NATO und Vorabsprachen für den Kriegsfall sind nach 1990 in Schweden und der Schweiz bekannt geworden. Vgl. Mauro Mantovani, «Die Schweiz und die NATO: Typologie einer ‚Nicht-Beziehung‘ (1947–1963)», in: Hans-Joachim Harder (Hrsg.), *Von Truman bis Harmel: Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischer Integration* (München: Oldenbourg, 2000), 209–217; Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The Rise and Fall of ‘Neutral’ Sweden’s Secret Reserve Option of War-time Help from the West* (Stockholm: Santérus, 2006); Wilhelm Agrell, «Silent Allies and Hostile Neutrals: Nonaligned States in the Cold War», in: Vojtech Mastny et al. (Hrsg.), *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West* (London: Routledge, 2006), 141–162.



ckenbauerfunktionen gefragt – und Genf, Wien, Helsinki und Stockholm etablierten sich als positiv konnotierte Dialoginseln im Kalten Krieg.<sup>6</sup>

Als die NATO Anfang 1994 alle OSZE-Mitglieder und damit auch die «neutralen Fünf» dazu einlud, sich via PfP nach 45 Jahren Abstinenz der NATO anzunähern, stiess das Angebot nicht unmittelbar auf offene Ohren. Zu offensichtlich war die Friedenspartnerschaft auf die zentral- und osteuropäischen früheren Warschaupaktstaaten zugeschnitten. Finnland und Schweden traten der NATO-Initiative dennoch bereits 1994 bei, nicht zuletzt um ihre in UNO-Missionen erworbene *Peacekeeping*-Erfahrung mit den anderen PfP-Partnern zu teilen. Von der PfP erhofften sich die beiden nordischen Staaten eine verbesserte Interoperabilität ihrer Streitkräfte für internationale Krisenmanagement-Einsätze. Stockholm und Helsinki sorgten sich ferner um die Sicherheitslage im Baltikum und versprachen sich von der PfP-Teilnahme zudem eine starke vertrauensbildende Dimension. Österreich trat der PfP 1995 bei, ebenfalls primär mit dem Ziel, die militärische Zusammenarbeitsfähigkeit seiner *Peacekeeping*-Truppen mit anderen NATO-Staaten zu verbessern.<sup>7</sup> In der Schweiz trat der Bundesrat bezüglich NATO-Partnerschaft trotz zunächst signalisiertem Interesse wieder auf die Bremse, als die wuchtige Ablehnung der Blauhelm-Vorlage durch das Volk im Juni 1994 den Einsatz für friedenssichernde Operationen verkomplizierte. Die Kriege auf dem Balkan brachten schliesslich die Wende. Der Erfolg der *Implementation Force* des Dayton-Abkommens in Bosnien-Herzegowina (IFOR) zeitgleich zur Schweizer OSZE-Präsidentschaft 1996 ebnete auch in der Schweiz den Weg zum Beitritt zur PfP, der 1996 sowohl von den politischen Parteien als auch vom Volk weitestgehend mitgetragen wurde.<sup>8</sup>

6 Cottey, *European Neutrals*, 453. Vgl. Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–82: Einfluss durch Neutralität* (München: Oldenbourg, 2013); Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE* (Baden-Baden: Nomos, 2009).

7 Laura C. Ferreira-Pereira, *Inside the Fence but Outside the Walls: The Militarily Non-Allied States and the Security Architecture of Post-Cold War Europe* (Oxford: Peter Lang, 2007), 201–231.

8 Für eine minutiöse Rekonstruktion des Wegs der Schweiz in die PfP vgl. Andreas Wenger / Christoph Breitenmoser / Patrick Lehmann, «Die Partnerschaft für den Frieden: Eine Chance für die Schweiz», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1997/98), 66–88.

Bereits in der Frühphase der PfP unterschieden sich jedoch die Interessen innerhalb der westeuropäischen NATO-Partner. Während sich die Schweiz und Österreich auf «weiche» Sicherheitsthemen wie Verteidigungsreform, Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz konzentrierten, suchten Schweden und Finnland den militärischen Mehrwert. Stockholm und Helsinki nahmen sowohl an der *Strategic Airlift Capability* (SAC) der NATO teil als auch an der *NATO Consultation, Command and Control Agency* (NC3A). Während die nordischen Staaten aktiv mithalfen, die baltischen Armeen in die europäische Sicherheitsstruktur zu integrieren, unterstützten die Alpenstaaten die Streitkräfte der Balkanstaaten.<sup>9</sup>

Die praktische militärische Kooperation mit der NATO erfolgte über das *Peacekeeping* auf dem Westbalkan. Schweden, Finnland, Österreich (mit Transporttruppen) und Irland (mit Militärpolizisten) beteiligten

### Die praktische militärische Kooperation mit der NATO erfolgte über das *Peacekeeping* auf dem Westbalkan.

sich von 1995 bis 2004 meist in Bataillonsstärke (400–800 Mann) an der NATO-Operation in Bosnien-Herzegowina (SFOR) und ab 1999 im Kosovo (KFOR), Österreich im Kosovo erstmals auch mit Kampftruppen. Zeitweise stellte

Österreich im Kosovo sogar mit 700 Mann das grösste Kontingent von NATO-Partnern und kommandierte die *Multinational Task Force South* der KFOR. Die Schweiz stellte der KFOR mit der *Swisscoy* ebenfalls seit 1999 rund 220 Soldaten zur Verfügung, die seit 2002 auch bewaffnet waren, sich jedoch nicht an Kampfhandlungen beteiligen durften. Generell blieb das europäische und globale Krisenmanagement für die Schweizer Streitkräfte eine Nischantätigkeit, während Schweden, Österreich und Irland ihre Armeen verstärkt auf *Peacekeeping*- und Stabilisierungsmissionen im Ausland ausrichteten. Finnland beteiligte sich an den Auslandsoperationen, hielt aber weiterhin eine starke autonome Territorialverteidigung aufrecht. Mit dem Bereitstellen von Soldaten für NATO-Missionen entstanden auch Forderungen an die Militärallianz: Insbesondere Schweden und Finnland kritisierten, dass die Partner von der NATO oft zu spät konsultiert und mit *faits accomplis* konfrontiert

9 Cottey, *European Neutrals*, 459.

würden ohne wirkliche Möglichkeit, Entscheide zu beeinflussen, die letztlich auch für ihre Soldaten Konsequenzen haben würden.<sup>10</sup>

Im «Afghanistan-Jahrzehnt» (2003–2014) akzentuierte sich die Absetzung der aktiven NATO-Partner Schweden und Finnland von den passiveren Partnern Schweiz, Österreich und Irland. Im globalen Kampf gegen den Kaida-Terrorismus führte Schweden im Norden Afghanistans ein *Provincial Reconstruction Team* (PRT) und stellte der *Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe* (ISAF) 450 Truppen zur Verfügung. Finnland beteiligte sich mit 100 Soldaten an ISAF. Österreich, Irland und die Schweiz entsandten hingegen nur einige Stabsoffiziere, wobei die Schweiz ihre ISAF-Beteiligung im Februar 2008 aufgrund der veränderten Sicherheitslage in Kunduz wieder beendete. ISAF verdeutlichte noch stärker als KFOR, dass die fünf westeuropäischen NATO-Partner zwar eine politisch relativ homogene PfP-Gruppe bildeten, sich aber bezüglich militärischer Zusammenarbeit mit der NATO doch sehr stark voneinander unterschieden.<sup>11</sup>

Schweden machte im Libyen-Krieg 2011 einen weiteren Schritt in Richtung NATO. Erstmals machte ein WEP-5-Land mit eigenen Kampfjets bei einem Luftkrieg der NATO mit. Zwar führten die schwedischen Gripen keine Luftschläge auf Bodenziele durch, aber Schweden half mit, eine *No-Fly-Zone* über Libyen zu errichten. Das NATO-Engagement der schwedischen Luftwaffe fiel auf, weil sich nur die Hälfte der 28 NATO-Staaten an der Militäroperation beteiligte, mit prominenten Abwesenden wie Deutschland und Polen.<sup>12</sup> Vor dem Hintergrund des Georgienkriegs und der aggressiver gewordenen russischen Aussenpolitik beteiligte sich Schweden 2011 erstmals an einer NATO-Militärübung, bei der in Norwegen die kollektive Bündnisverteidigung geübt wurde (*Crisis Management Exercise*). Als das NATO-Nichtmit-

10 Marjorie Andrey, «Security Implications of Neutrality: Switzerland in the Partnership for Peace Framework», in: *The Quarterly Journal* 9, Nr. 4 (2010), 83–97, 88; Petersson, NATO and the EU Neutrals, 115. Siehe für den Vorwurf der unbefriedigenden Konsultation der Partner auch der damalige Schweizer NATO-Botschafter Jean-Jacques de Dardel, «Which Way Ahead for NATO's Partnerships?», *Vortrag gehalten am 26. Internationalen Workshop on Global Security*, Istanbul, 25.–28.6.2009.

11 Petersson, NATO and the EU Neutrals, 116.

12 Cottey, European Neutrals, 461; Ann-Sofie Dahl, «Partner Number One or NATO Ally Twenty-nine? Sweden and NATO post-Libya», in: *NATO Defense College Research Paper* Nr. 82 (2012).

glied Schweden dem Bündnis in einer Artikel-5-Situation operationelle Militärhilfe anbot, wurden bisherige Grenzen zwischen NATO-Staaten und PfP-Partner auch im Bündnisfall erstmals verwischt.<sup>13</sup>

Gleichzeitig verloren die politischen Konsultationen im PfP-Rahmen im 21. Jahrhundert zunehmend an Bedeutung. Weil die NATO-Partnerschaften durch die Militäroperationen auf dem Balkan, am Hindukusch und in Libyen dominiert wurden, fanden nur noch selten substanzielle Treffen im EAPC-Rahmen statt. Partner schienen von der NATO nur noch nach ihrem militärischen Beitrag zur Allianz gemessen zu werden und politische Konsultationen fanden nun vor allem in den Formaten der Truppensteller (KFOR oder ISAF) statt. Bereits im Vorfeld des Lissabonner Gipfels von 2010 hatten deshalb insbesondere die Schweiz, Österreich und Irland befürchtet, dass die PfP und der EAPC innerhalb der NATO-Partnerschaftspolitik künftig weiter marginalisiert werden könnten, und zwar auf Kosten der globalen Partner Australien, Japan, Südkorea und Georgien.<sup>14</sup>

## 2. POLITISCHE KONSULTATIONEN UNTER FREUNDEN, 2011–2013

Die EU-Mitglieder Schweden, Finnland, Österreich und Irland reagierten auf die nach zwei Osterweiterungsrunden eingetretene spürbare Entwertung des EAPC Mitte der 2000er-Jahre, indem sie auf Stufe der stellvertretenden NATO-Botschafter am NATO-Hauptsitz in Brüssel informelle Lunches mit ausgewählten Gesprächspartnern aus NATO-Verbündeten und Mitarbeitern des NATO-Sekretariats organisierten. Die Schweiz wurde auch zu diesen interessanten Diskussionen eingeladen, so dass sich die informelle Zusammenarbeit der fünf westeuropäischen NATO-Partner bei diesen Mittagessen einspielte. Ab 2008/09 erstellten diese Fünf als kohärente Gruppe sogar informelle *non-papers* zur Weiterentwicklung einer wertebasierten NATO-Partnerschaftspolitik, die sie im EAPC-Rahmen in die NATO einfliessen liessen.<sup>15</sup>

13 Christian Nünlist, «Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik», in: *CSS-Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr. 138 (2013), 4.

14 Andrey, *Security Implications of Neutrality*, 87f.

15 Hintergrundgespräch mit einem Mitarbeiter des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern, 21.9.2015.

In der Erarbeitungsphase der heute noch gültigen NATO-Strategie von 2010 beteiligten sich die fünf westeuropäischen NATO-Partner erstmals aktiv am Strategieprozess des Bündnisses. Im EAPC diskutierten sie im Juni 2010 unter Leitung von NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen die Vorschläge einer Expertengruppe unter Madeleine Albright im Bereich von Kooperativer Sicherheit und Partnerschaften. Bereits im Vorfeld hatten sie dazu Seminare in Oslo (Januar 2010) und Helsinki (März 2010) organisiert.<sup>16</sup> Das am Lissabonner NATO-Gipfel im November 2010 verabschiedete Strategische Konzept der Allianz nannte «Kooperative Sicherheit» neben kollektiver Verteidigung und Krisenbewältigung als eine der drei Aufgaben zum Schutz der NATO-Mitglieder.<sup>17</sup> Damit erfuhren die Partnerschaften eine deutlich erhöhte Wertschätzung der Allianz.

Der bereits im Lissabonner Strategiekonzept festgehaltene Wunsch nach einer Stärkung der NATO-Partnerschaften «durch flexible Formate»<sup>18</sup> wurde wenige Monate später im sogenannten «Berliner Paket» umgesetzt. In Berlin verabschiedeten die NATO-Aussenminister im April 2011 eine neue Partnerschaftspolitik: Das neue Konzept sollte die Zusammenarbeit des Bündnisses mit den Partnern effizienter, pragmatischer und flexibler gestalten. Die neuen multilateralen Formate der Berliner Reform markierten die eigentliche Geburtsstunde von WEP-5. Die fünf westeuropäischen Partner etablierten sich in der Folge als informelle Partnergruppe der NATO, und es kam im NATO-Hauptquartier in Brüssel zu ersten Treffen der fünf NATO-Botschafter aus der Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland mit den 28 Botschaftern der NATO-Verbündeten. Für diese Treffen bürgerte sich ab 2011 in der NATO die Formel «28+WEP-5» ein (beziehungsweise WEP-6 inklusive Malta).

Das allererste offizielle Botschaftertreffen im Format «28+WEP-6» fand im April 2012 auf Initiative der WEP-6 statt. Diskutiert wurden an dem Treffen die Umsetzung der in Berlin beschlossenen Partner-

16 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2010*, 23.3.2011, 6.

17 NATO, *Strategische Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder des Nordatlantikvertrags-Organisation*, «Aktives Engagement, moderne Verteidigung», Lissabon, 20.11.2010, §4.

18 Ebd., §30.

schaftspolitik und die Vor- und Nachteile der Berliner Reformen sowie mögliche neue Themen, welche die WEP in den Ad-hoc-Formaten behandeln könnten.<sup>19</sup> In seinem alljährlichen Rechenschaftsbericht über die Teilnahme an der PfP im Jahr 2012 hielt der Schweizer Bundesrat positiv fest: «Allgemein lässt sich sagen, dass sich die informelle Kooperation innerhalb der WEP-5 im Berichtsjahr besonders dynamisch gestaltete.»<sup>20</sup>

Im Februar 2013 lud die Schweizer Mission bei der NATO in Brüssel vor dem Hintergrund der französischen Militärintervention in Mali am NATO-Hauptsitz zu einer informellen Diskussion am Run-

**Das Beispiel demonstriert  
eindrücklich den Vorteil von  
Guten Diensten, welche die  
WEP-5 innerhalb der NATO  
erbringen können.**

den Tisch zur Lage in Mali und der Sahelregion ein. Frankreich hatte zuvor eine Diskussion über Mali im NATO-Rat vermieden, weil das Thema primär die EU beschäftigte und Paris die NATO vorerst nicht involvieren

wollte. Interessanterweise nahm aber ein Vertreter der französischen NATO-Botschaft an dem von der Schweiz am 15. Februar 2013 durchgeführten Treffen teil und legte den französischen Standpunkt vor rund 50 anwesenden Vertretern von NATO-Verbündeten, NATO-Partnern und des NATO-Sekretariats klar dar. Das Beispiel demonstriert eindrücklich den Vorteil von «Guten Diensten», welche die WEP-5 innerhalb der NATO erbringen können. Dank ihrer Initiative fand die Diskussion über Mali im NATO-Rahmen trotz anfänglichem Widerstand aus Paris dennoch statt, in einem von der Schweiz organisierten informellen Rahmen.<sup>21</sup>

Im Format «28+WEP-6» fanden im Juli 2013 auf Botschafterstufe Konsultationen über den Mittleren Osten und Nordafrika (insbesondere die Lage in Ägypten, Syrien und Libyen) statt sowie im November 2013 juristische und technische Diskussionen über Raketenabwehr und Luft-

19 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2012*, 10.4.2013, 7.

20 Ebd., 7.

21 Hintergrundgespräche mit einem *Senior Director* im NATO-Sekretariat, Brüssel, 27.9.2013, sowie mit einem WEP-5-Diplomaten, Brüssel, 21.9.2015. Vgl. auch EDA, NATO-Mission Brüssel, «Table ronde informelle sur la situation au Mali et dans la région du Sahel à la Mission de la Suisse auprès de l'OTAN (Bruxelles, 15 février 2013)».

verteidigung. Im Juli 2013 sprach der NATO-Oberkommandierende Philip Bredlove zudem während eines Businesslunches mit den WEP-6 über Nischenspezialisierung und *Smart Defense* sowie über Afghanistan, Kosovo und den amerikanischen Schwenk nach Asien.<sup>22</sup>

Im November 2013 kam es zu einer weiteren Premiere: Bei der Diskussion des NATO-Botschafterrats mit den WEP-5 über regionale sicherheitspolitische Herausforderungen wurden auch die NATO-Botschafter von Georgien, Moldawien und der Ukraine eingeladen. Bereits im Oktober 2012 hatte der moldawische Präsident die Botschafter der WEP-5 getroffen und dabei betont, Moldawien wolle die Partnerschaft mit der NATO auf dem erfolgreichen Modell der WEP-5 aufbauen. In dem Treffen vom November 2013 war also eine Art Erweiterung des Formats WEP-5 zu N+N angelegt, der Gruppe der «Neutralen und Paktfreien» in Ost und West im Helsinki-Prozess.<sup>23</sup> Dieses flexible Format wurde allerdings 2014 nach der russischen Militärangriff gegen die Ukraine wieder auf Eis gelegt.

Insgesamt hatten damit 2013 gleich viele Botschaftertreffen im Format WEP-5/6 stattgefunden wie im Format NATO-KFOR oder im EAPC-Format. Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und den WEP beschränkte sich aber in den letzten Jahren nicht auf Konsultationen auf Botschafterstufe. Die WEP-5 schöpften das Kooperationspotenzial zudem mithilfe sogenannter *Tiger Teams* aus und trugen diverse Initiativen in die westliche Militäralliance hinein. In einer «Tigergruppe» machen mindestens ein NATO-Mitgliedstaat und ein Partnerstaat mit. Im Unterschied zur bisherigen Praxis, wonach die NATO die Unterstützung der Partnerstaaten für bereits bestehende Operationen und Projekte erst im Nachhinein gesucht hatte, ermöglichte das Konzept der Tigergruppen es den WEP-5, Themen aktiv in der Allianz zu verankern, die in ihrer nationalen Aussenpolitik wichtig sind. Die Tigergruppen leben von informativen, offenen Diskussionen zwischen den NATO-Missionen von Alliierten und Partnern in Brüssel, an denen

22 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2013*, 26.3.2014, 5.

23 «Moldova will not join NATO», 2.10.2012, [www.moldova.org](http://www.moldova.org).

immer auch Mitarbeiter des NATO-Sekretariats und des Internationalen Stabes teilnehmen.<sup>24</sup>

Der Schweiz gelang es mithilfe einer Art Vorläuferin einer Tigergruppe (der Begriff kam erst später auf), dass das Montreux-Dokument (2006) am 6. Dezember 2013 auch zum NATO-Standard für den Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen erklärt wurde. Den Anfang hatte die Schweiz im Dezember 2009 gemacht, als sie eine EAPC-Arbeits-tagung zu privaten Militär- und Sicherheitsfirmen organisierte. Danach bildete die Schweiz zusammen mit den USA und Grossbritannien eine informelle Arbeitsgruppe, in der zwei Alliierte und ein Partner das Thema für die NATO aufbereiteten.<sup>25</sup>

Ab November 2013 engagierte sich die Schweiz zudem mit Rumänien als Mitvorsitzendem in der Tigergruppe *PfP Branding*, in der das Konzept der «Menschlichen Sicherheit» in die NATO überführt werden soll. In der informellen Gruppe engagieren sich vor allem auch die Alliierten Italien, Deutschland und Norwegen sowie die Partner Österreich, Irland, Montenegro und Mazedonien sowie Japan. Dass die NATO-Gipfelerklärung von Wales im September 2014 im Abschnitt über die Partnerschaften «Menschliche Sicherheit» erwähnte, darf als erster konkreter Erfolg der Schweizer Bemühungen in der *PfP Branding*-Arbeitsgruppe gelten.<sup>26</sup> Bereits im Vorfeld von Wales hatten die Schweiz und Rumänien zudem im Mai 2014 in Brüssel ein Seminar zur «Partnerschaft für den Frieden und Menschliche Sicherheit» organisiert, an dem über 130 zum Teil hochrangige Vertreter der NATO und NATO-Partner teilnahmen.<sup>27</sup>

Österreich engagierte sich ferner mit Norwegen zusammen in einer Tigergruppe stark für das Thema *Protection of Civilians* (POC) und die

24 Aussagen von NATO-Experten aus Österreich und Schweden am Workshop «NATO's Partnerships: Quo Vadis?», Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip), Wien, 5.5.2014. Vgl. zu den *Tiger Teams* auch Stuart Gordon, «The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm?», in: *Stability: International Journal of Security & Development* 2, Nr. 2 (2013), 1–16, v.a. 7f.

25 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015; Bundesrat, *PfP-Jahresbericht* 2009, 24.3.2010.

26 Ebd., sowie Hintergrundgespräch mit EDA-Mitarbeiter, 21.9.2015. Vgl. NATO, *Wales Summit Declaration*, 5.9.2014, §82.

27 NATO, «NATO Partners: Building on Two Decades of Success», 28.5.2014, [www.nato.int](http://www.nato.int).



Zusammenarbeit von militärischen und humanitären internationalen Akteuren in Konflikten. Der Schutz von Zivilisten soll auch in die Partnerschaftsziele der NATO aufgenommen werden.<sup>28</sup> Schweden arbeitete für die Umsetzung der UNO-Resolution 1325 über Frauen, Frieden und Sicherheit innerhalb der NATO. In der Folge wurde ein *Gender Advisor* als neue ständige Stelle innerhalb des NATO-Sekretariats eingerichtet – und die erste Amtsinhaberin war Ende 2011 eine Schwedin. In Schweden befindet sich auch das Anfang 2012 errichtete *Nordic Centre for Gender in Military Operations* (NCGM), welches den Einbezug von Gender-Perspektiven in Militäroperationen sicherstellen soll.<sup>29</sup>

**Die WEP-5  
unterstützten einander  
in den jeweiligen  
Herzensangelegenheiten  
der anderen.**

Die WEP-5 unterstützten einander in den jeweiligen Herzensangelegenheiten der anderen. Die Schweiz beteiligte sich beispielsweise auch aktiv in der Tigergruppe zum Thema POC, und die anderen WEP halfen der Schweiz beim Thema der privaten Sicherheitsfirmen.<sup>30</sup> Die Schweiz hatte zudem schon früh, im Jahr 2007, auf Initiative der damaligen Nationalrätin Barbara Haering in der Parlamentarischen Versammlung der NATO eine Debatte über die Rolle der Frau in der Sicherheitspolitik initiiert. 2010 forderte die Vollversammlung die NATO auf, die UNO-Resolution 1325 in das neue strategische Konzept der NATO zu integrieren. Die späteren schwedischen Bemühungen trugen damit quasi von Anfang an auch einen «Schweizer Stempel».<sup>31</sup>

28 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des Internationalen Stabes der NATO (IS/NATO), Political Affairs and Security Division, Brüssel, 21.9.2015. Zu den POC-Debatten in der NATO insbesondere nach der NATO-geführten Militärintervention in Libyen 2011 vgl. Stian Kjeksrud et al., «Protection of Civilians in Armed Conflict: Comparing Organisational Approaches», in: *Norwegian Defence Research Establishment Report 1888* (2011), 15–18, 27–30.

29 Aussagen von NATO-Experten aus Schweden am Workshop «NATO's Partnerships: Quo Vadis?», 5.5.2014.

30 Hintergrundgespräch mit einem Mitarbeiter des Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Schweizer Armee, Armeestab, Bern, 16.9.2015.

31 Vgl. dazu Bundesversammlung, *Bericht der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO*, 31.12.2007; ebd., 31.12.2010.

Die dynamische Zusammenarbeit mit den WEP-5 war ein Grund, weshalb NATO-Generalsekretär Rasmussen und die USA im Herbst 2013 auf die Idee kamen, die wenig bekannte und weitgehend unterschätzte Erfolgsgeschichte der NATO-Partnerschaften auf dem NATO-Gipfel im September 2014 ins Zentrum zu stellen. Sonst mangelte es dem Bündnis zu dieser Zeit an einem überzeugenden Motto. Der Afghanistan-Einsatz, der die NATO seit 2003 geprägt hatte, ging mit dem Abzug der letzten Kampfverbände bis Ende 2014 seinem Ende entgegen. Globale NATO-Partnerschaften hingegen waren vom 2014 abtretenden NATO-Generalsekretär Rasmussen stark gefördert worden, insbesondere mit Schweden, Australien, Japan und Südkorea.<sup>32</sup>

### 3. EUROPÄISCHE SICHERHEIT UND RUSSLAND, 2014/15

Die russische Annexion der Krim und Wladimir Putins militärische Intervention in der Ostukraine erinnerten die NATO an ihre ursprüngliche Kernaufgabe – den Schutz ihrer Mitglieder vor einem militärischen Angriff. Die NATO hatte bereits auf den russisch-georgischen Krieg von 2008 reagiert und neben den globalen Krisenmanagement-Missionen den Verteidigungsauftrag angesichts der neuen Bedrohungslage wieder stärker betont. Die Rückbesinnung auf Artikel 5 des NATO-Vertrags als Leitmotiv des Gipfels von Wales bestätigte damit die bereits seit 2008 vorangetriebene Refokussierung der Allianz auf Europa und kollektive Verteidigung.<sup>33</sup>

Über Nacht war im März 2014 auch klar geworden, dass der NATO-Gipfel in Wales kein Partnerschaftsgipfel werden würde. Die Ukraine-Krise und das Verhältnis des Westens zu Russland dominierten das NATO-Treffen vom 4./5. September 2014. Russlands «eskalierende und illegale Militärintervention» in der Ukraine wurde in der Gipfel-erklärung scharf verurteilt, auch wenn die NATO gleichzeitig betonte, dass sie keine Konfrontation mit Russland suche und die Allianz keine Bedrohung für Russland darstelle.<sup>34</sup> Seit der Zäsur der Krim-Annexion

32 Christian Nünlist, «Zurück in die Zukunft», in: *Die Nordwestschweiz* (4.9.2014).

33 Ders. / Martin Zapfe, «Die NATO nach Wales: Wie weiter mit Russland?», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 161 (2014).

34 NATO, *Wales Summit Declaration*, 5.9.2014.

2014 stehen die kollektive Verteidigung des Bündnisgebietes und die Abschreckung und Verteidigung von Bedrohungen gegen die baltischen und osteuropäischen Mitgliedstaaten jedoch klar im Zentrum der Aufmerksamkeit des Bündnisses, wenngleich es auch weiterhin bereit sein muss für künftige Krisenmanagement-Operationen.<sup>35</sup>

Die Ukraine-Krise und die Gipfelbeschlüsse von Wales haben auch Konsequenzen für die Partnerschaftspolitik der NATO und die WEP-5. Im März 2014 befasste sich der EAPC auf Anfrage der Ukraine mit der Situation auf der Krim. Erstmals in der Geschichte der PfP behandelte der EAPC eine internationale Krise, in der sich zwei seiner Mitglieder militärisch bekämpften. Ein weiteres EAPC-Treffen im Juni war eigentlich dem anstehenden 20-Jahr-Jubiläum der PfP gewidmet, die Diskussionen wurden aber von der eskalierenden Ukraine-Krise dominiert. In beiden EAPC-Treffen kam es zum verbalen Schlagabtausch zwischen dem russischen und dem ukrainischen Botschafter. In der Folge verlor das EAPC-Format durch die Teilnahme Russlands an Substanz und Nützlichkeit, seither finden nur noch ein bis zwei bedeutungslos gewordene Treffen pro Jahr statt.<sup>36</sup> Die Schweiz und Österreich bedauern das Ableiten des EAPC in die Relevanzlosigkeit, da sie kooperative Sicherheit und den Dialog mit Russland einer konfrontativen Blockbildung grundsätzlich vorziehen. Allerdings war die Bedeutung des EAPC bereits vor der Zäsur von 2014 deutlich zurückgegangen, und das Format hatte sich aufgrund seiner Grösse und der Heterogenität der verbliebenen PfP-Mitglieder schon zuvor als schwierig und ungeeignet für substantielle politische Konsultationen erwiesen.<sup>37</sup> 2015 fand nur noch ein EAPC-Treffen auf Botschafterstufe statt, auf Wunsch der Ukraine ein Jahr nach der russischen Annexion der Krim-Halbinsel. Erneut kam es zu einem hitzigen Wortgefecht zwischen westlichen Botschaftern und dem russischen Vertreter.<sup>38</sup>

35 NATO, Jens Stoltenberg, *Keynote Speech*, 25.3.2014. Der NATO-Generalsekretär betonte dabei: «Today, we do not have the luxury to choose between collective defence and crisis management. For the first time in NATO's history we have to do both at the same time.»

36 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015.

37 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des IS/NATO, 21.9.2015.

38 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015.

Für die fünf westeuropäischen Partner wurde durch die Blockade des EAPC das selektive Format WEP-5/6 umso relevanter, auch zur Diskussion der Auswirkungen der Ukraine-Krise.<sup>39</sup> Bereits am 30. April 2014 hatte sich ein Botschaftertreffen im Format «NATO+WEP-6» mit den Konsequenzen der Ukraine-Krise befasst. Mehrere NATO-Mitglieder und Partnerstaaten lobten dabei die positive Rolle des Schweizer OSZE-Vorsitzes. Im Juli 2014 wurde die Ukraine-Krise erneut diskutiert, im neuen Format der Gruppe der *Likeminded Partner*. Darunter zählen neben den WEP-6 Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea. Auch hier wurde der Beitrag der Schweiz zum internationalen Management der Ukraine-Krise im OSZE-Rahmen gewürdigt.<sup>40</sup>

Vor dem Hintergrund der Bedrohung durch Russland beschloss die Allianz in Wales im September 2014 auf Drängen der USA mit zunächst fünf privilegierten Partnern im *Enhanced Opportunity Program* (EOP) den Ausbau des Dialogs und der praktischen militärischen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit – mit Schweden, Finnland, Georgien, Jordanien und Australien. Die Schweiz, Österreich und Irland befinden sich hingegen im Rahmen der neuen *Partnership Interoperability Initiative* (PII) in einem Topf mit 24 sehr heterogenen Partnern, zusammen mit Ländern wie Japan, Kasachstan, Mongolei, Marokko, Serbien oder der Ukraine sowie den fünf neuen «Super-Partnern» der NATO (Schweden, Finnland, Georgien, Jordanien, Australien).<sup>41</sup>

Für die NATO hat seit dem Georgienkrieg, aber verstärkt seit der Annexion der Krim, die Verteidigung der baltischen Staaten wieder an Bedeutung gewonnen und damit die militärische Kooperation mit Schweden und Finnland. Auch für Stockholm und Helsinki ist das neue, privilegierte Format EOP reizvoll. Ein erstes EOP-Treffen auf Aussenministerstufe fand am 13. Mai 2015 im türkischen Antalya während eines Arbeitslunches zur Sicherheitslage im Mittleren Osten und in Nord-

39 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015.

40 Bundesrat, *PfP-Jahresbericht 2014*, 20.3.2015, 5f. Aus Schweizer Sicht reizvoll und nützlich ist seit einigen Jahren auch das Format der sieben *Non-NATO Nations* (NNN), womit gemeint sind: WEP-5 plus Australien und Neuseeland. In diesem flexiblen Format werden u.a. Themen der Cyber-/Informationssicherheit diskutiert. Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015. Allerdings divergieren innerhalb dieses flexiblen Formats die Interessen der WEP-5 einerseits und Australien/Neuseelands andererseits.

41 Nünlist / Zapfe, NATO nach Wales, 4.

afrika statt.<sup>42</sup> Die etablierte politische Konsultation im WEP-5-Rahmen rückt für die beiden skandinavischen NATO-Partner dafür etwas in den Hintergrund.<sup>43</sup> Allerdings ist das EOP primär für militärische Diskussionen für truppenstellende Länder gemacht; für politische Diskussionen verfügt das WEP-5-Format weiterhin über weitaus grössere Homogenität als der EOP-Rahmen, weil die Interessen Jordaniens, Georgiens und auch Australiens letztlich ziemlich anders gelagert sind als diejenigen Schwedens und Finnlands.<sup>44</sup>

Zwischen der intensivierten militärischen NATO-Partnerschaft Schwedens und Finnlands gibt es ausserdem selbst auch interessante Nuancen. Während Finnland dem Wunsch der USA entsprechen und den neuen EOP-«Club» mit Schweden, Georgien, Jordanien und Australien zum neu wichtigsten flexiblen Format aufwerten möchte, ist Schweden eher am bilateralen technischen Kontakt mit der NATO im Format «NATO+1» interessiert und möchte daneben weiterhin am WEP-5/6-Format als interessenbasiertem Format für politische Konsultationen festhalten, da aus schwedischer Sicht die politischen Interessen innerhalb der Gruppe mit Georgien, Jordanien und Australien schlicht zu heterogen sind.<sup>45</sup>

Das Thema Russland dominierte zwar die NATO-Diskussionen in Wales, aber auch die überraschend rasante Ausbreitung des sogenannten «Islamischen Staates» (IS) in Syrien und Irak beschäftigte die Allianz. Die Herausforderung durch den IS demonstrierte, dass trotz der Wiederentdeckung der NATO-Aufgabe Bündnisverteidigung das internationale Krisenmanagement nach wie vor wichtig bleiben würde. Auch die WEP-6 diskutierten am 29. Oktober 2014 mit dem NATO-Rat den IS und die damit zusammenhängende Problematik der nach Westeuropa

**Die etablierte politische Konsultation im WEP-5-Rahmen rückt für die beiden skandinavischen NATO-Partner dafür etwas in den Hintergrund.**

42 Schwedisches Aussenministerium, *Pressemitteilung*, «Foreign Minister Tuomioja to Meeting of NATO Foreign Ministers in Turkey», 11.5.2015.

43 Hintergrundgespräch mit Mitarbeiter des IS/NATO, 21.9.2015.

44 Hintergrundgespräch mit WEP-5-Diplomat, 21.9.2015.

45 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015.

zurückkehrenden dschihadistischen *Foreign Fighters*. Da die Schweiz sich aber an der von den USA angeführten militärischen Koalition der Willigen gegen den IS nicht beteiligte, nahm sie in der Folge an derartigen informellen Treffen zum IS nicht mehr teil, obschon sich Bern bei der Bewältigung der vom IS ausgelösten humanitären Katastrophe sowie dem Umgang mit dem Phänomen der nach Europa zurückkehrenden *Foreign Fighters* aus Syrien und Irak aktiv beteiligt.<sup>46</sup>

**Für die Geschlossenheit der WEP-5 bedeuteten die Entwicklungen in der NATO seit der Annexion der Krim insgesamt eine eher negative Entwicklung.**

Für die Geschlossenheit der WEP-5 bedeuteten die Entwicklungen in der NATO seit der Annexion der Krim insgesamt eine eher negative Entwicklung. Die bereits vorher vorhandene Differenzierung in die militärisch-integrierten aktiven NATO-Partner Schweden und Finnland sowie die weniger integrierten und passiveren Partner Österreich, Irland und die Schweiz prägte sich weiter aus. Schweden und Finnland haben 2014 mit der NATO sogenannte «Gaststaaten»-Abkommen abgeschlossen, um ihre militärische Kooperation mit der NATO zu vertiefen. Auf Einladung sind damit künftig zu Übungszwecken oder in Krisensituationen Truppenentsendungen der NATO in die nordischen Partnerstaaten möglich. Schweden und Finnland sind aus Sicht der NATO für die Verteidigung der Ostsee und des Baltikums unerlässlich; während die Schweiz, Österreich und Irland geostrategisch zur Abwehr einer Bedrohung aus Russland aus NATO-Perspektive wenig beizusteuern haben.<sup>47</sup>

In Schweden und Finnland wird seit März 2014 auch die Frage eines NATO-Beitritts in der Öffentlichkeit wieder intensiver diskutiert. Stockholm hat jüngst einen Spezialbotschafter ernannt, um Schwedens Beziehung zur NATO zu analysieren. Die neue finnische Regierung bildete 2015 ein Komitee, um eine mögliche NATO-Mitgliedschaft

46 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015.

47 Nünlist/Zapfe, NATO nach Wales, 4. Die Befürchtung eines Bedeutungsverlusts des WEP-5-Formats aufgrund der für Schweden und Finnland dank des EOP verbesserten Zugangs- und Mitwirkungsmöglichkeiten äusserte Ende 2014 auch die Schweizer Delegation beim NATO-Parlament. Vgl. Bundesversammlung, *Bericht der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO*, 31.12.2014, 13.

abzuklären. Stockholm und Helsinki arbeiten seit der Krim-Annektion auch bilateral in Verteidigungsfragen stärker zusammen und wollen der NATO, falls sie ihr beitreten, gemeinsam beitreten. Sie verstehen sich als Mitglieder der westlichen Allianz – allerdings ohne den Schutz der NATO über Artikel 5, den nur die Vollmitglieder geniessen. Finnland befürchtet, Russland könnte mit den «kleinen grünen Männern» das Krim-Szenario auf den Åland-Inseln in der nördlichen Ostsee wiederholen. Schweden bangt um die exponierte Ostseeinsel Gotland. Während im Sommer 2015 in Schweden erstmals eine Mehrheit einen NATO-Beitritt befürwortete (48 gegen 35 Prozent), verharrte das finnische Volk auf tiefen 27 Prozent Zustimmung zu einem Beitritt zur NATO. In Finnland schliesst die im April 2015 an die Macht gekommene Regierung einen NATO-Beitritt nicht mehr aus. In Schweden wollen neuerdings alle vier bürgerlichen Oppositionsparteien dem Atlantikpakt beitreten. Die Christdemokraten und die Zentrumspartei änderten ihren Kurs erst im September 2015.<sup>48</sup>

Nicht in allen Aspekten verläuft die Trennlinie innerhalb der WEP-5 aber zwischen Schweden und Finnland einerseits und der Schweiz, Österreich und Irland andererseits. Im Bereich der multilateralen Kooperation mit der NATO wurden seit der Krim-Zäsur paradoxerweise die Verteidigungspolitik der Schweiz und Finnlands wieder interessanter. Dank ihrer immer noch auch auf territoriale Landesverteidigung ausgerichteten Streitkräfte, die den allgemeinen europäischen Trend der Transformation zu Krisenmanagement-Armeen in den letzten 25 Jahren weniger stark mitgemacht haben, verfügen beide Länder heute weiterhin über Expertise, die aus Sicht der NATO-Militärplaner unversehens wieder interessant und relevant geworden ist, darunter beispielsweise der Transport von Panzern mit der Eisenbahn, aber auch Fragen zu Divisionsdispositiven oder Abschnittsgrenzen. Die Reformen der Armeeaufgaben haben sich in Finnland und in der Schweiz nach 1990 langsamer abgespielt und trotz aufgewerteten internationalen Krisenmanagements blieb die Landesverteidigung wichtig. Während in Finnland die territoriale Landesverteidigung aufrechterhalten wurde und bis heute geübt

48 Elisabeth Braw, «Sweden and Finland's Awkward NATO Tango», in: *Politico Europe* (24.8.2015). Andere Umfragen sprechen von 41% Befürwortern eines Beitritts und 39% dagegen. Vgl. «Zustimmung für NATO-Beitritt wächst», in: *Süddeutsche Zeitung* (16.9.2015).

wird, beschränkt sich die Schweiz in diesem Bereich auf den Fähigkeits-erhalt und das *Savoir faire*, legt aber den Fokus der laufenden Armee-reform auf subsidiäre Aufgaben. Die NATO weiss, dass sich insbesondere die Schweiz nicht an Übungen zur kollektiven Bündnisverteidigung nach Artikel 5 beteiligen kann. Sie hat aber Interesse an einem informellen Dialog über Aspekte der traditionellen Landesverteidigung, die in den letzten Jahrzehnten in der NATO vernachlässigt worden sind. So wurde die Schweiz zum allerersten Mal zum Planungssymposium NDPP vom 24.-26. Februar 2015 nach Oberammergau in die *NATO School* eingeladen, an dem die Verteidigungskompetenz der NATO diskutiert wurde. Früher war dieser jährlich stattfindende Anlass den NATO-Vollmitgliedern vorbehalten gewesen, seit drei oder vier Jahren wurden auch Schweden, Finnland, Österreich und Irland eingeladen.<sup>49</sup>

#### FAZIT: PFP UND WEP-5 ALS TRANSATLANTISCHER RAHMEN

Die Mitglieder der politisch homogenen Gruppe der westeuropäischen Neutralen im Kalten Krieg, die im Helsinki-Prozess bei der Neuermessung Europäischer Sicherheit ab 1972 eine aktive und von Ost und West geschätzte Vermittlungsfunktion gespielt haben, sind nach dem Mauerfall 1989 und dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst in unterschiedliche Richtungen marschiert. Während Schweden, Finnland und Österreich der EU beitraten, blieb die Schweiz weiterhin ein Zaungast des europäischen Integrationsprozesses. Mit dem Beitritt zur Friedenspartnerschaft der NATO (PFP) und über die praktische militärische Kooperation innerhalb der NATO-geführten Stabilisierungsmission im Kosovo (KFOR) näherten sich die fünf westeuropäischen NATO-Partner Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland aber einander wieder an und bildeten innerhalb der PFP eine informelle, politisch homogene und wertebasierte Interessensgemeinschaft.

Es bedeutet eine gewisse Ironie der Geschichte, dass sich die neutralen Westeuropäer aus dem Helsinki-Prozess ausgerechnet gerade innerhalb der NATO als Fünfer-Gruppe wiederfanden, nachdem die Neutra-

49 Hintergrundgespräch mit VBS-Mitarbeiter, 16.9.2015. Das Thema des diesjährigen Verteidigungsplanungs-Symposiums war «Adapting NATO's Capabilities: Bolstering Readiness and Responsiveness». [http://www.natoschool.nato.int/Media/News/20150224\\_DPS](http://www.natoschool.nato.int/Media/News/20150224_DPS). Die Symposien finden seit Mitte der 1970er-Jahre statt.



lität seit dem EU-Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs 1995 faktisch kein Bindeglied mehr darstellt – sondern die Schweiz als einziges Nicht-EU-Mitglied auch innerhalb der WEP-5 ein Sonderfall ist. Mit der Reform der NATO-Partnerschaftsprogramme im April 2011 in Berlin wurde die zuvor lose Kooperation der fünf westeuropäischen PfP-Partner innerhalb der NATO formalisiert. Seither treffen sich die WEP-5 – oft ergänzt um Malta als WEP-6 – regelmässig auf Botschafterstufe mit den 28 NATO-Staaten zu politischen Konsultationen. In sogenannten *Tiger Teams* importierten sie zudem Themen wie den Umgang mit privaten Sicherheitsfirmen, den Schutz von Zivilisten in Konflikten oder die Umsetzung der UNO-Resolution 1325 in die NATO und bewiesen so, dass die Partnerschaft nicht länger eine Einbahnstrasse darstellt. Nicht länger gibt das Militärbündnis den Takt vor und die Partner beteiligen sich reaktiv an den Operationen und Initiativen der NATO. Die WEP-5 bereichern inzwischen das Bündnis auch mit ihrer spezifischen, wertgeleiteten Sicht auf die Sicherheitspolitik und tragen aktiv zu substanzielleren Diskussionen im Bündnis bei. Die informelle Zusammenarbeit der WEP-5 ist öffentlich kaum bekannt; die politischen Konsultationen im transatlantischen Rahmen innerhalb dieses privilegierten PfP-Formats sind aber für die Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland ein interessantes Element ihrer Sicherheitspolitik geworden.

Schweden und Finnland, deren Ambitionsniveau bezüglich militärischer Interoperabilität und Beteiligung an NATO-geführten Missionen seit jeher grösser war als dasjenige der Schweiz und Österreichs, sind aufgrund des Russlandfaktors seit dem Georgienkrieg 2008 und der Krim-Annexion 2014 verstärkt bereit, an der kollektiven Bündnisverteidigung der NATO mitzuwirken. Kern der Partnerschaft der Schweiz mit der NATO blieb hingegen seit 1999 äusserst beständig das Engagement der *Swisscoy* im Kosovo. Der zurzeit im Entstehen begriffene «Sicherheitspolitische Bericht 2016» (SIPOL B 16) sollte aber die Implikationen der Krim-Zäsur thematisieren und die Dilemmata Europäischer Sicherheit nach 2014 für die Schweiz offen ansprechen.

Für die Schweiz bleibt das Format der WEP-5 auch 20 Jahre nach dem Beitritt zur PfP nach wie vor ein nützliches Forum für politische Konsultationen im euroatlantischen Raum. Das für die Schweiz und auch für Österreich zentrale sicherheitspolitische Verständnis, dass ko-

operative Sicherheit zentral und dass Probleme der Europäischen Sicherheit ohne Russland nicht gelöst werden können, ist jedoch seit 2014 stark unter Beschuss geraten – auch innerhalb des eigentlich politisch relativ homogenen Clubs der WEP-5.

Dass den modernen sicherheitspolitischen Herausforderungen besser im Verbund mit den euroatlantischen und eurasischen Staaten begegnet wird, ist seit 1990 auch unter den militärpaktfreien Staaten Europas unbestritten. Der 20. Jahrestag des Beitritts der Schweiz zur Partnerschaft für den Frieden bietet eine Chance, die Vorteile von kooperativer Sicherheit und der sicherheitspolitischen Partnerschaft mit der NATO auch der eigenen, zum Teil diesbezüglich immer noch skeptischen Bevölkerung besser verständlich zu machen. Der Zeitpunkt scheint dafür reif zu sein: Zuletzt hat die positiv wahrgenommene Schweizer OSZE-Präsidentschaft 2014 in der schweizerischen Bevölkerung zu einer signifikanten neuen Öffnungsbereitschaft geführt.<sup>50</sup>

50 Tibor Szvirczev Tresch et al., *Sicherheit 2015* (Zürich: ETH Zürich, 2015), 106.

# DIE STRATEGISCHE PARTNERSCHAFT DER SCHWEIZ MIT DER TÜRKEI

*Von Lisa Watanabe*

*Seit 2005 bemüht sich die Schweiz um engere Beziehungen zur aufstrebenden Regionalmacht Türkei. Aufgrund ihrer wachsenden Wirtschaft und strategischen Lage könnte die Türkei zu einer Brücke zu den Märkten in Zentralasien und Nahost und zu einem alternativen Energiekorridor für Europa werden. Die Türkei ist Mitglied der G20 und der OSZE sowie Gründungsmitglied der «Allianz der Zivilisationen» und des Global Community Engagement and Resilience Fund. Gute Beziehungen zu Ankara sind deshalb für die Schweiz von besonderer Bedeutung, um ihre zentralen Interessen zu wahren und ihre Rolle bei der Förderung des Friedens zu stärken. Aufgrund der Energieabhängigkeit Europas von Russland ist nach dem Ende des Atomstreits mit dem Iran die Bedeutung der Türkei für die Schweizer Energiesicherheit gestiegen. Der Konflikt in Syrien und im Irak und die Flüchtlingsproblematik in Europa verdeutlichen zudem, wie wichtig die Zusammenarbeit mit der Türkei ist.*

## EINLEITUNG

Während der Amtszeit von Micheline Calmy-Rey (2003–2011) als Aussenministerin wurde der Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik neu definiert: Künftig sollte die Schweiz besonders bei nicht-europäischen Mächten und Schwellenländern eine grössere Rolle spielen. Diese Entscheidung wurde getroffen, nachdem die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zugunsten des bilateralen Wegs und zuungunsten eines EU-Beitritts entschieden worden waren und sich das politische und wirtschaftliche Gleichgewicht weltweit verändert hatte. Ab 2005 wurde daher in der Schweizer Aussenpolitik den «strategischen Partnerschaften» mit den USA, Japan, den BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) und der Türkei grössere Bedeutung beigemessen.<sup>1</sup>

1 Daniel Möckli, «Aussenpolitik nach Calmy-Rey: Brennpunkte und Perspektiven», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 106 (2011), 1.

Vor 2005 war die Haltung der Schweiz gegenüber der Türkei vorrangig durch die Schweizer Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in der Türkei geprägt. Die veränderte Situation in der Türkei ebnete aber den Weg für eine Neuausrichtung der Beziehungen. Um das Wirtschaftswachstum zu fördern, versucht die seit 2002 regierende islamisch-konservative «Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung» (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) die Rolle der Türkei in den Regionen zu stärken, in denen sie aufgrund der geschichtlichen, kulturellen, religiösen und geografischen Hintergründe eine «strategische Tiefe» sieht.<sup>2</sup> In der Folge gewann die Türkei in ihrer Funktion als Brücke zu den Märkten in Zentralasien und Nahost zunehmend an Bedeutung. Darüber hinaus schien die AKP den im türkischen Staat verankerten Prinzipien der Säkularität und Demokratie verpflichtet. Im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft regte sie zudem innerstaatliche Reformen an. Dies ermöglichte einen neuen Umgangston in den schweizerisch-türkischen Beziehungen und eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Investitionen und Energie.<sup>3</sup>

Die Annäherung an die Türkei verlief zu Beginn jedoch nicht reibungslos: Die Schweiz hatte 2005 eine Klage gegen den Chef der Türkischen Arbeiterpartei, Doğu Perinçek, wegen Leugnung des Völkermordes an den Armeniern eingereicht. Im Jahr 2008 entschied zudem der Bundesrat, die Exportrisikoversicherungen für Schweizer Unternehmen aufzukündigen, die sich am Bau des umstrittenen Ilisu-Staudamms in der Türkei beteiligt hatten. Hintergrund dieser Massnahme war die Weigerung der türkischen Regierung, die mit den Krediten verknüpften Auflagen zum Umweltschutz und zur Umsiedelung der Bevölkerung einzuhalten. Die zentrale Vermittlerrolle, die die Schweiz von Mitte 2007 bis Anfang 2009 bei der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Türkei und Armenien einnahm, trug hingegen wesentlich zu einer Annäherung mit der Schweiz bei, ebenso wie die Unter-

2 Lisa Watanabe, «Sinking in Shifting Sands: The EU in North Africa», in: *Strategic Trends: Key Developments in Global Affairs* (2014), 31–48, 42.

3 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Bilaterale Beziehungen Schweiz-Türkei*, 29.4.2015; David Phillips, *Diplomatic History: The Turkey-Armenia Protocols* (New York: Columbia University, 2012), 27; «Swiss Arms Embargo Lifted», in: *Hürriyet* (18.4.2005); «Svizzera Enda Arms Embargo on Turkey», in: *Hürriyet* (18.4.2005).

zeichnung des Zusatzes zum bestehenden *Memorandum of Understanding* im Jahr 2008. Auf dieser Grundlage werden seither regelmässige hochrangige politische Konsultationen zwischen den beiden Ländern abgehalten.<sup>4</sup>

Seit der Übernahme des Aussenministeriums durch Didier Burkhalter im Jahr 2012 sind die erneuten Bemühungen um gute Beziehungen zu den Nachbarn und zur EU deutlich wahrnehmbar, gleichzeitig werden aber auch die Beziehungen zu Schwellen- und nicht-europäischen Ländern gepflegt. Dies beweist der Abschluss der strategischen Partnerschaft zur Vertiefung der Beziehungen mit der Türkei im Jahr 2013.<sup>5</sup> Die verstärkte Zusammenarbeit mit G20-Mitgliedern wie der Türkei ist ein Kernelement der Schweizer Finanzstrategie.<sup>6</sup>

**Die verstärkte Zusammenarbeit mit G20-Mitgliedern wie der Türkei ist ein Kernelement der Schweizer Finanzstrategie.**

Angesichts der Abhängigkeit Europas und der Schweiz von russischen Energielieferungen und dem geplanten Schweizer Ausstieg aus der Kernenergie steigt die Bedeutung der Türkei als alternativer Energiekorridor. Die Konflikte in Syrien und Irak verdeutlichen darüber hinaus, wie wichtig gute Beziehungen zwischen Ankara und Bern sind. Die Türkei beherbergt eine Vielzahl syrischer Flüchtlinge und die internationale humanitäre Hilfe für Syrien erfolgt vorrangig über türkisches Territorium. Ausländische Kämpfer aus Europa, die nach Syrien oder in den Irak möchten, reisen ebenfalls über die Türkei. Der Konflikt in Syrien hat einerseits den Druck auf die Aussengrenzen der Türkei erhöht, und andererseits die innenpolitische Lage in der Türkei derart beeinflusst, dass der Konflikt zwischen der PKK und der türkischen Regierung neu entfacht ist. Demnach könnte auch die Kurdenfrage erneut zu Spannungen zwischen Bern und Ankara führen.

4 Hüseyin Pazarci, «Perinçek v. Switzerland Case (ECHR, 17.12.2013)», in: *Review of Armenian Studies* Nr. 29 (2014), 27–64, 29; «Couchevin Builds Bridges with Turkey», in: *Swissinfo* (5.2.2007); «Suisse – Turquie: de l’acrimonie à l’amour», in: *Swissinfo* (20.11.2008); «Pulling the Plug on the Ilisu Dam Project», in: *Swissinfo* (2.10.2008); Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht an die Bundesversammlung*, 2.9.2009.

5 EDA, *Die Schweiz und die Türkei planen eine strategische Partnerschaft*, 10.10.2013.

6 EDA, *Aussenpolitische Strategie 2012–2015*, März 2012.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Kapitel die Kernelemente der schweizerisch-türkischen Beziehung vorgestellt. Dabei stehen zunächst die Beziehungen in den Bereichen Handel, Investitionen und Energie im Vordergrund. Anschliessend wird analysiert, inwiefern die Schweiz in ihrer Rolle als Vermittlerin zwischen Armenien und der Türkei dazu beigetragen hat, die Beziehungen zwischen Bern und Ankara zu verbessern. Des Weiteren wird die Bedeutung der Türkei für die Schweizer Friedensförderung, die Wahrung der wirtschaftlichen und finanziellen Interessen, die humanitäre Hilfe sowie die Themen *Foreign Fighters* und irreguläre Einwanderung beleuchtet. Abschliessend werden die Faktoren vorgestellt, die regelmässig einen Schatten auf die bilateralen Beziehungen werfen, darunter Menschenrechte, die Armenien- und die Kurdenfrage.

## 1. EINE BRÜCKE ZU DEN MÄRKTEN IN ZENTRALASIEN UND NAHOST

Die Türkei verfügt über einen bedeutenden Wachstumsmarkt. Von den insgesamt über 77 Millionen Einwohnern sind mehr als die Hälfte unter 25 Jahre alt und die Mittelschicht wächst stetig. Strategisch bildet das Land die Drehscheibe zwischen den Märkten in Europa, Zentralasien und im Nahen Osten.<sup>7</sup> 2005, zu Beginn der Annäherung an die Türkei, wuchs die türkische Wirtschaft um 8,4 Prozent.<sup>8</sup> Im Jahr 2008 wurde die Türkei zwar von der globalen Finanzkrise getroffen, erholte sich 2009 aber aufgrund der wachsenden Binnennachfrage schnell. Im Jahr 2010 lag die Wachstumsrate der Türkei bei 9 Prozent, damals eine der höchsten Raten weltweit. Heute nimmt die Türkei auf der Liste der weltweit grössten Volkswirtschaften Rang 19 ein.<sup>9</sup>

Die geografische Nähe und die Dynamik des türkischen Binnenmarktes haben die Türkei zu einem wichtigen Handelspartner für die Schweiz gemacht. Seit 1991 profitiert die Schweiz davon, Teil der Freihandelszone zwischen der Europäischen Freihandelszone (Efta) und der Türkei zu sein. Eine gute Voraussetzung für den Beitritt zur Freihand-

7 «Swiss Business Ready to enter Turkey», in: *Swissinfo* (31.10.2012); Swiss Business Hub Turkey, *Turkey At a Glance*, May 2014; Andrea Schmid-Riemer, *Turquie*, 27.4.2015.

8 The World Bank, *Turkey*; Schmid-Riemer, *Turquie*, 2.

9 Ebd., 3, 5.

delszone war das bereits vorhandene bilaterale Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der Türkei.<sup>10</sup> Das seit 1991 aufgrund von Menschenrechtsverletzungen bestehende Waffenembargo gegen die Türkei wurde 2005 aufgehoben, seither ist der türkische Markt für Schweizer Rüstungshersteller wieder zugänglich. 2014 exportierte die Schweiz Waffen in Höhe von etwa vier Millionen CHF in die Türkei, die damit auf Rang 17 der wichtigsten Schweizer Rüstungsexportmärkte steht. Insgesamt beliefen sich die Schweizer Exporte in die Türkei im Jahr 2014 auf 1,975 Millionen CHF (Gold ausgenommen), wobei chemische und pharmazeutische Produkte einen Anteil am Gesamtwert von 44 Prozent ausmachten.<sup>11</sup>

Die Schweiz steht auf der Liste der wichtigsten Investoren in der Türkei an 14. Stelle.<sup>12</sup> 2013 beliefen sich die Schweizer Direktinvestitionen (DI) in der Türkei auf 2,709 Milliarden CHF. Dies allein stellt jedoch noch keinen bedeutenden Anteil an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen der Schweiz dar – die Türkei steht auf der Liste der Empfänger von Direktinvestitionen an 46. Stelle. Dennoch hat der Schweizer DI-Bestandteil seit 2003 um 140 Prozent zugelegt, was in erster Linie auf die Herstellung pharmazeutischer und chemischer Produkte zurückzuführen ist.<sup>13</sup> Darüber hinaus bieten sich Geschäftschancen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aus der Schweiz im Hinblick auf Infrastrukturprojekte, saubere Technologien, Umwelttechnik, Abfallwirtschaft und das Gesundheitswesen. Da viele dieser Projekte durch die Weltbank gefördert werden, darf sich die Schweiz an öffentlichen Ausschreibungen in der Türkei beteiligen.<sup>14</sup> Zudem könnte die Aufhebung der Sanktionen gegen den Iran den KMU aus der Schweiz, die über das Sprungbrett Türkei auf den iranischen Markt drängen, ungeahnte Möglichkeiten eröffnen.<sup>15</sup>

10 EDA, *Bilaterale Beziehungen Schweiz-Türkei*.

11 «Switzerland Ends Arms Embargo on Turkey»; Phillips, *Diplomatic History*, 27; Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), *Ausführen von Kriegsmaterial nach Endempfängerstaaten 2014*, 26.2.15; Schmid-Riemer, *Turquie*, 5–6.

12 Schmid-Riemer, *Turquie*, 7.

13 Ebd., 7.

14 Kuenzle, *Swiss Business Ready to Enter Turkey*.

15 Switzerland Global Enterprise, «Turkey: Economic Report/2014 (unclassified)», Ankara, Juli 2015, 7.

Es ist jedoch festzustellen, dass das türkische Wirtschaftswachstum nachlässt und die Wirtschaft gewisse Schwächen zeigt.<sup>16</sup> Die Türkei hat ein hohes Handelsbilanzdefizit, was das Land abhängig macht von Auslandskapital, insbesondere aus der Eurozone. Dies beruht auf der grossen Abhängigkeit von Energieimporten. 2013 verschlechterte sich zudem das Investitionsklima: Ein Korruptionsskandal, an dem vier Kabinettsmitglieder einschliesslich des Wirtschaftsministers beteiligt waren, führte zu politischer Instabilität. Zusätzlich wirkte sich der Kampf der Regierung gegen interne Opposition innerhalb der Staatsstrukturen und die anschliessenden Proteste negativ aus. Weiterhin verschlechtern könnte sich die Wirtschaftslage durch die instabile Situation an der Grenze zu Syrien nach dem Anschlag in Suruç am 20. Juli 2015, zu dem sich der IS bekannt hat, sowie durch die Spannungen im Irak, in Ägypten, Libyen und Tunesien sowie in Russland und der Ukraine.<sup>17</sup>

## 2. ALTERNATIVER ENERGIEKORRIDOR NACH EUROPA

Die geografische Lage der Türkei und ihre Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten machen das Land zu einem bedeutenden Akteur für die Energiesicherheit Europas. Auch für das 2008 lancierte EU-Vorhaben, einen südlichen Gaskorridor vom Kaspischen Meer und dem Nahen Osten nach Europa zu bauen, spielt die Türkei eine wichtige Rolle.<sup>18</sup> Der südliche Energiekorridor gewann an Bedeutung, als die Gasproduktion aus Norwegen, den Niederlanden und Grossbritannien zurückging. Verstärkt wurde die Problematik der Energiesicherheit durch den Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine, der zwischen 2006 und 2009 zu Unterbrechungen russischer Gaslieferungen nach Osteuropa führte.<sup>19</sup> Angesichts der instabilen Lage in Nordafrika und aufgrund der

16 2013 wuchs das BIP um 3,7 Prozent, im Jahr 2014 waren es 2,9 Prozent. Für 2015 wird ein Wachstum von 3 Prozent erwartet. Vgl. World Bank, *Turkey*.

17 Swiss Business Hub Turkey, *Turkey at a Glance*, 1.

18 Erkan Erdogan, «Turkey's Energy Strategy and its Role in the EU's Southern Gas Corridor», in: *Instituto Affari Internazionali Working Paper* 14, Nr. 1 (2014), 2; Ozan Serdaroglu, «After the Deal: The EU and Iran's Energy Promise», in: *Institute for Security and Development Policy Policy Brief* Nr. 177 (2015), 1; Schmid-Riemer, *Turquie*, 3.

19 Erdogan, *Turkey's Energy Strategy*, 6.



seit 2014 herrschenden Spannungen zwischen der EU und Russland sind erhöhte Gasimporte aus dem Kaspischen Becken derzeit umso wichtiger.

Für die Schweiz, die etwa 12 Prozent ihres gesamten Energiebedarfs durch Gaslieferungen deckt, spielt die Türkei eine entscheidende Rolle im Kampf um eine alternative Gasversorgung für Europa. Künftig muss die Schweiz ihren Energiemix umstellen, da der Ausstieg aus der Kernenergie, mit der momentan noch 39 Prozent des Strombedarfs erzeugt werden, bereits beschlossen ist. In Zukunft muss stärker auf Wasserkraft und erneuerbare Energien zurückgegriffen werden, aber auch eine verstärkte Nutzung fos-

**Für die Schweiz spielt die Türkei eine entscheidende Rolle im Kampf um eine alternative Gasversorgung für Europa.**

siler Brennstoffe lässt sich nicht vermeiden, wobei Erdgas zu bevorzugen ist. Hier spielt die Schweiz eine wichtige Rolle, damit das Erdgas

über die Türkei nach Europa fließen kann. 2009 unterzeichneten die Schweiz und die Türkei eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Energiesektor. Die Schweizer Firma Axpo hält die Mehrheitsbeteiligungen an der Trans-Adria-Pipeline (TAP), über die Erdgas vom aserbajdschanischen Gasfeld Schah Deniz über die Türkei nach Griechenland, von dort weiter nach Albanien und unter dem Adriatischen Meer nach Italien transportiert werden soll.<sup>20</sup>

Die TAP wird nach ihrer im Jahr 2019 geplanten Fertigstellung dazu beitragen, dass die Türkei ihrem wachsenden Energiebedarf gerecht werden kann. Das Land ist beim heimischen Energiebedarf stark von fossilen Brennstoffen abhängig und deckt 32,7 Prozent seines Bedarfs durch Erdgas, obwohl es über sehr geringe Erdgasvorkommen verfügt. Der Bau der TAP bietet Ankara eine alternative Gasversorgung zu angemessenen Preisen.<sup>21</sup> Die Kontrolle über die TAP wird die

20 «TAP Gas Pipeline Causes Controversy», in: *Swissinfo* (4.7.2013); Eidgenössisches Departement für Verkehr, Umwelt und Kommunikation (Uvek), *Bundesrat beschliesst im Rahmen der neuen Energiestrategie schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie*, 25.5.2011; Memorandum of Understanding on Bilateral Cooperation in the Energy Sector between the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications of the Swiss Confederation and the Ministry of Energy and Natural Resources of the Republic of Turkey, 5. November 2009; «Trans-Adriatic Pipeline to Carry Iranian Gas through Turkey», in: *Today's Zaman* (14.2.2008); Mombelli, *TAP Gas Pipeline Causes Controversy*.

21 Erdogdu, *Turkey's Energy Strategy*, 6, 8.

Türkei ausüben, dies erhöht die geostrategische Bedeutung des Landes, das nun erheblichen Druck auf die EU ausüben kann. Sollte es zudem gelingen, die im Juli 2015 mit dem Iran geschlossene Atomvereinbarung erfolgreich umzusetzen, würde dies die Hebelwirkung der Türkei zusätzlich verstärken. Nach der Aufhebung der Sanktionen ist sogar eine Beteiligung des Iran am TAP-Projekt denkbar. Damit könnten grössere Mengen Erdgas über die TAP nach Europa transportiert und somit die Abhängigkeit des Kontinents von Gaslieferungen aus Russland verringert werden.<sup>22</sup>

### 3. NORMALISIERUNG DER TÜRKISCH-ARMENISCHEN BEZIEHUNGEN

Die Guten Dienste der Schweiz waren entscheidend für ihre Annäherung an die Türkei im Jahr 2008. Seit 2007 trat die Schweiz als zentrale Vermittlerin in den Gesprächen zur Normalisierung der türkisch-armenischen Beziehungen auf, die zur Unterzeichnung der so genannten «Zürcher Protokolle» führten. Diese legten den Grundstein für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Armenien und der Türkei im Jahr 2009.

1991 hatte die Türkei zwar die Unabhängigkeit Armeniens anerkannt, doch der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die umstrittene Region Bergkarabach veranlasste die Türkei 1993 dazu, in Solidarität mit Aserbaidschan seine Grenze zu Armenien abzuriegeln. Daraufhin wurden die diplomatischen Beziehungen zwischen Armenien und der Türkei für die folgenden anderthalb Jahrzehnte auf Eis gelegt. Die Spannungen spitzten sich zu, als die armenische Diaspora versuchte, die internationale Anerkennung des Völkermordes von 1915 an den Armeniern im Osmanischen Reich zu erwirken. Ein Vorstoss, den die Türkei abzuwehren versuchte.<sup>23</sup>

2007 gelang es der Schweiz, als Vermittlerin bei der Vergangenheitsbewältigung aufzutreten und damit zur Normalisierung der türkisch-

22 «Trans Adriatic Pipeline Looking to Iran for Added Volumes of Gas», in: *Pipeline Technology Journal* (14.4.2015); Serdaroglu, *After the Deal*, 2.

23 Richard Giragosian, «Changing Armenia-Turkish Relations», in: *Fokus Südkaukasus* Nr. 1 (2009), 2–3.

armenischen Beziehungen beizutragen.<sup>24</sup> Für die Wiederaufnahme der Gespräche sprachen aus türkischer Sicht mehrere Gründe: Eine Normalisierung der Beziehungen mit Armenien würde sowohl auf das Wohlbefinden der EU stossen, mit der die Türkei soeben Beitrittsverhandlungen begonnen hatte, als auch auf die Zustimmung der USA, die als erster Staat Armenien offiziell anerkannt hatten.<sup>25</sup> Weitere begünstigende Faktoren waren das Bestreben der Türkei, eine Vorreiterrolle in der Region einzunehmen und die Beziehungen zu ihren Nachbarn neu zu gestalten. Zum einen, um die Energieversorgungsrouten vom Kaspischen Becken nach Europa zu sichern, zum anderen, um einen besseren Zugang zu den Märkten im Nahen Osten und Europa zu haben. Darüber hinaus erhoffte man sich von der Öffnung der Grenze mit Armenien auch Entwicklungschancen für die nahe der Grenze gelegenen kurdischen Regionen der Türkei.<sup>26</sup>

Die Schweiz galt in der Annäherungsfrage als die ideale neutrale Drittpartei. Sie hatte bereits 2007 ihre Guten Dienste für den Iran und die Gruppe der P5+1 (China, Frankreich, Russland, GB, USA und Deutschland) unter Beweis gestellt, als es nach 2005/2006 um die Wiederaufnahme der Atomgespräche ging. Auch im Krieg 2008 zwischen Russland und Georgien hatte die Schweiz erfolgreich vermittelt. Zudem hat die Schweiz 1996 im Rahmen der Bergier-Kommission, die die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg beleuchtete, genügend Erfahrungen mit der eigenen Vergangenheitsbewältigung gesammelt. Da die Schweiz keinerlei historische oder geografische Verbindungen zum Kaukasus hat und weder NATO- noch EU-Mitglied ist, gilt sie als ehrliche Vermittlerin. Oder, wie Michael Ambühl, damaliger Staatssekretär und Direktor der Politischen Direktion im Schweizer Aussenministerium,

24 Interview mit Prof. Michael Ambühl, ETH Zürich, 20.7.2015. Der ehemalige Staatssekretär für internationale Finanzfragen und Chefdiplomat im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) wirkte bei den Verhandlungen der Protokolle von 2009 als Vermittler.

25 Giragosian, *Changing Armenia-Turkish Relations*, 1; Fiona Hill / Kemal Kirişçi / Andrew Moffatt, «Armenia and Turkey: From Normalization to Reconciliation», in: *Turkish Policy Quarterly* 13, Nr. 4 (2015), 128–138.

26 Giragosian, *Changing Armenia-Turkish Relations*, 3–4.

der die Verhandlungen zwischen der Türkei und Armenien begleitete, sagte: «Die Schweiz war zu klein, um jemandem Schaden zuzufügen.»<sup>27</sup>

Im Sommer 2007 schlug der Schweizer Bundesrat vor, eine bilaterale Historikerkommission einzusetzen, um die gemeinsame Geschichte der Türkei und Armeniens wissenschaftlich zu untersuchen.<sup>28</sup> Am Rande der Generalversammlung der Vereinten Nationen kam es am 16. September 2007 zu Gesprächen zwischen den Aussenministern der Türkei und Armeniens über die Einsetzung der Schweiz als Vermittlerin. In der

### Die Schweiz galt in der Annäherungsfrage als die ideale neutrale Drittpartei.

über die Normalisierung der Beziehungen zu sprechen. Oskanian schlug vor, die Normalisierung zeitgleich mit den Massnahmen zur Aufarbeitung der Vergangenheit voranzutreiben. Ankara willigte ein, die Gespräche inhaltlich auszuweiten und über eine mögliche Grenzöffnung und gegenseitige Anerkennung der Grenzen zu sprechen, vorausgesetzt, Eriwan sei zur Einsetzung der Historikerkommission bereit.<sup>29</sup>

Zwischen Dezember 2007 und Januar 2008 stellte die Schweiz verschiedene Lösungsansätze vor, darunter auch Gespräche beider Seiten mit dem ETH-Professor Jean-François Bergier, dem Vorsitzenden der Bergier-Kommission.<sup>30</sup> Im Zuge dieser regelmässigen bilateralen Treffen zwischen Ambühl und seinen Amtskollegen erarbeiteten der armenische Vizepräsident Arman Kirakossian und der türkische Unterstaatssekretär Ertuğul Apakan eine *Roadmap*. Das erste trilaterale Treffen zwischen Ambühl, Apakan und Kirakossian fand am 21. Mai 2008 in Gerzensee in der Nähe von Bern statt.<sup>31</sup> Im Verlauf von vier Folgetreffen nahmen die Protokolle Gestalt an und die Grenzöffnung und Einsetzung der Expertenkommission konnten beschlossen werden.<sup>32</sup>

27 Interview mit M. Ambühl, 20.7.2015.

28 Phillips, *Diplomatic History*, 28.

29 Ebd.

30 Interview mit M. Ambühl, 20.7.2015; Phillips, *Diplomatic History*, 29.

31 Interview mit M. Ambühl, 20.7.2015.

32 Ebd.

Die Protokolle zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Armenien und der Türkei garantieren beiden Staaten die Achtung ihrer territorialen Integrität, die gegenseitige Anerkennung der bestehenden Grenzen sowie eine beidseitige Verpflichtung zur Grenzöffnung. Die Protokolle zur Entwicklung der bilateralen Beziehungen sehen die Schaffung eines überparteilichen wissenschaftlichen Gremiums vor, welches das gegenseitige Vertrauen wiederherstellen und untersuchen soll, ob es sich bei den Ereignissen von 1915 um einen Völkermord gehandelt hat.<sup>33</sup> Beide Protokolle wurden am 2. April 2009 in Eriwan und Ankara paraphiert und am 6. April 2009 in Zürich unterzeichnet.<sup>34</sup> Aufgrund des bis heute andauernden Konflikts um Bergkarabach wurden die Dokumente allerdings bis heute nicht ratifiziert.<sup>35</sup> Die erfolgreichen Gespräche und die Unterzeichnung der Protokolle verliehen dem Schweizer Ansatz zur Vergangenheitsbewältigung und den Guten Diensten jedoch grosse Glaubwürdigkeit.<sup>36</sup> Die Protokolle ermöglichten zudem einen engeren Kontakt zwischen Eriwan und Ankara und stellen für die Beziehungen beider Staaten einen Richtwert dar, wenngleich die Grenze zwischen Armenien und der Türkei weiterhin geschlossen bleibt und eine gemeinsame Geschichtsauffassung noch ausbleibt.<sup>37</sup>

#### 4. EIN PARTNER IN DER FRIEDENSFÖRDERUNG

Die guten Beziehungen zur Türkei kommen auch der Friedensförderung, einer Priorität der Schweizer Aussenpolitik, zugute. Während des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014 wurde die Vermittlungsarbeit im Rahmen der OSZE zu einem Kernanliegen der Schweiz erklärt. Als Beitrag zu diesem Vorhaben schufen die Schweiz und die Türkei zusammen mit Finnland im März 2014 eine Gruppe der Freunde der Mediation. Die

33 Protocol on the Establishment of Diplomatic Relations Between Republic of Armenia and Republic of Turkey and a Protocol on the Development of Relations Between the Republic of Armenia and the Republic of Turkey.

34 Interview mit M. Ambühl, 20.7.2015.

35 «Turkey Asks for Swiss Mediation in Armenia-Azerbaijan Conflict», in: *Today's Zaman* (12.11.2013).

36 Interview mit M. Ambühl, 20.7.2015.

37 Michael Ambühl, «The History of the Zurich Protocols», Vortrag an der New York University, 17.4.2015.

Gruppe der Freunde der Mediation wurde 2010 im Kontext der Vereinten Nationen von Finnland und der Türkei ins Leben gerufen, um die Mediationskultur auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu fördern.<sup>38</sup> Sie entwickelte sich für die Teilnehmerstaaten zu einem bedeutenden Dialogforum.<sup>39</sup> Die Türkei und die Schweiz haben ein gemeinsames Interesse daran, die Gruppe zu unterstützen und damit die Rolle der OSZE als Vermittlerin zu fördern.

Die geopolitische Lage der Türkei sowie ihre potenzielle Brückenfunktion sind weitere Faktoren, die das Land zu einem begehrten Partner im Bereich der Friedensförderung machen, insbesondere in der Allianz der Zivilisationen (AoC).<sup>40</sup> Seit ihrer Gründung unterstützt die Schweiz die AoC, die 2005 auf Initiative der Türkei und Spanien ins Leben gerufen und später von den Vereinten Nationen übernommen wurde, um das Verständnis und die Zusammenarbeit unter den Kulturen und Religionen zu fördern. Das Schweizer Aussenministerium teilt die Ansicht der AoC, dass politische Faktoren ausschlaggebend für die Spannungen zwischen der muslimischen und der westlichen Welt sind. Insofern war die Schweiz gerne bereit, anhand der Erfahrungen aus dem Aktivitätsbereich «Religion, Politik, Konflikt» des Aussenministeriums einen Beitrag zur AoC zu leisten. Im Rahmen eines Pilotprojekts, das auf grosse Akzeptanz der AoC-Mitglieder stiess, brachte die Schweiz verschiedene Akteure mit konträren Weltanschauungen zusammen. Auf diese Weise spielte die Schweiz im Kreis der AoC eine zentrale Rolle.<sup>41</sup>

Die Schweiz und die Türkei haben ferner ein gemeinsames Interesse an der globalen Bekämpfung des gewaltsamen Extremismus, dies gilt insbesondere in Bezug auf das Phänomen der *Foreign Fighters*, das seit 2014/15 verschärft zutage tritt. 2014 nahm die in Genf angesiedelte Schweizer Stiftung *Global Community Engagement and Resilience Fund*

38 United Nations Peacemaker, *Group of Friends of Mediation*, <http://peacemaker.un.org/friendsofmediation>.

39 Didier Burkhalter, «The OSCE in Ukraine: Inclusive Dialogue and Capability to Act», Rede anlässlich der hochrangigen Woche der 69. UNO-Generalversammlung, New York, 25.9.2014.

40 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2009*, 52.

41 EDA, *Fact Sheet: The Swiss Engagement in the United Nations Alliance of Civilizations*, August 2012; Türkisches Aussenministerium, *Republic of Turkey, The Alliance of Civilizations Initiative*, 24.7.2015.

(GCERF) ihre Arbeit auf. Der GCERF ist eine öffentlich-private Partnerschaft, die zivilgesellschaftliche Initiativen zur Terrorbekämpfung mithilfe des von der Türkei und den USA geleiteten *Global Counter-Terrorism Forum* (GCTF) unterstützt.<sup>42</sup> Die Schweiz hat entscheidend zur Entstehung des GCERF beigetragen. Sie lieferte Konzepte, war Gastgeberland für das vorläufige Sekretariat und entsandte den stellvertretenden Direktor des *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP), einer grösstenteils vom Schweizer Aussenministerium finanzierten Stiftung, für ein Jahr als Verwaltungsrat zum GCERF.<sup>43</sup> Die schweizerische Regierung stellte der Stiftung für die Periode 2015–19 fünf Millionen CHF zur Verfügung.<sup>44</sup> Durch ihre Unterstützung hat die Schweiz der türkisch-armenischen Annäherung zum Erfolg verholfen und gleichzeitig die eigene Rolle im Bereich Terrorismusbekämpfung gestärkt.

## 5. WAHRUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN

Wie wichtig die Türkei als Partner der multilateralen Diplomatie ist, zeigt sich auch im Wirtschafts- und Finanzbereich. Die guten Beziehungen zum G20-Mitglied sind von grosser Bedeutung für die Schweiz, die selbst nicht Mitglied im mächtigen Wirtschaftsforum G20 ist, dessen Auswirkungen auf die globale Wirtschafts- und Finanzpolitik jedoch deutlich spürt.<sup>45</sup> Das deutlichste Beispiel für diese Auswirkungen mag die 2009 von der OECD aufgestellte und von der G20 veröffentlichte «schwarze Liste» mit kooperationsunwilligen Steuergewässern, beziehungsweise Steueroasen, sein, auf der zum damaligen Zeitpunkt auch die Schweiz aufgeführt war.<sup>46</sup>

42 US-Aussenministerium, *Co-Chair's Fact Sheet: Creating a Global Fund for Community Engagement and Resilience*, 21.2.2014.

43 Geneva Centre for Security Policy (GCSP), *Annual Report 2014*.

44 «Breaking the Radicalisation Cycle,» in: *Swissinfo* (18.2.2015); EDA, «Das EDA unterstützt den Global Community Engagement and Resilience Fund (GCERF) mit einem Beitrag von 4 Mio. CHF», 9.9.2015.

45 Dominique Jordan, «Le G20 et la Suisse: un besoin réciproque de dialogue», in: *La Vie économique, Revue de politique économique* Nr. 10 (2011), 59.

46 Raymond Saner, «G20 and Switzerland: Participating through Indirect Means», in: *G20 Monitor* Nr. 7 (2014), 39.

Als Kleinstaat und Nicht-Mitglied der G20 hat die Schweiz stets versucht, ihre Wirtschafts- und Finanzinteressen durch gute Beziehungen zur Präsidentschaft der G20 zu wahren.<sup>47</sup> Der G20-Staat, der die Präsidentschaft innehat, darf eine begrenzte Anzahl an Gastländern einladen, einen Beitrag zur Arbeit der G20 zu leisten. So hat die

**Es wird spekuliert, dass der Fall Perinçek eine mögliche Einladung der Schweiz negativ beeinflusst hat**

Schweiz 2011, zur Zeit der Präsidentschaft Frankreichs, in Zürich eine Konferenz zum IWF-Reformprozess organisiert.<sup>48</sup> Auch 2013, im Rahmen der russischen G20-Präsidentschaft, zahlte sich

die Schweizer Strategie der aktiven Diplomatie aus. Damals war die Schweiz erstmals an der Vorbereitung des G20-Gipfels beteiligt und durfte am Treffen der Finanzminister in Moskau teilnehmen.<sup>49</sup> Damit verknüpft wurde die Hoffnung, das Jahr 2013 könne eine neue Ära in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der G20 einläuten.<sup>50</sup>

Nachdem die Schweiz 2014 jedoch wider Erwarten keine Einladung der australischen Präsidentschaft erhalten hatte, richteten sich die Hoffnungen des Landes auf die 2015 beginnende G20-Präsidentschaft der Türkei, mit der die Schweiz bereits seit 2012 im Finanzdialog steht. Die still gehegte Erwartung der Schweizer Diplomatie war, dass sich die Vermittlungsversuche zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Armenien und der Türkei bei der G20 auszahlen würden. Insbesondere im Finanzbereich zeigte die Schweiz grosses Interesse an der Arbeit der G20.<sup>51</sup> Hier wurde erhebliche Lobbyarbeit geleistet: Über einen Zeitraum von zwei Jahren fanden sechs Treffen zwischen den Schweizer und türkischen Aussenministern und den Staatssekretären statt.<sup>52</sup> Doch trotz dieser Bemühungen wird die Schweiz voraussichtlich keinen Beitrag zur

47 Ebd., 41.

48 Jordan, *Le G20 et la Suisse*, 57.

49 «La Suisse se félicite de son premier G20», in: *Swissinfo* (18.2.2013).

50 «Switzerland Prepares to Sit at G20 Head Table», in: *Swissinfo* (13.2.2013).

51 EDA, *Bilaterale Beziehungen Schweiz-Türkei*.

52 «La Suisse poursuit sa quête désespérée d'un strapontin au G20», in: *Le Temps* (17.9.2014).



Arbeit der G20 unter türkischer Präsidentschaft leisten.<sup>53</sup> Es wird spekuliert, dass der Fall Perinçek<sup>54</sup> eine mögliche Einladung der Schweiz negativ beeinflusst hat. Dies mag enttäuschen, die guten Beziehungen zum G20-Mitglied Türkei bleiben für die Schweizer Wirtschafts- und Finanzinteressen jedoch weiterhin von grosser Bedeutung.

## 6. SYRIEN/IRAK-KONFLIKT, FOREIGN FIGHTERS UND FLÜCHTLINGE

Seit dem Ausbruch des Syrienkonflikts 2011 hat die Schweiz humanitäre Hilfe in Höhe von 178 Millionen CHF für die Opfer zur Verfügung gestellt. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) musste ihr Büro in Damaskus 2012 schliessen, sodass fortan die meisten Schweizer Hilfsbemühungen nach Syrien über humanitäre Partnerorganisationen erfolgen musste.<sup>55</sup> Der Grossteil dieser Hilfe gelangt über die Türkei nach Syrien. Nach der Verabschiedung von UNO-Sicherheitsresolution 2165 (2014) gelangten 77 Prozent aller UNO-Hilfskonvoys nach Syrien über die türkische Grenze. Die Türkei ermöglicht aber nicht nur die Bereitstellung von humanitärer Hilfe, sondern mindert die humanitären Kosten, indem sie syrischem Flüchtlingen Zuflucht bietet. Ende August 2015 waren 1 938 999 syrische Flüchtlinge in der Türkei registriert, die sowohl die Ressourcen als auch den gesellschaftlichen Zusammenhang des Landes erheblich belasten.<sup>56</sup> Zur Unterstützung der Türkei hat die Schweiz seit 2011 5,3 Millionen CHF bereitgestellt.<sup>57</sup>

- 53 Die Türkei lud folgende Staaten an G20-Treffen im Jahr 2015 ein: Spanien, Aserbaidschan, Singapur, Malaysia (Asean-Vorsitz 2015), Simbabwe (Vorsitz der Afrikanischen Union 2015), und Senegal als Vertreter der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD). Vgl. G20, *Turkish G20 Presidency Priorities for 2015*; G20, *G20 Members*.
- 54 Der türkische Nationalist Doğu Perinçek war 2007 von einem Lausanner Strafgericht wegen Rassendiskriminierung verurteilt worden, weil er den Genozid an den Armeniern von 1915 in Lausanne als eine «internationale Lüge» bezeichnet hatte. 2013 wurde die Schweiz vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wegen Verletzung von Perinçeks Meinungsausserungsfreiheit gerügt. Die Schweiz konnte aber eine Neubeurteilung durch die Grosse Kammer des EGMR durchsetzen, die im Januar 2015 begann.
- 55 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), *Das Engagement der Schweiz für die Opfer der Syrien-Krise*, 8.9.2015. Auskunft eines Deza-Mitarbeiters, 2.9.2015.
- 56 UNHCR, *Syria Regional Refugee Response* (Stand: 25.8.2015).
- 57 EDA, *Schweiz unterstützt syrische Flüchtlinge in der Türkei*, 19.11.2012; EDA, *Bilaterale Beziehungen Schweiz-Türkei*; EDA, *Syria Crisis: Situation as of April 2015*; Auskunft eines Deza-Mitarbeiters, 2.9.2015.

Aufgrund ihrer Landesgrenzen mit Syrien und dem Irak ist die Türkei darüber hinaus zu einem Transitland für *Foreign Fighters* geworden, die zu den Konfliktherden in Syrien und Irak reisen. Aus der Schweiz ist nur eine geringe Anzahl an Menschen bekannt, die nach Syrien oder in den Irak unterwegs sind – 57 Personen waren es im September 2015. Gemessen an früheren Konflikten ist die Zahl jedoch gestiegen.<sup>58</sup> Es ist anzunehmen, dass viele über die Türkei nach Syrien oder in den Irak gelangen. Einige der Kämpfer, die den Konfliktgebieten den Rücken kehren, könnten in die Schweiz zurückkehren und dort die innere Sicherheit gefährden. Der Informationsaustausch mit der Türkei über ein- und ausreisende Kämpfer ist deshalb von grosser Bedeutung. In Zusammenarbeit mit Interpol und in bilateraler Kooperation mit anderen Staaten hat die Türkei Einreiseverbotslisten erarbeitet. Ferner hat die Türkei Risikoanalysegruppen gebildet, um potenzielle Dschihadisten an den Grenzen der Türkei zu identifizieren.<sup>59</sup>

Daneben ist die Türkei zu einer allgemeinen Transitstation für Flüchtlinge geworden, die irregulär nach Europa reisen möchten. Eine der Haupttreiserouten irregulärer Migration in die EU ist die Route über den östlichen Mittelmeerraum, die auf dem Seeweg von der Türkei nach Zypern oder auf dem Landweg von der Türkei nach Griechenland oder ins südliche Bulgarien führt. Die Türkei ist damit zu einem Transitknoten für Flüchtlinge aus Afrika, dem Nahen und Mittleren Osten und Asien geworden. Die Schweiz ist einerseits an der Verwaltung der EU-Aussengrenzen durch Assoziierungsabkommen zu den Abkommen von Schengen/Dublin beteiligt, die seit 2005 in Kraft sind. Zum anderen ist sie selbst zum Zielland für irreguläre Einwanderer geworden.<sup>60</sup>

Dank eines 2012 unterzeichneten Protokolls über die polizeiliche Zusammenarbeit tauschen die Schweiz und die Türkei regelmässig Informationen zu *Foreign Fighters* und zur irregulären Einwanderung aus. Das Protokoll bildet die Grundlage für gemeinsame Treffen zu den The-

58 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), *Dschihadreisende*, September 2015; Daniel Glaus / Lorenzo Vidino, «Swiss Foreign Fighters Active in Syria», in: *CTC Sentinel* 7, Nr. 7 (2014), 8–10.

59 Haldun Yalçinkaya, «International Cooperation against Foreign Terrorist Fighters: The Experience of Turkey», in: *ORSAM Review of Regional Affairs* Nr. 22 (2015), 7–8.

60 Alexandre Lusenti / Lisa Watanabe, «Irreguläre Einwanderung als Herausforderung für Europa», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 162 (2014), 2–3.

men Terrorismus, Migration und organisiertes Verbrechen. Seit 2012 wurden mehrere Treffen abgehalten, die letzte Zusammenkunft fand im April 2015 statt.<sup>61</sup>

## 7. MENSCHENRECHTE UND GOOD GOVERNANCE

Als die Schweiz ihre Annäherung an die Türkei im Jahr 2005 forcierte, war die regierende AKP seit drei Jahren an der Macht. Sie schien ein viel versprechendes Beispiel für eine islamische Partei zu sein, die die Prinzipien der Säkularität und der Demokratie achtete.<sup>62</sup> Im Hinblick auf die Erteilung des EU-Kandidatenstatus hatte die Regierung 2005 zudem innerstaatliche Reformen auf den Weg gebracht, die zur Verbesserung der Menschenrechtssituation führten. Die Entscheidung des Bundesrates, 2005 das 1991 verhängte Waffenembargo gegen die Türkei aufzuheben, widerspiegelte teilweise diese positiven Entwicklungen.<sup>63</sup> In der Folge nahmen die Menschenrechte einen weniger prominenten Platz in den Gesprächen ein, wenngleich Menschenrechte und *Good Governance* bei den hochrangigen Konsultationen beider Länder auf der Agenda blieben.<sup>64</sup> 2013 beteiligte sich die Schweiz an den Initiativen der Europäischen Kommission zur Justizreform in der Türkei.<sup>65</sup>

In den vergangenen Jahren mehren sich jedoch die Anzeichen für eine zunehmende Intoleranz der AKP gegenüber der politischen Opposition, öffentlichen Demonstrationen und Kritik durch die Medien. Internationale Menschenrechtsvereinbarungen werden nicht umgesetzt, wenn sie im Widerspruch zur nationalen Gesetzgebung stehen. Inzwischen wird deshalb in Frage gestellt, ob der EU-Beitrittsprozess tatsächlich als Motor für innerstaatliche Reformen fungiert. In den vergangenen zwei Jahren traten die Rückschläge in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie in Form von Protesten gegen die Regierung und durch einen Korruptionsskandal zutage. In den Skandal, der auf einem Machtkampf

61 Interview mit einem türkischen Regierungsbeamten, 7.5.2015.

62 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2009*, 51.

63 Phillips, *Diplomatic History*, 27; «Turkey, Switzerland Seek Recovery in Ties», in: *Hurriyet* (29.3.2005).

64 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2009*, 52.

65 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2013 an die Bundesversammlung*, 15.1.2014.

zwischen der AKP und der gegnerischen Gülen-Bewegung beruht, waren Mitglieder der AKP-Regierung verwickelt.<sup>66</sup> Vor dem Hintergrund der Parlamentswahlen im Juni 2015 und dem Syrien/Irak-Konflikt verschlechterten sich die Aussichten auf bessere Rechte für die kurdische Minderheit im Land ebenso wie die Aussichten auf Frieden zwischen der PKK und der türkischen Regierung. Nach dem im Juli verübten Anschlag des IS in Suruç und dem anschliessenden Scheitern des Waffenstillstands zwischen der PKK und der Regierung schürte die AKP die nationalistische Stimmung und versuchte, Wähler zurückzugewinnen, die sie bei den Parlamentswahlen im Juni 2015 verloren hatte.

Angesichts der Rückschritte bei Demokratie und Menschenrechten ist die Forderung berechtigt, dass die Schweiz diese Prinzipien in der Türkei aktiver fördern sollte. Die Parlamentswahlen im Juni 2015 deuteten zunächst auf einen Kurswechsel zugunsten einer politischen Zentralisierung und potenziellen innerstaatlichen Reformen hin. Die anstehenden Wahlen im November könnten diese Hoffnung jedoch zunichtemachen, sollte die AKP ihre Mehrheit zurückgewinnen. Das Wiederaufflammen des Konflikts zwischen der PKK und der Regierung wirkt sich negativ auf die allgemeine Menschenrechtssituation und die Minderheitenrechte der Kurden aus. Es ist deshalb anzuraten, dass die Schweiz den Themen Menschenrechte und *Good Governance* in der Türkei bei den hochrangigen Konsultationen künftig wieder oberste Priorität einräumt.<sup>67</sup>

## 8. IM SCHATTEN DER KURDEN- UND ARMENIENFRAGE

Die türkischstämmige Bevölkerung in der Schweiz ist um ein Vielfaches grösser als die Zahl der Schweizer, die in der Türkei leben. Etwa 70 000 Türken haben ihren Wohnsitz in der Schweiz. Zählt man die Menschen mit doppelter Staatsbürgerschaften hinzu, verdoppelt sich die Zahl nahezu. Im Gegensatz dazu leben nur 3 762 Schweizer Staats-

66 Human Rights Watch, *Turkey's Human Rights Rollback: Recommendations for Reform*, September 2014; William Chislett, *The EU's Progress Report on Turkey: No End in Sight*, 12.10.2012.

67 Interview mit Dr. Can Büyükbay, Assistenzprofessor an der Türkisch-Deutschen Universität (TDU), Köln, 7.7.2015.

angehörige in der Türkei.<sup>68</sup> Die türkische Diaspora spielt eine wichtige Rolle in den bilateralen Beziehungen beider Länder, allerdings sorgt sie eher für Spannungen als für Zusammenhalt.

Die Verbände von Türken armenischer Abstammung setzen sich verstärkt für eine Anerkennung des Völkermords durch die Schweiz ein, was für Spannungen zwischen Bern und Ankara sorgt. Der Fall Perinçek ist ein weiterer Stachel in den schweizerisch-türkischen Beziehungen. Nachdem Perinçek vom Schweizer Bundesgericht 2007 wegen Rassendiskriminierung verurteilt und seine dagegen eingelegte Beschwerde 2008 abgelehnt worden war, brachte Perinçek seinen Fall vor den Europäischen Gerichtshof für

Menschenrechte (EGMR) und forderte sein Recht auf freie Meinungsäusserung.

### **Der Fall Perinçek ist ein weiterer Stachel in den schweizerisch-türkischen Beziehungen.**

Im Dezember 2013 ent-

schied der EGMR zugunsten von Perinçek.<sup>69</sup> Die Schweiz legte gegen den Entscheid des EGMR Berufung ein mit dem Argument, man habe mit der Verurteilung den sozialen Frieden wahren, nicht aber die Ereignisse von 1915 definieren wollen.<sup>70</sup> Damit wirft die Armenienfrage weiterhin einen Schatten auf die bilateralen Beziehungen.

Für Unmut innerhalb der türkischen Regierung sorgt aber auch das Verhältnis der Schweiz zur PKK. Das 2008 von der Schweiz ergriffene Massnahmenpaket, mit dem die Aktivitäten der PKK und PKK-naher Organisationen eingeschränkt wurden, trug zwar zum Abbau der Spannungen bei.<sup>71</sup> Im November 2008 verhängte die Schweiz im Zuge der kurdischen Feierlichkeiten zum 30-jährigen Bestehen der PKK ein Geldsammelverbot gegen die Partei und verschärfte die Bedingungen für Demonstrationen. Die Massnahmen wurden vor dem Hintergrund einer Anschlagsserie der PKK und ihr nahestehender Vereinigungen verhängt. Aus Rache für die angeblich schlechte Behandlung des inhaf-

68 Schmid-Riemer, *Turquie*, 1.

69 «Amal Clooney's Latest Case: Why Turkey Won't Talk About the Armenian Genocide», in: *The Telegraph* (28.1.2015); Taha Akyol, «The Perinçek Case Should Be Studied in Law Schools», in: *Hurriyet* (27.2.2015).

70 «Swiss Case in Perinçek Appeal Rests on Protecting Public Peace», in: *Swissinfo* (28.1.2015).

71 «La Suisse et la Turquie gomme les tensions», in: *RTS Info* (28.6.2010).

tierten Kurdenführers Abdullah Öcalan und das militärische Eingreifen der Türkei gegen die Kurden im Nordirak richteten sich die Anschläge gegen die türkische Bevölkerung in der Schweiz.<sup>72</sup> Wenngleich diese Massnahmen kein PKK-Verbot in der Schweiz bedeuteten, überzeugten sie Ankara vom härteren Kurs der Schweiz gegen die PKK.<sup>73</sup> Der Schweizer Umgang mit der PKK könnte nach dem kürzlich angekündigten Ende des Waffenstillstands zwischen PKK und türkischer Regierung jedoch erneut zu einer Streitfrage in den bilateralen Beziehungen werden.

### SCHLUSSBEMERKUNGEN: DIE ZUKUNFT DER PARTNERSCHAFT

War der Schweizer Weg der Annäherung an die Türkei zunächst voller Hindernisse, gelang es jedoch in den Jahren 2008 bis 2013, die Beziehungen zu vertiefen und zu intensivieren. Dabei wurde die Dimension der Zusammenarbeit schrittweise ausgedehnt und bildet nun die Grundlage für eine noch engere Kooperation im Rahmen der kürzlich besiegelten strategischen Partnerschaft. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Schweizer Aussenpolitik den strategischen Partnerschaften mit den Schwellenländern und nicht-europäischen Mächten in den Jahren 2017–2020 einen weniger hohen Stellenwert einräumen und vielmehr die Beziehungen zur EU und die Friedensförderung in den Mittelpunkt rücken wird.<sup>74</sup> Der Schwerpunkt, die Beziehungen mit den europäischen Nachbarn und mit der EU zu fördern, hat für die Schweiz weiterhin oberste Priorität. Nur so kann sich die Schweiz innerhalb der EU Gehör verschaffen und ihre Positionen in multilateralen Foren wie der G7 und der G20 vertreten. Dabei darf die Schweiz ihre guten Beziehungen zu Schwellenländern wie der Türkei jedoch keineswegs vernachlässigen. Auch diese Beziehungen tragen dazu bei, dass die Schweizer Anliegen und Fähigkeiten im multilateralen Kontext wahrgenommen und gehört werden.

72 Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement (EJPD), *Aktivitäten der PKK in der Schweiz – Bundesrat beschliesst Massnahmen*, 5.11.2008.

73 US-Aussenministerium, *Country Reports on Terrorism 2008 – Switzerland*, 30.4.2009.

74 Didier Burkhalter, *Eröffnungsansprache anlässlich der Botschafter- und Aussennetzkonferenz 2015*, «Eine bürgernahe, dialogbasierte und innovative Aussenpolitik, zum Wohl der Schweiz, Europas und einer friedlicheren Welt», Bern, 17.8.2015.

Die Schweiz sollte ihre Zusammenarbeit mit der Türkei demnach weiter vertiefen. Obwohl das türkische Wirtschaftswachstum nachlässt, bestehen noch immer zahlreiche Handels- und Investitionsmöglichkeiten für Schweizer Unternehmen in den Bereichen Infrastruktur und umweltfreundliche Technologien. Darüber hinaus könnte die Brückenfunktion der Türkei zu den Märkten in Zentralasien und Nahost eine neue Bedeutung erlangen, sollten die Sanktionen gegen den Iran aufgehoben werden. Angesichts des Schweizer Ausstiegs aus der Kernenergie und der neuen Rolle der Türkei als Garant für Erdgaslieferungen nach Europa bietet auch der Energiesektor zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten für beide Seiten. Auch der finanzpolitische Dialog zwischen der Schweiz und der Türkei sollte vor dem Hintergrund der türkischen G20-Mitgliedschaft erneut intensiviert werden. Ferner sind die Bemühungen um ein positives gesellschaftliches Miteinander zu verstärken, da die Armenienfrage die bilateralen Beziehungen auch in Zukunft schwächen wird und mit erneuten Spannungen in der Kurdenfrage zu rechnen ist. Vor dem Hintergrund der innerstaatlichen Krise und dem Erliegen des Friedensprozesses in der Türkei sollte die Schweiz darauf achten, dass die Menschenrechte und demokratischen Grundprinzipien in den hochrangigen Konsultationen nicht in Vergessenheit geraten.

*Übersetzung aus dem Englischen: Imke Trainer*





# BESTÄNDIGER AUFSTIEG: PRIVATE SICHERHEITSUNTERNEHMEN IN DER SCHWEIZ

Von Matthias Bieri

*Private Sicherheitsunternehmen haben in den letzten zwei Jahrzehnten in der Schweiz stark an Bedeutung gewonnen. Dafür verantwortlich ist einerseits eine wachsende private Nachfrage, andererseits die vermehrte Delegation von polizeilichen Aufgaben von staatlicher Seite. Befürworter dieser Praxis argumentieren mit den finanziellen Vorteilen sowie mit einem Zuwachs an Flexibilität für den Staat. Es stellt sich aber die Frage, welche Aufgaben der Staat überhaupt an Private übertragen darf, ohne seinen Anspruch auf das Gewaltmonopol in Frage zu stellen. Für Diskussionen sorgt auch das vorerst gescheiterte Projekt zur Schaffung schweizweiter Zulassungsbedingungen. Nicht zuletzt verdient die Rolle privater Sicherheitsunternehmen in Krisensituationen stärkere Beachtung.*

## EINLEITUNG

Private Sicherheitsunternehmen<sup>1</sup> in der Schweiz boomen, ihre Auftragsbücher füllen sich von Jahr zu Jahr mehr. Betrug der Umsatz der Branche 2002 noch rund 450 Millionen CHF, lag er 2013 bereits bei rund 1 Milliarde CHF. 2015 waren 20 500 Personen bei einem privaten Sicherheitsdienst angestellt, die Hälfte davon als Vollzeitbeschäftigte.<sup>2</sup> Das Wachstum der Branche ist vor allem zurückzuführen auf immer mehr Aufträge im privaten und halböffentlichen Raum, also an priva-

- 1 Gemäss Bund lassen sich «alle nichtstaatlichen Anbieter von Dienstleistungen im Sicherheitsbereich» als private Sicherheitsunternehmen bezeichnen. Der vorliegende Beitrag fokussiert sich auf Unternehmen, die vor allem «klassische Schutz-, Bewachungs- und Überwachungsaufgaben für Personen und Liegenschaften» übernehmen. Militärische Sicherheitsdienstleister, die insbesondere in Konfliktgebieten zum Einsatz kommen, werden nicht behandelt. Siehe dazu: Bundesrat, *Bericht in Erfüllung des Postulats Malama* 10.3045, «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» (3.3.2010), BBl 2012, 4459–4600, hier 4540.
- 2 Beat Grossrieder, «Privatpolizisten: Marktanteile dingfest machen», in: *Beobachter* Nr. 7 (2002); Confederation of European Security Services (CoESS), «CoESS Facts and Figures 2013», in: *The New Security Company. Fifth White Paper* (23.4.2015); Bundesamt für Statistik, *Statistik der Unternehmensstruktur STATENT* (Daten für 2015).

ten, aber von der Öffentlichkeit genutzten Orten wie etwa Einkaufszentren oder Sportstadien.<sup>3</sup> Hinter der allgemein gestiegenen Nachfrage nach privaten Sicherheitsunternehmen stehen vor allem gesellschaftliche und wirtschaftliche Gründe: So sorgen etwa der gestiegene Wohlstand, die fortschreitende Urbanisierung, aber auch der Trend zur Auslagerung von Sicherungsaufgaben in Unternehmen für einen Mehrbedarf an Sicherheitsleistungen.

Für einen Teil des Aufschwungs sorgen aber auch vermehrte Einsätze im öffentlichen Raum, etwa in Innenstädten, Parks oder an Seeufern.<sup>4</sup> Hier ist traditionell die Polizei für die Sicherheit zuständig. Auch für die Auslagerungen im öffentlichen Raum spielen gesellschaftliche und wirtschaftliche Gründe eine Rolle. Entscheidend sind jedoch finanzielle Überlegungen auf staatlicher Seite und die chronische Unterbesetzung der Schweizer Polizei. Diese «Polizeilücke» ist verantwortlich dafür, dass der Bestand der Polizei nicht ausreicht, um alle ihr anvertrauten Aufgaben zu erfüllen.<sup>5</sup> Einige dieser Aufgaben werden darum an private Dienste ausgelagert. Private Sicherheitsdienste übernehmen im öffentlichen Raum fast ausschliesslich präventive Rollen, mehrheitlich in Form von Patrouillen. Dies mittlerweile in einem die Wahrnehmung der Bevölkerung prägenden Mass. *Securitas*, in der Schweiz von vielen Leuten synonym für private Sicherheitsdienste verwendet, wird von 61 Prozent an erster Stelle als sicherheitsgenerierende Organisation genannt (siehe Abb. 1).

Private Sicherheitsleute verfügen grundsätzlich nicht über mehr Befugnisse als jeder andere Bürger. Im privaten und halböffentlichen Raum sind das Hausrecht und die Jedermannsrechte die wichtigsten Quellen für ihre Kompetenzen. Im öffentlichen Raum sind die Rechte der Bürger zur Gefahrenabwehr stark beschränkt, hier trägt der Staat die Verantwortung für die Sicherheit. Dazu gehört, dass hoheitliche Rechte dem Staat und damit der Polizei vorbehalten sind und nur in Ausnahmefäl-

3 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4540.

4 Das Bundesamt für Statistik gewichtet in seinem Produzentenpreisindex für Wach- und Sicherheitsdienste die Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum mit 8%, die Bewachung von privaten Arealen hingegen mit 61%. Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, *Produzentenpreisindex Wach- und Sicherheitsdienste*, 1.2009–1.2014.

5 Markus Mohler, «Ungenügende Polizeibestände», in: *Sicherheit & Recht* Nr. 2 (2013), 62–80.

**Abb. 1: Nennungen von sicherheitsgenerierenden Organisationen**

Offene Frage, mehrere Antworten möglich, geordnet nach Anzahl Nennungen.

Organisation	Anzahl Nennungen	%
Securitas	751	61
Polizei	439	35
Armee, Militär	199	16
Protectas	112	9
Feuerwehr	82	7
Staat (Bund, Kanton, Gemeinde, Gerichte, ...)	61	5
Andere	560	45
Weiss nicht / keine Angaben	239	19
Total	2443	197

Quelle: ETH Zürich, Studie Sicherheit 2015, S.88.

len an Private übertragen werden können. Hoheitlich handelt der Staat gegenüber dem Bürger, wenn er ihm ein Handeln, Unterlassen oder ein Dulden vorschreibt und er ihn dazu zwingen kann. In der Öffentlichkeit Recht durchsetzen können Private somit grundsätzlich nicht. Diese Einschränkung schafft in der Praxis Probleme bei der Übertragung von staatlichen Sicherheitsaufgaben. Die Frage, in welchen Fällen staatliche Aufgaben im öffentlichen Raum an Private übertragen werden dürfen, wurde zwar von Rechtslehre und Politik ausführlich behandelt. Es gibt aber weiterhin Unklarheiten bei der Umsetzung der Vorgaben. Das Thema nimmt darum auch in diesem Beitrag eine zentrale Rolle ein.<sup>6</sup>

Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden in den letzten 15 Jahren in mehreren Punkten geklärt. Das Konkordat über Private Sicherheitsunternehmen (KÜPS), welches in den Kantonen einheitliche Standards und Zulassungsbestimmungen schaffen will, wird 2017 in Kraft treten.<sup>7</sup> Bereits jetzt ist jedoch klar, dass ihm einige Kantone vorerst nicht beitreten werden und damit eine rechtliche Lücke bestehen bleibt.

6 Walter Kälin / Andreas Lienhard / Judith Wyttenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, (Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag 2007); Andreas Zünd / Christoph Errass, «Privatisierung von Polizeiaufgaben», in: *Sicherheit & Recht* Nr. 3 (2012), 162–184, hier 168f.

7 Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), *Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen*, 12.11.2010.

Private Sicherheitsdienstleister werden auch für die Schweizer Sicherheitspolitik auf Bundesstufe immer relevanter. Dies vor dem Hintergrund, dass die Innere Sicherheit in den letzten Jahren beständig an Bedeutung gewonnen hat, wie nicht zuletzt der Sicherheitspolitische Bericht 2010 zeigte.<sup>8</sup> Während Akteure auf Bundesstufe wie das Grenzwachtkorps oder die Armee vermehrt Aufgaben im Innern übernehmen, gewinnen auch die Privaten durch ihr Wachstum an Bedeutung für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit. Mehrmals haben private Sicherheitsdienste in Krisensituationen die staatlichen Stellen unterstützt, unter anderem bei Hochwasserkatastrophen. Die Koordination der Unterstützung ist jedoch bislang wenig institutionalisiert. Man vertraut im Falle unerwartet auftretender Ausnahmesituationen oftmals auf Ad-hoc-Koordination mit den privaten Diensten. Gerade mit Blick auf die wachsenden personellen Kapazitäten der Dienste scheint eine Auseinandersetzung mit dem Thema angebracht. Gespannt darf man diesbezüglich auch darauf sein, wie der Sicherheitspolitische Bericht 2016 die wachsende Rolle privater Dienste einordnet.

Ein kurzer Blick über die Grenze zeigt, dass die Entwicklung in der Schweiz keineswegs einzigartig ist. In ganz Europa wächst die Branche seit geraumer Zeit. Europaweit beschäftigten private Sicherheitsunternehmen 2013 rund 2,2 Millionen Angestellte und setzten rund 35 Milliarden Euro um. In Deutschland hat sich die Zahl der Unternehmen und des Umsatzes der Branche von 1990 bis heute fast verfünffacht. Besonders zahlreich sind private Sicherheitsdienste in Osteuropa und Grossbritannien vertreten. In Ungarn und Lettland etwa gibt es dreimal mehr private Sicherheitsleute als Polizisten.<sup>9</sup>

In der Folge soll zuerst die Entwicklung der privaten Sicherheitsunternehmen in der Schweiz und deren Hintergründe veranschaulicht werden. Anschliessend wird auf rechtliche Spannungsfelder eingegangen. Hierbei sollen die Delegation von Aufgaben im öffentlichen Raum und das KÜPS, das Auswirkungen für Sicherheitsdienstleistungen im privaten, wie auch öffentlichen Raum hat, im Zentrum stehen. Zum

8 Bundesrat, *Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 23.6.2010.

9 CoESS, «The New Security Company in Germany – Challenges facing the private security industry», in: *The New Security Company, Fifth White Paper* (23.4.2015); CoESS, *CoESS Facts and Figures 2013*.

Schluss wird schliesslich die wachsende sicherheitspolitische Bedeutung der privaten Sicherheitsunternehmen aufgezeigt, gefolgt von einem kurzen Ausblick.

## 1. PRIVATE SICHERHEITSUNTERNEHMEN IN DER SCHWEIZ

Private Sicherheitsdienste sind keine neue Erscheinung in der Schweiz. Aufgrund der langen Geschichte scheint es darum sinnvoll, die historische Entwicklung der Branche kurz aufzuzeigen. Von besonderem Interesse sind die Gründe für die wachsende Beliebtheit der Sicherheitsdienste. Auf diese soll im zweiten Teil dieses Kapitels eingegangen werden.

### 1.1 ENTWICKLUNG DER BRANCHE IN DER SCHWEIZ

Private Sicherheitsunternehmen gibt es in der Schweiz seit über hundert Jahren. Das erste Unternehmen in der Schweiz wurde 1905 gegründet, 1907 kam es zur Gründung der heute noch marktbestimmenden Securitas AG.<sup>10</sup> Die Unternehmen etablierten sich im Bewachungsgewerbe rasch als Alternative zu betriebseigenen Nachtwächtern. Die privaten Sicherheitsdienste sollten ergänzend zur Polizei im privaten, meist firmenbezogenen Rahmen für Sicherheit sorgen. Die Securitas war lange Zeit die einzige überregionale Organisation, daneben gab es aber zahlreiche lokale und regionale Anbieter. Schon früh nahm auch der Staat private Dienste in Anspruch, so etwa zur Sicherung der Landesausstellung 1914 in Bern. Während der beiden Weltkriege gab es aufgrund erhöhter Diebstahlsgefahr jeweils einen grossen Bedarf an privaten Sicherheitsdienstleistungen. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg blühte das Gewerbe, der Wohlstand verstärkte das Bedürfnis nach Schutz und Bewachung. Zwischen 1940 und 1956 verdreifachte die Securitas ihren Umsatz.<sup>11</sup>

10 Gottfried Hoby, *Die rechtliche Stellung der privaten Polizei in der Schweiz*, Diss. Universität Fribourg (St. Gallen: Buchdruckerei Ostschweiz, 1940), 12f.

11 Paul O. Althaus, *50 Jahre Erfahrung: Securitas, Schweizerische Bewachungs-Gesellschaft, 1907–1957* (Zürich: Securitas, 1957), 10–20.

Es folgten Jahre des gemächlichen Wachstums. Einen massiven Wandel brachten die 1990er-Jahre.<sup>12</sup> Die Zahl der Anbieter und Angestellten ist seit diesen Jahren kontinuierlich gestiegen. Gab es in der Schweiz 1995 noch 310 Unternehmen, waren es 2005 schon 464 und 2015 schliesslich 818.<sup>13</sup> In den 1990er-Jahren kam es auch zu einigen

## Hauptberufliche Sicherheitsleute machen heute rund 50 Prozent des Personals aus.

institutionellen Neuerungen. Der Bedeutungsgewinn des privaten Sicherheitsgewerbes führte 1996 zur Gründung des Verbandes Schweizer Sicherheitsunternehmen (VSSU), welcher seither die Interessen eines Grossteils (heute 90 Prozent) des Gewerbes vertritt. Auch stellten sich bald rechtliche Fragen, insbesondere hinsichtlich der Zulassung von Unternehmen. 1999 trat zu diesem Zweck in der Westschweiz ein Konkordat in Kraft, welches unter anderem Zulassungskriterien für private Sicherheitsdienstleister etablierte.<sup>14</sup> Um für anspruchsvolle Aufgaben eine gewisse Qualität garantieren zu können, wurde 2000 die Einführung eidgenössischer Berufsprüfungen zum «Fachmann/frau Sicherheit und Bewachung» und 2003 zum «Fachmann/frau für Personen- und Objektschutz» vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) genehmigt und im darauffolgenden Jahr erstmals durchgeführt. Fachausweise werden vor allem von hauptberuflichen Sicherheitsleuten erlangt, die heute rund 50 Prozent des Personals ausmachen. Sie sind aber keine Voraussetzung für die Ausübung des Berufs. Eine formelle Ausbildung im Sicherheitsbereich gibt es bis anhin nicht. Die Vorbereitung für den Fachausweis findet jeweils in den Unternehmen oder spezialisierten Unternehmen statt.<sup>15</sup>

12 Siehe dazu etwa für den Kanton Zürich: Chris Young, «Securitas für alle», in: *soz:mag* Nr. 10 (2006), 37–41.

13 Bundesamt für Statistik, *Betriebszählung* (1995, 2005); Bundesamt für Statistik, *Statistik der Unternehmensstruktur STATENT* (Daten für 2015).

14 Lateinische Konferenz der Justiz- und Polizei-Direktoren (LKJPD), *Konkordat über die Sicherheitsunternehmen*, 18.10.1996.

15 Interview mit Wolfram Manner, Managing Director des Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU), Zollikofen, 24.8.2015; *Reglement über die Berufsprüfung für Fachmann/Fachfrau für Sicherheit und Bewachung mit eidg. Fachausweis (FSB) und Fachmann/Fachfrau für Personen- und Objektschutz mit eidg. Fachausweis (FPO)*, Änderung vom 26.2.2014.

2004 wurde zudem ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) eingeführt. Er wurde vom Bund für Unternehmen für allgemeinverbindlich erklärt und gilt heute für Unternehmen mit mindestens zehn Mitarbeitenden. Der GAV gibt vor, dass Mitarbeiter über einen einwandfreien Leumund und geordnete finanzielle Verhältnisse verfügen müssen. Er schreibt ferner Mindestlöhne sowie auch eine Basisausbildung von mindestens 20 Stunden durch den Betrieb vor. Er sorgt also für gewisse Mindeststandards bei der Beschäftigung von Personal. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass 2013 675 der 795 Betriebe weniger als zehn Vollzeitstellen anboten. Die meisten von ihnen unterstehen nicht dem GAV.<sup>16</sup>

Ebenfalls 2004 schlossen Bund und Kantone das gemeinsame Projekt «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» ab, welches Aufgaben und Rechte der Akteure klären sollte. Bestätigt wurde, dass die Gewährleistung der Inneren Sicherheit Aufgabe des Staates ist und der Privatisierung der Inneren Sicherheit darum enge Grenzen zu setzen sind. Auch wurde festgehalten, dass hinsichtlich privater Sicherheitsdienste Regulierungsbedarf besteht.<sup>17</sup> 2010 befasste sich der Bund erneut ausführlich mit der Inneren Sicherheit und ging dabei nochmals auf die Rolle der Privaten und die rechtlichen Grenzen für diese ein.<sup>18</sup>

Das Wachstum in der Branche geht derweil ungemindert weiter. Die Zahl der Angestellten und Unternehmen nimmt jährlich um vier bis fünf Prozent zu. Momentan und wohl auch in naher Zukunft ist eine der grössten Herausforderungen, genügend qualifizierte Mitarbeiter zu finden.<sup>19</sup>

16 *Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für den Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen abgeschlossen zwischen dem Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU), Bern, und der Gewerkschaft Unia, Bern, 9.9.2013 (in Kraft seit 1.7.2014).*

17 *USIS. Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II: Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen, 12.9.2001; USIS. Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III: Detailstudie, 21.9.2002.*

18 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama.

19 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

## 1.2 GRÜNDE FÜR DEN AUFSTIEG PRIVATER SICHERHEITSDIENSTE

Die Gründe dafür, dass die Dienste privater Sicherheitsunternehmen in der Schweiz heute häufiger nachgefragt werden, sind vielfältig. Die Anforderungen im Umgang mit Sicherheit sind in den letzten Jahren generell gestiegen. Gesellschaftliche Entwicklungen spielen dabei eine wichtige Rolle. So steigert der wachsende Wohlstand in der Schweiz die Nachfrage nach Sicherheitsdiensten, da mehr Bürger ihren Besitz gut geschützt wissen wollen. Auch ein allgemeines Schwinden von Zivilcourage und sozialer Kontrolle wurde als Grund ausgemacht, welcher das Bedürfnis nach Sicherheitspräsenz steigerte.<sup>20</sup> Ferner hat sich die Zahl der Grossanlässe vervielfacht. Solche Veranstaltungen müssen heute zudem stärker gesichert werden als früher.<sup>21</sup> Auch die zunehmende Urbanisierung wird gerne als Grund für erhöhte Sicherheitsbedürfnisse gesehen, ebenso wie die Tatsache, dass immer mehr halböffentliche Räume entstanden sind. Hier werden Privaten häufig präventive Aufgaben mit aus dem Hausrecht abgeleiteten Kompetenzen übertragen. Die Polizei tritt hier meist nur noch in Erscheinung, wenn ein Ereignis ihre Präsenz erfordert. Als Beispiel für diese Aufgabenteilung können etwa Einkaufszentren dienen.<sup>22</sup>

Aber auch wirtschaftliche Gründe stehen hinter der wachsenden Rolle der privaten Dienste. Das Spektrum an Auftraggebern hat sich erweitert: Unternehmen haben Sicherheitsaufgaben an professionelle Unternehmen ausgelagert oder erst in den vergangenen Jahren eingeführt.<sup>23</sup> Auch Patrouillen in Wohnquartieren zur Verhinderung von Einbrüchen scheinen sich heute für private Auftraggeber zu lohnen.<sup>24</sup>

Diese Entwicklungen sind auch auf ein gestiegenes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung zurückzuführen, wenngleich dieses teils nicht

20 Thomas Feltes, «Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten», in: Hans-Jürgen Lange / H. Peter Ohly / Jo Reichertz (Hrsg.), *Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Fakten, Theorien und Folgen* (Wiesbaden: VS, 2009), 105–113, hier 110.

21 Michael Guery, «Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen», in: *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 142, Nr. 4 (2006), 273–302, hier 275–276.

22 Feltes, Akteure der Inneren Sicherheit, 109–110; Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4540.

23 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

24 «Private patrouillieren im Solothurner Schwarzbubenland», in: *SRF Schweiz aktuell* (28.3.2014).



mit dem objektiv betrachteten Sicherungsbedarf übereinstimmt. Es wird eine stärkere Präsenz von Sicherheitskräften erwartet. Dabei kann auch auf die internationalen Auswirkungen des 11. September 2001 verwiesen werden. In Folge dieses sicherheitspolitischen Wendepunkts wurden zahlreiche neue Sicherheitsaufgaben geschaffen. Dies ist etwa im internationalen Flugverkehr zu sehen: Wesentlich mehr Personal wird heutzutage bei der Kontrolle von Personen und Gepäck eingesetzt, wovon ein Grossteil von privaten Sicherheitsdiensten gestellt wird.<sup>25</sup>

## 2. RECHTLICHE ASPEKTE

Mit dem Aufstieg des privaten Sicherheitsgewerbes ist die Frage nach seiner Regulierung wichtiger geworden. Juristische Betrachtungen haben bisher die Literatur zum Thema geprägt. Zwei Fragen stehen dabei im Zentrum: Welche Aufgaben stehen Privaten zu, beziehungsweise welche Aufgaben darf der Staat auf welche Weise auslagern? Welche Voraussetzungen muss ein Dienstleister erfüllen, um in der Branche tätig sein zu dürfen?

Bereits 1940 untersuchte eine Dissertation die rechtliche Stellung der «privaten Polizei» gegenüber der «öffentlichen Polizei» und forderte dringlich eine Bewilligungspflicht. Weiter wurde festgestellt, dass private Unternehmen und die Polizei sich grundsätzlich «an der Haustüre», am Übergang zum öffentlichen Raum, treffen. Die Frage, wo im halböffentlichen Raum die Grenze zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht verläuft, stellt sich noch heute. Festzulegen, welche Aufgaben nur die Polizei übernehmen darf, ist dabei nicht immer einfach.<sup>26</sup>

Hinsichtlich der Auslagerung von Polizeiaufgaben gibt es einige Punkte zu beachten. Da es sich bei diesen Aufgaben um Kernaufgaben des Staates handelt, können diese nicht gänzlich privatisiert werden. Der Staat behält stets die Gewährleistungsverantwortung, bleibt also zuständig für die Aufgabe und muss deren Erledigung beaufsichtigen. Die Privaten übernehmen den Vollzug der Aufgabe. Man spricht dabei

25 Interview mit W. Manner, 24.8.2015; «Wie der Terror das Fliegen veränderte», in: *Die Zeit* (9.9.2011).

26 Hoby, Rechtliche Stellung, 1–9, 22–25, 40; Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4540.

von einer funktionalen Privatisierung.<sup>27</sup> Die Wahrnehmung der Kontrollpflicht kann schwierig sein, wie sich vor kurzer Zeit am Beispiel eines Sicherheitsdienstes im Bahnbereich zeigte. Lange Zeit unbemerkt patrouillierten vorbestrafte Ausländer in Zügen und Bahnhöfen, nachdem die von der SBB beauftragte Firma diese Aufgabe an ein Subunternehmen delegiert hatte.<sup>28</sup>

Der Übertragung hoheitlicher Aufgaben sind verschiedene verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Gemäss Bundesverfassung müssen sich Auslagerungen auf ein Gesetz stützen, im Interesse der Öffentlichkeit liegen und verhältnismässig sein. Letzten Endes ist entscheidend, ob Private ausgelagerte Aufgaben in jeglicher Hinsicht mit der gleichen Qualität wie staatliche Stellen erfüllen können. Sobald dies im Einzelfall nicht der Fall ist, sollten andere Lösungen gesucht werden.<sup>29</sup> Grundsätzlich soll man sich am Prinzip orientieren, dass ein Ausführer umso qualifizierter und besser kontrolliert sein muss, wenn die Grundrechte durch die übertragene Aufgabe stark betroffen sind, die Eingriffsintensität der Aufgabe hoch ist, mit einer Eskalation der Situation zu rechnen ist oder der Auftragserfüllende einen grossen Ermessensspielraum besitzt. Je qualifizierter der Ausführer sein muss, desto weniger ist es möglich, die Aufgabe auszulagern.<sup>30</sup> In der Praxis bedeutet dies: Während bei Parkbussen wenig Ermessensspielraum vorhanden ist, ob ein Eingreifen nötig ist und wie es ausfallen soll, werden bei der Wegweisung von einzelnen Personen von einem öffentlichen Platz wesentlich höhere Anforderungen an die Entscheidungsfindung gestellt. Bei ersterem sprechen deswegen wenige Gründe gegen eine Auslagerung. Im zweiten Fall ist eine solche nur unter grossen Vorkehrungen und eventuell gar nicht möglich.<sup>31</sup> Wird privates Personal hingegen bei seinen Aufgaben eng von staatlichem Personal kontrolliert, liegt jeweils keine Aufgabenauslagerung vor. Die Frage der Zulässigkeit stellt sich in diesem Fall nicht.<sup>32</sup>

27 Zünd/Errass, Privatisierung von Polizeiaufgaben, 163–166.

28 «Dubiose Sicherheitsleute: Die SBB räumen Fehler ein», in: *Berner Zeitung* (21.1.2015).

29 Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 63; Zünd/Errass, Privatisierung, 175f.

30 Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 93.

31 Ebd., 8.

32 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4542.

## 2.1 ENTWICKLUNG DER ÜBERTRAGUNG VON KOMPETENZEN

Die Übertragung von Kompetenzen im öffentlichen Raum hat eine längere Geschichte, als man zunächst vermuten würde. Schon Anfang der 1940er-Jahre waren der Securitas in rund 25 Schweizer Gemeinden gemeindepolizeiliche Kompetenzen übertragen worden. Dies, weil der steigende Bedarf an Polizisten nicht gedeckt werden konnte. Die Aufgaben beinhalteten unter anderem die Durchsetzung der nächtlichen Polizeistunde oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Auch das Festnehmen von Straftätern und das Tragen von Waffen waren vorgesehen. Dies sorgte bereits damals für rechtlichen Klärungsbedarf.<sup>33</sup> Später waren private Sicherheitsleute auch in anderer Form im öffentlichen Raum präsent: Spätestens in den 1980er-Jahren wurden stellenweise Doppelpatrouillen, also Patrouillen mit zwei Polizisten und zwei privaten Sicherheitsleuten, eingeführt.<sup>34</sup>

Aufsehen erregten Kompetenzübertragungen jedoch erst ab Mitte der 1990er-Jahre, als die Schweiz erneut funktionale Auslagerungen erlebte. Im Zuge einer europaweiten Privatisierungswelle übernahmen Private verschiedenste Aufgaben im öffentlichen Bereich. Zu den ersten ausgelagerten Aufgaben im polizeilichen Bereich gehörte die Kontrolle der blauen Zone, inklusive der Verteilung von Parkbussen, so etwa in Bern und Baselland. Dies war insofern bemerkenswert, als das Verteilen von Bussen ein hoheitlicher Akt ist. Da der Kontrolleur in seinen Entscheidungen aber wenig Spielraum hat, er keinen Zwang anwenden muss und eine Eskalation der Situation unwahrscheinlich ist, war diese Auslagerung aus rechtlicher Sicht vertretbar.<sup>35</sup> Andere Bereiche folgten: Seit 2001 werden schweizweit beim interkantonalen Häftlingstransport Gefangene durch private Sicherheitsleute bewacht, Auftraggeber ist hierbei die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -Direktoren (KKJPD). Diese Praxis ist in der Rechtslehre umstritten.<sup>36</sup>

**Die Gemeinden kamen zum Schluss, dass Private die Aufgaben günstig und flexibel erfüllen können.**

33 Hoby, Rechtliche Stellung, 8f.; Althaus, Securitas, 19, 72–76, 129.

34 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

35 Zünd/Errass, Privatisierung, 172 und 183.

36 KKJPD und ARGE, *Rahmenvertrag betreffend Interkantonale Häftlingstransporte in der*

Auch im Bahnbereich sind Sicherheitsaufgaben seit 2001 teilweise ausgelagert. Seit Erlass des Bahnpolizeigesetzes 2010 sind die Kompetenzen und Aufgaben von Transportpolizei und Sicherheitsdiensten in Zügen und Bahnhöfen gesetzlich geregelt. Die mit Schusswaffen ausgerüstete Transportpolizei bildet ein eigenes Polizeikorps und rekrutiert sich aus Personen mit abgeschlossener Polizeiausbildung. In den Bahnhöfen sorgen jedoch auch unbewaffnete private Sicherheitsleute für Sicherheit. Auch sie haben die Befugnis, Personen anzuhalten, zu kontrollieren und wegzuweisen. Dies ist spätestens seit einem Bundesgerichtsurteil 2012 bezüglich politischer Werbung in Bahnhöfen problematisch. Denn das Urteil impliziert, dass Bahnhöfe öffentliche, nicht halböffentliche Räume sind. Die privaten Sicherheitsleute verfügen somit in diesem Fall über hoheitliche Kompetenzen im öffentlichen Raum.<sup>37</sup>

Bereits seit 1997 darf der Bund Private mit dem Schutz seiner Gebäude sowie von Personen beauftragen.<sup>38</sup> 2007 trat zudem eine Verordnung des Bundes in Kraft, welche die Mindestanforderungen für private Dienste definierte, damit sie vom Bund mit der Übernahme von Sicherheitsaufgaben beauftragt werden dürfen.<sup>39</sup> Ebenfalls 2007 befasste sich die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) mit der Frage, welche Sicherheitsaufgaben unter welchen Bedingungen ausgelagert werden dürfen und verabschiedete auf Antrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten Empfehlungen an die Kantone.<sup>40</sup>

In jüngerer Zeit kam es auf Gemeindeebene vermehrt zur Auslagerung von ortspolizeilichen Aufgaben. Die Auslagerungen in den Gemeinden erfolgten meist aus ähnlichen Beweggründen. Im Zuge von Sparbemühungen liessen sich Kantone ordnungspolizeiliche Leistungen der Kantonspolizei von den Gemeinden kostendeckend vergüten oder

*Schweiz*, 14.4.2000; Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 99–101 und 120.

37 Zünd/Errass, Privatisierung, 180–181; *Bundesgerichtsurteil 2C\_415/2011*, Urteil vom 3.7.2012; SBB, «SBB-Bahnhofsareale gelten als öffentlicher Raum: Bundesgericht schafft Rechtssicherheit bei politischer Werbung in Bahnhöfen», 13.7.2012.

38 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, 21.3.1997.

39 Bundesrat, *Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES)*, 31.10.2007, 5225–5230; Zünd/Errass, Privatisierung, 169.

40 «Delegation von Sicherheitsaufgaben an Private», Empfehlungen der KKPKS zuhanden der KKJPD, genehmigt am 16.11.2007.

sie sehen sich ausser Stande, die von den Gemeinden gewünschte Präsenz von Kantonspolizisten zu gewährleisten. Die Gemeinden tragen in mehreren Kantonen die Verantwortung für die öffentliche Ordnung, während die kriminalpolizeilichen Kompetenzen beim Kanton liegen. Um ihr Sicherheitsbedürfnis zu decken, kamen die Gemeinden in Folge einer Marktsondierung zum Schluss, dass Private die Aufgaben günstig und flexibel erfüllen können.<sup>41</sup>

Das jüngste Beispiel für den geschilderten Prozess bietet der Kanton Baselland. Hier wurde Anfang 2015 das Polizeigesetz geändert, so dass nun die Gemeinden allein für die Wahrung der öffentlichen Ordnung zuständig sind. Sie müssen nun Leistungen der Kantonspolizei einkaufen und die vollen Kosten übernehmen. Zudem besteht für den Kanton kein Vertragszwang, er kann Leistungen der Polizei nur zur Verfügung stellen, wenn genügend Ressourcen vorhanden sind. Für die Gemeinden wurden so Alternativen zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung attraktiv. Einige haben Gemeindepolizisten eingestellt, die über einen eidgenössischen Fachausweis verfügen. Andere haben aber auch Private angeheuert und ihnen weitgehende Kompetenzen inklusive der Ordnungsbussenkompetenz übertragen. Hauptargument war dabei, dass das private Angebot das preiswerteste, aber auch das umfangreichere war.<sup>42</sup>

## 2.2 GRÜNDE FÜR DIE AUSLAGERUNG VON POLIZEILICHEN AUFGABEN

Die Auslagerung polizeilicher Aufgaben an Private ist hauptsächlich auf finanzielle Beweggründe zurückzuführen. Die Beauftragung von Privaten verspricht Einsparnisse, verglichen mit der Anstellung von ausgebildeten Polizisten. Gemeinden und Städte sind in der Branche denn auch als besonders preissensibel bekannt.<sup>43</sup> Auch die Flexibilität privater Anbieter ist oftmals ein wichtiges Argument für ihre Anstellung. In Touristenorten ist es etwa möglich, diese nur für die Saisonzeiten zu engagieren. Bei staatlich Angestellten ist eine saisonale Anstellung wesentlich schwieriger.

41 «Sicherheitsdienste verdrängen Polizisten», in: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) (16.4.2015).

42 *Polizeigesetz Kanton Basel Landschaft*, Änderung vom 16. Januar 2014, §3–4a.

43 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

Für die Auslagerung von polizeilichen Aufgaben spielt auch die chronische Überlastung der Polizeikorps eine wichtige Rolle. Seit den 1960er-Jahren ist die Polizei in der Schweiz anhaltend unterbesetzt. 2013 wurde für die Schweiz das Fehlen von 2000 Polizisten festgestellt.<sup>44</sup> Verantwortlich dafür ist nicht bloss die Tatsache, dass die Zahl der Polizeikräfte nicht im selben Masse wuchs wie die Bevölkerung. Auch das Anwachsen des administrativen Arbeitsaufwands und das Hinzukommen neuer Aufgaben spielt dabei eine Rolle. Wegweisungen von öffentlichen Plätzen kamen etwa erst Mitte der 1990er-Jahre in den Aufgabekatalog der Polizei.<sup>45</sup> Die Überlastung der Polizeikorps wurde aber auch auf anderen Wegen angegangen. In den 1990er-Jahren wurden aus Spargründen vermehrt Zivilangestellte in der Polizeiverwaltung angestellt, was das Gesetz explizit erlaubt. Auch die Kooperation mit anderen Polizeikorps wurde vielerorts intensiviert, um Einsatzspitzen bei besonderen Anlässen besser abdecken zu können.<sup>46</sup>

Der Gesetzgeber trug ebenfalls seinen Teil zum Aufstieg privater Sicherheitsdienste bei. Reformen im Sicherheitsbereich trieben die Entwicklung voran. Dazu gehört die in gewissen Kantonen vorgenommene Übertragung der Verantwortung für die öffentliche Sicherheit vom Kanton auf die Gemeinden. Aber auch die Einführung der eidgenössischen Berufsprüfung für Polizisten 2003 trug zur Auslagerung bei. Gemeindepolizisten verfügen nun über eine gleichwertige Ausbildung wie Kantonspolizisten, übernehmen aber weniger weitreichende Aufgaben. Der Druck im finanziellen Bereich sorgte so auch hier für Anreize zur Auslagerung. Verstärkend hinzu kommt der Trend zur Zentralisierung der Polizeistrukturen, welcher auch eine Reduktion der polizeilichen Präsenz in den Gemeinden mit sich brachte. In die daraus entstehende Lücke sprangen schliesslich die Privaten. Schliesslich kann auch die Poli-

44 Reto Patrick Müller, *Innere Sicherheit der Schweiz: Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848*, Diss. Universität Basel (Einsiedeln: Thesis Verlag, 2009), 500; «Der Präsident der Justiz- und Polizeidirektoren zum Sicherheitsverbund: Interview mit Hans-Jürg Käser», in: *Allgemeine Schweizer Militärzeitschrift* 179, Nr. 6 (2013), 4f.

45 Mohler, Ungenügende Polizeibestände, 64; Daniel Moeckli / Raphael Keller, «Wegweisungen und Rayonverbote: Ein Überblick», in: *Sicherheit & Recht* 3 (2012), 231–245.

46 «Kooperation mit anderen Korps», in: NZZ (13.11.1998).

zei durchaus einen Vorteil darin sehen, unattraktive Aufgaben wie etwa das Verkehrsbussenwesen auszulagern.<sup>47</sup>

### 2.3 PROBLEME BEI DER ÜBERTRAGUNG VON POLIZEIAUFGABEN

Bei der Auslagerung von polizeilichen Aufgaben kommt es oft zu Widersprüchen zwischen dem gesetzten Recht und dessen Umsetzung in der Praxis. Allgemein ist man sich einig, dass das staatliche Gewaltmonopol gewahrt werden muss. Darüber, ab wann dieses in Frage gestellt ist, herrscht jedoch Uneinigkeit. Patrouillendienste im öffentlichen Raum finden oftmals mit dem Auftrag des Beobachtens und Meldens von besonderen Ereignissen an die Polizei statt, da die Übertragung der gesamten Gemeindepolizei an Private gemäss Rechtslehre nicht zulässig ist. Die Gewährleistungspflicht des Staats wäre dann nicht mehr gegeben. Die ausschliessliche Beschränkung auf die Überwachung ist jedoch unrealistisch. Die Patrouillen würden in kritischen Situationen sehr wohl eingreifen. Sie können sich dabei auf die Jedermannsrechte, die jedem Bürger Notwehr- und Notwehrhilferechte zusprechen, beziehen. Diese sind aber eigentlich nur für Ausnahmesituationen gedacht. Private im Einsatz suchen diese Situationen aber explizit, um eingreifen zu können. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzes.<sup>48</sup>

Daneben agieren die Dienste teilweise in rechtlichen Grauzonen. Die Bundesverfassung schreibt vor, dass die Übertragung von Aufgaben an private Sicherheitsunternehmen eine gesetzliche Grundlage benötigt. In gewissen Gemeinden haben Private nun per Gesetz das Recht erhalten, nach der Identität von Personen zu fragen und Straffolgen anzuandrohen. Diese könnten sie aber nicht selber durchsetzen, sie können lediglich mit der Benachrichtigung der Polizei drohen. Die Wirkung tritt meist trotzdem ein: Die Aufgeforderten fügen sich, oft in Unkenntnis ihrer Rechte und der Rechte der Sicherheitsleute. Die Tatsache, dass dies Uniformierte im Auftrag der Behörden tun und dabei bewusst darauf vertrauen, dass der Betroffene sich in Unkenntnis seiner Rechte fügt, ist problematisch. Dem Bürger ist die Kompetenzabgrenzung zwischen Po-

47 Interview mit Max Hofmann, Generalsekretär des Verbandes der Schweizerischen Polizeibeamten (VSPB), Luzern, 14.7.2015; Guery, Privatisierung der Sicherheit, 277.

48 Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 113–115.

izei und Privaten normalerweise nicht klar. Die Verwechslungsgefahr ist gross.<sup>49</sup> Die Verantwortung für diese Situation ist dabei weniger bei den Sicherheitsdiensten zu suchen, sondern vielmehr bei der gestalten- den Politik, welche sie unter diesen Bedingungen beschäftigt.

Auch in gewissen Kantonen sind gesetzliche Grundlagen geschaffen worden, um Grauzonen zu klären. Dies schafft aber neue Spannungsfelder. Im neuen Polizeigesetz Basellands heisst es zwar, dass lediglich nicht-hoheitliche polizeiliche Aufgaben übertragen werden dürfen. Im Gemeindegesetz wird hingegen Privaten etwa das Betreten von Privatgrundstücken oder das Verlangen der Identität störender Personen inklusive Androhung von Straffolgen zugesprochen. Das Bestrafungsmonopol des Staats, Wegweisungen und Personenkontrollen im öffentlichen Raum sind aber eigentlich nicht auslagerungsfähig.<sup>50</sup> Andernorts wird durch Vereidigung, etwa durch den Regierungsrat, Gemeindepatrouillen das Recht verliehen, Personenkontrollen durchzuführen, Bussen wegen Littering oder Missachten von Nachtfahrverboten zu verhängen oder Wegweisungen von öffentlichen Plätzen vorzunehmen. Auch diese Praxis ist rechtlich umstritten, wie ein Blick in andere Kantone zeigt. In Schwyz etwa wurden Ausweiskontrollen und das Festhalten von Personen bis zum Eintreffen der Polizei bei nicht schwer wiegenden Delikten explizit als nicht auslagerungsfähig deklariert.<sup>51</sup>

Probleme zeigen sich auch in anderen Bereichen. Das staatliche Interesse bei Auslagerungen liegt darin, die Qualität der Aufgabenerledigung zu erhalten, aber weniger dafür auszugeben. Der Qualitätserhalt wird jedoch bestritten. Nicht weil die Privaten ihre Arbeit schlecht verrichten würden, sondern weil sie aufgrund der rechtlichen Beschränkungen nicht den gleichen Schutz gewährleisten können wie die Polizei.<sup>52</sup> Die Frage ist zudem, ob private Präsenz überhaupt ein ähnliches

49 Lehmann, *Polizei*kompass, 21; Kälin/Lienhard/Wytenbach, *Auslagerung*, 114.

50 *Polizeigesetz Basel-Landschaft*, §51a–§52 und §44; *Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden* (Gemeindegesetz), 28.5.1970 (Aktuelle Version vom 1.7.2015); Kälin/Lienhard/Wytenbach, «Zwischen Sicherheit und Grundrechtsschutz. Delegation der Polizeiarbeit an private Sicherheitsfirmen», in: *NZZ* (18.12.2007).

51 Kälin/Lienhard/Wytenbach, *Auslagerung*, 94f; Verband Thurgauer Gemeinden, *Direkt: Kommunikation unter Thurgauer Gemeinden* Nr. 65 (2010); Regierungsrat des Kantons Schwyz, Beschluss Nr. 1233/2012, «Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung: Mehr Handlungsspielraum für private Sicherheitsdienste», 18.12.2012.

52 Zünd/Errass, *Privatisierung von Polizeiaufgaben*, 175.



**Abb. 2: Nennungen von Aufgabenbereichen der Polizei**

Offene Frage, mehrere Antworten möglich, geordnet nach Anzahl Nennungen.

<b>Aufgabenbereiche</b>	<b>Anzahl Nennungen</b>	<b>%</b>
Öffentliche Sicherheit/Präsenz	379	31
Personenkontrolle/Hauskontrolle	273	22
Personen in Gewahrsam nehmen	250	20
Verbrechensaufklärung/Überwachung	248	20
Strassenverkehrskontrolle	237	19
Eingreifen/Konfliktlösung	161	13
Bussen/Bestrafung	152	12
Durchsetzung Gesetze	120	10
Personen- und Objektschutz	117	9
Gebrauch von Waffen/Gewaltanwendung/Selbstverteidigung	114	9
Sicherheitsvorkehrungen allgemein / während Anlässen	80	7
Andere Aufgaben	461	38
Weiss nicht / keine Antwort	228	18
Total	2820	228

Quelle: ETH Zürich, Studie Sicherheit 2015, S.90.

Sicherheitsgefühl erzeugt wie polizeiliche Präsenz. So ist die Polizei die Institution im Schweizer Sicherheitsbereich, der in der Bevölkerung am meisten vertraut wird. Das Vertrauen gegenüber privaten Diensten ist hingegen erheblich kleiner. Die Gründe dafür können sehr verschieden sein. Es könnte aber ein Trugschluss sein, dass private Präsenz die gleiche Wirkung hat wie Polizeipräsenz.<sup>53</sup> Ein Problem ist die Auslagerung von Patrouillen und präventiver Präsenz auch, weil die Bevölkerung genau diese Tätigkeiten als Hauptaufgabe der Polizei sieht (siehe Abb. 2).

Angegriffen wird zuletzt auch das finanzielle Argument für Auslagerungen. Die Tatsache, dass Private Dienstleistungen günstiger offerieren können, hängt letzten Endes auch damit zusammen, dass sie weniger Geld für Ausbildung und Löhne aufbringen müssen. Die Qualität des Personals kann unter diesen Umständen nicht die gleiche sein. Während dies bei vielen Aufgaben kein Problem darstellt, kann dies in gewissen Fällen durchaus Probleme bereiten. Die staatliche Seite muss ferner kontrollieren, ob die privaten Auftragnehmer ihr Mandat einhalten, was weiterhin Ressourcen bindet. Zudem muss die Polizei auch zur Intervention bereit sein, falls die Privaten aufgrund ihrer beschränkten

53 Tibor Szvirczev Tresch et al., *Sicherheit 2015* (Zürich: ETH Zürich, 2015), 93f.

Rechte eine Situation nicht selbstständig lösen können.<sup>54</sup> Ein Problem wird auch darin gesehen, dass die privaten Unternehmen gewinnorientiert agieren und ihr Handeln darum nicht gleich gerichtet ist wie das der Polizei, welche sich am öffentlichen Interesse ausrichtet. Eine Gefahr übermässiger Privatisierung ist des Weiteren, dass es zu einer Ungleichbehandlung durch Sicherheitsverantwortliche kommt. Auslagerungen sind darum auch mit Blick auf die Grundversorgung und die Pflicht des Staates, allen Menschen gleiche Sicherheit bieten zu können, zu sehen.<sup>55</sup>

Nicht zuletzt muss darauf hingewiesen werden, dass die Auslagerung von Aufgaben nicht den einzigen gangbaren Weg zur Bewältigung des polizeilichen Ressourcenmangels darstellt. In einigen Kantonen wurden innerhalb der Polizeikorps Assistenzfunktionen geschaffen, die meist mit einer Sicherheitsassistentenausbildung ausgeübt werden können und teils bewaffneten Dienst vorsehen. Sie übernehmen etwa die Bewirtschaftung von Parkfeldern oder Aufgaben im Präventionsbereich. Die staatliche Kontrolle bleibt dabei ohne Abstriche erhalten. Polizeiliche Kreise wünschen sich die Förderung solcher Modelle.<sup>56</sup> Auch die Einführung eines freiwilligen Polizeidienstes, analog zum freiwilligen Feuerwehrdienst, könnte ein gangbares Modell sein. Dadurch könnte auch dem heute viele Debatten dominierenden Kostenargument entgegen gesprochen werden. In anderen europäischen Ländern wie den Niederlanden oder Deutschland funktioniert dieses Konzept.<sup>57</sup>

## 2.4 DAS RINGEN UM EIN INTERKANTONALES KONKORDAT

Da sich die privaten Dienste zu einem wichtigen Bestandteil der Sicherheitsarchitektur entwickelt hatten, wuchs das Interesse an Qualitätssicherung im Bereich der privaten Sicherheitsdienste Anfang der 2000er-Jahre.<sup>58</sup> Bislang bestehen in mehreren Kantonen keine Beschränkungen

54 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015.

55 Guery, Privatisierung der Sicherheit, 276; Kälin/Lienhard/Wytenbach, Auslagerung, 27 sowie 82–83.

56 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015.

57 Mohler, Ungenügende Polizeibestände, 79f.

58 USIS, Teil II, 12.9.2001, 47.

dafür, wer als Sicherheitsperson in Erscheinung treten oder ein Sicherheitsunternehmen führen darf. Die Idee zur Schaffung von schweizweit einheitlichen Bewilligungsvorgaben sowie Standards für privates Sicherheitspersonal und -unternehmen mündeten schliesslich in das interkantonale Konkordat über Private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS). Die Beschränkung auf die Regelung des Einsatzes im öffentlichen und halböffentlichen Bereich wurde in der Vernehmlassung fallengelassen. Somit werden auch Tätigkeiten im privaten Rahmen, die einen Grossteil der Einsätze privater Sicherheitsfirmen ausmachen, dem Konkordat unterstehen. Die Kantone der Romandie führten wie bereits erwähnt schon 1999 ein Konkordat ein, welches eine Bewilligungspflicht für private Unternehmen schuf und Mindeststandards setzte. Dem Konkordat gehören sechs Kantone an.<sup>59</sup> Ursprünglich wurde diskutiert, das Westschweizer Konkordat als Vorlage zu verwenden, schliesslich weicht das KÜPS aber in wesentlichen Punkten von ihm ab. So erfolgt die Erteilung von Bewilligung beim KÜPS direkt an das Sicherheitspersonal, in der Westschweiz muss das Unternehmen die Bewilligungen für die Anstellung von Personal einholen. Auch ist im KÜPS die Übertragung der meisten administrativen Aufgaben an eine Branchenorganisation, gemeint ist damit der VSSU, vorgesehen. Da die Versuche, das neue KÜPS und das bereits bestehende Konkordat der Westschweiz zu vereinen, scheiterten, ist keine schweizweite Standardisierung möglich. Es wird somit in der Schweiz fortan zwei Konkordate zu privaten Sicherheitsfirmen geben.<sup>60</sup>

Das KÜPS wird 2017 in Kraft treten. Bis Ende September 2015 sind ihm zehn Kantone beigetreten, weitere Kantone sind ihm zwar nicht beigetreten, haben aber Elemente aus ihm in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen. Das KÜPS führt eine Bewilligungspflicht für Sicherheitsangestellte, das Führen und den Betrieb von Sicherheitsunternehmen sowie den Einsatz von Hunden ein. Zudem führt es Pflichten für die Bewilligungsinhaber ein, so etwa eine Aus- und Weiterbildungspflicht. Auch Ausrüstung und Erscheinung der Sicherheitsleute werden standardisiert und einer Kontrolle unterworfen. Fortan werden auch für

59 LKJPD, Konkordat, 18.10.1996.

60 LKJPD, *Erläuternder Bericht zum Entwurf der Vereinbarung zur Revision des Konkordats über die Sicherheitsunternehmen vom 18.10.1996*, 5.10.2012.

Angestellte kleiner Firmen, die nicht den Bestimmungen des GAV unterstehen, Anstellungsbedingungen geschaffen. Für eine Tätigkeit als Sicherheitsangestellter, aber auch den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens legt das Konkordat fest, dass neu eine theoretische Grundausbildung und eine dazugehörige Prüfung absolviert werden müssen. Ausbildung und Prüfung können dabei von der Konkordatskommission an den VSSU delegiert werden. Zudem wird auch ein Register erstellt, indem die Inhaber von Bewilligungen verzeichnet sind.<sup>61</sup>

Die Kantonsparlamente, beziehungsweise die Regierungen von Schwyz, Obwalden, Luzern und Zug haben einen Beitritt zum von den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren erlassenen Konkordat abgelehnt. In den grossen und für die Branche wichtigen Kantonen Bern und Zürich werden zudem eigenständige Regulierungslösungen geprüft.

### **Das Ziel schweizweiter Mindeststandards ist somit vorerst ausser Reichweite.**

Das Ziel schweizweiter Mindeststandards ist somit vorerst ausser Reichweite. Das daraus resultierende Problem ist, dass Firmen aus den nicht beitretenden Kan-

tonen aufgrund der binnenmarktlichen Gewerbefreiheit auch in Konkordatskantonen ihre Dienste anbieten können. Es wird darum die Abwanderung von Firmen in Nicht-Konkordatskantone befürchtet. Die Ablehnung in Schwyz war deswegen einer der Hauptgründe für Zug, dem Konkordat ebenfalls fernzubleiben.<sup>62</sup> Man befürchtete eine Benachteiligung der heimischen Betriebe, die Bewilligungskriterien ausgesetzt sind. In Schwyz wiederum war der Hauptgrund für die Ablehnung, dass es keine Notwendigkeit für die Regulierung eines Bereichs gebe, der im Kanton bislang für wenige Probleme gesorgt hat. Überdies werde der Markt schwarze Schafe auch ohne administrativen Mehraufwand eliminieren. Man wollte zudem nicht den Eigeninteressen der Branchenorganisation VSSU nachkommen. Dieser gehe es vor allem darum, die neugeschaffene Pflichtgrundausbildung anbieten zu können.<sup>63</sup>

61 Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeikommandanten (KKJPD), *Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen*, 12.11.2010; Zünd/Errass, Privatisierung, 172.

62 *Bericht und Antrag der Konkordatskommission des Kantons Zug*, 10.5.2012.

63 Kantonsrat Schwyz, *Protokoll der Ausserordentlichen Sitzung*, 25.4.2012.

Die Konkordatskantone hoffen jedoch darauf, dass das Konkordat sich mit der Zeit ausweitet. Dabei könnten auch finanzielle Aspekte eine Rolle spielen. Zur Abklärung von Bewilligungen werden Konkordatskantone Rechtshilfesuche an Nicht-Konkordatskantone stellen müssen, welche diese unter entsprechenden Kosten bearbeiten müssen. Ihrerseits werden sie aufgrund der fehlenden Bewilligungspflicht aber keinen Nutzen aus dem System ziehen können.<sup>64</sup>

Zur Behebung des weiterhin bestehenden Mangels an einheitlichen Regulierungen könnte längerfristig auch wieder ein Bundesgesetz über die Zulassung von privaten Sicherheitsdiensten ein Thema werden. Das KÜPS wurde nicht zuletzt darum von den Kantonen begrüsst, weil damit ein Bundesgesetz verhindert werden sollte. Da das Konkordat nun vorerst nicht schweizweit in Kraft tritt, könnte ein Bundesgesetz wieder zur Diskussion kommen.<sup>65</sup>

### 3. WACHSENDE BEDEUTUNG FÜR DIE SICHERHEITSPOLITIK

Durch die steigende Zahl privater Sicherheitsleute und den gleichzeitigen Ausbau ihrer Kompetenzen im öffentlichen Raum ist auch die Bedeutung der privaten Sicherheitsunternehmen für die Schweizer Sicherheitspolitik gestiegen. Sie sind heute fester Bestandteil der Sicherheitsarchitektur. Im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 wird Alltagsgewalt als Thema der Sicherheitspolitik verstanden. Auch die Sicherheitspolitik der Kantone und Gemeinden hat somit seither Relevanz für die nationale Strategie. Zehn Jahre zuvor im Bericht 2000 war die Bekämpfung von Gewalt nicht strategischen Ausmasses noch als ausschliesslich für die «öffentliche Sicherheit» relevant beschrieben worden, für welche die kantonale Sicherheitspolitik zuständig blieb. Im mit dem Bericht 2010 initiierten Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) spielen auch private Dienstleister eine Rolle, unter anderem für die polizeiliche Gefahrenabwehr.<sup>66</sup>

64 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

65 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015; Kälin/Lienhard/Wyssenbach, Auslagerung, 47.

66 Bundesrat, *Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 7.6.1999; ders., *Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 23.6.2010.

Eine genauere Betrachtung verdient die Rolle Privater in Krisensituationen. In der Schweiz ist es zwar undenkbar, dass etwa im Falle einer Naturkatastrophe Private mit umfangreichen hoheitlichen Rechten ausgestattet werden, um die öffentliche Ordnung zu bewahren, wie dies etwa im Falle der US-Firma Blackwater nach dem Hurricane Katrina 2005 in New Orleans geschah.<sup>67</sup> Aber auch in der Schweiz wurden in jüngerer Vergangenheit Private zur Verhinderung von Plünderungen eingesetzt, so etwa bei Hochwasserkatastrophen.<sup>68</sup> Wenn man weiter zurück in die Geschichte geht, zeigen sich weitere vergleichbare Situationen: Die Securitas wurde während der Grenzbesetzung im Zweiten Weltkrieg durch die Armeeleitung zur Bewachung kriegswichtiger Objekte eingesetzt, wofür sie eine Sonderbewilligung zum Tragen von Waffen erhielt.<sup>69</sup>

Im Hinblick auf potenzielle grössere Krisensituationen besteht momentan grundsätzlich ein Kommunikationsproblem zwischen den einzelnen Behörden und der Sicherheitswirtschaft. Die Kontakte sind nicht institutionalisiert, dabei verfügen die Privaten über beachtliche stehende Reserven. Zudem besitzen vor allem die grossen Anbieter etablierte Führungsstrukturen sowie auch krisenrelevante technische Ausrüstung wie etwa ein Funknetz oder Notstromaggregate. Die Erwartungen an privaten Sicherheitsunternehmen im Falle einer Krise scheinen unklar. Dass ein Bedarf an Verbesserungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in Krisensituationen besteht, zeigte zuletzt die Sicherheitsverbundübung 2014.<sup>70</sup> Problematisch erscheint, dass private Unternehmen keine Anreize zur Teilnahme an Übungen haben. Finanzielle Entschädigungen werden dafür meist nicht entrichtet. Es ist deshalb grundsätzlich sinnvoller, wenn Reserven für Krisensituationen in staatliche Strukturen eingebettet sind. Durch das gewachsene Potenzial der privaten Unternehmen scheint aber eine Berücksichtigung ihrer Ressourcen folgerichtig. Zu diesem Zweck könnten zwischen privaten Akteuren und dem Staat vermehrt Notfallabkommen unterzeichnet werden,

67 Jeremy Scahill, «Blackwater Down», in: *The Nation* (21.9.2005).

68 Securitas, *100 Jahre Securitas 1907–2007* (Bern: Stämpfli, 2007), 116.

69 Althaus, Securitas 1907–1957, 10; Projektorganisation SVU 14, *Schlussbericht Sicherheitsverbundübung 2014 (SVU 14)*, 16.4.2015, 32, 38 und 60.

70 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

welche die Leistungen von privaten Akteuren im Fall der Fälle festlegen würden. Mit einer Delegation von Aufgaben an Private im Krisenfall ist auf jeden Fall in den kommenden Jahren zu rechnen.

Aus Sicht der Polizei ist es zentral, dass die Zuständigkeiten und Koordinationsmechanismen bei jeder Zusammenarbeit geklärt sind.<sup>71</sup> Es ist fraglich, ob ein vermehrter Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten die Bedeutung des Bundes für die Innere Sicherheit weniger rasch wachsen liesse und umgekehrt. Das Spannungsfeld in diesem Bereich baut sich zwischen der staatlichen Grundaufgabe Innere Sicherheit, bei der keine Sicherheitslücken bestehen dürfen, und der Frage nach den verfassungsrechtlich zulässigen Rollen der einzelnen Akteure auf.<sup>72</sup>

**Auch in der Schweiz wurden Private bei Hochwasserkatastrophen zur Verhinderung von Plünderungen eingesetzt.**

Es ist aber davon auszugehen, dass die beiden Akteure unterschiedliche Rollen übernehmen. Im Krisenfall würde mit der Sicherung kritischer Infrastrukturen die Armee beauftragt. Privaten käme eher eine Rolle beim Schutz untergeordneter Infrastrukturen zu. Trotzdem sollte mit Blick auf aktuelle Bemühungen zur Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedenen sicherheitspolitischen Akteuren, namentlich im Rahmen des Sicherheitsverbunds Schweiz, die Rolle Privater nicht vernachlässigt werden. In der nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen wird die Rolle der privaten Betreiber zwar unterstrichen, die privaten Sicherheitsdienste sind aber nur von untergeordneter Bedeutung.<sup>73</sup>

## AUSBLICK

Dass der Boom privater Sicherheitsdienste in der Schweiz sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Raum anhalten wird, scheint eine sichere Prognose für die nahe Zukunft zu sein. Eine grosse Herausforderung für die privaten Dienste ist es dabei, genügend qualifiziertes Personal zu finden, beziehungsweise genügend Personal auszubilden. Zugleich

71 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015.

72 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4470.

73 Bundesrat, *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*, 27.6.2012.

ist davon auszugehen, dass das öffentliche Bedürfnis nach Präsenz von Sicherheitsleuten in der Zukunft weiter steigen wird. Verstärkt sich die Tendenz, dass die präventive Präsenz im öffentlichen Raum verstärkt von Privaten wahrgenommen wird und die Polizei sich auf Interventionen konzentriert, wirft dies Fragen auf. Rechtlich wird diese Entwicklung wenige Probleme bereiten. Die Politik sollte sich aber bewusst sein, ob sie eine Aufgabentrennung in dieser Schärfe wünscht. Es scheint wichtig, die Rolle und Kompetenzen der privaten Dienste mit langfristiger Perspektive anzugehen. Rückübertragungen von Aufgaben zum Staat können sich schwierig gestalten.

Immer wieder zeigt sich, dass die chronische Unterbesetzung der Polizei in der Schweiz Ursache vieler Entwicklungen ist. Die Diskussion darüber, wie die Polizei an gesellschaftliche Entwicklungen und das ständig wachsende Aufgabenheft angepasst werden soll, bedarf einer ausführlichen Diskussion. Der Bund könnte in dieser Hinsicht im Rahmen der Bundesaufsicht diejenigen Kantone mahnen, welche aufgrund einer Unterbesetzung der Polizei die Polizeihöhe nicht genügend achten.<sup>74</sup> Für die Beauftragung Privater im öffentlichen Raum ist eine klare Kompetenztrennung nötig. Die heute nach wie vor existierenden Grauzonen sollten explizit geklärt werden. Dies wäre auch im Hinblick auf die Sensibilisierung der Bevölkerung von Vorteil, da es für den Bürger nach wie vor viele Unklarheiten gibt im Umgang mit privaten Sicherheitsunternehmen. Wichtig scheint es, eine für die Bevölkerung verständliche Kompetenzabgrenzung vorzunehmen und einheitliche Bedingungen zu schaffen. Dazu gehört auch, dass flächendeckend rechtliche Grundlagen für den Einsatz von Privaten geschaffen werden. Mit Blick auf die Qualitätssicherung wäre es wünschenswert, wenn alle Kantone Vorgaben für ein minimales Ausbildungsniveau von Sicherheitsdiensten wie auch eine an Bedingungen geknüpfte Bewilligungspflicht einführen würden.

74 Müller, *Innere Sicherheit Schweiz*, 503f.



**INTERVIEW**



## «WIR HABEN DEN USA DURCHAUS ETWAS ZU BIETEN.»

*Interview mit Markus Seiler,  
Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB)*



*Herr Seiler, was hat Sie, seit Sie NDB-Direktor geworden sind, am stärksten überrascht?*

**Markus Seiler:** Der Ausbruch des Arabischen Frühlings 2011. Die ursächlichen Faktoren, die Bruchlinien und Spannungen, die in der ganzen Region vorhanden waren, die hatten wir zuvor relativ gut beschrieben. Wir hatten eine klare Vorstellung von Ägypten nach Mubarak. Wir wussten, dass dort eine Art Dampfkochtopfsituation herrschte. Solche Bruchlinien und Spannungen sahen wir auch in anderen Ländern, etwa in Algerien. Wir können beschreiben, wo die Wahrscheinlichkeit grösser ist, dass ein politisches Erdbeben eintritt, und wo sie kleiner ist. Aber wir können nicht genau sagen: Morgen um 12 Uhr gibt es hier ein Erdbeben. Der Arabische Frühling war für uns daher eine Überraschung.

*Hat Sie auch der Verlauf des Arabischen Frühlings überrascht?*

Hier waren wir eigentlich ziemlich treffsicher, indem wir schon im Frühjahr 2011 warnten, eine Erwartung zu haben wie 1989 in Osteuropa, als sich alles sehr problemlos ergeben hat, wäre falsch. Wir prognostizierten vielmehr, es werde eine wechselhafte Auf- und Ab-Situation geben. Wahlen seien nicht das Ende einer demokratischen Entwicklung, sondern deren Anfang – wenn überhaupt. Es würde sehr lange dauern, eine Zivilgesellschaft aufzubauen. Auch dass es die Monarchien sind, die stabil sind, da waren wir ebenfalls treffsicher. Worauf wir auch stolz sind: Wir hatten von Beginn an gesagt, dass das syrische Assad-Regime lange durchhalten würde. Das sagten wir schon Mitte 2011 und hielten daran auch 2012 und 2013 fest. Erst seit kurzem sehen wir langsam Zerfallserscheinungen.

*Was hätten Sie sonst so nicht erwartet in den letzten Jahren?*

Bei den Snowden-Enthüllungen 2013 übertrafen die bekannt gewordenen Methoden und der Umfang der aufgewendeten Ressourcen, qualitativ und quantitativ, sicher die damaligen Kenntnisse und Erwartungen. Dass spioniert wird, immer mehr mit Cyber-Methoden, dass die

**«Snowdens Enthüllungen betreffen immer nur das Verhältnis zwischen den USA und Europa.»**

Schweiz und besonders das internationale Genf als Spionageziel interessant ist, das wussten wir. Aber dass fast flächendeckend und auch zu einem grossen Teil die Software-, Hardware- und Komponentenindustrie

eingespannt wurde, freiwillig oder unfreiwillig, das war ein beeindruckendes Zeichen. Bei Snowden fällt uns mittlerweile auf, dass immer nur Informationen bekannt werden, die das Verhältnis zwischen den USA und Europa betreffen. Das lässt doch darauf schliessen, dass da eine politische Agenda im Spiel ist. Das, was passiert ist, hat auch die Beziehungen zwischen eigentlich befreundeten Nachrichtendiensten belastet.

*Wie überrascht waren Sie 2013/14 vom starken Anwachsen westlicher Dschihadreisen nach Syrien?*

Das Phänomen der dschihadistischen Reisen hat uns nicht überrascht. Wir haben dieses Thema bereits 2012/2013 in unserer Jahresberichterstattung prominent ausgeführt und wurden dafür von gewissen Kreisen kritisiert. Uns wurde Alarmismus vorgeworfen und sogar unterstellt, dass wir damit Werbung für das neue Nachrichtendienstgesetz machen würden. Das Thema schaffte es dann im Sommer 2014 in die Medien. In der Folge trugen wir vom NDB dazu bei, dieses einzuordnen und gewisse Übertreibungen ein Stück weit zu relativieren.

*Und Putins Russland – hatten Sie das Szenario eines Ukraine-Konflikts auch bereits frühzeitig auf dem Radar?*

Bei Russland sehen wir das gleiche Phänomen wie bei den Dschihadreisenden. Wir hatten schon relativ früh darauf hingewiesen, dass Russland erstarkt war und seine Position aggressiver zu vertreten begann. Inzwischen sagen wir aber auch, dass alles getan werden sollte, damit das Verhältnis zwischen dem Westen und Russland nicht wieder dau-

erhaft in eine Eiszeit gerät. Sie sehen: Oft warnen wir frühzeitig und es wird uns nicht so recht geglaubt. Und wenn dann die Entwicklung tatsächlich eintritt, müssen wir bei überschüssenden Reaktionen wieder gegensteuern.

*Hatten Sie vor dem Krim-Szenario und der militärischen Destabilisierung der Ostukraine konkret gewarnt, oder ging es eher um eine allgemeine Prognose der russischen Sicherheitspolitik?*

Das Krim-Szenario hatten wir so nicht vorausgesagt, aber wir hatten im Mai/Juni 2013 gesagt, dass wir für Ende dieses Jahrzehnts eine Situation sehen, in der gewisse Staaten, darunter die Ukraine und Weissrussland, zwar rechtlich noch souverän sein würden, aber wirtschaftlich und politisch sehr stark von Russland dominiert. Dafür gab es 2013 keinen Applaus von diplomatisch oder international interessierten Beobachtern. Inzwischen haben uns die Ereignisse leider mehr als Recht gegeben.

## NACHRICHTENDIENSTE GESTERN UND HEUTE

*Ist die Vorhersage strategisch bedeutsamer Entwicklungen heute insgesamt schwieriger geworden?*

Ja. Wenn wir die heutige Zeit mit dem Kalten Krieg vergleichen, dann ist es heute eindeutig schwieriger geworden. War die Bedrohung damals grösser? Sicher, es gab die Bedrohung der gegenseitigen Vernichtung. Aber davon abgesehen war alles relativ stabil und berechenbar. Heute ist diese Bedrohung weggefallen und wir haben stattdessen eine sehr viel komplexere Situation. Es ist ein Übergang von einer unipolaren Welt mit den USA als Hegemon zu einer multipolaren Welt. Wir haben mehr Akteure, auch mehr nichtstaatliche Akteure. Die sozialen Medien haben auch zu einer Beschleunigung geführt. Ich würde in diesem Zusammenhang nicht von Globalisierung reden, die gab es eigentlich schon immer. Aber es hängt alles stärker zusammen, so dass insgesamt bei Beobachtern oft der Eindruck von Chaos entsteht. Wir vom NDB würden es nicht als Chaos bezeichnen, sondern als sehr komplexe Situation. Wenn man überrascht wird, ist es oft das Zusammentreffen von verschiedenen Faktoren.

**«Das Phänomen der dschihadistischen Reisen hat uns nicht überrascht.»**

*Aber die Informationsrevolution hat das Problem der Antizipation schon verschärft, weil auch für den NDB die Flut an Informationen grösser geworden ist, oder?*

Wenn ein Nachrichtendienst den Anspruch hatte, als Erster über ein Ereignis zu informieren, dann können wir sagen, das war einmal. Das ist schon lange nicht mehr unser Anspruch. Jeder findet alles, was ihn interessiert, im Internet. Damit können wir nicht konkurrieren. Unser Mehrwert ist nicht, dass wir schneller als die anderen sind. Sondern, dass wir Ereignisse einordnen können, dass wir sagen können, warum etwas passiert, und dass wir vorausschauen und sagen können, welche Entwicklungen wir erwarten und warum. Das ist unser echter Mehrwert: Prognosen wagen und Szenarien entwickeln. Unser Vorteil, beispielsweise gegenüber Journalisten oder Wissenschaftlern ist, dass wir über Informationskanäle verfügen, über die diese nicht verfügen. Wir bekommen durch nachrichtendienstliche Methoden zusätzliche Informationen.

**«Das ist unser echter Mehrwert: Prognosen wagen und Szenarien entwickeln.»**

Selten sind diese Informationen allein für sich genommen so viel wert, dass man deswegen einen Nachrichtendienst gründen müsste, aber sie er-

lauben uns, entscheidende Wissenslücken zu füllen und gewisse Dinge klarer zu sehen – und das ist der Mehrwert für unsere Kundschaft, die Entscheidungsträger, denen wir eine Antwort geben müssen auf die Fragen: Was passiert als nächstes und was müssen wir tun?

*Ist es auch schwieriger geworden zu wissen, wem man trauen kann, also wie sehr man einer Quelle trauen kann?*

Falschinformationen und Nachrichtenschwindel gab es schon immer. Für uns ist eine gesunde Skepsis wichtig. Wir gehen nicht mit der Vorstellung durchs Leben, dass alles, was im Internet steht, stimmt. Wir nutzen auch offene Quellen. Schwierig ist es, das Richtige zu finden und zu bewerten, das ist unsere Aufgabe. Das haben wir auch in der Snowden-Affäre gesehen. Es wurden sehr viele Dokumente publiziert, aber zu gewissen Behauptungen gibt es bis heute keine Dokumente. Zum Beispiel, dass in Genf ein Schweizer Banker gefügig gemacht worden sei, indem man sich auf amerikanischer Seite als Polizei ausgegeben habe, oder die Behauptung, der NDB hätte mit der NSA

zusammengearbeitet, aufgrund eines Zeitungsausschnittes. Das kann jeder schreiben. Wir sehen, dass zum Teil leider viel zu unkritisch mit Informationen umgegangen wird.

*Hat denn generell die Rolle von Geheimdiensten in einer immer komplexer gewordenen Welt zugenommen?*

Ja, denn je komplexer die Welt, desto höher der Bedarf an Instanzen, die dabei helfen können, zu sagen, wie die Zukunft aussehen könnte. Je kleiner, und das gilt insbesondere für die Schweiz, die Sicherheitsapparate, desto wichtiger ist die Fähigkeit zu antizipieren – so gesehen haben wir in der Schweiz nicht nur die wachsende Komplexität, sondern müssen uns auch fragen: Haben wir noch strategische Sicherheitsreserven? Deshalb ist der Bedarf an nachrichtendienstlichen Leistungen gestiegen.

*Man müsste also eigentlich in den Nachrichtendienst investieren?*

Ja, das müsste man. Und zwar nicht nur, weil die Welt komplexer und insgesamt auch bedrohlicher geworden ist, sondern weil die Sicherheitsreserven, über die ein Staat verfügt, kleiner geworden sind und es umso wichtiger ist, dass die Mittel auf die wahrscheinlichen Szenarien hin orientiert werden.

*Umso grösser ist dann aber der Druck, dass der NDB mit seinen Prognosen nicht daneben liegt.*

Genau. Das sehen wir auch bei sogenannten kleineren Dingen wie einer 1. Augustfeier, dem WEF, dem OSZE-Gipfel in Basel oder dem G7-Gipfel in Deutschland. Da fragt man uns immer: Passiert etwas? Wie ist die Bedrohungslage? Wir stellen fest, auch bei sogenannten kleineren Dingen schaut man nach Bern und möchte gerne von uns eine Aussage. Der Dank, wenn wir richtig gelegen haben, den geben wir uns dann meistens selber. Aber wenn wir danebenliegen, wenn die Schweiz danebenliegt, dann sind alle froh, wenn man sagen kann, der NDB hat die Gefahr nicht gesehen. Das tönt etwas zynisch. Aber das ist Teil unseres Selbstverständnisses, dass die Erfolge eines Nachrichtendienstes selten gefeiert und öffentlich geteilt werden können. Unsere Misserfolge und Pannen jedoch, die werden in der Regel öffentlich diskutiert. Manchmal können Sie unsere Erfolge erahnen: Bei den in der Schweiz abgehörten Iran-Gesprächen, da hatten wir frühzeitig Informationen

und konnten diese auswerten und den Bundesrat und die Strafbehörden orientieren. Es konnte gehandelt werden, bevor die Sache medial bekannt wurde. Hier konnte sogar in den Medien gelesen werden, am Anfang stand eine Leistung des NDB und nicht ein Tipp eines ausländischen Partnerdienstes.

## TRANSPARENZ VS. GEHEIMHALTUNG

*Die Bedeutung von Nachrichtendiensten allgemein wächst, auch in der Schweiz, aber gleichzeitig wächst auch die Erwartung in der westlichen Öffentlichkeit, dass alles möglichst transparent ist, was staatliche Organisationen und Institutionen anbelangt. Was bedeutet das für einen modernen Nachrichtendienst?*

Das ist eine enorme Herausforderung. Nur schon dass wir jetzt hier zusammensitzen zeigt, wie sehr wir uns geändert haben. Früher war es doch so: Solange man nichts hörte von einem Nachrichtendienst, war es gut. Das ist schon lange vorbei. Nicht nur wegen der Medien und dem Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, sondern auch, weil die «Sponsoren», also Regierung und Parlament, wissen wollen, was sie für ihr Geld bekommen. Wir konkurrieren auch um den knappen Steuerfranken. Die Schwierigkeit ist, dass wir versuchen, eine Vorstellung darüber zu geben, was wir tun, aber gleichzeitig müssen wir das, was geheim bleiben muss, geheim halten. Die Auflösung dieses Dilemmas geht in einer Demokratie über starke Aufsichtsorgane, die alles sehen dürfen, aber das, was sie sehen, ob es ihnen gefällt oder nicht, mit uns und mit der Regierung besprechen und allenfalls für Korrekturen sorgen dürfen, aber halt nicht in der Öffentlichkeit. Wir merken vor allem, dass im Bereich der Medien häufig bezweifelt wird, ob diese Aufsichtsorgane nicht zu zahm sind und uns einfach machen lassen und uns alles glauben. Dem ist nicht so. Im Gegenteil: Wir haben keinen Mangel an kritischer Begleitung. Aber weil dies nicht auf dem öffentlichen Marktplatz stattfindet, wird es manchmal als nicht-existent angeschaut. Das ist die grösste Schwierigkeit. Die Auflösung dieses Dilemmas in einer Mediendemokratie.

*Sehen Sie es als Ihre Aufgabe an, die Arbeit des NDB auch mehr in der Öffentlichkeit darzustellen?*



Ja, durchaus. Wir begannen vor fünf Jahren, einen Jahresbericht zu veröffentlichen, mit einer Medienkonferenz. Das gab es früher nicht und es war auch intern umstritten. Es hiess: Was soll das? Unser Kunde ist die Regierung, weshalb machen wir so etwas? Wir können zwar im Jahresbericht nur einen kleinen Teil, sozusagen die Spitze, den sichtbaren Teil des Eisbergs, darstellen. Aber wir haben damit trotzdem erreicht, dass man sieht, was wir machen. Und wenn man über eine Bedrohung in der Schweiz sprechen will, journalistisch oder anders, dann beginnt man in der Regel mit unserem Jahresbericht. Das ist ein sichtbares Zeichen, dass wir als Referenzgrösse dienen. Man kann dann sagen, wir sehen es gleich oder anders wie der NDB. Das kann auch dazu beitragen zu verstehen, was ein Nachrichtendienst macht, was seine Aufgabe ist. Die Grundaussage ist immer die gleiche: Wir sind kein Geheimdienst. Unsere Existenz ist nicht geheim, aber gewisse Schwerpunkte der Arbeit, die Methoden, die Quellen, das muss geheim bleiben. Wir müssen deshalb immer die Balance finden zwischen Öffentlichkeitsarbeit und unserer Glaubwürdigkeit als Nachrichtendienst, auch gegenüber ausländischen Partnerdiensten.

## HYPE UM DSCHIHADKÄMPFER

*Den Islamischen Staat nannten Sie eingangs abgesehen von den Dschihadreisenden nicht? Hat Sie diese Entwicklung also nicht überrascht?*

Mit dem Aufkommen dschihadistischer Gruppen war zu rechnen, es gab ja auch andere Terrorgruppen und es gibt sie immer noch. Aber der rasante Aufstieg des IS 2014 war auch für uns eine grosse Überraschung. Was uns alle etwas ratlos hinterlassen hat, war der unmittelbare Zusammenbruch der irakischen Armee. Dadurch fielen dem IS auch noch eine Menge Waffen in die Hände. Damit haben die Amerikaner nicht gerechnet, und wir auch nicht. Der Islamische Staat ist heute mehr als eine Terrorgruppe. Und wenn man ihn durchdringen will, muss man das auch verstehen. Der IS ist heute ein Akteur, der Einfluss hat auf eine grosse Bevölkerungszahl, er kontrolliert eine grosse Fläche, er hat grosse Anziehungskraft und eine Vision – das alles ist mehr, als die Kaida oder eine andere Terrorgruppe hat. Das macht den IS zu einem Akteur in der Region, der so schnell nicht mehr verschwinden wird. Seine grösste Stärke ist die Schwäche seiner Gegner und die Abwesenheit einer Gegenstrategie.

*Was kann man denn als NDB überhaupt tun, um über eine solch geschlossene Formation wie den IS Informationen zu sammeln?*

Das ist beim IS tatsächlich nicht so einfach. Aber wir arbeiten mit dem üblichen Instrumentarium, wobei dem Einsatz menschlicher Quellen gewisse Grenzen gesetzt sind. Wir würden nicht alles tolerieren, was eine Quelle beim IS allenfalls mitmachen müsste. Die Aufklärung und Informationsbeschaffung basiert deshalb auch auf indirekten Auskünften, auf Fernmeldeaufklärung, auf der Zusammenarbeit mit Partnerdiensten sowie auf Berichten von Personen, die in Syrien oder im Irak waren. Für uns steht neben dem Verständnis, womit man es zu tun hat, auch die Schweiz-Relevanz im Zentrum, also inwieweit Personen aus der Schweiz betroffen sind, die nach ihrer Rückkehr aus Syrien für die Schweiz möglicherweise eine Gefahr darstellen.

*Im letzten Spätsommer gab es in der Schweiz einen medialen und parlamentarischen Hype um das Thema der «Foreign Terrorist Fighters». Was hat sich daraus für den NDB an speziellen Herausforderungen ergeben?*

Der Hype ist für uns zu einem grossen Teil durch verschiedene Faktoren erklärbar. Wir hatten das Thema zwar schon einige Zeit vorher lanciert, ähnlich wie Ihr Institut mit einzelnen Studien, aber es wurde gesagt, wir würden übertreiben.

**«Der unmittelbare Zusammenbruch der irakischen Armee hat uns alle ratlos hinterlassen.»**

Dann kam der Anstieg der Zahlen ab Sommer 2014. Im Herbst 2014 entschied ich zusammen mit dem Verteidigungsdepartement, dass wir die Zahlen von Schweizer Dschihadkämpfern fortan einmal pro Monat veröffentlichen würden. Das mag anfänglich sogar zur intensiveren Berichterstattung beigetragen haben. Wir sind aber zu Recht davon ausgegangen, dass die Zahlen ein-, zwei-, dreimal in den Medien gross gebracht werden, es aber später nur noch eine Notiz wert sein würde, ähnlich wie Arbeitsmarkt- oder Wohnungsmarktzahlen, sofern sich nicht massive Veränderungen ergeben. Der Grund, warum wir diese Zahlen seither regelmässig veröffentlichen, ist, dass es zunehmend Akteure gibt, die eigene Zahlen in die Welt setzten. Es ging uns auch darum zu sagen, das ist unsere beste Schätzung, sie basiert auf klaren Regeln. Dann kann sich jeder äussern und sagen: Nein, es sind doppelt so

viele oder halb so viele Dschihadreisende aus der Schweiz. Aber wenn wir weiterhin nichts gesagt hätten, dann wären Spekulationen angeheizt worden, es wäre Unklarheit entstanden, man hätte uns vielleicht auch vorgeworfen, wir hätten keine Ahnung. Dann kamen die Bilder aus Syrien und aus dem Irak, und wenn Sie die Zahlen anschauen, wie sie sich entwickelt haben, das war eine massive Zunahme, auch in der Schweiz, wenn auch auf deutlich tieferem Niveau als in den umliegenden Ländern. Schliesslich gab es auch Terroranschläge von Syrienrückkehrern in Westeuropa. Man hatte das Gefühl, die Anschläge kommen immer näher an die Schweiz heran.

*Wobei zuletzt dschihadistische Terroranschläge nicht von Syrienrückkehrern ausgeübt wurden...*

Nein, es waren oft nicht Syrienrückkehrer, sondern selbstradikalisierte Dschihadisten. Das zeigt: Syrienrückkehrer sind nicht die einzige Gefahr, wenn man die terroristische Bedrohung der Schweiz anschaut. Da spielen *Foreign Fighters* eine Rolle, auch Gewaltbereite, auch solche, die sich in sozialen Medien radikalisiert haben, und nicht zuletzt auch Opportunistätäter, die, wenn sie einmal im Schengenraum sind, irgendwo zuschlagen können.

*Für den NDB bleibt aber das Horrorszenario, dass morgen ein Syrienrückkehrer, der im Visier des NDB war, am HB Zürich einen Selbstmordanschlag durchführt. Wenn die Anzahl der Schweizer Syrienrückkehrer wächst, dann bindet dieses Phänomen auch mehr Ressourcen im NDB. Ist das ein Problem für den NDB, weil damit zu viele Ressourcen in diese Problematik fließen und für andere Bedrohungen weniger Ressourcen zur Verfügung stehen?*

Es ist sicher so, dass im Moment relativ gesehen am meisten Ressourcen beim NDB, aber auch bei den staats-schützenden und terrorismusbekämpfenden Stellen in den Kantonen in den Bereich Terrorismusbekämpfung und -prävention fliesst. Wir haben aber auch andere Aufgaben, die massiv an Bedeutung gewinnen, Spionageabwehr etwa. Wir haben die rechtlichen Mittel nicht dazu und schon gar nicht die personellen Mittel, um alle Rückkehrer und potenziell gefährlichen Personen zusammen mit der Polizei 24 Stunden zu beobachten. Das dürfen wir nicht, und selbst wenn wir es dürften, könnten wir es nicht. Das würde zu viele Mittel binden. Sie sehen das in Frankreich. Dort

herrscht eine robuste nachrichtendienstliche und polizeiliche Situation. Aber wenn da tausende von potenziell gefährlichen Dschihadisten überwacht werden müssten, dann überfordert das den Apparat. Es braucht also immer eine Risikoabwägung, und die Nachrichtendienste kümmern sich um die wahrscheinlichsten oder potenziell gefährlichsten Fälle. Umso wichtiger ist es, dass man jeden einzelnen Fall, wenn man ihn kennt, anschaut und sagt, ob es ein Problem ist, das man mit polizeilichen Mitteln oder anders angeht. Letztlich ist bei einer Person, die von den Sicherheitsbehörden observiert werden muss, vorher schon sehr vieles schiefgegangen. Wenn Sie mittel- oder langfristig das Phänomen eindämmen wollen, dann müssen Sie andere Akteure in die Pflicht nehmen, insbesondere die Kantone.

*Diese Risikoeinschätzung muss der NDB machen. Wie schwierig ist es, ein möglichst gutes Gefühl dabei zu haben, die 10 Prozent potenzieller Terroristen zu finden unter den Rückkehrern?*

Das ist natürlich schwierig. Das machen wir zusammen mit den Kantonen, mit der Polizei und anderen Sicherheitsdiensten. Es ist ja nicht so, dass die Schweiz von Bern aus am besten verstanden wird. Die konkrete Bedrohungslage wird immer von jenen am besten verstanden, die vor Ort sind und diese Leute kennen. Wir in Bern aggregieren das und erstellen ein umfassendes Lagebild, und aus diesem heraus machen wir die Bedrohungslage Schweiz. Aber was die Einzelfälle angeht, so ist die Zusammenarbeit mit den anderen Sicherheitsdiensten, auch mit den Kantonen, wichtig.

*Aber am Schluss macht der NDB eine Einschätzung, wie man einen Syrienrückkehrer einschätzt?*

Genau. Wir machen eine Prognose. Dann liegen wir richtig oder falsch.

## PUTINS RUSSLAND

*Wenden wir uns dem Thema Russland zu. Sie haben vorher gesagt, dass es Sie nicht überrascht hat, dass Russlands Aussenpolitik aggressiver geworden ist. Hat es Sie das Ausmass der russischen Propaganda überrascht?*

Ja, wobei nicht nur Russland Propaganda und Meinungsbildung betreibt. Aber was wir sehen, wenn wir Russland anschauen, im Vergleich mit

den 1990er-Jahren, ist, dass sich insgesamt die militärischen Fähigkeiten stark verbessert haben. Das sieht man auch an den Konflikten, Tschetschenien, Georgien, Krim. Auch die Fähigkeiten zum Einsatz der militärischen Mittel in allen modernen Ausprägungen, in dieser hybriden Form, wurden besser. Aber das ist nicht nur eine Spezialität von Russland, da sind auch andere Staaten am Werk.

*Der Umgang mit der russischen Propaganda ist keine spezielle Herausforderung für den NDB?*

Es stellt sich einmal mehr die Frage: Was können wir glauben, was ist wirklich wahr? Und was ist nur gut gemachte Propaganda? Aber dieses Problem stellt sich auch bei anderen Themen, zum Beispiel bei der Proliferation. Wenn wir bei Ländern mit Exportrestriktionen nicht selber in der Lage sind einzuschätzen, ob ein Exportgesuch harmlos ist oder ob etwas in die falschen Hände geraten könnte, sind wir abhängig von Hinweisen Dritter. Diese Hinweise können nun richtig sein oder sie können auch dazu dienen, eine Schweizer Firma gegenüber einer ausländischen Konkurrenten schlecht zu machen oder ihr ein Geschäft kaputt zu machen. Wer die Fähigkeit nicht hat, solche Probleme selbst einzuschätzen, ist abhängig von anderen. Die Erwartung, dass man dann dort immer ohne Interessen die reine, objektive, richtige Information kriegt, das wäre sehr naiv.

**«Wir halten die Wahrscheinlichkeit eines «russischen Maidans» für unwahrscheinlich.»**

*Sie sagten zuvor, es geht im Verhältnis des Westens zu Russland vor allem darum, zu vermeiden, dass sich eine Eiszeit manifestiert. Wie schätzen Sie denn die Entwicklungen in Russland unter Putin, oder wenn Sie die Glas-  
kugel nehmen, nach Putin ein? Was würden Sie erwarten?*

Ich glaube, in Russland ist man, so wie wir es jetzt sehen, bereit, einen Preis zu zahlen für die vorherrschende Politik. Das Volk ist auch bereit dazu, und diese Politik ist relativ konsolidiert, die Gruppe um Präsident Putin. Wir gehen nicht davon aus, dass bei einem unerwarteten Wechsel an der Staatsspitze sich etwas fundamental verändern würde.

*Das heisst, der Westen muss mit Putins Russland leben, aber versuchen, die konfrontativen Elemente zu entschärfen.*

Die Problematik ist, dass die völkerrechtswidrige Annexion der Krim nicht einfach so als ungeschehen angeschaut werden kann. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich dieses Problem rasch löst. Der Anlass ist damit gegeben für eine langandauernde schwierige Phase. Darum ist es wichtig, dass sich gerade ein Land wie die Schweiz immer wieder überlegt, wo es Anknüpfungspunkte gibt, um bei allen Differenzen auch wieder gegenseitiges Verständnis zu schaffen. Das gelang der Schweiz ja unter ihrer OSZE-Präsidentschaft sehr gut. Das ist seither etwas verlorengegangen.

*Wie viel Kredit geben Sie russischen Oppositionellen? Als wie gross erachten Sie die Wahrscheinlichkeit eines «russischen Maidans»?*

Das halten wir für unwahrscheinlich.

## SPIONAGEABWEHR UND CYBERRISIKEN

*Wir möchten nochmals gerne auf Genf und die Spionageabwehr eingehen. Sie haben vorher gesagt, das sei nichts Neues, Genf war immer im Visier. Aber für die Schweiz ist es doch peinlich, wenn sie im Rahmen ihrer aktiven Neutralitätspolitik hochrangige vertrauliche Gespräche zu Syrien oder dem iranischen Atomstreit anbietet, dann müsste doch die Grundvoraussetzung sein, dass Gäste wie John Kerry darauf vertrauen können, dass ihre Gespräche nicht abgehört werden und sie offen sprechen können. Wie sehen Sie diese Problematik, gerade auch mit Verbindung zum Image der Guten Dienste der Schweiz?*

Internationale Konferenzen in der Schweiz, aber eigentlich überall, werden als sicher wahrgenommen, wenn möglichst viele Polizeieinsatzkräfte vor einem Hotel stehen. Wie nun dieser jüngste Fall gezeigt hat, nützt das zwar für die physische Sicherheit der Teilnehmer, nicht aber für die Unversehrtheit der Verhandlungen. Es nützt der Schweiz wenig, wenn Staaten sagen, wir spionieren nicht gegen die Schweiz und ihre Interessen, sondern es interessiert uns «nur», was an internationalen Konferenzen verhandelt wird. Denn als Gaststaat laden wir diese Teilnehmer ein. Und wenn ich zuhause Gäste habe, dann habe ich auch ein Problem, wenn ihnen ins Auto eingebrochen wird oder ihnen das Portemonnaie gestohlen wird. Dann kann ich nicht sagen, das ist mir egal, mir ist ja nichts passiert. Die Schweiz hat hier eine Verantwortung und jene, die diese Veranstaltungen ausrichten, auch. Hier ist in Erinnerung zu ru-

fen, welchem Akteur welche Verantwortung zukommt. Es ist bei weitem nicht so, dass zum Beispiel der NDB für die Hackersicherheit in einem Hotel zuständig ist. Im Gegenteil. Hier greift die Eigenverantwortung der wirtschaftlichen Akteure und die Verantwortung derjenigen, die eine solche Konferenz durchführen. Und am Schluss nützt natürlich alles nichts, wenn jeder Teilnehmer selbst weiss, dass er mit seinem Gerät nicht auf ein Hotel-WLAN zugreifen sollte – es aber dann trotzdem tut.

*Am Schluss setzt sich Bequemlichkeit oft vor Sicherheitsbedenken durch.*

Leider. Es geht darum, das individuelle Verhalten zu schulen und die Akteure an ihre Verantwortung zu erinnern. Wo staatliche Spionage vermutet wird, da sind wir als Nachrichtendienst gefragt. Aber wir haben hier auch stark beschränkte Mittel. Wir dürfen in der Schweiz niemanden abhören, kein Telefon anzapfen. Einen Spion beobachten, wie er in ein Hotel hineingeht und wieder herauskommt, das ist nur bedingt hilfreich. Deshalb setzen wir in der Spionageabwehr sehr stark auf Prävention. Mit dem Programm «Prophylax» haben wir seit zehn Jahren über tausend Firmen angesprochen und geschult, mittlerweile zunehmend auch im Bereich Forschung/Wissenschaft. Jetzt gerade haben wir die entsprechende Broschüre überarbeitet und in den nächsten Monaten werden wir auch mit einem Lehrfilm versuchen, Schweizer Firmen weiter zu sensibilisieren.

*Haben hier die Enthüllungen durch Snowden über die weitgehende Kooperation von US-Industriefirmen mit der NSA zu einem Umdenken geführt?*

Nicht zu einem Umdenken. Aber es hat sicher dazu geführt, dass die Sensibilität für die Problematik massiv gestiegen ist. Und dass man auch dem Thema «Cyber» nun die nötige Aufmerksamkeit schenkt. Früher dachte man, Cyber kann man nicht sehen, also gibt es Cyber nicht. Es wurde als Modebegriff angesehen. Heute wird Cyber ernst genommen, auch Spionage als Thema wird wieder ernst genommen. Man sagt nicht mehr, die Schweiz sei ein neutrales Land, eine offene Demokratie, es gäbe nichts zu verstecken, und warum kommt der Nachrichtendienst immer noch mit dem Thema Spionage? Nein, diese Diskussion, die wir nach dem Ende des Kalten Krieges hatten, ist inzwischen einer sehr ernsthaften Auseinandersetzung um Spionage gewichen, und dazu hat Snowden sicherlich beigetragen.

## KOMPETENZEN UND ÖFFENTLICHE KRITIK

*Zum neuen Nachrichtendienstgesetz: Kritisiert wird ja unter anderem der Einsatz von Staatstrojanern. Was sagen Sie zu Kritikern, die sagen, dass dies ausgenutzt werden könnte und dass unbescholtene Bürger ausspioniert und so der gesetzliche Auftrag umgangen werden könnten?*

Ich verstehe die Angst, als Bürger würde ich diese Ängste auch haben. Aber ich würde empfehlen, dass man nicht nur seinen Ängsten folgt, sondern dass man das Gesetz hervornimmt und es sich anschaut. Es ist gut lesbar. Dann sieht man, dass es da sehr viele Massnahmen gibt, die eben verhindern, dass der NDB zu einer «Mini-NSA» verkommt. Die invasiven Mittel, die wir anwenden dürfen, sind sehr beschränkt. Es handelt sich um wenige Fälle pro Jahr, und diese müssen politisch und durch Gerichte im Einzelfall abgesegnet werden. Das Ganze wird zudem durch die Aufsichtsorgane begleitet. Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass im NDB nicht

**«Auch mit dem neuen Gesetz verkommt der NDB nicht zu einer «Mini-NSA».**

loyale Staatsdiener arbeiten, wie es aber der Fall ist, sondern alles nur Leute, die nichts anderes wollen als die Gesetze zu umgehen, selbst

dann müsste man zum Schluss kommen, dass das nicht so einfach möglich wäre. Und da gilt es festzuhalten: Für unsere Mitarbeitenden ist es unerträglich, wenn sie zur Kenntnis nehmen müssen, dass man ihnen einen Generalverdacht unterschiebt. Meine Mitarbeiter sind Bundesangestellte, sie unterliegen einer Treuepflicht wie jeder andere auch. Dieser Vertrauensvorschuss ist ihnen genauso, wenn nicht mehr, zu gewährleisten, wie allen anderen Bundesangestellten, weil sie alle auf der höchsten Stufe sicherheitsgeprüft sind, was beim Rest des Bundes längst nicht der Fall ist. Diese Unterstellung, man arbeite im NDB um zu lügen und zu betrügen, das finde ich das Unerträglichste am aktuellen Diskurs.

## AUSTAUSCH MIT PARTNERDIENSTEN

*Sie hören es wohl nicht gerne, aber man hört immer wieder, dass Erfolge des NDB auf Tipps von ausländischen Partnerdiensten – gemeint sind meist US-Geheimdienste – beruhen. Der NDB darf ja Emails in der Schweiz nicht lesen oder Telefone abhören. Ist das nicht eine rechtliche Grauzone, dass der NDB aus dem Ausland von Schweizer Emails oder Telefonaten abgehörte*



*Informationen von Partnerdiensten verwenden kann, um Terroranschläge zu verhindern oder illegalen Export nach Syrien aufzudecken. Wie sehen Sie dieses Dilemma?*

Da gibt es zwei Seiten. Wer sagt, der Schweizer NDB ist ein kleiner Dienst und gesetzlich sind ihm in vielen Bereichen die Hände gebunden, deshalb ist er zum Beispiel im Bereich der Terrorbekämpfung auf ausländische Hinweise angewiesen, der hat Recht. Wobei es übrigens längst nicht nur amerikanische Hinweise sind. Wenn diese Personen sagen, man sollte diesen Zustand korrigieren, sodass die Schweiz hier selber mehr eigenes Aufkommen hat, dann muss man bereit sein, auch B zu sagen und uns die erforderlichen Mittel geben. Nachrichtendienst ist sowieso ein Geschäft des Gebens und Nehmens. Wenn wir nichts zu geben hätten, dann müssten wir damit rechnen, dass wir Informationen nur dann bekommen, wenn es anderen dient. Nur aus Liebe zur Schweiz bekommen wir von anderen Ländern nicht jene Informationen, die wir brauchen. Sondern höchstens dann, wenn andere Länder denken, die Schweiz sollte jetzt diese Information bekommen. Also ist es eben wichtig – und das ist heute durchaus auch der Fall –, dass wir etwas zu bieten haben. Das ist für einen kleinen Dienst wie den NDB auch lebenswichtig. Aber gerade im Terrorbereich sind wir zusammen mit vielen anderen europäischen Diensten durchaus auch auf die Hilfe anderer angewiesen. Was nie das Thema ist, und das schwingt in Ihrer Frage auch mit, ist, dass wir Dinge, die wir selber nicht tun dürfen, auslagern würden. Das wäre eine Umgehung des Gesetzes und das geht nicht.

*Ja, darauf wollten wir mit der Frage durchaus anspielen.*

Diese Schlaumeiereien, wenn ich, weil ich in der Schweiz eine Person nicht abhören darf, einfach einen Kollegen im Ausland frage: «Könntest du das für mich machen?» Das wäre illegal. Das machen wir nicht. Und das wird auch kontrolliert. Das ist ein Anfängertrick. Die Aufsichtsverfahren tolerieren das nicht. Aber Sie können auch nicht erwarten, dass wenn eine Information kommt von einem ausländischen Partner, zum Beispiel eine Terrorwarnung, Ihnen die Quelle genannt wird. Sie können schon fragen, woher der Partnerdienst das weiss, wer Ihnen das gesagt hat, aber der Partnerdienst sagt Ihnen das nicht. Das sagen auch wir nicht. Quellen, Mittel und Methoden schützen alle Nachrichtendienste.

*Vielleicht als naive Schlussfrage: Was kann denn der Schweizer NDB den Partnerdiensten in den USA geben?*

(lacht). Das könnte ich Ihnen sagen, aber das werde ich nicht. Da gibt es durchaus Dinge, die wir zu bieten haben. Wir haben selbst grossen Ländern in manchen Themen etwas voraus. Oder wir sind da mindestens so kompetent, dass wir für ausländische Dienste ein geschätzter Partner sind.

*Interview: C. Nünlist / O. Thränert  
Bern, 21. August 2015*

AUS DEM CSS



# KONSENSBILDUNG ZUR SICHERHEITSEKTOR-TRANSFORMATION IN SIMBABWE

*Von Valerie Sticher*

Nach Jahren der Entfremdung und Distanz nähern sich Simbabwe und der Westen allmählich wieder an. Wichtige Wegmarken waren die Annahme des Verfassungsreferendums in Simbabwe im März 2013, das im Kern eine zeitgemässe Staatsverfassung mit ausführlichen Grundrechten einführte, sowie die darauffolgenden friedlichen Wahlen. Daraufhin lockerte die EU ihre Sanktionen, die 2002 als Folge der kontroversen Landreformen eingeführt worden waren.<sup>1</sup> Simbabwe steht jedoch mehr denn je vor grossen Herausforderungen. So lähmt die unregelte Nachfolge des inzwischen 91-jährigen Präsidenten Robert Mugabe, der das Land seit der Unabhängigkeit 1980 regiert, die Politik und die Wirtschaft. Für viele Bürger ist eine Verbesserung der desolaten Wirtschaftslage die dringendste Forderung. Das Land kämpft mit hoher Arbeitslosigkeit und leeren Staatskassen. Doch stehen auch wichtige langfristige Reformen an – nicht zuletzt die Modernisierung des Sicherheitssektors. Wie geht man ein solches Vorhaben in einem Land an, in dem es vielerorts am politischen Willen und den Kapazitäten für solch sensible Reformen mangelt?

## ENTMYSTIFIZIERUNG DES BEGRIFFS DER SICHERHEITSEKTORREFORM

Das 2010 von ehemaligen simbabwischen Unabhängigkeitskämpfern gegründete *Zimbabwe Peace and Security Program* (ZPSP) hat sich genau dieser Frage angenommen.<sup>2</sup> Die Initianten wussten um die Not-

- 1 Auslöser der Sanktionen war der Entscheid der simbabwischen Regierung, ein Team von EU-Wahlbeobachtern für die Wahlen von 2002 auszuschliessen. Die Beziehungen zwischen Simbabwe und der EU waren zu dieser Zeit als Folge der 2000 initiierten Landreformen jedoch bereits auf einem Tiefpunkt. Vgl. dazu Clara Portela, «The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating effectiveness», *CEPS Working Paper* Nr. 391 (März 2014).
- 2 ZPSP, «*Program Document for the Zimbabwe Peace and Security Program*», 2012–2015, <http://www.zpst.org>.

wendigkeit für Änderungen im Sicherheitssektor, erkannten jedoch bei verschiedenen Interessengruppen Wissens- und Erfahrungslücken und grossen Widerstand seitens staatlicher Akteure. Für viele Simbabwe, insbesondere die Regierung und die Mitglieder der Sicherheitskräfte, hatte der Begriff «Sicherheitssektorreform» (SSR) einen bitteren Beigeschmack. Sie verbanden ihn mit einem vor allem von aussen, von den USA und Grossbritannien, auferlegten Prozess. Es geht jedoch darum, den Sicherheitssektor insgesamt besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten. Erschwerend kam hinzu, dass grosse Teile der Bevölkerung den Begriff der Sicherheit mit dem Militär und der Polizei verbanden. Daher entzogen sie sich der Aufgabe, bei Lösungen mitzudenken und konkrete Änderungen zu fordern. Es bestand Bedarf, den Begriff SSR zu entmystifizieren und Vorarbeiten für künftige Reformvorhaben im Sicherheitssektor zu leisten.<sup>3</sup>

## SEKTORÜBERGREIFENDER DIALOG

Die erste Herausforderung für das ZPSP war die Suche nach den richtigen Partnern. Die finanzstarken Geldgeber USA und Grossbritannien kamen aufgrund ihrer Assoziation mit der Regimewechselagenda nicht in Frage. Die EU, Norwegen und Schweden waren bereit, finanzielle Unterstützung für das Rahmenprojekt bereitzustellen und mit der Schweiz fand das ZPSP schliesslich einen unparteiisch und in Simbabwe weitgehend positiv wahrgenommenen Partner zur Durchführung des Projektes «Konsensbildung zur Sicherheitssektortransformation». Aufgrund einer bereits langjährigen Zusammenarbeit zwischen Schweizer Experten und dem Direktor des ZPSP war das dazu notwendige Vertrauensverhältnis vorhanden. Um die Zusammenarbeit nicht nur finanziell, sondern auch mit Expertise zu unterstützen, zog das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) neben eigenem Personal auch Experten vom Center for Security Stu-

3 Freedom Nyamubaya (1960–2015), «ZPSP and Security Sector Transformation in Zimbabwe», ISSAT-Video, Juni 2015, <http://issat.dcaf.ch>.

dies (CSS) der ETH Zürich im Rahmen des Mediationssupportprojektes (MSP) hinzu.<sup>4</sup>

Seit Mitte 2014 erarbeiten nun Vertreter spezifischer gesellschaftlicher Sektoren unter der Führung von ZPSP in einer Reihe von Seminaren in Simbabwe sektorspezifische Aktionspläne mit konkreten Schritten. Eine kontextgerechte Auswahl der vertretenen gesellschaftlichen Kräfte ist ausschlaggebend: So werden beispielsweise neben der Zivilgesellschaft, Parlamentariern oder Militär- und Polizeivertretern auch traditionelle Führer einbezogen, da diese vor allem in ländlichen Regionen eine grosse Rolle im Bereich der «Menschlichen Sicherheit» spielen.<sup>5</sup> Am Ende des Prozesses sollen alle wichtigen Kräfte in einem Steuerungskomitee vertreten sein und einen gemeinsamen, nationalen Aktionsplan aushandeln. Ziel ist es, dass der Regierungsapparat sich diesen Plan zu eigen macht und die notwendigen Strukturen zu dessen Umsetzung schafft.

**In Simbabwe bestand Bedarf, den Begriff Sicherheitssektorreform zu entmystifizieren.**

Wichtig ist dabei, dass eine dem Dialog zuträgliche Atmosphäre geschaffen wird, in dem die verschiedenen Akteure einen Konsens zugunsten aller Parteien finden können. Experten des EDA und des CSS wenden dazu ihr Wissen über Verhandlungs- und Konsensfindungsmethoden an. Durch Simulationen, Rollenspiele und andere Übungen stärken die Seminarteilnehmer ihre Verhandlungs- und Konsenskompetenzen und können diese danach innerhalb ihrer Gruppe oder im Austausch mit anderen Akteuren (wie beispielsweise der Regierung) anwenden. Zudem bieten die Seminare den Teilnehmenden Gelegenheit, sich mit Akteuren auszutauschen, mit welchen sie normalerweise nicht in Kontakt kommen – beispielsweise mit hochrangigen Vertretern des Militärs. Begegnungen dieser Art, bei denen es um das gemeinsame

4 Das Mediationssupportprojekt (MSP) ist ein gemeinsames Projekt des Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich und swisspeace (Bern), initiiert und unterstützt vom EDA.

5 Das Konzept «Menschliche Sicherheit» wendet sich weg von einem staatszentrierten Verständnis hin zu einer Konzentration auf die Sicherheitsbedürfnisse von Individuen. Vgl. dazu Gary King / Christopher J.L. Murray, «Rethinking Human Security», in: *Political Science Quarterly* 116, Nr. 4 (2002), 585–610.

Vorwärtskommen anstelle von Konfrontation geht, sind in Simbabwe zuvor kaum möglich gewesen.

## **NATIONALE TRÄGERSCHAFT, INKLUSIVITÄT UND TRANSPARENZ**

Ein Leitprinzip des Projekts ist die lokale Trägerschaft: Die Idee wurde von einem simbabwischen Partner konzipiert und durchgeführt, während die Schweiz als Partnerin das Projekt finanziell unterstützt und mit Mediations-Expertise begleitet. Daneben spielt Inklusivität – das Einbeziehen aller relevanter Interessen und Interessengruppen – eine entscheidende Rolle. Nicht nur bei der Teilnehmerauswahl, sondern auch bei der Zusammensetzung von ZPSP. So decken die ZPSP-Vorstandsmitglieder das gesamte politische Spektrum ab und geniessen als ehemalige Rebellen im Unabhängigkeitskampf einen Sonderstatus, der ihnen Legitimität und eine gewisse politische Unabhängigkeit verleiht. Dies ist für die Akzeptanz des Projekts und dessen Glaubwürdigkeit von grosser Bedeutung. Dank aktiver und transparenter Kommunikation konnten die Organisatoren zudem die Beziehung zu Regierungs- und Militärvertretern verbessern. Diese waren gegenüber dem Projekt zu Beginn eher skeptisch eingestellt.

Es gilt jedoch weitere Herausforderungen zu meistern: So handelt es sich um ein langfristig angelegtes Projekt, in welchem kaum Änderungen innerhalb eines kurzen Projektzyklus zu erwarten sind. Dies lässt das Projekt für viele Geldgeber unattraktiv erscheinen. Da es sich um einen politisch sensiblen Bereich handelt, müssen sich sowohl die simbabwischen Vertreter wie auch die Schweizer Partner vorsichtig an das Thema herantasten und flexibel auf Änderungen des Kontexts reagieren.

## **BEDEUTUNG ÜBER SIMBABWE HINAUS**

Die Mitwirkung am Projekt «Konsensbildung zur Sicherheitssektortransformation» ist für die Schweiz ein Gewinn, da es die Schweizer Expertise im Bereich Mediation auf einen neuen Bereich ausdehnt und sie sich mit dieser innovativen Herangehensweise zum Thema SSR international positionieren kann. Die aus dem Projekt gewonnenen Erkenntnisse sind zudem für die Weiterentwicklung von SSR-Konzepten



weltweit äusserst interessant.<sup>6</sup> Ohne entsprechende Vorarbeiten ist SSR zum Scheitern verurteilt – nicht nur in Simbabwe. Das Problem liegt dabei nicht nur auf Seiten der Empfängerstaaten: Oft fordern westliche Geldgeber Reformen, die auf einem westlichen Verständnis von Staatsstrukturen beruhen. Dies führt zu entsprechenden Problemen bei der Umsetzung solcher Vorhaben. Dabei sind es gerade die Länder ohne liberales Demokratieverständnis, welche SSR am stärksten benötigen.<sup>7</sup> Die Förderung des politischen Willens und der Aufbau von Kapazitäten, um den Sicherheitssektor zu analysieren und mit kontextspezifischen Mitteln zu reformieren, sind Grundvoraussetzungen für den Erfolg. In einer Zeit, in welcher die UNO und weitere treibende Kräfte der SSR die Wichtigkeit von lokaler und nationaler Trägerschaft erkannt haben, es an der Umsetzung jedoch nach wie vor stark mangelt, dürfte das von ZPSP durchgeführte und von der Schweiz unterstützte Projekt somit weit über Simbabwe hinaus an Bedeutung gewinnen.

6 The International Security Sector Advisory Team, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), «Assessing and Documenting the Experience of the Zimbabwe Peace and Security Programme», August 2015.

7 Gavin Cawthra / Khabele Matlosa / Anthoni van Nieuwkerk, «Conclusion», in: Gavin Cawthra / André Du Pisani / Abillah I. Omari (Hrsg.), *Security and Democracy in Southern Africa* (Johannesburg: Wits University Press, 2001), 233–249.



# NEUE WEGE ZUR ALARMIERUNG DER BEVÖLKERUNG IM KATASTROPHENFALL

Von Florian Roth

Der europäische Bevölkerungsschutz hat in den letzten Jahren zahlreiche Fortschritte gemacht. Dank deutlich verbesserten Prognosemodellen lassen sich insbesondere meteorologische Extremereignisse immer präziser vorhersagen, während erhöhte Sicherheitsstandards, unter anderem im Wohnungsbau und beim Betrieb industrieller Anlagen, sowie ein professionelles Einsatz- und Rettungswesen die Auswirkungen von Katastrophenergebnissen reduzieren.<sup>1</sup> Hinzu kommt eine stärkere internationale Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bewältigung solcher Ereignisse zwischen den unterschiedlichen staatlichen und substaatlichen Akteuren im europäischen Bevölkerungsschutz, beispielsweise im grenzübergreifenden Hochwassermanagement.<sup>2</sup> Seit 2013 existiert mit dem europäischen Krisenreaktionszentrum (ERC) ein gemeinsames Lagezentrum, welches die Koordination der beteiligten Staaten bei unterschiedlichsten Katastrophenergebnissen erleichtert.<sup>3</sup>

Hingegen wurde die Einbindung der Öffentlichkeit in den Bevölkerungsschutz in Europa lange Zeit vergleichsweise nachrangig behandelt. So basiert die Kommunikation mit der Bevölkerung im Katastrophenfall in den meisten Ländern, ungeachtet des umfassenden Wandels im Mediennutzungsverhalten, weitestgehend unverändert in erster Linie auf amtlichen Rundfunkmitteilungen. Sirensysteme, einst im Kalten Krieg als Teil des Zivilschutzes installiert und regelmässig beübt, wurden vielerorts ausser Betrieb genommen – zum Teil aus Kostengrün-

- 1 Tim Prior / Michel Herzog / Florian Roth, «Transformations in European Natural Hazards Risk Management: There and Back Again», in: Raphael Bossong / Hendrik Hege- mann (Hrsg.) *European Civil Security Governance: Diversity and Cooperation in Crisis and Disaster Management* (London: Palgrave, 2015), 138–159.
- 2 Richtlinie der Europäischen Union über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, Nr. 2007/60/EG (2007).
- 3 Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, Nr. 1313/2013/EU (2013).

den, aber auch, weil immer weniger Menschen wissen, wie sie sich im Alarmfall verhalten müssten.

## NEUE TECHNOLOGIEN, NEUE CHANCEN

Mit der zunehmenden Verbreitung mobiler Informations- und Kommunikationstechnologien entstehen zahlreiche neue Möglichkeiten, nicht nur die Alarmierungssysteme zu modernisieren, sondern darüber hinaus die Bevölkerung auch besser über Risiken wie auch Möglichkeiten zum Selbstschutz zu informieren. Als besonders effektive Instrumente der Risikokommunikation haben sich interaktive Karten erwiesen, die den Nutzern geobasierte Informationen zur jeweiligen lokalen Gefährdungslage bieten.<sup>4</sup> Zudem steht den Behörden heutzutage während einer Krise ein breites Spektrum an Kommunikationskanälen zur Verfügung, um mit zeitnahen und zielgerichteten Informationen sichere Verhaltensweisen der betroffenen Bevölkerung in Extremsituationen zu fördern. Für solche erweiterten Alarmierungsaufgaben sind insbesondere SMS-beziehungsweise *Cell Broadcasting*-Nachrichten sowie zunehmend auch soziale Netzwerke von Bedeutung.<sup>5</sup> Jedoch zeigt die Praxis, dass technische Lösungen alleine nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Verbesserung des Schutzniveaus bei Katastrophenereignissen leisten können. Wie zahlreiche Studien im Bereich der Risikopsychologie und Katastrophensoziologie gezeigt haben, garantiert die alleinige Übermittlung einer Risiko- oder Gefahreninformation noch keineswegs, dass die Empfänger die vom Sender intendierten Verhaltensmassnahmen auch tatsächlich ergreifen. Vielmehr basiert erfolgreiche Risiko- und Krisenkommunikation auf einem grundlegenden Verständnis der Risikowahrnehmungen, Kommunikationsgewohnheiten und Informationsbedürfnisse der Zielbevölkerung.<sup>6</sup> Darauf aufbauend sind umfassende Strategien zur Förde-

4 Florian Roth / Jennifer Giroux / Michel Herzog, «Using (the Right) Media to Reach the Audience», in: *CSS Risk Analysis Factsheet 9* (2015).

5 Anas Aloudat / Katrina Michael, «The Application of Location Based Services in National Emergency Warning Systems: SMS, Cell Broadcast Services and Beyond», in: Priyan Mendis / Athol Yates (Hrsg.), *Recent Advances in National Security Technology and Research: Proceedings of the 2010 National Security Science and Innovation Conference*, Canberra: Australian Security Research Centre, 2011), 21–49.

6 Douglas Paton, «Disaster Preparedness: A Social-cognitive Perspective», in: *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 12, Nr. 3 (2003), 210–216.

rung der individuellen und sozialen Resilienz gegenüber Katastrophenrisiken zu entwickeln, wobei möglichst alle wichtigen Interessengruppen einzubeziehen sind.

## DIE BEVÖLKERUNG AUF KATASTROPHEN VORBEREITEN

Die effektive Vorbereitung der Bevölkerung auf unterschiedliche Katastrophenfälle unter Nutzung neuer Kommunikations- und Informationstechnologien steht im Zentrum des europäischen Forschungsprojekts *Pop-Alert*. Es ist Teil des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms.<sup>7</sup>

Das im Frühjahr 2014 gestartete Forschungsprojekt wird von der University of Greenwich (GB) geleitet und bringt insgesamt zehn Projektpartner aus sechs europäischen Ländern zusammen. Neben den akademischen

**Heutzutage steht den Behörden während einer Krise ein breites Spektrum an Kommunikationskanälen zur Verfügung.**

Partnern sind auch Blaulichtorganisationen, kommunale Verwaltungsorgane sowie Technologiedienstleister im Forschungskonsortium vertreten. Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich bringt mit dem Think-Tank-Team «Risiko und Resilienz» seine Forschungskompetenz im Bereich Katastrophenvorsorge und Risikokommunikation in den Forschungsverbund ein. Schwerpunkt des Forschungsengagements des CSS in *Pop-Alert* ist insbesondere die Berücksichtigung sozial-psychologischer und politisch-administrativer Aspekte bei der Entwicklung neuer Ansätze zur Resilienzförderung, beispielsweise in Hinblick auf die Akzeptanz von technischen Innovationen in der Krisenkommunikation auf Seiten von Behörden und Bevölkerung. Hier kann das CSS auf die langjährige Zusammenarbeit mit Institutionen des Bevölkerungsschutzes im In- und Ausland sowie mit weiteren Akteuren aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zurückgreifen.

Die erste Phase des Forschungsprojekts, die im Frühjahr 2015 erfolgreich abgeschlossen wurde, konzentrierte sich auf die Analyse von Risikowahrnehmungen und Katastrophenvorsorgemassnahmen in un-

7 Fördervereinbarung der Europäischen Union im 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, Nr. 608030 (08.04.2014).

terschiedlichen sozialen und kulturellen Kontexten.<sup>8</sup> Ziel war hierbei insbesondere, erfolgreiche Massnahmen zur Förderung gesellschaftlicher Prävention und Resilienz zu identifizieren. Dafür wurden unter Mitwirkung des CSS Programme und Instrumente im Bevölkerungsschutz auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene erfasst und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. Darauf aufbauend wurden die Grundlagen für ein verbessertes Instrumentarium zur Vorbereitung der europäischen Bevölkerung auf mögliche Katastrophenereignisse sowie zur Alarmierung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen im Ereignisfall erarbeitet. Im Kern besteht das Konzept aus einem mehrstufigen, technikgestützten Alarmierungsprozess sowie einem neuartigen Trainingsprogramm zur Vermittlung effektiver Verhaltensweisen in Katastrophensituationen. Bei der Entwicklung der Instrumente wurde ein besonderes Augenmerk auf die Berücksichtigung sowohl lokaler als auch nicht-lokaler Gruppen (unter anderem Touristen und Austauschstudenten) gelegt. Begleitet wurden diese Entwicklungsschritte durch zwei Expertentagungen sowie zwei Foren für Interessengruppen. Die Diskussionsforen, die zum Teil von Vertretern des CSS moderiert wurden, dienten der Sicherstellung der Praktikabilität und der gesellschaftlichen Akzeptanz der entwickelten Lösungen. Ergänzt wurden diese Massnahmen durch eine Zusammenstellung praktischer Tipps für die Bevölkerung zum Umgang mit unterschiedlichen Gefährdungsarten und zur Erstellung eines individuellen Plans zur Katastrophenvorbereitung, die auf der Webseite des Forschungsprojekts verfügbar sind.<sup>9</sup>

## ÜBERPRÜFUNG NEUER INSTRUMENTE IN KATASTROPHENSZENARIEN

Die Demonstration des praktischen Nutzens der entwickelten Alarmierungs- und Trainingsinstrumente bildet den Schwerpunkt der zweiten Projektphase von *Pop-Alert*. Hierzu wurde unter Mitwirkung des CSS ein komplexes, grenzüberschreitendes Katastrophenszenario entwickelt. Dabei handelt es sich um ein schweres Erdbeben, das sich ereignet, wäh-

8 Avgoustinos Filippoupolitis / Lachlan MacKinnon / Liz Bacon, «A Survey on Emergency Preparedness of EU Citizens», in: *Proceedings of the ISCRAM 2015 Conference in Kristiansand*, 24. – 27.05.2015.

9 Pop-Alert, *Tips*, 23.07.2015, [www.pop-alert.eu](http://www.pop-alert.eu).

rend gleichzeitig grossflächige Waldbrände Evakuierungsmassnahmen notwendig machen. Dieses anspruchsvolle Szenario wird im Februar 2016 im Rahmen von zweitägigen Pilotprojekten in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung Lissabon sowie der regionalen Feuerwehrorganisation Korsikas durchgespielt. Im Zentrum des ersten Tages der Pilotprojekte steht die Schulung von Freiwilligen aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, einschliesslich Bewohnern aus den betroffenen Gebieten sowie Gästen aus dem In- und Ausland. Am zweiten Tag werden auf der Grundlage der Schulungsmassnahmen die Alarmierung sowie die Reaktion seitens der Bevölkerung getestet. Die Ergebnisse der Pilotprojekte fliessen in die abschliessende Entwicklungsstufe der Trainings- und Alarmierungsinstrumente ein. Im Frühjahr 2016 soll das Projekt plangemäss abgeschlossen werden.





## AUTORINNEN UND AUTOREN

**Matthias Bieri** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Team «Schweizerische und Euroatlantische Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zu seinen Forschungsgebieten zählen die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik, der Westbalkan und Separatismus in Europa. Er ist Ko-Autor von «Friedensförderung à la Suisse» (in: *International: Die Zeitschrift für internationale Politik* 4, 2013).

**Dr. Christian Nünlist** leitet am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich das Team «Schweizerische und Euroatlantische Sicherheit». Er beschäftigt sich mit Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik, transatlantischen Beziehungen und multilateraler Diplomatie. Er ist Mitherausgeber des Jahrbuchs *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und der monatlichen Publikationsserie *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik*.

**Dr. Florian Roth** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Team «Risiko und Resilienz» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zu seinen Forschungsinteressen zählen Risiko- und Krisenkommunikation sowie der politische Umgang mit Komplexität und Unsicherheit. Er ist u.a. Autor von *Risky Choices: The Framing of Germany's Policy Options in Afghanistan* (2015).

**Valerie Sticher** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Mediation Support Team am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Als Program Officer beschäftigt sie sich mit Mediationstrainings und Prozesssupport, mit einem derzeitigen Fokus auf Simbabwe. Sie ist u.a. Autorin von «Indonesien: Herausforderungen für die neue Regierung», *CSS-Analyse* Nr. 157 (2014).

**Dr. Oliver Thränert** leitet den Think-Tank-Bereich des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen, nukleare Abschreckung und Raketenabwehr. Er hat Artikel u.a. in *Survival, Contemporary Se-*

*curity Policy* und im *Bulletin of the Atomic Scientists* publiziert. Er ist Mit-herausgeber der beiden CSS-Jahrbücher *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und *Strategic Trends*.

**Dr. Lisa Watanabe** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Team «Schweizerische und Euroatlantische Sicherheit» am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Ihre Forschung konzentriert sich auf politische Transformationsprozesse in Nordafrika und die Beziehungen zwischen Europa und den Mittelmeerrändern. Sie ist Ko-Autorin von *Critical Turning Points in the Middle East: 1915–2015* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011).





**Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis. Es bildet hochqualifizierten Nachwuchs aus und fungiert als Anlauf- und Informationsstelle für die interessierte Öffentlichkeit. Mit dem International Relations and Security Network (ISN) bietet das CSS zudem eine weltweit führende, frei zugängliche Wissens- und Informationsplattform im Bereich Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik.

**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 und Interviews 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/publications/bulletin> verfügbar.