CSS ETH Zurich

ETH Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

SIPOL WEB

Öffentliche Plattform zum Sicherheitspolitischen Bericht

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

- Benutzung von SIPOL WEB
- Summarische Auswertung der Hearings und der öffentlichen Kommentierung

www.sipol09.ethz.ch

Zürich, 11. Juni 2009

© 2009 Center for Security Studies

Autoren:
Daniel Möckli, Senior Researcher CSS
Andreas Wenger, Leiter CSS

Kontakt:
Center for Security Studies
Seilergraben 45-49
ETH Zentrum / SEI
CH-8092 Zürich
Schweiz
Tel.: +41 44 632 40 25
css@sipo.gess.ethz.ch

Auf dem Weg zum Sicherheitspolitischen Bericht: Anhörungen und SIPOL WEB

Die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz wird derzeit einer Überprüfung unterzogen. Bis zum Jahresende will der Bundesrat einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht erarbeiten. In diesem Zusammenhang fanden zwischen dem 27. Februar und dem 24. April 2009 Hearings statt. Eingeladen waren die politischen Parteien, Interessengruppen, Vertreter von Kantonen, Polizei und Bevölkerungsschutz, wissenschaftliche Institute sowie Einzelexperten aus dem In- und Ausland. Insgesamt fanden 45 Anhörungen statt.

Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich erhielt vom VBS den Auftrag, eine interaktive Web-Plattform zu betreiben, die der Bevölkerung die Transkriptionen der Stellungnahmen zugänglich machen und ihr eine aktive Beteiligung an der sicherheitspolitischen Debatte ermöglichen sollte. Die zu diesem Zweck vom International Relations and Security Network (ISN) entwickelte dreisprachige Plattform SIPOL WEB (www.sipol09.ethz.ch) wurde am 18. März 2009 online geschaltet und bis am 5. Juni 2009 von Mitarbeitenden des CSS moderiert. Während dieser Zeitspanne konnten die Benutzer von SIPOL WEB die Transkriptionen der Hearings kommentieren und im Diskussionsforum zu aktuellen Fragen der Schweizer Sicherheitspolitik Stellung nehmen. Die Plattform wird mindestens noch bis zur Veröffentlichung des Sicherheitspolitischen Berichts online verfügbar bleiben, wobei nach Abschluss der Moderationsphase keine Möglichkeit zur Kommentierung mehr besteht.

Mit den Hearings und der Verwendung Neuer Medien zur breiten öffentlichen Abstützung der Strategieformulierung geht der Bundesrat für die Schweiz neue Wege. Ein ähnlicher Prozess fand im vergangenen Jahr in Frankreich in Zusammenhang mit der Erarbeitung einer neuen nationalen Sicherheitsstrategie statt. Der vorliegende Schlussbericht enthält zunächst Angaben über die Benutzung von SIPOL WEB. In einem zweiten Teil werden zentrale inhaltliche Trends in den Anhörungen und der öffentlichen Kommentierung identifiziert, wobei sowohl mehrheitsfähige Schnittflächen als auch Divergenzen und offene Fragen aufgezeigt werden.

Benutzung von SIPOL WEB

Die Web-Plattform wurde erfreulich rege benutzt. Insgesamt haben bisher über 8'500 Besucher (*unique visitors*) SIPOL WEB konsultiert. Pro Besucher wurden durchschnittlich 14 Seiten angeklickt, was auf eine breite inhaltliche Auseinandersetzung mit den auf SIPOL WEB verfügbaren Informationen hinweist. Etwa 300 Personen haben sich regelmässig via E-Mail-Benachrichtigungsdienst oder Twitter über verfügbare neue Stellungnahmen informieren lassen.

Während der Moderationsphase liessen sich mehr als 8'100 File-Zugriffe (*Downloads*) auf Transkriptionen oder andere Dokumente auf SIPOL WEB registrieren. Grösste Beachtung fanden dabei wie erwartet die Stellungnahmen der Vertreter der jeweiligen Pole des politischen Spektrums,

insbesondere der SVP und der SP. Die Hearings der anderen politischen Parteien stiessen ebenfalls auf überdurchschnittliches Interesse. Unter den meistkonsultierten Stellungnahmen befanden sich zudem die GSoA, die AUNS und Pro Militia. Von den vier Diskussionsforen fanden die Themen «Bedrohungen» und «Armee» am meisten Beachtung, gefolgt von der «Positionierung der Schweiz in der Welt» und der Thematik «Neutralität», die allerdings erst in den letzten zwei Wochen der Moderationsphase zur Diskussion gestellt wurde.

Erfreulicherweise wurde SIPOL WEB auch zu einer *aktiven* Auseinandersetzung mit spezifischen Themen und Stellungnahmen benutzt. Die überwiegende Mehrheit der online abgegebenen Kommentare von Benutzern war bemerkenswert gehaltvoll. Viele der Kommentare waren zudem von einer beachtlichen Länge. Die Nutzungsbestimmungen von SIPOL WEB, insbesondere die Registrierungspflicht für Benutzer und die Prüfung der Kommentare durch Moderatoren des CSS, haben sich bewährt. Die sorgfältige Wahl verschiedener interaktiver Elemente (moderiertes Forum, moderierte Kommentarfunktion) aus dem immer breiter werdenden Spektrum Sozialer Medien hat wesentlich zur hohen Qualität der Debatten beigetragen. Insgesamt haben die Moderatoren des CSS etwa 150 der eingereichten Beiträge als sachgerecht und nicht ehrverletzend eingestuft und entsprechend auf SIPOL WEB sichtbar gemacht.

Bezüglich der Benutzung von SIPOL WEB lässt sich bilanzieren, dass die Hearings auf ein grosses öffentliches Interesse gestossen sind. In der Schweiz ist nach wie vor eine beachtliche Zahl von sicherheitspolitisch interessierten Personen und Organisationen vorhanden. Die Verwendung Neuer Medien für die sicherheitspolitische Meinungsbildung erlaubt sicherheitspolitisch interessierten Kreisen, sich aktiv an einer öffentlichen Sachdebatte zu beteiligen. Die Einrichtung einer moderierten Web-Plattform zur Förderung eines aktiven sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozesses hat sich aus Sicht des CSS bewährt.

Inhaltliche Auswertung: Schnittflächen und Divergenzen

Die Hearings wie auch deren Kommentierung widerspiegeln die seit Jahren beobachtbare Meinungsvielfalt in der Schweizer Sicherheitspolitik. Ebenfalls deutlich erkennbar ist der vorwiegend reaktive Charakter der sicherheitspolitischen Debatte in der Schweiz. In zahlreichen Stellungnahmen von schweizerischen Interessengruppen wird die Suche nach der richtigen Sicherheitsstrategie hauptsächlich vom gewünschten Resultat her angegangen. Strukturelle und organisatorische Detailfragen dominieren die Überlegungen. Eher kurz kommt dagegen die sicherheitspolitische Gesamtschau, welche die Fähigkeiten und Beiträge der sicherheitspolitischen Instrumente in den Kontext einer umfassenden Umfeldanalyse stellt.

Ein Grundkonsens in sicherheitspolitischen Fragen lässt sich nach wie vor nur begrenzt ausmachen. Auch der neue Sicherheitspolitische Bericht wird nicht alle Fragen beantworten und alle Erwartungen erfüllen können, die im Rahmen der Hearings und der Diskussionen auf SIPOL WEB ausgesprochen wurden. Auf der Basis einer Auswertung der Anhörungen und der öffentlichen Beiträge auf SIPOL WEB lassen sich aber durchaus inhaltliche Schnittflächen und mehrheitsfähige

Kernaussagen erkennen, die für die Formulierung einer neuen sicherheitspolitischen Strategie eine solide Grundlage bieten können.

Umfeldanalyse

Bezüglich der Umfeldanalyse herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Komplexität der Bedrohungen zugenommen hat, das Spektrum von Risiken und Gefahren breiter geworden ist und die Prognostizierbarkeit von Krisen abgenommen hat. Die Globalisierung ist vielfach als zentraler Rahmen für den sicherheitspolitischen Wandel identifiziert worden. Auch inhaltlich herrscht über viele der Bedrohungen ein breiter Konsens. Allerdings konzentrieren sich viele Interessengruppierungen auf spezifische Gefährdungsarten, die ihre sicherheitspolitischen Prioritäten und ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Instrumentariums widerspiegeln. Von internationaler Seite ist in den Hearings diesbezüglich skeptisch angemerkt worden, dass sich aus einer Bedrohungsanalyse, welche um bestehende Lösungen herum konstruiert wird, keine zukunftsgerichtete Sicherheitsstrategie ableiten lassen wird.

SIPOL WEB User-Kommentare: «Umfeldanalyse»

«Dass die Überraschung die grösste Gefahr darstellt, ist nicht in Abrede zu stellen.»

«Die Bedrohungslage auf strategische Überraschung zu reduzieren, ist für eine sicherheitspolitische Strategie eine zu dünne Basis. Damit werden die Elemente der Sicherheit und Stabilität im Umfeld der Schweiz einfach ausgeblendet.»

Eine wesentliche Divergenz besteht erwartungsgemäss in der Frage der Wahrscheinlichkeit einer direkten militärischen Bedrohung der Schweiz. Zwar argumentieren eine Mehrheit der Schweizer Angehörten und alle internationalen Experten, dass das unmittelbare europäische Umfeld der Schweiz dank EU und NATO durch grosse strategische Stabilität geprägt und eine konventionelle militärische Bedrohung der Schweiz unwahrscheinlich geworden ist. Dennoch gibt es auch einige Gruppierungen, die einen Krieg an der Schweizer Grenze nach wie vor für ein bedrohungsgerechtes Szenario halten und die «strategische Überraschung» zum Kernmerkmal der Umfeldanalyse erheben, was andere wiederum als bewusstes Ignorieren einer realitätsbezogenen Lageeinschätzung kritisieren. Kein Konsens besteht auch darüber, ob in der Schweiz soziale Unruhen wie etwa in französischen Vorstädten oder Athen eine realistische Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen und was dies für die Arbeitsteilung zwischen Armee und Polizei heissen könnte.

Konzeptionelle Reichweite

Was die konzeptionelle Reichweite von Sicherheitspolitik betrifft, erklären sich viele der Befragten grundsätzlich einverstanden mit der Definition des Berichts 2000, wonach sich Sicherheitspolitik mit der Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses befasst, also mit

Gewalt, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat. Manche sprechen sich aber auch für eine Erweiterung des Begriffs aus, wobei zwei Trends erkennbar sind:

Erstens wollen viele Befürworter einer konzeptionellen Ausweitung Themen wie Energie, Klimawandel, Gesundheit und soziale Sicherheit in die Sicherheitspolitik integrieren. Kritiker halten dem entgegen, dass das Konzept damit überladen und eine klare Zuteilung von Rollen und Verantwortungsbereichen an die sicherheitspolitischen Instrumente erschwert würde. Ihnen zufolge soll die sicherheitspolitische Dimension dieser Themen im neuen Bericht beschrieben werden, ohne diese jedoch direkt zum Gegenstand der Sicherheitspolitik zu machen. Herausforderungen wie Klimawandel und Energieversorgung seien im Kern anderen Politikbereichen zuzuordnen; sie würden die Sicherheitspolitik nur insofern tangieren, als sie Auswirkungen auf politische Gewaltphänomene hätten.

SIPOL WEB User-Kommentar: «Konzeptionelle Reichweite von Sicherheitspolitik»

«Die Sicherheitspolitik muss sich mit der Bedrohung/Gefährdung, dem möglichen Ausmass und der Eintretenswahrscheinlichkeit befassen. Also nicht mit der Klimaerwärmung oder -abkühlung, sondern mit dem Umgang mit Umweltkatastrophen.»

Zweitens plädieren eine beträchtliche Zahl der Angehörten und mehrere Kommentare für eine Ausweitung der Sicherheitspolitik auf den Bereich der Alltagsgewalt. Diesem Ansatz wird jedoch entgegen gehalten, dass damit der Bezugsrahmen von Sicherheitspolitik zu stark vom Bund auf die Ebene der Kantone und Gemeinden verlagert würde und sich der bisherige Ansatz bewährt habe, den Polizeibereich nur soweit einzubeziehen, wie es sich um überregionale Ereignisse und Krisen handle.

Grundstrategie

Mit Blick auf die Frage der sicherheitspolitischen Grundstrategie erweist sich das Paradigma der Kooperation nach wie vor als mehrheitsfähig. Sowohl eine Strategie der Integration (NATO, EU), als auch das Prinzip des Alleingangs finden nur geringe Unterstützung. Kontrovers diskutiert wird jedoch die konkrete Ausgestaltung der Kooperation. Dies betrifft sowohl die internationale Kooperation, als auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Bezüglich der internationalen Kooperation ist die bereits sehr intensive Polizeizusammenarbeit konsensfähig. Nach wie vor kontrovers beurteilt werden die militärische Kooperation und die Frage, ob Verteidigung ohne Einbindung der Schweiz in den europäischen Rahmen überhaupt noch machbar wäre. Auch die Wünsch- und Machbarkeit einer nationalen Rüstungsindustrie bleiben umstritten.

Sehr viel Platz haben die Diskussionen um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und insbesondere die Schnittstellen zwischen Armee und Polizei eingenommen. Während die Existenz einer sicherheitspolizeilichen Lücke mehrheitlich anerkannt wird, divergieren die

entsprechenden Lösungsvorschläge teilweise stark, wobei sowohl Bundesansätze (Polizeireserve des Bundes, Armee, Bundesfinanzierung kantonaler Lösungen), als auch kantonale Modelle (verstärkte interkantonale und internationale Polizeikooperation, interkantonale Reserve) erkennbar sind. Eine strukturell nicht weiterentwickelte Milizarmee wird mehrheitlich als ein ungeeignetes Instrument angesehen, um die sicherheitspolizeiliche Lücke nachhaltig zu schliessen.

Die Forderung nach vermehrter Kohärenz stellt neben dem Kooperationsparadigma ein zweites wichtiges Element in den Debatten um die Grundstrategie dar. Auch hier lassen sich eine internationale und eine nationale Dimension erkennen. Die internationale Dimension betrifft die vermehrte Abstimmung zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik auf politisch-strategischer Ebene und insbesondere die Formulierung einer integrierten zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie, die es mit der Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts zu koordinieren gilt. Die nationale Dimension bezieht sich u. a. auf die Einbindung der Kantone in die nationale Krisenorganisation. Die Notwendigkeit vermehrter Anstrengungen in beiden Bereichen wird zwar stark mehrheitlich anerkannt. Jedoch überwiegen die skeptischen Beurteilungen, was die Führungsfähigkeit des Bundesrates im Bereich der strategischen Führung der Schweiz anbelangt. Vermehrt eingefordert wird vom Bundesrat als Kollegialbehörde, dass er Anstrengungen zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik unternimmt.

Neutralität

Deutlich geworden ist, dass sich eine überwiegende Mehrheit für eine Beibehaltung der Neutralität ausspricht. Deren Stellenwert und Ausgestaltung bleiben aber umstritten. Die diesbezüglichen Debatten waren wenig ergiebig. Das Verständnis von Neutralität variiert heute so stark, dass eine vernünftige Diskussion über ihre Schutzfunktion kaum mehr möglich ist. Die sicherheitspolitische Relevanz des auf zwischenstaatliche Kriege beschränkten Neutralitätsrechts hat aufgrund der aktuellen Gefahrenlage stark abgenommen. Vor diesem Hintergrund sind die meisten der im Kontext des Deutungsstreits um die Neutralität vorgebrachten Aussagen weder verifizierbar noch falsifizierbar. Die Neutralitätsrhetorik wird heute denn auch hauptsächlich dazu instrumentalisiert, um spezifische aussen- und sicherheitspolitische Positionen zu legitimieren.

Armee

Die Rolle der Armee schliesslich stand bei vielen Stellungnahmen und Kommentaren im Zentrum. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die Ausrichtung der Armee seit Jahren besonders kontrovers diskutiert wird. Andererseits hat das VBS in der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz eine federführende Funktion, was die dominante Stellung der Armee in den Sicherheitspolitischen Berichten mit zu erklären vermag und sich etwa in der Fragelisten der Hearings manifestierte, die sich auf der Ebene der sicherheitspolitischen Mittel auf die Armee beschränkte. Bezeichnenderweise hat die Aussenpolitik in den sicherheitspolitischen

Debatten auch diesmal eher wenig Aufmerksamkeit gefunden, obwohl ihr für die Sicherheit der Schweiz eine immer grössere Bedeutung zukommt und obwohl in der Frage der aussenpolitischen Positionierung der Schweiz durchaus Diskussionsbedarf bestünde. Dies ist nicht zuletzt im Kontext des eskalierenden Steuerstreits und der damit verbundenen Diskussionen um die Zukunft des Bankenplatzes Schweiz deutlich geworden.

SIPOL WEB User-Kommentare: «Friedensförderung»

«Meiner Meinung nach ist der Auftrag zur Friedensförderung ersatzlos zu streichen. Mit Soldaten und Waffengewalt den Frieden erzwingen zu wollen, funktioniert nicht.»

«Wer die mit knapp 300 Soldaten äusserst moderat ausgeführte Friedensförderung streichen möchte, hat nicht verstanden, dass wir mit diesen 1,2 % des Militärbudgets zur jetzigen Zeit ungleich mehr Nutzen für die Sicherheit des Landes generieren können als mit einem Panzerbataillon mehr.»

Die Divergenzen in den Armeefragen bleiben nach wie vor gross. Ein Konsens über die Priorisierung der Armeeaufträge zeichnet sich nicht ab. Dies steht im Unterschied zu vergleichbaren Staaten wie Österreich, Finnland oder Irland, die ihre Streitkräfte gemäss den ausländischen Experten an den Hearings alle strukturell auf multinationale Friedensförderungs- und Stabilisierungseinsätze ausrichten. Auslandeinsätze der Schweizer Armee bleiben umstritten, wobei einige Stimmen einen markanten Ausbau fordern, andere wiederum einen totalen Verzicht. Kontrovers diskutiert wird im Zusammenhang mit der verteidigungspolitischen Ausrichtung der Schweiz zudem, ob nicht auch Armeefragen künftig generell verstärkt in einem europäischen Rahmen betrachtet werden müssten. Viel zu reden gab ferner die Frage, ob sich die Armee auf den gefährlichsten oder den wahrscheinlichsten Fall ausrichten sollte. Ein ausländischer Experte meinte dazu lakonisch, dass er als Nicht-Schweizer angesichts der Kritik, wonach sich der Bundesrat zu sehr auf die wahrscheinlichsten Fälle ausrichte, vor einem Rätsel stehe.

SIPOL WEB User-Kommentare: «Ausrichtung der Armee»

«Die zentrale Aufgabe unserer Armee ist die Landesverteidigung gegenüber ausländischen bewaffneten Aggressoren. Da haben wir anzusetzen, da haben wir Nachholbedarf.»

«Mit der aktuellen Bedrohungslage – die Schweiz liegt inmitten einer friedlichen EU – ist es nicht nötig, Milliarden für einen sehr unwahrscheinlichen schlimmsten Bedrohungsfall auszugeben, etwa die militärische Invasion einer gegnerischen Armee.»

Deutlich zum Ausdruck kam eine breite Skepsis gegenüber der Raumsicherung, wobei teilweise eine Präzisierung und Erläuterung des Konzepts, teilweise aber auch ein Ersetzen durch «Siche-

rungseinsätze» gefordert wurde. Auch zeigte sich, dass die Abgrenzung zwischen «Aufgaben» und «Aufträgen» der Armee in den bisher vorhandenen Dokumenten nicht konsistent ist, was in den Debatten Verwirrung stiftet. Die gesetzlich festgehaltenen Aufgaben der Armee werden als zu allgemein und zeitlos erachtet, um die Ausrichtung der Armee daraus abzuleiten. In diesem Zusammenhang fordert eine Reihe von Stimmen den Übergang zu einer fähigkeitsorientierten Steuerung der Streitkräfte. Umstritten bleibt dabei allerdings, ob sicherheitspolitische Grundsätze als Rahmen für die Verteidigungsplanung durch das Parlament beschlossen werden sollen. Die Milizarmee wird nach wie vor von einer breiten Mehrheit gestützt, wobei viele Angehörte und einige Kommentatoren gleichzeitig den Bundesrat aufgefordert haben, im Sicherheitspolitischen Bericht mögliche Rückwirkungen demographischer, finanzieller und normativer Trends auf die künftige Ausgestaltung der Armee und die Wehrform zu thematisieren.