

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Sicherheitspolitische Kommission
CH-3003 Bern
Tel. ++41 (0)31 322 97 58
Fax ++41 (0)31 322 99 75
www.parlament.ch
sik.cps@pd.admin.ch

An den
Gesamtbundesrat
Bundeskanzlei
Bundeshaus West

3003 Bern

2. Juni 2010

Entwurf des Sicherheitspolitischen Berichtes. Stellungnahme der SiK-S

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Frauen Bundesrätinnen
Sehr geehrte Herren Bundesräte

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) lässt sich seit rund einem Jahr regelmässig über den Stand der Arbeiten rund um den neuen Sicherheitspolitischen Bericht (SIPOL B) informieren. Nach der Verabschiedung des Entwurfes durch den Bundesrat am 14. April 2010 beschloss die SiK-S, sich in den Prozess der definitiven Ausarbeitung einzubringen und während der Dauer der öffentlichen Anhörungen dem Bundesrat ihre Vorstellungen zu übermitteln. In den Augen der Kommission ist aufgrund der grossen Tragweite des Berichtes, der die Sicherheitspolitik unseres Landes in den nächsten Jahren definieren soll, diese konstruktive Mitwirkung angezeigt.

Die SiK-S liess sich somit an ihrer Sitzung vom 25. Mai 2010 durch den Chef VBS über den Entwurf des *Berichtes des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz* informieren. Zur Sitzung wurden die drei Departemente eingeladen, die im Sicherheitsausschuss des Bundesrates Einsitz haben. VBS und EJPD sind dieser Einladung gefolgt.

In den Augen der SiK-S stellt der Bericht eine gute Grundlage für die weiteren Arbeiten dar. In mehreren Punkten muss der Bericht aber formal und inhaltlich überarbeitet oder vertieft werden. Wir nennen im ersten Teil 5 Hauptpunkte und anschliessend weitere Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln.



Die wesentlichen Bemerkungen zum Entwurf sind folgende:

1. Die Struktur des Berichtes ist richtig und überzeugend. Hingegen ist er nicht immer kohärent, was die Länge und Dichte der einzelnen Teile anbelangt. Der Leser merkt sofort, dass mehrere Autoren daran geschrieben haben und dass einzelne Passagen nachträglich hinzugefügt wurden (z. B. Kapitel 5213).

Nach Ansicht der SiK-S soll der Bericht über weite Teile kürzer und konziser sein. Der Umfang und der Detaillierungsgrad der einzelnen Kapitel sind zudem auf ihre Bedeutung im Rahmen des ganzen Berichtes abzustimmen. Dass der Bundesrat hierfür den einzelnen Departementen Vorgaben macht, kann zweckmässig sein und ist zu prüfen.

Der Bericht muss auch bezüglich Terminologie überprüft werden. So wird z.B. der Begriff "Sicherheitsverbund Schweiz" eingeführt. Die Kommission begrüsst ihn; er ist anschaulich und klar. Die Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren in der inneren Sicherheit war aber bereits Leitgedanke des Sicherheitspolitischen Berichts 2000. Indem neu der Begriff "Sicherheitsverbund Schweiz" eingeführt wird, hingegen der Begriff "Sicherheit durch Kooperation" für die Zusammenarbeit mit dem Ausland eliminiert wird – obwohl die Kooperation im Text richtigerweise präsent ist – erweckt er den Eindruck einer Neuorientierung der Sicherheitspolitik und einer Herabstufung der internationalen Sicherheitskooperation. Dies ist irreführend und zu korrigieren.

Zudem ermutigt die SiK-S den Bundesrat, die Strategie für die zukünftige Ausrichtung der Sicherheitspolitik klarer zu definieren. Der Bericht muss nicht in allen Punkten das Produkt eines abgerundeten Kompromisses darstellen. Eine absolute Konsensfähigkeit des Berichtes geht auf Kosten der Dynamik und der klaren Linien in der Sicherheitspolitik. Die Kommission will dies vermeiden. In den Augen der SiK-S haben der Bundesrat und das Parlament die Linien der Sicherheitspolitik klarer zu definieren.

Für Bemerkungen redaktioneller Art verweisen wir auf das Sitzungsprotokoll (in der Beilage).

Der Bericht soll konziser und gewichteter sein; wichtige Aussagen sind klarer zu fassen. Die Kommission bittet den Bundesrat, die benutzte Terminologie zu überprüfen.



2. Der erste Teil des Berichtes ist charakterisiert durch eine gute Lageanalyse (Kapitel 3). Was die Schweiz anbelangt, sind vor allem zwei strategische Änderungen gegenüber dem SIPOL B 2000 erwähnenswert:
 - a. Der Berichtsentwurf geht über die Territorialverteidigung hinaus zur Sicherheit der wichtigen Infrastrukturnetze (Verkehr, Telekommunikation, Energie, Rohstoffe, Nahrung, Informatik, usw.).
 - b. Die Ereignisse rund um den G8-Gipfel haben gezeigt, dass ein Sicherheitsverbund Schweiz absolut notwendig ist.

Der Bericht gibt eine gute Übersicht über die Bedrohungen und Gefahren sowie die potentielle Verwundbarkeit der Schweiz. Hingegen fehlen an verschiedenen Stellen die Konsequenzen für die Schweiz. So listet das Kapitel 33 jene Bereiche auf, darunter die Netzwerke, in welchen die Schweiz besonders anfällig und deswegen verwundbar ist. Bei der Definition der Strategie (Kapitel 42) fehlen jegliche Hinweise auf die Strategie, die der Bundesrat verfolgen möchte, um diese Verwundbarkeit zu minimieren. Der Bericht muss aus den Bedrohungen Folgerungen ziehen und Antwort liefern.

Zu den Elementen, welche die Schweiz ernsthaft bedrohen können, gehören die Fernlenkwaffen (auch ohne nukleare Sprengköpfe). Sie sind als Bedrohung wohl erwähnt, hingegen fehlt jede Antwort, wie die Schweiz dieser Bedrohung entgegenzutreten will; dies ist umso bedeutender, als es die wohl grösste Bedrohung durch Waffengewalt darstellt, der wir nur durch internationale Zusammenarbeit begegnen können.

Zusätzlich sollte der Bericht auch einen Hinweis enthalten, dass es eine Reihe von Bedrohungen gibt, auf die rein nationale Antworten nicht genügen.

In den Augen der Kommission fokussiert schliesslich der Bericht zu schnell auf die Armee als Hauptinstrument der Sicherheitspolitik und klammert deswegen andere Aspekte wie z.B. die Weiterentwicklung des Nachrichtendienstes oder die zukünftige Gestaltung des Zivildienstes aus.

Ausgehend von den verschiedenen dargestellten Bedrohungen und Gefahren sollen die Konsequenzen für die Schweiz besser dargestellt werden. Die Strategie muss mögliche Wege skizzieren, wie der Bundesrat das Land gegen diese Bedrohungen schützen will.



3. Die Abstimmung zwischen dem Sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebericht ist aus verständlichen Gründen (parallele Erarbeitung der beiden Berichte) noch nicht erfolgt. So wird z.B. im SIPOL B gesagt, dass die Variante "Jahrgangsverbände" geprüft wird, währenddem der Armeebericht diese Option verwirft. Diese Abstimmung muss noch erfolgen. Diesbezüglich fehlt im SIPOL B ein wichtiges Element, nämlich das Leistungsprofil der Armee. Dieses ist ein zentrales Element der Sicherheitspolitik und gehört in den Grobzügen bereits in den Sicherheitspolitischen Bericht und nicht erst in den Armeebericht. Denn es hält fest, welche Leistungen die Armee für eine hinreichende Sicherheit der Schweiz erbringen muss, und über welche materiellen und personellen Mittel sie verfügen muss, um diese Leistungen erbringen zu können. Dieses Leistungsprofil muss im Kapitel 521 oder 522 formuliert werden. Daraus muss schlüssig werden, welches der neue Bestand der Armee sein wird; die Aussage in Kapitel 5222, dass der Armeebestand sinken müsse, ist es noch nicht. Schliesslich ist die Kommission nach wie vor einhellig der Meinung, dass der SIPOL B und der Armeebericht so verabschiedet werden müssen, dass das Parlament sie beide gleichzeitig diskutieren kann.

Eine Abstimmung zwischen dem Sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebericht ist notwendig. Das Leistungsprofil der Armee gehört bereits in den SIPOL B.

4. Der europäische Rahmen der Sicherheitspolitik wird im SIPOL B völlig ausgeblendet. Das ist der Hauptmangel des Entwurfes! Es fehlen sowohl in der Lageanalyse als auch in den Folgerungen dazu Ausführungen, dass die Schweiz in einem sicherheitspolitischen Umfeld Europas steht und dass eine hinreichende Sicherheit der Schweiz die Zusammenarbeit mit diesem Umfeld voraussetzt. Ausführungen zur gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union fehlen ebenso wie zur Sicherheits- und Armeepolitik der allianzfreien Staaten Europas (Österreich, Schweden, Finnland) und unserer Nachbarstaaten. Nach Auffassung der SiK-S ist es zwingend, dass der SIPOL B im Kapitel 432 Auskunft über diese Punkte wie auch über die Strategie des Bundesrates gegenüber der europäischen Sicherheitspolitik gibt. Das Ziel der Schweizerischen Sicherheitsstrategie muss sein, in einem europäischen Sicherheitsverbund mitzuwirken, ohne dabei die Neutralität zu opfern. Die Kommission ist überzeugt, dass diese Zusammenarbeit im Interesse der Schweiz liegt und dass der Armee dabei eine wichtige Funktion zukommt.

Schliesslich fehlt im SIPOL B ein Vergleich mit anderen neutralen Staaten in den Bereichen Friedensförderung und Auslandseinsätze.



Generell gilt zu sagen, dass der Entwurf de SIPOL B den Eindruck vermittelt, die Schweiz könne ihre Sicherheit mit der Armee alleine gewährleisten. Dies gilt es zu ändern.

Der Bericht muss mit Äusserungen zur europäischen Sicherheitspolitik und zur Rolle der neutralen Staaten ergänzt werden. Zudem soll der Bericht einen Vergleich mit anderen neutralen Staaten in den Bereichen Friedensförderung und Auslandseinsätze ziehen. Schliesslich braucht es eine klare Absichtsäusserung des Bundesrates bezüglich der internationalen Zusammenarbeit.

5. Was die Gestaltung der Armee anbelangt, wird die Miliz zwar als unabänderliches Credo aufgeführt, aber das Konzept ist zu wenig begründet. Eine Auseinandersetzung mit Alternativmodellen (z.B. Jahrgangsverbände, freiwillige Miliz, verstärkte Professionalisierung usw.) muss schon im SIPOL B erfolgen und nicht erst im Armeebericht.

Das Credo zur Miliz ist besser zu begründen und Alternativmodelle zur Entwicklung der Armee müssen schon im SIPOL B kurz analysiert und bewertet werden.

Weitere Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln:

4312: Hier wünscht die Kommission, dass der Bericht eine Präzisierung anbringt, wonach die Kantone primär für die Gewährleistung der Sicherheit auf ihrem Territorium verantwortlich sind und die Armee nur dort einspringt, wo die Mittel ausgeschöpft sind.

432: Die Kommission teilt die Ausführungen bezüglich der Neutralität. Allerdings müsste auch dargelegt werden, dass die Neutralität nicht ausschliesst, dass sich die Schweiz im Kriegsfall einem Bündnis anschliesst. Diese Bemerkung gilt auch für das Kapitel 516.

Im Kapitel 5 stellt die Kommission ein gewisses Missverhältnis zwischen dem politischen Willen und den beabsichtigten Mitteln fest. Dies gilt sowohl für den Bereich der Aussenpolitik (51) als auch für denjenigen der Friedensförderung (5213).

5211: Dieses Kapitel ist nicht ganz in Einklang mit Kapitel 522. Im ersten wird stipuliert, dass die Verteidigung eine zentrale Fähigkeit der Armee ist. Dies wird im Kapitel 522 aber relativiert, indem der Bericht eine Akzentverschiebung ankündigt. Zudem muss in den Augen der SiK-S nach dem einleitenden Absatz explizit gesagt werden, dass die Schweiz bei erhöhter militärischer Bedrohung bereit sein muss, mehr (personelle, materielle, finanzielle) Ressourcen für die Verteidigung aufzuwenden. Der Begriff des Aufwuchses (Kapitel 5225) sollte fallen gelassen werden. Es reicht, wenn der Bericht sagt, dass die heutige sicherheitspolitische Lage eine kleinere Armee rechtfertigt. Schliesslich begrüsst die Kommission den



Verzicht auf den Begriff „Raumsicherung“. Dies könnte aber in einer Fussnote erklärt werden, statt in einem ganzen Abschnitt (Ende des Kapitels).

5212: Der Bericht erwähnt die Rolle der Armee bei der Unterstützung der zivilen Behörden, u.a. bei Terroranschlägen. Nach dem Entwurf des Armeeberichtes werden zwei Drittel der Armee für diese Aufgabe eingesetzt. Für die SiK-S ist zwingend, dass die Aufgaben der Armee in einem solchen Fall konkreter umschrieben werden (welches sind ihre Aufgaben für Verkehrstransversalen, die Sicherung verschiedener Infrastrukturen und Netzwerke, und welche Leistungen muss sie erbringen können).

5213: Auf Seite 36 wird festgehalten, dass die militärische Friedensförderung als Armeeaufgabe im Militärgesetz festgeschrieben wird. Die Kommission legt Wert darauf zu präzisieren, dass der Auftrag der Friedensförderung bereits in Art. 58 Abs. 2 der Bundesverfassung verankert ist. Der Bericht soll dementsprechend angepasst werden. Die Kriterien für eine Teilnahme an einer militärischen Friedensförderungsoperation müssten hier klar umschrieben werden (unmittelbare und mittelbare Interessen der Schweiz). Bei der Entwicklung der militärischen Friedensförderung dürfte das Ziel ambitionierter sein: Die Schweizer Armee profitiert nämlich dann am meisten, wenn sie einmal einen solchen Einsatz kommandieren kann.

54: Hier fehlt in den Augen der Kommission ein Kapitel zur Weiterentwicklung des Nachrichtendienstes.

58: Auch hier ist das Kapitel eine Beschreibung des IST-Zustandes, enthält aber keinen Blick in die Zukunft. Der Zivildienst wurde ursprünglich für wenige Personen konzipiert. Die heutige Struktur (Einzeleinsatz des Zivildienstleistenden) ist mit viel administrativem Aufwand verbunden. Eventuell sollte die Struktur angepasst werden (z. B. Dienstleistung in Gruppen). Die Kommission erwartet hier, dass der SIPOL B Aussagen zu den Perspektiven macht.

6: Für die SiK-S ist das Kapitel 6 zu lang und zu deskriptiv. Die Perspektiven (Kapitel 63) sind hingegen zu knapp dargestellt.

Zum Schluss hat sich die Kommission über die zukünftige Periodizität des Sicherheitspolitischen Berichtes unterhalten. Dabei wurden mehrere Varianten (alle 10 Jahre, alle 4 Jahre, unregelmässig) kurz diskutiert. Bei der Beratung der parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion¹ hatte die SiK-S eine fixe Periodizität von 4 Jahren verworfen, weil sie keine Pseudo-Hektik provozieren wollte. Eine zu lange Zeitspanne hat hingegen den Nachteil, dass die Diskussion jedes Mal wieder von vorne beginnt. Die Lösung liegt wahrscheinlich irgendwo in der Mitte. Die Kommission macht hier keine Vorgaben. Sie bittet aber den Bundesrat, sich Gedanken darüber zu machen, in welcher Periodizität der Sicherheits-

¹ [06.447](#) Pa. Iv. Fraktion V. Strategiebericht als Grundlage der Sicherheitspolitik der Schweiz.



politische Bericht aktualisiert werden soll und seine Schlussfolgerungen dazu im jetzigen SIPOL B zu skizzieren.

Wir danken Ihnen, dass Sie die in dieser Stellungnahme angeführten Diskussionspunkte in der definitiven Version des Berichtes berücksichtigen und versichern Sie, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Frauen Bundesrätinnen, sehr geehrte Herren Bundesräte, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Sicherheitspolitische Kommission des
Ständerates

Der Präsident:

Bruno Frick

Beilage:

- Protokoll der Sitzung der SiK-S vom 25. Mai 2010 (provisorische, nicht korrigierte Fassung)