

Praxis



Der Schweizer Weg – anders, aber zielführend



stratos hat die Chefin Sicherheitspolitik des VBS, Botschafterin Pälvi Pulli, und ihren Stellvertreter, Herrn Patrick Gansner, im Bundeshaus getroffen. Im Gespräch wurde die Rolle des Bereichs Sicherheitspolitik (SiPol) VBS in Bezug auf die Erarbeitung von sicherheitspolitischen Grundlagen, inklusive der Analyse der Bedrohungen und Gefahren, erörtert.

stratos: Frau Botschafterin, wie schätzen Sie das Bedrohungsbild – insbesondere für die Armee mit Blick auf 2030 – ein?

Botschafterin Pälvi Pulli: Was uns auf unserer Stufe zurzeit am meisten beschäftigt, ist die deutliche Zunahme der Rivalität unter den Grossmächten. Das ist eigentlich nicht neu, wenn man an den Kalten Krieg und die Rivalität zwischen den USA und der Sowjetunion zurückdenkt. Nun ist mit China jedoch ein weiterer Akteur hinzugekommen. Im Speziellen sind auch das konfrontative Verhalten Russlands in den letzten Jahren und seine Aktionen im Ausland besonders bedenklich.

Ein weiterer Punkt ist die hybride Konfliktführung. Das ist zwar etwas ein Modewort geworden, es drückt aber gut die ganze Palette an Mitteln aus, die man mit dem Ziel orchestriert, möglichst lang nicht erkannt zu werden oder den Akteur mindestens zu verschleiern. Auch Desinformation und Beeinflussungsaktivitä-

ten gehören hier dazu. Propaganda wird eingesetzt und Falschmeldungen werden bewusst und gesteuert verbreitet. Damit wird in Wahlen und demokratische Prozesse eingegriffen. Solche Operationen können durch die Möglichkeiten von Cybermitteln noch verstärkt werden.

Auch die Bedrohung durch Terrorismus und Gewaltextremismus ist nicht verschwunden, was auch mit der Polarisierung und Fragmentierung der Gesellschaft zusammenhängt.

Für die Armee bedeutet diese Bedrohungslage grundsätzlich, dass der Weg, den sie schon länger eingeschlagen hat, nämlich die vermehrte Unterstützung der zivilen Behörden, wohl weitergegangen werden muss. Es könnte aber auch einen Einsatz am Übergang von einer verschärften Bedrohungslage zu einem konventionellen Konflikt mit offenen militärischen Kampfhandlungen geben. Es muss der Armee gelingen, auch diesen Übergang abdecken zu können. Die Kriterien anzuwenden, um zu bestimmen, ab welchem Zeitpunkt die Armee nicht mehr subsidiär, sondern aktiv eingesetzt wird, ist ein politischer Entscheid. Bereits im letzten Sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahr 2016 haben wir wegen des veränderten Konfliktbildes daher den Begriff «bewaffneter Angriff» neu definiert und damit auch festgelegt, welche Aktionen der Gegenseite die Verteidigung legitimieren würden. Ein bewaffneter Angriff kann gemäss dieser Definition auch mit nicht militärischen Mitteln erfolgen, zum Beispiel mit staatlich geführten Cyberangriffen. Voraussetzung ist, dass solche Aktionen akut, intensiv oder lange anhaltend wären oder wesentliche Teile von Land und Bevölkerung betreffen. Diese Kriterien und Herangehensweise werden wir für den neuen Sicherheitspolitischen Bericht übernehmen.

Diese Umschreibung des Begriffs «bewaffneter Angriff» dient als Vorgabe für die Armee, anhand derer sie ihre Fähigkeiten entwickeln muss. Cyber zum Beispiel wird immer mehr zu einem Querschnittsbereich. Es reicht nicht, nur ein Cyber-Kommando aufzubauen oder Cyber-Rekrutenschulen durchzuführen, sondern die Cyber-Fähigkeiten müssen überall einfließen. Da ist die Armee aber bereits dran. Ein weiteres Schwergewicht für die Armee werden die Mobilität und der Schutz am Boden sein, die sich ebenfalls am

hybriden Konfliktbild orientieren. Da existiert bereits ein Grundlagenpapier. Weiterhin hohe Priorität hat die Erneuerung der Mittel für den Schutz des Luftraums – vom Luftpolizeidienst bis zur Luftraumverteidigung. Gerade bei länger andauernden internationalen Spannungen kommt der Luftwaffe eine sehr wichtige Rolle zu. In diesem Fall müsste die Luftwaffe nicht nur den Luftraum überwachen, sondern auch Luftraumverletzungen verhindern können.

stratos: Gehen Sie also davon aus, dass die Bedrohungen, die heute erkennbar sind, auch 2030 noch ihre Gültigkeit haben werden?

Pulli: Das sind natürlich Tendenzen. Je weiter man in die Zukunft schaut, desto nebulöser wird das Ganze. Genau deshalb wollen wir künftig den Sicherheitspolitischen Bericht in höherer Kadenz veröffentlichen. Die Absicht ist, alle vier Jahre, also einmal pro Legislatur, einen solchen Bericht zu publizieren. Das würde eine häufigere Bestandesaufnahme und auch Anpassungen an die neuesten Erkenntnisse und die Veränderungen der Bedrohungen erlauben. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) macht natürlich viel häufigere Analysen, auch wöchentliche Berichte zu spezifischen Themen. Um Ihre Frage zu beantworten: Wir gehen nicht davon aus, dass sich die Lage grundlegend verändern wird. Aber man muss sich auch bewusst sein, dass die Welt unberechenbarer geworden ist. Die Vorwarnzeiten bei Konflikten und Krisen sind im Vergleich zu vor zwanzig Jahren deutlich kürzer geworden. Die Volatilität in den internationalen Beziehungen ist hoch und das Eskalationspotenzial insbesondere der Staaten im Mittleren Osten ist gross. Weiter hat auch das Konfliktpotenzial an der Peripherie Europas zugenommen. Man sieht das im Mittelmeer oder im Südkaukasus. All diese Unsicherheiten können zu einer Verkettung von Ereignissen führen. Es wäre also falsch, sich zum Beispiel nur auf die Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee zu fokussieren. Die konventionellen Fähigkeiten dürfen auf keinen Fall ausser Acht gelassen werden. Solche Konflikte finden nach wie vor statt – auf der Welt und auch in unserer geografischen Nähe. Der Einsatz konventioneller Mittel ist auch in einer hybriden Kriegführung Teil von möglichen Aktionen. Wenn man einen Fokus auf Cyberfähigkeiten legt, liegt man in den nächsten Jahren sicher nicht falsch.

«Die Kriterien anzuwenden, ab welchem Zeitpunkt die Armee nicht mehr subsidiär, sondern originär zur Verteidigung eingesetzt wird, ist ein politischer Entscheid.»

Patrick Gansner: Ich denke, genau deshalb ist es wichtig, dass die Armee ein breites Fähigkeitsspektrum behält und beherrscht und man sich nicht auf einzelne Bereiche versteift und nach fünf Jahren realisiert, dass man sich in die falsche Richtung entwickelt hat. Die Armee muss von den grossen Reformen alle zehn Jahre wegkommen hin zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Damit bleibt die Armee genug flexibel, sodass sie rasch auf Veränderungen reagieren und sich anpassen kann. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass niemand mit Gewissheit sagen kann, wie die Welt 2030 aussehen wird.

Pulli: Die Schwierigkeit für die Armee ist in diesem Kontext natürlich die Erneuerung grosser Systeme. Solche werden in der Regel für eine Nutzungsdauer von zwanzig, dreissig Jahren oder sogar für noch längere Zeiträume beschafft. Da ist es gut möglich, dass solche Systeme noch vor der Beschaffung, spätestens aber, während sie in Gebrauch sind, obsolet werden. Darum müssen wir teilweise bewusst kurzfristige Fähigkeitslücken in Kauf nehmen, in der Erwartung, dass in vernünftiger Frist neue, allenfalls multifunktionale Plattformen erhältlich sein werden. Kurzfristige Anpassungen stehen daher also etwas im Spannungsverhältnis zu grossen Systemen, für deren Beschaffung und dann natürlich auch Benutzung oftmals Jahrzehnte vorgesehen sind.

stratos: Welche institutionelle und inhaltliche Rolle kommt dem Bereich Sicherheitspolitik im GS VBS bei der Erarbeitung des Bedrohungsbildes zu?

Pulli: Wir stützen uns beispielsweise auf Berichte des Nachrichtendienstes des Bundes. Wir konsultieren aber auch öffentliche Quellen und halten uns über das Weltgeschehen auf dem Laufenden. Wir konsolidieren all diese Informationen und Einschätzungen für die Stufe Bundesrat und Parlament zum Beispiel in den Sicherheitspolitischen Berichten. Das klingt vielleicht etwas banal, aber wir achten darauf, dass die Inhalte insbesondere für Laien verständlich sind. Wir sind auch darum besorgt, generell verständlich und konkret zu schreiben, so, dass man sich nicht hinter abstrakten Formulierungen verstecken kann.

Natürlich gleichen wir die Einschätzungen vorher mit unseren eigenen Analysen und Wahrnehmungen ab. Es kann durchaus sein, dass es Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes, anderen Departementen und uns gibt. Das erachte ich aber als gesund und richtig.

Ein Beispiel sind die Auswirkungen sowohl der Covid-19-Pandemie als auch des Brexits auf die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU. Hier stellt sich die Frage, ob diese Ereignisse die EU schwächen oder sie durch das gemeinsame Überwinden der Herausforderungen durch mehr Kohäsion eher stärken. Auf diese Frage hat niemand eine richtige Antwort. Hierzu eine Prognose zu erstellen, ist eine Kombination aus Erfahrung, Kenntnis, Intuition und vielleicht auch Hoffnung. Bei solchen Themen haben wir einen guten Austausch mit dem NDB, aber auch mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Gansner: Wir sind vor allem auch Vermittler. Es gibt die Fachleute, die in der Regel viel mehr wissen als wir. Wir kümmern uns darum, dass die Inhalte, die aus diesen Diensten kommen, politisch und öffentlich vermittelbar sind. Weiter kümmern wir uns auch um den Austausch und den Abgleich mit den anderen Departementen, wenn es um übergreifende sicherheitspolitische Themen geht.

stratos: Werden für die Erstellung des Bedrohungsbildes auch andere Departemente konsultiert? Sucht man da ein konsolidiertes Verständnis?

Pulli: Das ist tatsächlich die Absicht. Aber es gibt auch Differenzen und es hängt natürlich auch mit dem zu erstellenden Produkt zusammen. Wenn wir beispielsweise vom Sicherheitspolitischen Bericht sprechen, kann es durchaus Stellen geben, die nicht mit allem einverstanden sind. Aber wir verantworten diesen Bericht zuhause des Bundesrats und darum entscheiden wir bei Differenzen auch, was berücksichtigt wird.

Ein anderes Beispiel ist der jährliche Lagebericht des NDB. Bevor dieser erscheint, findet die sogenannte Ämterkonsultation statt. Dabei kann sich jedes angeschriebene Bundesamt zum Bericht äussern. Was dann in die Endversion aufgenommen wird, entscheidet und verantwortet der NDB. Dieses Produkt hat jedoch einen anderen Duktus und Fokus, aber auch ein anderes Ziel als der Sicherheitspolitische Bericht.

Das EDA auf der anderen Seite veröffentlicht eigene Berichte, beispielsweise die aussenpolitischen Teilstrategien zu bestimmten Regionen oder Staaten. Sie können sich im Detail auch von unseren Ansichten unterscheiden. Ein umfassender Konsens ist nicht möglich, aber es gibt einen intensiven Austausch und das ist in meinen Augen eminent wichtig.

Gansner: Der Typus des Dokuments ist entscheidend. Der Sicherheitspolitische Bericht erscheint im Namen des Bundesrates, es ist nicht einfach ein Produkt des VBS. Da ist ein gewisses Mass an Konsens und auch Kompromiss unter den Departementen unumgänglich. Beim Lagebericht des NDB ist der Nachrichtendienst der Absender. Da darf – oder muss – er seine Fachsicht darlegen.

stratos: Kann es ein Spannungsfeld zwischen realer Bedrohungsanalyse und politischen Absichten geben? Oder anders gefragt, können in der Diskussion um einen Sicherheitspolitischen Bericht Vorbehalte oder Einflussnahmen anderer Departemente den Inhalt wesentlich verändern?

Pulli: Man muss sehen, dass bei der Erstellung des Sicherheitspolitischen Berichts sehr viele Stellen einbezogen und konsultiert werden. Die Kantone werden zum Beispiel durch die Generalsekretäre der Konferenz der kantonalen Militärdirektoren sowie der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren einbezogen. Ich denke, es ist eine

Schweizer Eigenart, dass die Landesregierung bei der Erarbeitung solcher Grundlagenpapiere die regionale Stufe integriert. Das hat mit unserem föderalen System zu tun und mit der Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone können sich dabei nicht nur zu Themen, die sie direkt betreffen, äussern, sondern zum ganzen Inhalt des Sicherheitspolitischen Berichts.

Zu den Differenzen: Die Erarbeitung der Bedrohungslage ist ein vergleichsweise apolitischer Prozess. Auch wenn es zu Diskussionen innerhalb der verschiedenen Bundesstellen kommt, sind das eher Fachdiskussionen. Die politische Ebene ist primär dann gefragt, wenn es darum geht, zu entscheiden, welche Konsequenzen aus der Bedrohungslage gezogen werden sollen. Und weil die Federführung für die Sicherheitspolitik innerhalb des Bundes beim VBS liegt, kommt unserer Departementschefin eine wichtige Rolle zu, indem sie Inhalte bestimmen und Akzente setzen kann. Am Ende ist der Sicherheitspolitische Bericht aber ein Produkt des Bundesrates.

Ein typisches Beispiel für die Möglichkeit, politische Akzente zu setzen, ist der Grad an internationaler Kooperation. Wollen wir also beispielsweise ein Schwergewicht auf die internationale militärische Friedensförderung legen oder wie stark soll die Kooperation mit der EU oder der NATO weiterentwickelt werden?

In der Regel vertrauen die politischen Entscheidungsträger der fachlichen Expertise aus den zuständigen Bereichen. Wenn beispielsweise der NDB festhält, dass er Terrorismus weiterhin für eine reelle Bedrohung für die Schweiz hält, stellt das der Bundesrat nicht grundsätzlich infrage.

Gansner: Die Bedrohungsanalyse ist dennoch nicht ein vollkommen unpolitischer Prozess. Bedrohungs-

«Die Armee muss von den grossen Reformen alle zehn Jahre wegkommen hin zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Damit bleibt die Armee genug flexibel, sodass sie rasch auf Veränderungen reagieren und sich anpassen kann.»

analyse ist ja nicht eine exakte Wissenschaft. Da spielen politische Einstellungen und Erwartungen auch eine Rolle. Es ist nicht realistisch, zu glauben, man könne rein wissenschaftlich das Bild der Welt aufzeigen und daraus die Konsequenzen runter bis zum einzelnen Armeesystem ableiten. Das wäre illusorisch, weil die Realität zu vielschichtig und die Meinungen zu verschieden sind. Die einen sehen zum Beispiel bei Umweltrisiken ein grösseres Problem für die Schweiz als bei militärischen Bedrohungen, für andere sind Cyberrisiken die aktuell grösste Bedrohung. Dessen muss man sich bei der Lektüre des Sicherheitspolitischen Berichts immer bewusst sein.

Pulli: Das ist richtig. Themen wie Umwelt, Pandemie oder Migration werden von Menschen mit unterschiedlichen politischen Einstellungen unterschiedlich bewertet. Interessant ist gemäss meiner Erfahrung, dass offenbar die Meinung vorherrscht, je mehr man über Sicherheitspolitik und Bedrohungen diskutiert, desto eher erreiche man einen nationalen Konsens. Da bin ich anderer Meinung. Man kann mit der Diskussion einem Thema mehr Gewicht verleihen, mehr Einigkeit entsteht dadurch jedoch nicht. Denn die persönlichen Weltanschauungen gehen weiterhin auseinander und unter diesen Voraussetzungen einheitliche Konsequenzen festzulegen, ist kaum möglich.

stratos: Wie gross schätzen Sie den Einfluss des persönlichen oder institutionellen Hintergrundes, also politische Einstellung, Regierungsform, aktuelle wirtschaftliche Lage und so weiter, auf eine Bedrohungsanalyse ein? Und wie kann man diesen Einfluss minimieren?

Pulli: Diese externen Faktoren spielen selbstverständlich eine eminente Rolle in der Gestaltung der Sicherheitspolitik. Schon unsere Regierungsform mit starken Departementen ohne starke vertikale Führung hat einen grossen Einfluss. Wir haben keine Regierungskanzlei wie Frankreich, Deutschland oder die nordischen Länder, wo ein Premierminister entscheidet, wo es langgeht, und das dann als Regierungsprogramm umgesetzt wird. Der Bundesrat diskutiert und sucht gemeinsam Lösungen. Bei uns in der Schweiz sind die Kompetenzen in den Departementen verteilt. Hinzu kommen der Föderalismus und das weltweit wohl einzigartige Milizsystem. Zudem sind wir bei massgeblichen Sicherheitsorganisationen wie der NATO oder der EU nicht Mitglied. Nicht vergessen

darf man die direkte Demokratie und die damit verbundene Möglichkeit, Parlamentsentscheide mittels Referendum anzufechten. Das sind die Rahmenbedingungen auch für Schweizer Sicherheitspolitik. Hinzu kommt die ausgesprochen günstige geografische Lage der Schweiz, umgeben von seit langer Zeit stabilen Demokratien. In dieser Situation kann sich die Schweiz die Nichtmitgliedschaft in sicherheitspolitischen Organisationen leisten. Das alles spielt eine sehr grosse Rolle bei der Bedrohungsanalyse und den Konsequenzen, die gezogen werden. Um diesen Einflüssen etwas zu entfliehen und eine objektivere Sicht zu ermöglichen, schauen wir auch, wie andere Staaten die Bedrohung einschätzen. Dabei stellen wir Unterschiede fest, diese sind aber in allen Fällen begründbar.

Auch die wirtschaftliche Situation spielt bei der Wahrnehmung der Bedrohung eine Rolle. Es geht der Schweiz gut und sie kann sich massgebliche Beiträge zu Frieden und Stabilität im Ausland leisten, auch im Eigeninteresse. Damit sind wir bei einem Schwergewicht der Departementschefin angelangt. Sie will, dass man in diesem Bereich mehr leistet.

stratos: Leidet eine Bedrohungsanalyse unter den politischen und institutionellen Bedingungen, wie sie in der Schweiz herrschen? Oder sehen Sie das eher als Vorteil?

Pulli: In der Schweiz führt ein Sicherheitspolitischer Bericht immer zu einem bestimmten Mass an Ausgeglichenheit. Darin sehe ich klar Vorteile. Wir haben eigentlich permanent eine breite politische Koalition im Bundesrat. Daher gibt es in der Schweiz keine Regierungsprogramme, wie das andere Länder kennen. Zwar existiert das Legislaturprogramm, aber das ist von der politischen Aussagekraft her nicht wirklich vergleichbar. Wir haben dafür mehr Kontinuität. Es überrascht deshalb nicht, dass der neue Sicherheitspolitische Bericht von jenem von 2016 nicht sehr gross abweichen wird. Wir spüren allerdings, dass vonseiten Öffentlichkeit, Parlament oder Medien vermehrt die Erwartung kommt, dass man die Sicherheitspolitik stärker gestaltet. Es gibt die Forderung, eine griffigere und «politischere» Strategie zu erarbeiten, die eine klare Richtung aufzeigt, wo es beispielsweise in fünf Jahren hingehen soll. Das ist aber mit der Schweizer Politik oder dem Schweizer System nicht kompatibel: es braucht Lösungen, die breit abgestützt sind.

Gansner: Ein Sicherheitspolitischer Bericht aus der Schweiz wirkt vielleicht etwas weniger spektakulär als solche anderer Länder, weil er in der Regel nicht so grosse Sprünge enthält. Das Gute daran aber ist: Es wird verhindert, dass wir für vier Jahre oder mehr in eine Richtung gehen, nur um dann unter einer neuen Regierung die ganze Arbeit der letzten Regierungsperiode zuerst korrigieren und danach in eine andere Richtung marschieren zu müssen. Schweden ist hierzu ein

gutes Beispiel: Die schwedische Regierung hat vor einiger Zeit entschieden, die Territorialverteidigung stark zu reduzieren und sich auf Auslandeinsätze zu konzentrieren. Jetzt wird in Schweden – wie in ganz Europa – aufgrund der verschlechterten Sicherheitslage wieder stärker auf die Verteidigung des eigenen Landes fokussiert. Die Schweiz hat das anders gemacht und bei ihrer Sicherheitspolitik stärker auf Kontinuität gesetzt. Nun profitieren wir davon, dass wir keine so starke Kurskorrektur gemacht haben. Wir müssen zwar bei der Armee auch Systeme erneuern und sie stärker auf die «hybride» Bedrohungslage ausrichten, aber die Grundausrichtung stimmt. Wohingegen Schweden wieder vieles neu aufbauen muss. Heute fragen europäische Staaten bei der Schweiz wieder nach, wie genau ein Einsatz der Armee im eige-

Pulli: Militärdienstpflicht und Schutzdienstpflicht, oder der alternative Zivildienst zum Militärdienst, ermöglichen die Einsatzfähigkeit dieser sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz. Wenn wir ein Dienstpflichtsystem haben, welches personell nicht nachhaltig alimentierbar ist – und diese Symptome erkennen wir heute –, muss etwas getan werden. Meines Erachtens gibt es hierzu zwei hier nur grob skizzierte Lösungen: Entweder man passt das Ambitionslevel der Institutionen nach unten an oder man ändert das System so, dass die Organisationen genügend alimentiert werden. Das kann man, indem man entweder die Abgänge reduziert oder die Menge der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen erhöht.

Die Lösung hierzu steht noch nicht, wir sind aber an deren Erarbeitung. Ich muss zugeben, uns hat die öffentliche Diskussion etwas überholt. Ich habe allerdings auch das Gefühl, das Thema werde in der öffentlichen Diskussion überzeichnet. Über eine Periode von mehreren Jahren gesehen sind die Personalbestände nicht dramatisch tief, aber dennoch nicht hoch genug und werden das immer weniger sein. Es braucht also eine Anpassung. Wir sind zurzeit daran, den Bericht «Alimentierung von Armee und Zivilschutz» zu verfassen und möchten diesen bis Mitte Jahr abschliessen. In einem Anschlussbericht werden, nach 2017 bereits zum zweiten Mal, auch alternative Dienstpflichtmodelle diskutiert. 2017 hat man noch davon abgesehen, am System grundlegend etwas zu verändern. Wir haben damals den Auftrag erhalten, zu prüfen, mit welchen Mitteln das aktuelle System aufrechterhalten und alimentiert werden kann. Inzwischen haben wir aber festgestellt, dass die Unteralimentierung auf die Dauer kaum abzuwenden ist. Darum hat uns die Departementschefin den Auftrag erteilt, auch grundsätzliche Fragen anzugehen. Um auf Ihre Frage zurückzukommen: Das Milizsystem dürfte tatsächlich einen gewissen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bedrohung haben. Ich denke, gerade bei Milizoffizieren ist das Interesse an dem Thema sicher höher. Wir spüren das Interesse; das ist ein inhärenter Teil des Schweizer Systems. Ob Milizangehörige die Welt als gefährlicher wahrnehmen, weiss ich nicht. Ich denke aber, dass die Aufmerksamkeit bei solchen Themen grösser ist.

«Die Sicherheit als Verbundaufgabe verschiedener Staatsebenen, Instrumente und Organisationen wahrzunehmen, ist etwas, was in der Schweiz schon lange so gehandhabt wird.»

nen Land zu organisieren sei. Subsidiäre Einsätze sind plötzlich überall ein Thema. In der Schweiz gehört das seit Jahren zur Normalität. Es muss also nicht immer ein Nachteil sein, wenn man breit abgestützt und dafür etwas langsamer unterwegs ist.

stratos: Welchen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bedrohung haben Wehrpflicht und Milizsystem?

Gansner: Die Erfahrung zeigt, dass sicherheitspolitische Bedrohungen und Antworten schwierig zu vermitteln sind. Das hat sich zuletzt bei der Abstimmung über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge gezeigt. Für die Schweiz wirken Bedrohungen – zum Glück – weniger akut als in manchen europäischen Ländern. Dadurch wirken solche Ausführungen oft etwas abstrakt. Die Notwendigkeit eines luftkampffähigen Flugzeugs zu erklären, ist teilweise schwierig, weil mögliche Szenarien weiter weg sind vom Alltag der Leute. Sozial-, gesundheits- oder finanzpolitische Anliegen sind da viel näher. Sicherheit im Alltag wird bei uns eher auf der Stufe von Fahrraddiebstählen oder vielleicht eines Einbruchs erlebt. Es ist uns daher ein Anliegen, den Dialog über Sicherheitspolitik inklusive der Bedrohungslage mit der Öffentlichkeit zu intensivieren. Die Herausforderung dabei besteht für uns darin, auch die alltagsfernen Inhalte verständlich zu vermitteln. Ich denke, viele Personen haben das Gefühl, die Sicherheitslage habe sich verschlechtert. Gerade bei Cyber-Themen kann man sich vielleicht noch eher etwas darunter vorstellen. Solche Angriffe passieren auch jeden Tag. Aber von da verständlich und überzeugend die Brücke zur Armee und ihren Grosssystemen wie zum Beispiel Kampfflugzeugen zu schlagen, ist eine Herausforderung.

Pulli: Es gibt noch einen weiteren, historischen Aspekt. Die Schweizer Armee wurde noch nie in einer Verteidigungsoperation eingesetzt. Weiter als die Generalmobilmachung während des Zweiten Weltkriegs ging es in der jüngeren Geschichte nie. Das ist ein grosser Unterschied zu vielen anderen Staaten. Die meisten europäischen Länder waren militärisch in den Zweiten Weltkrieg direkt involviert. Frankreich sieht zudem eine historische Verpflichtung in Afrika. Die Existenzberechtigung einer Armee bleiben aber der Auftrag und die Fähigkeit zur Landesverteidigung, also die Verteidigung von Bevölkerung und Infrastruktur durch die Abwehr vor Angriffen. Und das musste die Schweizer Armee – zum Glück – noch nie direkt umsetzen. Die Armee kann die zivilen Behörden subsidiär unterstützen, auch im Cyber-Bereich ist sie inzwischen dazu in der Lage, aber das ist nicht die Raison d’Être der Armee. Dieser Umstand erklärt für mich, weshalb hierzulande bei der Armee häufig die Sinnfrage gestellt wird.

stratos: Was müsste man im sicherheitspolitischen Diskurs anders machen, damit diese Themen bei der Bevölkerung besser ankommen?

Pulli: Wir werden dieses Jahr während der Vernehmlassung zum Sicherheitspolitischen Bericht eine gute Gelegenheit haben, diese Diskussion zu führen. Nachdem der Bericht voraussichtlich im Frühling vom Bundesrat verabschiedet wird, gibt es eine dreimonatige Vernehmlassung. In dieser Zeit kann jede Bürgerin und jeder Bürger zu diesem Papier Stellung nehmen. Wir sind bereits jetzt daran, einige Anlässe während der Vernehmlassung zu planen, an welchen die öffentliche Diskussion geführt werden kann. Ein zweites Papier, welches die Diskussion anregen dürfte, ist der Alimentierungsbericht. Dieser kommt allerdings erst im Sommer in den Bundesrat, der das Papier anschliessend an das Parlament überweist. Dieser wie auch ein Zusatzbericht zur längerfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflchtensystems werden eine wichtige Grundlage für die Diskussion liefern, wie die Dienstpflicht weiterentwickelt werden soll. Ich gehe aber nicht davon aus, dass diese beiden Dokumente die Diskussionskultur im Bereich Sicherheitspolitik grundlegend verändern werden. Sicherheitspolitik dürfte auch künftig bestimmte Kreise ansprechen.

Wir würden es aber begrüessen, wenn wir den Kreis der Teilnehmenden erweitern könnten. Wenn sich zum Beispiel die junge, urbane Bevölkerung, die auch dem Kampfflugzeug-Kauf skeptisch gegenüberstand, einbringen würde, wäre das sicher eine Bereicherung. Aber wie gesagt, ein komplett neues Bewusstsein oder gar einen nationalen Konsens werden wir wohl nicht erreichen.

Gansner: Ich denke, die Kampfflugzeug-Abstimmung war ein gutes Beispiel. Wir haben wiederholt gehört, man hätte den Sinn besser vermitteln und mehr erklären müssen, um eine höhere Zustimmung zu erhalten. Natürlich ist es wichtig, verständlich und überzeugend zu argumentieren. Ich persönlich glaube aber, dass es da auch Grenzen gibt. Oft sind bei solchen Themen – wie beim Beispiel der Kampfflugzeuge – die Meinungen im Vornherein bereits gemacht. Wenn jemand der Ansicht ist, sechs Milliarden Franken würde man in der aktuellen Lage anstatt in neue Kampfflugzeuge besser in den Gesundheits- oder Bildungsbereich investieren, dann wird sich diese Person nur schwer vom Gegenteil überzeugen lassen, nur weil man ihr

nochmals erklärt, wozu das Kampfflugzeug gebraucht wird. Es geht hier immer auch um grundsätzliche persönliche Haltungen und Weltanschauungen.

Pulli: Nach der NKF-Abstimmung kann man sich natürlich schon hinterfragen und analysieren, was man allenfalls falsch gemacht hat. Meiner Ansicht nach war es jedoch nicht in erster Linie ein Problem der unzureichenden Kommunikation. Ich sehe das wie mein Stellvertreter: Die politischen Meinungen sind bei solchen Fragen oft grundsätzlich schon gemacht. Wichtig ist, dass die Information zur Verfügung steht, und wer sie sich holen will, das ohne Aufwand tun kann. Aber dass man mit mehr Präsenz die Überzeugung einer Person ändern könnte, scheint zumindest teilweise illusorisch.

stratos: Sie haben die historischen Unterschiede zwischen der Schweiz und anderen europäischen Staaten angesprochen. Inwieweit fliessen Sicherheitsstrategien, wie sie etwa Grossbritannien oder die Niederlande erarbeiten, in unsere Bedrohungsanalysen ein?

Pulli: Wir machen selbst keine Seminare, in denen wir die Sicherheitsstudien anderer Länder eingehend analysieren. Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich macht so etwas jedoch. Die Resultate schauen wir dann mit grossem Interesse an. Bei der Erarbeitung eines Sicherheitspolitischen Berichts richten wir unseren Blick natürlich schon auch über die Grenzen hinaus. Wir versuchen die unterschiedlichen Schwerpunkte auszumachen und konsultieren die neusten Berichte dieser Länder. Das gibt uns eine Art Quervergleich und wir können überprüfen, ob wir bei der Bedrohung nichts Relevantes ausser Acht gelassen haben. Welche Konsequenzen man dann aus einer Bedrohungsanalyse für die Sicherheitspolitik zieht, ist wie gesagt noch mal etwas ganz anderes.

stratos: Welcher sicherheitspolitische Ansatz liegt der Sicherheitspolitik der Schweiz zugrunde? Stellen Sie einen militärischen Angriff ins Zentrum Ihrer Analysen oder wählen Sie den sogenannten Human-Security-Ansatz am anderen Ende des Spektrums?

Pulli: Ich denke nicht, dass man auf dieser Skala irgendwo eine Nadel setzen kann und von da aus alles andere irgendwie sekundär ist. Alles, was aussenpolitisches Engagement ausmacht, sei es für Menschenrechte, Demokratie oder für Rechtsstaatlichkeit, ist natürlich ein Teil der schweizerischen Si-

cherheitspolitik. Genauso ist dies aber die Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffs oder der Bewältigung von Naturkatastrophen und technischen Gefahren. Das ist alles Teil der Sicherheitspolitik und wir werden auch diese «weichen» Bereiche im Sicherheitspolitischen Bericht abbilden.

Ich denke nicht, dass wir als Sicherheitspolitik VBS sagen können, wo wir hier stehen. Meiner Ansicht nach müssen wir möglichst alles abbilden und am Schluss einen kohärenten Mix aufzeigen, der den Schweizer Interessen dient. Wir werden im Vergleich zum Sicherheitspolitischen Bericht 2016 auch den Begriff Sicherheitspolitik im neuen Sicherheitspolitischen Bericht 2021 nicht komplett neu definieren. Es geht um die Wahrung der Integrität der Schweizer Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, damit diese vor Androhung oder Anwendung von Gewalt geschützt sind. Darüber hinaus können wir, wenn es uns gut geht, zum Wohlstand beitragen und uns auch jenseits der Grenze für Frieden und Stabilität engagieren. Nuancierungen gibt es eher bei globalen Phänomenen. Man anerkennt, dass Pandemien, Klimaerwärmung oder Migration bestehende Bedrohungen beschleunigen und verstärken können und Interdependenzen zunehmen und auch evidenter geworden sind.

Gansner: Ich denke, in der Schweiz haben wir in der Sicherheitspolitik thematisch – und da waren wir durchaus innovativ – einen breiten Ansatz. Wir haben den Ansatz und den Anspruch, dass wir in einem Sicherheitspolitischen Bericht von der Entwicklungshilfe über die polizeiliche Entwicklung bis zum bewaffneten Angriff alles abbilden, denn das alles ist sicherheitsrelevant. Breit ist aber nicht nur der thematische Ansatz, sondern auch die Abstützung. Wie bereits erwähnt, werden neben allen Departementen auch die Kantone, teilweise sogar Gemeinden, in die Erarbeitung eingebunden. Ich finde das nicht nur einen breiten, sondern auch einen zeitgemässen sicherheitspolitischen Ansatz. Ein solch breites Vorgehen war, im Vergleich mit dem Ausland, bis jetzt eher eine Ausnahme. Neuere Sicherheitsstrategien anderer Länder zeigen, dass diese nun teilweise ähnliche Ansätze wählen. Die Sicherheit als Verbundaufgabe verschiedener Staatsebenen, Instrumente und Organisationen wahrzunehmen, ist etwas, was in der Schweiz schon lange so gemacht wird.

Pulli: Im Schweizer Bericht sind, im Gegensatz zu Finnlands Weissbuch zum Beispiel, auch Naturkatastrophen und technische Notlagen aufgeführt. Das ist für uns Teil der Sicherheitspolitik. Auch wenn es sich wegen der fehlenden Absicht nicht um eine Bedrohung, sondern um Gefahren handelt. Ebenfalls ist im Sicherheitspolitischen Bericht das Krisenmanagement abgebildet. Auch so etwas findet sich in ausländischen Berichten oder Strategien eher nicht. Das ist bei uns nötig, weil wir kein starkes Präsidialdepartement haben und die Krisenführung von Fall zu Fall bei einem anderen Departement liegen kann. Aktuell in der Pandemiebekämpfung liegt die Führung beim Departement des Innern, bei einem Terroranschlag wäre es das Justiz- und Polizeidepartement; bei Cyber-Angriffen kommt es auf den Geschädigten an, dann wäre es entweder das Finanz- oder das Verteidigungsdepartement. Deswegen legen wir die Abläufe im Vornherein fest: Das verantwortliche Departement mit der Fachexpertise muss die Führung übernehmen und dem Bundesrat Anträge stellen. Wenn das zum Beispiel ein fixer Krisenstab wäre, hätte dieser häufig keine oder zu wenig Ahnung vom Thema und auch kaum direkten Zugang zur Departementsführung und somit zum Bundesrat. In einer Krise braucht es deshalb einen massgeschneiderten interdepartementalen Krisenstab, wobei der zuständige Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin führt, also entscheidet, und wo nötig dem Bundesrat Anträge stellt. So etwas lässt sich nicht an ein Amt oder einen entfernten Stab delegieren.

Gansner: In der Krise ist es essenziell, dass man die Entscheidungswege abkürzen kann und somit handlungsfähig bleibt. Bei uns heisst das, dass man möglichst schnell zu politischen Entscheidungen kommen muss. Und politisch entscheidet bei uns auf Stufe Bund nur der Bundesrat. Kein Krisenstab, auch nicht ein Ausschuss des Bundesrats, hat diese Entscheidkompetenz. Darum muss eines der sieben Mitglieder des Bundesrates in der Krise in der Verantwortung sein, damit er oder sie die zu fällenden Entscheidungen ohne Umwege in die Gesamtregierung bringen kann. Weiter bin ich überzeugt, dass gerade in einer Krise die Leute mit der Lösung beschäftigt sein sollen, die sich am besten mit der Materie auskennen. Und das sind zweifellos die Personen, die sich auch in der normalen Lage mit dem Thema befassen. Man kann in einer Pandemie nicht professionelle Krisenmanager einsetzen,

die keine Ahnung von Pandemien und Medizin haben. Weil die Palette an möglichen Krisen so breit ist, halte ich es für wichtig, dass auch weiterhin in jeder Krise – je nach Thema – festgelegt wird, wer die Führung zu übernehmen hat und wie der interdepartementale Krisenstab zusammengesetzt wird.

Pulli: Es gab ein Experiment mit einem permanenten Krisenstab, konkret dem Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrats, der dem Sicherheitsausschuss, bestehend aus drei Bundesräten, dienen sollte. Das sollte ein stehendes permanentes Krisenführungsorgan werden. Ich war da selber dabei und ich muss sagen, das Experiment ist kläglich gescheitert, weil das mit dem Schweizer Regierungssystem nicht kompatibel ist. Trotzdem kommt nach jeder Krise oder Übung der Ruf nach einem übergeordneten Krisenstab. Aber wir haben gesehen, das funktioniert in der Schweiz nicht. Bis jetzt hat man Übungen auf zwei Stufen getrennt durchgeführt: die strategische Führungsübung (SFU) für die Stufe Bundesrat und die strategische Stufe und die Sicherheitsverbandsübung (SVU) auf operativer Stufe von Bund und Kantonen. Die SVU 19 hat nur die operative Stufe überprüft. Es zeigte sich aber, dass das nicht optimal war. Ziel führend wäre, künftig beide Stufen von Bund und Kantonen gleichzeitig zu üben. Erst dann kann man sehen, wie das Gesamtsystem funktioniert, und sich so effektiv auf den Ernstfall vorbereiten. ◆

Dieses Interview wurde am 14. Januar 2021 in Bern geführt.