

**SICHER IST SICHER
GESTERN, HEUTE – UND MORGEN?**

SICHER IST SICHER

GESTERN, HEUTE – UND MORGEN?

200 Jahre Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung (1806–2006)

Herausgegeben von Dieter Kläy und Ueli Zoelly

Verlag Huber,
Frauenfeld Stuttgart Wien

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-7193-1420-0

© Copyright 2006 Huber & Co. AG, CH-8501 Frauenfeld

Das Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ohne Zustimmung des Verlages ist unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Umschlag: Kurt Hürlimann, Atelier für Gestaltung, Winterthur

Grafische Gestaltung: Arthur Miserez, Frauenfeld

Gesamtherstellung: Huber PrintPack AG, 8501 Frauenfeld

Einband: Buchbinderei Burkhardt AG, Mönchalt Dorf

Printed in Switzerland

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
Der sicherheitspolitische Verfassungsauftrag im heutigen strategischen Umfeld	11
«Sicher ist sicher»	23
Offiziersgesellschaft heute – und morgen?	27
Zum Geleit: Sicherheit – Antwort oder Frage?	31
Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung	
200 Jahre Meilensteine und Engagement für die Armee	33
Zum Gründungsjahr der OG Winterthur 1806	
Die eidgenössische Armee zwischen Autonomie und französischer Dominanz	51
Armee und Sicherheitspolitik	81
Die Armee – Instrument der Schweizer Sicherheitspolitik	85
Regionale Militärische Kooperation – Bedeutung für unsere Armee heute und in der Zukunft	93
Einsätze der Armee bei Erdbebenkatastrophen im Inland	103
Innere Sicherheit auf dem Prüfstand	113
Polizeiliche Kooperation über die Landesgrenze	123
Bedrohungen der inneren Sicherheit – Aufgaben für Polizei und Armee	135
Sicherheit in Winterthur	
Urbane Sicherheit – eine Herausforderung	141
Sind Schweizerinnen und Schweizer übertversichert?	151
Karrieren statt Barrieren – Arbeit mit Handicap	159
Der Beitrag der Banken zur Sicherheit des Individuums und der Gesellschaft	163
Sicherheit durch Bildung	169
Der Beitrag der Rechtsprechung zur Rechtssicherheit	179
Datenschutz, Individuum und öffentliches Interesse – ein wachsendes Spannungsfeld	187
Der Beitrag der Medien zur Sicherheit	199

Wieso wir den Abstimmungskampf gegen die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative und gegen die Anti-Waffenplatz-Initiative am 6. Juni 1995 gewonnen haben	209
Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit	231
Persönliche Sicherheit durch Gesundheitsvorsorge und gesundes Leben	237
Sicherheit durch Werte	245
Polizeiliche Strukturen: vernetzt in die Zukunft	253
Sicherheit im Strassenverkehr: Die «Via» muss «sicura» werden	263
Nur Kooperation hilft weiter	273
Information Operations – die Waffe der Zukunft	283
Roules of Engagement: die Militärs von morgen	293
Sicherheit und Migration	301
Führungssicherheit in der Wirtschaft von morgen	311
Wie gewährleisten wir künftig die soziale Sicherheit des Individuums? Eine Beurteilung aus finanzpolitischer Sicht im Zuge des Spardrucks	321
«Sicherheit im Alter»	331
Rechtssicherheit heute? Und morgen?	337
Lernen, die Risiken der Energieanwendung wahrzunehmen	349
Wie schützen wir die Natur und Umwelt von morgen?	363
Sicherheit als Hindernis: Die Schweiz zwischen Reduit und Reform	371

Vorwort der Herausgeber

Oberst i Gst Ueli Zoelly, Präsident des Organisationskomitees 200 JAHRE OGW

Major Dr. Dieter Kläy, Mitglied des Organisationskomitees 200 JAHRE OGW

Die Idee zu diesem Buch geht auf die 196. ordentliche Generalversammlung der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung vom 14. Juni 2002 zurück. Seinerzeit wurde das Organisationskomitee 200 JAHRE OGW ins Leben gerufen, und es erhielt sogleich den Auftrag, aus Anlass des 200. Geburtstages der OGW im Jahr 2006 die Herausgabe einer Festschrift an die Hand zu nehmen. Dass das – nicht zuletzt deswegen, weil es Festschriften auf dem Büchermarkt heutzutage schwer haben – eine anspruchsvolle Aufgabe, wenn nicht gar ein Kühnes Unterfangen sein würde, war uns durchaus bewusst. Nun, wir wagten es doch. Schon die Gründung der OGW am 31. Mai 1806 war ja ein Wagnis. Es gelang, wie wir heute wissen. Weshalb sollte nicht auch dasjenige unseres Jubiläumsbuches gelingen? Unser Optimismus hat uns Recht gegeben.

Dazu bedurfte es freilich mehrerer glücklicher Umstände, ohne die wir unser Ziel kaum erreicht hätten. Zum einen hat eine ausserordentlich grosse und keineswegs selbstverständliche finanzielle Unterstützung durch Gönnerinnen und Gönner, Sponsorinnen und Sponsoren – unter ihnen auch zahlreiche Mitglieder der OGW – die Herausgabe dieser Schrift überhaupt erst ermöglicht. Ihnen allen sei ganz herzlich gedankt. Ein herzlicher Dank gebührt im Weiteren den Autorinnen und Autoren, die spontan bereit waren, sich auf das Abenteuer des «Schreibenmüssens» einzulassen und ihre Überlegungen zu einer doch ziemlich komplexen Fragestellung zu Papier zu bringen. Zu danken haben wir ferner Herrn Kurt Hürlimann, Atelier für Gestaltung, Winterthur, und dem Verlag Huber & Co. AG Frauenfeld für die angenehme Zusammenarbeit bei der grafischen Gestaltung und bei der Drucklegung.

Unser Buch versteht sich als Jubiläumsbuch. Seine einzige Veranlassung ist die schlichte Tatsache der zweihundertjährigen Existenz

eines militärischen Vereins. Das scheint auf den ersten Blick vielleicht eher unspektakulär zu sein. Aber es steht mehr dahinter als die Äusserlichkeit des Zeitenlaufs. Dahinter steht zunächst die Würdigung des ausserdienstlichen Engagements mehrerer Generationen, des gelebten Bewusstseins um die Notwendigkeit, die Armee nicht bloss aus der vergänglichen Perspektive des Einrücken-Müssens und Wieder-Entlassen-Werdens zu betrachten, sondern sich über das rein Militärische hinaus mit ihr zu befassen. Dahinter steht weiter der Respekt vor denen, die damals, zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts den Mut hatten, den Fährnissen und der Unbill ihrer Zeit zum Trotz die «Militärgesellschaft des Quartiers Winterthur» zu gründen – ohne Defizitgarantie, ohne Projektaufsicht, und wohl auch ohne vorgängige Machbarkeitsstudie. Dahinter steht ebenso das Bedürfnis, den Bogen zu schlagen von der Vergangenheit zur Gegenwart und dann vor allem von dieser zur Zukunft, welche die OGW und mit ihr alle militärischen Vereine wieder vor ganz neue Herausforderungen stellen wird. Und dahinter steht schliesslich die Überzeugung, dass solche Jubiläen gerade in einer auf dem Milizsystem aufgebauten Armee eine besondere Bedeutung haben, unterstreichen sie doch, dass dank diesem Prinzip selbst in Zeiten eines immer schneller ablaufenden Rituals des Kommens und Verschwindens noch Dinge möglich sind, die Bestand und Dauer haben. Gewiss, auch die OGW kann der Frage ihrer zukünftigen Positionierung, ja je nachdem sogar ihres Fortbestehens als eigenständiger Verein nicht ausweichen. Doch war die OGW und waren überhaupt die militärischen Vereine im Verlauf ihrer Geschichte des Öfteren am Punkt angelangt, wo sie ihre Rolle überdenken mussten. Ging es anfänglich noch fast ausschliesslich um die militärisch-handwerkliche Ausbildung, so verlagerte sich die Zweckbestimmung später zur Vermittlung und zum Austausch von Fachinformationen und von dort wiederum zur Akzentsetzung und zur forcierten Mitsprache in der sicherheitspolitischen Diskussion. Und was nun immerhin schon zweihundert Jahre gehalten hat, wird so leicht nicht zu erschüttern sein. Vielmehr dürfte es sich als tragfähiges Fundament für eine aufmerksame Auseinandersetzung mit dem Wandel der Zeit erweisen.

Die vorliegende Publikation wird zwar als «Festschrift» herausgegeben. Dennoch will sie nichts «festschreiben» – nicht die Geschichte, nicht die Gegenwart, und auch nicht das, was kommt. Sie strebt gerade das Gegenteil an. Es geht ihr sozusagen um eine redaktionelle Öffnung, welche über die Sicherheits*politik* hinaus auch den Sicherheits*begriff* und das Sicherheit*empfinden* erfassen soll. Sie hat also weniger den Charakter eines wissenschaftlichen Werks als jenen einer bunten und lebendigen Sammlung von Meinungsäusserungen zu einem höchst aktuellen Thema, über das man sich auf die eine oder andere Art Gedanken macht und machen muss. Entsprechend offen sind Titel und Aufbau dieses Buches gehalten. Schon seine Überschrift ist bewusst fragend formuliert: Ist sicher wirklich sicher? Wie war es gestern? Wie sehen wir es heute? Und wie wird es morgen sein? Daraus erklärt sich auch die frei gestaltete Gliederung – es war nicht so sehr die logische Strenge, die uns leitete, sondern mehr die uns spontan richtig scheinende Zuordnung nach dem Kriterium, was zusammengehören und sinnvoll aufeinander folgen könnte. So haben die vielfältigsten Aspekte ihren Platz gefunden. Sie bewegen sich im Spannungsfeld zwischen Herkunfts-, Standort- und Richtungsbestimmung. Und erinnern so an ein bekanntes Zitat von Max Weber (1864–1920): Wer nicht weiss, woher er kommt, weiss nicht, wohin er geht, weil er nicht weiss, wo er ist.

Winterthur, im Mai 2006

Der sicherheitspolitische Verfassungsauftrag im heutigen strategischen Umfeld

Bundesrat Samuel Schmid, Chef des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Die Bundesverfassung ist das grundlegende Dokument für die Tätigkeit des Bundes, auch in der Sicherheitspolitik. Die Sicherheitspolitik der Schweiz muss effizient und wirksam sein: konkret die Sicherheit der Bevölkerung und des Landes stärken. Sie muss auch die nötige Glaubwürdigkeit haben und damit Akzeptanz erlangen: konkret eine ausreichend tragfähige demokratische Mehrheit in Parlament und Volk finden. Vor allem aber muss sie dem Verfassungsauftrag entsprechen und den Interessen der Schweiz dienen.

Der Auftrag aus der Bundesverfassung

Für die Sicherheitspolitik und zwei ihrer Hauptinstrumente – die Armee und die Aussenpolitik – enthält die Bundesverfassung klare Aufträge.¹ Zunächst ist der Zweckartikel der Bundesverfassung (Artikel 2) zu nennen, vor allem die Absätze 1 und 4:

- ¹ Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes.
- ⁴ Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Bestimmend für den Auftrag der Armee ist Artikel 58 Absatz 2:

Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.

¹ Für die anderen sicherheitspolitischen Instrumente (Bevölkerungsschutz, Wirtschaftspolitik, wirtschaftliche Landesversorgung, Staatsschutz und Polizei, Information) enthält die Bundesverfassung keine expliziten Aufträge, zumal diese Instrumente entweder primär in der Hand von Kantonen und Gemeinden liegen (Bevölkerungsschutz, Staatsschutz und Polizei) oder für die Sicherheitspolitik, so wie sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 definiert ist, weniger zentral sind.

Für die Beziehungen zum Ausland, also primär die Aussenpolitik², gibt Artikel 54 Absatz 2 die Vorgaben:

Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Die Bundesverfassung definiert die Ziele und Aufgaben des Bundes, der Armee und der Aussenpolitik; sie legt aber wohlweislich nicht fest, wie diese Ziele zu erreichen bzw. diese Aufgaben wahrzunehmen sind. Dies muss in Anbetracht der konkreten Lage und Herausforderungen sowie der sich ergebenden Chancen entschieden werden.

Elemente des heutigen strategischen Umfelds

Die Unterscheidung zwischen innerer und äusserer Sicherheit ist heute kein griffiges analytisches Instrument mehr. Solange der militärische Angriff durch einen anderen Staat eine realistische Gefahr für die Sicherheit der Schweiz war und die innere Sicherheit nur am Rande von Ereignissen ausserhalb der Schweiz beeinflusst wurde, trug die Unterscheidung zur gedanklichen Klarheit bei. Jetzt aber ist der «klassische» militärische Angriff sowohl gegen die Schweiz wie auch zwischen europäischen Staaten sehr unwahrscheinlich. Die Sicherheit des Landes ist nicht von aggressiven anderen Staaten bedroht, sondern von nichtstaatlichen Gruppierungen wie Terroristen und kriminellen Organisationen. Auch wenn die Gefahr von ausserhalb der Schweiz kommt, trifft sie die Schweiz nicht unbedingt an ihren territorialen Grenzen.

Die Schutzwirkung der geografischen Distanz hat abgenommen. Die sicherheitspolitischen Risiken einer sich gleichzeitig globalisierenden und fragmentierenden Welt wirken zunehmend unabhängig von Distanzen und nationalen Grenzen, sodass auch weit entfernte

² Die Aussenpolitik und die Sicherheitspolitik überlappen sich: Während die Aussenpolitik ein Instrument der Sicherheitspolitik ist, gilt gleichermassen, dass die Sicherheitspolitik eines der Elemente der Aussenpolitik ist.

Vorgänge und Akteure Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz haben können: Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und weit reichenden Trägermitteln, Informationskriegführung, organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität, illegaler Waffen-, Drogen- und Menschenhandel und Begleiterscheinungen regionaler bewaffneter Konflikte wie Migrationsbewegungen grösseren Ausmasses.

Das *staatliche Monopol militärischer Gewaltanwendung ist gebrochen*. Gewalt – auch militärische Gewalt – wird heute auch von parastaatlichen und privaten Akteuren eingesetzt: Terrornetzwerke; lokale Warlords; ethnisch, kulturell oder religiös motivierte Bürgerkriegsparteien. Die globale Vernetzung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie der schwer kontrollierbare Zugang zu technologischen Errungenschaften und Gewaltmitteln haben vor dem Hintergrund der Verletzlichkeit moderner Gesellschaften zur Folge, dass auch nichtstaatliche Akteure über Einwirkungsmöglichkeiten strategischer Tragweite verfügen.

Angesichts der militärtechnischen Überlegenheit westlicher Staaten in der konventionellen Kriegführung weichen Widersacher auf unkonventionelle, asymmetrische Mittel und Methoden aus. Eine akute Bedrohung geht von global agierenden Terrornetzwerken aus, die auch vor Anschlägen mit Massenvernichtungseffekten nicht zurückschrecken. Die umfassende Informatikvernetzung moderner Gesellschaften macht diese besonders verletzlich gegenüber Informationskriegführung, wo mit geringem Aufwand grosse Schäden verursacht werden können.

In der internationalen Staatengemeinschaft hat sich ein Konsens herausgebildet, dass den aktuellen Bedrohungen am wirkungsvollsten mit einer breit abgestützten und umfassenden *Präventions- und Stabilisierungsstrategie* entgegengetreten werden kann. Potenziell gewaltsame regionale Konflikte sollen verhindert werden, bevor ihr Ausbruch grenzüberschreitend wirkende Sicherheitsprobleme generiert. Akute Krisenherde sollen durch ein koordiniertes militärisches und ziviles Eingreifen eingedämmt und stabilisiert werden, um eine Eskalation zu verhindern.

Die *NATO* hat sich von einer Verteidigungsallianz zu einem Instrument zur Eindämmung und Stabilisierung von Krisenherden, auch ausserhalb Europas, erweitert. Die Ausweitung des Aktionsradius möglicher NATO-Einsätze und die stärkere Ausrichtung auf asymmetrische Bedrohungsformen wurden beschlossen, was an der Schaffung der NATO Response Force und der Übernahme des ISAF-Kommandos in Afghanistan sichtbar wird.

Im Rahmen der *Partnerschaft für den Frieden* und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates steht den Teilnehmerstaaten mit Ausnahme des Beistands im Fall eines militärischen Angriffs fast die gesamte Palette von NATO-Aktivitäten offen. Allerdings droht der Partnerschaft für den Frieden im Zuge der NATO-Erweiterung und der sicherheitspolitischen Emanzipierung der EU eine Marginalisierung. Sie wird aber wahrscheinlich ein wichtiges Instrument der Sicherheitskooperation und Streitkräfteentwicklung für Staaten bleiben, die wie die Schweiz weder der NATO noch der EU angehören.

Gleichzeitig entwickelt sich die *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik* weiter. Diese Entwicklung zeigt sich zum Beispiel darin, dass die EU im Jahr 2004 die bisher von der NATO geführte Mission in Bosnien und Herzegowina übernahm. Möglicherweise wird auch die Führung der Mission in Kosovo in einigen Jahren von der NATO zur EU übergehen. Es ist generell zu erwarten, dass friedensunterstützende Einsätze in Europa und im Umfeld Europas künftig vermehrt von der EU geführt werden.

Unterstützung der zivilen Behörden

Wenn die Sicherheit der Schweiz nicht primär an den Grenzen bedroht ist, jedenfalls nicht durch einen von einem Staat vorgetragenen militärischen Angriff, dann kann und darf sich die Armee nicht darauf beschränken, sich auf dieses unwahrscheinliche Szenario der Territorialverteidigung vorzubereiten und die Abwehr eines militärischen Angriffs zu perfektionieren. Im Sicherheitsdispositiv der Schweiz bestehen derzeit bei der Polizei Bestandeslücken für den *courant nor-*

mal. Das ist der Grund dafür, dass die Armee seit einigen Jahren subsidiär, zur Unterstützung der zivilen Behörden, eingesetzt ist. Dass die Dauerhaftigkeit dieses Einsatzes dem Prinzip der Subsidiarität nicht widerspricht, hat das VBS in einem juristischen Gutachten überprüft und sich bestätigen lassen. Und dass diese Einsätze dem Verfassungsauftrag entsprechen, bedarf keiner Interpretation, weil in Artikel 58 Absatz 2 der Bundesverfassung steht: «[Die Armee] unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen.» Darüber hinaus ist auch Artikel 57 der Bundesverfassung von Belang:

¹ Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.

² Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Die Beschlüsse des Bundesrats vom September 2004 und Mai 2005, die Armee mit einem Entwicklungsschritt von 2008 bis 2011 noch besser zu befähigen, subsidiäre Sicherungseinsätze und Raumsicherungsoperationen durchzuführen, entsprechen den bestehenden und absehbaren Sicherheitsbedürfnissen des Landes. Es ist zwar durchaus verständlich, dass die teilweise Umbildung von Artillerie- und Panzerverbänden in Infanteriebataillone bei den davon Betroffenen nicht populär ist. Aber die Armee muss dort einen Sicherheitsbeitrag leisten, wo er Not tut – nicht dort, wo sie es am liebsten tun möchte.

Militärische Friedensförderung

Die militärische Friedensförderung entspricht ebenfalls dem Verfassungsauftrag. Zunächst kann man die Auffassung vertreten, dass der Eingangspassus von Artikel 58 Absatz 2 sich (auch) auf die militärische Friedensförderung bezieht:

Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens (...).

Wer diese Aufgaben der Kriegsverhinderung und Friedenserhaltung nur auf das Territorium der Schweiz bezieht (als Wirkungen der Be-

reitschaft zur territorialen Verteidigung), kann auf den Schlusssatz des gleichen Absatzes verwiesen werden:

(...) Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.

Im Militärgesetz³ steht in Artikel 1 Absatz 4:

[Die Armee] leistet Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen.

Die Neutralität der Schweiz steht einer Teilnahme an militärischen Friedensförderungseinsätzen nicht im Wege, solange der Einsatz unter einem Mandat des UNO-Sicherheitsrats erfolgt, was im Militärgesetz als Bedingung für einen militärischen Friedensförderungseinsatz festgelegt ist.⁴ Völkerrechtlich betrachtet ist eine vom UNO-Sicherheitsrat mandatierte Mission keine kriegerische Aktivität, und politisch gesehen bedeutet die Mandatierung durch den Sicherheitsrat, dass die internationale Gemeinschaft grundsätzlich geschlossen hinter dieser Mission steht (zumal jedes der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates mit einem Veto das Mandat verhindern könnte) und zur Einsicht gelangt ist, dass zum Schutz des Friedens und zur Verhütung von Schlimmerem ein gemeinsames Vorgehen nötig ist.

Angesichts politischer Auseinandersetzungen darüber, ob, wo, mit wem, wie und in welchem Ausmass die Schweiz sich an militärischen Einsätzen zur Friedensförderung beteiligen soll, wird anscheinend oft vergessen, dass die Schweiz bereits vor 52 Jahren, mit mehr als 90 Militärpersonen, fern von der Schweiz und in Partnerschaft mit mehreren anderen Staaten eine solche Mission unternommen und an ihr festgehalten hat: Die Überwachung der Waffenstillstandslinie zwischen Nord- und Südkorea zusammen mit Schweden, Polen und der damaligen Tschechoslowakei.

Die Teilnahme an internationalen Friedensförderungseinsätzen trägt genau so zur Sicherheit der Schweiz bei wie die Verteidigung

³ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung, SR 510.10

⁴ Gemäss Militärgesetz (Artikel 66 Absatz 1) kann ein Einsatz zur Friedensförderung auch auf der Grundlage eines OSZE-Mandats angeordnet werden; dies war indessen bislang nicht der Fall und erscheint auch für die Zukunft wenig wahrscheinlich.

im engeren Sinne, nur findet sie frühzeitig und ausserhalb unseres Landes statt: präventiv. Am wirksamsten wird die Schweiz geschützt, wenn Sicherheitsprobleme bereits an ihrem Ursprungsort bewältigt werden, bevor sie weitere Kreise ziehen können. Beiträge zur internationalen Friedensförderung sind in diesem Sinn integraler Bestandteil einer modern verstandenen und lagegerechten «Landesverteidigung». Das überwältigende Schwergewicht der Einsätze liegt in jenem Gebiet, das für die Schweiz von unmittelbarem Interesse ist, dem Balkan (Bosnien-Herzegowina und Kosovo). Auch nach der geplanten Erhöhung des Engagements in der militärischen Friedensförderung (in der Grössenordnung von etwa 500 Angehörigen der Armee, während es bislang gut 250 sind) werden nicht mehr als ein Viertel Prozent aller Angehörigen der Armee in solchen Einsätzen engagiert sein, und der finanzielle Aufwand wird nach diesem Ausbau lediglich gegen die zwei Prozent des Verteidigungsbudgets betragen. Das ist keineswegs zu vernachlässigen, aber es ist – um die Proportionen zurecht zu rücken – weniger als die übrigen Neutralen und Allianzfreien, wie z.B. Österreich, Finnland, Irland oder Schweden, bereits seit Jahren leisten.

Raumsicherung und Verteidigung

Die Verteidigung ist gewissermassen das Kerngeschäft der Armee. Diese Aufgabe umfasst einerseits in der extremsten Ausprägung das Gefecht der verbundenen Waffen zur Abwehr eines militärischen Aggressors, anderseits aber auch präventive oder dynamische Raumsicherungseinsätze auf einer niedrigeren Eskalationsstufe. Dass diese Aufgabe der Verfassung entspricht, ist nicht weiter zu begründen; dass sie die Kernaufgabe ist, ergibt sich schon allein daraus, dass die Armee zu ihrer Ausübung und Erfüllung den bei weitem grössten Teil ihrer Ressourcen einsetzt. Zudem basieren alle übrigen von der Armee zu erfüllenden Aufgaben auf dieser grundsätzlichen Verteidigungskompetenz: der Fähigkeit, im Bedarfsfall durch kontrollierte Androhung oder Anwendung militärischer Mittel eine Gewalteskalation zu entschärfen oder Bedrohtes wirksam zu schützen.

Die beiden Teilelemente dieses Auftrags – Raumsicherung einerseits, Verteidigung im engeren Sinn andererseits – bewegen sich in der Eintretenswahrscheinlichkeit deutlich auseinander.

Der Bedarf nach Raumsicherungskompetenz und -fähigkeiten ist in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen und wird wahrscheinlich anhaltend hoch bleiben, vor allem für subsidiäre Sicherungseinsätze zugunsten der zivilen Behörden, im akuten Bedrohungsfall, aber auch für eigentliche (nicht subsidiäre) Sicherungseinsätze der Armee zum Schutz und zur Bewachung von vitalen Elementen unserer Infrastruktur oder anderen für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft lebenswichtigen Objekten.

Anders verhält es sich mit der Verteidigung im engeren Sinne, dem Gefecht der verbundenen Waffen zur Abwehr eines militärischen Angriffs auf die Schweiz. Angesichts der auf einige Zeit hinaus sehr geringen Eintretenswahrscheinlichkeit dieses Falles, des akuten Bedarfs nach subsidiären Sicherungseinsätzen der Armee, der nicht auszuschliessenden Möglichkeit von Raumsicherungseinsätzen bei akuter Bedrohung und der Budgetrealitäten von VBS und Armee ist es unumgänglich, sich bei der Verteidigung darauf zu beschränken, das «savoir-faire» zu erhalten und weiterzuentwickeln, aber nicht permanent die Mittel in jener Bereitschaft und jenem Ausmass zu unterhalten, die im Einsatzfall nötig wären («pouvoir-faire»). Die Armee muss bei Bedarf für den Verteidigungsfall aufwachsen können. Dafür bedarf es einerseits eines quantitativ beschränkten, qualitativ aber hoch stehenden und kompletten «Aufwuchskernes», andererseits rechtzeitiger Entscheide der politischen Behörden, den Aufwuchs auch zu veranlassen, wenn sich die militärische Bedrohungslage in unserem direkten Umfeld wieder verschlechtern sollte.

Internationale militärische Kooperation

Eine Konsequenz aus der Umsetzung des Verfassungsauftrags im heutigen strategischen Umfeld besteht darin, dass die Kooperation mit anderen Staaten und internationalen Organisationen wichtiger

geworden ist. Wenn die Welt kleiner geworden ist, wenn die Grenzen an Schutz- und Abhaltewirkung verloren haben, wenn internationale Kooperation die Sicherheit erhöht, dann ist solche Zusammenarbeit nichts mehr als angewandte Vernunft – im Rahmen des neutralitätsrechtlich Zulässigen und neutralitätspolitisch Vertretbaren, auch diese eine Vorgabe der Bundesverfassung:

Artikel 173:

- 1 Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:
 - a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

Artikel 185:

- 1 Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

Die internationale Zusammenarbeit der Armee ist in einigen Bereichen eine seit Jahrzehnten geübte Praxis, die zu Recht als selbstverständlich akzeptiert ist: In der Rüstungsbeschaffung, in der militärischen Ausbildung, in der Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen, aber auch in der militärischen Friedensförderung.

Kontroverser ist die Frage, ob und inwieweit die Schweiz Anstrengungen unternehmen soll, um im hypothetischen, derzeit sehr unwahrscheinlichen Fall die Option zu haben, mit anderen Staaten notfalls in der militärischen Verteidigung gemeinsame Sache zu machen. Dies scheint, zumindest auf den ersten Blick, der Neutralität zu widersprechen.

Es ist aber zu beachten, dass die Schweiz an die Pflichten, die aus ihrem neutralen Status hervorgehen, nur so lange gebunden ist, als sie selber nicht militärisch angegriffen wird. Sollte dieser Fall aber eintreten, ist sie in der Entscheidung frei, sich allein oder zusammen mit anderen Staaten zu verteidigen. Damit die Option einer Zusammenarbeit in der Verteidigung aber überhaupt besteht, muss die Fähigkeit zu solcher Kooperation bestehen, und diese kann nicht in der Not binnen Wochen oder Monaten aufgebaut werden. Damit stellt sich die Frage, welche Massnahmen zur Erhöhung der Interoperabilität für die Verteidigung in der normalen Lage neutralitätsrechtlich möglich, neutralitätspolitisch vertretbar und im Interesse unserer Si-

cherheit angezeigt sind – die Frage nach der angemessenen Balance zwischen Autonomie und Kooperation.

Die neutralitätsrechtliche Grenze solcher Kooperation liegt dort, wo einseitige oder gegenseitige Beistandspflichten entstehen würden – unabhängig davon, ob diese formell niedergelegt oder durch Sachzwänge unausweichlich würden. Diese Grenze wird eingehalten: weder der Bundesrat, das Parlament und das Volk noch das VBS und die Armee haben die Absicht, Militärallianzen einzugehen. Das Bestreben nach Effizienz und Wirksamkeit, ebenso wie die Auflagen des Umweltschutzes in der Schweiz, verlangen aber nach internationaler Zusammenarbeit in Ausbildung und Rüstungsbeschaffung. Die Notwendigkeit, in friedensfördernden Einsätzen (und auch Einsätzen zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen) mit anderen Armeen zusammenzuarbeiten, verlangt nach Interoperabilität. Und das Bemühen, die Handlungsfreiheit der Schweiz auch für akute militärische Krisensituationen zu erhöhen (so weit weg sie erscheinen und so gering ihre Wahrscheinlichkeit empfunden wird), legt es nahe, auch die Zusammenarbeitsfähigkeit in der Verteidigung im engeren Sinne zu erhöhen. Handlungsfreiheit ist Unabhängigkeit; man muss diese nicht nur abstrakt beschwören, sondern konkret für sie etwas tun.

Schlussbemerkung

Die Sicherheitspolitik, und insbesondere die Ausgestaltung und Ausrüstung der Armee, wird seit dem Ende des Kalten Krieges viel kontroverser als früher diskutiert. Das ist zwar neu, aber verständlich in Absenz einer als konkret empfundenen militärischen Bedrohung. Andererseits sind die Konsequenzen des breiteren Bedrohungs- und Gefahrenspektrums und des angestiegenen Drucks auf die Bundesfinanzen noch nicht genügend ins Bewusstsein gerückt.

Zu hoffen ist allerdings, dass die Energie, die in diese anhaltende Diskussion investiert wird, in Zukunft nicht nur Hitze, sondern auch Licht produziert. Angesichts des (vor allem im Vergleich zu anderen

europäischen Staaten) eher gemächlichen Tempos unserer Armeentwicklung drängt es sich wirklich nicht auf, aus durchaus pragmatisch beurteilbaren Fragen fundamentale Gegensätze zu machen. Unser Bemühen darf nicht darauf ausgerichtet sein, in einer von den Realitäten abgelösten Diskussion zu punkten, sondern wir müssen uns bemühen, den sicherheitspolitischen Verfassungsauftrag nach Treu und Glauben zu erfüllen.

«Sicher ist sicher»

Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten

«Sicher ist sicher» wählt die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung (OWG) als Motto für ihr 200-Jahr-Jubiläum. Aber erinnern wir uns: Vor 200 Jahren war die Region Winterthur, die Schweiz, ja ganz Europa nicht besonders sicher. Die napoleonischen Kriege wüteten in weiten Teilen unseres Kontinents, auch in Zürich, der Inner- und Graubünden lieferten sich französische, österreichische und russische Armeen blutige Schlachten, unter denen die Bevölkerung zu leiden hatte, und Schweizer kämpften auf europäischen Schlachtfeldern. Die engagierten Bürger, welche am 31. Mai 1806 die «Militärgesellschaft des Quartiers Winterthur» gründeten, die Vorgängerorganisation der heutigen OWG, lebten in unsicheren Zeiten, aber sie waren bereit, sich für mehr Sicherheit einzusetzen.

Seither ist die Schweiz sicherer geworden. Mehr als sechzig Jahre blieb Westeuropa vom Krieg verschont. Leider gilt dies noch nicht in allen Weltregionen. Täglich überschütten uns die Medien mit Nachrichten über Krisen und Konflikte, und spätestens seit dem 11. September 2001 dürfte allen klar geworden sein, dass es Bedrohungspotenziale gibt, die sich nicht mehr nur danach beurteilen lassen, in welcher geografischen Distanz zur Schweizer Landesgrenze sie sich befinden.

Die Welt ist nicht unsicherer geworden in den letzten Jahren, aber unübersichtlicher. In heutigen Konflikten stehen sich oft nicht mehr zwei Staaten und zwei Armeen gegenüber. Die überwiegende Zahl der Kriege und Gewaltkonflikte erfolgt nicht zwischen zwei Staaten, sondern innerhalb eines Staates oder einer Region. Konflikte entstehen oft um die Frage der Verteilung ökonomischer, politischer oder sozialer Ressourcen oder aufgrund der Zugehörigkeit zu einer ethnisch, religiös oder kulturell definierten Gruppe. Oft kämpfen Rebel-

len, irreguläre bewaffnete Gruppen, öffentliche oder private Milizen, Aufständische, Guerillas, Freiheitskämpfer oder unter Umständen auch Terroristen gegen staatliche oder private Sicherheitskräfte. Leidtragende sind in erste Linie nicht Soldaten, sondern die Zivilbevölkerung. Sie ist Plünderungen, Vertreibungen, Vergewaltigungen, Erniedrigungen, Nahrungsknappheit, Landminen und anderen Formen der Gewalteinwirkung schutzlos ausgeliefert.

Wie reagieren wir auf die heutigen Krisen und Konflikte in der Welt? Sicher nicht, indem wir nichts tun und hoffen, wir würden so von der Krise verschont. Heutige Konflikte machen nicht an der Grenze Halt. Aber auch nicht, indem wir glauben, alles alleine machen zu können. Gemeinsame Probleme lassen sich nur gemeinsam lösen. Auch nicht, indem wir meinen, komplexe Konflikte liessen sich mit militärischen Mitteln allein lösen. Die fortdauernde Gewaltspirale im Irak ist dafür Beweis genug.

Unsere Antwort ist nicht nur eine umfassende Sicherheitspolitik mit Kombination ziviler und militärischer Mittel, sondern auch eine breit abgestützte Friedenspolitik. Die Schweiz engagiert sich zunächst in internationalen Gremien. Die Stärkung der UNO und der OSZE, des Europarates oder des internationalen Strafgerichtshofs liegen in unserem eigenen Interesse. Die Stärkung des Rechts anstelle der Macht schützt einen Kleinstaat im internationalen Verkehr am besten. Mit diplomatischen Initiativen setzt sich die Schweiz etwa gegen den illegalen Handel mit Kleinwaffen und für die weltweite Durchsetzung des Verbots von Antipersonenminen ein.

Die Schweiz engagiert sich in einer Reihe von Konfliktregionen mit zivilen Mitteln in der Konfliktprävention und versucht, durch Gute Dienste, Vermittlungen und Programme der zivilen Konfliktbearbeitung zur Lösung blutiger Konflikte beizutragen. So stammen etwa wesentliche Elemente des Friedensvertrages für den Südsudan aus der Feder eines schweizerischen Mediators und Verfassungsexperten. In Sri Lanka leistet die Schweiz Beiträge zur Verbesserung der Sicherheit der durch den zehnjährigen Bürgerkrieg hart geprüften lokalen Bevölkerung. In Kolumbien verhandelt die Schweiz im Auftrag des Präsidenten mit Rebellen über die Freilassung von gefangenen Zivi-

listen und unterstützt die friedensfördernden Kräfte der Zivilgesellschaft. In Südosteuropa initiiert die Schweiz Dialogprozesse zwischen Vertretern der ehemaligen Kriegsparteien und unterstützt die systematische Aufarbeitung der jüngsten Vergangenheit, da nur so ein dauerhafter Friede gesichert werden kann. Für den Nahen Osten hat die Genfer Initiative wesentliche Denkanstösse geliefert und aufgezeigt, wie eine Kompromisslösung aussehen könnte.

Rund 200 Schweizerinnen und Schweizer leisten als Mitglieder des Expertenpools für zivile Friedensförderung Einsätze in aller Welt, und die Nachfrage nach diesen Experten übersteigt das Angebot bei weitem.

Jetzt zu einer Frage, die Offiziere besonders interessieren dürfte: Macht zivile Friedensförderung das Militär überflüssig? Eines Tages vielleicht schon, heute aber mit Sicherheit noch nicht. Im Gegenteil: Aus meiner – aussenpolitischen – Sicht würde sich ein stärkeres internationales Engagement unserer Armee lohnen und auszahlen: Die Schweiz könnte im Rahmen ihrer militärischen Friedensförderung höchst relevante Beiträge an die globale Stabilität, Sicherheit und Frieden leisten. Eine solche Investition wäre nicht nur deshalb sinnvoll, weil die schweizerischen Dienstleistungen international sehr geschätzt würden, sondern auch weil wir damit ganz direkt und aktiv auch unsere eigene Sicherheit in der Schweiz erhöhen würden.

Mit einem glaubwürdigen internationalen Engagement im Bereich der militärischen Friedensförderung würden wir auch die Möglichkeiten unseres Landes erhöhen, sich im zivilen Bereich als gewichtiger friedenspolitischer Akteur zu positionieren. Die Erfahrung zeigt: Wer sich im militärischen Bereich nicht am internationalen *burden sharing* beteiligt, dem bleiben im zivilen Bereich gewisse Türen verschlossen.

Ich kann Ihnen aus meiner eigenen Praxis bestätigen, dass ein stärkeres Engagement im Bereich der militärischen Friedensförderung eine der wirkungsvollsten Massnahmen wäre, um das Gewicht der Schweiz auf der internationalen Bühne ganz allgemein zu vergrössern. Und je besser uns dies gelingt, desto eher können wir die politischen und wirtschaftlichen Nachteile kompensieren, mit denen

wir aufgrund der relativen aussenpolitischen Isolierung unseres Landes auch in Zukunft zu rechnen haben.

Der Bundesrat hat beschlossen, die militärischen Kapazitäten der Friedensförderung zu verdoppeln. Mittelfristig soll die Schweiz die Fähigkeit erwerben, sich an einer friedensunterstützenden Operation mit maximal einem Verband in Bataillonsstärke oder alternativ mit zwei verstärkten Einheiten gleichzeitig zu beteiligen. Ich begrüsse diesen Entscheid ausserordentlich.

Der Einsatz für den Frieden ist eine der zentralen Aufgaben unserer Aussenpolitik. Die eidgenössischen Räte haben in der Vergangenheit immer wieder betont, dass sie einem glaubwürdigen Engagement der Schweiz in diesem Bereich grösste Bedeutung beimessen. Es gibt wenige Politikbereiche, in denen sich mit relativ bescheidenen – zivilen und militärischen – Investitionen derart positive Wirkungen erzielen lassen. Schweizerische Investitionen in diesem Bereich sind keineswegs nur humanitär begründet, sondern sie entsprechen einem vordringlichen sicherheitspolitischen Interesse unseres Landes.

Mit einer glaubwürdigen Politik der Friedensförderung trägt die Schweiz zur Stabilität und Sicherheit in Krisengebieten bei und unterstreicht gleichzeitig die grosse Bedeutung, welche sie der partnerschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb der Staatengemeinschaft einräumt. Beides wirkt sich langfristig sowohl auf die wirtschaftlichen wie auch auf die politischen Beziehungen unseres Landes positiv aus.

Aus diesen Gründen kann ich Ihnen versichern, dass ich mich mit allen Mitteln dafür einsetzen werde, den Stellenwert der Friedenspolitik in unserem Land weiter zu erhöhen. Und ich bin froh, dass mich die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes in Gesprächen jeweils in meinem Standpunkt bestärken, dass dies im ureigensten Interesse unseres Landes liegt. Denn sicher ist sicher.

Offiziersgesellschaft heute – und morgen?

Oberstlt Peter Graf, Präsident der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung

Der Schritt von der Armee 95 zur Armee XXI war mit einem personellen Umbau verbunden, wie ihn die Schweizer Armee seit vielen Jahrzehnten nicht mehr kannte. Mit der Auflösung der Divisionen und Regimenter wechselten mitten in der Phase des Umbruchs auch die für die Karriereplanung der meisten Milizoffiziere verantwortlichen Kommandanten. Viele geführte Personalgespräche wurden bedeutungslos. Andere fanden gar nicht mehr statt. Es wundert nicht, dass mancher bis anhin engagierte Offizier innerlich kündigte.

Ein Subalternoffizier leistet in der neuen Armee, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, höchstens bis 36-jährig Dienst. Kaum hat er im Berufsleben richtig Fuss gefasst, wird er militärisch pensioniert.

Diese beiden Umstände lassen einen massiven Mitgliederschwund in den Offiziersgesellschaften befürchten. Erfreulicherweise ist dieser bisher nicht eingetreten. Bereits seit einigen Jahren ist aber ein wohl geringer, doch kontinuierlicher Mitgliederrückgang zu verzeichnen. Dieser kann zur Frage anregen: Haben die Offiziersgesellschaften ausgedient?

Der Vorstand und mit ihm viele Mitglieder sind der Überzeugung, dass die Vereinszwecke unverändert ihre Gültigkeit haben:

- die Unterstützung und Förderung aller Belange der Armee
- die Wahrung der Interessen der Offiziere im Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik
- die militärische Ausbildung
- die Pflege der Geselligkeit und der Kameradschaft.

Es stellt sich somit primär die Frage: Was macht eine zeitgemässe Offiziersgesellschaft aus?

Nicht nur die Armee ändert sich, sondern auch das zivile Umfeld, namentlich die Berufswelt. Auch oder besonders letztere ist geprägt durch einen raschen Wandel. Der globale Wettbewerb fordert Flexibilität und lebenslanges Lernen. Keine Arbeitsstelle ist sicher. Hundertprozentiges Engagement ist gefordert. Es zeichnet sich ab, dass die gleichzeitige militärische, berufliche und politische Karriere und die Erziehung eigener Kinder ein Auslaufmodell wird. Die verschiedenen Karrieren – so sie in einer Person vereint sind – werden sich zunehmend ablösen: Zuerst die militärische, dann die berufliche und zeitlich zuletzt die politische. Doch zwischen 35- und 55-jährig sind heute Zwei- bis Dreifachbelastungen durchaus üblich.

Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung stellt sich diesem gesellschaftlichen Wandel:

- Das Georgseminar richtet sich bewusst an die jungen, noch aktiven Offiziere. Führungsausbildung nützt einem persönlich, sowohl im Militär wie im Beruf.
- Nicht mehr aktiven Offizieren, welche mitten im Berufsleben stehen, bietet die Gesellschaft bewusst kein speziell auf diese ausgerichtetes Angebot. Es würde wohl als Überangebot wahrgenommen. In dieser Lebensphase stehen wohl Beruf, Familie, Politik usw. im Vordergrund.
- Der Seniorenstamm ermöglicht den längst nicht mehr aktiven Offizieren – dank Referenten – mit den neuen Entwicklungen Schritt zu halten.

Wir hoffen, der Seniorenstamm biete der mittleren Generation eine Perspektive und motiviere sie, der Offiziersgesellschaft treu zu bleiben: Ein Ersatz für die beruflichen Kontakte, welche mit der Pensionierung plötzlich weg sind. Eine Möglichkeit, verloren gegangenen Kontakt wieder aufnehmen und so den gesellschaftlichen Anschluss in der dritten Lebensphase zu finden.

In der verjüngten Armee kommt das generationenübergreifende Gespräch zu kurz. Anlässe, an welchen sich alle Generationen treffen, sind uns darum wichtig: Vorträge, Pistolenschiessen, Exkursionen,

Stammtisch, Offiziersball. Jeder Programmpunkt hat eine starke gesellschaftliche Komponente. Der Gedankenaustausch zwischen den Offizieren der verschiedensten Waffengattungen, Lebensphasen und Berufen ist bereichernd und öffnet den persönlichen Horizont.

In Militär, Beruf und Privatleben zählen, trotz globaler Kommunikation mittels E-Mail, SMS und Mobile, in erster Linie die persönlichen Kontakte. Die Offiziersgesellschaft bietet eine der besten Chancen, das lokale persönliche Netzwerk zu erweitern und zu pflegen. Genau solche Netzwerke helfen, den raschen Wandel zu verarbeiten und eine – nicht immer freiwillige – berufliche Neuorientierung zu bewältigen.

In der Form traditionell, der Herkunft verpflichtet und im Inhalt zukunftsgerichtet begeht die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung am 31. Mai 2006 zuversichtlich den Schritt in das nächste Jahrhundert ihres Bestehens.

Zum Geleit: Sicherheit – Antwort oder Frage?

li.x. iur. Ueli Zoelly, Rechtsanwalt, Polizeioffizier

Nach einer bekannten Redensart ändert sich alles, auch die Antworten – aber nicht die Fragen. Manchmal bringt es durchaus etwas, sich an solchen Zitaten zu orientieren. Denn oft tragen sie dazu bei, komplizierte Zusammenhänge zu verstehen. Sie schieben die Dinge sozusagen ein Stück weit von uns weg, damit wir sie besser betrachten können, und ermöglichen uns dadurch wichtige Erkenntnisse. Zum Beispiel die Erkenntnis, dass es letztlich die Fragen sind, welche Bestand haben. Oder genauer: Dass es darauf ankommt, die richtigen Fragen beziehungsweise die Fragen richtig zu stellen. Das gilt wohl für alle Lebensbereiche. Es gilt indessen ganz besonders dort, wo es um das Thema Sicherheit geht.

Die Erinnerung ist noch da. Vor sechseinhalb Jahren wartete die ganze Welt gebannt auf den Millenniumswechsel. Man befürchtete, dass am 31. Dezember 1999 um Mitternacht plötzlich alle Computer ausser Rand und Band geraten könnten oder wichtige Daten unwiderbringlich gelöscht würden. Man diskutierte verschiedenste, darunter auch sehr aussergewöhnliche Szenarien. Man dachte an massive Störungen oder gar an den Totalausfall von Informatiksystemen und computergesteuerten Apparaten, von denen wichtige Bereiche unseres Lebens abhängen. Man stellte sich Menschen vor, die am Bancomat plötzlich kein Geld mehr beziehen können oder hilflos im Lift steckenbleiben, oder Verkehrsampeln, die alle gleichzeitig grün anzeigen, oder den Zusammenbruch der Kommunikationsnetze. Doch als der gefürchtete 1. Januar 2000 kam, geschah nichts. Entwarnung, Erleichterung, Aufatmen prägten damals den Jahresbeginn: Die Katastrophe war ausgeblieben. Sie hatte sich abwenden lassen. Und verständlicherweise waren viele überzeugt, dass dies allein den getroffenen Vorbereitungen zu verdanken sei. Nur ganz wenige fragten sich,

ob man wirklich alles im Griff, oder ob man vielleicht nicht einfach Glück gehabt habe. Hatten sie Unrecht? Oder waren ihre Zweifel berechtigt?

Die Frage muss offen bleiben. Aber sie steht im Raum. Gerade das Folgejahr 2001 mit seiner unvorstellbaren Häufung von dramatischen Ereignissen zeigte ja dann in erschütterndem Ausmass auf, wie sehr man sich täuschen kann bezüglich der Einschätzung über das, was man im Griff hat und was nicht. Nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 kam es uns vor, als wären mit einem Schlag alle Sicherungen aus dem Elektrokasten entfernt worden. Wir wurden brutal aus unseren Illusionen herausgerissen und vor eine völlig neue Wirklichkeit gestellt, mussten uns eingestehen, dass uns manches entglitten war, weil wir – offenbar zu Unrecht – glaubten, die Dinge im Griff zu haben. Und doch bot diese Erfahrung, so schrecklich sie auch war, die Chance zur Einsicht. Zur Einsicht zunächst, dass das Machbare längst nicht immer mit dem Erstrebenswerten übereinstimmt. Zur Einsicht sodann, dass der Glaube, man könne alles irgendwie «managen», sehr gefährlich sein kann, schon gar angesichts der Unsumme an Risiken, die sich bereits zusammengeläppert hat und ständig zunimmt. Und schliesslich zur wohl wichtigsten Einsicht, dass Sicherheit auch mit dem Akzeptieren von Fragezeichen zu tun hat. Die Quelle der Verunsicherung liegt nicht in den offenen Fragen, sondern in den oberflächlichen Antworten. Sie sind es, von denen man zuallererst Abstand nehmen muss, damit mehr Sicherheit entsteht.

Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung

200 Jahre Meilensteine und Engagement für die Armee

Thomas Warburton ¹

Gründung / Entstehung

Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung zählt zu den ältesten Vereinen der Stadt Winterthur, welche sich die freiwillige militärische Fortbildung ihrer Mitglieder ausser Dienst zum Ziel setzt. Am 31. Mai 1806 wurde sie unter dem Namen «Militärgesellschaft des Quartiers Winterthur» gegründet. Zu dieser Zeit waren lediglich die «Herren Officiers» der Infanterie als Mitglieder gedacht. Erst im Laufe der Zeit konnte ein Offizier eines anderen Korps oder aus einem anderen Quartier sich bei der Gesellschaft melden, und es wurde über die Aufnahme, unter Ausschluss des Aufzunehmenden, abgestimmt. Bei erfolgreicher Aufnahme in die Gesellschaft war, wie beim Austritt, eine Gebühr zu entrichten.

Im Mitgliederverzeichnis von 1832 begegnet uns der 1. Unterleutnant Jonas Furrer, der später zum ersten Bundespräsidenten gewählt wurde.

Im Jahre 1833 entstand im Kanton Zürich eine neue Militärorganisation. Dadurch wurde die damalige «Militärgesellschaft des Quartiers Winterthur» mit einer neuen Ausgangslage konfrontiert. Sie hatte Konkurrenz bekommen und musste nach einer Lösung suchen. Aus diesem Grund wurden die Statuten geändert, damit nicht mehr nur die Offiziere der Infanterie als Mitglieder aufgenommen werden konnten, sondern alle Offiziere jeglicher «Waffen» des Quartiers.

Trotz dieser einschneidenden Massnahmen nahm das Interesse an der Gesellschaft stark ab, sodass die Gesellschaft kurz vor ihrer Auflö-

¹ Thomas Warburton hat im Rahmen eines Militärdienstes bei der Militärakademie an der ETH Zürich das Archiv der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung gesichtet und den folgenden Beitrag erarbeitet.

sung stand. Der Versuch im Jahre 1846, die Gesellschaft wieder zu aktivieren und in ihrem ursprünglichen Sinne weiterzuführen scheiterte, die Tätigkeiten wurden noch in demselben Jahr eingestellt.

Erst im Jahre 1852 war die Wiederaufnahme der Tätigkeiten erfolgreich, und seither besteht die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung in dieser Form, wie wir sie heute kennen.

100-Jahr-Jubiläum

Zum 100-jährigen Bestehen der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung wurde aus den Reihen der Gesellschaft eine Festschrift verfasst. Emil Ermatinger, ein Schriftsteller aus dieser Zeit, schrieb zu Ehren der Gesellschaft ein dramatisches Spiel, worin die zu dieser Zeit herrschende Problematik behandelt wurde, dass Schweizer Soldaten ihre Dienste als Söldner fremden Heeren anboten und, im weitesten Sinne, eigene Landsleute bekämpften. Der Versuch, eine getreue und sachliche Darstellung wiederzugeben von der Entwicklung und der Tätigkeit der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung im Jahrhundert seit ihrer Gründung, wurde sehr erschwert, da keine reichhaltigen Aufzeichnungen aus dieser Zeit vorhanden sind. Das damalige Milizsystem, mit einer auf das äusserste Minimum beschränkten Dienstzeit, verlangte von Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten gebieterisch freiwillige Leistungen zur Erhaltung ihrer Kriegstüchtigkeit. Es waren vor allem die Offiziersgesellschaften, welche die ausserdienstliche Beschäftigung der Offiziere mit militärischen Aktivitäten anregten und förderten. Dadurch wurde ein festes Band patriotischen Fühlens um Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten geschlungen. Auch im neuen Jahrhundert war die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung ein tätiges und starkes Glied in der Kette der Vereinigungen, die sich die Erhaltung der Kriegstüchtigkeit des Volkes und der Kriegsbereitschaft des Landes auf das Banner geschrieben hatte. Dies ist auch der Grund, dass die Offiziersgesellschaft genau 100 Jahre später immer noch aktiv ist und sich laufend dem Wandel der Zeit anpasst. Nicht einmal die verschiedenen Armee-

reformen haben dazu geführt, dass die Offiziersgesellschaft nicht mehr existiert, im Gegenteil, sie zählte noch selten so viele Mitglieder wie heute.

Erster Weltkrieg

Der Erste Weltkrieg war ein militärischer Konflikt in den Jahren 1914 bis 1918, der aufgrund einer Mischung aus gegenseitigen Bündnisverpflichtungen, übersteigertem Nationalismus, machtpolitischen und strategischen Erwägungen, wirtschaftlicher Rivalität und militärischem Wettrüsten der fünf europäischen Grossmächte (Grossbritannien, Frankreich, Deutsches Reich, Österreich-Ungarn und Russland), von einer ursprünglich lokal begrenzten Konfrontation zwischen dem Vielvölkerstaat Österreich-Ungarn und dem Königreich Serbien zunächst zu einem europäisch und schlussendlich zu einem global geführten Krieg mit 32 beteiligten Nationen eskalierte. Der Erste Weltkrieg stellt in vielerlei Hinsicht einen historischen Einschnitt von epochaler Bedeutung dar. Das Ausmass an Zerstörung und Leid durch moderne Waffentechniken (massiertes Artilleriefeuer, Einsatz von Panzern, Giftgasangriffe, Maschinengewehre, Aufklärungs- und Kampfflugzeuge), durch neue Methoden strategischer Kriegsführung, die erstmals auch die Zivilbevölkerung zu unmittelbaren Kriegsopfern werden liess (Aushungerung durch Blockade der Lebensmittel- und Rohstoffzufuhr, uneingeschränkter U-Boot-Krieg) sowie durch eine, ganz auf militärische Ziele und Erfordernisse ausgerichtete Umstrukturierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in den meisten der Krieg führenden Länder war bis dahin unvorstellbar. Der erste Weltkrieg wurde zum ersten totalen Krieg in der Geschichte der Menschheit, den der Diplomat und Politikwissenschaftler George Frost Kennan als «die grosse Urkatastrophe unseres Jahrhunderts» bezeichnet hat. In vielerlei Hinsicht beendete der Erste Weltkrieg das strukturelle Mittelalter in Europa, z. B. die Adelsherrschaften und ihre Bedeutung im modernen Staat. Während dieser Zeit wurden die Tätigkeiten der Offiziersgesellschaft Winterthur und Um-

gebung nur sehr beschränkt gehalten, da sich die meisten Mitglieder im Aktivdienst befanden und keine ergänzenden militärischen Aktivitäten besuchten. Dem damaligen Präsidenten fiel die schwere Aufgabe zu, die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung trotz totalen Desinteresses der Mitglieder aufrecht zu erhalten, und obwohl auch er selber als Kommandant einer Auszugseinheit zahlreichen Aktivdienst zu leisten hatte, meisterte er dies mit Bravour.

Zweiter Weltkrieg

Am 1. September 1939 begann der Zweite Weltkrieg mit dem Einmarsch in Polen, und damit begann der blutigste Konflikt seit Menschengedenken, bis an dessen Ende mehr als 50 Millionen Menschen den Tod fanden. Dieser Konflikt beschränkte sich nicht nur auf Europa, sondern wurde in fast allen Winkeln der Welt ausgetragen. Luft- und Landkriege beschränkten sich, im Gegensatz zur Seekriegsführung, auf den europäischen und pazifischen Raum. Erneut wurden die Aktivitäten der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung auf einem absoluten Minimum gehalten, teilweise sogar vollständig aufgegeben. Dennoch gelang es dem Vorstand, das Vortrags- und Kurswesen ohne längere Unterbrüche weiterzubetreiben und immer wieder hochkarätige Referenten zu engagieren. Während der Kriegszeit änderten sich die Vortragsthemen komplett, und die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung war immer darauf bedacht, ganz aktuelle, kriegsbezogene Themen zu behandeln. So hielt zum Beispiel Oberst i GSt Gustav Däniker im Januar 1942 einen Vortrag über das Thema «Der Einfluss der Kriegsmittel auf die Kriegsführung». Mit diesem Referenten hatte sich die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung nicht nur Freunde geschaffen, denn Oberst i GSt Gustav Däniker war in Gerüchte verwickelt, nach denen er gegen den General agierte. Die gesamte Vortragsreihe während dieser Zeit war geprägt von Themen, die sich mit verschiedensten Aspekten der Sicherheit des Landes und deren Bevölkerung auseinander setzten. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde die Vortragsreihe voll-

ständig reorganisiert, denn es war an der Zeit, die Kriegsgeschehnisse aufzuarbeiten. Die Themen wurden so gewählt, dass möglichst viele unterschiedliche und brisante Punkte aus dem Kriegsgeschehen der letzten sechs Jahre behandelt wurden. Im Dezember 1945 entfachte die Diskussion über einen Ehrensold für die zurückgekehrten Wehrmänner. Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung kämpfte mit sämtlichen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln, um diese Einführung zu verhindern, und begründete ihren Entscheid damit, dass die Entrichtung eines Ehrensoldes zu Unstimmigkeiten und Ungleichheiten führen würde.

Der Jahresbericht von 1945/46 war gefüllt von Erinnerungen an das Kriegsgeschehen, und es machte sich eine gewisse Dienstmüdigkeit bemerkbar nach so vielen Jahren des Krieges. So war es auch am Präsidenten gelegen, an die Vernunft der Offiziere zu appellieren.

Zitat aus dem Jahresbericht des Präsidenten der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung, Major Robert Thomann, aus dem Jahre 1946:

«Für uns als Bürger und Offiziere gilt es, den Gedanken der Wehrhaftigkeit in uns selbst und im Herzen aller unserer Mitbürger wach zu halten und zu pflegen. Dies heisst nicht nur, mit Resignation seine WK und Instruktionsdienste zu absolvieren, gelegentlich einen Vortrag in der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung anzuhören, sofern ein ganz «bäumiger» Redner für den Abend zur Verfügung steht oder endlich mit Missmut seiner Schiesspflicht nachzukommen. Nein, meine Herren, das ist kein Pflichtgefühl, das ist eines Offiziers nicht würdig.»

In derselben Zeit wuchs die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung nochmals weiter an. Diesmal nicht nur durch die Zunahme an Offizieren, sondern weil sich die AVIA-Gruppe Winterthur (Gesellschaft der Flieger- und Flaboffiziere) der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung anschloss, um an Veranstaltungen teilnehmen zu können.

In den Jahren nach dem Krieg war das Interesse an der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung drastisch zurückgegangen. Kein Wunder nach einer Zeit mit so intensiver Dienstleistung. Der Vorstand

sah sich gezwungen, die bisherigen Mitglieder aktiv zur Teilnahme an den Veranstaltungen aufzufordern und Neumitglieder mittels eines «Werbebriefs» zum Beitritt in die Gesellschaft zu bewegen.

Auszug aus dem «Werbebrief» für Neumitglieder:

«Dem Verzeichnis des Kreiskommando Winterthur entnehme ich, dass Sie Offizier sind, Sie sind aber nicht Mitglied der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung, weshalb ich mir erlaube, Sie zum Beitritt in diese Gesellschaft einzuladen. Ich glaube, dass Sie mir beistimmen, wenn ich es als selbstverständliche Pflicht eines jeden Offiziers bezeichne, dass er an seinem Wohnort in die Offiziersgesellschaft eintritt und dort Anregung und ergänzende Ausbildung für die Leistung seines Militärdienstes sucht. Vor dem letzten Kriege war der Beitritt zur Offiziersgesellschaft eine Selbstverständlichkeit. Die jeweils auf das Jahresende neu ernannten Offiziere traten vollzählig ein. Während des Krieges mit seiner verhältnismässig intensiven Dienstleistung ist das Bedürfnis nach ergänzender Arbeit der Offiziersgesellschaften etwas in den Hintergrund getreten. Heute scheint mir diese Arbeit wieder wichtiger denn je...

... Sehr geehrter Herr Kamerad, wenn ich Sie zum Beitritt in die Offiziersgesellschaft einlade, so appelliere ich an Ihr Pflichtgefühl als Offizier. Gleichzeitig kann ich Ihnen versichern, dass die unserer Gesellschaft angehörenden Offiziere Sie aufrichtig willkommen heissen, dass Sie sich freuen, mit Ihnen zusammenarbeiten und kameradschaftlichen Umgang pflegen zu können. Ohne Ihren Gegenbericht nehme ich an, dass Sie einverstanden sind, wenn der Vorstand der Offiziersgesellschaft Sie ab heute als Mitglied betrachtet. Wir werden Ihnen für den Rest unseres Geschäftsjahres alle Einladungen und Zirkulare zustellen.»

Besuch General Guisan

Billette ausverkauft, die Gänge vollgestopft, Parallelversammlungen mit Lautsprecherübertragung in verschiedenen Räumen des Kirchge-

meindehauses. Dieses Bild bot sich, als der General des Zweiten Weltkrieges, Henri Guisan, in Winterthur seinen Vortrag über «Erinnerungen an den Aktivdienst 1939–45 und Geisteserneuerung in der Familie» hielt. General Guisan hat während der harten Jahre zwischen 1939 und 1945 alles getan, um das Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Wirtschaft wieder herzustellen. Auch schenkte er den sozialen Problemen gebührende Aufmerksamkeit. Die Schilderung der kriegesischen Ereignisse rings um die Schweiz und die getroffenen Massnahmen hielt er sehr knapp, denn sie waren noch in aller Munde präsent. Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung wollte nicht den General einer – glücklicherweise – nicht kriegsverwickelten Armee heroisieren, doch schien es ihr gerechtfertigt, auf das Geniale in der eidgenössischen Strategie, die Réduitstellung zu verweisen. Die Réduitstellung war die abstrakteste Beschränkung auf das Mögliche zur Erhaltung unseres Landes. Einem Mann, der ebenso sehr Mensch wie General war, mochte es sehr schwer gefallen sein, sich mit dem Gedanken einer Igelstellung von 300000 Mann Soldaten und ebenso vielen Zivilisten abzufinden. Den Schluss der Ausführungen widmete Henri Guisan dem Familiensonntag. Sport sei nichts anderes als Geschäft geworden, meinte er weiter. Mit diesem Bestreben wollte er, besonders in den Städten, die Familie wieder zusammenbringen, zu deren Erstarkung und zur Regenerierung des Staates.

Diskussionsabend Reorganisation Armee

Neben klassischen Vortragsabenden wurden auch Diskussionsabende veranstaltet. So geschehen im Januar 1958. Eine grössere Zahl von Mitgliedern der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung traf sich unter der Leitung von Brigadekommandant Oberst E. Brandenberger, um über die Reorganisation der Armee zu diskutieren. Als Grundlage diente der Bericht einer Studienkommission der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, welcher der Öffentlichkeit vorgelegt wurde. Der Abend sollte dazu dienen, den Mitgliedern Einblick zu geben in die Argumente sowohl der Kommissionsmehrheit, die sich eine

für alle Kampfverfahren geeignete Armee wünschte, wie auch der Minderheit, welche die Vorbereitung der Armee auf einen eher lokal geführten Kampf befürwortete. Welche Mittel sind notwendig, um der Armee auch im modernen Kampf die Erfüllung ihrer Aufgabe zu ermöglichen? In dieser Frage waren sich die beiden Parteien weitgehend einig. Die Infanterie brauche Panzer, Panzerabwehrgeschütze auf Selbstfahrlafetten, eine verbesserte Panzernahabwehr, mehr schwere Minenwerfer, geländegängige Fahrzeuge für die schweren Füsilierkompanien. Ebenso war man sich über die organisatorischen Änderungen unserer Armee weitgehend einig. Beide waren sich darüber klar, dass wir bewegliche Stosskräfte brauchen. Die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit drehte sich meistens um das unbedeutendste Problem, die Kampfform. Die Mehrheit der Studienkommission wollte die Armee so organisieren und ausrüsten, dass sie je nach Umständen verschiedene Kampfformen anwenden konnte. In der Diskussion über die Kampfform hatte der Referent Gelegenheit, eingehend auf die Argumente der Befürworter einer so genannten «aktiven Raumverteidigung» einzugehen, wie sie in einer Schrift von Basler Offizieren zum Ausdruck kam. Abschliessend konnte festgestellt werden, dass die Differenzen zwischen den verschiedenen Richtungen weit geringer waren, als man sich gemeinhin vorstellte, und meistens nur Nebenfragen betrafen. Es ging darum, mit mutigem Entschluss die Armee den neuen Anforderungen anzupassen. Die Studie der Offiziersgesellschaft zeigt hierfür einen geeigneten Weg.

150-Jahr-Jubiläum

Im Schlosshof der Kyburg feierte die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung am 30. Juni 1956 das Jubiläum ihres 150-jährigen Bestehens. In der Uniform aus der Gründungszeit erwartete eine Gruppe Kanoniere mit ihrem Vorderladergeschütz von Anno dazumal die mehr als zweihundert Offiziere und sandte mit militärischer Pünktlichkeit ihre 15 Salven in die Waldlandschaft des Tösstals hinaus. In markanten Worten hob der Präsident der Offiziersgesellschaft Bedeu-

tung und Wirken der verantwortungsbewussten Offiziere hervor. Im Blick auf die mannigfaltigen Gelegenheiten zur kameradschaftlichen Weiterbildung würdigte er auch die freundschaftlichen Beziehungen zu den anderen militärischen Vereinen der Stadt Winterthur. Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung ist eine Gemeinschaft zur Wacherhaltung des Wehrgedankens und der Wehrkraft, die bei all ihren Bestrebungen und der selbstlosen Befolgung ihrer Ziele zum Wohl des Volkes und im Interesse des Vaterlandes geblieben ist. Natürlich war auch dieser Anlass mit einem Referat verbunden. Für die Hauptansprache hatte sich Oberstkorpskommandant Hans Thomann zur Verfügung gestellt, der in aktuellen Betrachtungen über «Offiziersgesellschaften und Landesverteidigung» sprach. Er entbot der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung den persönlichen Dank für eine ebensogrosse wie fruchtbare Leistung während den, hundertfünfzig Jahre. Unsere Armee, die auch weiterhin unbedingt eine Milizarmee auf der Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht bleiben müsse, sei auf die ausserdienstliche Ausbildung sehr stark angewiesen. Die militärische Ausbildung sei lang und ebenso kurz, je nach Standpunkt, aus der sie betrachtet werde. Sogar sehr lang, wenn wir bedenken, wie viel Zeit ein junger Mann von seiner beruflichen Ausbildung und Tätigkeit opfern müsse. Sie sei kurz, sogar sehr kurz, wenn wir überlegen, was der angehende Soldat, der künftige Unteroffizier oder Offizier alles lernen müsse. Wir hätten die Pflicht, gemeinsam dafür zu sorgen, dass ein Teil unserer Armee so ausgerüstet sei, dass er auch einem Atombomben einsetzenden Gegner entgegentreten könne. Wir müssen die Armee so ausrüsten und ausbilden, dass sie ihre Aufgabe, die Unabhängigkeit und die Selbstständigkeit des Landes und Volkes zu bewahren und zu erfüllen vermag.

Die Atominitiative II

Auch vor sehr heiklen politischen Themen schreckte die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung nicht zurück. So geschehen im Mai 1963 mit dem Vortrag über die «Atominitiative II». In seinen aus-

serordentlich klaren, von kühler Überlegung getragenen Ausführungen befasste sich Oberst Dr. H.R. Kurz, Leiter des Pressedienstes des Eidgenössischen Militärdepartementes, einleitend mit der Entwicklung der zweiten Atominitiative. In der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates war es eine völlig neue Tatsache, dass das Volk innert eines guten Jahres zweimal zum gleichen Gegenstand Stellung zu nehmen hatte. Nach der grundsätzlichen Entscheidung vom 1. April 1962 war die Frage, ob unsere Armee mit Atomwaffen auszurüsten sei, eindeutig beantwortet. In der ganzen Auseinandersetzung, die damals im Gange war, spielten besonders die gefühlsmässigen Beweggründe eine wichtige Rolle. Es stand fest, dass im Kriege der Gegenwart die Atomwaffe auch für den Bereich der Taktik ausschlaggebend geworden sei; bereits auf der Stufe des Bataillons werde mit der Einsetzung dieses Kampfmittels zu rechnen sein. Obschon es damals noch nicht abzusehen war, welchem Ziele sich die Entwicklung der Atomwaffen am Ende entgegenbewegt, werde man doch immer mehr mit deren Einsatz in kleinen Verbänden rechnen müssen. Es ergäbe sich dann zwischen überlieferten und atomaren Waffen kein grundsätzlicher Unterschied mehr. Dann bestehe aber auch kein besonderer Anlass mehr, der Bundesversammlung ausgerechnet das Entscheidungsrecht über die Beschaffung von Atomwaffen zu entziehen. Es bedürfe auch keiner weiteren Auseinandersetzungen darüber, dass der Krieg der Zukunft vorwiegend mit Atomwaffen entschieden werde. Auch heute sehe unsere Armee ihr vornehmstes Ziel darin, den Krieg zu verhindern. So weit kämen wir aber nur dann, wenn wir als achtungsgebietende Macht auftreten könnten. Ein Gegner, der auf unsere Seite keine Atomwaffen zu fürchten hätte, könnte seine Truppen fast unbehindert zu gefährlichen Angriffen bereitstellen. Nur wenn wir selber über die modernste Bewaffnung verfügten, könnten wir den Feind zu einer gewissen Vorsicht zwingen. Zweifellos werde sich solch eine allfällige Feindseligkeit im Rahmen eines Weltkrieges abwickeln, in dessen Verlauf in jedem Falle Verbündete an unserer Seite träten. Bestimmt hätten wir selber niemals die Absicht, einen Atomkrieg auszulösen, doch müssten wir stets zum Zurückschlagen bereit sein. Der Verzicht auf die stärkste und wirkungsvollste Waffe käme

gleichsam einem Abweichen von unserer bewährten Neutralität gleich. So verkehrt es wäre, die sicher grausamen Atomwaffen zu verharmlosen, so falsch wäre es, in eine sinnlose Atompanik zu verfallen.

Gesamtverteidigung – Träger der nationalen Selbstbehauptung Israels

Im Jahre 1977 organisierte die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung einen weiteren Vortrag, der für diese Zeit ein sehr brisantes Thema umfasste. Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung lud den Oberstleutnant Dan Boehn aus Tel Aviv ein, und dieser referierte über das Thema «Die Gesamtverteidigung – Träger der nationalen Selbstbehauptung Israels». Der Referent war Offizier der israelitischen Armee im Yam-Kippur-Krieg und stellvertretender Sprecher der Armee in dieser Zeit. Er ging von der Entwicklung der militärpolitischen Lage im Nahen Osten aus und ging auf die gegenwärtige Bedrohungslage ein, um in diesem Rahmen die Anstrengungen auf dem Gebiet der militärischen und zivilen Landesverteidigung wie Armee, Zivilschutz, Kriegswirtschaft, geistige und moralische Bereitschaft zu schildern.

J.M.A.H. Luns

Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung veranstaltete am 15. Juni 1979 einen bahnbrechenden Vortrag. Sie lud den damaligen Generalsekretär der NATO, Dr. J.M.A.H. Luns, ein, über das Thema «30 Jahre NATO und Ausblick in die Zukunft» zu referieren. Seitens der Eidgenössischen Militärverwaltung wurde die Idee der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung harsch kritisiert, da der Besuch von Dr. J.M.A.H. Luns nicht als unproblematisch betrachtet wurde.

Zitat aus dem Schreiben an die Eidgenössische Militärverwaltung:
«...dass die Absicht, einen hohen Exponenten der NATO in einem neutralen Land sprechen zu lassen, nicht ganz ohne Problematik ist. Erfahrungsge-

mässig beurteilt das Ausland schweizerische Offiziersgesellschaften als offizielle, militärische Organisationen. Aus dem Vortrag Luns können deshalb möglicherweise neutralitätspolitische Komplikationen entstehen...»

Trotz dieser massiven Bedenken seitens der Eidgenössischen Militärverwaltung bekam die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung die Zustimmung und musste ihren Plan nicht abbrechen. Ohne Begeisterung wurde der Gesellschaft die Entscheidung freigestellt, ob sie die Einladung an Luns erlassen will oder nicht. Die Gesellschaft hielt an ihren Plänen fest. Der Anklang war sehr gross, und niemand bereute den Schritt, dieses Wagnis eingegangen zu sein.

Statutenrevision

Im Jahre 1981 passte die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung ihre aus dem Jahre 1936 stammenden Statuten den im Jahr zuvor revidierten Statuten der Offiziersgesellschaft des Kantons Zürich an.

Die Zivildienst-Initiative

Die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung beteiligte sich auch an politischen Themen, die das Militärwesen betrafen. So auch im Februar 1984. In dieser Zeit war die Diskussion um die Zivildienst-Initiative entfacht. Worum handelte es sich dabei:

Die Bundesverfassung sollte mit folgendem neuen Artikel ergänzt werden:

- 1. Wer den Militärdienst verweigert, wird von der Wehrpflicht befreit, wenn er Zivildienst leistet. Der Zivildienst dauert anderthalbmal so lange wie die Gesamtheit der verweigerten militärischen Dienste.*
- 2. Zivildienst bezweckt die Förderung des Friedens, indem er dazu beiträgt, Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen zu besei-*

tigen, menschenwürdige Lebensverhältnisse zu schaffen und internationale Solidarität zu stärken.

- 3. Der Zivildienst vollzieht sich im Rahmen öffentlicher und privater Organisationen und Institutionen, die seinen Zielsetzungen entsprechen. Koordination und Aufsicht obliegen dem Bund.*
- 4. Die Ausführung dieses Artikels ist Sache der Bundesgesetzgebung.*

Diese Initiative war extrem und ebenso gefährlich, weil sie die Aufhebung der allgemeinen Wehrpflicht wollte oder jedenfalls mit sich brachte, wodurch das Milizsystem in Frage gestellt worden und zwei Kategorien von Bürgern geschaffen worden wären, wobei unterstellt wurde, dass der Militärdienst dem Frieden nicht oder mindestens weniger als der Zivildienst diene.

Schon in den Sechzigerjahren gab es Männer, die den Dienst verweigerten. So geschehen vor den Schranken des Divisionsgerichtes 6, das in Winterthur tagte. Es erschien der 22-jährige Waffenmechaniker Paul, angeklagt der Dienstverweigerung, eventuell des Dienstveräumnisses. Paul war aufgeboten worden, Anfang Januar in die Unteroffiziersschule einzurücken. Er hatte Dispens verlangt, doch die militärischen Instanzen beharrten auf dem Aufgebot, nicht zuletzt deshalb, weil sie im Vorjahr zweimal hintereinander die Verschiebungsgesuche Pauls bewilligt hatten. Paul ignorierte das Aufgebot und erschien am Morgen, da er hätte einrücken sollen, wie gewohnt zur Arbeit. Damit verfiel er der militärischen Gerichtsbarkeit. Vor Gericht machte er geltend, dass er nicht gewusst habe, dass ein Wehrmann zur Übernahme höherer Chargen gezwungen werden könne. Zudem hätte der Militärdienst seine berufliche Weiterbildung behindert. Darüber hinaus fühle er sich nicht zu militärischen Führungsaufgaben qualifiziert. In der Rekrutenschule hatte er Interesse für die Unteroffizierslaufbahn bekundet, er erhielt den Vorschlag, ohne dass er sich dagegen wandte. Dem Gericht missfiel der Eifer, mit dem sich der junge Mann dem Aufgebot zur Unteroffiziersschule zu entziehen

suchte. Schon die Begründung des zweiten, im letzten Sommer bewilligten Dispensgesuches erwies sich nachträglich als nicht sehr hieb- und stichfest. Schlussendlich entschied das Gericht auf Dienstverweigerung und verurteilte Paul zu fünf Monaten Gefängnis, bedingt erlassen auf eine Probezeit von vier Jahren. Paul habe sich um die Unteroffiziersschule drücken wollen, weil ihm der zusätzliche Militärdienst einfach nicht gepasst habe. Der Fall sei schwer, die Hartnäckigkeit, mit welcher die Pflichten gegenüber dem Land verletzt worden seien, falle strafverschärfend ins Gewicht. Wohin hätte das wohl geführt, wenn eine Dienstverweigerung straffrei geblieben wäre und der Wehrpflichtige anstelle des Militärdienstes hätte Zivildienst leisten können? Das einwandfreie Funktionieren des Milizsystems wäre sicherlich gescheitert.

Gedenkanlass 50Jahre Kriegsende in Europa

Am Abend des 8. Mai 1995 fand in der vollbesetzten Stadtkirche Winterthur ein von der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung organisierter Gedenkanlass zum 50-Jahr-Jubiläum des Waffenstillstandes in Europa am Ende des Zweiten Weltkrieges statt. Um die Mittagszeit läuteten wie damals, am 8. Mai 1945, die Glocken in der ganzen Stadt; um 19.45 Uhr nochmals diejenigen der Stadtkirche. Nach dem Verlesen des Tagesbefehls von General Henri Guisan zum 8. Mai 1945 würdigten Stadtpräsident Dr. Martin Haas, Pfarrer Robert Oehninger, Pfarrer Alfred Böni und alt Bundesrat Dr. Rudolf Friedrich in kurzen Ansprachen den historischen Moment. Anschliessend begaben sich das Publikum und eine grosse Zahl von Gästen in einem Fackelzug zur städtischen Turnhalle an der Museumsstrasse, wo die schlichte, aber vielbeachtete Veranstaltung bei einem gemeinsamen Suppenmahl ausklang. Manch einem und einer mochten wohl an diesem denkwürdigen Tag die gleichen Gedanken durch den Kopf gegangen sein wie alt Bundesrat Dr. Rudolf Friedrich, der in seinem Referat eindrücklich schilderte, wie er das Kriegsende vor 50 Jahren beim Abverdienen des Leutnants auf dem Monte Ceneri erlebt, und in welchem Zwiespalt er sich damals befand.

den habe und heute noch befinde: Im Zwiespalt zwischen der Erleichterung, dass der grauenvolle Krieg zu Ende, dass ein diabolisches Regime gestürzt, dass die Bedrohung vorbei war, und dem Bewusstsein, selber wenig dazu beigetragen zu haben und von anderen befreit worden zu sein. Es gehe darum, einerseits die Leistungen all jener, die damals in der Verantwortung standen, in dankbarer Erinnerung zu halten, diese Dankbarkeit andererseits aber auch vermehrt in Taten umzusetzen. «Wir müssen also weiterhin bereit sein. Aber wir sollten uns dabei nicht nur auf ein gnädiges Schicksal und auf die anderen verlassen, sondern vermehrt auch selber tätig werden», meinte Friedrich.

«Aus Konflikten lernen» – 150 Jahre Bundesstaat

Das Jahr 1998 stand ganz unter dem Zeichen der Festlichkeiten zur 150-Jahr-Feier des Bundesstaates. In der Region Winterthur und Umgebung begannen die Festlichkeiten mit dem Besuch von Colin Powell. Dieser Besuch stand nicht speziell im Zusammenhang mit der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung, und doch war dies der Anfang der Feierlichkeiten zum 150-Jahr-Jubiläum. Im Vorfeld des Anlasses lancierte die Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung eine Sammelaktion zu Gunsten des Sozialdienstes der Armee. Der Check wurde am 12. September 1998 überreicht, anlässlich des Festaktes im Technikum Winterthur. Im Rahmen dieses Anlasses wurde der folgenden drei Geschehnisse gedacht:

1848 Gründung moderner Bundesstaat

1798 Ablösung der alten Ordnung durch die «Helvetik»

1648 die Folgen des Westfälischen Friedens

An der eigentlichen Feier stand ein Referat von Rolf Bloch, Präsident des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, im Mittelpunkt. Sein Referat war geprägt von eigenen Erlebnissen während des 2. Weltkrieges, und stellvertretend für die Schweizer Armee dankte er der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung für den Einsatz während des 2. Weltkrieges.

Ausschnitt aus der Rede von Rolf Bloch:

«Im Dezember 1941, also bei Kriegseintritt der USA, wurde die «Endlösung der Judenfrage» durch die Nazis endgültig beschlossen – in ihrem Herrschafts- und Einflussbereich sollten alle Juden physisch beseitigt werden, systematisch, kalt und effizient sollten sie erschossen oder vergast werden oder durch Sklavenarbeit umkommen. In immer neuen Wellen aus Europa sollte das «jüdische Material» gesammelt und in die Todeslager herangeschafft werden. An der so genannten Wannsee-Konferenz im Januar 1942, die der Umsetzung des diabolischen Planes diente, musste vorerst einmal die Grössenordnung der entsprechenden Aktionen festgelegt werden. Im Budget der zu Vernichtenden gibt es auch eine Zeile, ein Budgetposten, der lautet: «Schweiz 18000». Eine Zeile, die auch mich betraf. Das Schicksal hat es gut gemeint mit mir: als Schweizer Bürger und damals auch in der Schweiz lebend, entkam ich der teuflischen Maschinerie und wurde auch nicht an die Nazis ausgeliefert – zwar in Wannsee gezählt, aber nicht dingbar gemacht. Das ist nicht ein Verdienst von mir, sondern Folge des gnädigen Schicksals, als Schweizer in der Schweiz Rettung gefunden zu haben. Wen wundert's dass mich ein starkes Gefühl der Dankbarkeit stets begleitet und dies Schritt für Schritt auf meinem Lebensweg aus der Vergangenheit bis heute und sicher auch weiter in die Zukunft. Doch die Erkenntnis, das Bewusstsein, einen Grund für Dankbarkeit zu haben genügt ja nicht, kann bloss Ausgangspunkt zu einem Handeln aus Dankbarkeit heraus bedeuten, ein innerer Ansporn zu entsprechendem Handeln, ein Handeln in Solidarität. So habe ich also damals als Jude überlebt, also trotzdem ich ein jüdisches Kind war, und deshalb habe ich mich heute für diejenigen einzusetzen, die unglücklicherweise Opfer geworden sind, habe ich mit ihnen und ihren Nachkommen solidarisch zu sein, dafür zu sorgen, dass das Grauenhafte nicht vergessen gehen kann und auch dafür zu sorgen, dass nicht neues Unrecht geschieht, ja dass ihnen vielmehr Gerechtigkeit widerfährt, Wiedereinsetzung der Entrechteten in ihre Ehre, aber auch Rückgabe des ihnen Geraubten oder verlorenen, auch wenn darin oft viel wichtiger für den Einzelnen der symbolische Akt zählt als der materielle Wert der zurückgegebenen Geldsumme.

Es geht mir aber auch um Dankbarkeit gegenüber der Schweiz und den Schweizern, verkörpert auch durch die Armee, dank deren geisti-

gem und physischem Widerstandswillen gegen den Nazismus ich überlebt habe, wohlwissend, dass damals in diesem Lande auch nicht alles nur unschuldig weiss und gut war, aber doch auch nicht alles schwarz und schlecht, vielmehr nicht viel besser und schon gar nicht schlechter als anderswo. Gleiche Anteilnahme, aber auch Teilnahme gilt für die Auseinandersetzung mit der Rolle der Schweiz im 2. Weltkrieg, mit der Beurteilung unserer Geschichte. Dies kann schmerzlich auch an unseren Erfahrungen rütteln, uns zwingen, unser Geschichtsbild zu ändern. Und das nach mehr als 50 Jahren! Es ist so, wie wenn ich nach einem Unterbruch von über 50 Jahren wieder in einen Spiegel blicken würde, und ich mich nach dieser langen Zeit zum ersten Mal wieder sehen würde. Was ist aus dem damals hoffnungsvollen Jüngling mit lockigem Haar und ohne Brille geworden – ist das Gesicht, das ich im Spiegel erblicke wirklich noch meines? Geschichte ist eben ein fortlaufender Prozess, und nicht eine Momentaufnahme, bei der man stehen bleiben kann. Eines ist es allerdings, die geschichtlichen Fakten zu sammeln und ein anderes, diese zu interpretieren, heute vielleicht neu gegenüber gestern, wobei man aber die zur Zeit der Momentaufnahme gültigen Rahmenbedingungen dabei nicht einfach vergessen oder missachten darf. Beachten wir sie, dürfen wir uns aber doch ein Urteil beider Interpretationen erlauben. Das Gute und Richtige von gestern spornt an zur Suche des Guten und Richtigen von morgen. Weil das Umfeld ändert, sind Werte und Einstellungen morgen nicht mehr notwendigerweise dieselben, die sie gestern waren oder heute noch sind. Als Schweizer – also nicht so sehr als Jude – nach einem Sinn für die gegenwärtige Aufarbeitung unserer kürzlichen Vergangenheit suchend, finde ich ihn in der nicht zu verspielenden Chance zu neuer Sensibilität, neuer Erkenntnis. Es kann dabei nicht um eine alte Schuld gehen, sondern nur um eine neue Verantwortung, in und für eine zwar noch nicht gute, aber doch vielleicht doch offenere, gar bessere Welt. «Aus Konflikten lernen» ist das Motto unserer Veranstaltung. Vielleicht trifft dies eben auch angesichts der heutigen Anfeindungen, angesichts der Kritiken und des Zwangs zur Auseinandersetzung in einer Zeit der Prüfung gerade besonders zu.»

Zum Gründungsjahr der OG Winterthur 1806 Die eidgenössische Armee zwischen Auto- nomie und französischer Dominanz¹

PD Dr. phil. Hans Rudolf Fuhrer, Meilen²

Vorgeschichte

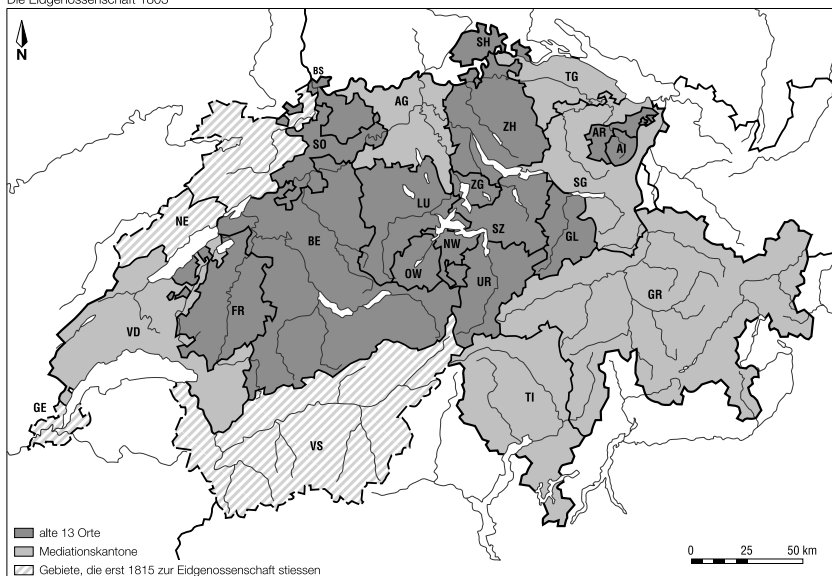
Mit dem Einmarsch der französischen Truppen in die Schweiz 1798 brach die Alte Eidgenossenschaft zusammen, und an ihre Stelle trat die Helvetische Republik, ein Zentralstaat von Frankreichs Gnaden. Ohne eigene Truppen waren die helvetischen Behörden machtpolitisch ganz auf die anwesenden französischen Truppen angewiesen. Nachdem der innere Widerstand gegen die Abhängigkeit von Frankreich in der Eidgenossenschaft immer stärker geworden war, zog Napoleon Bonaparte im Sommer 1802 – die Schwäche der Helvetischen Republik richtig berechnend – seine Truppen aus der Schweiz ab.

Mit nur drei Bataillonen stehender eidgenössischer Truppen war die helvetische Regierung nicht in der Lage, der unzufriedenen Bevölkerung Herr zu werden, und ergriff die Flucht nach Savoyen.³ Daraufhin marschierten – wie vorkalkuliert – französische Truppen wieder in der Schweiz ein, um für Ruhe und Ordnung zu sorgen und der Schweiz ihre Unfähigkeit zu innerer Stabilität vor Augen zu führen. Dieses Vorgehen provozierte Österreich und Grossbritannien, wobei

¹ Ich danke Herrn Titus Meier für die mir überaus wertvolle Recherchearbeit und Hilfe bei der Erstellung dieser Studie. Im Weiteren danke ich dem Staatsarchivar des Standes Freiburg, Dr. phil. Hubert Foerster, sowie Dr. phil. Meinrad Suter, Staatsarchiv Zürich, für diverse Hinweise und Materialien.

² Meilen, geb. 1941, PD Dr. phil., Dozent für Militärgeschichte an der Militärakademie der ETH Zürich (bis WS 2005/6) und Privatdozent für schweizerische Militärgeschichte an der Universität Zürich (bis SS 2006). Diverse Publikationen zur Militärgeschichte, u.a. Schweizer in Fremden Diensten 2006, General Ulrich Wille 2003, Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg 3. Auflage 2005, alle NZZ Buchverlag Zürich; Oberst, Kdt Mot Inf Rgt 25 1988-1992.

³ Fuhrer, Hans Rudolf: Die strategische Lage der Schweiz (1801–1814). In: Krieg und Frieden in Europa. Die militärischen Konsequenzen der Mediationsakte. SVMM (Hg.). Bern 2004. S. 23 ff. Derselbe: Der Bockenkrieg. In: Militärgeschichte zum Anfassen Bd. 18. Au 2004. S. 6.

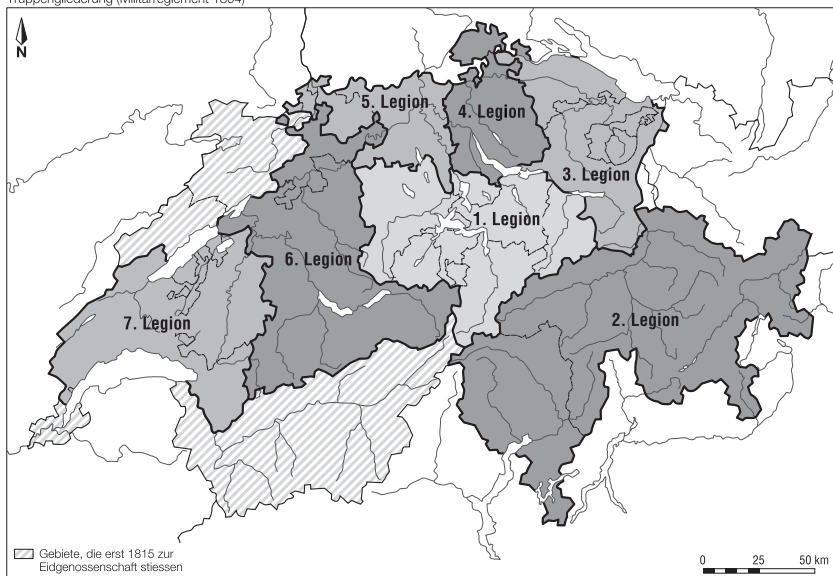


namentlich letzteres Napoleon nachdrücklich, aber erfolglos aufforderte, die Schweiz wieder zu verlassen.⁴

Mediation. Bildung und Einsatz einer eidgenössischen Armee

Im Februar 1803 überreichte Bonaparte in Paris den eidgenössischen Vertretern feierlich die von ihm verfasste Mediationsakte als Grundlage für den neuen Staatenbund. Es bestand kein Zweifel, dass er weniger Mediator als vielmehr Diktator war, der seine Interessen durchzusetzen wusste. Grundsätzlich genoss die Schweiz bis 1815 eine relative Autonomie – jedoch nur innerhalb des von Napoleon vorgegebenen Rahmens. So wurde beispielsweise die Souveränität durch eine Militärkapitulation massiv eingeschränkt, in welcher die Eidgenossenschaft Frankreich das Recht einräumen musste, ihr Territorium als Operationsachse zu benützen sowie im Bedarfsfall bis zu 16000

⁴ Vgl. Stüssi-Lauterburg, Jürg: *Föderalismus und Freiheit*. Brugg 1994. S. 276 ff.



Soldaten zu rekrutieren. Neben dieser Militärkapitulation schloss Bonaparte mit der Schweiz eine Defensivallianz ab, die es Frankreich erlaubte, zusätzlich 8000 Mann auf seine Kosten anzuwerben.⁵

Im Unterschied zum Zentralstaat der Helvetik wurde die Eidgenossenschaft nun wieder wie früher nach föderalistischen Prinzipien in 19 souveräne Orte aufgeteilt. Die Abgeordneten der einzelnen Kantone bildeten die Tagsatzung, an deren Spitze erstmals ein «Landammann der Schweiz» stand.

Bonaparte erlaubte der Eidgenossenschaft ein Bundesheer von gesamthaft 15 203 Mann, was rund 1% der Bevölkerung gleichkam. Dies entsprach zwar dem üblichen Prozentsatz in anderen Ländern,⁶ doch war es eine massive Schwächung im Vergleich zur alten Eidgenossenschaft. Vor 1798 betrug die gesamte Milizstärke noch 195 500 Mann,

⁵ Bonjour, Edgar: Geschichte der Schweizerischen Neutralität. Bd. 1. Basel 1973. S. 156f.⁶ Foerster, Hubert: Die eidgenössische Militärorganisation 1804-1813. Das Bundesheer und der Beitrag der Kantone. In: Krieg und Frieden in Europa. Die militärischen Konsequenzen der Mediationsakte. SVM (Hg.) Bern 2004. S. 87.

⁶ Foerster, Hubert: Die eidgenössische Militärorganisation 1804-1813. Das Bundesheer und der Beitrag der Kantone. In: Krieg und Frieden in Europa. Die militärischen Konsequenzen der Mediationsakte. SVM (Hg.) Bern 2004. S. 87.

wobei es sich um die Summe einzelner kantonaler Milizverbände handelte ohne übergeordnete eidgenössische Struktur.⁷ In diesem Sinne war das Bundesheer eine Neuerung.⁸ Die Mediationsverfassung vom 19. Februar 1803 definierte jedoch lediglich die Grösse der Kontingente im eidgenössischen Dienst, die zwischen 2292 Mann aus dem Kanton Bern sowie 118 Mann aus dem Kanton Uri schwankte.⁹

Der Weg zum «Allgemeinen Militär-Reglement für den Schweizerischen Bundesverein»

Allein, die Tagsatzung liess es nicht bei den vagen Vorgaben Napoleons bewenden, sondern nahm bald darauf das Heft in die Hand, um auf der Grundlage der Mediationsverfassung ein wirksames eidgenössisches Heer zu bilden. Es wurde eine Militärkommission gebildet, die einen Vorschlag zur Organisation des Bundesheeres ausarbeiten sollte¹⁰, wobei speziell darauf zu achten sei, eine Einheitlichkeit in der Organisation und Ausrüstung der Kantonsmilizen, insbesondere der Typen und der Kaliber ihrer Waffen zu erreichen.¹¹ Die ersten Mitglieder der Militärkommission waren allesamt Solddienstoffiziere, die ihr Know-how in Fremden Diensten gesammelt hatten und mit den modernen Prinzipien der Armee- und Truppenorganisation vertraut waren.¹² Wir betrachten einzig die Vorgaben, welche der Kanton Zürich am 19. Dezember 1803 erhalten hat.¹³ Zürich war verpflichtet,

⁷ Inklusive Wallis mit 9000 Mann. Vgl. Foerster, Hubert: Die eidgenössische Militärorganisation 1804–1815. S. 121.

⁸ Jaun, Rudolf: Vom Bürger-Militär zum Soldaten-Militär: Die Schweiz im 19. Jahrhundert. S. 49. In: Militär und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart 1997. S. 48–77.

⁹ Oechslí, Wilhelm: Quellenbuch zur Schweizergeschichte. S. 643.

¹⁰ Bundesarchiv Bern (BAR) C 0 6 S. 91–117. «Memorial über die allgemeine Organisation eines eidgenössischen Contingent-Corps».

¹¹ Amrhyn, Josef: Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen von 1803 bis 1815. S. 155.

¹² Rapp, Georges/Hofer, Viktor: Der Schweizerische Generalstab. Bd. 1 Basel 1983. S. 90.

¹³ Staatsarchiv Zürich (STAZ) MM 1.4. S. 345–348, Ratsprotokoll: Actum Montag nachmittags den 19ten Decembris 1803: Prstbus. H.herrn Amtsbürgermeister Reinhard und Kleinen Räten.

1929 Mann als «Succurs-Continent» zu stellen (1656 Mann Infanterie, 133 Mann Scharfschützen, 55 Mann Artillerie, 35 Mann Dragoner und 50 Mann für einen Gross- und Kleinstab) und 77153 Franken in die eidgenössische Kriegskasse zu bezahlen. Rekrutierung, Bereitstellung der Ausrüstung und Ausbildung der Truppen im eidgenössischen Dienst war Aufgabe des Kantons.

Das gesamte «Succurs-Corps» war in sieben Legionen eingeteilt. Als vierte Legion war Zürich mit Schaffhausen verbunden und hatte gesamthaft 2162 Mann zu stellen. Die zürcherische Infanterie wurde in drei Bataillone gegliedert. Ein Bat Stab kommandierte vier Füsilierkompanien und eine Grenadierkompanie, alle zu 92 Mann. Drei überzählige Kompanien bildeten zusammen mit zwei Kompanien von Schaffhausen das vierte Bataillon. Die 55 Mann Artillerie bildeten zusammen mit den 18 Artilleristen von Schaffhausen eine Artilleriekompanie von 73 Mann. Die 35 Dragoner wurden durch acht aus dem Kanton Schaffhausen auch zu einer Dragonerkompanie verstärkt. Schliesslich bildeten die 133 Scharfschützen mit 23 Schaffhauser Scharfschützen zwei Kompanien zu 73 Mann.

Im Gesetzesvorschlag heisst es:

1. Es solle fürdersamst eine aus auserlesenen und frei angeworbenen Leuten bestehende Companie von hundert Mann Infanterie aufgestellt und mit geschickten Ober- und Unteroffizieren versehen werden. (= Standes-Companie; der Kanton wäre befugt gewesen, 200 Mann besoldeter Kantonstruppen zu engagieren, d.V.)
2. Diese Companie soll einen Teil des mediationsmässigen eidgenössischen Succurs-Corps ausmachen, in der Meinung, dass nach dieser Companie und durch dieselbe die übrigen Contingents-Companien in zu bestimmender Kehrordnung organisiert und formiert werden sollen.
3. Der Kanton Zürich wird in drei Militärkreise¹⁴ von soviel möglich gleicher Bevölkerung, und jeder dieser drei Militärkreise

¹⁴ Diese waren mit den fünf kantonalen Bezirken, darunter Winterthur, nicht deckungsgleich. Jeder politische Bezirk zerfiel wiederum in 13 Wahl- und Gerichtskreise, welche «Zünfte» genannt wurden. Veltheim gehörte beispielsweise zur Zunft Wülflingen (Vgl. Ziegler, Peter: Veltheim, Winterthur 1981).

in sechs Quartiere von möglichst gleicher Stärke eingeteilt werden.

4. In dem Bezirk eines jeden Quartiers ist ein in demselben wohnender Quartiercommandant aufgestellt, welcher alle und jede Mannschaft von dem sechszehnten bis in das fünfundvierzigste Altersjahr einschreibt und in nachstehende drei Klassen einteilt: Erste Klasse: alle junge Mannschaft von sechzehn bis und mit zwanzig Jahren; zweite Klasse: die Mannschaft von zwanzig bis und mit fünfundzwanzig Jahren; dritte Klasse: diejenige von fünfundzwanzig bis und mit fünfundvierzig Jahren.
5. Aus der zweiten Klasse wird die für das Succurs-Contingent erforderliche freiwillige Mannschaft für die Infanterie-Companien gezogen; diejenigen aber aus der gleichen Klasse, welche sich für den Dienst der Artillerie, Cavallerie und Scharfschützen anbieten, werden besonders eingeschrieben.
6. Das Contingents-Corps des Kantons soll unter der Aufsicht und Leitung eines Obersten stehen und von den übrigen Miliztruppen gänzlich abgesondert sein und bleiben.
7. Die Mannschaft des Contingents-Corps wird auf vier Jahre unter diesem Corps zu dienen verpflichtet und soll während dieser Zeit allen an sie ergehenden Aufforderungen und Verfügungen sich willig unterziehen. Nach Verfluss dieses Termins aber steht es jedem Einzelnen frei, sich unter eine der nicht zum Contingents-Corps gehörigen Milizkompanien einschreiben zu lassen, insofern er nicht freiwillig länger unter dem Succurs-Corps dienen will.
8. Ein bei dem Contingents-Corps Eingeschriebener mag, nach angezeigten gültigen Gründen, an seiner Stelle einen andern, in allen Rücksichten zum Dienst tauglichen, aber nicht in die Classe der 20 bis 25-jährigen Mannschaft gehörigen Mann aus dem hiesigen Kanton dem Quartiercommandanten vorschlagen, welcher über eine solche Austauschung nicht aus sich verfügen kann, sondern den Consens des Obersten des Contingents-Corps einholen soll.
9. Falls sich nicht genug Freiwillige zu dem durch die Vermittlungs-Akte bestimmten Contingents-Corps vorfinden sollten, so wird

durch das Los bestimmt, wer aus dem übrigen Teil der in die zweite Classe gehörigen Mannschaft zur Ergänzung des Contingents-Corps in dasselbe solle eingeschrieben werden. Jedoch werden hierbei gesetzlich zu bestimmende Ausnahmen vorbehalten.

10. Aus dem über das vollzählige Contingents-Corps vorschliessenden Überrest der Mannschaft der zweiten Classe werden so viele Companien organisiert, als die Anzahl der vorschliessenden Mannschaft mit sich bringen mag. Diese Reserve-Companien aber werden in zwei Abteilungen klassifiziert: die erste Abteilung begreift die vorschliessende Mannschaft von 20 bis und mit 23 Jahren, die letztere Abteilung aber die vorschliessende Mannschaft, welche das 23ste, aber noch nicht das 25ste Jahr zurückgelegt hat. Ist es um Ergänzung des Contingents-Corps zu tun, so muss sich die erste Abteilung zuerst dem Los unterziehen, würde aber die Anzahl der Mannschaft dieser Abteilung nicht hinreichen, um das Contingents-Corps zu komplettieren, so soll auch die Mannschaft der zweiten Abteilung das Los ziehen.»

Die genauere Ausarbeitung und Durchsetzung dieser allgemeinen Bestimmungen wurde dem Kleinen Rat aufgetragen. Diese Militärordonnanz von 1803 zeigt verschiedene interessante Ansätze: Zum einen ist es eine Mischung zwischen Allgemeiner Wehrpflicht und Freiwilligkeit. Zum Zweiten sind unter bestimmten Umständen die Stellvertretung und der Losentscheid möglich. Zum Dritten stellen wir eine frühe Wehrpflicht (16 Jahre) fest, die jedoch nicht zum eidgenössischen Dienst berechtigt (20 Jahre). Zum Vierten wird mit der «Standes-Companie» eine Art Elitverband geschaffen, eine Vorzugsstellung, die turnusgemäss wechseln kann. Dieses Modell zeigt die kantonale Souveränität in Militärsachen der Vergangenheit und wäre heute nur in Missachtung der Neutralität auf Bundesebene für eine Kooperation mit einem Bündnispartner der Zukunft zu diskutieren.



Der Kampf um die Bockenwirtschaft oberhalb Horgen am 28. März 1804. Das eidgenössische – aus Bernern, Freiburgern und Züchern zusammengesetzte – Detachement lieferte den Aufständischen unter Willi – hier hoch zu Pferd – ein Feuergefecht. Johann Jakob Aschmann (1747–1809) Zentralbibliothek Zürich, Graphische Sammlung.

Der erste Einsatz einer «eidgenössischen Armee» 1804 – der Bockenkrieg

Als Niklaus Rudolf von Wattenwyl (1760–1832) Anfang 1804 zweiter Landammann der Schweiz wurde, steckte das eidgenössische Militärwesen noch in seinen Anfängen. Nur zwei Kantone hatten ihre zu stellenden Kontingente reglementarisch gebildet; fünf besaßen entweder besoldete Standeskompanien oder wenigstens ein Freikorps.¹⁵ Der Kanton Zürich hatte Ende Dezember 1803 seine Standeskompanie auf dem Papier gebildet und war seit dem 4. Februar 1804 daran, die von der Militärkommission vorgesehene vierte Legion auf die Beine zu stellen. Bevor nun der Vorschlag der Militärkommission an der Tagsatzung diskutiert werden konnte, brachen im Kanton Zürich Un-

¹⁵ Foerster, Militärorganisation, S. 122.

ruhen aus, die den ersten Einsatz einer eidgenössischen Armee notwendig machten. Der Landammann der Schweiz bot das «Succurs-Corps» zu seinem ersten Einsatz auf, um im Kanton Zürich für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Er wollte mit seinem Vorgehen demonstrieren, dass die Schweiz jederzeit in der Lage sei, alleine für innere Stabilität zu sorgen.

Obwohl der Aufstand bald in sich zusammenbrach, wurde deutlich, dass es mit dem eidgenössischen Militärwesen nicht zum Besten stand. Die kurze Zeit seit der Mediation, finanzielle Gründe, Desinteresse und besonders die Furcht vor möglichem Einziehen der kantonalen Truppen in französische Dienste haben zu dessen ungenügender Organisation geführt.¹⁶ Die zürcherischen Truppen – vielleicht mit Ausnahme der Dragonerschwadron, der eine nächtliche Befreiungsaktion für zwei Magistraten in Affoltern a. A. gelang – erwiesen sich als völlig kriegsuntauglich und mussten beim ersten Vormarsch gegen die Aufständischen vom Oberkommandierenden in Kilchberg zurückgelassen werden. In Winterthur war wenigstens ein Platzkommando mit drei Offizieren unter dem Quartierhauptmann Steiner im Einsatz.

Nach den schlechten Erfahrungen im so genannten «Bockenrieg» – dieses unschuldige stattliche Landgut auf dem Horgener Berg hatte dem Aufstand seinen Namen gegeben – reifte überall die Einsicht, dass die neue Militärorganisation dringend realisiert werden müsse. Ebenso forciert wurde die Errichtung von kantonalen Landjägerskorps, die Vorläufer der späteren Kantonspolizei.¹⁷ Ein Landjägerskorps wurde im Kanton Zürich am 14./27. Juni 1804 aufgestellt.

Truppengliederung

Im Militärreglement von 1804 – die Folge des Versagens im «Bockenrieg» – bestand die eidgenössische Bundesarmee aus 99 Füsilierkompa-

¹⁶ Fuhrer, Bockenrieg, S. 33. Vgl. Fuhrer, Hans Rudolf. Ein asymmetrischer Krieg? In: Jung, Joseph (Hg.): Der Bockenrieg 1804. Zürich 2004. S. 99–130.

¹⁷ Suter, Meinrad: Kantonspolizei Zürich 1804–2004. Zürich 2004. S. 14 ff.

nien, 26 Jägerkompanien, 11 Scharfschützenkompanien, 7 Kavalleriekompanien, 12 Artilleriedivisionen und einem Stab von 430 Mann.¹⁸

Die kantonalen Truppen wurden in sieben Legionen zusammengefasst, welche nach geografischen Gesichtspunkten durch den Zusammenzug von zwei oder mehreren Kantonskontingenten gebildet werden sollten, wobei das Ziel darin bestand, dass wenigstens «vollständige» Kompanien und Bataillone aus einem Kanton gebildet werden konnten.¹⁹ Dabei blieb die Gewichtung der einzelnen Waffengattungen innerhalb einer Legion unberücksichtigt. Ihre Truppenstärke schwankte zwischen 1844 und 2744 Mann. Das Militärreglement sah vor, dass die Truppenkörper erst nach einer Mobilmachung durch den Oberkommandierenden bedarfsgerecht in Brigaden und Divisionen eingeteilt werden sollten. Diejenigen Kantone, die mehr als ein Bataillon stellen mussten, konnten für den Dienst im Kantonsinneren einen Obersten ernennen. Im Kriegsfall mussten die Kantone jedoch nur die jeweiligen Bataillonskommandanten aufbieten, da die eidgenössischen Obersten durch die Tagsatzung bestimmt wurden. Wenn in einem Bataillon Kompanien aus mehreren Kantonen zusammengezogen waren, so stellte derjenige Kanton mit den meisten Kompanien den Kommandanten und die Bataillonsfahne. Sobald die Mobilmachung erfolgt war, wurden die einzelnen Kontingente als gesamteidgenössische Truppen betrachtet und aus der zentralen Kriegskasse bezahlt, bis die Demobilmachung erfolgt war.²⁰

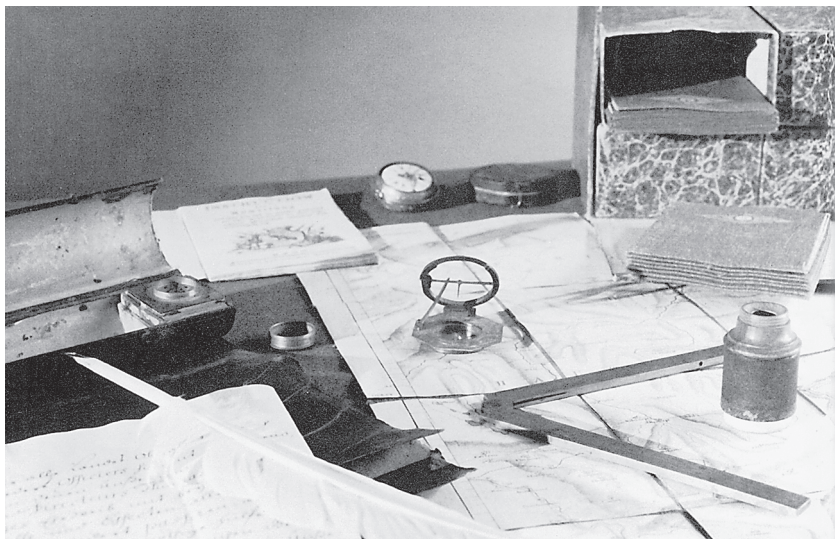
Parallel dazu wurde die Ausarbeitung von Dienst- und Ausbildungsreglementen angeordnet, um eine gewisse Einheitlichkeit in der Bundesarmee zu erreichen. Dabei wurde insbesondere der Artillerie viel Aufmerksamkeit gewidmet. So überrascht es auch nicht, dass die Artillerie im Bundesheer im Vergleich zu den napoleonischen Streitkräften stärker vertreten war.²¹

¹⁸ Foerster, Militärorganisation, S. 89.

¹⁹ BAR C 0 6 S. 96/10.

²⁰ BAR C 0 361 Militärreglement 1804. S. 8. Die zürcherischen Zahlen hatten sich innerhalb der vorgegebenen 1929 Mann geringfügig geändert: 1511 Infanterie, 160 Scharfschützen, 160 Artillerie, 50 Dragoner.

²¹ Bundesheer: 66 Geschütze auf 15205 Mann, Napoleon 1 Geschütz auf 1000 Mann. Siehe Foerster, Hubert: Die eidgenössische Militärorganisation 1804–1815. S. 89.



Arbeitsinstrumente eines Generalstabsoffiziers um 1800.

Uhr, Lupe, Massstab, Karten usw.

Die Möglichkeit, dass sich einzelne benachbarte Kantone für gemeinsame Truppenübungen zusammenschliessen konnten, provozierte heftige Kritik des französischen Aussenministers, obwohl die Kantone dazu vorgängig die Erlaubnis des Landammanns der Schweiz einholen mussten.²² Erstmals zeigten sich die französischen Schranken deutlich.

Zentralisierung des Militärwesens und Errichtung eines Generalstabs

Der Vorschlag der Militärkommission sah unter anderem die Errichtung eines eidgenössischen Generalstabs, einer eidgenössischen Kriegskasse sowie einer eidgenössischen Militärschule vor. Letztere

²² BAR C 0 53 S. 204. 22. August 1804. «*La Diète n'a point déterminé de réunion périodique de milices – elle a arrêté seulement que si des cantons limitrophes – veulent se joindre pour des exercices militaires – ils pourront le faire après avoir obtenu l'agrément du Landammann de la Suisse*»

wurde nicht als prioritär eingestuft.²³ Der erste Entwurf der Kommission stiess insbesondere bei den neuen Mediationskantonen auf Skepsis, da sie befürchteten, dass die Errichtung einer «*Central-Militair-Behörde*» die Militärgewalt einseitig in der Hand der alten Elite zusammenfassen und ihre Souveränität einschränken würde.

Bereits im Memorial der Militärkommission vom 22. Oktober 1803 war die Einführung eines Generalstabs vorgeschlagen worden. Dieser Punkt blieb in der ganzen Debatte um die Militärorganisation heftig umstritten.

Während die Diskussion in der Schweiz im Gange war, reiste der erste Landammann der Schweiz, der Freiburger Louis d’Affry (1743 – 1810), im Juli 1804 nach Paris, um die Umstände des Zürcher Aufstandes und dessen Bewältigung im «Bockenkrieg» zu erklären. Bei dieser Gelegenheit kam auch die Errichtung eines Generalstabs zur Sprache, worauf sich Napoleon am 20. Juli 1804 in einem Brief an seinen Aussenminister Charles Maurice de Talleyrand zum ersten Mal entschieden dagegen aussprach.²⁴ Als Begründung führte er den Widerspruch zur Mediationsakte an. Einen Tag später orientierte Talleyrand den schweizerischen Gesandten in Paris, Constantin de Maillardoz, in einem Brief über die ablehnende Haltung von Napoleon und fügte an, dass ein Generalstab in der Schweiz unnötig sei, da sie sich eines inneren wie äusseren Friedens erfreuen könne.²⁵ Am 2. August verfasste Napoleon einen weiteren Brief an Talleyrand und rügte ihn, dass der französische Botschafter in der Schweiz, General Honoré Vial, ihn erst in seinem Brief vom 20. Juli über die schweizerischen Pläne eines Generalstabs in Kenntnis gesetzt habe. Er verlangte die Erstellung eines Berichtes, der klar zum Ausdruck bringen sollte, dass die Errichtung eines Generalstabs unnötig sei, im Widerspruch zur Mediationsakte stehe und überdies einen frankreichfeindlichen Hin-

²³ Amrhyn, Josef: Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen von 1803 bis 1813. S. 163.

²⁴ Napoleon an Talleyrand, 20. Juli 1804. www.histoire-empire.org und Andrey, Georges/Czouz-Tornare, Alain-Jacques: Louis d’Affry, premier Landammann de la Suisse. Genf 2003. S. 203ff.

²⁵ Andrey, Georges/Czouz-Tornare, Alain-Jacques: Louis d’Affry, premier Landammann de la Suisse. Genf 2003. S. 204.

tergedanken verdeckte.²⁶ Am 14. August beauftragte er Talleyrand, dem schweizerischen Gesandten in Paris mitzuteilen, dass in Friedenszeiten kein Generalstab eingerichtet werden dürfe.²⁷ Neben den offiziellen Informationskanälen konnte Napoleon auf General Horace Sébastiani zurückgreifen, der zu einer verdeckten Mission in die Schweiz entsandt worden war und einen Monat später, am 18. August, über seine Erkenntnisse orientierte. Besonders interessiert haben dürften Napoleon dessen Beobachtungen zu Pro-Österreich-Strömungen und englischen Umtrieben.²⁸ Um in Paris die Wogen zu glätten und die Bedenken zu zerstreuen, schrieb der Landammann der Schweiz am 22. August einen versöhnlichen Brief an Napoleon und bedauerte, dass man den Ersten Konsul bislang nur ungenau über das Projekt informiert habe. Am gleichen Tag trafen d’Affry und de Mailardoz mit Napoleon und dessen Bruder zu einem Gespräch zusammen. Im Verlauf der Unterredung wurde klar, dass Napoleon unter der Neutralität der Schweiz vor allem eine Neutralisation ihrer militärischen Kräfte verstand.²⁹

Nach knapp zwei Monaten bekräftigte Napoleon am 20. Oktober seine Position mit dem Hinweis, dass die Bundesarmee aus 19 verschiedenen Armeen bestehe und somit ein zentraler Generalstab unvereinbar sei mit einer föderativen Schweiz – zumal es in der Geschichte der Schweiz nie etwas Vergleichbares gegeben habe. Schliesslich sei nicht die Tagsatzung souverän, sondern jeder der 19 Kantone.³⁰

Dieser Brief ist als Antwort auf den ausführlichen Briefwechsel im August zu sehen, als der Landammann der Schweiz noch einmal alle Bedenken zu zerstreuen versuchte: Ziel des Briefes war es einerseits, Frankreich aus erster Hand über das eidgenössische Militärwesen zu

²⁶ Napoleon an Talleyrand, 2. August.1804. www.histoire-empire.org. «Mon intention est qu’il présente une note dont l’objet sera de faire connaître que cet établissement d’un état-major général est inutile, contraire à l’acte de médiation, et cache une sous-pensée.»

²⁷ Napoleon an Talleyrand, 14. August.1804. www.histoire-empire.org.

²⁸ Andrey, Georges/Czouz-Tornare, Alain-Jacques: Louis d’Affry, premier Landammann de la Suisse. Genf 2005. S. 204f.

²⁹ Fischer, Emanuel Friedrich. Erinnerung an Niklaus Rudolf von Wattenwyl. Bern 1867. S. 103f.

³⁰ Foerster, Hubert. Napoleons «Nein» zum Schweizer Generalstab 1804. In: Peter Ochs Brief 2 (1991). S. 3.

orientieren und andererseits zu zeigen, dass alle Kantone überzeugt hinter dem föderalen System stehen und jegliche Gewaltzentralisierung chancenlos ist.⁵¹ Von Wattenwyl hob hervor, dass sich die Schweiz im Zustand des Friedens und der Neutralität befinde, womit er jegliche Gründe für eine Intervention, und sei es auch nur auf schriftlichem Wege, zerstreuen wollte.⁵²

Der ursprüngliche Entwurf mit einem fest installierten Generalstab war noch an der Tagsatzung selber modifiziert worden: Der Generalstab war nun weder bezahlt, war in Friedenszeiten nicht aktiv, noch hatte er Weisungsbefugnisse an die Kantone.⁵³ Die Generalstabs-offiziere hatten aber trotzdem die Pflicht, sich in militärischen Belangen und der Landesverteidigung weiterzubilden und dem Landammann Anregungen zu unterbreiten. Dazu gehörte beispielsweise das Sammeln von militär-topografischen Daten.⁵⁴ An der Tagsatzung von 1804 wurde darüber hinaus beschlossen, dem Landammann einen Flügel-Adjutanten zur Seite zu stellen, der für die Korrespondenzführung verantwortlich war. Trotz des Verbots Napoleons wurde somit 2004 zu Recht das zweihundertjährige Bestehen des schweizerischen Generalstabes gefeiert.

Auf dem Weg zur Grenzbesetzung 1805

Schweizer Regimenter

Anfang des Jahres 1804 begann Bonaparte, die helvetischen Halbbrigaden aufzulösen, und baute schrittweise seine vier Schweizer

⁵¹ «La suisse est heureuse et tranquille. Aucune inquiétude n'agite ses habitants. Avec le régime fédératif ils ont retrouvé toutes les douceurs de l'amour de la Patrie.»

⁵² BAR C 0 53 «Le Landammann en félicitant sa Patrie de ce que cette neutralité l'objet de tous ses vœux devient aussi celui de la sollicitude de la France demandera cependant comment en régularisant la réunion éventuelle de quinze mille hommes de milices la Suisse pourrait courir risque de la compromettre? Un coup d'œil sur sa faiblesse et sur la force de ses voisins devrait suffire pour la rassurer.» S. 212ff. 25. August 1804.

⁵³ BAR C 0 53 «Il faut dire avec franchise: Un Etat Major qui n'est point payé, qui n'a aucune autorité, qui n'est en activité qu'en terme de Guerre et lors que la Diète l'ordonne ne peut inspirer des inquiétudes réelles ni au Canton le plus populeux ni à celui qui l'est moins.»

⁵⁴ Militärreglement von 1804, S. 18.

Regimenter auf.⁵⁵ Die Aufstellung indes harzte. Im August 1805 erhielt der französische Gesandte in der Schweiz, General Vial, den Auftrag, die Mobilisierung zu beschleunigen.⁵⁶ Dies erwies sich jedoch schwieriger als erwartet. Als der dritte Koalitionskrieg schliesslich unmittelbar bevorstand, schlug Napoleon vor, dass die Mittel für die Rekrutierung der vier Schweizer Regimenter zur Finanzierung einer Grenzbesetzung benutzt werden könnten.⁵⁷ Dieses Entgegenkommen entsprang dem Bedürfnis nach einer raschen Grenzbesetzung gegen Österreich. Die Schweiz musste jedoch schliesslich alleine für die Kosten der Grenzbesetzung im Herbst 1805 aufkommen.⁵⁸ Das Recht Frankreichs, die Offiziere selber zu ernennen, führte in den Orten zu Klagen, dass gerade die fähigsten Offiziere in die Schweizer Regimenter in französischen Diensten rekrutiert würden.⁵⁹ Viele von ihnen sollten die Grande Armée bis zur Beresina begleiten und dort den Flussübergang erfolgreich decken.

Der dritte Koalitionskrieg

Anfang März 1805 informierte der schweizerische Gesandte in Paris den dritten Landammann der Schweiz, den Solothurner Peter von Glutz (1754 – 1835), über den französischen Truppenzusammenzug in Italien, wo Napoleon dabei sei, eine schlagkräftige Armee für einen neuen Feldzug aufzubauen.⁴⁰ Parallel dazu sei der französische Kaiser in Boulogne mit der Vorbereitung einer «Grande Armée» für die Invasion Englands beschäftigt.⁴¹

Im Juni 1805 schlossen sich England, Österreich und Russland zur 3. Koalition gegen Napoleon zusammen. Die neuen Fronten waren abgesteckt, und die Kriegsvorbereitungen liefen an. Napoleon sah

⁵⁵ Napoleon an Général Berthier, 27. Januar 1804. www.histoire-empire.org.

⁵⁶ BAR C 0 554-542. De Maillardoz an den Landammann, 23. August 1805.

⁵⁷ BAR C 0 554-542. De Maillardoz an den Landammann, 17. September 1805.

⁵⁸ Vgl. BAR C 0 11. Rapport des Generals Niklaus von Wattenwyl. S. 77; Napoleon an von Glutz, 29. September 1805. www.histoire-empire.org; BAR C 0 600. General Vial an den Landammann. 20. Oktober 1805.

⁵⁹ Nüscher, David: Erinnerungen aus dem Leben des General-Majors Jakob Christoph Ziegler. In: Neujahrsblatt der Feuerwerker-Gesellschaft (80). Zürich 1885. S. 24.

⁴⁰ BAR C 0 554-542. De Maillardoz an den Landammann, 2. 5.1805.

⁴¹ BAR C 0 554-542. De Maillardoz an den Landammann, 28.4.1805.

den kommenden kriegerischen Ereignissen zuversichtlich entgegen. Er wählte seine zahlreichen Truppen so stark wie nie zuvor.⁴² Je weiter die Kriegsvorbereitungen auf beiden Seiten gediehen, umso stärker rückten die operativen Achsen durch die Schweiz in den Mittelpunkt des Interesses. Ende Juli 1805 kolportierte die Zürcher Zeitung aus einem «deutschen Blatt», das Gerücht mache die Runde, eine Vereinigung der Schweiz mit Frankreich stünde unmittelbar bevor. Auch wenn noch im selben Artikel diesem Gerücht aufs Heftigste widersprochen wird, so zeigt sich doch, dass die Schweiz 1805 nicht als grundsätzlich neutraler Staat zwischen den Fronten wahrgenommen wurde.⁴³

Wenig später drohte Napoleon dem österreichischen Gesandten angesichts der österreichischen Truppenkonzentration nahe der Schweizer Grenze mit einer Besetzung der Schweiz, falls Österreich seine Truppen im Tirol und in Venetien weiterhin massiere.⁴⁴ Napoleon vermutete dahinter ein Ablenkungsmanöver in Absprache mit England. Er befürchtete einen österreichischen Angriff und sah sich nun gezwungen, einen Teil seiner Truppen von der Kanalküste abziehen, um seine Grenzen zu schützen.⁴⁵ Napoleon beauftragte daher seinen Aussenminister, die Schweiz über die Unstimmigkeit mit Österreich zu informieren und herauszufinden, wie sich die Schweiz bei einem allfälligen Angriff Österreichs verhalten werde. Er forderte den Landammann der Schweiz auf, einen ausserordentlichen Gesandten nach Wien zu entsenden, um sich einerseits die Anerkennung der Neutralität durch Österreich zu sichern und andererseits herauszufinden, warum im Tirol Truppen zusammengezogen würden.⁴⁶ Währenddessen kursierte in Paris das Gerücht, wonach Österreich seine Pläne von 1799 für eine Teilung der Schweiz entlang der Reuss noch nicht ganz begraben habe. Man wisse in der französischen Hauptstadt, dass Österreich der Schweiz nicht wohlwollend gegenüberstehe. Der österreichische Kaiser habe klar zu verstehen gege-

⁴² Napoleon an General Duroc, 24. August 1805. www.histoire-empire.org.

⁴³ Zürcher Zeitung, Nr. 61, 30. Juli 1805.

⁴⁴ Napoleon an Talleyrand, 12. August 1805. www.histoire-empire.org.

⁴⁵ BAR C 0 534-542. De Maillardoz an den Landammann, 18. August 1805.

⁴⁶ Napoleon an Talleyrand, 13. August 1805. www.histoire-empire.org.

ben, dass er die Schweiz angreifen werde, sobald französische Truppen schweizerisches Gebiet betreten sollten.⁴⁷

In Napoleons Planung bildete der Rhein die Grenze zu Deutschland. Er erwartete, dass Österreich keine weiteren Truppen mehr im Tirol zusammenziehe, da er dies nach dem Abzug seiner letzten Truppen aus der Schweiz als «casus belli» auffassen müsste.⁴⁸ Um etwas Zeit zu gewinnen, erwartete er eine Grenzbesetzung durch eidgenössische Truppen.⁴⁹ Da die Schweiz somit in der französischen Planung eine wichtige Position einnahm, schickte er General Jean-Leonore François Lemarois auf eine Geheimmission in die Schweiz. Er sollte einerseits die österreichischen Truppenpositionen unmittelbar an der Grenze erkunden, andererseits hatte er die Tauglichkeit der schweizerischen Kriegsvorbereitungen an der Ostgrenze zu inspizieren.⁵⁰

Napoleon beruhigte die Schweiz, dass er keineswegs eine «réunion» anstrebe, sondern vielmehr ein treuer Verbündeter der Schweiz sei, so lange sich die Schweiz an die Mediationsakte halte.⁵¹ In Wahrheit aber hatte er nicht vor, die Unabhängigkeit der Schweiz zu garantieren, was ein Brief an General Geraud-Christophe Michel Duroc vom 24. August deutlich macht.⁵²

Ausserordentliche Tagsatzung

Aufgrund der Ereignisse ausserhalb der Schweiz trafen sich vom 20. bis 27. September 1805 die Gesandten der Kantone zu einer ausserordentlichen Tagsatzung in Solothurn. Landammann Peter von Glutz orientierte ausführlich über die äussere Lage und die zahlreichen diplomatischen Unterhandlungen mit ausländischen Gesandten. Da-

⁴⁷ BAR C 0 534-542. De Maillardoz an den Landammann, 19. August 1805. Erklärung vom 5. September 1805. In: Zürcher Zeitung Nr. 90, 8. November 1805. Es müsste in einer weiteren Arbeit untersucht werden, inwiefern die Schweiz durch Österreich in ihrer Integrität bedroht war. Ohne österreichische Gegenbeweise stufen wir diese Drohung als Taktik Napoleons ein, die Schweiz enger an sich zu binden.

⁴⁸ Napoleon an Talleyrand, 22. August 1805. www.histoire-empire.org.

⁴⁹ Napoleon an Talleyrand, 29. August 1805. www.histoire-empire.org.

⁵⁰ Napoleon an Lemarois, 21. September 1805. www.histoire-empire.org.

⁵¹ Napoleon an Talleyrand, 23. August 1805. www.histoire-empire.org. «Sa réunion eût complété notre frontière militaire.»

⁵² Napoleon an General Duroc, 24. August 1805. www.histoire-empire.org.

rauf gestützt beschloss die Tagsatzung, eine Neutralitätserklärung zu verfassen und zu veröffentlichen. Da nur eine bewaffnete Neutralität in Frage kommen konnte, forderte die Tagsatzung die Kantone auf, ihre verfassungsmässigen Kontingentstruppen bereitzuhalten, damit diese 24 Stunden nach erhaltenem Befehl marschfertig sein könnten. Ebenfalls angeordnet wurde die Organisation und Bereithaltung eines zweiten Kontingents.⁵³ Die Tagsatzung erteilte dem Landammann ferner die Vollmacht, das Bundeskontingent nach Massgabe der Umstände zu mobilisieren, was dieser wenige Tage danach tat.

Die Wahl des Oberbefehlshabers ging nicht ohne Nebengeräusche über die Bühne. Napoleon gab klar zu verstehen, dass er den ehemaligen Landammann der Schweiz, Louis d’Affry, als General sehen wollte und nicht den Glarner Niklaus von Bachmann.⁵⁴ Um keine Partei zu verstimmen, liebäugelte Peter von Glutz eine kurze Zeit lang mit einer Doppelbesetzung der Armeespitze. Der französische Botschafter in der Schweiz rührte jedoch für schweizerische Empfindlichkeit zu kräftig die Werbetrommel für d’Affry. Die Gesandten wählten schliesslich mit einer Zweidrittelmehrheit den unabhängigen Niklaus von Wattenwyl zum General, um die Neutralität auch gegenüber Österreich glaubhaft zu machen.⁵⁵ Diese Wahl verärgerte Napoleon und trübte das Verhältnis zwischen Frankreich und der Schweiz auf längere Zeit.⁵⁶ Geharnischt gab er von Wattenwyl zu verstehen, dass er seine Grenzen zur Schweiz nicht ausreichend gesichert habe und er deshalb keine Gegner Frankreichs in der Armeeführung dulden könne. Insbesondere befürchtete er – nicht ohne Grund – eine englische Einflussnahme auf den eidgenössischen Generalstab. Er drohte unmissverständlich, andernfalls sähe er sich gezwungen, seine Ostgrenzen selber zu schützen, und dies sei nicht erst im Jura. Ohne bedingungslose Kooperation sei eine neutrale Schweiz zu ge-

⁵³ BAR C 0 32. Ausserordentliche Tagsatzung, 21. September 1805. S.14 f.

⁵⁴ BAR C 0 534-542. De Maillardoz an den Landammann, 9. September 1805. General Niklaus Franz von Bachmann (1740–1831), Eidgenössischer Oberbefehlshaber im Feldzug von 1815.

⁵⁵ Wirz, Hans Georg (Hg.): Friedrich von Mutach. Revolutionsgeschichte der Republik Bern 1789–1815. S. 262 f.

⁵⁶ Fischer, Emanuel Friedrich von: Erinnerungen an Niklaus Rudolf von Wattenwyl. Bern 1867. S. 130 f.

fährlich für Frankreich.⁵⁷ Um die entstandenen Wogen zu glätten, reiste Louis d’Affry nach Strassburg zu Napoleon, um ihm kraft seiner Person die Haltung der schweizerischen bewaffneten Neutralität aufzuzeigen.⁵⁸

Mobilisation

Nach seiner Wahl zum Oberbefehlshaber ernannte Niklaus Rudolf von Wattenwyl seinen Generalstab sowie die Kommandanten der Divisionen und Brigaden.⁵⁹ Bereits am 27. September richtete er sein Hauptquartier in Zürich ein, und am folgenden Tag defilierte ein erstes zürcherisches Bataillon, bevor es nach Schaffhausen an die Grenze abmarschierte.⁶⁰ Nachdem die österreichischen Truppen Bayern besetzt hatten, drohte die grösste Gefahr im Kanton Graubünden. Frankreich befürchtete, dass sich Österreich der Bündner Pässe als Rochadelinien zwischen Süddeutschland und Italien bemächtigen könnte.⁶¹ Präventiv entsandte der Landammann ein Bataillon ins Münstertal, währenddem die übrigen Kontingente erst einrückten.⁶²

Im Unterschied zum Einsatz 1804 wurde diesmal das ganze Bundeskontingent zur Grenzsicherung aufgeboden. Von den 15203 Mann rückten indes nur 10442 Mann ein.⁶³ Vor diesem Hintergrund war die Aufforderung an die Kantone, ein zweites Kontingent bereitzuhalten, für viele ein frommer Wunsch, wie das Beispiel Berns zeigt. Die Einheiten waren nicht bereit.⁶⁴ Andererseits gab es aber auch Kantone,

⁵⁷ BAR C 0 32. Ausserordentliche Tagsatzung, 21. September 1805. Emanuel Friedrich von Fischer: *Erinnerungen an Niklaus Rudolf von Wattenwyl*. Bern 1867. S. 118ff. Napoleon an von Wattenwyl, 29. September 1805. Napoleon an von Glutz, 29. September 1805. www.histoire-empire.org.

⁵⁸ Emanuel Friedrich von Fischer: *Erinnerungen an Niklaus Rudolf von Wattenwyl*. Bern 1867. S. 122f.

⁵⁹ Rapp, Georges/Hofer, Viktor: *Der Schweizerische Generalstab*. Bd. 1 Basel 1983. S. 95.

⁶⁰ *Zürcher Zeitung*, Nr. 79, 1. Oktober 1805.

⁶¹ Fuhrer, Hans Rudolf: *Die strategische Lage der Schweiz (1801–1814)*. S. 36.

⁶² Nabholz, Hans: *Schweizer Kriegsgeschichte. Die Schweiz unter Fremdherrschaft 1798–1815*. Heft 8. S. 136. Dieser Hinweis findet sich bei Nabholz ohne detaillierten Quellennachweis. In den Korrespondenzbeständen im Bundesarchiv konnte der entsprechende Brief jedoch nicht aufgefunden werden.

⁶³ Rapp, Georges/Hofer, Viktor: *Der Schweizerische Generalstab*. Bd. 1 Basel 1983. S. 95f.

⁶⁴ Foerster, Hubert/Stettler, Rudolf: *Das Schweizer Exerzierreglement 1799/1804 und seine bildliche Umsetzung in Bern*. In: *Figurina Helvetica*. Mitteilungen der Schweizerischen Gesellschaft der Freunde der Zinnfigur «Figurina Helvetica». 51. Jg. Bern 1992. S. 27.



*Niklaus Rudolf von Wattenwyl
(1760–1832) General der eidgenössischen Truppen anlässlich der Grenzbesetzung 1805*

die neben dem Bundeskontingent noch weitere Einheiten unterhielten, die nicht an die Grenze kommandiert werden mussten.⁶⁵ Wie bereits ein Jahr zuvor gab es zudem grosse Unterschiede in der Bereitschaft, Ausrüstung und Ausbildung unter den einzelnen Kantonen. Während die Kantone Aargau und Solothurn beispielsweise bereits Anfang September ihre Truppen angesichts der äusseren Lage auf eine allfällige Grenzbesetzung vorbereiteten, konnte der Kanton Tessin sein Kontingent erst mobilisieren, als die Entlassung der Truppen bereits entschieden war.⁶⁶

Grenzbesetzung

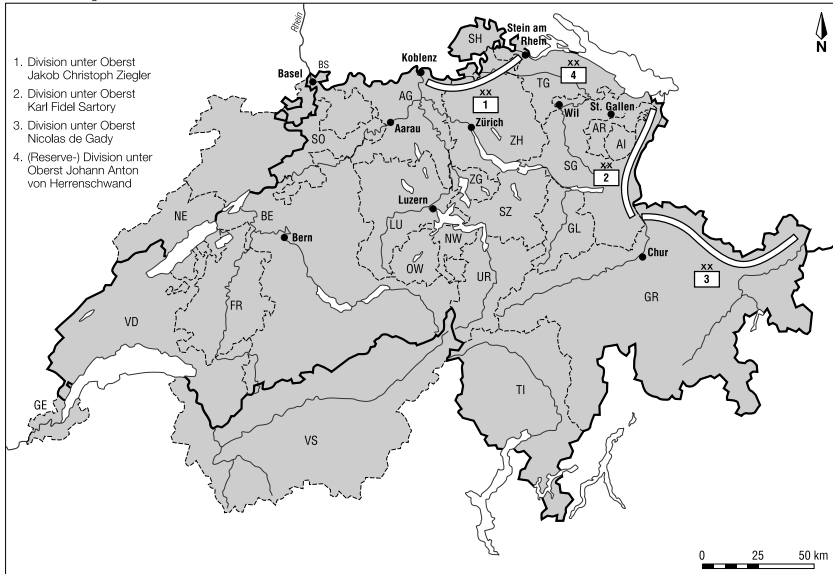
General von Wattenwyl fasste die einzelnen kantonalen Kontingente in Brigaden und Divisionen zusammen und teilte die Schweizer Grenze von Schaffhausen bis Martinsbruck im Unterengadin in drei Grenzabschnitte ein⁶⁷: Aaremündung bei Koblenz – Stein am Rhein⁶⁸, Rhein-

⁶⁵ Foerster, Hubert: St. Gallens freiwillige Legion 1803 – 1818. In: Rorschacher Neujahrsblatt 1981. Rorschach 1981. S. 51–62. S. 58.

⁶⁶ Zürcher Zeitung, Nr. 71, 5. September 1805. Rapp/Hofer, Generalstab, S. 96. Foerster, Hubert: Solothurns militärische Sondereinheiten 1803 – 1819. In: Jahrbuch für Solothurner Geschichte Bd. 52. Solothurn 1979. S. 291–315. S. 308.

⁶⁷ Fuhrer, Strategische Lage, S. 36.

⁶⁸ 1. Division mit Hauptquartier in Schaffhausen unter Oberst Jakob Christoph Ziegler (1768 – 1859). Entgegen der Darstellung in Nabholz, Schweizer Kriegsgeschichte, die die Abschnittsgrenze bei Schaffhausen gewesen, berichtet Oberst Ziegler in seinen Lebenserinnerungen, er hätte die Grenze von Stein am Rhein bis zur Einmündung der Aare bei Koblenz zu sichern gehabt. Vgl. Nüscheler, David: Erinnerungen aus dem Leben des General-Majors Jakob Christoph Ziegler. In: Neujahrsblatt der Feuerwerker



tal⁶⁹ und Bündner Grenze⁷⁰. Zusätzlich stationierte er im Raum Konstanz–Wil eine Reserveeinheit, die später zur Unterstützung der 2. Division ebenfalls ins Rheintal verlegt wurde⁷¹.

Die französische Seite nahm von den Anstrengungen der Schweiz zur Grenzbesetzung zufrieden Kenntnis.⁷²

Die Logistik wurde gleich organisiert wie seit 1799 üblich: Die Truppen wurden durch Einkäufe bei der Zivilbevölkerung verpflegt, wobei die Transporte durch requirierte zivile Transportmittel erfolgten.⁷³

Die Schweiz wollte bereits nach der österreichischen Kapitulation von Ulm (17. Oktober 1805) ihre Truppen an der Grenze reduzieren, doch Frankreich warnte vor diesem Schritt, da im Tirol noch grössere

⁶⁹ 2. Division mit Hauptquartier in St. Gallen unter Oberst Karl Fidel Sartory (1752–1830).

⁷⁰ 3. Division unter Oberst Nicolas de Gady (1766–1840). Die Beobachtungsbrigade kommandierte Oberst Charles-Jules Guiger (1780–1840).

⁷¹ 4. Division unter Oberst Johann Anton von Herrenschwand (1764 – 1835). Falls notwendig, hätte sie entweder die 1. oder 2. Division unterstützt beziehungsweise den Platz der 2. Division eingenommen, falls die 3. Division Unterstützung durch die 2. Division gebraucht hätte. Vgl. Rapp/Hofer, Generalstab, S. 97.

⁷² BAR C 0 600-609. General Vial an den Landammann, 8. Oktober 1805.

⁷³ Rapp/Hofer, Generalstab, S. 98.

re Truppenverbände ständen.⁷⁴ Mitte November bedankte sich der französische Botschafter für die schweizerische Grenzbesetzung und erachtete die allgemeine Gefahr als gebannt. Anfang Dezember – in den Tagen der Schlacht von Austerlitz – entliess der Landammann die Armee bis auf fünf zum Polizeidienst an der Grenze beibehaltene Kompanien, welche erst im Februar 1806 entlassen wurden.⁷⁵

Durch das schnelle, siegreiche Vorrücken der französischen Truppen blieb die eidgenössische Armee – trotz einigen gefährlichen Situationen – glücklicherweise vom Kriegsgeschehen unberührt. Der Einsatz an der Grenze bot eine willkommene Gelegenheit, die Truppe im Aktivdienst neben dem Patrouille- und Wachtdienst auch im Gefecht auszubilden. Dabei traten grosse Mängel in Ausbildung und Ausrüstung zu Tage, die in den folgenden Jahren bis zur erneuten Grenzbesetzung von 1809 teilweise behoben werden konnten.⁷⁶ Durch die Ausbildungszeit während der Grenzbesetzung konnte anscheinend auch die Motivation der Milizsoldaten gefördert werden, die streckenweise zu Besorgnis Anlass gegeben hatte.⁷⁷

Die Frage der Neutralität der Schweiz

Im Zuge seiner Vorbereitungen für einen Feldzug gegen die 3. Koalition war sich Napoleon der geostrategischen Bedeutung der Schweiz bewusst. Er zog die Schweiz in seine operativen Überlegungen ein und pries dem französischen Senat gegenüber ihre Rolle als französische östliche Militärgrenze.⁷⁸

⁷⁴ BAR C 0 600-609. General Vial an den Landammann, 22. Oktober 1805.

⁷⁵ Rapp, Georges/Hofer, Viktor: Der Schweizerische Generalstab. Bd. 1 Basel 1985. S. 97.

⁷⁶ Foerster, Hubert. Die eidgenössische Militärorganisation 1804–1813. Das Bundesheer und der Beitrag der Kantone. In: Krieg und Frieden in Europa. Die militärischen Konsequenzen der Mediationsakte. SVM (Hg.) 2004. S. 115. Im Juni 1806 genehmigte die Tagsatzung schliesslich eine überarbeitete Version des Militärreglements.

⁷⁷ BAR C 0 11. Rapport des Generals von Wattenwyl über die Grenzbesetzung 1805. Vgl. auch Nüscheler, David: Erinnerungen aus dem Leben des General-Majors Jakob Christoph Ziegler. In: Neujahrsblatt der Feuerwerker-Gesellschaft (80). 1885. S. 24f.

⁷⁸ Napoleon an den Senat, 8. März 1805. www.histoire-empire.org.

Die Neutralitätsfrage war für Napoleon ein Instrument, um von der Schweiz Zugeständnisse einzufordern und sie an sich zu binden. Er gab deutlich zu verstehen, dass die Neutralität von Frankreich abhing.⁷⁹ Der Begriff der Neutralität wurde im heutigen Verständnis grosszügig ausgelegt, doch entsprach die Handhabung dem damaligen Verständnis⁸⁰: Frankreich durfte während der Grenzbesetzung eine französische Eilpost mit Relaisstationen von Basel über den Gott hard betreiben. Dies diente der Information Napoleons über die Lage auf den südlichen Kriegsschauplätzen, was zu österreichischen Protesten führte, worauf von Glutz antwortete, dass nichts Österreich hindere, ebenfalls einen Kurierdienst einzurichten. Nach der Schlacht von Austerlitz schliesslich wurde die Unabhängigkeit der durch die Mediationsakte regierten Schweiz durch Frankreich und Österreich anerkannt.⁸¹ Nicht anerkannt wurde jedoch die Neutralität. Der französische Botschaftssekretär Rouyez berichtete dem Landammann Mitte Januar 1806 etwas gar voreilig, dass die Neutralität der Schweiz durch den Frieden von Pressburg garantiert werde. Bereits vier Tage später musste er diese Aussage zurücknehmen, wobei er aber versicherte, dass der Vertrag mindestens eine für die Schweiz vorteilhafte Formulierung enthalte.⁸²

In der Schweiz hatte die Frage der Neutralität grosse Bedeutung: Die Neutralitätserklärung der eidgenössischen Tagsatzung im Herbst 1805 wurde nicht nur den Krieg führenden Mächten zugestellt, sondern von einzelnen Kantonen an öffentlichen Plätzen angeschlagen, auf der Kanzel verlesen und in öffentlichen Blättern abgedruckt.⁸³ Als die Grenzbesetzung aufgehoben wurde, dankte der Zürcher Regierungsrat in einer langen Stellungnahme allen Kantonsbürgern für ih-

⁷⁹ Napoleon an von Glutz, 29. September 1805. www.histoire-empire.org.

⁸⁰ Vgl. 5. Buch Kapitel 7 «De la neutralité et du passage des troupes en pays neutre.» In: Vattel, Emer de: *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*. 1758. Reprint Genf 1983. S. 79–103.

⁸¹ Foerster, Hubert: Die bewaffnete Neutralität der Schweiz während der Mediation, 1805–1814/15. In: 350 Jahre bewaffnete Neutralität der Schweiz. SVMM (Hg.) Bern 1998. S. 53–77. S. 58.

⁸² BAR C O 600–609. Rouyez an den Landammann Merian, 15. und 19. Januar 1806.

⁸³ So in den Kantonen Aargau und Zürich. Vgl. Kunstgewerbemuseum Zürich (Hg.): Schweizer Kriegsdokumente. Zürich 1940. S. 32. Zürcher Zeitung, Nr. 79, 1. Oktober 1805.

ren Einsatz zur Behauptung der bewaffneten Neutralität.⁸⁴ Die schweizerische Neutralität erlitt durch den Einmarsch Napoleons 1798 einen Unterbruch. Erst nach dem Durchmarsch der Alliierten 1814 wurde am Wiener Kongress 1815 die bis anhin nur faktische Neutralität der Schweiz als eine «immerwährende Neutralität» völkerrechtlich verankert.⁸⁵

Gründung der Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung 1806

In dieses Umfeld hinein wurde die «Militärgesellschaft des Quartiers Winterthur» am 31. Mai 1806 gegründet. 19 Offiziere der 1. Infanteriereserve unter dem Quartierhauptmann Steiner entschlossen sich, eine wöchentliche Zusammenkunft durchzuführen, «um sich nöthige, gründliche, theoretische mit Practie verbundene Militairische Kenntnisse zu erwerben; auch um ein gutes u. freundschaftliches Benehmen unter sich zu unterhalten».⁸⁶ Auch wenn die Akten dieser ersten Zeit verschwunden sind, lassen sich doch vier Elemente als besonders wichtig herausstellen:

- Die Idee, sich militärisch weiterzubilden, stammt nicht aus Kreisen der Standeslegion, sondern aus der zürcherischen Miliz, aus der Reserve.
- Die grosse Umwälzung von 1798 brachte die Zerstörung oder mindestens Verdrängung der alten Strukturen. Die Winterthurer Verhältnisse sind gut untersucht.⁸⁷ Das Zunft- bzw. Gesellschaftsgut der so genannten «Herrenstube» wurde vorsorglich unter die Mitglieder verteilt, um es der Besatzungsmacht zu entziehen. Zu den Nutzniessern zählten vor allem die Meiss von Teufen, die Werd-

⁸⁴ Kunstgewerbemuseum Zürich, Kriegsdokumente, S. 33 ff.

⁸⁵ Hofacher, Peter: Die schweizerische Neutralität zwischen Krieg und Frieden. S. 49.

⁸⁶ Wiesmann, R.: Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung 1806–1906, Winterthur 1906, S. 5.

⁸⁷ Vgl. Suter, Meirad: Winterthur 1798–1831. Von der Revolution zur Regeneration, Winterthur 1992; Ziegler, Alfred: Die Gesellschaft der Herrenstube zu Winterthur, Winterthur 1956, S. 65 ff. Für Zürich vgl. Illi, Martin: Die Constaffel, Zürich 2003, S.174 ff.

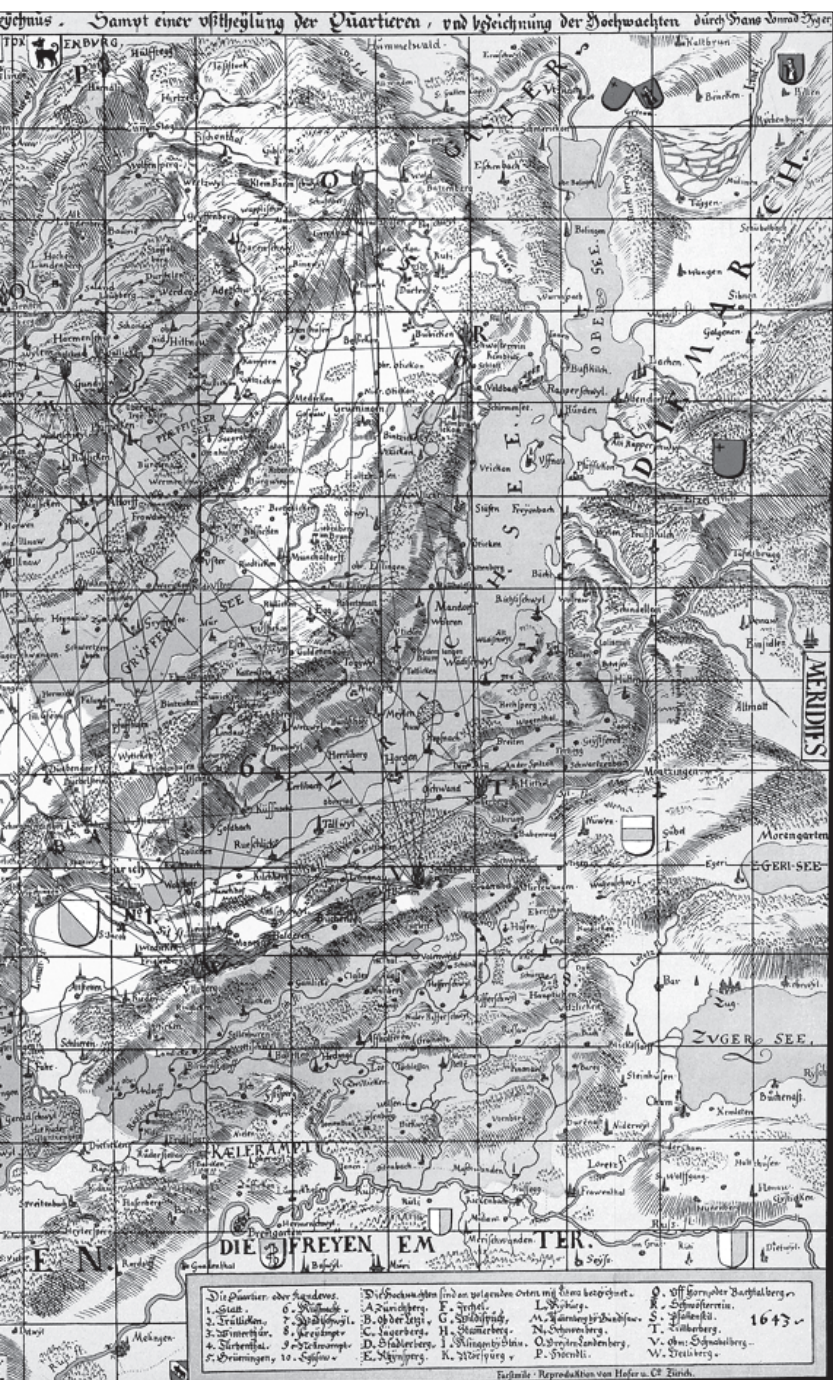
müller von Elgg, die Erbzünfter der Familien Hegner und Steiner, die Geistlichen der Stadt und des Kapitels sowie die Lehrer und Ärzte der Stadt. Die Mediationsverfassung brachte eine gesellschaftliche Rückbesinnung. Am 31. Mai 1806 wurden die Offiziersgesellschaft gegründet und am 28. August die «Herrenstube» neu eröffnet. Die bürgerliche Ordnung war zurückgekehrt. Der Neuaufbruch ist in verschiedenen Zeichen fassbar – beispielsweise in den Winterthurer Neujaarsblättern dieser Zeit mit betont nationalen Themen. Offiziersgesellschaft und Herrenstube waren somit erste Schritte der Rückbesinnung auf verlorene Werte und der Versuch, die neu gewonnene Freiheit zu verteidigen.

- Der weit gehende Wegfall der militärischen Ausbildung in Fremden Diensten liess die Qualität der Truppen und insbesondere der Kader rasant sinken. In einer Art Selbsthilfe versuchten die Winterthurer Offiziere, den Mangel an militärischem Können zu beheben oder mindestens zu mildern. Als Damoklesschwert schwebte aber über allen «Militaristen»: die Einberufung in französische Dienste. Es war also geboten, sich nicht allzu laut zu profilieren. Mit der Gründung der ETH 1855 wurde das gleiche Ziel laut, und es erhob sich national der Ruf, man solle eine Abteilung für Militärwissenschaften errichten, um den Milizoffizieren eine Weiterbildungsmöglichkeit zu schaffen. Dieser Wunsch konnte erst 1878 erfüllt werden.⁸⁸ Die Offiziersgesellschaften und die ähnlichen Zielen verpflichteten Gruppierungen mussten somit noch siebzig Jahre die Weiterausbildungsaufgabe allein übernehmen.
- Der gesellschaftlich-bürgerliche Anstrich der Offiziersgesellschaft dokumentiert sich in verschiedenen Elementen, welche den zünftischen Gebräuchen entnommen wurden und heute bei verschiedenen Serviceclubs weiter Anwendung finden⁸⁹: Der Startbeitrag zum Gesellschaftsvermögen wurde «eigner Willkühr und gutem Willen» anheim gestellt und für jede wöchentliche Zusammenkunft ein Kursgeld eingezogen. Zuspätkommende hatten eine Busse von

⁸⁸ Fuhrer, Hans Rudolf: 125 Jahre militärwissenschaftlicher Unterricht an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, MILAK Schrift Nr. 1, Au 2002.

⁸⁹ Wiesmann, Offiziersgesellschaft, S. 6f.





Hans
Conrad
Gyger 1643
Militär-
quartiere
des
17. Jahr-
hunderts



*Prunkbecher der
«Herrenstube»*

4 Schillingen zu bezahlen, Abwesende das Zweieinhalbfache. Schon die Busse hätte für ein reichliches Essen ausgereicht. Entschuldigungen waren allein bei «Krankheit und Leid wegen Eltern, Kindern und Geschwistern» bis zu drei Wochen akzeptiert. Diese Gründe dispensierten jedoch nicht vom Bezahlen der ordentlichen Busse. Selbst obrigkeitlich verlangte Geschäfte oder Abwesenheiten ausserhalb des Kantons galten nur als akzeptierte Entschuldigung. Bei Beförderungen hatte jeder Offizier «eine anständige Honoranz» zu bezahlen. «Für andere Ehrenbeförderungen, Erbfälle, Verehelichung etc. bleibt es der Willkühr eines jeden überlassen.» Wer in die 2. Reserve transferiert wurde, durfte Mitglied bleiben. Interessenten aus anderen Quartieren und zivile Gäste benötigten die Fürsprache eines Mitglieds und die Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Mitglieder «nach Abtretung des Melders».

Schlusswort/Wertung

Es grenzt einmal mehr an ein Wunder, dass der Krieg 1805/6 an der Schweiz vorbei gezogen ist und die restauratorischen Entwicklungen nicht unterbrochen hat. Wie später die Ereignisse von 1814 und 1815 gezeigt haben, wurde die Schweiz von den beiden Kriegsparteien nicht als neutraler und souveräner Staat akzeptiert, mindestens nicht so neutral und souverän wie die Eidgenossen sich selber fühlten. Gegenüber Frankreich bewegte sich die Eidgenossenschaft auf einer gefährlichen Gratwanderung zwischen Vasallenstaat und Bund von 19 souveränen Kantonen aufgrund der Mediationsverfassung.

Die Gründung der Offiziersgesellschaft Winterthur 1806 gehört in dieses Umfeld der wieder aufkeimenden Bürgerlichkeit und des Milizgedankens. Auch wenn die französische Dominanz nicht diskutiert werden durfte, so waren mit der Mediationsakte Kräfte geweckt, welche das Steuer des Staates wieder selber in die Hände nehmen wollten und dafür auch bereit waren, für die Gestaltung und Verteidigung eine freiwillige Mehrleistung zu tun.

Abschliessend und provokativ wäre heute zu fragen, ob das abnehmende Interesse an der aktiven Teilnahme in Offiziersgesellschaften als Zeugnis der bürgerlichen Abmeldung vom Gemeinwohl zugunsten des Privatwohls zu interpretieren sei.

Armee und Sicherheitspolitik

Divisionär Jakob Baumann, Chef Planungsstab der Armee

Die Bedrohung war während des «Kalten Krieges» klar und stabil. Die Armee konnte sich in Ruhe darauf einstellen. Doch das sicherheitspolitische Umfeld hat sich gründlich gewandelt und verändert sich weiter. Mit ihm die finanziellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Der Entwicklungsschritt 2008/2011 zeigt auf, wie die Armee die heutigen und künftigen Herausforderungen erfüllen und die Sicherheitsbedürfnisse des Landes decken kann.

Gute Bilanz

Die Armee XXI hat die Bewährungsprobe bestanden: Schweizer Armeeangehörige helfen im Januar 2005 in Sumatra mit ihren Helikoptern der vom Tsunami getroffenen Bevölkerung. In Davos schützen zur selben Zeit 6000 Armeeangehörige das World Economic Forum. Im Kosovo leistet die SWISSCOY Friedensförderungsdienst im Auftrag der UNO. Gleichzeitig unterstützen Soldaten die Polizei bei der Bewachung ausländischer Vertretungen. Die Beispiele zeigen, wie flexibel die Armee ihre Aufträge erfüllt. Auch das neue Hauptquartier der Armee funktioniert und hat sich in seinen Strukturen bewährt. Die Rolle des Chefs der Armee hat sich eingespielt. Er wird sowohl armee- und verwaltungsintern als auch extern als oberster Chef der Streitkräfte wahrgenommen und akzeptiert.

Weiterentwicklung nötig

Die Armee XXI war die richtige Antwort auf die geänderte Bedrohungslage. Die Entwicklung bleibt aber nicht stehen. Die Armee muss

sich ebenfalls weiterentwickeln, um ihre drei Aufträge auch künftig bedrohungs- und situationsgerecht erfüllen zu können: Verteidigung und Raumsicherung, Unterstützung der zivilen Behörden sowie Friedensförderung. Der Bundesrat nimmt die Gewichtung dieser Aufträge auf Grund der aktuellen sicherheitspolitischen Analyse sowie des Bedarfs an Armee-Einsätzen vor. Angesichts der heutigen Bedrohungs- und Risikolage hat die Verteidigung deshalb eine wesentlich kleinere Bedeutung als die Unterstützung der zivilen Behörden, die Raumsicherung und die Friedensförderung. Die neuen Prioritäten sehen darum vor, dass die Raumsicherungseinsätze verstärkt und die Mittel für die Verteidigung im klassischen Sinn verringert werden. Eine neue Gewichtung der Aufträge drängte sich auch aus finanzieller Sicht auf: Als Folge der zahlreichen Sparvorgaben steht der Armee ab 2007 jährlich eine halbe Milliarde Franken weniger zur Verfügung, als bei der Planung der Armee XXI angenommen wurde.

Miliz und Reserve beibehalten

Die entsprechenden Massnahmen zur Optimierung der Armee hat der Bundesrat am 11. Mai 2005 beschlossen. Sie sollen zwischen 2008 und 2011 umgesetzt werden. Allfällig notwendige Vorausmassnahmen werden bereits ab 2006 eingeleitet. Das gesamte Massnahmenpaket wird als «Entwicklungsschritt 2008/2011» bezeichnet. Er bewegt sich im Rahmen des Sicherheitspolitischen Berichts und des Armeeleitbilds. Eine Änderung des Militärgesetzes ist nicht notwendig. Das bewährte Milizsystem wird davon nicht berührt, ebenso wenig der Bestand der Armee. Der Entwicklungsschritt 2008/2011 ist die konsequente Anpassung der Armee XXI an die neuen Gegebenheiten.

Rollenspezialisierung

Mit der Schwergewichtsverlagerung von der Verteidigung zur Raumsicherung und zur Unterstützung der zivilen Behörden wird sicherge-

stellt, dass quantitativ und qualitativ genügend Kräfte vorhanden sind, um Sicherungseinsätze zu leisten. So wird das Gros der Infanterieformationen in Zukunft in Ausbildung, Ausrüstung und Einsatz auf Raumsicherung ausgerichtet werden. Darunter fallen etwa der Schutz von Transitachsen oder die Überwachung von Grenzabschnitten mit grösseren Truppenteilen. Dies erlaubt aber auch, entsprechend ausgebildete und ausgerüstete Sicherungskräfte zur Unterstützung der zivilen Behörden beispielsweise bei Bewachungsaufgaben und Konferenzschutz bereit zu halten und einzusetzen (Assistenzdienst).

Mit der Rollenspezialisierung wird zudem sichergestellt, dass für diejenigen Elemente der Armee, die sich auf die klassische Verteidigung konzentrieren, genügend Ausbildungszeit zur Verfügung gestellt werden kann, um dieses Know-how zu erhalten und zu entwickeln.

Know-how behalten und entwickeln

Ohne die Sicherheit des Landes zu gefährden, werden die ausschliesslichen Verteidigungskapazitäten reduziert. Auf einen kleinen, jedoch militärisch noch vertretbaren Umfang, den so genannten Aufwuchskern. Diese Gruppierung von Führungs-, Kampf- und Kampfunterstützungsverbänden sowie den nötigen logistischen Einheiten dient als Kern für einen quantitativen und qualitativen Aufwuchs im Verteidigungsfall. Mit dem Aufwuchskern soll die Kompetenz (Know-how und Ausbildung) für den Verteidigungsauftrag aufrechterhalten und weiterentwickelt werden (das «savoir faire»). Damit trägt die Armee dem Verfassungsauftrag Verteidigung angesichts der erwähnten Rahmenbedingungen genügend Rechnung. So ist die Armee in der Lage, Ausbildung, Ausrüstung, Bestand und Einsatzverfahren anpassen zu können, wenn sich eine konkrete militärische Bedrohung abzeichnet. Je nach Ausgangslage könnte der Aufwuchsprozess Jahre dauern. Der Aufwuchskern ist nichts Neues: Er ist die konkrete Umsetzung des Aufwuchses, wie es schon das Armeeleitbild XXI vorsieht.

Kleiner, aber komplett

Die Rollenspezialisierung und die Reduktion der Verteidigungskräfte auf einen Aufwuchskern bedeuten nicht, dass die Rüstungsprogramme in Zukunft drastisch gekürzt werden können. Der Aufwuchskern Verteidigung muss als komplettes System ausgebildet werden und ist im Verbund bis Stufe Brigade zu schulen. Dafür braucht es die komplette Fähigkeitspalette zur Ausbildung und Schulung des Gefechts der verbundenen Waffen. Das ist der minimale Bedarf, um die Aufwuchsfähigkeit zu gewährleisten. Der Aufwuchskern muss deshalb in Ausrüstung und Bewaffnung auf dem gebotenen technischen Stand gehalten werden. Seine entsprechende Mittelausstattung bleibt deshalb auch in Zukunft ein Schwerpunkt bei den Beschaffungen. Mit Ausnahme des Aufwuchskerns wird auf eine flächendeckende bzw. vollständige Ausrüstung grundsätzlich verzichtet, sofern es vom Leistungsprofil her notwendig ist. Im Rahmen der Investitionen steht die Verbesserung der Führungs- und Aufklärungsfähigkeit der Streitkräfte im Zentrum. Diese soll durch Einführung und Einsatz moderner, elektronischer Führungs- und Aufklärungssysteme ausgebaut werden.

Der MASTERPLAN

Wenn es um die Weiterentwicklung der Armee geht, muss auch eines der wichtigsten Planungsinstrumente erwähnt werden: der MASTERPLAN. Im Planungsprozess des Departementsbereichs Verteidigung werden langfristige Vorgaben über mittel- bis kurzfristige Detailplanungen in konkrete Massnahmen umgesetzt. Dafür wurde der «MASTERPLAN Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung» geschaffen. Die Massnahmen erstrecken sich über acht Jahre. Sie decken sowohl die Streitkraft (Armee) als auch das Unternehmen (Hauptquartier Verteidigung) ab, denn beide Bereiche beeinflussen sich gegenseitig stark. Durch die jährliche Überarbeitung des MASTERPLANS werden Vorgaben und Ergebnisse, also SOLL- und IST-Zustand, laufend abgestimmt. Daraus entstehen klare, unter sich stimmige Umsetzungsmassnahmen.

Die Armee – Instrument der Schweizer Sicherheitspolitik

Oberst i Gst Heinz Büttler, Stab Ter Reg 4

Bedrohungen

Die Bedrohungen, Gefahren und Risiken zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben ein neues Gesicht erhalten. Weltumspannende Netzwerke mit kriminellen Akteuren sowie politischen und religiösen Fundamentalisten stellen ein erstrangiges Gefahrenpotenzial dar. Das organisierte Verbrechen und der Terrorismus sind gefährliche Geschwüre, die unsere offenen Gesellschaften und Wirtschaftssysteme bedrohen, denn unsere hoch entwickelte Zivilisation ist sehr anfällig und verletzlich geworden. Die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und der entsprechenden Trägertechnologie; innerstaatliche Konflikte sowie regionale Destabilisierungen; die Überlagerung von Staatenzerfall und Globalisierung, die Risiken mit globalen Auswirkungen und Begleiterscheinungen hervorbringt; Umweltrisiken bzw. die Problematik der Konflikte um Kontrolle über und Zugang zu Ressourcen vervollständigen die Aufzählung der sich heute präsentierenden Bedrohungsskala.

Verringert hat sich mit dem Ende des Kalten Krieges hingegen die klassische militärische Bedrohung. Raumgreifende militärische Operationen, die auch die Integrität des schweizerischen Territoriums beeinträchtigen könnten, sind auf absehbare Zeit wenig wahrscheinlich. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass sich die Lage über längere Zeit wieder verschlechtern und eine konkrete konventionelle militärische Bedrohung neu entstehen könnte. Die Wahrnehmung der Verantwortung für die Sicherheit des Landes gebietet es deshalb, auch diesen Fall zwingend zu berücksichtigen und Vorkehrungen zu treffen, um die Schweiz und ihre Interessen im Bedarfsfall wirksam verteidigen zu können. Diesen Entwicklungen und Grundsätzen trägt

unsere Sicherheitspolitik mit der darin verankerten Armee Rechnung. Ausserdem soll die Armee nach wie vor auch unterstützend zum Einsatz gelangen, wenn natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen mit den auf die normale Lage ausgerichteten zivilen Strukturen und Mitteln (Polizei, Feuerwehr, öffentliches Gesundheitswesen usw.) nicht mehr bewältigt werden können. Nebst der Abdeckung des «Worst Case» / Restrisikos (= Rückkehr einer konventionellen militärischen Bedrohung nach Europa/Mittel-Westeuropa) und nebst der (subsidiären) Unterstützung der zivilen Behörden hat die Armee auch den Auftrag, Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung zu leisten.

Dieser letztere Auftrag ist die logische und unabdingbare Folge der aktuellen Bedrohungsanalyse, wie alt Bundesrat Ogi als ehemaliger Chef VBS treffend sagte: «Geh zur Krise, sonst kommt sie zu dir»; oder wie der ehemalige deutsche Verteidigungsminister Struck plakativ klarstellte: «Die Verteidigung Deutschlands beginnt am Hindukusch» (deshalb ein Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ISAF in Afghanistan). Militärische Friedensförderung erfolgt zur Wahrnehmung eigener Sicherheitsinteressen der Schweiz, als Beitrag zur internationalen Prävention und Stabilisierung von Krisenherden, sodass deren Begleiterscheinungen nicht die Sicherheit unseres Landes beeinträchtigen – so quasi als äussere oder erste «Verteidigungslinie» gegen die aktuellen Risiken und Bedrohungen.

Zusammenarbeit

Um sich wirksamer gegen globale, grenzüberschreitende Gefahren (Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Technologie- und Naturkatastrophen, Umweltbedrohungen usw.) zu wappnen, will unsere Armee im Sinne der aktuellen Sicherheitspolitik verstärkt die Kooperation pflegen: einerseits mit anderen sicherheitspolitischen Instrumenten unseres Landes, andererseits mit Streitkräften benachbarter und befreundeter Staaten sowie internationalen Organisationen. Die internationale Zusammenarbeit betrifft vor allem die Ausbildung,

gemeinsame Übungen und Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung. Die Schweizer Armee soll interoperabel werden. Das heisst, sie soll bei Friedensmissionen im Ausland, bei Naturkatastrophen und im Kriegsnotfall insbesondere mit benachbarten Streitkräften zusammenarbeiten können. Vor allem die Sicherheitsanstrengungen in Europa kennen zusehends kontinentale Dimensionen. Im euro-atlantischen Raum wird Sicherheit als unteilbar und als gemeinsame Herausforderung verstanden – weil einerseits den aktuellen Bedrohungen nur im Verbund erfolgreich begegnet werden kann und andererseits aber auch, weil die einzelstaatliche Verteidigung nicht mehr finanzierbar ist.

Die Schweiz kann und muss indessen einen entsprechenden Beitrag leisten. Neutralitätsrechtlich ist dies unbedenklich, da es sich bei dieser Art der Zusammenarbeit ausschliesslich um Kooperationen handelt und diese nicht im Rahmen eines Bündnisses kollektiver Verteidigung mit gegenseitigen Bindungen stattfinden. Im Weiteren sieht der Sicherheitspolitische Bericht 2000 aber auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit im Verteidigungsfall vor, da bei einer direkten militärischen Bedrohung gegen die Schweiz der Neutralitätsstatus hinfällig wird.

Eine allfällige Kooperation mit einem benachbarten und befreundeten Staat für den Fall, dass zum Schutz unseres Landes die eigenen Kräfte nicht ausreichen, sind im Übrigen keine Erfindung der heutigen Zeit. Schon General Guisan traf während des Zweiten Weltkrieges frühzeitig Absprachen mit Frankreich für den Fall eines Angriffes Nazi-Deutschlands auf die Schweiz. Zu unterstreichen ist jedoch, dass die Schweiz keinem System der kollektiven Verteidigung beitreten kann, weil die entsprechende Beistandsverpflichtung (z. B. Artikel 5 des NATO-Vertrages) mit der Neutralität nicht vereinbar wäre. Deshalb steht ein Beitritt der Schweiz zur NATO, welcher von Kooperations skeptikern immer wieder als Schreckgespenst an die Wand gezeichnet wird, nicht zur Diskussion.

Neutralität

Unter dem Aspekt der Neutralität besteht ein grosser Handlungsspielraum für sicherheitspolitische Zusammenarbeit, welcher zwingend genutzt werden muss, da den heutigen Bedrohungen nur im Verbund, nur grenzüberschreitend Erfolg versprechend begegnet werden kann. Weder mit der heute gültigen sicherheitspolitischen Strategie «Sicherheit durch Kooperation» noch mit der aktuellen Armeeorganisation bzw. Militärgesetzgebung wird die Neutralität der Schweiz auf irgendeine Art aufgebrochen. Letztlich beinhaltet das Postulat des Sicherheitspolitischen Berichtes 2000 die darin formulierte Strategie «Sicherheit durch Kooperation» ausdrücklich. Unser Land hält weiterhin an der dauernden und bewaffneten Neutralität als Instrument einer glaubhaften Aussen- und Sicherheitspolitik fest.

Neutralität bedeutet, dass sich unser Land an Kriegen zwischen anderen Staaten nicht beteiligt und sich der einseitigen militärischen Unterstützung einer Partei in solchen Konflikten unmissverständlich enthält. Der Status der dauernden Neutralität verbietet auch, in Friedenszeiten einem Bündnis zur kollektiven Verteidigung beizutreten. Die Mitarbeit der Schweiz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), im Euro-atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) und in der Partnerschaft für den Frieden (PfP) sowie der UNO ist hingegen unbedenklich, weil sie keine Beistandsverpflichtung für den Kriegsfall enthält. Neutralitätsrechtlich unproblematisch ist auch die Beteiligung an Operationen zur internationalen Friedensförderung und Krisenbewältigung, sofern diese Einsätze auf der Grundlage eines Mandates der UNO oder der OSZE erfolgen.

Milizsystem

Die aktuelle Armee entspricht hinsichtlich des Milizgedankens voll und ganz der Bundesverfassung, in der unter Artikel 58 steht: «Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizsystem organisiert.» Doch das heutige Milizsystem ist mit neuem

Leben zu füllen! Dazu braucht es Strukturen, welche den aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen sowie den Mehrfachbelastungen junger Kader besser gerecht werden: wirk-same Ausbildungsunterstützung, zeitliche Konzentration der Dienstleistungen, noch mehr Gewicht auf die bereits heute forcierte Führungsausbildung. Nicht verdrängt werden darf, dass angesichts der immer komplexer werdenden Waffensysteme das Milizsystem in gewissen Bereichen allmählich an seine Grenzen stösst. Deshalb ist es angebracht, dass zur Unterstützung der Milizsoldaten die Berufskomponente innerhalb der Armee angemessen erhöht bzw. gesichert wird. Weitere Argumente für eine Erhöhung der Berufskomponente und eine massvolle Professionalisierung sind in jenen Aufgabenbereichen zu suchen, die eine sofortige Verfügbarkeit (Faktor Zeit, Leistung «aus dem Stand») oder eine zeitintensive, spezialisierte Ausbildung (ebenfalls Faktor Zeit, Stichwort «knappe zur Verfügung stehende Ausbildungszeit des Milizangehörigen») verlangen. Dies ist absolut verfassungskonform.

Armeeorganisation

Grundlage zur Neu- bzw. Umgestaltung der Schweizer Armee bilden neben der seit dem Ende des Kalten Krieges grundsätzlich veränderten Risiko- und Bedrohungslage natürlich auch staats- und sicherheitspolitischen Erwägungen sowie gesellschafts- und finanzpolitische Entwicklungen. Die Politik will, dass die Armee mit immer weniger Geld auskommen muss. In der Wirtschaft ist das Verständnis für militärdienstbedingte Absenzen gesunken. In der Bevölkerung erodiert die Bereitschaft für Miliztätigkeiten nicht zuletzt auch deshalb, weil der berufliche Druck stark zugenommen hat. Angesichts dieser Tatsachen wurden die Bestände massiv reduziert, die Ausbildung flexibler ausgestaltet und die Dienstleistungspflicht verkürzt. Der aktive Bestand der Armee beträgt noch 120000 Angehörige. Dazu kommen ein Rekrutenjahrgang (ca. 20000) und eine Reserve von ca. 80000; der Gesamtbestand umfasst somit ca. 220000 Angehörige.

Ein Soldat leistet 260 Dienstage, ein Feldweibel 450 und ein Subalternoffizier (Lt / Oblt) 600 Tage. Ab der Stufe Hauptmann besteht keine fixe Gesamtdienstpflicht. Die Dienstpflicht bestimmt sich nach einer flexibel geregelten Verweildauer von mindestens vier und höchstens acht Jahren in einem Kommando oder in einer anderen Funktion. Das Gros der Armeeangehörigen (Soldaten / Unteroffiziere) beendet seine Militärdienstpflicht in der Regel mit 30, höhere Unteroffiziere und Subalternoffiziere mit 36, Hauptleute mit 42 und Stabsoffiziere mit 50. Die Milizangehörigen haben ebenfalls die Möglichkeit, die Dienstpflicht in 300 Tagen als Durchdiener an einem Stück zu absolvieren.

Einsatzmöglichkeiten

Die Strukturen einer modernen Armee sollen der Vielfalt und Komplexität der heutigen Bedrohungen und Gefahren jederzeit Rechnung tragen. Der vereinfachte, anpassungsfähige und modulare Aufbau unserer Armee ermöglicht, situativ einen oder mehrere Brigadeeinsatzstäbe mit massgeschneiderten Formationen zu einem Einsatzverband für konkret anstehende Aufgaben zu gliedern, auszubilden und einzusetzen. Die Territorialregionen verstehen sich als kompetente, jederzeit verfügbare und zuverlässige Ansprechpartner der Kantone und stellen so eine unkomplizierte, rasche und erfolgreiche Zusammenarbeit sicher. Sie übernehmen die militärische Unterstützung der zivilen Führungs- und Einsatzkräfte bei der Bewältigung von ausserordentlichen Ereignissen, in denen der Bund einem Unterstützungsgesuch stattgegeben hat und militärische Mittel zugunsten der zivilen Behörden zum Einsatz gelangen.

Solche Armeeeinsätze erfolgen nach dem Prinzip der Subsidiarität – das heisst, die Mittel der Armee werden ergänzend bzw. unterstützend zugunsten der zivilen Behörden eingesetzt, wenn deren eigene Mittel zur Ereignisbewältigung in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht ausgeschöpft, nicht ausreichend vorhanden sind oder nicht von kommerziellen Leistungserbringern erbracht werden können.

Entwicklungen

In einer glaubwürdigen und qualitätsbewussten Armee müssen bestehende Führungs- und Organisationsformen im Sinne der Effektivität laufend überprüft, optimiert und angepasst werden. Veränderungen können auch durch unverhältnismässig stark ansteigenden Finanz- und Leistungsdruck provoziert werden. Mit Blick auf die aktuelle Bedrohungslage und in Anbetracht dieser sich verändernden Rahmenbedingungen ist es deshalb grundsätzlich richtig, eine differenzierte Aufgabenteilung vorzunehmen und mehr Infanterieformationen für Sicherungsoperationen und weniger mechanisierte Kräfte für Verteidigungsaufgaben vorzusehen. Die Beweggründe und Sachzwänge, die zu diesem Weiterentwicklungsschritt führten, sind verständlich und nachvollziehbar.

Unsere Armee behält mit einer solchen Aufgabenteilung die Verteidigungskompetenz im Sinne des «savoir-faire». Gleichzeitig kann sie, im Sinne des «pouvoir-faire», auch vermehrt für Schutzaufgaben und zur Bewältigung von Katastrophen zu Gunsten unserer Bevölkerung eingesetzt werden. Sie produziert so die notwendige Sicherheit und kann damit einen für Staat und Gesellschaft spürbaren Mehrwert ausweisen. Die Armee vollzieht damit den wichtigen Schritt von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee. Dies verändert auch die Aufgabe unserer Milizkader. Sie tragen in Zukunft vermehrt Führungsverantwortung im Rahmen von Einsätzen und sind damit ein ganz entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Auftragserfüllung.

Bei der Weiterentwicklung unserer Armee ist insbesondere auch darauf zu achten, dass nicht nur die harten, sondern auch die weichen Faktoren berücksichtigt werden. Denn die Geschichte lehrt, dass Korpsgeist und Identitätskraft oft mehr zur Kampfentscheidung beitragen als technologische und quantitative Waffenüberlegenheit. Insbesondere in einer Milizarmee können sich Korpsgeist und Identitätskraft nur richtig entwickeln, wenn Umbaumassnahmen milizverträglich umgesetzt werden.

Schlussbemerkungen

Wer ohne Beachtung sicherheitspolitischer und waffentechnischer Entwicklungen noch immer von einem ausschliesslich auf Territorialverteidigung ausgerichteten Massenheer träumt, sollte wenigstens zur Kenntnis nehmen, dass sich insbesondere die personellen Schwierigkeiten im Kaderbereich gegenüber früherer Jahre nicht entscheidend verbessert haben. Das ist ebenso Realität, wie es Fakt ist, dass die Verteidigungsausgaben seit 1960, als sie rund einen Drittel des Bundeshaushaltes ausmachten, sukzessive abgebaut wurden. 1990 lag der Anteil noch bei rund 5,1 Milliarden Franken, heute bewegen wir uns bereits unter der 4-Milliarden-Schwelle. Dabei werden die neuen und wirkungsvollen Einsatz- und Waffensysteme immer teurer. Die Armee kommt deshalb nicht darum herum, ihre Betriebskosten weiter zu reduzieren, damit für die Rüstungsbeschaffung mehr finanzielle Mittel frei werden.

Unsere Armee ist bestrebt, auch unter den gegenwärtigen finanziellen Rahmenbedingungen die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen, um als wirksames und zuverlässiges Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik weiterhin glaubwürdig zu bleiben.

Regionale Militärische Kooperation – Bedeutung für unsere Armee heute und in der Zukunft

Oberst i Gst André Zumstein, Stab Cda, IB V,

Mit dem Zerfall des Ostblockes und den Bürgerkriegen auf dem Westbalkan hat sich auch die sicherheits- und aussenpolitische Situation für die Schweiz verändert. Diese Vorfälle und Entwicklungen wurden in den Sicherheitspolitischen Berichten 1990 und 2000 vorausgesehen und verarbeitet. Letzterer wurde unter das Motto «Sicherheit durch Kooperation» gestellt.

Im folgenden Beitrag soll mit der «Regionalen Militärischen Kooperation» ein Teilaspekt dieser «Sicherheit durch Kooperation» dargestellt, eine Positionierung als Instrument der Militärdiplomatie vorgenommen und mit aktuellen Beispielen ergänzt werden.

Militärdiplomatie (Defence Diplomacy)

Am 11. Mai 2005 beschloss der Bundesrat neue Prioritäten für die Armee und definierte, respektive bestätigte die Möglichkeit des SiPol-Berichtes 2000, Kooperationen mit dem Ausland einzugehen. Diese kann multilateral oder bilateral erfolgen.

Hierbei kommt als wesentliches Element der schweizerischen Sicherheitspolitik der Stabilisierung europäischer Randregionen höchste Bedeutung zu. Gerade der Balkan gehört wegen der beträchtlichen balkanstämmigen Kolonie in der Schweiz zu den prioritären Regionen der schweizerischen Friedensförderung. Insbesondere engagiert sich die westliche Militärdiplomatie für die Reform des Sicherheitssektors (SSR) und der demokratischen Kontrolle der Sicherheitskräfte.

In allen von Bürgerkrieg und Diktaturen gezeichneten Regionen und Nationen ist eine rasche qualitative Verbesserung der inneren

Sicherheit und Wiederherstellung der staatlichen Hoheit eine wesentliche Voraussetzung für die langfristige und beständige Belebung einer (nationalen) Körperschaft und Kultur. Die Korruption muss zügig eliminiert werden. Den kriminellen Elementen und der organisierten Kriminalität, gleich welcher Couleur und welchen Operationsfeldes, ist der Boden für jegliche Tätigkeit auf alle Zeiten zu entziehen. Es gilt, Normen des friedlichen Zusammenlebens neu zu implementieren. Oft sind verloren gegangene Werte und Prinzipien für eine allenfalls multikulturelle, ethische, religiöse und nationale Gesellschaft neu zu definieren und zu beleben sowie geschichtliche Hintergründe und Ursachen zu berücksichtigen.

Der SiPol-Bericht 2000 verlangt, dass die Schweiz *«in Zukunft vermehrt jenseits ihrer eigenen Grenzen wirksame Beiträge zur internationalen Friedenssicherung und Krisenbewältigung, aber auch zur Sicherung der Lebensgrundlagen, der Bewältigung der Folgen von Krieg und Katastrophen und zur nachhaltigen Entwicklung»* leistet. In diesem Auftrag wird folgerichtig auch die Armee einbezogen, um Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung zu leisten.

Durch ein aktives Engagement der Armee mit einem gezielten und wirkungsorientierten Einsatz von Truppen, Ausbildern oder anderen Ressourcen (Material, Finanzen) kann die Schweiz ihr Potenzial einbringen und mit anderen Partnern dazu beitragen, Krisenregionen zu stabilisieren. Diese wahrgenommenen Verpflichtungen sind Teil der Militärdiplomatie und somit ein Element der schweizerischen Ausen-Sicherheitspolitik.

Das Wesen der schweizerischen Regionalen Militärischen Kooperation

Das Konzept der «Regional-militärischen Kooperation» der Internationalen Beziehungen Verteidigung umschreibt dieses Format der Zusammenarbeit wie folgt: *«Die Regionale Militärische Kooperation ist das Aktionsfeld der Schweizer Armee und anderer Organe des VBS mit*

ausländischen Streitkräften zur Unterstützung von Abrüstung, Ausbildung und Ausrüstung mit dem Ziel, für die Schweiz und ihre Kooperationspartner einen Mehrwert an Sicherheit und Stabilität zu schaffen.»

Die politisch unbestrittenen Beiträge der Schweizer Armee, die im Rahmen einer Regionalen Militärischen Kooperation erbracht werden, konzentrieren sich auf Konfliktprävention und Konfliktnachsorge. Diese Leistungen können ressourcenseitig und bezüglich Dauer genau definiert und zeitlich wie auch räumlich beschränkt werden. Die Steuerung dieser Aktivitäten wird von allen Beteiligten, inklusive des Departements für auswärtige Angelegenheiten, in enger Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung von möglichen Synergien umsichtig wahrgenommen. Die relative Kleinräumigkeit der Regionalen Militärischen Kooperation erlaubt es, die beschränkten schweizerischen Ressourcen gezielt und flexibel einzusetzen. Diese regionalen und begrenzten Engagements in Kooperationen bergen zudem den Vorteil, dass sich die Schweiz nicht übernimmt («overstretch»). Oft ist ein Zusammengehen verschiedener Geberpartner mit dem gleichen Ziel möglich, oder dann werden ein oder mehrere Empfänger in ein multinationales Projekt eingebunden.

Insgesamt ist die Regionale Militärische Kooperation ein bezüglich Ressourcen günstiges und überschaubares Instrument zur Interessenwahrung unseres Landes, zur Markierung von Präsenz im strategischen Umfeld und zur Bildung eines Mehrwertes an Sicherheit und Stabilität.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit und der gemeinsame Wille, sich auf das Erreichen eines bestimmten Zieles zu konzentrieren, schafft ein grosses Potenzial an gegenseitigem Wissenstransfer und Vertrauensbildung. Die Partner anerkennen heute die schweizerische Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit und schätzen die Qualität des bereitgestellten Materials wie auch der offerierten Trainings im In- und Ausland.

Im Zusammenhang mit der Diskussion der Regionalen Militärischen Kooperation ist die Bedeutung der geografischen Verteilung der Interessengebiete wesentlich. Es liegt auf der Hand, dass sich die Priorität des schweizerischen Engagements nach der unmittelbaren

Nachbarschaft ausrichtet und erst in zweiter Linie auch ferner gelegene Nationen unterstützt werden können.

So steht der Westbalkan (früher Jugoslawien) und damit die NATO Beitrittskandidaten Albanien, Kroatien und Mazedonien sowie die PfP-Kandidaten Bosnien – Herzegowina und Serbien – Montenegro zuoberst in der Priorität für Verpflichtungen der Regionalen Militärischen Kooperation.

In zweiter Linie richtet sich die Schweiz, unter anderem auch als Gründungsmitglied der OSZE und deren Interessenlage, nach den Staaten im Südkaukasus aus und wendet sich, wie Bundespräsident Deiss am NATO-Istanbul-Gipfel von 2004 erklärte, auch den Ländern des «Mittelmeerdialogs» zu.

Die Tatsache, dass Schwergewichte festgelegt, diese und die zu erbringenden Leistungen regelmässig geprüft und angepasst werden und eine Koordination der Einsätze des VBS mit EDA und EVD besteht, untermauert die Bedeutung der Militärdiplomatie.

Beispiele für die schweizerische Regionale Militärische Kooperation

1997 wurde das Baltic Security Assistance Forum (BALTSEA) gegründet. Zusammen mit 16 anderen Staaten beteiligte sich die Schweiz gezielt an einer Unterstützung zur Entwicklung der drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, deren gemeinsames Ziel der Beitritt zur NATO und die Aufnahme in die EU war. Dieses Ziel wurde 2004 erreicht und das Forum deshalb im November 2005 geschlossen.

Die Mitarbeit der Schweiz als gleichwertiger Partner wurde gerade wegen der besonderen Stellung als Nichtmitglied von EU und NATO und zudem auch wegen der eingebrachten substanziellen Beiträge und Unterstützung sehr geschätzt. Dieses Engagement am BALTSEA-Forum hatte für die Schweiz einen Pioniercharakter und liess erkennen, dass sich Nationen auch mit unterschiedlichen ausserpolitischen Bindungen in einer regionalen Partnerschaft mit Erfolg einbringen können.

Die Schweiz definiert innerhalb des Einsatzspektrums der Regionalen Militärischen Kooperation drei Aktionsfelder:

- a) Rückbau- und Abrüstungshilfe;
- b) Ausbildungshilfe und
- c) Ausrüstungsunterstützung.

Die in diesem Beitrag aufgeführten Aktivitäten sollen als Beispiele dienen und die Marschrichtung der Regionalen Militärischen Kooperation erklären.

a) Rückbau- und Abrüstungshilfe

Seit der Auflösung der Warschauer Paktes und der Beruhigung der Konflikte auf dem Westbalkan lagern dort riesige und überflüssig gewordene Mengen an Waffen und Tonnen von Munition und Raketentreibstoffe. Ungezählte und nicht erfasste Minen verschiedenster Art sind noch in den Regionen der kriegerischen Auseinandersetzungen, vor allem entlang der ehemaligen Fronten verlegt.

Diese Produkte sollen abgebaut und der Vernichtung zugeführt werden. Die betroffenen und mit diesen Überschüssen belasteten Länder verfügen oft weder über das Wissen noch über den erforderlichen hohen Mittelbedarf, um selbstständig die sichere und umweltbewusste Vernichtung von Kleinwaffen und Leichten Waffen (SALW) inklusive mobiler, schultergestützter Fliegerabwehrsysteme (MANPADS), von Personenminen und anderen Minen, von konventioneller Munition aller Typen, von Chemiewaffen und von Raketentreibstoff sicherzustellen.

Die beträchtlichen Mengen an nicht mehr einsetzbarer Munition lassen heute eine umweltgerechte und auch finanzierbare Vernichtung nicht zu, weshalb der sicheren Depotbildung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Erschwerend für die Lagerung von Munition ist der Umstand, dass gewisse Sorten (Schwarzpulver) mit zunehmendem Alter instabil werden und sich selbst entzünden können. Die Schweizer Armee hat in Albanien ein Labor eingerichtet und dazu einheimisches Personal ausgebildet, das nun Munition auf seine Stabilität hin prüfen kann.

Minenparzellen behindern bis zu deren Räumung jegliche menschliche Aktivität und blockieren daher nach einem Bürgerkrieg auch die Wiederherstellung der Gesellschaftsstrukturen und das Erstarren der Wirtschaft. Beides ist zur raschen Stabilisierung eines Landes erforderlich. Die Räumung von Minen und explosiven Kriegsmunitionsrückständen erfordert viel Fachwissen. Die Schweiz ist in der Technik der Entschärfung von Minen und der Kampfmittelbeseitigung führend und hat sich eine grosse Erfahrung aneignen können. Diese Fähigkeiten werden im Rahmen der Regionalen Militärischen Kooperation gezielt eingesetzt. Unsere Armee delegiert Fachpersonal als Ausbilder in Regionen, die durch Minen belastet sind, und unterstützt diverse weitere Entminungsprojekte mit finanziellen Beiträgen und Material.

Das Genfer Zentrum für Humanitäre Entminung ergänzt diese Bemühungen durch Schaffung von Instrumenten und gezielter Ausbildung für den Bereich der Erfassung von Minenparzellen und deren Entminung.

b) Ausbildungshilfe

Die Schweiz verfügt über ein ausgezeichnetes Potenzial und lange Erfahrung in der militärischen Ausbildung von Kadern und hat grosses Interesse an der militärischen Didaktik.

Nach Kriegswirren und Absetzung der vormaligen Machthaber und Kader müssen rasch neue Führer ausgebildet werden. Unsere Armee kann Know-how und kompetentes militärisches Berufspersonal für die Durchführung und Leitung von Kursen, Seminaren, Workshops zur Schulung dieser Kader einsetzen.

Unser Land unterstützt in Kooperation mit elf anderen Partnern den Aufbau und Betrieb des Peace Support Operations Training Center in Sarajewo (PSOTC) und stellt dafür Personal (bis Ende 2006) und Finanzen bereit. Die am PSOTC ausgebildeten Kader aus dem Westbalkan und den Partnernationen werden danach in Einheiten eingeteilt, die für friedensunterstützende Missionen eingesetzt werden.

Andere multiregionale Ausbildungszentren wurden durch die Bereitstellung von Mitteln und Fachpersonal eingerichtet.

Das am 15. November 2005 eingeweihte Regionale Trainingszentrum für Kommunikation (RTCC) in Skopje orientiert sich an den Arbeits- und Lehrmethoden des ZIKA (Zentrum für Informations- und Kommunikationsausbildung der Armee in Bern). Das ZIKA hat sich denn auch beim Aufbau des RTCC durch das Einbringen von Know-how und der Ausbildung des Lehrkörpers wesentlich beteiligt. Das VBS hat zusätzlich die technischen Ausbildungsmittel finanziert. Das nun in Betrieb stehende Trainingszentrum kann des Weiteren auch von den Partnerländern Kroatien und Albanien genutzt werden.

c) Ausrüstungsunterstützung

Grosse Mengen an Armeematerial, das wegen des Umbaus der Armee und der daraus resultierenden Bestandesreduktion ausser Dienst gestellt wurde, stehen zur Abgabe an Interessenten zur Verfügung. Dieses Material ist oft alt, jedoch in einem sehr guten und einsatzbereiten Zustand. Die Zustimmung des EDA und EVD vorausgesetzt, kann nicht sensitives Material zur Unterstützung von Streitkräften und an humanitäre sowie an nichtstaatliche Organisationen weitergegeben werden.

Albanien konnte sein Transportbataillon mit Saurer- und Steyr-Lastwagen ausrüsten. Die Zuverlässigkeit dieser Fahrzeuge wurde erfolgreich gesteigert durch die umweltgerechte Sanierung von Tankanlagen vor Ort.

Durch Vermittlung des Genfer Zentrums für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) haben alle Grenzschutzorganisationen des Westbalkans schweizerische Militärfahrzeuge für die Ausbildung und den Dienst an der Grenze erhalten. Damit wird das regionale Sicherheitssystem gestärkt.

Entwicklungsmöglichkeiten oder Chancen einer Regionalen Militärischen Kooperation

Das Eingehen einer Partnerschaft verfolgt eine gemeinsam definierte Absicht. Das angestrebte Ziel soll möglichst eine «Win-win»-Beziehung schaffen. Zwei oder mehrere Partner einigen sich, ein bestimm-

tes Ziel oder Verhalten in Kooperation zu erreichen. In der Praxis finden wir einen, öfters jedoch mehrere Geberpartner, die einen Empfänger betreuen und bei der Realisierung seiner Ziele unterstützen. Eine enge Zusammenarbeit und Koordination ist hier unabdingbar.

Die Regionale Militärische Kooperation verfolgt einen umfassenden Ansatz zur Zusammenarbeit. Zusätzlich zur Partner- oder Patenschaft stehen auch regional-politische Aspekte und Ziele im Vordergrund. Die regionale Kooperation hat einen wesentlichen Anteil an vertrauensbildenden Massnahmen. Divergierende nationale Meinungen und Auffassungen oder ethnische Barrieren können in einem (ehemaligen) Konfliktgebiet zu Gunsten eines gemeinsamen Projektes abgebaut oder zumindest auf ein allseitig akzeptables Niveau zurückgehalten werden. Durch einen (sanften) Druck können Geberländer entscheidend dazu beitragen, lokale Differenzen abzubauen oder zu neutralisieren und die regionalen Interessen zu fördern.

Nationen, die einen Beitritt zu einer grösseren Verteidigungsorganisation (beispielsweise NATO) anstreben, können sich mit ihrer Zusammenarbeit sehr gut in Regionale Militärische Kooperationen einbringen und sich durch erfolgreiche Kooperationen für einen Beitritt bestens empfehlen.

Es ist anzunehmen, dass der Bedarf für das Eingehen und Umsetzen einer Regionalen Militärischen Kooperation im Bereich der Konfliktprävention und Konfliktnachsorge in den schweizerischen Interessengebieten bestehen bleibt.

Unser Land hat mit Teilen seiner Armee und ihrer anerkannten Kompetenzen genügend Möglichkeiten, sich in klar erkenn- und definierbaren Bereichen weiterhin zu betätigen.

Wie früher am Beispiel von BALTSEA erläutert, hat die Schweiz auch als «Non-aligned Nation» bei den potenziellen Partnern einen einzigartigen Status und wird gerade deswegen besonders geschätzt. Es gilt, diese spezifische Position vor allem durch das Anbieten von Nischenprodukten und die gebotene hohe Effizienz in der Umsetzung zu erhalten.

Die Regionale Militärische Kooperation ist ein sehr agiles Instrument mit einer recht kurzen «Halbwertszeit». Dies erfordert ein stän-

diges Weiterentwickeln und Nutzen von Chancen, um verantwortungsvoll den politischen und finanziellen Vorgaben gerecht zu werden. Kooperationsprogramme sind deshalb permanent auf ihre Aktualität und die Nachfrage zu überprüfen und mit den gewonnenen Erkenntnissen neue Angebote zu schaffen. Die Gebernation Schweiz erwartet von ihren unterstützten Partnern, dass diese im Laufe der freiwillig eingegangenen Zusammenarbeit ihre Fähigkeiten im Sicherheitssektor steigern, um den erbrachten schweizerischen Ressourceneinsatz zu rechtfertigen.

Zusammenfassung

Die Regionale Militärische Kooperation ist eine spezielle Form der Zusammenarbeit von Partnern innerhalb einer Region und mit einem definierten gemeinsamen Interesse. Es ist ein Mittel der friedlichen «Force Projection», durch welche eine Unterstützungsleistung freiwillig in die Kooperation eingebracht wird. Eine regionale militärische Zusammenarbeit birgt die Vorteile der Multinationalität und vermeidet dadurch bilaterale und einseitig orientierte Engagements. Die Idee der Kooperation hat den Vorteil, dass kein potenzieller Partner als Bittsteller antreten muss, sondern als Rezipient eine Offerte annehmen oder ablehnen kann. Dieses Element der Freiheit stellt bei den Empfängern sicher, dass ihr Nationalstolz nicht verletzt und ihre Unabhängigkeit respektiert wird.

Die umgesetzte Regionale Militärische Kooperation ist für die Schweiz ein praxisorientiertes Instrument der Militärdiplomatie und der Aussenpolitik, das unsere Aussen-Sicherheitspolitik auch in den Einsatzregionen unterstreicht.

Auswahl von Links im Internet:

www.zika-cica.ch Zentrum für Informations- und Kommunikationsausbildung der Armee ZIKA

<u>www.dcaf.ch</u>	Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte
<u>www.gcsp.ch</u>	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
<u>www.gichd.ch</u>	Geneva Centre for Humanitarian Demining
<u>www.psotc.org</u>	Peace Support Operations Training Centre in Sarajevo, Bosnia – Herzegovina
<u>www.baltsea.org</u>	Baltic Security Assistance Forum

Einsätze der Armee bei Erdbebenkatastrophen im Inland

Oberstlt i Gst Rolf-André Siegenthaler, Berufsoffizier

Erdbeben in der Schweiz? Ja, sicher, jeder kann sich erinnern, einmal ein Zittern der Erde verspürt zu haben. In seltenen Fällen ertönt ein leichtes Klirren der Gläser im Schrank. Das ist etwa die Erfahrung der meisten Schweizerinnen und Schweizer. Erdbeben nehmen wir als Katastrophen wahr, die in fernen Ländern passieren. Wir sammeln Geld und sind stolz auf die Leistungen, die das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe mit seinen Spezialisten leistet. Einige wenige Mitbürger wissen, dass die erwähnten Spezialisten zu einem hohen Prozentsatz Freiwillige sind, die aus den Rettungstruppen der Schweizer Armee rekrutiert werden. Selbstverständlich wäre die Erfahrung dieser Soldaten auch zur Erdbebenhilfe im Inland von unschätzbarem Wert.

Dies behalten wir im Hinterkopf, während wir über die Beiträge sprechen, die von der Armee im Fall einer Erdbebenkatastrophe in der Schweiz geleistet werden könnten oder müssten. In den Risikoanalysen, die Bund und Kantone in den letzten Jahren erstellt haben, erhalten Erdbeben hohe Priorität. Das mag verwundern, denn wie schon festgehalten, wird dieses Risiko in der breiten Bevölkerung kaum als solches wahrgenommen. Im Jahr 2003 wurde die Studie KATARISK¹ abgeschlossen. Katarisk ist eine umfassende Risikoanalyse, deren Resultate für die Gestaltung des Bevölkerungsschutzes relevant sind. Die Risiken wurden aufgeteilt in solche, die auf lokaler, regional-kantonaler bzw. interkantonal-nationaler Ebene gelöst werden müssen. Die Aufteilung der Risiken auf Bundesebene ergibt grob eine Dreiteilung, wobei sich ein Drittel aus verschiedenen Risiken zusammensetzt, die uns geläufig sind, wie beispielsweise Überschwemmungen, KKW-Störfällen, Bruch von Talsperren u.v.m. Ein weiteres Drit-

¹ «KATARISK – Katastrophen und Notlagen in der Schweiz; eine Risikobeurteilung aus Sicht des Bevölkerungsschutzes», 2003

tel sind Epidemien und das letzte Drittel bildet sich aus dem Risiko einer Erdbebenkatastrophe.

Die KATARISK-Studie kommt zum Schluss, dass die Kantone im Fall einer Erdbebenkatastrophe überfordert wären. In einer solchen ausserordentlichen Lage ist der Bund subsidiär gefordert. Der Bund hat der Nationalen Alarmzentrale NAZ in der Folge den Auftrag erteilt, ein Einsatzkonzept zu erarbeiten für den Fall eines Erdbebens in der Schweiz². Im Konzept werden die Auswirkungen und die entsprechenden Gegenmassnahmen untersucht für den Fall eines interkantonal-nationalen Erdbebens und für ein solches mit regional-kantonalen Ausmassen. Ersteres würde etwa dem Erdbeben entsprechen, das 1356 schwere Schäden in der Stadt Basel verursachte; das zweite Beben kommt dem von 1946 im Mittelwallis gleich. Ein Erdbeben wie dasjenige von Basel wird mit einer Wiederkehrperiode von 700 bis 1000 Jahren, das schwächere Ereignis wird alle 100 Jahre erwartet. Zum Vergleich: ein Hochwasser wie im Jahr 2005 erwartet man alle 200–250 Jahre. Die Eintretenswahrscheinlichkeit ist also recht klein. Besonders eine wirklich schwere Erdbebenkatastrophe wie in Basel 1356, immerhin die schwerste in Zentraleuropa je verzeichnete, muss nicht alle paar Jahre erwartet werden. In unseren Breiten sind etwa der Balkan und Italien viel häufiger betroffen als die Schweiz. Was ein Erdbeben zu einem so hohen Risiko werden lässt, sind dessen extreme Auswirkungen. Innert Minuten erreicht die Zerstörung ihre volle Entfaltung. Das Ausmass der Katastrophe ist kaum präzise vorauszu- sehen. Ein Erdbeben trifft damit Bevölkerung und Behörden gleicher- massen unvorbereitet. Im schlimmsten untersuchten Fall ist damit zu rechnen, dass im Radius von 100 km ausgehend vom Epizentrum mit ca. 5 Millionen Betroffenen zu rechnen wäre. Dies ergäbe in etwa 2000 Todesopfer, 7000 Schwerverletzte und Verschüttete, 49000 Leichtverletzte, 13000 zerstörte Gebäude (ca. 78000 langfristig Ob- dachlose), 198000 schwer beschädigte oder zerstörte Gebäude (840000 Obdachlose unmittelbar), 1275000 beschädigte Gebäude (insgesamt).

² Nationale Alarmzentrale NAZ, «Einsatzkonzept für den Fall einer Erdbebenkatastro- phe in der Schweiz», Mai 2004

Führt man sich vor Augen, dass gesamtschweizerisch im Normalfall gleichzeitig nur ca. 30 schwer verletzte Patienten adäquat versorgt werden können, dann wird klar, was eine solche Situation bedeuten könnte. Im Hauptschadenraum wären erhebliche Zerstörungen zu erwarten. Die Infrastruktur bliebe davon leider nicht verschont. Keine Spitäler, keine Sanität, keine Polizei, keine Feuerwehr, kein Zivilschutz; Telefon, Strom, Gas, Wasser, alles würde ausfallen oder beeinträchtigt. Die Strassen wären teilweise verschüttet. Auch wenn die umliegende Region nicht schon genügend Schäden hätte, um mit sich allein beschäftigt zu sein, könnten die Rettungsdienste nur unter Problemen in den Hauptschadenraum vordringen. Und dann, wo beginnen, angesichts der verzweifelten Lage? Zusätzlich müsste damit gerechnet werden, dass die Erde weiter bebt. Nachbeben würden die Situation verschärfen. Beschädigte Gebäude stürzten bei Nachbeben allenfalls ein und könnten diejenigen unter sich begraben, die spontan mit Rettungsarbeiten begonnen haben. Unter diesen Umständen bleibt die geschockte Bevölkerung im Freien, meidet die Häuser, beteiligt sich auch nicht mehr an der spontanen – und besonders Erfolg versprechenden – Rettung von Verschütteten.

Der Gerechtigkeit halber sei an dieser Stelle daran erinnert, dass in industrialisierten Ländern die Bauweise so weit fortgeschritten ist, dass ein völliges Zusammenbrechen der Bauten nur in Ausnahmefällen zu beobachten wäre. Moderne Betonkonstruktionen sollten – falls die Regeln der Baukunst und die geltenden Baunormen eingehalten werden – auch starke Erdstösse überstehen, ohne einzustürzen. Trotzdem müssten im Erdbebenfall die statischen Strukturen überprüft werden, bevor die Leute in ihre Wohnungen zurückkehren können. Tritt ein Nachbeben ein, muss eine Neubeurteilung vorgenommen werden – falls die Bevölkerung überhaupt das Zutrauen hat, in die Behausung zurückzukehren. Diese Beurteilung benötigt viel Zeit und zahlreiche, eigens zu diesem Zweck geschulte Spezialisten. Aus diesem Grund ist mindestens vorübergehende Obdachlosigkeit auch bei guter Bausubstanz ein Thema. Sekundärereignisse wie etwa Gasexplosionen oder Nichteinhalten der Regeln der Baukunst wie z.B. beim Einsturz einer Tiefgarage kürzlich erlebt, könnten allerdings auch in unseren Gefilden zu Gebäudeeinstürzen führen.

Selbstverständlich ist in einer solchen Situation Hilfe von ausserhalb des Schadenraumes notwendig. Doch wie soll man sich ein Bild der Lage verschaffen, wenn eine Verbindung in den Schadenraum kaum möglich ist und wenn die Einsatzorganisation selbst vom Erdbeben betroffen ist? Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass die Behörden vorbereitet sind, Automatismen spielen, Eventualplanungen gemacht und im Notfall umgesetzt werden können. Checklisten können bei der Bewältigung von Sekundär Risiken helfen, um zusätzlichen Schaden zu vermeiden. Strom abschalten, Gasventile schliessen, Talsperren überprüfen und notfalls kontrolliert absenken, Chemieanlagen sichern. Diese Massnahmen müssen von den betroffenen Betreibern oder auch von Teilen der Behörden reflexartig vollzogen werden, sie müssen aber bekannt und vorbereitet sein.

Sollen sie binnen nützlicher Zeit greifen, müssen die ersten Massnahmen zur Stabilisierung der Situation in jedem Fall von der betroffenen Gemeinschaft selbst ausgehen. Je rascher die Führungsorgane sich eine Übersicht verschaffen können, sind sie auch in der Lage, Hilfskräfte von ausserhalb einzusetzen und je rascher und reflexartig Rettungstätigkeiten einsetzen, desto höher ist die Chance, Menschenleben zu retten. Die Hauptlast der Vorbereitungen und auch der Führung im Ereignisfall obliegt damit auch bei Erdbebenkatastrophen den zivilen Behörden und Einsatzmitteln. Wie könnte dann die Armee eingesetzt werden, und was soll sie konkret vorbereiten?

Diese Frage stellte sich auch der Kommandant der Territorialregion 4. Gemeinsam mit den Behörden des Kantons St. Gallen durchspielt er im Rahmen einer internationalen Übung mit dem Namen «RHEINTAL 06» den Fall eines Erdbebens im St. Galler Rheintal. Ausgehend vom Szenario eines Erdbebens mit regional-kantonalen Auswirkungen, soll vornehmlich das Zusammenspiel der zivilen und militärischen Führungsorgane auf verschiedenen Ebenen kantons- und auch länderübergreifend geschult werden. Gemeindeführungsstäbe und kantonale Führungsstäbe sollen sofort nach dem Ereignis die Arbeit aufnehmen. Die Armee muss sich, ausgehend vom Kommando der betroffenen Territorialregion, sofort mit den kantonalen Führungsorganen in Verbindung setzen, einen Verbindungsoffi-

zier entsenden, damit die Territorialregion beurteilen kann, ob von ihrer Seite aus Hilfeleistungen erbracht werden können. Durch das Aufgebot von Spezialisten aus den kantonalen Territorialverbundsstäben und dem Stab der Territorialregion kann die Führungsfähigkeit verstärkt und über längere Zeit verfügbar gemacht werden. In Absprache mit dem Führungsstab der Armee muss die Territorialregion in der Lage sein, die Hilfsbegehren der betroffenen Kantone zu bearbeiten und Anträge auf geeignete Truppenkontingente zu formulieren. Werden Truppen im Schadenraum eingesetzt, ist die Territorialregion für deren Führung zuständig – immer natürlich in Koordination mit den zivilen Verantwortlichen. Die Übung «RHEINTAL 06» wird Erkenntnisse betreffs Optimierung der Abläufe bringen und die Ausbildung der Beteiligten verbessern.

Was kann die Armee beitragen? Die Armee verfügt als einzige Organisation des Bundes über operative Mittel zur Bewältigung einer Erdbebenkatastrophe. Sie könnte im Erdbebenfall etwa die folgenden Leistungen zugunsten der zivilen Behörden erbringen:

1. Unterstützung beim Erstellen der Lageübersicht. Dies durch Einsatz von Mitteln der Luftwaffe. Die zivile Einsatzleitung kann sich durch Überflüge mit Helikopter ganz direkt ein Bild machen. Drohnen könnten über längere Zeit aktuelle Bilder aus dem Schadenraum liefern.
2. Einsatz der Katastrophenhilfe Bereitschaftskompanie innert Stunden. Diese Kompanie, die schwergewichtig aus Angehörigen der Rettungstruppen besteht, ist über das ganze Jahr hinweg in der Lage, binnen sechs Stunden mit ersten Elementen und mit dem Gros nach zwölf Stunden im Schadenraum Hilfe zu leisten. Sie verfügt über Ortungs- und Rettungsgerät, um Versüttete aus komplexen Trümmerlagen zu bergen, kann Erste Hilfe leisten, Brände löschen, mit Spezialmaterial die Einsatzführung vor Ort sowie zivile Rettungskräfte verstärken, Verkehrsträger öffnen, Notreparaturen an Infrastruktur vornehmen und Transporte ausführen.
3. Ebenfalls nach kurzer Zeit wären Mittel der Infanterie-Durchdienerkompanie verfügbar, die beispielsweise Absperrmass-

nahmen vornehmen können, Bewachung von gefährdeten oder gefährdenden Gebieten/Objekten sowie Verkehrsleitmassnahmen übernehmen, was die zivilen Einsatzkräfte entlastet.

4. Nach längerer Vorbereitung (Tagen/Wochen) können Mittel der Armee die Übermittlungslage verbessern, um zerstörte oder überlastete zivile Verbindungsnetze zu überlagern. Ausgehend vom permanent verfügbaren Übermittlungsnetz des Bundes können die Verbindungen von zivilen und militärischen Stäben und Einsatzkräften mittels Richtstrahl- und Führungsunterstützungsverbänden im Schadenraum sichergestellt werden.
5. Binnen Tagen und Wochen sind Mittel weiterer militärischer Verbände verfügbar. Sanitäts-, Katastrophenhilfe-, Genie- und Infanterieverbände können aufgeboten werden. Sie wären allerdings erst zur Unterstützung von Aufräumarbeiten und für den Wiederaufbau wirksam, es sei denn, sie befänden sich zufälligerweise im Dienst.

Aufgrund der Tatsache, dass die Überlebenschancen von Verschütteten je nach den herrschenden Temperaturen in den ersten drei bis sechs Stunden am höchsten sind und nach ein bis zwei Tagen massiv sinken, kommt der Lebensrettung in der ersten Zeit nach einem Erdbeben die höchste Priorität zu. Aber auch die Überlebenden brauchen – wiederum je nach Witterung – möglichst rasch ein Dach über dem Kopf, medizinische Hilfe und Verpflegung. Um Panik zu verhindern und die Bewältigung der Lage zu beschleunigen, ist die Verbreitung von zutreffender Information an die Bevölkerung in- und ausserhalb des Schadenraumes sehr wichtig.

Die Nützlichkeit der Schweizer Armee der Gegenwart in einer Erdbebenkatastrophe ist durch ihre aus Kostengründen gesenkte Bereitschaft eingeschränkt. Zwar sind mit den Durchdienerverbänden heute grosse Kompanien verfügbar, die über eine sehr hohe Bereitschaft, eine breite Material- und Gerätepalette und gut ausgebildete Truppe verfügen. Die Kader, bestehend aus Berufs- und Zeitmilitärs, bringen

Einsatzverfahren mit. Auch die Luftwaffe kann Mittel sofort verfügbar machen. Generell gilt, dass überall dort, wo Berufs- und Zeitmilitärs sowie Durchdiener im Einsatz sind, die Bereitschaft hoch, dort, wo primär Milizverbände betroffen sind, die Bereitschaft tief ist. Mit Einführung der Armee XXI wurden die Alarmformationen abgeschafft und die Bereitschaftsverbände zwar professionalisiert, aber zahlenmässig verkleinert.

Wurde die Bereitschaft für die Katastrophenhilfe noch vor drei Jahren mit den normalen WK-Verbänden und den Rekrutenschulen bzw. den Alarmformationen des Katastrophenhilferegiments sichergestellt, ist das heute nicht mehr möglich. Die Rettungstruppen, Genie- und Infanteriebataillone konnten damals aufgrund ihrer grösseren Zahl über das ganze Jahr verteilt so aufgeboden werden, dass sich ihre Einsätze überlappten. So stand stets ein Bataillon jeder Spezialität (Inf bzw. Genie/Rettung) zur Verfügung, das im Notfall binnen weniger Stunden überall in der Schweiz sowie im benachbarten Ausland zur Hilfeleistung eingesetzt werden konnte. Die damaligen Katastrophenhilfebataillone konnten so rasch aufgeboden werden, dass sie die Ablösung der Bereitschaftsverbände nahtlos sicherstellen konnten.

Unbestrittenermassen wurde mit der Bündelung der Mittel eine Stärkung des Bevölkerungsschutzes erreicht. Der Bevölkerungsschutz ist Sache der Kantone. Der Bund verfügt einzig in der Armee über konkrete Mittel für die massive Hilfe im Katastrophenfall. Die Erfahrungen aus der Überschwemmungskatastrophe des Jahres 2005 haben gezeigt, dass einerseits die Armee ganz entscheidende Hilfe zu leisten in der Lage ist, aber nur dann, wenn sich die richtigen Bataillone zur nämlichen Zeit im Dienst befinden. Muss die Truppe aufgeboden werden, dann dauert das Wochen, bis die Aufgebote verschickt sind und das Material bereitgestellt werden kann.

Gerade die massiven Bedürfnisse, die sich aus einer Erdbebenkatastrophe ergeben, zeigen bei der Armee Handlungsbedarf auf. Dieser wurde allerdings erkannt. So sollen mit dem gegenwärtig diskutierten Entwicklungsschritt 08/11 die Mittel der Armee so umgruppiert werden, dass im Fall wahrscheinlicher Risiken Schwergewichte gebildet werden können. Der Ausbau der Rettungstruppen und die Verlage-

rung von mechanisierten Mitteln auf flexibler einsetzbare Infanteriebataillone ist ein vorgesehener Schritt. Um die Handlungsfreiheit der Territorialregionen zu vergrössern und um die Führung direkter zu gestalten, werden schon im laufenden Jahr die Katastrophenhilfebataillone den Territorialregionen unterstellt.

Abschliessend sei folgende Zusammenfassung gemacht:

- Erdbeben stellen auch in der Schweiz ein reales Risiko dar, das die Bevölkerung binnen Minuten mit voller Härte trifft und massive Auswirkungen auf die Infrastruktur zeigt, die erst nach Monaten und Jahren behoben werden können. Rettung von Menschen ist nur in den ersten Stunden nach Eintritt des Ereignisses Erfolg versprechend.
- Die Eintretenswahrscheinlichkeit von Erdbeben ist relativ gering. Ein schweres Erdbeben wie beispielsweise in Basel 1356 kommt alle 700 bis 1000 Jahre vor, ein mittelschweres Schadenbeben wie etwa im Wallis 1946 alle 100 Jahre. Die Auswirkungen sind in beiden Fällen massiv und übersteigen das Mass, das von den betroffenen Organen des Bevölkerungsschutzes allein bewältigt werden kann.
- Die Verfügbarkeit der Mittel der Armee ist so, dass rasche Hilfe binnen kurzer Zeit an gleichzeitig mehreren Schadenplätzen möglich ist, wenn die zivilen Behörden und die Territorialregionen den zielgerichteten Einsatz trotz herrschendem Chaos sicherstellen können. Massiver Mitteleinsatz, wie er im Fall einer schweren Erdbebenkatastrophe sicherlich nötig wäre, ist von der Armee gegenwärtig allerdings erst nach Tagen und Wochen zu erwarten.
- Kritischer Erfolgsfaktor in der Erdbebenhilfe ist die Leistung im Bereich Ortung und Rettung sowie der provisorischen Instandstellung von Infrastruktur (Strassen, Telematik) aus dem Stand.
- Fordert man vom Bund mehr Hilfe nach kurzer Zeit, ist das nur durch Umlagerung von Ressourcen möglich. Hohe Bereitschaft im personellen wie im materiellen Bereich ist zum Nulltarif nicht zu haben.

Auch wenn die Armee heute nicht mehr in der Lage ist, so selbstverständlich wie in früheren Jahren eine grosse Zahl von Soldaten in den Einsatz zu bringen, ist sie nach wie vor ein unverzichtbares Mittel des Bundes, um die Kantone im Fall von Katastrophen grösseren Ausmasses zu unterstützen. Die Bestände und die Zahl der verfügbaren Mittel ermöglichen erste wichtige Einsätze nach Stunden. Später, zwar erst nach Tagen und Wochen, dafür aber während Wochen und Monaten, ist massive Hilfeleistung an die betroffenen Gemeinschaften realistisch. So gesehen wird dem Grundsatz der Subsidiarität voll nachgelebt. Auch bei Erdbebenkatastrophen muss sich vorab die Gemeinde, die Region und der Kanton in den ersten Stunden selbst helfen, erst später setzt die Hilfe von auswärts, von Kantonen, Bund und auch dem Ausland ein. Nachhaltige, längerfristige Überwindung von Erdbebenfolgen übersteigen die Möglichkeiten der betroffenen Bevölkerung. Der Bund muss alle seine Mittel einsetzen und damit auch die Armee.

Innere Sicherheit auf dem Prüfstand

Oberst Dr. iur. Markus Reinhardt, Kommandant der Kantonspolizei Graubünden

Die Bundesverfassung weist den Kantonen in Art. 3 im Rahmen ihrer Souveränität, soweit diese nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, konsequenterweise auch die primäre Verantwortung für die innere Sicherheit zu. Damit sind der föderalistische Aufbau und die daraus resultierenden kantonalen hoheitlichen Kompetenzen konstitutionell. Bund und Kantone sorgen indessen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 BV). Die Armee unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwer wiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen (Art. 58 BV). Gestützt auf die «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit» (USIS) ist diese Kooperation definiert und sind der Armee ihre Aufträge im Rahmen der inneren Sicherheit zugewiesen worden. Damit soll die erkannte polizeiliche Lücke geschlossen werden und ist eine enge Partnerschaft der Polizei mit der Armee unabdingbar. Die Kantonspolizei Graubünden hat dies am Beispiel des World Economic Forums (WEF) in Davos in enger Zusammenarbeit und mit der Unterstützung der Armee im Interesse des Ganzen nicht nur praktiziert, sondern auch weiterentwickelt. Sie hat sich dabei am Grundsatz orientiert, dass jeder Sicherheitspartner das tun soll, wozu er beauftragt ist, wofür er ausgebildet wurde und was in seiner Kernkompetenz liegt.

Dafür waren folgende *Prämissen* zu berücksichtigen:

1. Das Schweizer Volk hat eine eigentliche Bundessicherheitspolizei abgelehnt. Folge der damaligen Ablehnung war die eigen-

ständige Weiterentwicklung der heutigen vier Polizeikonkordate und ihre engere Zusammenarbeit (Ostschweiz, Zentralschweiz, Nordwestschweiz, Westschweiz). Diese Konkordate sorgen für engere Koordination unter den Kantonen, Schaffung von Kompetenzzentren, damit nicht jede Kantonspolizei alles tun muss, was notwendig ist, betreiben auch im Hinblick auf die künftigen Konkordatspolizeischulen eine einheitliche Ausbildung und erschliessen damit Synergien vor dem Hintergrund der schwindenden finanziellen und personellen Ressourcen sowie der grenzüberschreitenden Aufgaben.

2. Mit dem Projekt «Polizei XXI» sollen in der Zentralschweiz zusätzliche Möglichkeiten ausgelotet werden, um kantonsgrenzenüberschreitend die Zusammenarbeit unter den Polizeikorps zu fördern, Synergien zu erschliessen und Kompetenzzentren zu bilden. Dieses Projekt wird wegleitend für die weitere Entwicklung der schweizerischen Polizei im Rahmen des verfassungsmässigen Föderalismus sein.
3. Diese Prämissen und Reaktionen auf die aktuelle Bedrohungslage finden vor der Finanzknappheit sowohl des Bundes, der Kantone und auch der Kommunen statt. Auch wenn die Schweiz im Vergleich zum Ausland über sehr wenige Polizeikräfte verfügt, zahlen wir doch dafür einen sehr hohen Preis und damit auch den Preis für einen politisch gewollten Föderalismus, der die Strukturen überschaubar hält und die Polizei damit nahe am Bürger tätig werden lässt.
4. Nicht von ungefähr wohl figuriert deshalb die Polizei in der jährlich von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Militärakademie an der ETH Zürich durchgeführten Umfrage jeweils an erster Stelle des Vertrauensindex der Bevölkerung, und das seit vielen Jahren. Gerichte, Bundesrat, Armee, Wirtschaft, Parlament und Medien stehen in dieser Reihenfolge deutlich dahinter. Die Polizei muss sich aber bewusst sein, dass sie dieses Vertrauen täglich neu erwerben muss. Dies kann sie nicht nur mit ihren föderalistischen Strukturen, sondern durch all ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ent-

sprechender Sozialkompetenz und persönlicher Verantwortung vor Ort und im täglichen Kontakt mit dem Bürger. Es ist deshalb eine Binsenwahrheit, dass gerade die Polizistin und der Polizist oft in der ganzen Sozialkette letzte und verlässliche Ansprechpartner auch Randständige sind, mit ihnen auf du und du verkehren und trotz unterschiedlicher Aufgaben und Zielsetzungen akzeptiert werden.

Problemfelder

Waren früher die verfassungsmässigen Zuständigkeiten noch unbestritten, so treten heute immer mehr Sicherheitspartner im Rahmen der inneren Sicherheit gegenüber den an sich zuständigen Kantonspolizeien auf, die der Koordination bedürfen. Dazu gehören Gemeinden, die vermehrte Kompetenzen reklamieren, die Bundeskriminalpolizei, die Armee (einschliesslich der Militärischen Sicherheit), das Grenzwachtkorps, die Bahnpolizei und private Sicherheitsorganisationen. Daraus ergibt sich erheblicher Regelungsbedarf, um nicht ausländische Konkurrenzverhältnisse unter den Sicherheitskräften zu schaffen, die nur Doppelspurigkeiten bringen und die polizeiliche Aufgabe erschweren.

Gemeinsam muss das Ziel bleiben: die Kriminalität effektiv zu bekämpfen, der Verkehrsverwilderung Herr zu werden und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben zu erfüllen. Dieses Ziel muss sich daran orientieren, dass die Kriminalität in ihrer Gesamtheit zwar relativ stabil bleibt, die Schwelle zur Gewaltbereitschaft aber laufend sinkt und die Kriminalität vor Kantons- und Landesgrenzen nicht Halt macht. Damit öffnet sich auch eine fatale Schere zwischen dem subjektiv empfundenen Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung. Sie lässt sich an folgenden Beispielen praxisnah dokumentieren: Der brutale Handtaschenentressdiebstahl verunsichert; sich nicht im Weichbild der Öffentlichkeit abspielende Wirtschafts- und IT-Kriminalität indessen werden gerne verdrängt. Damit spreche ich die so genannte «sichtbare» und «un-

sichtbare» Kriminalität an. Ein Rechtsstaat muss aber dafür Sorge tragen, dass alle Kriminalitätsformen erfolgreich bekämpft werden und präventiv bereits im Keime zu ersticken sind.

Mit den USIS-Entscheiden vom 6. November 2002 soll deshalb weniger von einer Totgeburt, als von einem Neubeginn gesprochen werden. Die Grundlagen liegen nämlich auf dem Tisch; die Lücken sind erkannt. Sie zeigen die Bedürfnisse für die innere Sicherheit deutlich auf. Damit stellt sich auch die berechnete Frage, ob für die Füllung der Lücke bei der Polizei im Rahmen der inneren Sicherheit durch die Armee und ihrem damit vorgesehenen ständigen Einsatz die verfassungsmässigen Rechtsgrundlagen genügen. Jedenfalls kann die eklatante Lücke beispielsweise bei der zunehmenden Herausforderung im friedlichen und unfriedlichen Ordnungsdienst auf Grund der historischen, politischen und rechtlichen Belastung kaum durch die Armee geschlossen werden. Sie müsste diese Aufgabe überdies auch in der Rechtsform des Aktivdienstes erfüllen. Der Armee fehlt dazu auch die entsprechende Einsatzerfahrung. Jeder Sicherheitspartner soll deshalb nur das tun, wofür er ausgebildet und erfahren ist. Objektschutz zählt dabei zu den Kernkompetenzen der Armee, wo sie die zivile Polizei wirksam so entlasten kann, dass sie ihre ureigene Aufgabe mit den noch verfügbaren personellen Ressourcen erfüllen kann.

Die Öffnung der Grenzen wird die innere Sicherheit ein weiteres Mal vor neue Herausforderungen stellen. Stellung und Unterstellung aller Sicherheitspartner müssen deshalb hinterfragt werden. Verträge unter ihnen können nur Behelf sein. Wünschbar ist die Umsetzung des Grundsatzes «ein Raum/ein Chef/ein Auftrag». Die künftigen Instrumentarien im Hinblick auf die Umsetzung von Schengen und Dublin auf Stufe Bund und Kantone müssen deshalb immer in diesem Sinne hinterfragt werden. Dazu gehört auch die internationale Zusammenarbeit. Die von der ETH-Forschungsstelle für Sicherheitspolitik durchgeführte Studie zeigt auf, dass die internationale Polizeikooperation mit 86 Prozent eine ausserordentlich hohe Bedeutung bei der Bevölkerung hat; 62 Prozent der Befragten wären sogar bereit, dafür Abstriche an der nationalen Souveränität in Kauf zu nehmen.

Dass die schweizerischen Nachrichtendienste in ihrer Vielzahl der zusätzlichen Koordination und Führung bedürfen, ist allgegenwärtig. Wir leisten uns in diesem Bereiche zu viele Doppelspurigkeiten und Gegensätzlichkeiten.

Auch wenn gelegentlich Datenschützer dagegenhalten, muss das Pendel nach der Fichen-Affäre, wo wir das Kinde mit dem Bade ausgeschüttet haben, wiederum Richtung präventiven und rechtlich abgestützten Staatsschutz ausschlagen. Die eingeleitete Revision des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) ist auf dem richtigen Wege. Immerhin hat auch das Bundesgericht in einem Grundsatzentscheid das World Economic Forum (WEF) in Davos betreffend (Ausscheidung von Sicherheitszonen und Wegweisungen) die Bedürfnisse der Polizei anerkannt und akzeptiert.

Das WEF zeigt auch die Bedürfnisse im Hinblick auf die Effizienz interkantonaler Zusammenarbeit auf. Die Kantonspolizei Graubünden arbeitet beispielsweise in der Vorbereitung und Durchführung des WEF jährlich mit über 300 Partnern auf Stufe Bund, Kanton, Gemeinden und Privaten zusammen. Der Koordinationsbedarf ist erheblich. Einfache Zusammenarbeitsformen sind deshalb ein Gebot der Stunde, damit die Schweiz auch künftig in die Lage versetzt wird, Grossveranstaltungen, die Bund und mehrere Kantone betreffen, in ihrem Interesse durchzuführen.

Innere und äussere Sicherheit sind heute untrennbar über die Landesgrenzen hinaus miteinander verbunden. Polizei und Armee haben indessen unterschiedliche Hauptaufträge.

Auch die polizeiliche Ausbildung muss auf neue Grundlagen gestellt werden. Erste und wichtige Zeichen sind dafür mit dem bildungspolitischen Gesamtkonzept gesetzt worden. Es setzt auf dezentrale Konkordatspolizeischulen, die im Entstehen begriffen sind. Die Fortbildung für alle Kaderstufen und Spezialisten soll primär durch das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) übergreifend umgesetzt werden. Professionalisierung tut auch hier Not, ohne dass auf die Praxisnähe verzichtet wird. Damit rede ich einem Lehrkörper das Wort, der aus der Praxis stammt, diese vermitteln kann und wieder

in die Praxis zurückkehrt. Im Interesse des Ganzen sind dafür die Kantone gefordert.

Thesen

1. Der Datenschutz darf nicht zum Täterschutz verkommen. Gerade die Polizei ist es im Gegensatz gelegentlich zu anderen und insbesondere Privaten gewohnt, wie sorgfältig mit Daten umgegangen werden muss. Sie orientiert sich dabei an der Unschuldsvermutung und dem Recht jedes Bürgers, dass er Anspruch darauf hat, auch wenn er sich etwas zu Schulden kommen lassen hat.
2. Der bewährte Grundsatz «ein Raum/ein Chef/ein Auftrag» darf nicht toter Buchstabe bleiben und muss auch in Berücksichtigung neuer und zusätzlicher Sicherheitspartner sinnvoll umgesetzt werden.
3. Die subsidiäre Unterstützung durch die Armee ist zu begrüßen; dabei ist zu beachten, dass die Armee vieles, aber nicht alles kann. Dazu gehört auch der unfriedliche Ordnungsdienst, im Lichte seiner Rechtsform, der politischen, historischen und rechtlichen Belastung.
4. Die entsprechenden Verfassungsgrundlagen für das Konstrukt der Zusammenarbeit im Rahmen der inneren Sicherheit sind deshalb zu überprüfen.

Der Föderalismus – seine Stärken und Schwächen

Bürgernähe, Überschaubarkeit, eingespielte Strukturen, dezentrale Umsetzung, kurze Dienstwege, Orts- und Personenkenntnisse, modulartige Aufwuchsfähigkeit und Kostentransparenz sind die Stärken des Föderalismus.

Seine administrative Schwerfälligkeit zeigt sich insbesondere bei interkantonalen Polizeieinsätzen (IKAPOL). Darin widerspiegeln sich

auch die uneinheitliche Entschädigungsregelung für die einzelnen Kantone und die fehlenden präzisen Bestimmungen dazu. Überall dort, wo gemeinsame Strukturen die Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus fördern und Sicherheit vermitteln, sind sie auf Bundesebene zu schaffen. Dazu gehören eine einheitliche Übermittlungsplattform (POLYCOM), gemeinsame polizeiliche Informatiksysteme (PPS) und der präventive Staatsschutz (Revision BWIS).

Gemeinsam mit dem Bund (wie es Art. 57 der Bundesverfassung vorsieht) können die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung durch Koordination ihrer Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit nur dann und künftig erfüllen, wenn auch die Frage geprüft wird, ob Armee-Einsätze nur subsidiär oder eben auch komplementär mit entsprechender Verfassungsgrundlage für besondere und ausserordentliche Lagen vorgesehen werden.

Neue Instrumentarien und ihre Fülle mit entsprechenden Risiken

Am Beispiel interkantonaler Polizeieinsätze für das jährlich in Davos stattfindende World Economic Forum (WEF) haben die Kantone auch in Berücksichtigung der Erfahrungen des G8-Gipfels in Genf im Jahre 2003 ihre Hausaufgaben gemacht, die entsprechenden Lehren gezogen und Instrumentarien geschaffen, die solche Einsätze auch künftig ermöglichen, erleichtern und koordinieren. Dazu gehören der Interkantonale Koordinationsstab (IKKS), der Auswirkungen eines Ereignisses in einem oder mehreren Kantonen auf andere beurteilt und Massnahmen vorschlägt, die Gruppe Operationen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und die Gruppe Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (GIP KKJPD). Diese Gremien beurteilen die Lage, leiten ihre Entschlüsse ab und empfehlen Bund und Kantonen die daraus resultierenden Massnahmen. Sie fördern damit die interkantonale Zusammenarbeit. Keines dieser Organe ist indessen aktu-

ell mit entsprechenden Entscheidkompetenzen ausgestattet. Diese wären aber notwendig, um unnötige Diskussionen und rasche Entscheide zu ermöglichen, auch wenn die verfassungsmässigen Grundlagen dafür fehlen. Sowohl die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wie auch die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) haben für die Koordination unter den Kantonen eine Unzahl von Arbeitsgruppen und Gremien geschaffen. Immer wieder stossen diese aber an die kantonalen Zuständigkeiten und insbesondere Budgethoheiten.

Die vergangenen Jahre haben deutlich gezeigt, dass Grossveranstaltungen immer auch einen hohen sicherheitspolizeilichen Aufwand mit entsprechendem Personalbedarf bedingen. Beispielhaft sei dabei auf das jährlich in Davos stattfindende World Economic Forum (WEF) verwiesen, den Zionisten-Kongress in Basel (ZIKOBA 1997), die WTO-Ministerkonferenz in Genf (1998), die Föderalismuskonferenz in St. Gallen (2002), die Alpinen Skiweltmeisterschaften in St. Moritz (2003), den G8-Gipfel in Evian/Genf (2003), den Informatikgipfel Genf (WSIS; 2003) und die Europäischen Fussballweltmeisterschaften (EURO 08) in der Schweiz.

Auch der Bund will seine Instrumentarien für die Bewältigung besonderer und ausserordentlicher Lagen in Partnerschaft mit den Kantonen institutionalisieren. Dafür ist die Einbindung der Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit unabdingbar. Die Fülle dieser Gremien auf Stufe Bund und Kantone lässt allerdings die Frage stellen, ob diesbezüglich nicht überorganisiert und die Koordination erschwert wird.

Mögliche Lösungsansätze

1. Das Projekt «Polizei XXI» ist im Hinblick auf die daraus zu erwartenden Erwartungen umzusetzen.
2. Das bildungspolitische Gesamtkonzept der Schweizer Polizei ist zu realisieren.
3. Immer ist die Einsatzerfahrung der Sicherheitspartner zu berücksichtigen.

4. Die Doktrin ist abzugleichen, und dafür müssen auch die notwendigen Vorschriften und Behelfe geschaffen werden. Das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) hat dafür den Behelf «Führung im Polizeieinsatz (FIP)» herausgegeben, der sich an die militärischen Kopfglemente der Armee XXI anlehnt und damit Kongruenz auch in der Zusammenarbeit im Rahmen subsidiärer Sicherungseinsätze erleichtert.
5. Das gesamtschweizerische Sicherheitsfunknetz POLYCOM ist durch Bund und Kantone umzusetzen und entsprechend zu finanzieren, damit alle Sicherheitspartner und Blaulichtorganisationen über eine einheitliche Kommunikationsplattform verfügen.
6. Für private Sicherheitsorganisationen sind die entsprechenden Rechtsgrundlagen in den Kantonen zu schaffen. Nur dadurch können ihre Rechte und Pflichten definiert und Auswüchse verhindert werden.
7. Die Entschädigungen für interkantonale Polizeieinsätze sind zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.
8. Die Ressourcen der Armee sind zu Gunsten der inneren Sicherheit im Rahmen der aktuellen Bedrohungslage zu verlagern und auch zu Gunsten der zivilen Behörden einzusetzen.
9. Die Polizeibestände in den einzelnen Kantonen sind so anzupassen, dass sie einerseits für die Grundversorgung ausreichen und andererseits auch Spitzenbedürfnisse abdecken können, ohne dass gleich subsidiäre Einsätze der Armee notwendig werden.
10. Die Führungsgremien auf Stufe Bund sind so auszugestalten, dass die Kantone darin entsprechend vertreten sind.

Schlussfolgerungen

Die Überschaubarkeit und die eingespielten Strukturen des schweizerischen Sicherheitssystems mit ihrer dezentralen Umsetzung und den entsprechenden Orts- und Personenkenntnissen werden auch

weiterhin die Fähigkeit für modularartige Aufwuchsfähigkeit in besonderen und ausserordentlichen Lagen bestimmen und eine wirksame Kostenkontrolle ermöglichen. Polizeiliche Zusammenschlüsse in der Form von Konkordaten erleichtern die gemeinsame Aufgabenbewältigung mit entsprechenden Kompetenzzentren. Die administrative Schwerfälligkeit bei interkantonalen Polizeieinsätzen muss indessen überwunden werden.

Unter diesen Voraussetzungen kann jedes schweizerische Polizeikorps die Einsatzdoktrin Dialog, Deeskalation und Durchgreifen (3-D-Strategie) in ihrem Verantwortungsbereich und über die Kantons Grenzen hinaus umsetzen und damit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen.

Damit einhergehen muss ein überzeugendes Konzept der inneren Sicherheit, das auch beim Bürger Vertrauen schafft. Es muss dem erweiterten und komplexeren Bedrohungsspektrum Rechnung tragen. Sein Erfolg liegt im Zusammenwirken der verschiedenen Sicherheitspartner. Jeder soll in diesem Rahmen das tun, wozu er befähigt ist. Diese Fähigkeit muss laufend auf allen Stufen durch realitätsbezogene Übungen überprüft werden. Das nur angeblich billige Konzept, die Armee als Lückenbüsser einzusetzen, muss hinterfragt werden. Die Armee ist im Bereich der inneren Sicherheit Ultima Ratio und nicht das Mittel der ersten Stunde und des täglichen Gebrauchs.

Polizeiliche Kooperation über die Landesgrenze

*Oberst Dr. Léon Borer, Kommandant der Kantonspolizei Aargau,
Präsident der Kommission für Internationale Angelegenheiten der KKPKS
(Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz)*

Wenn Menschen Engel wären ... (James Madison)

Mit der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika anno 1776 beginnt die Ära moderner Staaten. Diese haben sich die Ideale der Demokratie, der Menschenrechte, der Allgemeinen Wohlfahrt, von Freiheit und Gerechtigkeit auf ihre Fahne geschrieben. Der Siegeszug der jungen Demokratien führte auch zur Erkenntnis, dass es nicht genügt, den Staat schwach zu halten, sondern ihn auch unbedingt mit adäquaten, legalen Machtmitteln zum Schutz der Gemeinschaft vor Gefahren und Risiken auszustatten.

Rechtsstaat ohne Zwang funktioniert nicht. Es braucht die Polizei für die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Diese Institution mit dem demokratisch legitimierten Gewaltmonopol im Inneren setzt Grenzen gegen Gewalt, überbordenden Freiheitsdrang, Diebstahl und Erpressung. Die Polizei verleiht den anderen staatlichen Institutionen die erforderliche Autorität bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Die Polizei ist das klassische Gewaltmittel aller Staaten, um Freiheit und Sicherheit zu schützen und das harmonische Zusammenleben sowie den Fortbestand der Rechtsordnung bestmöglichst zu sichern.

Gerade weil Menschen keine Engel sind, gibt es Staaten und Regierungen. Es braucht ein allgemein verbindliches Ordnungsinstrumentarium, welches die Macht des Stärkeren einschränkt, kurz, die nackte Macht zivilisiert.

Die Polizeiorganisationen Europas haben sich zuerst in den Grossstadtgebieten zu professionellen Korps mit Uniform- und Kriminalpolizei entwickelt. Bereits im Jahr 1800 wurde die «Préfecture de Police» von Paris ins Leben gerufen. Die erste moderne Polizei war aber die Metropolitan Police in London, gegründet 1829 von Sir Robert Peele. Auf dem Lande waren

damals Gendarmen napoleonischer Prägung die verlässlichen Ordnungshüter, ausgestattet mit zivilen Kompetenzen und auch zivilen Behörden unterstellt. Die Carabinieri in Italien (Gründung 1814), die Gendarmerie in Frankreich (Gründung 1800), die Guardia Civil in Spanien (Gründung 1844) und die königliche Marechaussee in Holland (Gründung 1814) sind aus einer Militärtradition des 18. und 19. Jahrhunderts hervorgegangen.

Verbrecher kennen keine Grenzen

Verbrecher haben in der Geschichte weder Grenzen noch Ethik respektiert. Dieser Umstand führte zwingend zu einer polizeilichen Kooperation über die Landesgrenzen hinaus, allerdings in kleinen kontrollierten Einzelschritten, um die in jungen Nationalstaaten noch etwas labile staatliche Souveränität nicht substanziell anzuritzen.

Die Polizeihochheit wird heute noch als substanzielle Domäne von allen Staaten «hoch und heilig» gehalten. Die nationale Strafverfolgung endet auch im Jahre 2006 grundsätzlich ohne besondere Verträge an der Landesgrenze. Der Haftbefehl gilt ausserhalb nur mit ausdrücklicher Zustimmung des anderen Staates.

Wenn man auf die letzten 100 Jahre zurückblickt, dann hat sich im Bereich der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit eine gewaltige Öffnung und seit Ende des 20. Jahrhunderts eine früher nie als möglich geglaubte Dynamik entwickelt. Dies war die einzige valable Antwort auf neue Kriminalitätsformen und die ungebremsste Mobilität zu Land, zu Luft und zu Wasser, um Täter mit internationaler Ausprägung zu ermitteln und der verdienten Bestrafung zuzuführen. Dieses Verhalten entspricht dem tiefen Bedürfnis, Gerechtigkeit zu verwirklichen.

Seit 1923 Institutionalisierung der Vernetzung – dank INTERPOL

Postwesen, Eisenbahn und Telefon erweiterten Ende des 19. Jahrhunderts den Aktionsradius von Kriminellen, Anarchisten und Terroristen.

Neue Methoden der Kriminaltechnik wie etwa die Tatortfotografie, Verbrecherkarteien und die Ablösung der unsicheren Körpermessmethode (Anthropometrie) von Bertillon durch den Fingerabdruck eröffneten der Polizei total neue Chancen und Ermittlungsdimensionen. So entstanden Anfang des 20. Jahrhunderts in den Hauptstädten – auch in Bern – so genannte Zentralpolizeibüros. Diese waren zuständig für die Sammlung von Verbrecherdaten wie Fingerabdrücke und Fotos sowie für Kontakte mit ausländischen Polizeibehörden bei Amts- und Rechtshilfeersuchen. In Grossstädten wie Paris, London, Berlin und Wien entwickelten sich spezialisierte Kriminalpolizeien mit wissenschaftlichen Labors zur Untersuchung biologischer Spuren. Die Mordkommissionen lösten damals weltweit Impulse aus. In dieser Zeit erlebte die Kriminologie und Kriminalistik in England und im deutschen Sprachraum ihre erste grosse Blütezeit.

1914, kurz vor dem Ersten Weltkrieg, fand in Wien der erste kriminalpolizeiliche Kongress statt, eine erste internationale Plattform für Polizei-Experten. Dies entsprach der Notwendigkeit, über die Landesgrenzen hinaus die Zusammenarbeit in allen Bereichen zu intensivieren und die Amtshilfe zu vereinfachen, und zwar ungeachtet der politischen Rivalitäten. 1923 folgte ein zweiter Kongress, ebenfalls in Wien, der als Geburtsstunde von INTERPOL angesehen wird.

INTERPOL seit 1923 als starkes Vehikel für die Verbrechensbekämpfung

INTERPOL ist heute trotz «Schengen und Europol» das einzige weltweit funktionierende Vehikel für die Strafverfolgung. Das Generalsekretariat, seit 1946 in Paris, wurde 1981 nach Lyon verlegt. INTERPOL ist heute die grösste nicht gouvernementale Organisation mit insgesamt 182 Mitgliedsländern. Amtierender Präsident ist der Südafrikaner Jack Selebi und Generalsekretär der US-Amerikaner Ron Noble, beide schwarzer Hautfarbe. Bemerkenswertes Faktum. Derzeit stehen 146 Länder in permanentem Kontakt mit Lyon. Dies dank dem modernen abhörsicheren Kommunikationssystem I-24/7. INTERPOL

ist natürlich keine Geheimorganisation, auch keine Polizei im engen Sinne, sondern ein Zweckverband, in welchem u. a. abkommandierte qualifizierte Polizeibeamte arbeiten, jedoch ohne exekutive Befugnisse. INTERPOL soll die nationale Verbrechensbekämpfung ergänzen sowie den Tätervorsprung nach Überquerung der Landesgrenze durch eingespielte internationale Kanäle und enge Zusammenarbeit verkleinern und die Fahndungschancen substanziell erhöhen – falls man die technischen Mittel besitzt, um auch auf dem entlegensten Flugplatz oder Seehafen professionell zu arbeiten.

INTERPOL verfügt über tausende jederzeit abrufbarer Daten über Personen und Sachen, analysiert neue Phänomene und datiert in periodischen Regionalkonferenzen die Mitgliedstaaten über Entwicklungen auf, die ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen bedingen. INTERPOL ist heute auch wichtig bei der Entwicklung moderner Polizeisysteme in jungen Staaten, um global in der polizeilichen Zusammenarbeit gleiche Standards zu schaffen. INTERPOL hat sich grosse Verdienste erworben in der Weiterbildung der Polizeiorgane durch die Organisation weltweiter Fachkonferenzen. Des Weiteren werden in Erfahrungsaustausch-Runden von Spezialisten und im Setzen von gemeinsamen Standards neue Policies definiert. Letzteres fand bei der Bewältigung der Tsunami-Katastrophe in Asien mit dem standardisierten Identifizierungsprozess seine Anwendung.

Für die Schweiz ist INTERPOL eine sehr wichtige Organisation und bleibt es auch nach dem Schengen-Beitritt. In Europa gibt es nämlich noch einige Staaten ohne EU-Verträge. Wir sind aktiv dabei und profitieren vom weltweiten Erfahrungsschatz, vom Netzwerk und vor allem auch von den persönlichen Beziehungen zwischen Landesdelegierten, wenn der Zeitfaktor dringliches Handeln aufzeigt.

Sicherheit ist eine Aufgabe der Völkergemeinschaft

Heute besteht ein breiter Konsens, dass Verbrechensbekämpfung eine klassische internationale Aufgabe mit gegenseitigen Verantwortlichkeiten geworden ist.

Internet, Handys, Reisemobilität zu billigen Tarifen und Handelsbeziehungen ohne Grenzen haben die Welt zu einem so genannten «Global Village» gemacht.

«We Are Policing World Crime» kann nicht nur Scotland Yard behaupten, sondern jedes kantonale Polizeikorps. Wir befassen uns mit Trickdieben aus Chile, Menschenschleusern aus China, mit italienischen mafiösen Erpressern, Zuhältern aus Albanien, Drogenhändlern aus Afrika und Amerika, mit Einbrecherbanden aus dem Baltikum und Balkan usw. Dies nicht nur in Zürich, sondern auch in Brig, St. Moritz oder Lenzburg.

In den vergangenen 30 Jahren hat sich das Arbeitsfeld der Schweizer Polizei nach eigenen Erfahrungen nachhaltig verändert. Andere Kunden, Cyberkriminalität und Internet mögen als Andeutung genügen. Auch die innerschweizerische Zusammenarbeit hat andere Formen erlangt- und das Rad dreht sich weiter – unaufhaltsam! Über die Polizei-Konkordatsstrukturen werden eines Tages vermutlich schlagkräftige und grossräumig operierende regionale Ermittlungs- und Observationseinheiten sowie renommierte Polizeilabors entstehen.

Organisierte Kriminelle sind von ihrem Wesen her profitorientierte Unternehmer, innovativ und mit einem guten Sensorium für die Schwachstellen des Staates versehen, verfügen über genügend Ressourcen an Menschen und Geld. Sie verstehen es zudem geschickt, «Partnerschaften» zu bilden. Dieses Faktum verlangt von Seiten der Staaten eben eine gut vernetzte polizeiliche Kooperation. Unsere Welt mit maximaler Bewegungsfreiheit, mit fantastischen Verbindungsmitteln bedeutet sowohl Segen wie Fluch. Wenn 53% oder in der Schweiz ermittelten Täterschaft ausländischer Herkunft ist, stellt sich die Frage nach intensiver internationaler polizeilicher Zusammenarbeit schlicht nicht mehr.

Internationale polizeiliche Zusammenarbeit ist das Rückgrat der Verbrechensbekämpfung

Kriminelle Energie kennt keine Grenzen. Die Organisierte Kriminalität setzt bis zu 50% ihrer Erlöse ein, um die Grenzen und exponierte

Behörden für ihre kriminellen Machenschaften punktuell offen und lasch zu halten. Sie setzen ebenfalls moderne Technologien ein und zwingen so die Polizei zu einer Art «Rüstungswettlauf». Die Polizei muss deshalb einen grossen Aufwand betreiben, um auch auf diesem Sektor à jour zu bleiben oder noch besser um einen Vorsprung zu erzielen. Verbrechensbekämpfung zum Nulltarif hat es nie gegeben, und der Einsatz moderner Technik wird in Zukunft noch teurer werden. Dies verlangt nach mehr Spezialisten, um Technik einzusetzen und Taktik zu entwickeln, um im Vergleich zur Gegenseite zu bestehen. Sicherheit bleibt also immer eine menschliche Aufgabe. Der initiative, analytisch und vernetzt denkende Mensch, der die verfügbaren Mittel mobilisiert und geschickt einsetzt, bleibt die Schlüsselfigur für entscheidende Erfolge im Sicherheitsbusiness!

Klar ist: Es muss sich nach Meinung der grossen Mehrheit der Bevölkerung wirklich lohnen, anständig zu leben!

«Together!»

Es bestehen im Jahr 2006 keinerlei Anzeichen dafür, dass etwa die europäischen Staaten und die USA vor der grossen Kriminalität und natürlich auch nicht vor dem internationalen Terrorismus bereit sind zu kapitulieren, ganz im Gegenteil. Noch nie war der Wille zum Nachrichtenaustausch und für koordiniertes politisches und polizeiliches Vorgehen in Europa so ausgeprägt. Gemeinsame Bedrohungen schaffen gemeinsame Ziele. «Together we will not be intimidated, together we will not be weakened, together we will not be devided», lautet unisono die Grundhaltung der von Terrorismus bedrohten Länder.

- INTERPOL und Europol arbeiten konstruktiv zusammen, um Doppelspurigkeiten zu verhindern. Nachrichtendienste unterstützen die Polizei in der Fahndung, Analyse und Vorfeldbeobachtung.
- Die USA bauen laufend ihr FBI-Liaison-Netz auf und suchen aktiv die Kontakte mit den lokalen Polizeistellen – auch in der Schweiz.

- Jedes Land strafft seine polizeilichen Informationsstränge nach dem Motto «One way in – one way out». Eine Anlaufstelle ist gefordert, ein «focal point» ist entscheidend für die Triage und rasche Reaktion, wenn Eile geboten ist.
- Die EU hat mit den Verträgen von Schengen (1984), von Maastricht (1993), von Tampere (1999) und mit dem Den-Haag-Programm von 2004 eine schnelle und proaktive Sicherheitspolitik mit sichtbaren und insgesamt überzeugenden Resultaten entfaltet. Die EU-Staaten sind gewillt, Geld, Manpower, Infrastruktur und Standards optimal einzusetzen, um Fahndungsinformationen subito in ganz Europa verfügbar zu machen. Sie wollen gleichzeitig Gefahren und Risiken frühzeitig erkennen und mit Spezialisten Erfolg versprechende Präventionsprogramme entwerfen. Sie verzichten dabei aus höherem Interesse auf Bereiche ihrer Polizei- und Justizhoheit. Der europäische Haftbefehl wird Realität werden. Heute gibt es z. B. in der EU auch Handbücher für das Krisenmanagement bei Geiselnahmen, bei Atom- und Energiepannen, bei Vorfällen im Euro-Tunnel bis zu Checklisten und Absprechepapieren über die Zusammenarbeit von Spezialeinheiten in Grosslagen.
- INTERPOL hat im Frühjahr 2005 eine Bio-Terrorismus-Konferenz organisiert, der weltweit grösste je zu diesem brisanten Thema durchgeführte Anlass. Die Positionierung von INTERPOL in diesem Bereich ist die Folge einer Auswertung der Terroranschläge vom 9. September 2001. Das «Undenkbare denken» ist heute ständiger Auftrag der Analysten der Geheimdienste und der «Think Tanks» in den Polizeihauptquartieren. Die neue Crisis Management Support-Strategie aus der Zentrale in Lyon ist der erklärte Wille der Mitgliedstaaten.
- Überdies bietet INTERPOL allen Mitgliedländern Millionen von abrufbereiten Daten über verdächtige und gesuchte Personen, Fahrzeuge, Waffen, davon alleine 6 Millionen Infos gestohlener Dokumente wie Pässe und Fahrzeugpapiere. Dies erschwert nachhaltig die Reiselust von Kriminellen und vergrössert ihren Aufwand, um unerkannt zu bleiben.

Kluge Sicherheitspolitik der Schweiz: Polizeiverträge mit Nachbarstaaten

Der seit März 2002 gültige Staatsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland ist ein Musterbeispiel pragmatischer Sicherheitspolitik unseres Landes. Er wird heute innerhalb der Europäischen Union als Musterbeispiel der regionalen Zusammenarbeit angesehen.

Beide Länder anerkennen gemeinsame Sicherheitsinteressen und bekennen sich deshalb zur Notwendigkeit gegenseitiger Unterstützung.

Die Polizeibehörden beider Seiten arbeiten im Alltag und bei Gefahr im Verzug eng zusammen. Was früher auf Vertrauensprinzip erfolgte, ist heute gesetzlich geregelt und erfreulicherweise noch weiter gefasst, als je zuvor Optimisten zu hoffen wagten. Gemeinsame Patrouillen, kriminal- und verkehrspolizeiliche Aktionen und Ersuchen von Auskünften aus Polizeiregistern sind heute in der Zusammenarbeit über den Rhein und den Bodensee zur Routine geworden. Gemeinsame Task Forces und länderübergreifende Observationen sind möglich. Die Polizeikommandi der Grenzkantone verkehren mit den Polizeidirektionen von Lörrach, Waldshut, Konstanz, Friedrichshafen und Lindau wie mit Nachbarkantonen. Ebenso mit der österreichischen Polizei in Bregenz. Die Zeiten haben sich verändert.

Bei alljährlichen Evaluationstreffen in Berlin bzw. Aarau werden Erfahrungen ausgetauscht und offene Fragen in einem freundlichen Klima geklärt.

Seit Herbst 2005 werden die Sachfahndungsdaten gegenseitig ausgetauscht und damit die Fahndungssysteme INPOL (Deutschland) und RIPOL (Schweiz) nachhaltig qualitativ wertgesteigert.

Die gegenseitigen rege genutzten Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten sind auf einem numerisch sehr hohen Stand. Gerade die Schweizer Polizei kann von der Grösse, von den Mitteln und Erfahrungen der deutschen Polizei sehr viel profitieren, auch dank der gemeinsamen Sprache. Die Hospitationen tragen Früchte, weil entlang der Grenze der jeweilige polizeiliche Nachbar in die

Überlegungen miteinbezogen wird. Durch Kriminalbulletins und sogenannte Flash-News wissen beide Seiten, was Sache und aktuell ist.

Sogar der Einsatz von Ordnungsdienst-Hundertschaften der deutschen Bundespolizei (früher Bundesgrenzschutz) und der Landespolizei Baden-Württemberg oder Bayerns sind heute in der Schweiz aufgrund des Staatsvertrages ohne grosses Tamtam innert kurzer Frist möglich und verursachen erstaunlicherweise auch innenpolitisch keine Turbulenzen. Die deutschen Kollegen aus Bund und Ländern schätzen diese Einsätze sehr. Sie schaffen für beide Seiten besondere Erfahrungswerte. Das WEF und EURO 08 sind ohne personelle Unterstützung aus dem Norden kaum realisierbar.

Wir haben aus politischen Gründen keine Polizeireserven und holen uns diese seit dem G8-Gipfel in Evian bei Bedarf im Ausland – dank Staatsverträgen. Wir sparen Millionen! Wir nehmen in unserer gegenwärtigen schweizerischen Sicherheitsarchitektur Risiken und Lücken bewusst in Kauf. Wenn das immer gut geht!

Weniger weit gehende Polizeistaatsverträge wurden auch mit Italien, Frankreich und Österreich geschlossen. Der Betrieb von gemeinsamen polizeilichen Kooperationszentren unter Mitbeteiligung des Zolls in Genf und Chiasso bilden einen Teil der Umsetzung.

Schweiz wird Schengenland ab 2008

Die Schweiz hat sich in einem Volksentscheid mit einer Mehrheit von 54% des Stimmvolkes nach einem engagierten politischen Kräften entschlossen, Schengenland mit allen Rechten und Pflichten zu werden. Bei Europol in Den Haag werden wir bereits im Jahre 2006 als assoziiertes Mitglied aufgenommen.

Endlich schliesst sich ein organisiertes Fahndungsloch in Zentral-europa! Endlich gehören wir auch formell zur grossen europäischen Sicherheitsgemeinschaft.

Unsere Polizei wird von Schengen und Europol in ihrer Entwicklung profitieren, damit auch die Sicherheit unseres Landes. Unser Security-Horizont bekommt eine neue und zusätzliche Dimension. Wir

werden von anderen Organisationen lernen und unsere Prozesse mit dem Ausland besser abstimmen können. Als zuverlässiger Partner werden wir im Gegenzug ohne Zweifel gute Figur machen.

Wir verlassen also unsere vermeintlich sicheren und dichten Grenzen am Rhein, an der Rhone und in den Alpen und helfen aktiv mit, die europäische Sicherheit mitverantwortlich mitzugestalten und zu verstärken. Wir anerkennen durch unser überzeugtes JA an der Urne, dass Nationalstaaten grosse Aufgaben im 21. Jahrhundert auf unserem Kontinent nur vereint zu lösen vermögen.

Die in Europa zahlreich operierenden kriminellen Banden haben eine grosse Anpassungsfähigkeit. Sie wissen sich dem Umfeld und aktuellen Bedingungen anzupassen, um jederzeit ein Maximum an Profit aus ihrer illegalen Tätigkeit zu ziehen, aber auch um den Fängen der Justiz und Polizei zu entfliehen. Diese Herkules-Aufgabe überfordert ein Land im Alleingang. Die Bündelung der internationalen Kräfte gibt Raum und Möglichkeit für ein grosses, spannendes Fahn-
dungsnetz, in welchem grosse und kleine Fische eher ihr Ende finden. Auch die Bekämpfung der Korruption gelingt nur durch vereinte Kräfte und identische Standards.

Die polizeiliche Zusammenarbeit begünstigt zudem die kriminalistischen Fortschritte und vor allem auch deren rasche flächendeckende Umsetzung sowie die Standardisierung im europäischen und angelsächsischen Raum. Der Siegeszug der DNA, der Einsatz neuer Ortungsmöglichkeiten, Fortschritte in der Umsetzung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse für die Verbrechensbekämpfung, neue Optionen der Videotechnik sowie der rasche Austausch von Erfahrungen aus Interventionen von Spezialeinheiten sind heute in relativ kurzer Zeit quer durch Europa umgesetzt. Dies dank vertrauensvoller polizeilicher Zusammenarbeit und gegenseitiger bedarfsorientierter Unterstützung.

«Partnership is the only way to do our business»

Unter dieses Statement setzte der FBI-Direktor Mueller an der FBI Retraining Session 2005 in Schottland seinen Lagevortrag. Leider gibt

es immer noch ein zu starkes «Mein Garten»- und Wettbewerbsdenken zwischen den Polizeiorganisationen unseres Landes. Ohne Zweifel sind Partnerschaften zwischen der Kantonspolizei und den kommunalen Kräften ausbaufähig, dasselbe gilt für die regionale Ebene zwischen Kantonspolizeikorps, dem Grenzwachtkommando, der Militär- und der Bahnpolizei. Auch national ist die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund noch nicht auf dem effizientesten Niveau. Das nationale Funknetz «Polycom» funktioniert gegenwärtig nur in den Kantonen Thurgau, Aargau, Neuenburg und Glarus.

Schade eigentlich, dass in unserem Land von Polizeiseite her zur Zusammenarbeit mit der Grenzwache und der Militärischen Sicherheit, trotz ausgezeichneter Erfahrungen in Kantonen wie dem Aargau, teilweise noch Vorbehalte bestehen. Somit bleiben solche potente Sicherheitsproduzenten ausserhalb der Polizeikommandantenkonferenz, dies – sine ira et studio – im Gegensatz zum Direktor des Polizei-Institutes (eine privatrechtliche Stiftung), der keine Polizeifunktionen ausübt. Dieses letzte Beispiel zeigt, dass auch bei uns partikuläres Denken im Einzelfall noch existent ist, obwohl im Allgemeinen die Schweiz im europäischen Umfeld eine zunehmend erstaunlich grosse Offenheit bekundet.

Der Prozess ist aber viel versprechend angelaufen, auch wenn das helvetische Tempo manchmal zögerlich wirkt.

Es braucht in der Polizei deshalb noch mehr Männer und Frauen, welche offen sind für echte Zusammenarbeit mit wenig Kompromissen und für eine starke internationale Kooperation.

Die Polizeiführungsakademie in Münster/D, die mitteleuropäische Polizeiakademie MEPA in Wien und Budapest sowie die FBI National Academy in Quantico, internationale Vergleichswettkämpfe für Spezialeinheiten bei der GSG 9 sind lebendige Institutionen, welche die internationale Vernetzung fördern und somit Beziehungsfelder schaffen, welche die Verbrecher fürchten wie der Teufel das Weihwasser.

Keine Polizei ist eine Insel – «think global, act local» gilt auch hier

Die Vielfalt der heutigen Aufgabenstellungen verändert auch die Polizei immer schneller. Es ist daher unwahrscheinlich, dass eine Polizeiorganisation, weder Scotland Yard noch die Kantonspolizei Aargau, alle Antworten auf Fragen ihres Kernbereichs kennt. Die Polizeikorps müssen Brücken bauen, sich austauschen und geeignete Partner finden, um sich auch in Zukunft gegenüber den hohen Erwartungen der Bevölkerung, Politik und Wirtschaft zu behaupten.

«Beschützen und Dienen» im Alleingang überfordert kleine und grosse Polizeikorps.

Ohne Zweifel werden unsere Mitgliedschaft bei Schengen und unsere Mitarbeit in Den Haag verhärtete Strukturen und etwas verkrustete Sichtweisen aufweichen. Unsere zum Teil kleinen, übersichtlichen, aber durchaus sehr gut motivierten Polizei-Organisationen werden wachsen und fitter werden auf dem Weg zu noch besseren Ergebnissen in der Fahndung und Verkehrssicherheit. Tragfähigere nationale und internationale Partnerschaften, lautet die Botschaft!

An Partnerschaft führt kein Weg vorbei. Dies gilt von der lokalen bis zur internationalen Polizeiebene!

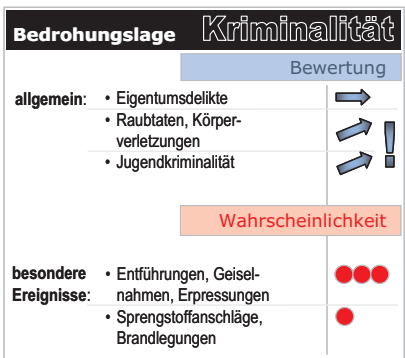
Bedrohungen der inneren Sicherheit – Aufgaben für Polizei und Armee

Oberst Peter Grütter, Kommandant der Kantonspolizei Zürich

Bedrohungslage

Zur Beurteilung der aktuellen Bedrohungslage für den Kanton Zürich sind Tatsachen und mögliche Entwicklungen in fünf Bereichen zu betrachten, die grundsätzlich die innere Sicherheit ernsthaft gefährden könnten. Es sind dies: Kriminalität, Extremismus, Verkehr, Umwelt, Gesellschaft.

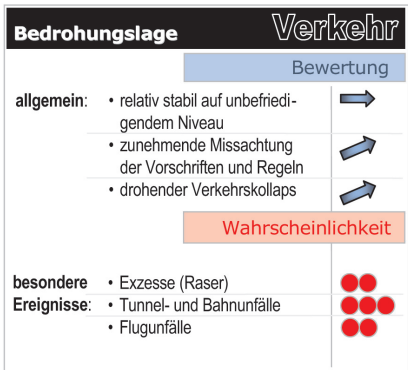
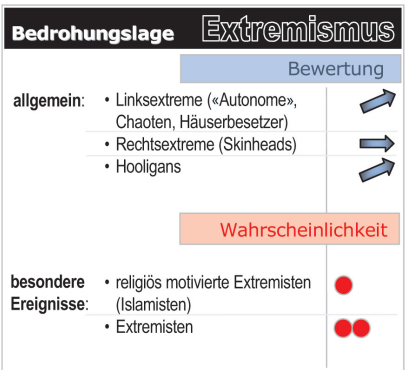
Das Resultat dieser Betrachtung ist in den folgenden fünf Grafiken dargestellt.



Unter «Allgemein» ist der «Normalfall» dargestellt, d.h. der Umfang an Bedrohung, an den wir uns – leider – gewöhnt haben. Die Stellung des Pfeils zeigt den Trend der weiteren wahrscheinlichen Entwicklung an.

Unter «besondere Ereignisse» sind die Ereignisse/Daten/Fakten aufgeführt, die zu einer erhöhten Gefährdung führen könnten. Die Anzahl der Punkte zeigt die Eintretenswahrscheinlichkeit:

eher gering mittel hoch



Bedrohungslage Umwelt	
	Bewertung
allgemein:	• Umweltverschmutzung • Stromausfälle
	Wahrscheinlichkeit
besondere Ereignisse:	• Epidemien (Vogelgrippe) • nuklear-radiologisch-biologische (NRB) Zwischenfälle • chemische Zwischenfälle • Naturkatastrophen • schwere Störung der Infrastruktur

Bedrohungslage Gesellschaft	
	Wahrscheinlichkeit
besondere Ereignisse:	• soziale Unruhen • überdurchschnittliche Migration • Sicherheitsprobleme bei Grossanlässen

Analyse der «besonderen Ereignisse»

Die Analyse der Liste der «besonderen Ereignisse» führt zu folgenden Erkenntnissen:

• Entführungen • Geiselnahmen • Erpressungen • Tunnelunfälle • Bahnunfälle • Naturkatastrophen • Sicherheitsprobleme bei Grossanlässen • Epidemien (Vogelgrippe)	• können kaum vorhergesehen werden • können nicht verhindert werden • können überraschend eintreten • können grosse Personen- und Sachschäden bewirken
• Exzesse (Raser) • Flugunfälle • nuklear-radiologisch-biologische Zwischenfälle • chemische Zwischenfälle • schwere Störung der Infrastruktur • soziale Unruhen • überdurchschnittliche Migration • extremistische Aktivitäten	• beängstigen die Bevölkerung besonders • beanspruchen die Einsatzdienste über längere Zeit • sind (auch) eine besondere Gefährdung für internationale Flughäfen
• Sprengstoffanschläge • Brandlegungen • religiös motivierte Extremisten	

(Die «besonderen Ereignisse» nach Eintretenswahrscheinlichkeit zusammengefasst.)

Schlussfolgerung: Die Situation ist nicht angenehm. Wir haben uns während vieler Jahre in der Zeit des «Kalten Krieges» daran gewöhnt, dass wir in die Sicherheit – vor allem in die Armee – viel investieren müssen und damit das Eintreten der befürchteten Gefährdung (Krieg)

verhindern können. «Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft» war der breit abgestützte und akzeptierte Slogan.

Angesichts der aktuellen Bedrohungslage müssen wir umdenken: Wenn ein unerwartetes Ereignis eintritt, müssen wir alles daran setzen und fähig sein, dem Leiden der Bevölkerung rasch ein Ende setzen zu können, entstandene Schäden rasch minimieren und Täter eruieren und festnehmen. Das sind sehr hohe Ansprüche an Feuerwehr, Sanität, Zivilschutz, Polizei, Führungsorganisationen und -personen, Kommunikation und Information und an die Strafverfolgungsbehörden.

Konsequenzen für den Kanton Zürich

Der Kanton Zürich

- muss über eine grosse Kompetenz im Bereich «Führung bei Grossereignissen» verfügen;
- muss personell, organisatorisch, materiell und mental auf die Bewältigung besonderer Ereignisse vorbereitet sein; auf politisch/strategischer sowie auch auf operativer Stufe;
- ist bei einigen besonderen Ereignissen auf (ausserkantonale) Unterstützung angewiesen, vor allem in den Bereichen
 - Absperrung/Sicherung von Ereignisorten
 - Bewachung und Überwachung
 - Evakuation
 - Räumung (mit schweren Mitteln)
 - Entgiftung und Entstrahlung
 - Transporte
 - grossräumige Verkehrsumleitungen.

Weder der Kanton Zürich noch ein anderer Kanton noch der Bund verfügen über Polizeireserven, die zur Unterstützung abgerufen werden könnten. Das System «Sicherheit durch Kooperation» sieht vor, dass der Kanton Zürich, sollten alle seine Mittel zur Bewältigung eines besonderen Ereignisses ausgeschöpft sein, die Armee um Unterstützung ersuchen kann. Bei positiver Behandlung des Gesuchs stellt die Armee ihre Mittel dem Kanton Zürich subsidiär zur Verfügung.

Anforderungen an die Armee

Aus Sicht des Kantons Zürich muss die Armee innert 48 Stunden und für ca. 30 Tage folgende Mittel zur Verfügung stellen können:

- 300 Angehörige der Armee für hilfspolizeiliche Aufgaben;
- schwere Baumaschinen (inkl. Geniepanzer) für Räumungsaufgaben;
- Spezialisten und Messinstrumente für den nuklear-radiologisch-biologischen Bereich;
- Transportmittel (Fahrzeuge und Helikopter) für Material- und Personentransporte;
- Sprachspezialisten (Übersetzerinnen und Übersetzer).

Diese Unterstützungsmittel, über die in unserem Lande ausschliesslich die Armee in genügender Menge verfügt, müssen alarmmässig aufgeboden werden können.

Erwartungen an die Armee bei einem Einsatz im Rahmen der inneren Sicherheit

1. Der Instanzenweg zur Anforderung um Unterstützung eines Kantons durch die Armee muss kurz und klar sein.
2. Die Einsatzverantwortung liegt immer bei der zivilen Behörde, die Führungsverantwortung liegt bei der militärischen Führung.
3. Die Armee verhandelt (das ist vielleicht neu?!) mit der zivilen Behörde ihre Leistungen und insbesondere die Aufträge an die zum Einsatz befohlene Truppe.
4. Die zivile Behörde und die Armee erarbeiten gemeinsam die Regeln für das Verhalten und für den Einsatz der Truppe.
5. Solange die zivilen Behörden (vor allem Kantone) handlungs- und funktionsfähig sind, erfolgen Einsätze der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit immer im Subsidiaritätsprinzip.
6. Es müssen wieder gemeinsame Übungen (Stabs- und Truppenübungen) durchgeführt werden.

Schlussbemerkung

Es darf mit Genugtuung festgestellt werden, dass die Zusammenarbeit der Armee mit den zivilen Behörden im Rahmen der inneren Sicherheit laufend verbessert wird. Die Armee bemüht sich zusehends, das zu leisten, was von ziviler Seite gefragt ist. Das muss auch so sein; denn der Auftrag aus der Bundesverfassung ist völlig klar: Art. 57 Sicherheit, Ziff. 1: «Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.» Ziff. 2: «Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.»

Art. 58 Armee, Ziff. 2: «.... Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen...»

Am Abend des Massakers an Schulkindern in Beslan trat der russische Präsident Putin vor die Medien und sagte: «Wir haben die drohende Gefahr nicht richtig erkannt. Auf jeden Fall konnten wir nicht richtig reagieren. Wir müssen ein viel wirkungsvolleres System schaffen. Unsere Kräfte müssen der Grössenordnung der neuen Bedrohungen entsprechen. Wir brauchen eine wirkungsvollere Führung im Krisenfall. Wir zeigten Schwäche. Der Schwache wird bestraft.» (aus einem Referat von Div a D Hans Bachofner vom 16.10.2004 in Schaffhausen).

Wir wollen uns anstrengen, gemeinsam, damit uns das erspart bleibt!

Sicherheit in Winterthur

Urbane Sicherheit – eine Herausforderung

Michael Künzle, Stadtrat und Vorsteher des Departements Sicherheit und Umwelt, Winterthur

Gesellschaft braucht Regeln

Ein friedliches Zusammenleben von Menschen erfordert Regeln und, falls Regeln nicht eingehalten werden, Sanktionen. Jedes Regelwerk gibt dem Individuum das Gefühl von Sicherheit, denn es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich auch die anderen Individuen an dieses Regelwerk halten. So sind Regeln einerseits als Handlungsrichtlinien (Gebote und Verbote) zu sehen, die Orientierungssicherheit vermitteln. Sie grenzen im Verhältnis der Individuen untereinander die persönlichen Spielräume legalen Verhaltens ab und ermöglichen es den Menschen auch, ihr Verhalten in sozial erträglicher, voraussehbarer und verlässlicher Weise aufeinander einzustellen. Sicherheit als Zweck der Gesetzgebung erfordert aber auch Realisierungsgewissheit: Die Bevölkerung muss sich jederzeit darauf verlassen dürfen, dass die geltenden Regeln des Zusammenlebens beachtet und nötigenfalls auch durchgesetzt werden. In diesem Zusammenhang kommt der Polizei als Vollzugsorgan eine wichtige Funktion zu.

Sicherheit in ihren vielfältigen Erscheinungsformen entspricht einem menschlichen Grundbedürfnis und bekommt in einem städtischen Umfeld eine besondere Bedeutung: Wo viele Leute auf engem Raum zusammenleben, ist das Einhalten von Regeln besonders wichtig, denn gerade die städtische Gesellschaft als Schmelztiegel und Zentrum wirtschaftlichen Geschehens ist besonders stark von sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen geprägt. Dieser fortwährende Wandel stellt an Gesetzgebung und ihre Durchsetzung hohe Anforderungen. Aufgrund verschiedener Menschen- und Verkehrsströme und Interaktionen (Pendler, Konsumenten, Handwerker, abendliche Gastrobesucher usw.) ist zudem die

Gefahr von Konflikten und Regelverstössen besonders gross. Die zunehmende Anonymität der städtischen Gesellschaft, die Abnahme der sozialen Kontrolle trotz dichter Bauweise, die rückläufige Bedeutung ausserrechtlicher Normen des Anstandes, der gegenseitigen Rücksichtnahme und Solidarität treten erschwerend dazu. Häufige Problemfelder urbaner Gebiete sind Jugendkriminalität, Drogenkriminalität, Gewaltdelikte, Rotlichtmilieu und organisierte Kriminalität.

Oberstes Ziel der Stadtregierung muss deshalb die Förderung einer Atmosphäre des friedfertigen Zusammenlebens, gegenseitiger Toleranz, Rücksichtnahme und Solidarität sein.

Sicherheit als Standortfaktor

Will sich eine Stadt entwickeln, dann gilt es, Standortfaktoren zu pflegen. Einer dieser Faktoren ist «Sicherheit». Diese ist durch staatliche Institutionen vor allem im öffentlichen Raum zu gewährleisten. Je besser diese Aufgabe erledigt wird, desto mehr Unternehmungen nehmen Sitz in der Stadt, desto mehr (vermögende) Personen wohnen in der Stadt, denn ihr Eigentum, ihr Besitz, wird durch die Polizei wirksam geschützt.

Gewährleistung von Sicherheit ist demnach ein zentrales Anliegen eines jeden Einzelnen, aber auch eine Grundbedingung für die Realisierung einer nachhaltigen städtischen Entwicklung, die darauf ausgerichtet ist, wirtschaftliche, ökologische und soziale Anliegen im Gleichgewicht zu halten. Keine wirtschaftliche Prosperität ohne objektive und subjektive Sicherheit.

Dabei kommt dem Sicherheitsgefühl des Individuums immer grössere Bedeutung zu. Wenn sich die Menschen durch Graffiti und zerbrochene Bushäuschenscheiben verunsichert fühlen, der Staat scheinbar in weite Ferne rückt, dann nützt die beste Kriminalstatistik nichts. Für eine Person, die Opfer einer kriminellen Tat geworden ist, ist die Tendenz, dass insgesamt momentan weniger Straftaten begangen werden, begreiflicherweise gänzlich ohne Belang.

Das Zürcher Stimmvolk hat im Dezember 2001, einer weit verbreiteten Fachmeinung entsprechend, eine Einheitspolizei klar abge-

lehnt. Gemäss einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung sollen polizeiliche Aufgaben lokal angegangen werden, da durch kommunale Instanzen das Bedürfnis der Bevölkerung besser und zielgerichteter erhoben werden kann und damit auch die einzusetzenden Mittel besser abgeschätzt werden können. Effizienz und Effektivität sind erhebliche Vorteile einer föderalistischen Polizeiorganisation. Ausserdem besticht der kurze Weg von der Bevölkerung zu den polizeilichen Entscheidungsträgern, falls es um Anliegen und Beschwerden geht (demokratische Legitimation). Im Kanton Zürich entspricht die dezentrale Polizeiorganisation mit Kantons-, Stadt- und Gemeindepolizeien der föderalistischen Vielfalt und dem unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnis.

Mit der Stadtpolizei hat die Winterthurer Stadtregierung ein Instrument zur Hand, mit welchem sie das Produkt «Sicherheit» zu einem grossen Teil selber herstellen und gewährleisten kann. Gestärkt durch die politischen und fachlichen Diskussionen rund um das Thema «Einheitspolizei» und die Zuständigkeitsregelungen des kantonalen Polizeiorganisationsgesetzes (POG), welches seit dem 1. Januar 2006 in Kraft ist, hat die Stadtpolizei ihre Tätigkeiten vor allem im kriminalpolizeilichen Bereich ausdehnen können. Nun gilt es, diese erweiterte Handlungsfähigkeit auch effizient wahrzunehmen.

Eine Beschränkung der polizeilichen Tätigkeit erfolgt durch den finanziellen Druck, welcher in Winterthur durch die Forderung einer Reduktion des Aufwandüberschusses in Millionenhöhe bei der Stadtpolizei im Rahmen eines Haushaltssanierungsprogrammes besteht. Dieser finanzielle Druck gestattet trotz stetem Bevölkerungswachstum vorderhand keinen personellen Ausbau des Polizeikorps. Dennoch muss auf diese Entwicklung reagiert werden, denn dem Standortfaktor «Sicherheit» gilt es Sorge zu tragen.

Handlungsrichtlinien für die Stadtpolizei Winterthur

Grundlage für die Stadtregierung, Rechtsgüter zu schützen und gegen Störungen der öffentlichen Sicherheit vorzugehen, ist zunächst § 74

des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich. Danach ist der Stadtrat für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung sowie für die Sicherheit von Personen und Eigentum verantwortlich. Konkretisierung finden diese polizeilichen Befugnisse im bereits genannten POG. Zudem werden diverse übergeordnete Vorschriften polizeilicher Natur durch die Stadt vollzogen. Dies betrifft die Bereiche Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei.

Das kommunale Sicherheitskonzept muss auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet sein. Es stellt sich die Frage, welche Sicherheit und in welchem Mass diese von der Bevölkerung benötigt wird. Nur wenn diesbezüglich Antworten vorliegen, kann die Stadtpolizei zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls und damit zur Lebensqualität in der Stadt beitragen. Messinstrumente der Sicherheit sind Kriminalstatistik, Lagebild und Bevölkerungsbefragungen. Die 1999 veröffentlichte Studie von Manuel Eisner zur Sicherheit und Lebensqualität in den Stadtquartieren hat gezeigt, wo Handlungsbedarf besteht. Mit der Einführung der Quartierpolizei (mit beschrifteten Smarts ausgerüstet) wurde das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung spürbar verbessert.

Repression und Prävention

Polizeiliche Arbeit unterteilt sich hauptsächlich in Kriminalpolizei, Sicherheitspolizei und Verkehrspolizei, wobei die Ausführung dieser drei Aufgabenbereiche sowohl repressive als auch präventive Massnahmen erfordert.

Die Stadtpolizei handelt repressiv, indem sie Regelverstösse sanktioniert und zuhänden der Staatsanwaltschaft und anderer Strafverfolgungsbehörden Ermittlungen durchführt.

Dies wird seit dem 1. Januar 2006 durch das POG in einem erweiterten Umfang ermöglicht. Mit dem eigens dafür geschaffenen Ermittlungsdienst können diese erweiterten Kompetenzen im Bereich urbaner Kriminalität mit mehr strafprozessualen Massnahmen umgesetzt werden. Diesbezüglich wird eine qualitativ hoch stehende Beweis-

sicherung angestrebt, um beste Voraussetzungen für das weitere Strafverfahren zu schaffen.

Mit Rücksicht auf beschränkte Ressourcen und die sich laufend verändernde Sicherheitslage ist im Sinn einer Konzentration der Kräfte und eines effizienten Mitteleinsatzes im sicherheitspolizeilichen Bereich eine kontinuierliche Schwerpunktbildung unerlässlich. Zur Wahrnehmung ihrer Interventionsaufgaben gewährleistet die Stadtpolizei zudem eine sehr hohe Einsatzgeschwindigkeit (in rund vier Minuten ab Notruf ist mindestens eine Polizeistreife an jedem Ort in der Stadt). Wichtig ist hier auch das Engagement der Öffentlichkeit: Die Bevölkerung ist aufgerufen, Störungen der öffentlichen Ordnung raschmöglichst der Polizei zu melden, denn diese kann nicht gleichzeitig überall sein. Sie ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Mitwirkung der Bevölkerung angewiesen.

Ein besonderes Augenmerk im repressiven Tätigkeitsbereich gilt auch der Durchsetzung eines regelkonformen Strassenverkehrs im Interesse der Verkehrssicherheit: Vielfach geht vergessen, dass die Wahrscheinlichkeit, bei einem Verkehrsunfall getötet oder verletzt zu werden, gerade im städtischen Umfeld um ein Vielfaches höher ist, als das Risiko, Opfer eines Gewaltverbrechens zu werden. Dabei gilt es gerade unter dem Aspekt der Sicherheit, die Kontrolltätigkeit vor allem auf den rollenden Verkehr zu fokussieren.

Neben der repressiven Funktion kommen der Polizei aber auch wichtige präventive Aufgaben zu. Dazu zählt neben der Verkehrserziehung, Öffentlichkeitsarbeit (Aufklärungs- und Informationskampagnen und Sicherheitsberatung) und der (ordentlichen) uniformierten Patrouillentätigkeit auch die Arbeit der Quartierpolizei (QP). Zwar wird die Stadt Winterthur von der Bevölkerung überwiegend als vergleichsweise sicher wahrgenommen. Dennoch lieferte die im Jahre 1999 durchgeführte Befragung in der Bevölkerung als eines der signifikanten Ergebnisse den Wunsch nach mehr (sichtbarer) Polizeipräsenz. Diesem Anliegen entsprechend, will die QP im Sinn des «Community Policing» durch ihre Anwesenheit in den Quartieren und dem direkten Kontakt zur lokalen Bevölkerung nicht nur die objektive Sicherheit erhöhen, sondern auch das Sicherheitsempfinden der Quar-

tierbevölkerung gezielt verbessern. Mit dieser bürgernahen Tätigkeit im Bereich der Information, des Gesprächs, der Konfliktschlichtung und alltäglichen Problemlösung soll das Vertrauen der Bevölkerung in die lokalen Verantwortungsträger gestärkt werden. Durch dieses «Dienstleistungsverständnis» ergibt sich ein neues, kundenfreundliches Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Polizei. Allerdings stellt «Community Policing» hinsichtlich Fach- und Sozialkompetenz hohe Anforderungen an Korpsangehörige.

Vernetzung und Kommunikation

Kriminalität und urbane Sicherheit müssen als gesamtgesellschaftliches Problem wahrgenommen werden, woraus der berechtigte Anspruch auf Vernetzung abzuleiten ist. Unter der Führung der Polizei wird eine Kooperation verschiedener gesellschaftlicher Akteure verlangt. Und diese Vernetzung kann lokal am besten umgesetzt werden.

Den wenigsten Erscheinungsformen der urbanen Kriminalität, mit welchen die Polizei tagtäglich konfrontiert wird, ist allein mit polizeilichen Mitteln beizukommen. Die Ursachen für gesetzwidriges Verhalten insbesondere von Jugendlichen (bspw. Betäubungsmittelmissbrauch, Sachbeschädigungen, Graffiti usw.) sind häufig sehr komplex und in gesamtgesellschaftlichen Unzulänglichkeiten begründet (Ghettoisierung, Jugendarbeitslosigkeit, Existenzängste, Perspektivlosigkeit, Reizüberflutung, mangelhaftes familiäres Beziehungsgefüge). Diese Probleme müssen vor allem an ihrem Ursprung angegangen werden; die polizeiliche Bekämpfung der damit zusammenhängenden Regelverstöße allein genügt nicht, da es sich dabei um bloße Symptombekämpfung handelt. Gefragt ist daher gleichzeitig eine überdepartementale Zusammenarbeit zur Ursachenbekämpfung: In Ergänzung der Polizeitätigkeit sollen Kultur- und Freizeitangebote, auf Zielgruppen ausgerichtete Jugend- und Gassenarbeit, Suchtprävention, Schulsozialarbeit und Arbeitsintegrationsmodelle für erwerbslose Jugendliche mit dazu beitragen, der Jugendkriminalität entgegenzuwirken. Die Stadtpolizei prüft zurzeit die personelle Verstärkung des Ju-

genddienstes im Rahmen des laufenden Reorganisationsverfahrens. Dessen Arbeit sollte vermehrt auch die präventive Aufklärung umfassen. Zu denken ist an die Beratung Jugendlicher beispielsweise im Rahmen von Schulbesuchen zu Themen wie Vandalismus, Gewalt an Schulen, Betäubungsmittelkonsum und -handel usw.

Zur Bekämpfung von Kriminalität und anderen Regelverstössen verspricht ein verhältnismässiges und zugleich konsequentes repressives Wirken, begleitet von einer gemeinschaftlich getragenen, interdisziplinär und langfristig angelegten Präventionsarbeit am meisten Erfolg.

Im interdisziplinären Problembereich kommt der Stadtpolizei auch eine wichtige Triage- und Mitwirkungsfunktion zu: Erfahrungsgemäss wird die Polizei als rund um die Uhr erreichbare Anlaufstelle und Auffangbecken für sicherheitsbezogene Anliegen aller Art häufig auch mit Problemen konfrontiert, die fachlich nicht nur sie betreffen oder gänzlich in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde fallen. In diesem Fall leitet die Polizei die entsprechenden Informationen weiter und knüpft die nötigen Kontakte. Ausserdem sollte sie ihr Fachwissen in die Problembearbeitung mit einbringen und bei gewissen «gemischten Problemen» auch die Federführung übernehmen (z.B. Musikpavillon).

Im POG ausdrücklich vorgesehen ist diese Führungsrolle der Stadtpolizei im interdisziplinären Zusammenwirken bei ausserordentlichen Ereignissen und Katastrophen auf dem Gemeindegebiet, die den Einsatz und die Koordination verschiedener Hilfskräfte und Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes (Feuerwehr, Zivilschutz, Technische Betriebe) erfordern. Hier kommt der Stadtpolizei die Einsatzleitung zu.

Wichtige sicherheitspräventive Funktion kommt ferner einer optimalen Verkehrsführung und den verkehrsberuhigenden Massnahmen zu, die ebenfalls im Tätigkeitsbereich der Stadtpolizei angesiedelt sind. Durch bedarfsgerechte Verkehrsanordnungen, die im Kontakt mit der Bevölkerung erarbeitet werden, Geschwindigkeitsreduktionen (T-30-Zonen) und flankierende bauliche Vorkehrungen soll die Unfallgefahr insbesondere in den Wohnquartieren wirksam reduziert und die örtliche Lebensqualität erhöht werden.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird die Sicherheit aber nicht nur durch die Unfallgefahr im Strassenverkehr, durch Kriminalität und andere Gesetzesverstösse beeinträchtigt. Als Unsicherheitsfaktoren und damit Beeinträchtigungen des Sicherheitsgefühls werden auch dunkle, schmutzige Orte empfunden. An solchen Orten fühlen sich die Menschen unwohl, und sie meiden sie, wenn immer möglich. Diese Bereiche sind daher zu reinigen, besser auszuleuchten und/oder farblich aufzuhellen oder allenfalls mit baulichen Vorkehrungen aufzuwerten. Ferner soll durch geeignete städtebauliche und -planerische Massnahmen der Entstehung solcher Örtlichkeiten von vornherein entgegengewirkt werden.

Objektive Sicherheit und Sicherheitsgefühl in den Städten sind in einer Gesamtschau keine rein polizeilichen, sondern gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die durch ein gemeinschaftliches Zusammenwirken von Polizei, anderen behördlichen Fachstellen (Soziales, Schule, Bau, Strafverfolgungsbehörden), Bevölkerung, lokalem Gewerbe und Quartiervereinen usw. wahrgenommen werden müssen. In den letzten Jahren konnte das gegenseitige Vertrauen unter den Beteiligten gestärkt und die Zusammenarbeit verbessert werden.

Einen wichtigen Beitrag an dieser Vertrauensbildung hat auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung und nach aussen mit der Bevölkerung. Durch entsprechende Medienpräsenz kann über polizeiliches Handeln informiert werden und so die nötige Transparenz – begrenzt durch die Vorschriften des Amtsgeheimnisses und des Datenschutzes – geschaffen werden. Dadurch wird dem in den letzten Jahren häufig verwendeten Begriff des «Community Policing» Rechnung getragen. Er umschreibt ein kundenfreundliches, transparentes und kooperatives Handeln der Polizei. Der Begriff besagt aber auch, dass Sicherheit nicht nur durch die Polizei bewerkstelligt werden kann.

Schneller werdender Wandel

Das Sicherstellen urbaner Sicherheit ist eine grosse Herausforderung für die Stadtpolizei Winterthur. Zu gross, um sie alleine zu tragen, zu

wichtig, um sie zu vernachlässigen. Der ständige, immer schneller stattfindende Wandel erfordert flexible Strukturen, modulartige Organisationseinheiten und nicht zuletzt auch die Bereitschaft der Mitarbeitenden, auf die gesellschaftlichen Veränderungen zu reagieren. Wir nehmen die Herausforderung an!

Sind Schweizerinnen und Schweizer über-versichert?

lic. iur. Lucius Dürri, Direktor des Schweizerischen Versicherungsverbandes

Irgendwann kommt sie sicher. Die Frage der Reiseberaterin: «Möchten Sie eine Annulationskostenversicherung abschliessen?» Man fragt zurück: «Ist die denn nicht obligatorisch?» «Nein, bei diesem Arrangement nicht.» Oft nehmen die Reiseveranstalter dem Kunden die Entscheidung ab und erklären diese Versicherung als obligatorisch. Nun aber hat der Kunde die Qual der Wahl. Bei all diesen zusätzlichen Kosten und Gebühren tendiert der Ferienhungrige gerne auf: «Nein danke, brauche ich nicht.» Eine schnelle Entscheidung ist gefragt, schliesslich wartet hinten bereits der nächste Kunde, den – dem räuspernden Geräusch nach zu urteilen – im Hals etwas plagt. Was aber, wenn man vor der Reise beim abendlichen Joggen eine Wurzel übersieht, sich den Fuss übertritt und ein gerissenes Band die Reise verunmöglicht? Dann ist man froh um diese Versicherung. Nicht mehr Joggen zu gehen, nicht mehr aus dem Haus zu gehen vor der Reise geht ja auch nicht. Also: «Ja, die schliesse ich ab, man kann ja nie wissen.» Die Rechnung ist zwar nun noch ein bisschen höher ausgefallen. Schwamm drüber, sicher ist sicher. In die Ferien geht man ja nicht alle Tage.

Die Schweizer Bevölkerung lässt sich «Versicherung» etwas kosten. Es ist sogar der grösste Ausgabenposten eines Haushalts überhaupt, 1727 Franken monatlich. Wohnen und Energie schlagen mit 1364 Franken zu Buche, die Steuern mit 1071. Für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke reichen 631 Franken, für Bekleidung und Schuhe 223.

1727 Franken machen über ein Fünftel der monatlichen Gesamtausgaben eines Haushalts aus. Zwar sind in der Einkommens- und Verbrauchserhebung des Bundesamtes für Statistik neben den privaten Versicherungen auch die Beiträge an obligatorische Sozialversi-

cherungen wie die Grundversicherung der Krankenkasse, die AHV und die Pensionskasse eingerechnet. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Schweizer eben viel für Versicherungen – freiwillige und obligatorische – ausgeben.

Ein internationaler Vergleich der Swiss Re zeigt, dass die Schweiz mit 5716 US-Dollar Prämien pro Kopf und pro Jahr für Lebens- und Nichtlebensversicherungen die höchste Versicherungsdichte der Welt aufweist. Die Sozialversicherungen sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt. Deutlich zurück folgen Grossbritannien mit 4508, Irland mit 4091, Japan mit 3875 und die USA mit 3755 USD. Der Durchschnitt der 15 «alten» EU-Länder liegt unter 3000 USD Versicherungsprämien pro Kopf, bei einem Russen liegen die Ausgaben bei 114 USD.

Kein Sonderfall Schweiz

Das Bild des übervorsichtigen Schweizers, der aber auch wirklich jedes erdenkliche Risiko versichert, relativiert sich, wenn die Versicherungsprämien am Bruttoinlandprodukt gemessen werden. So betrachtet führen die Südafrikaner die Rangliste an. Sie geben 14,4% des Bruttoinlandproduktes für Versicherungen aus, gefolgt von Taiwan mit 14,1%, Grossbritannien mit 12,6%. An vierter Stelle erst folgt die Schweiz mit 11,8%, gefolgt von Japan mit 10,5%.

Die Schweizer sind, wenn es um die Absicherung von Risiken geht, kein Sonderfall. Versicherung ist nicht nur ein Bedürfnis von Herr und Frau Schweizer. In China beispielsweise boomt der Versicherungsmarkt in eindrucklicher Art und Weise. Bald dürfte er hinter Japan die Nummer zwei in Asien und einige Jahre später einer der ersten weltweit sein. Kein Wunder, dass die grossen Versicherer Amerikas und Europas mit grossem Aufwand in diesen Markt vordringen. Die Fuchuns und Yunxiangs wollen nicht nur ihr eigenes Heim, Auto und ihre Stereoanlage kaufen. Der schnell wachsende chinesische Mittelstand will auch die Welt entdecken. So stellt die Reiseberaterin auch ihnen die Frage, ob sie eine Annulationskostenversicherung für ihre Reise in die Schweiz abschliessen wollen, einfach auf Chinesisch. In

Russland hat im Jahr 2003 mit der Einführung einer obligatorischen Auto-Haftpflichtversicherung eine kleine Kulturrevolution stattgefunden. Für viele Russen war sie nämlich die erste private Versicherung überhaupt. Beobachter meinen, dass die stark wachsende Mittelschicht Lust an anderen Versicherungen kriegen wird: die Auto-Haftpflichtversicherung als «Einstiegsversicherung». Zwar haben die Russen im Jahr 2004 lediglich 2,8% des Bruttoinlandproduktes für Versicherungen ausgegeben, doch weisen die Zahlen stark nach oben. Mit wachsendem Wohlstand macht sich offensichtlich auch der Wunsch nach Absicherung breit. Er schafft erst die Möglichkeit, Risiken gegen eine Prämie an den Versicherer abzutreten. Mit zunehmendem Besitzstand wächst auch das Bedürfnis, Erreichtes abzusichern. Und hat man die Versicherung einmal, verzichtet man später nur ungern auf sie.

Versicherungen: zum grossen Teil keine Privatsache

Der Wunsch des Menschen nach Schutz und Absicherung ist alt. Nicht immer braucht dafür eine Versicherungsprämie bezahlt zu werden. Schutz kann die eigene Familie bieten, auch wenn sie diese Funktion in unserer modernen Gesellschaft mehr und mehr einbüsst. Bergsteiger schliessen sich zu einer Seilschaft zusammen. Der eine sichert den anderen. Beim Gang über den Gletscher ist jeder dem anderen eine Lebensversicherung. Schon in der Antike haben sich die Händler einer Karawane zusammengeschlossen, um sich gegen Schäden durch Unfälle oder Raub zu versichern. Die Bürger der antiken griechischen Stadt Milet haben in eine gemeinsame Kasse einbezahlt, um im Alter eine lebenslange Rente ausbezahlt zu bekommen. Der portugiesische König Fernandos zwang im 14. Jahrhundert alle Besitzer grösserer Schiffe, diese zu versichern.

Die beiden letzten Beispiele zeigen das verständliche Interesse des Staates, dass seine Subjekte oder bestimmte Gruppen über Versicherungen verfügen. Sollten sie in Not geraten oder ein bestimmtes Alter erreichen, zahlt die Versicherung; der Staat wird nicht belastet. Auch

in der Schweiz sind Versicherungen weit gehend keine Privatsache. Der Staat mischt tüchtig mit, indem er Versicherungen für obligatorisch erklärt oder etwa das freiwillige Sparen in der dritten Säule steuerlich begünstigt. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung ist drei Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eingeführt worden. Sie sichert allen Personen in der Schweiz eine Rente im Alter zu. Gleichzeitig wurden auch Witwen-, Waisen- und Kinderrenten ins Gesetz geschrieben, um die Grundbedürfnisse von Hinterlassenen in finanzieller Hinsicht zu sichern. 1960 wurde dann die Invalidenversicherung eingeführt, 1977 erklärte der Bundesrat die Arbeitslosenversicherung zur Pflichtversicherung. Auch gegen Krankheit und Unfälle sind die Schweizer obligatorisch versichert. Und obwohl die Sozialversicherungen mit vielen Problemen kämpfen und dringenden Reformbedarf aufweisen, sind sie unbestritten.

Schliesslich verfügt die Schweiz über ein System der Altersvorsorge, um das sie international beneidet wird. Die berufliche Altersvorsorge ist für die Arbeitnehmer seit 1982 obligatorisch. Erst seit etwas mehr als 20 Jahren in Kraft, hat sie sich bestens bewährt und ist eine eigentliche Erfolgsgeschichte. Die Arbeitnehmer sparen sich ihr eigenes Guthaben für das Alter an. Mit ihr lassen sich sogar Häuser bauen. Zusammen sind die berufliche Vorsorge, die AHV und die steuerbegünstigte dritte Säule ein starkes Gespann.

Versicherungslösungen für individuelle Lebenssituationen

Alt werden – versicherungstechnisch ein Risiko –, krank werden, verunfallen, die Arbeitsstelle verlieren, invalid werden: Immer geht es um Risiken, die den Menschen in seinem Leben begleiten. Nicht alle betreiben jedoch eine Risikosportart, bauen ein Haus, reisen oft ins Ausland, fahren ein Auto, bauen eine Firma auf. Nicht alle haben Kinder, teuren Wein im Keller, wertvolle Gemälde an der Wand hängen oder einen Wohnwagen. Die heutige Zeit ist die Ära zunehmend individueller werdender Lebensstile und Lebenssituationen. Den typi-

schen Schweizer und die typische Schweizerin gibt es aus Versichererperspektive betrachtet schon länger nicht mehr. Eine zentrale Aufgabe der privaten Versicherungswirtschaft ist es denn auch, für das breite Bedürfnis nach Risikoabsicherung entsprechende Versicherungsprodukte zu entwickeln und auf den Markt zu bringen. Der Konsument soll aus einem breiten Angebot auswählen und im privaten Bereich frei entscheiden können, ob er ein Risiko selbst tragen oder es durch eine Versicherung absichern lassen möchte.

Über welche Versicherungen sollte beispielsweise eine junge Familie verfügen, die in einer Mietwohnung wohnt, ein neues Auto besitzt und nun ein Eigenheim baut? Ausser den obligatorischen Sozialversicherungen muss sie eine Auto-Haftpflichtversicherung abschliessen. Auch der Abschluss einer Vollkaskoversicherung ist sinnvoll. Sie sollte zudem über eine Hausrat-, eine Privathaftpflicht- und allenfalls eine Rechtsschutzversicherung verfügen. Auch das unangenehme Thema, dass das Familienhaupt sterben oder invalid werden könnte, muss diskutiert und der Abschluss einer Lebensversicherung ins Auge gefasst werden. An den Fahrrädern müssen zudem Vignetten kleben. Der Hausbau ruft nach einer ganzen Reihe von Versicherungen: während der Bauzeit nach einer Bauherrenhaftpflicht-, einer Bauwesenversicherung sowie einer Bauzeitversicherung; nach dem Bezug des Hauses nach einer Gebäude-, Wasser- und Glasbruchversicherung.

Die Ferien verbringt die Familie in ihrem neuen Heim. So braucht sie sich wenigstens keine Gedanken über eine Reise-Annulationskostenversicherung zu machen. Die 22-jährige Weltreisende allerdings schon. Sie sollte letztere zusätzlich zur Reisegepäck- und Personen-Assistanceversicherung abschliessen. Auch der Unfall- und Krankheitsschutz muss vor Reiseantritt überprüft werden. Die Privathaftpflichtversicherung gehört zur Grundausrüstung.

Sicherheit: ein starkes Produkt

Versicherungen kosten, und der Durchblick, welche notwendig, sinnvoll oder überflüssig sind, ist im breiten Produktangebot nicht

einfach. Das Verhältnis der Menschen zu Versicherungen ist denn auch ambivalent. Sie sind dem Volk teuer, jedoch nicht immer lieb. Zu oft noch werden negative Bilder mit der Versicherungswelt verbunden: nicht gedeckte Schäden, übereifrige Berater, unverständliche Versicherungsbedingungen, alljährlich wiederkehrende Rechnungen. Man hat mit ihnen in unerfreulichen Situationen zu tun: bei Unfällen, Krankheit, einem Brand oder bei einem Todesfall. Das Produkt Versicherung ist zudem abstrakter Natur. Man erhält gegen eine Prämie einen Versicherungsvertrag, ein paar Blatt A4. Niemand steht frühmorgens auf und freut sich auf einen anstehenden Versicherungsabschluss. Da haben es die Handy-Produzenten einfacher. Auf dieses Produkt kann man sich schon am Vorabend des Kaufs freuen. Es liegt im Trend und gut in der Hand.

Zu oft tritt in den Hintergrund, dass die Versicherungen viel bieten. Man stelle sich vor, über keine einzige Versicherung zu verfügen. Wer, Hand aufs Herz, könnte dabei noch ruhig schlafen, wenn bei Arbeitslosigkeit, einem Sport-, Autounfall oder einem Wohnungsbrand kein finanzieller Schutz bestehen würde? Versicherungen bieten den Menschen Sicherheit vor finanziellem Schaden und Ruin. Sie schützen nicht vor dem Unfall selbst, jedoch vor seinen negativen Folgen. Einem Familienvater gibt die Lebensversicherung die Gewissheit, dass Frau und Kinder finanziell abgesichert sind, wenn ihm etwas zustösst. Diese Gewissheit ist immaterieller Natur und doch ein sehr wertvolles Gut. Für all die mannigfaltigen Absicherungen gibt ein durchschnittlicher Schweizer Haushalt monatlich diese 1727 Franken aus.

Im August 2005 haben in verschiedenen Regionen der Schweiz verheerende Hochwasser und Überschwemmungen schwerste Verwüstungen angerichtet. Journalisten und Kameralleute sind ausgeschwärmt und haben Hauseigentümer vor ihren zerstörten Häusern interviewt. Trotz erlittenem Leid haben diese Menschen einen gefassten Eindruck gemacht, kein Anflug von Panik war auszumachen. Die Gewissheit, dass Haus und Habe versichert sind, hat zweifellos stark dazu beigetragen. Die Gebäudeversicherung ist bis auf drei Kantone obligatorisch, und über 90 Prozent der Schweizer Haushalte haben

eine Hausratversicherung abgeschlossen. Diese Versicherungen decken automatisch auch Elementarschäden, schweizweit. Im Ausland fehlt dieser flächendeckende Schutz gegen die Folgen unberechenbarer Naturkatastrophen.

Die Versicherungswirtschaft manifestierte in eindrucklicher Weise ihre Stärke und ihren Wert für die Schweiz. Alleine die Privatversicherer gehen von 1,335 Milliarden Franken versicherten Schäden aus. Auf 200 Millionen Franken veranschlagten sie die Kosten für Betriebsunterbrechungen. Die Maschinen stehen unter Wasser, die Produktion steht still, Kunden können nicht mehr beliefert werden, was auch deren Produktion lahm legt. Versicherer sind dazu da, diese unternehmerischen Risiken zu übernehmen. Mit der Abtretung von Risiken kann ein Betrieb andere eingehen. Er kann ein neues Produkt entwickeln und seine Innovation auf den Markt bringen. Ohne die Deckung des Haftpflichttrisikos beispielsweise wäre die Lancierung eines neuen Produktes unternehmerisch nicht verantwortbar.

Überversicherung gibt es aber tatsächlich, sowohl im unternehmerischen wie auch im privaten Bereich. Sie entsteht dann, wenn die Versicherungssumme höher ist als der Neuwert des Hausrats oder ein und dasselbe Risiko durch zwei Versicherungen gedeckt ist. Der Versicherte erhält im Schadenfall immer höchstens den Neuwert erstattet. Bei einer Überversicherung bezahlt er zu viel Prämie und erhält dafür keinen Leistungsgegenwert. Überversicherung taugt aber lediglich als versicherungstechnischer Begriff. Wie sich eine Privatperson versichert, ist eine sehr persönliche und individuelle Angelegenheit. Die Versicherungssituation hängt sehr stark von der individuellen Lebenssituation und der persönlichen Risikobereitschaft ab. Jeder Einzelne muss ein ausgewogenes Verhältnis finden zwischen Risikoübernahme und Risikoabtretung. Dabei zeichnet sich die eine Person durch ausgesprochene Risikofreudigkeit aus, trinkt für die gesparte Reiseversicherung lieber einen Cocktail mehr an der Hotelbar, und zeichnet sich die andere Person durch etwas aus, das man als Vollkasko mentalität bezeichnen könnte.

Inzwischen hat auch der Kunde das Reisebüro verlassen. Mit der Vorfreude auf die bevorstehende Reise passt er beim Joggen beson-

ders gut auf hervorstehende Wurzeln auf, riskiert nicht Leib und Leben, um das Tram noch zu erwischen. Und noch vor der Reise wird er zu Hause auf eine Versicherungspolice aufmerksam, die ihm das ganze Jahr über Reise–Annulationsschutz bietet. Ein klassischer Fall von Überversicherung.

Karrieren statt Barrieren – Arbeit mit Handicap

lic. iur. Rita Roos-Niedermann, Direktorin und Vorsitzende der Geschäftsleitung von Pro Infirmis

Eines unserer Sozialwerke, die Invalidenversicherung (IV), ist seit einigen Jahren in Schieflage: Im vergangenen Jahr schloss die IV mit einem Defizit von 1,6 Milliarden Franken ab. Die Schulden belaufen sich in der Zwischenzeit auf sechs Milliarden Franken. Das ist unhaltbar und muss korrigiert werden.

In einer beispiellosen Diffamierungskampagne versuchte die politische Rechte die Öffentlichkeit darüber zu «informieren», wer die Schuldigen für diese Misere sind: Die «Scheininvaliden», welche die IV missbrauchen und sich unter Vorspiegelung falscher Tatsachen Renten erschleichen. Damit wurde eine Minderheit in unserer Bevölkerung – Menschen mit Behinderungen und Leistungseinschränkungen – pauschal verletzt und unter Verdacht gesetzt. Man verschwieg tunlichst, dass die IV bereits seit 30 Jahren unterfinanziert ist und dass dieser Missstand über Jahrzehnte vom Parlament toleriert wurde. Man verschwieg im Weiteren, dass über Jahre in Wirtschaft und Verwaltung strukturelle Probleme zulasten der IV «gelöst» wurden: überzählige Arbeitskräfte – insbesondere Arbeitnehmende, die vielleicht nicht mehr die volle Leistung erbringen konnten – wurden in die IV «entsorgt». Zu Tausenden verschwanden in Unternehmen und selbst in der Bundesverwaltung Nischenarbeitsplätze. Gemeinden «versäuberten» ihre Sozialhilfebudgets, indem sie Klienten in die IV absoben. Doch diese Beispiele waren in unserer medialen Empörungsgesellschaft zu wenig attraktiv. Es wurde lieber ein missbrauchender Ausländer (vorzugsweise Ex-Jugoslawe) an den Haaren herbei ins Rampenlicht gezogen und an den Pranger gestellt. Man hatte die «Schuldigen» gefunden und konnte darauf eine Wählerstimmen bringende Schmutzkampagne aufbauen.

Es gibt Missbrauch. Überall, wo Gelder verteilt werden, versuchen ein paar wenige sich zu Lasten der Gesellschaft unrechtmässig zu be-

reichern. Das muss und kann auch unterbunden werden. Aber: das ist nicht die Ursache des Problems, in dem die IV heute steckt. Die Schweiz weist nämlich im Vergleich zu andern europäischen Ländern immer noch einen verhältnismässig geringen Anteil an Personen auf, die auf eine IV-Rente angewiesen sind: In Schweden und in den Niederlanden ist der entsprechende Anteil etwa doppelt bis dreimal so hoch.

Seit einigen Jahren steigt in der Schweiz die Zahl von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder Behinderungen sprunghaft an. Im Jahre 2002 wurde bei fast der Hälfte der neuen IV-Rentnerinnen und -rentner die Diagnose einer psychischen Erkrankung gestellt¹. Nicht die einzige, aber eine wichtige Ursache für diese Entwicklung liegt in der Arbeit. Viele Arbeitnehmende sind der ständig wachsenden Belastung durch die tägliche Arbeit nicht mehr gewachsen. Mindestens so wichtig ist aber auch die dauernd präsente Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes. Eine Studie des Schweizerischen Bankpersonalverbandes (SBPV) aus dem Jahre 2004 stuft die Situation als «alarmierend» ein: Jeder vierte Bankangestellte nimmt regelmässig Beruhigungsmittel, Antidepressiva oder Schlafmittel ein, um dem täglichen Arbeitsdruck standzuhalten².

«Arbeit ist die Wurzel unserer Selbstachtung», sagte einmal Henry Ford, der 1863 geborene Ingenieur und Mitbegründer der Autoindustrie. Der Arbeit kommt neben der ökonomischen Absicherung vor allem auch diese wichtige Komponente der Strukturierung und der Sinnfindung zu. Dem tragen die Vorschläge der 5. IVG-Revision Rechnung, die demnächst von den eidgenössischen Räten behandelt und entschieden werden. Neben der Diskussion über die Zusatzfinanzierung für die IV wird vor allem die Forderung nach Früherfassung und Frühintervention im Zentrum stehen. Es ist tatsächlich weitaus sinnvoller zu versuchen, einen Betroffenen im Arbeitsprozess zu halten, bevor der langwierige und sehr oft auch erniedrigende Berentungsprozess eingeleitet wird. Wiewohl Pro Infirmis als grösste Behinder-

¹ Dr. Riek Prins, Sozialforscher, in «Die Volkswirtschaft» 10-2005

² «Nur mit Antidepressiva zur Arbeit», TA vom 7. Juli 2005

tenorganisation der Schweiz diese Stossrichtung unterstützt und mitträgt, so sehr ist unsere Organisation mit dem Weg zu diesem Ziel in verschiedenen Punkten nicht einverstanden.

So stellt sich unseres Erachtens zum Beispiel die Frage, ob die Forderung nach einer Reduktion der Neuberentungen um 20 Prozent tauglich ist. Wäre es nicht sinnvoller, statt dieser negativistischen Zielsetzung die Vorgabe zu machen, dass 20 Prozent mehr erfolgreiche Re-Integrationen vorzuweisen sind? Diese Umkehrung würde auch dem Paradigmenwechsel entsprechen, der in der Welt der Menschen mit Behinderung seit geraumer Zeit stattgefunden hat: Statt sich die Frage zu stellen, was eine behinderte oder leistungsbeeinträchtigte Person NICHT mehr leisten kann, sollte man sich die Frage stellen, welche Ressourcen, Fähigkeiten und Leidenschaften nach wie vor vorhanden sind. Oder anders ausgedrückt: Ressourcenorientierung statt Defizitorientierung.

Im Weiteren muss die Frage erlaubt sein, ob die IV-Stellen die Herkules-Arbeit der Früherfassung und Frühintervention alleine zu leisten im Stande sind oder ob es da nicht der Sache dienlicher wäre, auch ausgewiesene, erfahrene Organisationen wie Pro Infirmis in die Lösung dieser schwierigen Aufgabe mit einzubeziehen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt steht im Vorschlag zur 5. IVG-Revision unter dem Titel «Mitwirkung». Gerade bei Menschen mit psychischen Behinderungen steht die krankheitsbedingte persönliche Instabilität dieser Forderung nach «Mitwirkung» sehr oft im Weg. Es existiert nämlich keine psychische Störung, die Kognition, Antrieb und Affektivität nicht beeinträchtigt. Das in Revision befindliche Invalidengesetz sieht nun aber gerade diese Mitwirkungspflicht für Betroffene vor. Auf der anderen Seite fehlen auf der Arbeitgeberseite sowohl Anreize wie Pflichten⁵.

Lange bevor die aktuelle Diskussion unter dem Titel «Früherfassung – Frühintervention» begonnen hatte, erkannte Pro Infirmis bereits die Zeichen der Zeit. Im Jahre 2000 gründete sie die Stiftung Pro

⁵ «Psychisch Kranke sind schwer einzugliedern», von Gerhard Ebner, Psychiater und Chefarzt, Schaffhausen in NZZ vom 10. Oktober 2005

fil –Arbeit und Handicap. Durch die Erfahrungen aus der täglichen Arbeit mit Klientinnen und Klienten wurde den Verantwortlichen klar, dass die Arbeitsplatzvermittlung und die Arbeitsplatzerhaltung für Menschen mit Behinderungen und/oder Leistungseinschränkungen einen immer grösseren Stellenwert erlangen werden. In einem Pilotprojekt wurden diese Dienstleistungen in drei Regionen der Deutschschweiz (St. Gallen/Appenzell, Bern, Zug) eingeführt. Die Fachpersonen berichten aus ihrer täglichen Arbeit übereinstimmend, dass die Nachfrage nach Dienstleistungen in diesem Bereich ständig steigt. Pro Infirmis sind hingegen die Hände gebunden, da die restriktive Haltung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) vorderhand keine zusätzliche Finanzierung für den Ausbau dieser Dienstleistungen vorsieht.

Die Sanierung der Invalidenversicherung ist eine der grössten politischen Herausforderungen unserer Zeit. Die Lösung dieser Aufgabe ist viel zu wichtig, als dass man sie kurzsichtiger Schlagwort-Politik und diffamierender Polemik opfern dürfte. Es ist besonnenes Mittun aller Beteiligten nötig: Arbeitgeber, IV, Betroffene und ihre Organisationen sowie Politiker müssen sich bemühen, die IV so zu sanieren, dass dieses Sozialwerk diesen Namen weiterhin verdient. Pro Infirmis ist bereit, ihren Teil dazu beizutragen.

Der Beitrag der Banken zur Sicherheit des Individuums und der Gesellschaft

Dr. iur. Urs Oberholzer, Herrliberg,

Präsident des Bankrates der Zürcher Kantonalbank

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Sicherheit bleibt letztlich eine abstrakte Grösse, die von jedem Individuum anders wahrgenommen wird. Selbst wenn noch viele Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, kann äussere Sicherheit die innere doch nie ersetzen. Äussere Sicherheit kann die innere bestenfalls unterstützen und ihre Entwicklung begünstigen. Schlechtestenfalls behindert, ja verhindert die äussere Sicherheit jedoch die Entwicklung innerer Sicherheit. Wie sich äussere Sicherheit auswirkt, hängt vor allem davon ab, inwieweit sich ein Individuum oder Kollektiv vor entwicklungsfördernden Reizen abschottet. Die Grenzen zwischen einem Zuviel und einem Zuwenig an äusserer Sicherheit sind im Übrigen fliegend und werden sehr unterschiedlich empfunden. Ein Mangel an äusserer Sicherheit, der für den einen bereits eine Überforderung darstellt, ist für den andern ein idealer Anreiz für einen persönlichen inneren Reifeprozess.

Die Illusion absoluter Sicherheit

Schutz und Reiz zur Entwicklung eigener innerer Sicherheit wollen sowohl individuell wie auch im Kollektiv stets von neuem austariert sein. Dabei sollte das primäre Ziel immer in einer Vergrösserung der inneren Sicherheit und einer grösseren Unabhängigkeit von rein äusserlichen Schutzmerkmalen liegen und nicht in einer Perfektionierung des äusseren Schutzes, was letzten Endes immer abhängiger und ängstlicher werdende Beschützte hervorbringt. Absolute Sicherheit funktioniert schon deshalb nicht, weil die Angst, das subjektive Gefühl der Unsicherheit und Abhängigkeit, interessanterweise mit dem Anwachsen des Sicherheitsangebotes zunimmt. Gerade *weil* es sich bei der

Wahrnehmung von Sicherheit bzw. Unsicherheit und Angst nicht um objektiv messbare Tatbestände, sondern um subjektive Wertungen handelt, kann vollkommene äussere Sicherheit also weder angstfrei noch sicher machen und bleibt daher eine Illusion. Das zeigt sich deutlich bei folgendem Test: Nennen Sie irgendeine Sache, ein Ereignis, eine Lebenssituation, einen Gedanken, eine Vorstellung oder einen Traum, vor dem garantiert niemand Angst hat. Oder nennen Sie umgekehrt etwas Wahrnehmbares, vor dem sich mit Bestimmtheit jeder mann fürchtet. Sie werden sich schwer tun. Dieser Versuch beweist die Subjektivität der Sicherheits- und Angstwahrnehmung.

Angst macht unfrei

In den auf Sicherheit bedachten westlichen Wohlfahrtsstaaten ist das Angebot an äusserer Sicherheit in den letzten hundert Jahren gewaltig gesteigert worden. Merkwürdigerweise hat aber die innere Sicherheit – sowohl diejenige der Individuen wie auch die des Kollektivs – im gleichen Zeitraum ebenso drastisch abgenommen. Es macht den Anschein, als verhielten sich äussere und innere Sicherheit umgekehrt proportional. Je grösser das Sicherheitsangebot und die subjektiv empfundene Sicherheit an sich, desto unselbstständiger und ängstlicher werden die Menschen, die in einem solchen Umfeld leben – eine Beobachtung, die sich auch beim Vergleich zwischen Zoo- und in freier Wildbahn lebenden Tieren machen lässt. Mit einem Maximum an äusserer Sicherheit sollte dem Menschen zu mehr Freiheit verholfen werden. Erreicht wurde das Gegenteil: Nirgends gibt es so viele ängstliche, unsichere und abhängige Menschen wie in den so sicher scheinenden Wohlfahrtsstaaten der westlichen Welt. Dabei wird das Mass an Angst zu einem zuverlässigen Indikator für den Grad der Unfreiheit: Je ängstlicher ein Wesen ist, desto weniger frei ist es auch.

Was kann man daraus lernen? Angstfreiheit entsteht selbst bei einem Höchstmass an Sicherheit nicht, schon gar nicht, wenn einem diese Sicherheit aufgezwungen wird, sondern – sofern es denn Angstfreiheit im Leben überhaupt gibt – in einem Umfeld, das dem Indivi-

duum und Kollektiv die Wahlfreiheit zugesteht, wie viel äussere Sicherheit es für welche Lebensphase gerade braucht. Soll lähmende Angst aus einer Gesellschaft verbannt werden, setzt dies eine Kultur voraus, die primär innere Sicherheit vermittelt und äussere Sicherheit lediglich als Leitplanke anbietet – als Rahmen für einen individuellen Reifeprozess jedes Einzelnen mit dem Ziel, Lebenskompetenz, Eigenverantwortlichkeit und Unabhängigkeit zu erlangen.

Der Preis materieller Unabhängigkeit

Wenn Unabhängigkeit geglückt und ein gewisser Wohlstand erreicht ist, kommt die Besitzstandswahrung und damit die Angst: Die Angst um das, was man hat. Vor lauter Haben droht das Sein rasch verloren zu gehen. Wie viele Menschen sind doch in unseren Breitengraden heutzutage von Angst besetzt, statt frei zu sein, und nehmen diese Entwicklung selber nicht einmal wahr. Es ist eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit, hier Gegensteuer zu geben und mit dem «Angst-Schiffchen» wieder Kurs in Richtung Mitte zu nehmen, um zwischen äusserer und innerer Sicherheit nach und nach eine neue Balance herbeizuführen.

Deregulierung mit Augenmass

Die Wirtschaft illustriert die skizzierte Sicherheitsproblematik vortrefflich. Die Sowjetunion, China und andere kommunistische Staaten haben demonstriert, dass eine überregulierte Ökonomie nicht funktioniert. Wenn zur Übernahme von Eigenverantwortung keine Anreize da sind und die Balance von Sicherheit und Unsicherheit gestört ist, stirbt jede Initiative. Unsicherheit im richtigen Mass erweist sich somit in funktionierenden Märkten als wichtiger Antriebsfaktor.

Umgekehrt hat sich jedoch ebenso klar gezeigt, dass völlig deregulierte Räuber- und Piratenmärkte, wo keine Rechtssicherheit herrscht und keine Spielregeln vorhanden sind, ebenfalls nicht funktionieren.

Sie verkommen innert kürzester Zeit zu wirtschaftlichen Schlachtfeldern, in denen anarchische Zustände herrschen.

Im Sinne eines intelligenten wirtschaftspolitischen Kräftegleichgewichts sind somit Leitplanken zu definieren, welche die freie Entfaltung der Marktkräfte ermöglichen und gleichzeitig den Schutz des Schwächeren gewährleisten. Ein solches Gleichgewicht ist labil und muss immer wieder neu hergestellt werden, da sich das Marktgeschehen dynamisch entwickelt und somit auch regelmässig neue Bedürfnisse nach regulierenden Leitplanken angemeldet werden.

In der Schweizer Wirtschaft funktioniert dieser Balanceakt bis heute erstaunlich gut. Regulative haben ihre dienende Funktion behalten, und äussere Sicherheit ist nicht zum Selbstzweck verkommen. Der Staat hat der Versuchung widerstanden, die Risikofreudigkeit der Marktteilnehmer abzuwürgen. Staatliche Interventionen beschränken sich hierzulande in der Regel auf Bereiche, in denen ein offenkundiges Marktversagen zu Tage tritt. Im Gegensatz zu unserem nördlichen Nachbarland etwa, dessen Wirtschaft deutliche Anzeichen einer Überregulierung zeigt, konnte sich die Schweiz ihre wirtschaftliche Prosperität durch eine vergleichsweise vorsichtige Deregulierungspolitik weitgehend erhalten.

Die Krux des Sozialstaates

Dieser an sich positive Befund ist allerdings mit einiger Vorsicht zu geniessen. Wenn wir versuchen, die innere Befindlichkeit westlicher Wohlfahrtsstaaten zu ergründen, sieht es auch in der Schweiz weit weniger rosig aus. In einem Spinnennetz sozialer Annehmlichkeiten gefangen, scheinen viele Zeitgenossen die Kunst eines eigenverantwortlichen Lebens verlernt zu haben. Der schiere Zwang, von der staatlichen Fürsorge möglichst extensiven Gebrauch zu machen, hat manchenorts jede Eigeninitiative verkümmern lassen – mit gravierenden Folgen für den Staat, dessen soziale Institutionen zunehmend in finanzielle Bedrängnis geraten. Und was fast noch schwerer wiegt: Die in Besorgnis erregendem Ausmass wachsende Unfähigkeit, Ver-

antwortung zu übernehmen, wirkt sich auf die Kohärenz in der Gesellschaft stark zersetzend aus.

Den Befürwortern eines Sozialstaates wäre im Übrigen vor Augen zu halten, dass gerade die Solidarität ein Produkt freier Verantwortlichkeit ist, das der Eigenverantwortung des sich Solidarisierenden entspringt. Der sozialstaatliche Zwangsausgleich hingegen hat mit Solidarität wenig, mit Erziehung zur Verantwortungslosigkeit hingegen viel zu tun. Solidarität entsteht dort, wo der Starke dem Schwächeren hilft, gerade weil er weiss, dass er seine Hilfe nicht an eine staatliche Absicherungseinrichtung delegieren kann. Erzwungene «Solidarität» hingegen verdient diesen Namen nicht. Es ist verordnete Sicherheit, die echtes Verantwortungsbewusstsein, sei es für sich selbst oder den Mitmenschen, zerstört.

Mündige Bankkunden

Unter den gegebenen gesellschaftspolitischen Voraussetzungen ist ein sinnvoller *Beitrag der Banken zur Sicherheit des Individuums und der Gesellschaft* auch als Beitrag zur Förderung der *inneren* Sicherheit der Bankkunden zu sehen. Der Bankkunde will als mündiger Kunde behandelt werden, und der Beitrag der Banken darf kein Zwangsbeitrag sein, sondern ein risikogerechtes, faires Angebot an denjenigen, der es in Eigenverantwortung nutzen kann und will.

Die Rolle der Banken auf dem Weg der Förderung von Eigeninitiative und Unternehmertum ist die, welche sie in der Marktwirtschaft demokratischer Staaten heute in aller Regel auch einnehmen. Als primäre Aufgabe obliegt ihnen dabei die Förderung aussichtsreicher unternehmerischer Projekte. So unterstützen die Banken speziell die Anfangsphase Erfolg versprechender Unternehmen mit massgeschneiderten, attraktiven Kreditangeboten. Aber auch das sollten sie mit Mass tun. Was geschehen kann, wenn die Banken zu euphorisch, zu grosszügig, zu leichtsinnig helfen, haben wir bei der «dot-com»-Welle erlebt. Die den Schweizer Banken immer wieder vorgeworfene Zurückhaltung in der Kreditvergabe hat also sehr wohl ihre Berechti-

gung. Dabei geht es für die Banken um wesentlich mehr als «nur» um die Verantwortung ihren Aktionären gegenüber. Es geht auch und mindestens so sehr um die Erhaltung des Verantwortungsbewusstseins ihrer Kundinnen und Kunden.

Der Beitrag der Banken sollte deshalb nicht auf eine Maximierung der äusseren Sicherheit ihrer Kundschaft fokussiert sein. Anzustreben ist stattdessen eine partnerschaftliche Kundenbeziehung, in welcher der eigenverantwortliche Kunde bei seiner Bank Rahmenbedingungen vorfindet, welche ihm eine optimale Umsetzung seiner Projekte ermöglichen.

Lebensunternehmer

Dies mag wenig spektakulär klingen. Der vorgeschlagene Weg ist in der Tat – wie jeder achtsame Weg – ein eher langwieriger und schwieriger, der auf mittel- und langfristigen Erfolg abzielt. Und Erfolg ist aus dieser Perspektive viel mehr als bloss der finanzielle Erfolg eines Unternehmens. Erfolg ist in diesem Zusammenhang ein Fortschritt in Richtung einer grösseren inneren Sicherheit, Unabhängigkeit und Freiheit, sei es bei uns selbst, unseren Mitarbeitenden oder bei unseren Kundinnen und Kunden. Persönlich freut mich jeder Kontakt mit Menschen, die in diesem Sinne auf dem Weg sind, als Lebensunternehmer Eigenverantwortung auf sich nehmen und über eine Sicherheit verfügen, die von innen, vom Herzen, kommt. Das sind die wahren Botschafter des Lebens. Sie sind rar geworden in dieser Welt, doch es gibt sie.

Sicherheit durch Bildung

Regierungsrätin Regine Aeppli, Bildungsdirektorin des Kantons Zürich

Vom Nutzen der Bildung

Das Thema meines Beitrages impliziert «Nutzen» durch Bildung, unterwirft Bildung einem Zweck, nämlich der Befriedigung des menschlichen Sicherheitsbedürfnisses. Das entspricht dem Zeitgeist und kommt der Politikerin entgegen, die die Stimmberechtigten und die Steuerzahler/innen vom Sinn der Investition ins Bildungswesen überzeugen muss. Bildung und Wissenschaft stehen aber zunächst einmal in niemandes Diensten. Sie beziehen ihre Existenzberechtigung aus dem Gedanken der Aufklärung. Damit bekenne ich mich zu einem bürgerlichen Bildungsbegriff – bürgerlich im Sinne des 19. Jahrhunderts.

Heute wird Bildung bzw. das Bildungsangebot gerne als Standortvorteil vermarktet. Diverse gesellschaftliche Defizite sollen dank Bildung behoben werden: Sozialkosten und Arbeitslosenquoten gesenkt, Innovation und Wirtschaftswachstum gefördert, ja gar planmässig Nobelpreisträger produziert werden. Diese gesellschaftlichen Ansprüche sind ernst zu nehmen. Dennoch halte ich es für falsch, Bildung auf die Ebene eines Konsumgutes oder eines lohnenden Investitionsobjekts zu stellen.

Bildung ist in erster Linie ein verfassungsmässig garantiertes Grundrecht. Dieses setzt den gleichberechtigten Zugang aller zu Bildungseinrichtungen voraus.¹ Eine zentrale Funktion des Rechts auf Bildung liegt darin, jedem Einzelnen eine Bildung nach Massgabe seiner Anlagen, Eignungen und Interessen zu vermitteln und ihm die

¹ Ralf Dahrendorf, *Bildung ist Bürgerrecht: Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Osnabrück 1966; vgl. auch Art. 14 der Zürcher Kantonsverfassung.

bestmöglichen Bedingungen für den Einstieg und das Fortkommen in Beruf und Gesellschaft zu gewährleisten. Andererseits kann Bildung, Wissen oder Innovation nicht einfach über der Jugend ausgeschüttet oder einseitig verordnet werden. «Wer keinen Ehrgeiz für das Lesen, Grübeln und Ausprobieren zu entwickeln vermag, die am Grund der Forschung liegen, der wird auch mit Innovationsbüros und Modernisierungsgipfeln keine Spitzenleistungen hervorbringen. Voraussetzung für Bildungs- und Forschungserfolg ist und bleibt eine «Mixtur von Neugier, Fleiss und Kühnheit».² Diese etwas protestantisch anmutende Mixtur ist dabei keineswegs so genussfeindlich, wie sie auf den ersten Blick erscheint. Von den üblichen Genüssen unterscheidet sie sich aber dadurch, dass sie Ausdauer, Frustrationstoleranz und den Mut zum Dissens verlangt. «Man muss mit roten Ohren über den grossen Büchern der Menschheit oder dem grossen Buch der Natur sitzen, um etwas herauszubekommen.(...) Ohne Liebe und Begeisterung ist auf diesem Terrain nichts auszurichten».⁵ Der Philosoph Peter Sloterdijk hat treffend formuliert, welche Bildungsumgebung, welche Lernatmosphäre es dazu braucht. «Wir müssen mit dem schädlichsten aller alteuropäischen Konzepte brechen, mit der Vorstellung der simplen Übertragbarkeit von Wissen. (...) Der Lehrer muss so etwas werden wie ein Gastgeber, ein Trainer oder – im guten Sinne – ein Verführer, der dort schon ist, wohin der nächste Schritt des Kindes führt. In solchen Gästehäusern des Wissens könnte der pädagogische Pakt aus dem Prinzip Vorfreude geschlossen werden.»⁴

Damit sei vorweg festgehalten, dass Bildung keinesfalls auf ein Instrument der (Sicherheits-)Politik reduziert werden darf. Das bedeutet allerdings nicht, dass Bildung und Sicherheit nichts miteinander zu tun haben, im Gegenteil. Sicherheit – im umfassenden und nachhaltigen Sinne – ist ohne Bildung nicht zu haben.

² Jan Ross, in: DIE ZEIT vom 11. Februar 2004.

⁵ Ross, a.a.O.

⁴ Peter Sloterdijk im Gespräch mit Reinhard Kahl, Lernen ist Vorfreude auf sich selbst, in: Pädagogik, Dezember 2001, S. 40 ff.

Was ist Sicherheit?

Sicherheit ist mehr als die «Abwesenheit von Gefahr». Im Kontext des vorliegenden Themas hat Sicherheit folgende Aspekte:

- Selbstsicherheit
- Fähigkeit zur Reflexion
- Freiheit zur Mitgestaltung
- materielle Unabhängigkeit
- soziale Einbindung
- politische Stabilität
- friedliche Koexistenz

Für jeden dieser Aspekte ist Bildung Voraussetzung.

Selbstsicherheit als Voraussetzung für Entfaltung und Kreativität

Bildung festigt die Persönlichkeit, ermöglicht Selbstfindung, Selbstreflexion und Selbstkritik. Sie verleiht Urteils- und Unterscheidungsvermögen sowie die innere Freiheit zu Kreativität und Innovation. Oder mit Kant gesprochen: Bildung ist die Voraussetzung, um aus der «selbstverschuldeten Unmündigkeit» herauszutreten. Bedingungen dafür sind eine Lernatmosphäre, in der Theorien entwickelt und wieder in Frage gestellt werden können, die Abwesenheit von starren Dogmen, der Verzicht auf Mythenbildung und ein gleichberechtigter Zugang zu den Bildungsinstitutionen.

In der modernen und pluralistischen Wissensgesellschaft ist der Zugang zum Wissen längst nicht mehr über Schulbücher zu steuern. Das Informationsangebot ist heute derart riesig, die Informationskanäle so zahlreich und die Herkunft der Quellen gleichzeitig oft so intransparent, dass es schon fast eines wissenschaftlichen Ansatzes bedarf, um verlässliche von fehlerhaften bzw. korrekte von manipulativen Informationen zu unterscheiden. Bildungsinstitutionen werden deshalb im 21. Jahrhundert vor der immer wichtigeren Aufgabe stehen, die Schü-

ler/innen und Studierenden zu befähigen, sich ein eigenes Urteil zu bilden, das heisst, diejenigen Informationen auszuwählen, die ihnen ein möglichst präzises Abbild der Realität ermöglichen. Um selber gestaltend mitwirken zu können, braucht es die Gewissheit, dass die Wahrnehmung nicht trügt, sprich das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten.

Die Grundlage dafür muss in Schule und Studium gelegt werden. Ob sie sich bewährt und die darauf gebaute Selbstsicherheit von Dauer ist, zeigt sich gezwungenermassen erst in der Realität der Arbeitswelt. Wer das Glück hat, eine Chefin oder einen Chef zu finden, der die Bedeutung des Vertrauens in die eigenen Fähigkeiten erkennt und dieses sogar fördert, wird sich besser zurechtfinden, als jemand, der seine Fähigkeiten in einem Klima der Abwertung unter Beweis stellen muss.

Bildung ist Voraussetzung für materielle Sicherheit

Es entspricht einem menschlichen Bedürfnis, in materieller Unabhängigkeit zu leben. Die Teilnahme am Arbeitsmarkt, die diese Unabhängigkeit ermöglicht, setzt Wissen und Fertigkeiten sowie die Fähigkeit zur Anpassung an neue Entwicklungen voraus. Mit der Globalisierung und der europäischen Personenfreizügigkeit hat sich die Notwendigkeit der ständigen Erneuerung noch verschärft und mit ihr der Wettbewerb nicht nur um Märkte und Preise, sondern auch um die Arbeitsproduktivität. In diesem Umfeld bedeutet Sicherheit sozusagen *Triebssandfestigkeit*. Was gestern galt, muss heute hinterfragt und eventuell neu gedacht und neu gemacht werden. Wer nicht mithalten kann, läuft Gefahr, seine materielle Unabhängigkeit zu verlieren. Wie lange der Staat in der Lage bzw. wie lange die Politik willens sein wird, den Wegfall von Einkommen zu kompensieren, ist offen.

Bildung ist damit auch eine wichtige Investition in die eigene Arbeitsplatzsicherheit. Gemäss einer diesjährigen OECD-Studie besteht bei 20- bis 24-Jährigen ohne Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II (Mittelschule oder Berufsbildung) in allen untersuchten Ländern ein markant höheres Risiko, dass sie den Einstieg ins Erwerbsleben nicht

schaffen bzw. arbeitslos werden und dies auch über längere Zeit bleiben.⁵ Allerdings ist es auch mit einer soliden Erstausbildung nicht mehr getan. Die immer kürzere Halbwertszeit des Wissens hat zur Folge, dass man Erstausbildungen verkürzen und – vor allem auch bei Studierenden – das Eintrittsalter ins Erwerbsleben senken will. Im Gegenzug wird permanente Weiterbildung, das so genannte «lifelong learning» bis zur altersbedingten Berufsaufgabe notwendig. «Lifelong learning for lifelong security» wäre vermutlich der neudeutsche Merkspruch dafür.⁶

Ähnliche Überlegungen gelten aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Hier ist wohl sogar der Umkehrschluss zulässig: Wer die Bildung nicht fördert, gefährdet den Wirtschaftsstandort. Ein leistungsfähiges und qualitativ hoch stehendes Bildungswesen und ein grosses Potenzial an gut ausgebildeten Arbeitskräften sind Schlüsselfaktoren für die Innovationsfähigkeit und für das Wachstum in hoch entwickelten Regionen. Deutlich belegt dies eine OECD-Studie aus dem Jahr 2003. Die Wissenschaftler untersuchten die Bildungsrendite in 21 Ländern und kamen zum Schluss, dass ein Jahr mehr Ausbildung bei der gesamten arbeitenden Bevölkerung langfristig rund sechs Prozent mehr «Output», also beispielsweise mehr Einkommen und damit auch mehr Steuereinnahmen pro Person generiert.⁷

Wenn Bildung eine so rentable Investition ist, was darf sie kosten? Und welchen Teil dieser Kosten sollen die Auszubildenden selber tragen? Brauchen wir mehr Spitzenuniversitäten – ein Ziel, das sich unser Nachbarland Deutschland mit der «Exzellenzinitiative» gesetzt hat – und müssen wir uns deshalb künftig am Modell der amerikanischen Eliteuniversitäten orientieren, die ihre vorbildlichen Be-

⁵ From Education to Work, A difficult transition for young adults with low levels of education, OECD, Paris 2005. In der Schweiz betrug der Anteil dieser Gruppe im Jahr 2002 8,42% (Deutschland: 14,19%, Norwegen 4,61%, Luxemburg 19,2%).

⁶ Auch hier gibt es je nach Ausbildungsstand grosse Unterschiede. Im Jahr 2003 bildete sich in der Schweiz von den weniger qualifizierten Personen nur jede fünfte beruflich weiter. Dagegen belegte jede zweite erwerbstätige Person mit einem Bildungsabschluss auf Tertiärstufe berufsorientierte Weiterbildungskurse. Vgl. Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2003, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2004.

⁷ The sources of economic growth in OECD countries, OECD, Paris 2003. In der Studie wurden ökonometrische Schätzungen des Einflusses von Änderungen bei wichtigen Wachstumsfaktoren auf die Entwicklung des Pro-Kopf-Sozialproduktes von Anfang der 1970er-Jahre bis Ende der 1990er-Jahre vorgenommen.

treuungsverhältnisse mit hohen Studiengebühren und Darlehen anstelle von Stipendien finanzieren? Ist die Investition in eine höhere Bildung tatsächlich so sicher, der persönliche «return on investment» in Gestalt eines gutbezahlten Jobs frisch ab Studium so gewiss? Hier gibt es noch zahlreiche offene Fragen. Wichtig ist jedoch der Grundsatz, dass die Schweizerische Hochschulpolitik eine hochwertige und für alle zugängliche Grundversorgung gewährleisten muss. Gleichzeitig müssen in einzelnen Gebieten – und ich spreche hier nicht von einzelnen «Spitzenuniversitäten», sondern von einzelnen Disziplinen und Fächern – Spitzenleistungen möglich sein.

Bildung schafft soziale Sicherheit (Bildung als Integrationsinstrument)

Bildung ist indes weit mehr als ein Instrument des persönlichen oder nationalen Leistungswettbewerbs, mehr als eine individuelle Investition ins eigene Fortkommen. Bildung kann und soll auch *integrieren* und damit zur «sozialen Sicherheit» und dem Zusammenhalt der Gesellschaft beitragen.

«Bildung ist keine Ware.» Diesen Merkspruch haben sich die Gegnerinnen und Gegner einer Liberalisierung der Bildungsdienstleistungen im Rahmen des GATS (General Agreement on Trade in Services) auf die Fahne geschrieben. Das ist nur teilweise richtig. Es ist eine Tatsache, dass es einen lukrativen – und auch internationalen – Bildungsmarkt gibt, man denke nur etwa an die teuren Nachdiplomstudiengänge für Ökonomen und Juristen an den bekannten amerikanischen oder britischen Universitäten. Es ist aber auch von zentraler Bedeutung, dass wir für ein starkes öffentliches Bildungswesen eintreten, das für alle offen steht und allen die gleichen Chancen bietet. Insofern ist Bildung tatsächlich keine Ware, sondern ein «common good», wie es beispielsweise die UNO-Resolution «Education for All» aus dem Jahr 1997 festhält.⁸ Ich bin persönlich davon überzeugt, dass

⁸ General Assembly Resolution on Education for All, A/C.3/52/L.II/Rev.1 / 29 October 1997.

Bildung beides ist: Wettbewerbs- und Integrationsinstrument. Das Allgemeingut Bildung wird in der Regel nicht freiwillig geteilt. Es geht vielmehr auch hier um einen Verteilungskampf um knappe öffentliche Mittel, der im demokratischen Prozess gesteuert werden muss.

Die Ergebnisse der PISA-Studien haben uns vor Augen geführt, dass die Integrationskraft unserer Volksschule ungenügend ist. Sie ist nicht in der Lage, Nachteile wett zu machen, die Kinder auf Grund ihrer sozialen oder nationalen Herkunft mitbringen. Wenn wir «das Recht auf Bildung», das «common good» ernst nehmen, muss es uns gelingen, diese Nachteile besser auszugleichen. Die Instrumente dafür sind bekannt. Künftige Schulreformen müssen in Richtung einer Verbesserung der ausserschulischen Betreuung, einer verstärkten Sprachförderung, einer späteren Selektion und einer individuelleren Förderung führen.⁹

Bildung ist Voraussetzung für politische Stabilität

Unser Land profitiert seit der Gründung des modernen Bundesstaates 1848 von der politischen Stabilität, die sie mit einer Vielfalt von «checks and balances» und der bisher gelebten Rücksicht auf Minderheiten erreicht hat. Die demokratischen Mitwirkungsrechte in der Schweiz gelten in vielen Ländern als vorbildhaft, sind aber im Verlaufe der letzten 150 Jahre in mindestens zweierlei Hinsicht aus dem Gleichgewicht geraten: einerseits aufgrund der Tatsache, dass ein Fünftel der Bewohner/innen – die mehrheitlich seit langen Jahren hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer – davon ausgeschlossen ist und anderseits, indem die Stimmkraft der kleinen Kantone bis zu 34x grösser ist als diejenige der grossen.

In der Schweiz wird vier Mal im Jahr über Verfassungsinitiativen und Gesetzesreferenden auf allen drei Staatsebenen abgestimmt. Wenn politische Mitsprache mehr sein soll als ein Signal über die

⁹ Gross, träge und unsteuerbar – Die Agenda 2010 der Bildungspolitik, Jürgen Oelkers, in: Süddeutsche Zeitung, 6. Februar 2004; Investition Bildung – Frühe Förderung zahlt sich aus, Tina Stadlmayer, Financial Times Deutschland, 10. Februar 2004.

momentane persönliche Befindlichkeit oder die Temperatur der so genannten Volksseele, stellt sie grosse Anforderungen an die Verarbeitung politischer Informationen, die Herstellung von Zusammenhängen und das Sachverständnis. Die Demokratie ist kein «multiple choice test» und auch keine Konsumentenumfrage. Sie setzt das eingangs genannte Urteils- und Selbstreflexionsvermögen voraus.

Ohne staatsbürgerlich gebildete Citoyenneté kann die Demokratie deshalb nicht bestehen. Das ist nicht einfach eine Floskel, sondern Ausdruck meiner Überzeugung, aber auch meiner Sorge über die ungleich verteilten Mittel zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen und die diesbezügliche Machtlosigkeit der politischen Parteien.

Bildung als Grundlage für globale Sicherheit

Auch in der internationalen Politik gehen Machtpositionen und Selbstreflexionsvermögen selten einträchtig zusammen. So liegt die These nahe, dass mit Bildung im Sinne einer kritischen Urteilsfähigkeit auch mehr globale Sicherheit geschaffen werden könnte. Ohne Bildung ist beispielsweise der Brückenschlag über kulturelle Grenzen nicht zu schaffen. Ein Mittel dazu ist das Fremdsprachenlernen. Wird eine Fremdsprache richtig vermittelt, so lernt man damit nicht nur die Sprache, sondern auch das «Anderssein» besser zu verstehen. Und damit sei nicht nur – aber auch – der Französischunterricht an den Primarschulen in der Deutschschweiz und die «cohésion nationale» angesprochen.

Voraussetzung für diese Brückenfunktion ist allerdings, dass Bildung zu Toleranz erzieht. Toleranz muss erlernt werden. Sie ist der Schlüssel für globale Sicherheit. Der Sozialpsychologe Alexander Mitscherlich schrieb dazu: «Toleranz ist (deshalb) in einem von Natur aus aggressiven Wesen ein Anzeichen hoher Selbstüberwindung.» Toleranz stellt für Mitscherlich gleichsam das Resultat erfolgreichen Triebverzichts dar. Bedingung für diesen Triebverzicht ist die Fähigkeit, den eigenen Trieb reflektieren zu können. Triebaufschub und -verzicht

sind schwierige und komplexe Angelegenheiten – Bildung ist aber zumindest eine Voraussetzung dazu.¹⁰

Nach John Rawls Konzeption der «Gerechtigkeit als Fairness» beruht Toleranz, und zwar die reflexive Toleranz, auf der Einsicht in die Tatsache, dass es zu der eigenen Überzeugung auch gültige, gleichwertige Alternativen gibt. Sie ist eine Bedingung für die Entwicklung von Methoden der Koexistenz, der Ebenbürtigkeit. Zu dieser Toleranz gibt es keine Alternative – ausser dem tödlichen Kampf um die Wahrheit.¹¹

Diesem Gedanken ist nichts beizufügen – vor dem Hintergrund des zunehmenden Einflusses von Fundamentalismen aller Art noch viel weniger. Höchstens dies: Bildung, die zu Toleranz erziehen soll, muss selbst tolerant sein. Im Umgang mit kultureller Vielfalt und dem damit zusammenhängenden Konfliktpotenzial stehen die Bildungsinstitutionen vor grossen Herausforderungen. In der Zusammensetzung von Schweizer Schulklassen spiegeln sich heute nicht selten regionale und globale Konflikte. Hier muss das Augenmerk in Zukunft noch vermehrt auf die Aus-, Weiterbildung und Unterstützung der Lehrkräfte gelegt werden.

Schlussbemerkung

Wir sind davon geprägt, dass Bildung nutzbringend sein soll und am meisten Nutzen bringt, wenn möglichst viele auf einem möglichst hohen Bildungsniveau sind. Die materielle Sicherheit unserer Gesellschaft hängt direkt mit dem Ausbildungsstand der Bevölkerung zusammen. Es ist deshalb beunruhigend zu wissen, dass die Zahl der Jugendlichen, die nach der obligatorischen Schulzeit keine ordentliche Anschlusslösung finden, auf so genannte Brückenangebote (Zwi-

¹⁰ Alexander Mitscherlich, Die Unfähigkeit zu trauern. Grundlagen kollektiven Verhaltens, München 1967; zitiert aus: Katja Gentinetta, Toleranz ohne Grenzen? Globale Realitäten und die politische Kultur in der Schweiz Bern 2002, S. 22f.

¹¹ John Rawls, Politischer Liberalismus, Frankfurt a. Main 1998; zitiert aus Katia Gentinetta, a.a.O., S. 62ff.

schenlösungen, Berufswahlschule, 10. Schuljahre) ausweichen müssen, stetig ansteigt.¹² Für eine Bildungspolitik im Dienste der Gesellschaft und deren Sicherheitsbedürfnis ist das eine grosse Herausforderung.

Dennoch möchte ich zum Schluss gerne an den Ausgang meiner Überlegungen zurückkehren und damit zur These, wonach Bildung in niemandes Diensten steht. Vielleicht müssen wir diese These nach dem Gesagten relativieren – und vielleicht gelingt das am besten mit einem Satz, den Nietzsche zur Aufgabe der Geschichtswissenschaft gesagt hat, der auch auf die Bildung zutrifft:

«Nur soweit sie dem Leben dient, wollen wir ihr dienen.»

¹² Sie umfasst heute im Kanton Zürich mit 23% nahezu ein Viertel (23%) der Schulabgängerinnen und Schulabgänger. Rund 9% verfügen nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit über keine Anschlusslösung.

¹³ Friedrich Nietzsche, *Unzeitgemässe Betrachtungen*, Leipzig 1873.

Der Beitrag der Rechtsprechung zur Rechtssicherheit

Dr. iur. Mireille Schaffitz, Oberrichterin des Kantons Zürich

Allgemeines

Die Gerichte befassen sich mit Konflikten aus den unterschiedlichsten Lebensbereichen, welche die Beteiligten nicht selber bewältigen können oder wollen und wo daher eine autoritative und durchsetzbare Entscheidung gefordert ist. Der Zuständigkeitsbereich der Gerichte erstreckt sich von familiären Konflikten und Konflikten im alltäglichen Vertragsbereich über wirtschaftsrechtliche Auseinandersetzungen bis hin zur Beurteilung von strafbaren Handlungen und der Rechtmässigkeit von Verwaltungs- und Regierungsentscheiden. Die Erwartungen an die Rechtsprechung sind bei den direkt Betroffenen meist geprägt vom subjektiven Empfinden, was in ihrem konkreten Fall Recht ist oder sein sollte, und von ihrer wirtschaftlichen Interessenlage. Andere nehmen die Tätigkeit der Gerichte indirekt durch Medienberichte oder vom Hörensagen wahr. Der so entstehende Eindruck von der Tätigkeit der Gerichte bestimmt dann auch die Vorstellung, ob in unserer Gesellschaft die Rechtsprechung dem Recht zum Durchbruch verhilft und damit Rechtssicherheit gewährleistet.

Die Rechtsprechung ist keine exakte Wissenschaft. Sie kann es auch nicht sein, da sie sich mit meist einmaligen Konfliktkonstellationen befassen muss. Richter und Richterinnen urteilen primär aufgrund ihres juristischen Fachwissens. Wo bei Entscheiden ein Ermessensspielraum besteht, können aber auch ihr persönlicher Lebenshintergrund und ihre persönlichen ethischen Vorstellungen ihren Entscheid mitprägen.

Trotzdem lassen sich aber doch grundlegende Richtlinien aufzeigen, denen die Rechtsprechung genügen muss, um als Recht und Frieden stiftend wahrgenommen zu werden und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Einige davon seien anschliessend aufgezeigt – gleich-

zeitig aber auch das Spannungsfeld, in dem sich die Gerichte dabei bewegen.

Der Grundsatz der Legalität

Darunter verstehe ich (allerdings nicht im wissenschaftlichen Sinn) den Grundsatz, dass Justizbehörden und Gerichte nur tätig werden dürfen, wenn und soweit eine gesetzliche Grundlage dafür besteht. Und umgekehrt, dass sie im gesetzlichen Rahmen immer tätig werden müssen, wenn sie angerufen werden. Die Gewissheit, von einem unabhängigen, neutralen Gericht angehört zu werden und seine Ansprüche beurteilen lassen zu können, ist ein Grundpfeiler unserer rechtsstaatlichen Ordnung und der Rechtssicherheit für Bürgerinnen und Bürger.

Im Bereich des Strafrechtes, welches die öffentliche Sicherheit und das Sicherheitsgefühl wesentlich prägt, hängt die Interventionsmöglichkeit von Polizei und Gerichten einerseits von den finanziellen und personellen Mitteln ab, die der Staat für diesen Bereich einzusetzen gewillt ist. Die Interventionsmöglichkeit ist aber immer auch einem gesellschaftlichen Wandel unterworfen. Gewalt im häuslichen Bereich zum Beispiel wurde noch vor wenigen Jahren als Privatangelegenheit betrachtet, und ein Tätigwerden der Strafjustiz war ohne einen ausdrücklichen Strafantrag des Opfers unzulässig. Trotz schwerer Gewaltanwendung verzichteten Opfer häufig auf Strafanträge und zwangen Polizei und Justiz damit zur Untätigkeit. Unter dem Eindruck schwerer häuslicher Gewalttaten mit mitunter tödlichem Ausgang sind nun die nötigen gesetzlichen Grundlagen für eine Strafverfolgung von Amtes wegen geschaffen, aber auch die nötigen strafprozessualen Interventionsmittel zur Verfügung gestellt worden wie Haftanordnung wegen Ausführungsgefahr angedrohter Delikte, Rayonverbote und – teilweise – Wegweisung des gewaltanwendenden Ehegatten aus der Wohnung. Im Bereich der Jugendkriminalität stossen die Strafverfolgungsorgane heute an ähnliche Barrieren, insbesondere bei Diebstählen mittels Drohung und Gewalt. Auch dort ver-

zichten Betroffene häufig auf Anzeigen bei der Polizei, sei es aus Angst, wegen der Geringfügigkeit des Schadens oder um nicht als Feigling dazustehen. Damit verhindern sie aber die im öffentlichen Sicherheitsinteresse dringend nötige Bekämpfung dieser Kriminalität durch Polizei und Justiz.

Auf der anderen Seite sind Gerichte ab und zu konfrontiert mit «verzweifelte(n) Rechtssuchende(n)», die sie mit einer Flut von Klagen eindecken und den Gerichtsbetrieb belasten. Meist gehen solche Klagefluten auf ein früher erlittenes, tatsächliches oder vermeintliches Unrecht zurück, womit sich der Betroffene nicht abfinden kann und wogegen er sich jahrelang, ja oft ein Leben lang, mit gleichartigen Klagen gegen Behörden und andere vermeintliche Gegner zur Wehr zu setzen versucht. Nicht selten gehen mit solchen Klagen auch konkrete Drohungen gegen Gerichtsangehörige und Behörden einher. Wo findet die Pflicht zur Anhandnahme und Beurteilung solcher Klagen ihre Grenze? Ab wann darf ein verzweifelter Rechtssuchender für urteilsunfähig und damit prozessunfähig erklärt und seine Klage – entgegen dem Legalitätsprinzip – schubladisiert werden? Hier stehen Gerichte vor rechtsstaatlich heiklen Entscheiden.

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit

Die rechtsgleiche Behandlung und Beurteilung von Bürgerinnen und Bürgern gehört zu den fundamentalen Menschenrechten, die in der Bundesverfassung wie im übergeordneten Völkerrecht verankert sind. Gleiches muss gleich, Ungleiches ungleich behandelt werden. In diesem Sinn muss die Rechtsprechung auch konstant und verlässlich sein.

Aus dem fundamentalen Grundsatz der Rechtsgleichheit haben die Rechtsprechung von Bundesgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte im Verlaufe der letzten Jahrzehnte ein feinmaschiges Netz von Leitlinien und individuellen Rechtsansprüchen abgeleitet, welche die Gerichte während des Verfahrens und inhaltlich bei ihren Entscheiden zu beachten haben. Zu erwähnen sind – neben

dem allgemeinen Diskriminierungsverbot z.B. der Geschlechter – beispielsweise die umfassende Garantie des Anspruchs auf rechtliches Gehör für alle Parteien eines Verfahrens, der ungehinderte Zugang auch fremdsprachiger und unbemittelter Parteien zu den Gerichten, das Verbot willkürlicher Rechtsanwendung, das Gebot zum Handeln nach Treu und Glauben usw. Die Gerichte sind berufen, unter umfassender Wahrung der individuellen Verfahrensrechte der Parteien und unabhängig von einzelnen Parteiinteressen die Gesetze stets gleich anzuwenden und einen allfälligen Ermessensspielraum unter Beachtung der Grundsätze der Angemessenheit und Verhältnismässigkeit auszuschöpfen.

Auch bei Beachtung aller gesetzlichen Verfahrensgrundsätze muss im Gerichtsalltag Sorge getragen werden, dass die Rechtsgleichheit nicht durch anderweitige Einflüsse faktisch verletzt wird. Die Rechtsprechung muss den sich ständig wandelnden gesellschaftlichen Anschauungen zwar Rechnung tragen und mitunter ihre Praxis ändern. Durch allzu häufige und leichtfertige Praxisänderungen einer Rechtsmittelinstanz zur gleichen Frage innert kurzer Zeit wird aber die Verlässlichkeit und die Rechtsgleichheit beeinträchtigt, ebenso durch ungenügende Koordination der Praxis mehrerer Abteilungen derselben Gerichtsinstanz mit jeweils gleicher Zuständigkeit. Auch dient es der Rechtssicherheit nicht, wenn Rechtsmittelinstanzen eine Beschwerde nur teilweise prüfen und die Prüfung weiterer vorgebrachter Rügen für ein allfälliges zweites Beschwerdeverfahren aufsparen.

Eine gewisse Gefahr für die rechtsgleiche Gesetzesanwendung und die richterliche Unabhängigkeit geht z.B. auch von den Medien aus. Auch Gerichte machen Fehler und sollen sich der öffentlichen Kritik stellen. Es sollte aber nicht sein, dass durch eine einseitige, von einer Verfahrenspartei oder Interessengemeinschaft inspirierte Internet- oder Medienkampagne gezielt auf den Entscheid in einem noch hängigen Gerichtsverfahren Einfluss genommen wird, dazu öffentlicher Druck auf ein Gericht aufgebaut wird und man sich zu diesem Zweck auch noch der persönlichen Diffamierung eines einzelnen, willkürlich aus dem zuständigen Gerichtskollegium herausgegriffenen Richters bedient. Nicht selten folgen solchen Medienkampagnen

noch öffentliche Interventionen von Politikerinnen und Politikern. Medienverantwortliche kennen sehr oft nur die eine Seite der Medaille und sind der Verkürzung, der pointierten emotionalen Zuspitzung sowie der Personalisierung eines komplexen Sachverhaltes verpflichtet. Wegen des Amtsgeheimnisses und des Persönlichkeitsschutzes ist eine vollständige Darstellung der Sachlage oder eine zeitaktuelle Gegendarstellung durch Gerichte in den Medien – entgegen den sonstigen Gepflogenheiten im Medienbereich – oft nicht möglich. So vermitteln einseitige, unwidersprochen gebliebene Kampagnen mitunter ein verzerrtes Bild von der Seriosität der Gerichtsarbeit und tangieren das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Rechtsprechung und die Rechtssicherheit.

Das Beschleunigungsgebot

Ein wesentliches Merkmal einer verlässlichen Rechtsprechung und der Rechtssicherheit ist die Behandlung eines Verfahrens innert nützlicher Frist. Die Unsicherheit während eines hängigen Rechtsverfahrens schadet sehr oft den materiellen wie immateriellen Interessen. Bei vertraglichen oder baurechtlichen Streiten kostet die Verzögerung bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen und vollstreckbaren Gerichtsurteils häufig viel Geld; im Extremfall kann das Interesse an einem Entscheid überhaupt dahinfliegen. In familienrechtlichen Prozessen erhält der Status quo z.B. bezüglich der Kinderzuteilung während eines langen Verfahrens präjudizielle Bedeutung für den Endentscheid. In Strafverfahren verliert die Strafe mit zunehmender zeitlicher Distanz von Delikt und rechtskräftigem Urteil an Akzeptanz und Wirksamkeit.

Dem Anspruch auf eine rasche Verfahrensabwicklung kann aber nur im Rahmen der rechtlich garantierten Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Prozessparteien nachgelebt werden. Die Gerichte dürfen stets nur auf einwandfrei bewiesene Tatsachen abstellen; sie dürfen sich überdies nur auf Beweise stützen, die unter Beachtung der gesetzlichen Verfahrensvorschriften erhoben worden sind. In Zi-

vilprozessen haben die Prozessparteien umfassende Mitwirkungsrechte bei der Nennung und Erhebung von Beweismitteln; sie können solche sogar auch erst nach einem bereits ergangenen ersten Urteil im Rechtsmittelverfahren noch anrufen oder vorlegen. In Strafverfahren hat ein Angeschuldigter das Recht zu schweigen, ja sogar zu lügen; die Sammlung der nötigen Beweise obliegt allein den Untersuchungsorganen – dies mitunter gegen eine aktive Behinderungs- und Verzögerungsstrategie durch den Angeschuldigten und seine Verteidigung. Nicht selten bedarf es für ein Urteil z. B. spezieller medizinischer oder technischer Kenntnisse, wofür das Gericht gutachterliche Abklärungen bei Dritten in Auftrag geben muss; fachlich qualifizierte oder extrem spezialisierte Gutachter sind aber häufig überlastet und brauchen viel Zeit. Gerichtliche Urteile nach rechtskonform durchgeführten Untersuchungs- und Beweisverfahren hinken zeitlich meist weit hinter diesbezüglichen Medienberichten her. Medienschaffende können innert weniger Stunden durch ein Interview mit einer verlässlichen Gewährsperson und ohne Nennung irgendeiner Quelle unter Umständen zu denselben Erkenntnissen gelangen und diese der Öffentlichkeit mit einem zeitlichen Vorsprung von vielen Monaten vor den Gerichten präsentieren. Wer mit den gesetzlichen Verfahrensvorschriften nicht vertraut ist, erhält daher nicht selten den Eindruck, Justizbehörden und Gerichte seien untätig oder viel zu langsam.

Allen Rechtsuchenden muss die Möglichkeit offen stehen, einen erstinstanzlichen Gerichtsentscheid auf dem Rechtsmittelweg bei mindestens einer zweiten Instanz anzufechten. Wie viele weitere Rechtsmittelinstanzen darüber hinaus den Rechtsuchenden insgesamt zur Verfügung stellen sollen, ist eine politische Frage. Denn Abänderungen von Entscheiden in Rechtsmittelverfahren sind in der Praxis vielfach Ergebnis einer anderen Ermessensausübung und nicht immer Korrekturen von objektiven Fehlern der Vorinstanz. Je ausgebauter das Rechtsmittelsystem ist, desto mehr wird es auch genutzt und umso länger dauern letztlich die Gerichtsverfahren bis zum Vorliegen eines endgültigen, vollstreckbaren Entscheides.

Abschliessend darf auch der Hinweis auf das finanzpolitische Umfeld nicht fehlen, in dem die Gerichte wirken. Sparvorgaben insbeson-

dere im personellen Bereich beeinflussen die Dauer von Gerichtsverfahren ganz erheblich. Solche Sparmassnahmen dürfen von der Politik daher nicht isoliert beschlossen, sondern nur im Zusammenhang mit verfahrensrechtlichen Vereinfachungen, Änderungen im Zuständigkeitsbereich oder der Beschränkung des Rechtsmittelweges geprüft werden. Umgekehrt sollten Gesetzesänderungen von den Parlamenten nie ohne seriöse Prüfung ihrer Auswirkungen auf die Geschäftslast der Gerichte erlassen werden. Wenn z.B. für die Beurteilung eines Rekurses anstelle des bezirksgerichtlichen Einzelrichters neu ein Kollegium von drei Obergerichtern zuständig werden soll, dann bedeutet dies eine Verdreifachung der nötigen Personalkapazität und der entsprechenden Ressourcen.

Akzeptanz fördern

Jeder will seinen Prozess gewinnen. In Zeiten des allgemeinen Autoritätsschwundes und des zunehmenden Individualismus und Partikularismus schwindet grundsätzlich auch die Bereitschaft, einen ungünstigen Gerichtsentscheid zu akzeptieren, insbesondere nicht bevor der ganze Rechtsmittelweg ausgeschöpft ist. Die mehrfache Ablehnung von Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht durch die Politik belegt den rechtspolitischen Willen, auch für Prozesse von objektiv geringer Tragweite einen ausgebauten Instanzenzug zur Verfügung zu stellen, in Verbindung mit einem ausgebauten System von kostenlosen Verfahren und unentgeltlicher Rechtsvertretung. Letztlich entscheidend für den Rechtsfrieden und das Gefühl der Rechtssicherheit ist aber die subjektive, innere Akzeptanz eines Gerichtsentscheides und nicht unbedingt die mehrfache Prüfung durch möglichst viele Rechtsmittelinstanzen.

Was können die Gerichte für diese auch subjektive Akzeptanz tun?

Das wesentlichste Element ist die gütliche Streiterledigung. Unsere Rechtsordnung kennt verschiedene Schlichtungsinstanzen, die obligatorisch oder fakultativ vor einer Prozesseinleitung zwecks einverständlicher Streiterledigung angegangen werden können. Lange Tra-

dition hat die Institution des Friedensrichters; jünger sind die Schlichtungsstellen z.B. in Mietsachen oder Geschlechterdiskriminierung und die Ombudsstellen. Im Bereich des Strafrechts werden Pilotversuche mit Täter-Opfer-Mediationen durchgeführt. Bei diesen steht anstelle des staatlichen Strafanspruchs die persönliche Sühne für das Opfer, die Einsicht des Täters in das zugefügte Leid und dessen Wiedergutmachung im Zentrum. Sehr häufig sind auch die Gerichte noch im Rahmen eines bereits eingeleiteten Prozesses bestrebt, soweit rechtlich möglich eine gütliche Streiterledigung mit gegenseitigen Kompromissen der Parteien herbeizuführen. Ein freiwilliges – teilweises – Nachgeben ist oft leichter zu akzeptieren als die Eingehung des vollen Prozessrisikos über mehrere Instanzen mit letztlich negativem Ausgang.

Gelingt kein Ausgleich, so kommt schliesslich der Ausgestaltung des Verfahrens durch die damit befassten Richterinnen und Richter eine grosse Bedeutung zu. Sie sollten jeder Partei mit Achtung begegnen; sie sollten die betroffenen Personen im Prozess angemessen direkt zu Wort kommen lassen und auf ihre Interessen, Ängste und Wünsche eingehen. Haben die Betroffenen die Gewissheit, dass man sie verstanden und ihre Bedürfnisse ernst genommen hat, so ist am Schluss auch ihre Bereitschaft grösser, ein ungünstiges Urteil anzunehmen.

Datenschutz, Individuum und öffentliches Interesse – ein wachsendes Spannungsfeld

Dr. iur. Karl Stengel, Ombudsmann und Datenschutzbeauftragter der Stadt Winterthur

*Live Free or Die
(Staatsmotto von
New Hampshire)*

Wenn Sicherheit der «Kern der Staatsräson» (Otto Schily¹) ist, dann ist Datenschutz (bzw. das Recht auf informationelle Integrität oder Selbstbestimmung) eines der wichtigsten Grundrechte – das Spannungsfeld ist bereits offenkundig. Wie viel individuelle Freiheit darf die Einzelperson aber beanspruchen? Gibt es einen Verzicht auf individuelle Freiheit zugunsten von Sicherheit (und umgekehrt)? Bringt ein besserer Datenaustausch – beispielsweise im Kampf gegen organisierte Kriminalität – mehr Sicherheit? Wo liegen die Grenzen des öffentlichen Interesses bezüglich Sicherheit?

«*A free man in a free country*» – diesen hat es wohl nicht einmal zur Zeit der Gründerväter von New Hampshire oder im Wilden Westen des vorletzten Jahrhunderts gegeben. Die Privatsphäre und deren Schutz können nicht vom Verhältnis zwischen Einzelperson und Gesellschaft getrennt werden. Einschränkungen für die einzelne Person stehen die Interessen anderer Personen und (in der Summierung) der Öffentlichkeit bzw. der staatlichen Ordnung gegenüber.

Die Frage, wie die Grenzen zwischen beiden Bereichen gezogen werden sollen, ist nicht neu. Sie hat sich aber in den letzten Jahrzehnten akzentuiert. Abgesehen davon, dass sich generell die Grenzen zwischen privatem und staatlichem Bereich zusehends verwischt haben, hat – allein in den letzten zehn Jahren – die Informationstechno-

* Der Autor äussert ausschliesslich seine persönliche Meinung.

¹ Innenminister der Bundesrepublik Deutschland von 1998 bis 2005.

logie die Gesellschaft und damit auch die staatliche Tätigkeit in einem seinerzeit nicht vorhersehbaren Ausmass geprägt². Offenkundig ist auch, dass bei der Beschaffung, Nutzung, Löschung usw. von Informationen erhebliche finanzielle Interessen im Spiel sind und es überall auch um die Verteilung von Macht sowie um Kontrolle geht: «Die Informationstechnologie funktioniert dabei als Machtverstärker. Mächtig ist, wer über sie verfügt, die Administration und die Unternehmer.»³

Was sind öffentliche Interessen?

Öffentliches Interesse und damit auch staatliche Tätigkeit sind kein Selbstzweck. Sie sollen vielmehr «Wohlfahrt» und damit Zufriedenheit in der Gesellschaft schaffen. Sie haben also eine dienende Funktion.

Öffentlich ist ein Interesse, wenn es sich auf die Allgemeinheit bezieht. Je weniger eine Frage nur einen oder einzelne Menschen betrifft, desto eher kann angenommen werden, dass ein öffentliches Interesse vorliegt. Öffentlich sind Probleme, welche die Allgemeinheit und den Einzelnen als deren Glied, unabhängig von seiner Individualität, berühren. Was öffentlich ist, hat sich aus rechtlicher Sicht möglichst an den Grundentscheidungen zu orientieren, die in der Verfassung festgelegt sind. Das öffentliche Wohl ist grundsätzlich gleichzusetzen mit demjenigen des öffentlichen Interesses⁴. Die wichtigsten öffentlichen Interessen sind die «gemeinsame Wohlfahrt», die Sicherheit und der Schutz der Freiheit sowie der Rechte der Bevölkerung⁵.

Das öffentliche Interesse ist allerdings nur die allgemeinste Umschreibung staatlichen Handelns. Die Interessen, die der Staat zu ver-

² Tätigkeitsbericht 2004 des Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich, S. 7.

³ Herbert Burkert, in: Datenschutz als Werbemittel. NZZ vom 14. September 2005; vgl. auch Gute Verwaltungsführung im Spannungsfeld von Recht, Macht und Moral, in: Rechenschaftsbericht 2004 des Ombudsmanns und Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur an den Grossen Gemeinderat, S. 4ff.

⁴ René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 57 B II.

⁵ Dies ergibt sich bereits aus Art. 2 der Bundesverfassung (aBV) vom 29. Mai 1874 sowie aus Art. 2 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999.

folgen hat, sind vielfältig. Wegen der in verschiedener Hinsicht beschränkten Mittel des Staats ist zu entscheiden, welche Interessen in welchem Ausmass und allenfalls in welcher (zeitlichen usw.) Reihenfolge verfolgt werden sollen. Dies führt wiederum – zwangsläufig – zu Kollisionen zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen⁶.

Welche Massnahmen im öffentlichen Interesse liegen, lässt sich aber nicht ein für alle Mal bestimmen, sondern hängt von den jeweils gegebenen Verhältnissen ab⁷. Geänderte soziale, wirtschaftliche oder politische Gegebenheiten können dazu führen, dass staatliche Massnahmen als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden und umgekehrt⁸. Nach heute vorherrschender Auffassung ist z.B. ein vermehrter Datenaustausch ein hoher Preis für mehr Sicherheit. Offenkundig ist auch die Einstellung zu den Anliegen des Datenschutzes widersprüchlich, je nach dem Grad der Betroffenheit, und zwar gilt dies für die einzelne betroffene Person ebenso wie für bestimmte Interessengruppen. Ein typisches Beispiel sind die Kundendaten⁹.

Es besteht indessen eine stete Abhängigkeit (Interaktion) zwischen Individuum, sozialem bzw. gesellschaftlichem Umfeld und rechtlicher Normierung (zumindest solange nicht der Kern der Grundrechte betroffen ist). Das Thema «Sicherheit» in den letzten fünfzehn Jahren zeigt es: Während nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion Fragen der Sicherheit usw. an Bedeutung verloren haben, hat sich dies mit dem Ereignis 9/11 (11. September 2001) schlagartig geändert. Dasselbe scheint für die Videoüberwachung zu gelten; ursprünglich verpönt (in Erinnerung an Orwells 1984) steigert es offenbar nunmehr die Attraktivität von Plätzen, Ladenlokalen («kaufanregende Wohlfühlatmosphäre») usw. und erhöht das Gefühl von Si-

⁶ Yvo Hangartner, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 50.

⁷ Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 57 B II; Hanspeter Thür, Privates muss privat bleiben, in: NZZ vom 4. Januar 2006: «Es ist nicht in Marmor gemeisselt, welches Mass an Kontrolle und welches Mass an Freiheit richtig ist. Im Einzelfall ist es für mich jedoch Ausdruck einer liberalen Ordnung, dass auch in einer veränderten Sicherheitslage eine Güterabwägung notwendig ist.»

⁸ Wie das Bundesgericht einmal festgehalten hat, zitiert in: ZBl 1976, 362.

⁹ Thür, a.a.O.: «Wenn man konkret von einem Eingriff in die persönlichen Daten betroffen ist, verwirft man die Arme, sonst aber verhält man sich eher indifferent.»

cherheit, wenn diese überwacht werden¹⁰. Nicht zu vergessen ist schliesslich, dass es keine risikofreie Gesellschaft gibt¹¹.

Neu: das Öffentlichkeitsprinzip

Zu den öffentlichen Interessen gehört neu das Öffentlichkeitsprinzip. Es begründet ein Recht auf Zugang zu Informationen im Besitz staatlicher Behörden, ohne dass ein besonderes Interesse daran geltend gemacht werden muss¹², soweit ihm nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen¹³. Dieses ist (noch) kein verfassungsmässiges Recht; ihm kommt aber grundrechtliche Bedeutung zu. Weitere öffentliche Interessen sind, wie erwähnt, u.a. die Sicherheit und Fragen in Zusammenhang mit der Erfüllung bestimmter Staatsaufgaben. Wird ein individuelles Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen ausgeübt, werden immer auch öffentliche Interessen wahrgenommen¹⁴. Die gestiegenen Informations- und Kommunikationsbedürfnisse des Individuums sind u.a. eine Folge der Unüberblickbarkeit staatlichen Handelns und der damit verbundenen Verunsicherung des Individuums gegenüber dem Staat¹⁵.

Das Öffentlichkeitsprinzip kehrt – im Vergleich zur jetzigen Regelung¹⁶ – den Spiess gleichsam um: Es nimmt ein öffentliches Interesse am Zugang zu Verwaltungsinformationen an¹⁷. Es hat zwei Seiten: (1)

¹⁰ Videoüberwachung als Zeichen der Zeit (Besprechung von Léon Hempel/Jörg Methelmann [Hrsg.]: Bild – Raum – Kontrolle. Videoüberwachung als Zeichen gesellschaftlichen Wandels, Frankfurt a.M. 2005) in: NZZ vom 20./21. August 2005.

¹¹ Thür, a.a.O.

¹² Brunner, Stephan C., Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, in: Selbstbestimmung und Recht – Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich 2005, S. 31 ff., 32; vgl. Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG), Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. November 2005, in: Amtsblatt des Kantons Zürich (Amtsblatt), 2005, S. 1236 ff, 1339.

¹³ Vgl. Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.

¹⁴ Brunner, a.a.O., S. 36.

¹⁵ Brunner, a.a.O., S. 32.

¹⁶ Heute gilt in der Schweiz noch weitgehend der Geheimnisgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt, der aus dem Amtsgeheimnis abgeleitet wird (Brunner, a.a.O., S. 42).

¹⁷ Brunner, a.a.O., S. 42.

die Pflicht öffentlicher Stellen, über ihre Tätigkeit zu informieren, und (2) das individuelle Recht auf Zugang zu deren Informationen – und zwar zu allgemein zugänglichen Informationen und zu den eigenen Personendaten.

Die Grundsätze mögen klar formuliert sein, für die Umsetzung stehen allerdings kaum hinreichende Instrumente zur Verfügung¹⁸. Wegen der technischen Möglichkeiten – nur schon die Vernetzung bei der Informationsverarbeitung in den letzten zehn Jahren ist beeindruckend! – stehen die beiden Interessen in einem steten Spannungsverhältnis. Sie sind die Ursache weiterer Verunsicherungen und Ängste¹⁹.

Von der Privatsphäre zur persönlichen Freiheit als Grundrecht

Ursprünglich hat sich der Begriff der *Privatsphäre* auf den Schutz vor anderen Privatpersonen bezogen. Es ist nicht verwunderlich, dass Art. 27f des Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 den Schutz der Persönlichkeit geregelt hat, lange bevor der Persönlichkeitsschutz in die Verfassungen von Bund und Kantonen aufgenommen worden ist²⁰. Auch heute werden Privatsphäre und diejenige der Öffentlichkeit unterschiedlich wahrgenommen und umschrieben. Während die Datenbearbeitung im öffentlichen Bereich kritisch beurteilt wird, ist dies bei der privaten Datenerhebung aus verschiedenen Gründen weit weniger der Fall²¹.

Erst 1963 hat das Bundesgericht die *persönliche Freiheit* als (ungeschriebenes) Grundrecht anerkannt, zunächst aber nur in Bezug auf die physische und psychische Integrität. 1971 ist dies auf den Schutz elementarer Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung erweitert

¹⁸ Tätigkeitsbericht 2004, a.a.O., S. 9; Brunner, a.a.O., S. 39, 41, 48.

¹⁹ Stichwort: Pervasive oder Ubiquitous Computing, z.B. sog. Smartlabels oder RFID-Chips, die den Strichcode ablösen werden (Sonntags-Zeitung vom 8. Januar 2006).

²⁰ Peter Forstmoser, 10 Jahre Gesetz – 30 Jahre Diskussion. Von den Anfängen des Datenschutzes in der Schweiz, in: DIGMA 2003, S. 50 ff., 51.

²¹ Beispiel: Datawarehousing.

worden. 1987 hat das Bundesgericht dann anerkannt, dass die persönliche Freiheit punktuell auch Schutz vor unbefugtem Bearbeiten von personenbezogenen Daten bietet²². Der Schutz der Privatsphäre bzw. der informationellen Integrität als Ausfluss der persönlichen Freiheit ist nunmehr ausdrücklich auf der rechtlich höchsten Stufe, der Grundordnung bzw. Verfassung, festgehalten^{23 24 25}.

Die Grundrechte geben allerdings keinen absoluten Schutz vor staatlichen Eingriffen. Einschränkungen müssen sowohl im öffentlichen Interesse liegen als auch auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und zudem verhältnismässig sein²⁶. Rechtlich mag dies klar sein – was offen bleibt, ist die Konkretisierung dieser Grundsätze und ihre Umsetzung im Einzelnen jetzt und in Zukunft auf einem Gebiet, das dynamisch ist und sich laufend verändert.

Datenschutz und Datensicherheit

Als Bearbeiten im datenschutzrechtlichen Sinn wird jedes Bearbeiten von Daten definiert, das sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person bezieht²⁷. Im Verhältnis zwischen Einzelperson und Staat liegt das Grundanliegen des Datenschutzes an der Schnittstelle zwischen effizienter Aufgabenerfüllung und Schutz der Persönlichkeit vor dem

²² Der 1985 geprägte Begriff des «informationellen Selbstbestimmungsrechts» des deutschen Bundesverfassungsgerichtes ist freilich missverständlich. Es steht nicht im Belieben der Einzelperson, über ihre Daten zu verfügen. Personendaten vermitteln nämlich einerseits Informationen über die betroffene Person, können andererseits aber nicht der betroffenen Person allein zugeordnet werden.

²³ Art. 13 BV.

Vgl. dazu Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Privatheit, Freiheit und Sicherheit im liberalen Rechtsstaat, Vortrag gehalten am Symposium on Privacy and Security, 31. August/1. September 2005 an der ETH Zürich, S. 4.

²⁴ Zum Inhalt: Brunner, a.a.O., S. 37; Rainer J. Schweizer, Verfassungsrechtlicher Persönlichkeitsschutz, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg-Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 43, Rz. 29.

²⁵ Gemeint ist stets die Sicherheit vor staatlichen Eingriffen, nicht durch den Staat (Leutheusser, a.a.O., S. 4).

²⁶ Art. 5 Abs. 1 und 2, 36 und 164 BV.

²⁷ Art. 2 des kantonalen Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 6. Juni 1993 (DSG).

Polizei- bzw. Leistungsstaat: Einerseits besteht ein Bedarf und damit ein öffentliches Interesse nach (persönlichen) Daten. Nach Möglichkeit ist andererseits aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes auf eine Datenbearbeitung zu verzichten, oder zumindest darf die Bearbeitung nicht weiter gehen als unbedingt notwendig.

Genauso wichtig sind die Vorkehrungen zur Sicherheit der Daten. Gemeint ist das (private, aber auch öffentliche) Interesse an einem schonenden und sicheren Umgang mit (persönlichen) Daten. Datensicherheit (oder zutreffender Informationssicherheit) bezieht sich zunächst auf die Technologie²⁸ und allenfalls die Infrastruktur, darüber hinaus aber auf die Organisation, auf die Abläufe sowie – vor allem – auf den «Faktor Mensch». Sie ist auch im doppelten Sinn kostspielig. Mit dem theoretisch Machbaren nimmt naheliegend das Sicherheitsrisiko zu. Nicht umsonst ist die Rede von den vier apokalyptischen Reitern des Computerzeitalters²⁹. Persönlichkeitsschutz und Informationssicherheit gehören also zusammen wie siamesische Zwillinge.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht sind darum für das Bearbeiten von Personendaten zu verlangen: (1) eine hinreichende *Rechtsgrundlage*, (2) die *Zweckgebundenheit* der Daten, (3) das Einhalten des Grundsatzes der *Verhältnismässigkeit* bei der Datenbearbeitung. Dazu kommen (4) ausreichende *Vorkehrungen zur Datensicherheit*. Die Kriterien (1)–(3) können dazu führen, Transparenz einzuschränken oder zu verhindern. Dies kann kritische oder gar negative Auswirkungen auf die Anliegen des Datenschutzes haben, selbst dort, wo die Schutzanliegen anerkannt werden. Folge davon sind entweder ein Verlust an Glaubwürdigkeit – namentlich wenn die Sicherheit der Daten (4) beeinträchtigt sein sollte – oder Bestrebungen, die eine Lockerung der Standards im datenschutzrechtlichen Bereich verlangen. Es ist zu erwarten, dass die Erwartungen an die Transparenz der Verwaltungen steigen werden, wenn das Öffentlichkeitsprinzip gilt und die Ansprüche bezüglich Transparenz und informationeller Selbstbe-

²⁸ Z.B. Antivirus- und Chiffrierprogramme.

²⁹ Spam, Viren, Spyware und Datentod durch ungenügende Datensicherung und beschränkte Haltbarkeit der Datenträger, in: Spione sind selten allein. Die Bedrohung durch PC-Spyware ist noch wenig bekannt, in: NZZ vom 14. Januar 2005).

stimmung zunehmen. Dies kann durchaus negative Auswirkungen auf die Grundsätze des Datenschutzes haben⁵⁰.

Lösungsansätze

Die Sensibilisierung in Bezug auf Persönlichkeitsschutz und Informationssicherheit ist grösser geworden. (Allerdings sind die diesbezüglichen Wahrnehmungen unterschiedlich und eine gewisse Ambivalenz offenkundig, je nachdem welche Ereignisse in der Gesellschaft gerade thematisiert werden, ob es sich um Personendaten im öffentlichen oder im privaten Bereich handelt usw.) Datenschutz darf auch nicht dazu führen, dass ein verhältnismässiges Handeln vereitelt oder zumindest in unvernünftiger Weise erschwert wird⁵¹. Die diesbezüglichen Aufgaben gehen also nicht aus⁵².

Was ist zu tun? Zunächst ist darauf zu achten, dass die Grundsätze für die Datensicherheit bestmöglich eingehalten werden⁵³.

Eine Kollision der erwähnten öffentlichen und privaten Interessen ist sodann so gut wie möglich zu vermeiden. Letztlich findet ja immer eine Interessen- bzw. Güterabwägung statt. Dies kann (1) im Einzelfall oder (2) generell, d.h. durch eine Regelung, erfolgen.

Nach der *Variante (1)* entwickelt sich im Rahmen der Rechtsprechung zu den Grundrechten eine bestimmte Praxis von Gerichten und auch Verwaltungsstellen. Ein solches «case law» entspricht allerdings nicht der kontinentaleuropäischen Auffassung (Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Transparenz usw.). Es kommt dem Auftrag nicht nach, die Rechte und Pflichten von Staat und Individuum zu umschreiben und Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte festzulegen⁵⁴. Dies könnte zu einer (weiteren) Verunsicherung führen.

⁵⁰ Vgl. auch Brunner, a.a.O., S. 59.

⁵¹ Erforderlich ist stets auch eine gewisse Intensität des Eingriffs; geringfügige Beeinträchtigungen hingegen werden nicht geschützt (Brunner, a.a.O., S. 38).

⁵² Forstmoser, a.a.O., S. 55; Schweizer, a.a.O., Rz. 34; Tätigkeitsbericht 2004, S.8.

⁵³ Angesichts der menschlichen Unzulänglichkeiten lässt sich freilich auch mit grössten Vorkehrungen nie eine hundertprozentige Informationssicherheit erreichen, was nicht genug betont werden kann.

⁵⁴ Art. 46 Abs. 1 lit. b und c BV.

Die *Variante (2)* hat den Vorteil, dass sie in einem demokratischen Verfahren und in der dafür vorgesehenen Form erfolgt, für eine unbestimmte Anzahl Fälle und Adressaten gilt sowie zeitlich unbefristet ist⁵⁵. Dabei sind sowohl das öffentliche Interesse als auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten⁵⁶. Diesen Weg sind der Bund und die meisten Kantone mit ihren Datenschutzgesetzen gegangen und haben das Datenschutzrecht – aufgrund der in den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts entwickelten Grundsätze – in den Achziger- und Neunzigerjahren auf Gesetzesstufe geregelt; ebenso sind im europäischen Raum Empfehlungen, Weisungen usw. vorhanden⁵⁷. Diese Erlasse enthalten einerseits allgemeine Regeln (d.h. sind technologieneutral); andererseits weisen sie zahlreiche zeitgebundene Bestimmungen auf, beruhend auf der Technologie von grossen, zentralen Grossrechnern, aber nicht eines (überall verfügbaren) PC, geschweige denn des Internet. Sie hinken der technischen Entwicklung nach und dürften allenfalls auch bald einmal durch die unterschiedliche Gewichtung der öffentlichen Interessen überholt sein. Nicht zu vergessen ist, dass gleichzeitig die Kosten für die Datenverarbeitung massiv gesunken sind. Deshalb müssen die Erlasse jetzt und vermutlich in immer kürzeren Zeitabständen à jour gehalten werden⁵⁸. Umstritten ist, ob diese Fragen (weiterhin) technologieneutral oder technologieorientiert gelöst werden sollen. Verlangt wird darum, dass die Regelungen über den Datenschutz technologieorientierter sein sollen (*Variante 3*)⁵⁹. Zu befürchten ist allerdings, dass dann der Anpassungsbedarf noch grösser sein wird⁶⁰.

⁵⁵ Sog. klassischer Rechtssatzbegriff, Rhinow/Krähenmann, a.a.O., Nr. 5 B II.

⁵⁶ Art. 5 Abs. 2 BV.

⁵⁷ Carl August Zehnder, Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) und Auswirkungen auf den Datenschutz, in: Fakten. Die Zeitschrift für Datenschutz des Kantons Zürich, 2/2000, S. 9ff.; Forstmoser, a.a.O., S. 50ff.; vgl. bereits die Konvention des Europarates zum Schutz des Menschen bei automatischer Verarbeitung personenbezogener Daten (ER-Konv. 108) vom 28. Januar 1981.

⁵⁸ Ein Beispiel ist die Registerführung für Datensammlungen. § 15 fDSG schreibt das Führen eines öffentlichen Registers der Datensammlungen vor, § 15 Abs. 4 IDG sieht davon ab (Amtsblatt 2005, S. 1241).

⁵⁹ Konsumentenschutz im elektronischen Geschäftsverkehr: Vertragliche Aspekte und Datenschutz. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, in: Bundesblatt 2005, S. 4967 ff., 5026; vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates, der weiterhin den technikneutralen Regelungsansatz befürwortet (Bundesblatt 2006, S. 685 ff., 692).

⁶⁰ Forstmoser, a.a.O., S. 55.

Fragwürdig in mehrfacher Hinsicht sind die *hybriden Formen*, d.h. Regelungen ohne ausreichende Rechtsgrundlage. Als Beispiele sind zu erwähnen:

- § 7 der kantonalen Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung) vom 13. Juni 2005 führt die besonderen Personendaten auf, die in der Personendatenbank POLIS gespeichert werden dürfen. Dabei handelt es sich aber um besondere Personendaten, deren Bearbeitung in einem formellen Gesetz geregelt werden muss; § 35 Abs. 1 lit.c des kantonalen Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004, eine Ausführungsbestimmung, erfüllt dieses Erfordernis nicht.
- die vorgesehene Regelung der Videoüberwachungen im Bereiche des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV). Für diese besonderen Personendaten soll lediglich eine Verordnung des Regierungsrates geschaffen werden. Eine gesetzliche Grundlage besteht zurzeit also nicht bzw. wird erst mit Inkrafttreten der sog. Bahnreform 2 des Bundes vorliegen⁴¹. Kommt die Bahnreform nicht zustande, fehlt es an einer ausreichenden Rechtsgrundlage für unbestimmte Zeit.

Von einer *vierten Möglichkeit* ist bis jetzt kaum die Rede gewesen: (a) ein kurzer Verhaltenskodex auf Gesetzesstufe⁴², (b) das Schaffen von hinreichenden Rechtsgrundlagen für das Bearbeiten der Personendaten in einem spezifischen Gebiet⁴³ und (c) der Erlass von eher ausführenden Rechtsätzen, die von vornherein befristet sind und/oder die als Versuch einer Regelung in einem dynamischen Umfeld verfasst sind, je nachdem in Form von Beschlüssen des Parlaments oder der Exekutive⁴⁴. Anders

⁴¹ Bundesblatt 2005, S. 2415 ff., 2508, 2564

⁴² Solche Grundsätze sind z.B. in §§ 7–11 sowie 21 IDG enthalten (Amtsblatt 2005, 1240 ff.).

⁴³ Für besondere Personendaten (bisher: besonders schützenswerte Daten) ein formelles Gesetz, für die übrigen Personendaten Beschlüsse der Exekutive, die eine Rechtsmittelbelehrung enthalten und die publiziert werden müssen, wie dies der Bund bereits seit Jahren in vorbildlicher Weise tut.

⁴⁴ Denkbar sind Beschlüsse für Datenbearbeitungen bestimmter Amtsstellen, für den Datentransfer zwischen Amtsstellen, bezüglich Statistikunterlagen, für die Behandlung von Randdaten, d.h. Daten, die für technische Vorgänge anfallen und anschliessend nicht mehr aus dem System entfernt werden (vgl. Amtsblatt 2005, S. 1241), usw.

als in der Gesetzgebung bei Dringlichkeit gemäss Art. 165 BV, die zu befristen ist, ginge es hier darum, eine Regelung zu erproben und nach einer bestimmten Zeit in einem einfacheren Verfahren als der formellen Gesetzgebung zwingend die Überprüfung, allenfalls Änderung derselben vorzusehen (sog. *Sunset Legislation*). Eine solche Befristung ist auf jeden Fall ehrlicher und damit glaubwürdiger als die Fiktion einer Legiferierung «zum ewigen Gedächtnis» oder ohne klare Rechtsgrundlage.

Zusammenfassung

Odysseus entkam dem Zyklopen (dem einäugigen Monitor) durch eine List. Nach seiner Identität befragt, sagte er: «Mein Name ist Niemand.»⁴⁵ Dies ist heute nicht mehr möglich. Zum Recht auf informationelle Integrität bzw. den Anliegen des Datenschutzes kommen andere (öffentliche) Interessen, vor allem das Öffentlichkeitsprinzip bzw. das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Das Spannungsfeld wird (noch) grösser und einen Ausgleich unter den unterschiedlichen Interessen zu finden noch schwieriger.

Das Verhältnis dieser – zumindest teilweise – gegenläufigen Ansprüche könnte so geklärt werden, dass Rechtsgrundlagen auf verschiedenen Stufen in teilweise neuer Form geschaffen werden. Angesichts der rasch ändernden sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Gegebenheiten ist zu überlegen: Sind nicht bestimmte Regelungen – namentlich beim Vollzug – von vornherein zeitlich zu befristen oder als *Versuch* zu bezeichnen?

Dies hätte erstens den Vorteil einer (zwingenden) periodischen Überarbeitung. Es trüge zweitens dazu bei, das Auseinanderklaffen zwischen der technischen (vorwärts gerichteten) Entwicklung auf der einen und der (nachhinkenden) Rechtsetzung auf der andern Seite zu verhindern oder zumindest zu verkleinern.

⁴⁵ Zitiert nach NZZ vom 29./30. Oktober 2005.

Der Beitrag der Medien zur Sicherheit

Dr. phil. Rudolf Gerber, Chefredaktor des «Landboten», Oberst der Luftwaffe aD, letzte Funktion: Chef DCA CA camp 1

Regionale Konflikte, erhöhte Spannungen zwischen einzelnen Ländern und Staatengruppen, Krisen im Verhältnis zwischen Atommächten und nuklearen Habenichtsen, die blutigen Spuren des Terrorismus, brennende Luntten an sozialpolitischen oder religiösen Pulverfässern und Katastrophen mit natürlichen Ursachen und politischen Randwirbeln gehören als alltägliche Objekte ins fast unbegrenzte Gesichtsfeld der Medien. Sie beobachten, sammeln, selektionieren, gewichten, berichten, analysieren und stillen damit die Neugier und das Urbedürfnis nach Information, nach Anhaltspunkten für die individuelle Positionierung im Überreiz der Nachrichtenflut. Mit Hintergrundwissen erleichtern sie das Einordnen in Zusammenhänge und die Meinungsbildung. Mit Kommentaren und Leitartikeln bieten sie Orientierungshilfe auf der Suche nach dem Wesentlichen. Letztlich sind jedoch auch sie bloss Teil eines globalen Kommunikationssystems. Und in diesem System herrscht nicht erst seit dem Streit um dänische Karikaturen nichts anderes als Krieg oder anders gesagt: Die Machtpolitik um Einflussbereiche wird mit den modernen Instrumenten der Kommunikation fortgesetzt und akzentuiert.

Die im Januar und Februar 2006 mit Verzögerung und durchschaubarer Strategie gesteuerten Aufstände gegen das Verhöhnern des Propheten oder gegen die respektlose Begegnung des aufgeklärten Westens mit den brüchigen arabischen Autokratien sind Teil einer asymmetrischen Kriegführung mit den Mitteln der Information und der Desinformation. Ihre despotischen Lenker bedienen sich bereits seit langem aller verfügbarer Medien, um leicht zur kollektiven Empörung verführbare Massen zu mobilisieren. Auch wenn die von Eiferrern im arabischen Raum ausgelösten Wellen im Westen selbst nicht hoch schlagen, wird mit den global verbreiteten Bildern brandschat-

zender Meuten politischer Druck erzeugt und vor allem Unsicherheit gesät. Das reaktivierte Schlagwort vom Kampf der Kulturen oder auch nur vom Sichtbarwerden des künstlich überhöhten kulturellen Gefälles verbreitet sich mit Windeseile über alle Kanäle und entfaltet die beabsichtigte destabilisierende Wirkung.

Information wird vor allem seit dem Kalten Krieg als Mittel zum Ausüben von Macht verstanden und eingesetzt. Der Kalte Krieg war kein offener Konflikt zwischen zwei militärisch mit dem Ziel der Suprematie aufrüstenden Mächten. In drohender Konkurrenz standen zwei völlig unterschiedliche Systeme: das für eine Vielzahl von Lebensformen und für unterschiedliche, aber immer demokratische, pluralistische Staatsformen offene westliche System mit seiner weit gehenden Informationsfreiheit und das totalitäre, eine einzige Möglichkeit verabsolutierende Modell des Ostblocks mit dem Informationsmonopol des Staates. Die Berliner Mauer und das Sowjetimperium sind nicht zuletzt wegen der Sprengkraft der auch für die Bevölkerung des Ostens immer leichter zugänglichen Informationen über die Lebensformen der westlichen Gesellschaften gefallen.

Technologie mischt die Medienordnung auf

Transportiert werden Informationen von Medien, die in den letzten Jahrzehnten nicht nur zahlreicher, sondern auch unüberschaubarer und damit auch weniger kontrollierbar geworden sind. Sie nutzen den technologischen Fortschritt, der die Spanne zwischen Quelle und Empfänger von Nachrichten zeitlich gegen null schmelzen lässt, jede Distanz überwindet und bald für alle zugänglich ist. Und sie genießen die mit der UNO-Charta garantierte und selbst unter rückständigen Regimes wachsende Informations- und die Meinungsfreiheit, ohne sich beim Wahrnehmen der damit verbundenen Selbstverantwortung immer an die zum Teil hohen ethischen Leitplanken zu halten. Ein Merkmal der Pressefreiheit in liberal organisierten Gesellschaften besteht darin, dass der Staat auf eine präzise Definition der Freiheit verzichtet und Missbräuche wie Verletzungen der Persön-

lichkeitssphäre, Verleumdungen, Kreditschädigungen oder Diskriminierungen auf den zivil- oder strafrechtlichen Weg lenkt. Das funktioniert allerdings nur, wenn die Pressefreiheit von Selbstregulierungsmechanismen der Medien begleitet wird. Dafür gibt es beispielhafte Standards in den angelsächsischen Ländern, aber auch in der Schweiz, wo der unabhängige Presserat mit der Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten klare Richtlinien für das berufsethische Verhalten setzt.

Die klassischen Medien wie Tages- und Wochenzeitungen und die mit staatlichen Auflagen wenigstens teilweise regulierten öffentlichen und privaten Radio- und Fernsehstationen des Westens spiegeln Entwicklungen und Ereignisse und ordnen sie mit überprüfbaren Fakten ein. Im Osten kämpfen die mit westlichen Freiheiten geimpften und mit neusten Systemen ausgerüsteten Redaktionen gegen die Labilität der Regierungen im Umgang mit den Erkenntnissen aus Glasnost und Perestroika. Medienpolitische Rückfälle der heutigen Machthaber ins totalitäre Gehabe ihrer Vorgänger vermögen dem Druck der Öffentlichkeit zur Öffnung der Informationsfreiheit aber auf die Dauer nicht zu widerstehen. Die Zahl der Satellitenschüsseln auch auf den Dächern Russlands und der GUS-Staaten nimmt so rasant zu wie die Zahl der Unternehmen, die von den neuen Übertragungsmöglichkeiten zu profitieren suchen.

Medien als Erfüllungsgehilfen oder Türöffner für den Dialog?

Im arabischen Raum haben sich die staatlichen und privaten Fernsehstationen, die über Satelliten auch in Europa und andern Regionen der Welt zu empfangen sind, seit dem Irakkrieg von 2003 stufenweise und seit dem Karikaturenstreit mit erhöhter Intensität zu eigentlichen Bollwerken des Islam entwickelt. Auch wenn sie sich ihren autokratischen Regierungen gegenüber kritisch geben und ihre Unabhängigkeit ausloten, bleiben sie Plattformen für arabisch-islamische Interessen, die auch terroristischen Zellen als Briefkasten für Video-

botschaften an die Heimatländer entführter Geiseln dienen. Gerade wenn diese meist offenen Drohungen mit der Hinrichtung und die Erpressungen in der Form von dokumentierten Nachrichten erst über den in Qatar verankerten Sender Al Jazeera ausgestrahlt und dann von andern Stationen übernommen werden, mutieren sie zum Faktorisierungspolitischen Analysen und Empfehlungen. Der Dialog zwischen Erpressern und Erpressten wird über das Medium Fernsehen eingeleitet, aber sicher nicht über dieses offen zugängliche Medium geführt. Doch für eindringliche Appelle von Angehörigen und Freunden zur Freilassung Entführter eignet es sich bestens. Damit wird Gegendruck erzeugt und Zeit gewonnen. Gleichzeitig wächst jedoch der Erwartungsdruck der Öffentlichkeit in erpressten Ländern. Deren Regierungen müssen handeln, wenn sie ihren Glaubwürdigkeitskredit als Garanten der Sicherheit nicht verspielen und nicht riskieren wollen, für den Tod von Geiseln mitverantwortlich gemacht zu werden.

Werden Medien zu Gehilfen oder sind sie bloss Boten der schlechten Nachrichten, wenn sie Nachrichten der erpresserischen Art aus dem Lager des Terrors vermitteln? Irgendein Medium, irgendein Sender, eine Zeitung oder eine Nachrichtenagentur ist immer offen dafür. Verschlössen sie sich, sprängen Internet oder Mobiltelefonie in die Lücke. Der Verzicht auf die Weitergabe führt somit nicht zum Verstummen der Quelle. Reichen Massenmedien die Nachricht korrekt als solche weiter und verzichten sie auf bereits meinungsbetonte oder aufheizende Ergänzungen, ermöglichen sie den Dialog. Nach aussen plakatieren die USA wohl die Maxime: kein Dialog mit Terroristen. Doch mehrere Fälle freigelassener Geiseln in Afghanistan lassen erkennen, dass es davon durchaus Ausnahmen geben kann.

Auch der dänische Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen wollte erst keinen direkten Dialog mit Vertretern der in ihren Gefühlen durch dümmliche Zeichnungen verletzten Muslime. Er verwies ihre Vertreter an den Aussenminister und warf sich im Karikaturenstreit für die Pressefreiheit in die Brust. Zwei Monate später musste er erkennen, dass dies wohl die richtige Antwort war, aber auf eine Frage, die ihm nicht gestellt worden war. Nach dem Flächenbrand, den Extremisten im islamischen Ausland gegen dänische Einrichtungen inszenier-

ten und damit nicht nur den konservativ regierten Kleinstaat aus seinem aussenpolitischen Dornröschenschlaf rissen, musste auch Rasmussen einlenken und neben der Verteidigung der Pressefreiheit auch dem Respekt vor Andersdenkenden das Wort reden. Die Pirouette mit Gesichtsverlust wäre ihm erspart geblieben, wenn sein Nachrichtendienst das seit einem Jahr zunehmend gereizte Klima zwischen islamischen und christlichen Kulturen erkannt hätte wie beispielsweise der britische. Die Hetztiraden des iranischen Präsidenten Mahmud Ahmedinedschad gegen Israel im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit der Internationalen Energie Agentur (IAEA) und den Staaten des Atomsperrvertrages um die Anreicherung von Uran bis zur Waffenfähigkeit oder die Spannungen nach den demokratisch durchgeführten und mit dem Sieg der militanten Hamas-Bewegung abgeschlossenen Wahlen in Palästina liessen sicherheitspolitisch keinen andern Schluss als den Verzicht auf jedes weitere Anfachen des Feuers zu.

Das Beispiel der dänischen Karikaturen, die nur Anlass waren für eine ganze Kette von sicherheits- und medienpolitischen Fehlreaktionen, zeigt, dass heute viel sensibler, aufmerksamer und damit auch mit grösserem Aufwand auf jede Art von Information reagiert werden muss. Selbst scheinbar unbedeutende Informationen brechen sich über die neuen Medien wie Internet oder Mobiltelefonie ihre Bahn in die Öffentlichkeit. Diese Plattformen transportieren alles von überall und von jedermann zu jeder Zeit und somit auch das Unüberprüfbare, das scheinbar Authentische, das sich aber jeder Kontrolle entzieht, das rein Persönliche, das die Empfindung über das gefestigte Wissen triumphieren lässt, das zufällig Erhaschte, das Bruchstück einer nicht fassbaren Wirklichkeit bleibt, und schliesslich das mit Absicht Verunsichernde und Erschreckende.

Neue Formen

Weblogs oder Blogs, wie die ohne grössere Kontrollen über fast jeden Server auf Internetseiten platzierten Tagebücher mit authentischem Anstrich genannt werden, finden nicht nur mit Konsumentenkritik an

Unternehmen und ihren Produkten zunehmende Beachtung. Rechts- und linksextreme Gruppierungen im Westen nutzen das Internet genau so für ihre zum Teil verschlüsselten Botschaften wie Aktionsgruppen im Dunstkreis militanter so genannter Befreiungsgruppen. Sie sind selbst mit den leistungsfähigsten Suchmaschinen nicht leicht zu finden und wechseln ihre Adressen so häufig wie die Nachrichtendienste einst die Codes für verschlüsselte Funksprüche.

In dieser übersichtlichen und gleichzeitig unergründlichen Medienwelt bedienen sich die Informationshungrigen nach Belieben aus den verfügbaren Kanälen. Auch wenn Radio, Fernsehen und Zeitungen nach wie vor die Hauptquellen des täglichen Aufdatierens mit Neuigkeiten sind, verlieren sie weltweit kontinuierlich an Beachtung, gewinnen aber an Glaubwürdigkeit. Denn gerade weil Internet und Massensendungen über Mobiltelefone ohne eindeutig identifizierbare Absender verunsichern, wächst das Bedürfnis nach kompetent überprüften und verifizierten Informationen, die von den klassischen Medien angeboten werden.

Die Zeit, die täglich für das Aufnehmen von im weitesten Sinn politischen Informationen verwendet wird, schrumpft jedoch zusehends. Darauf reagieren elektronische und Printmedien mit neuen Formen der Darstellung ihrer Nachrichten, Berichte, Reportagen und Interviews. Das Portionieren von längeren Texten in kürzere Teilbeiträge kommt den eiligen Rezipienten entgegen, fordert von denjenigen, die informieren wollen, aber ein neues Verständnis für die Strukturierung ihrer Botschaften: Die Zeit der kompakten, alles umfassenden erratischen Wortblöcke ist vorbei. Besser aufgenommen wird das faktisch Wichtigste im Hauptbeitrag, wenn es ergänzt wird mit Kurzinformationen, die komplexe Begriffe und Abläufe zum besseren Einordnen erklären. Die Neigung der Medien zum Personalisieren verlangt zudem immer mehr Originalzitate von kompetenten Exponenten aus allen Bereichen. Damit wird einerseits die Verständlichkeit der Informationen und andererseits ihre Authentizität erhöht.

Das Personalisieren der Information öffnet aber auch eine Falle. Es fördert den fatalen modischen Hang von Politikern und Meinungsführern, sofort Stellung zu nehmen und ihre Ansichten zur Sache zum Besten zu geben, noch bevor sie sich über die Bedeutung und die Fol-

gen eines Ereignisses oder eines Entwicklungsschrittes ihre wirkliche Meinung bilden konnten. Diese Instantpolitik fördert die Oberflächlichkeit und erschwert den Dialog über die Sache. Nicht selten wird damit ein durchaus beabsichtigter Unterhaltungswert geschaffen, der den Zugang zu den Medien und ihren Konsum erleichtert, den Stellenwert der Information aber untergräbt. Im Zwiespalt des Infotainments liegt denn auch die neue Herausforderung der Behörden, sicherheitsrelevante Informationen in der richtigen Form unmissverständlich zu kommunizieren.

Der Sicherheitsbeitrag der Medien

Gelten Medien als Seismografen gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen und zugleich als kritische Beobachter derjenigen, die mit der vom Volk geliehenen Macht umgehen, stehen die klassischen Medien auch in sicherheitspolitischen Belangen letztlich im Dienst der Öffentlichkeit. Sie bildet zusammen mit den Werbetreibenden den Markt, auf dem Informationsleistungen verkauft werden müssen, damit der Aufwand gedeckt werden kann, den das Selektionieren, Gewichten und Aufbereiten der Information verursacht. Ihre selbst gewählte Verpflichtung zum Service Publique und zur Mitverantwortung als Gegenleistung zur Pressefreiheit schliesst die Partizipation der Medien an der korrekten, die Interessen des Landes und seiner Bevölkerung wahrenenden Information über die Haltung, die Ziele und die Aktivitäten der Behörden gerade in Phasen der Unsicherheit ein.

Darauf baut der Staat. Und darauf kann er sich auch dann verlassen, wenn im Internet und über Mobiltelefonie mit Desinformation gegen den Strom geschwommen würde. Das Verhältnis zwischen Staat und Medien wird jedoch vom gegenseitigen Respekt bestimmt. Respektiert der Staat die Presse- und Meinungsfreiheit und damit auch Kritik an seinem Handeln, respektieren die Medien den Anspruch des Staates auf die wahrheitsgetreue, rasche und verständliche Information der Öffentlichkeit. Als Mittel der vorbeugenden Friedensförderung erhält sie im jüngsten Sicherheitspolitischen Bericht

(SIPOL 2000) einen höheren Stellenwert. Das schlägt sich auch im Auftrag an die staatlichen Informationsorgane nieder, dafür zu sorgen, dass die sicherheitspolitischen Entscheidungen und Massnahmen der Behörden im In- und Ausland deutlich gemacht, die Bedürfnisse der Bevölkerung nach Informationen über Risiken und Chancen befriedigt werden und allfälliger Desinformation rechtzeitig durch lagerechte und sachliche Information entgegengewirkt wird. Speziell in besonderen Lagen soll eine gegen die Interessen der Schweiz gerichtete fremde Informationsdominanz verhindert und den Anliegen unseres Landes gebührendes Gehör verschafft werden.

Daraus spricht offensichtlich die bittere Erfahrung aus der Führungskrise während der Diskussion um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Bankkonten in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre. Damals ist es nicht gelungen, den vom jüdischen Weltkongress in den USA aufgebauten Druck gegen unser Land aufzufangen und mit proaktiver, offener Information über die Versäumnisse der 60er-Jahre das Gesetz des Handelns zurückzugewinnen. Dazu hätte es allerdings auch einer klaren Strategie der fairen Bereinigung einer bankenpolitischen Altlast bedurft. Doch der auf dem linken Fuss erwischte Bundesrat und sein Krisenstab schoben sie zu lange vor sich her.

Heute ist den Behörden auch klar, dass die Informationsrevolution und die Globalisierung eine neue Lage geschaffen haben, der die staatliche Kommunikation Rechnung tragen muss. Für den Staat ist es schwieriger geworden, behördliche Überlegungen, Anordnungen und Informationen ungefiltert zu verbreiten. Die neuen Techniken erleichtern auch nichtstaatlichen Akteuren die Vernetzung ihrer von Partikulärinteressen begleiteten Information, was – wenn auch in einem noch geringen Mass – zur Entfremdung zwischen Staat und Gesellschaft, Politik und Wirtschaft beitragen kann.

Das Instrumentarium für besondere Lagen

Werden sicherheitspolitische Informationen der Behörden in normalen Lagen mit Medienmitteilungen und Stellungnahmen von Magis-

traten durch die zivilen Medien verbreitet, wird es in besonderen und ausserordentlichen Lagen enger. Dann wird Information zu einem der wichtigsten Führungsmittel. Sie setzt sowohl zeitgerechte Entschlüsse als auch eine sorgfältige Beurteilung des nationalen wie internationalen politisch-psychologischen Umfeldes und entsprechend überzeugende Erläuterungen voraus. Besteht ein besonders hohes Informationsbedürfnis, verfügt der Bundesrat neben den Mitteln für seine Direktansprache der Bevölkerung über die Informationszentrale der Bundeskanzlei und – im Bereich der Warnung und technischer Anordnungen – die Nationale Alarmzentrale. Was dem Bundesrat nicht mehr zur Verfügung steht, ist die Abteilung Presse und Funkpruch. Dieser Anachronismus einer militarisierten Truppe von zivilen Medienschaffenden mit zum Teil bundeseigenen Produktionsmitteln ist vor wenigen Jahren aufgelöst worden. Es braucht sie nicht mehr, weil die Versorgung des Landes mit Informationen über öffentliche und zahlreicher gewordene private Medien ohnehin sichergestellt ist. Selbst die Kantone verfügen seit der Einführung von privaten Lokalradios und der Regionaljournale von SR DRS über geeignete und zuverlässige Informationsmittel.

Sicherheitspolitik und Sicherheitsbedürfnisse

Wenn sich die Gefahren verändern, die einer hoch entwickelten Gesellschaft von aussen und innen drohen, reagiert sie mit dem Anpassen der kollektiven Massnahmen zum Schutz ihrer Errungenschaften und zur Erfüllung ihrer Sicherheitsbedürfnisse. Dieses an sich banale Selbstverständnis im Umgang mit dem permanenten Wandel der Risiken begründet die Sicherheitspolitik des Staates. Er sucht Antworten auf die Kernfrage, wie er sich im heutigen geostrategischen Umfeld am besten gegen Gewalt schützt, die das Ausmass der Existenzgefährdung annimmt.

Sicherheit kann dabei nur ein Ziel sein, das immer angestrebt werden muss, aber nie erreicht werden kann, denn absolute Sicherheit als dauerhaften Zustand gibt es nicht. Selbst ein militärisch gesicher-

tes Objekt ist letztlich nicht sicher. Doch die Wahrscheinlichkeit seiner Zerstörung sinkt mit der Zunahme des Aufwandes, der zu seinem Schutz betrieben wird. Dasselbe gilt für die Zähmung von Wildbächen, Vorkehren zum Schutz von Fahrzeuginsassen oder vorbeugenden Massnahmen gegen Epidemien und Pandemien. Je sichtbarer und überzeugender sie wirken, desto stärker wird das Gefühl der Sicherheit. Umgekehrt wächst das Gefühl der Unsicherheit mit dem Unvermögen, Bedrohliches und Beängstigendes einzuordnen.

Sicherheitspolitik lässt sich dann erfolgreich kommunizieren, wenn ihre Inhalte mit den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung und ihrer Wertung der Bedrohungen übereinstimmen. Dafür gibt es dank der Studie «Sicherheit 2005» der ETH klare Indikatoren. Grosskatastrophen im In- und Ausland und das Verhindern von Terroranschlägen führen die Liste der in der Zukunft wichtigsten Aufgaben der Armee an. Die Verteidigung wird wohl als wichtig für die Armee eingestuft, zugleich aber als jene Aufgabe, von der erwartet wird, dass sie am meisten an Bedeutung verliert. Dieser Befund muss in die regelmässige Überprüfung des sicherheitspolitischen Konzeptes der umfassenden flexiblen Sicherheitskooperation sowohl im Inland als auch mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen einfließen.

Die Folgen der letzten Überprüfung wurden 2005 zum Gegenstand eines vor allem auf das Machtinstrument Armee fokussierten Meinungsstreites, der vergessen liess, welches eigentlich der Anlass für die Evolution der Armee XXI war. Ob das, was zwischen 2008 und 2011 Auftrag, Struktur, Bestände und Ausrüstung unserer Armee verändert, als weitere Armeereform oder als Entwicklungsschritt eingeordnet werden soll, ist ungleich weniger wichtig als das Anpassen von Strategie, Aufträgen und Mitteln an die greifbaren Bedürfnisse der Zukunft. Alles andere liesse sich wohl kommunizieren, würde aber auch unter grösstem Einsatz der Medien nicht verstanden. Denn eine Sicherheitspolitik, die vom Volk nicht getragen wird, verfehlt ihr Ziel, das Gefühl der Sicherheit zu steigern.

Wieso wir den Abstimmungskampf gegen die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative und gegen die Anti-Waffenplatz-Initiative am 6. Juni 1993 gewonnen haben

Dr. iur. Günter Heuberger, Geschäftsführer TOP-Medien, Winterthur

Vorbemerkung

Am 6. Juni 1993 kamen die sog. F/A-18-Initiative und die Waffenplatz-Initiative zur Abstimmung. Sie waren der Höhepunkt einer ganzen Reihe von gegen die Armee gerichteten Volksbegehren von linker Seite nach der Armeeabschaffungs-Initiative vom 26. November 1989.

Es gibt viele mögliche Begründungen, wieso die Abstimmungen vom 6. Juni 1993 gewonnen wurden. Selbstverständlich gibt es Interpretationen von Kommentatoren und sogar wissenschaftliche Untersuchungen darüber. Mein Beitrag ist die persönliche Beurteilung eines Direktbeteiligten. Daraus Lehren für künftige Abstimmungskämpfe zu ziehen ist zwar nicht beabsichtigt, aber auch nicht völlig ausgeschlossen. Zu unterstreichen ist aber immer wieder, dass es zwar Hinweise für den Sieg in Abstimmungskämpfen gibt, letztlich kann aber eine Abstimmung weder vollständig vorausgesagt, noch «gekauft» werden. Vielmehr braucht es auch ein bisschen Glück. Deshalb der Bürger schliesslich ein Ja oder ein Nein in die Urne legt, bleibt sein Geheimnis, und das ist sicher gut so.

Ausgangslage

Die Abstimmungen vom 6. Juni 1993 werden aus verschiedenen Gründen in die Geschichte eingehen:

- Ein Volksbegehren, das angeblich mit 500000 Unterschriften zustande kam, wurde vom Volk deutlich verworfen.
- Ein zweites Volksbegehren, das bis vor dem Urnengang nach

den Meinungsumfragen deutlich angenommen werden sollte, wird vom Volk fast ebenso deutlich verworfen.

- Trotz der schlechten Wirtschaftslage und Milliardendefiziten von Bund, Kantonen und Gemeinden sprach das Volk 3,5 Milliarden Franken für die Erneuerung der Flugwaffe.
- Die schweigende Mehrheit konnte für einmal geweckt werden. Sie ging nicht nur an die Grosskundgebung vom 22. Mai 1993 nach Bern, sondern nachher auch an die Urnen.

Die Ausgangslage für eine Verwerfung der beiden armeefeindlichen Initiativen war sehr schlecht. Grosse Zeitungen sowie Radio und Fernsehen DRS veranstalteten im Frühjahr 1992 über Wochen einen eigentlichen «Unterschriften-Barometer». Wegen der grossen Zahl der Unterschriften war im Sommer 1992 eine Verunsicherung der bürgerlichen Parteien deutlich zu spüren. Prominente Politiker im bürgerlichen Lager versuchten Druck auf den Bundesrat auszuüben, die Vorlage für neue Kampfflugzeuge ein weiteres Mal zu verschieben. Gleichzeitig wurden weitere Einsparungen am EMD-Budget beschlossen.

In dieser Zeit wurde aber auch der Grundstein für den Erfolg vom 6. Juni 1993 gelegt. Bundesrat Villiger konnte schon in der März-Session 1992 im Ständerat die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative überzeugend bekämpfen. In der Juni-Session des Nationalrates gelang es ihm dann, mit einem fulminanten Auftritt die Initiative zu zerzausen und den grössten Teil der Grossen Kammer hinter sich zu scharen. Damit wurde den Milizorganisationen klar, dass der Vorsteher des EMD nach reiflicher Überlegung voll hinter der Modernisierung der Flugwaffe stand. Es war das Signal für die Milizverbände, dass es jetzt genug ist mit der Verunglimpfung der Armee. Der Kampf konnte nach den Sommerferien beginnen, auch wenn er wegen der vor der Tür stehenden EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 – bei der die Milizverbände in unterschiedlichen Lagern, aber nicht im Vordergrund, kämpften – vorerst im Hintergrund geführt werden musste.

Die Kampagne

Die Vorbereitungsphase (Juli 1992 – Dezember 1992)

Nach der Zustimmung des National- und des Ständerates zum Kauf von 34 F/A-18-Kampfflugzeugen und dem Zustandekommen der Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative ging es darum, innerhalb von sechs Monaten die Kräfte, die sich für eine starke Landesverteidigung einsetzen, anzusprechen und zu koordinieren. Wegen des bereits schon bestehenden regelmässigen Gedankenaustausches im Rahmen der AWM (Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee) konnten die Arbeiten zielstrebig vorangetrieben werden.

Die Zeit konnte zur Organisation des Abstimmungskampfes und zur internen Information genutzt werden. Besonders hervorzuheben sind hier die Seminarien der OG Lenzburg und der AVIA-Flieger und AVIA-Flab, die jeweils weit über hunderte Teilnehmer auf ihre anspruchsvollen Aufgaben hervorragend vorbereiten. Bemerkenswert war schon in dieser frühen Phase, dass die einzelnen Waffengattungen bereit waren, für die ganze Armee einzustehen. Die Situation früherer Rüstungskäufe, in denen man sich mit Sonderinteressen bekämpfte, gehörte der Vergangenheit an.

Im Dezember 1992 erschienen dann die Richtlinien für den Abstimmungskampf der AWM. Sie erhielten Aussagen zu folgenden Punkten:

1. Benennung der Volksinitiativen

«Volksinitiative für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge»
heisst *«Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative»*

Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» heisst *«Anti-Waffenplatz-Initiative»*

2. Zielsetzung für den 6. Juni 1993

Massive gleich hohe Verwerfung beider Initiativen von Volk und Ständen. (Es wurden keine Prozentzahlen als Zielsetzungen herausgegeben).

3. Wer führt den Abstimmungskampf?

Grundsätzlich war jeder Bürger und jede Organisation frei, den Abstimmungskampf selbstständig zu führen. Um zu verhindern, dass kontraproduktive Aktionen stattfinden oder Investitionen verpuffen, wurde der Abstimmungskampf zweifach koordiniert:

Die *Aktivitäten der Milizorganisationen* wurden durch die *Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee (AWM)* koordiniert.

Die Aktivitäten der politischen Parteien wurden durch die *Generalsekretäre der bürgerlichen Bundesratsparteien* koordiniert. Wichtig: Das EMD führte den Abstimmungskampf nicht, unterstützte den Kampf aber mit seiner Informations-tätigkeit.

4. Wie läuft die Finanzierung?

a) Nationale Ebene

Wer sucht um Spenden nach?

Steering-Comitee

Bei wem?

Unternehmen und Organisationen (Präsidien und Geschäftsleitungen von Verbänden/Generaldirektionen)

b) Regionale / Kantonale Ebene

Wer sucht um Spenden nach?

Alle Mitgliedorganisationen der AWM

Bei wem?

Regional verankerte Unternehmen und Organisationen (nicht Generaldirektionen multinational tätiger Grossunternehmen aus den Bereichen Chemie, Maschinenindustrie, Banken und Versicherungen)

c) Beiträge der AWM-Einzelmitglieder

Wer sucht um Spenden nach?	Alle Organisationen
Bei wem?	Einzelmitglieder (Sonderbeiträge) und Streu-Sammelaktionen (Flugblätter, Direct-Mailings usw.) bei Einzelpersonen

5. Hauptargumente gegen die beiden Initiativen

- Beide Initiativen sind Schritte zur Abschaffung der Armee (Hinweis auf die weiteren Initiativen: Initiative für ein totales Waffenausfuhrverbot, Initiative für eine Halbierung der Militärausgaben usw.).
- Beide Initiativen ignorieren die sicherheitspolitische Lage in Europa, die von Krisen, Völkermord, Bürger- und Regionalkriegen wenige hundert Kilometer von unserer Grenze gekennzeichnet ist.
- Beide Initiativen richten sich gegen unsere Soldaten. Ohne Luftschirm ist es verantwortungslos, am Boden zu kämpfen, und ohne gut ausgerüstete Waffenplätze sind wir mangelhaft ausgebildet.
- Beide Initiativen vernichten Arbeitsplätze. Die Beschaffung der neuen Kampfflugzeuge schafft für den Werkplatz Schweiz ein Auftragsvolumen von 2,5 Milliarden Franken, das sind rund 20'000 Mannjahre Beschäftigung. Bei einer Annahme der Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative fallen diese dahin. Bei der Anti-Waffenplatz-Initiative werden Hunderte von Arbeitsplätzen vernichtet.
- Beide Initiativen sind nicht ehrlich. Die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative richtet sich nicht nur gegen den F/A-18, sondern gegen jede Erneuerung der Flugwaffe bis ins Jahr 2002. Die Anti-Waffenplatz-Initiative will nicht nur maximal 40 Waffenplätze, sondern richtet sich gegen jeden Ersatz und die Anpassung von veralteten und ausgedienten Anlagen.

6. Wie setzen wir uns gegen die Initiativen ein?

- Der Kampf wird im Freundeskreis und auf der Strasse entschieden. Deshalb: Ab Januar 1993 treten wir in unseren Vereinen (Vereine in den Bereichen Sport, Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft sowie Service-Clubs) an und machen die beiden Initiativen zum Thema von Vorträgen und Referaten.
- Ab Januar 1993 schreiben wir jede Woche einen Leserbrief gegen die beiden Initiativen in unserer Regionalpresse.
- Der Kampf wird nicht mit Inseraten entschieden. Wenn wir trotzdem eine Inseratenkampagne machen, so geht es höchstens um Kleininserate (Testimonials).
- In den Monaten März, April und Mai treten wir mindestens einmal monatlich mit Standaktionen in Einkaufsstrassen und an Bahnhöfen an die Öffentlichkeit. Dort verwickeln wir die Leute in Gespräche und geben anschliessend ein Flugblatt gegen beide Initiativen ab. Für an weiteren Informationen Interessierte halten wir einfache Broschüren bereit.
- Kontradiktorische Podiumsgespräche bestreiten wir bis Ende März nur im Notfall. Auch im April und Mai geben wir Informationsveranstaltungen den Vorzug.
- Wir bilden keine weiteren Arbeitsgruppen, die nach etwa sechs Sitzungen zwei Wochen vor der Abstimmung eine zusätzliche Hochglanzbroschüre verabschieden.
- Es geht nicht mehr darum, zusätzliches Papier zu schaffen, sondern darum, das vorhandene Papier an den Mann / an die Frau zu bringen.

7. Was wir im Abstimmungskampf vermeiden?

- Wir führen nicht eine Diskussion über den F/A-18 oder andere Flugzeugtypen und nicht über Neuchlen-Anschwilen. Wir führen zuerst eine staatspolitische Diskussion, dann eine sicherheitspolitische und erst zuletzt eine waffenspezifische Diskussion.
- Wir konstruieren nicht wieder ein «altes» oder «neues» Feindbild (Betonköpfe).

- Wir führen keinen Kampf gegen Fehler des EMD.
- Wir führen keine Verteilkämpfe zwischen den Waffengattungen durch.
- Wir setzen uns nicht für den F/A-18 oder für Neuchlen-Anschlüssen mit einem «JA» ein, wir kämpfen gegen die beiden Initiativen mit «2x Nein».
- Wir bezeichnen diejenigen, welche die Initiativen unterschrieben haben, nicht als Dummköpfe.
- Wir behaupten nicht, dass bei einer allfälligen Annahme der Initiativen die Schweiz untergehe, aber wir zeigen die grossen daraus resultierenden Schwierigkeiten für unser Land auf.

Die Hauptphase (Januar 1993 – April 1993)

Im Januar 1993 erschien die Broschüre «Nein zur Armee-Abschaffung in Raten» der AWM, in der je fünf Gründe gegen die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative und gegen die Anti-Waffenplatz-Initiative aufgelistet waren. Sie hatte den doppelten Zweck, einerseits die Argumentation zu vereinheitlichen, damit zu verstärken sowie andererseits zu vermeiden, dass jede Organisation mit dem entsprechenden zeitlichen und finanziellen Aufwand eine eigene Broschüre erarbeitet. Die personellen Kapazitäten sollten vielmehr für das direkte Engagement auf der Strasse eingesetzt werden. Die Broschüre wurde auf Französisch und Italienisch übersetzt und erreichte nach mehrmaligem Nachdruck eine Gesamtauflage von 400 000 Exemplaren.

Inhaltlich nahm das Argumentarium die Aussagen der Richtlinien der AWM auf und verfeinerte sie weiter. Die fünf Gründe gegen die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative waren:

1. Die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative ist Teil der GSoA-Strategie zur Entwaffnung der Schweiz, zur Abschaffung unserer Armee.
2. Die erpresserische Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative der «Gruppe Schweiz ohne Armee» betrifft Wesentliches und geht uns alle an.
3. Die Lage in und um Europa erfordert weiterhin eine glaubwürdige Milizarmee.

4. Von 3,5 Milliarden Franken fliessen über 2 Milliarden wieder zurück.
5. Ohne Luftschirm ist keine wirksame Verteidigung möglich.

Die 5 Gründe gegen die Anti-Waffenplatz-Initiative waren:

1. Verunmöglichung künftiger militärischer Bautätigkeit.
2. Massive Behinderung einer zeitgemässen Ausbildung.
3. Neuchlen-Anschwilen wieder abbrechen?
4. Umweltschutz gilt auch ohne Initiative für das Militär.
5. Missbrauch der Volksrechte.

Die Richtlinien und das Argumentarium «Nein zur Armeeabschaffung in Raten» bildeten den eigentlichen Startschuss für den Abstimmungskampf. Wir begannen deshalb so früh, weil wir in der Öffentlichkeitsarbeit einen grossen Nachholbedarf festgestellt hatten. Aber auch in den eigenen Kreisen mussten wir gezielt darauf hinweisen, dass es weder um den F/A-18 noch um den Waffenplatz Neuchlen-Anschwilen ging. Deshalb musste die Kampagne primär die bürgerlich ausgerichteten armeebefürwortenden Kreise ansprechen.

Mit unserer Kampagne wollten wir

- für eine massive Ablehnung der «Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative» und der «Anti-Waffenplatz-Initiative» sorgen,
- damit den weiteren vorliegenden und geplanten armeefeindlichen Initiativen den Boden unter den Füßen wegziehen,
- günstige Voraussetzungen für die Realisierung des Reformprojektes «Armee 95» mit den notwendigen finanziellen Mitteln schaffen.

Zu diesem Zweck

- führten wir die Kampagne dezentral in den Kantonen und Regionen, angepasst an die einzelnen Besonderheiten,
- legten wir das Schwergewicht auf eine beständige Informationsarbeit und nicht auf Gags und Sensationen,
- traten wir in unseren Vereinen (Vereine in den Bereichen Sport, Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft) an und machten die beiden

Initiativen zum Thema von Vorträgen, Referaten und Gesprächen,

- schrieben wir Leserbriefe gegen die beiden Initiativen in unserer Regionalpresse,
- traten wir seit dem 6./7. März 1993 mindestens einmal monatlich mit Standaktionen in Einkaufsstrassen und an Bahnhöfen an die Öffentlichkeit,
- gingen wir am Samstag, 22. Mai 1993, auf den Bundesplatz nach Bern an die Grosskundgebung der militärischen und staatsbürgerlichen Verbände.

Die Kampagne musste sehr breit angelegt werden, weil in weiten Teilen der Bevölkerung die Ansicht vorherrschte, dass das Militär zu viel Geld erhalte. Der enorme Betrag von 3,5 Milliarden Franken für 34 neue Kampfflugzeuge wurde deshalb als die Achillesferse der ganzen Abstimmung für unsere Seite angesehen. Wir mussten deshalb unser stärkstes Argument «Keine Armeeabschaffung in Raten» pflegen und die 3,5 Milliarden zwar nicht verniedlichen, aber immer wieder in den Gesamtzusammenhang stellen.

In der Art wurde die Kampagne – bei aller Härte in der Argumentation – bewusst locker geführt. Es musste vermieden werden, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck entstand, hier würden verbissene Militärfans für ihre Flugzeuge («Spielzeuge») kämpfen. Deshalb wurde jede Dramatik in den Aussagen vermieden. Niemand wurde nach Moskau geschickt oder aus der Schweiz ausgebürgert. Die Gelassenheit, dass das Schweizer Volk sich auch in gefährlichen Abstimmungen richtig entscheidet, zog sich wie ein roter Faden durch die Kampagne. Vermieden wurde auch der Eindruck, wir hätten viel mehr finanzielle Mittel als die Befürworter der beiden Initiativen zur Verfügung. Für ganzseitige Inserate war sowieso kein Geld vorhanden. Aus der EWR-Abstimmung wurde die Lehre gezogen, dass massive Inseratekampagnen in den letzten 14 Tagen vor der Abstimmung ein Zeichen von Angst bedeuten und einen «Over-Kill» ergeben können. Auf gekauftem Raum wurde deshalb vor allem mit kleineren Testimonial-Inseraten gearbeitet.

Die Führung der Kampagne wurde erleichtert, weil beide Militärinitiativen am gleichen Wochenende zur Abstimmung kamen. Wäre die Anti-Waffenplatz-Initiative ein halbes Jahr früher zur Abstimmung gelangt, wäre den Armeegegnern ein Probelauf möglich gewesen, in dem unserer Seite das stärkste Argument – die Armeeabschaffung in Raten – nur eingeschränkt zur Verfügung gestanden wäre. Eine Niederlage unserer Seite hätte die Mobilisierung der schweigenden Mehrheit für die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative in Frage gestellt.

Die Schlussphase (Mai 1993 – Juni 1993)

In den letzten sechs Wochen vor der Abstimmung ging es darum, alle getroffenen Massnahmen regelmässig auf ihre Wirkung zu überprüfen und gewisse personelle und finanzielle Reserven im richtigen Moment zum Einsatz zu bringen. So wurden in verschiedenen Regionen noch flächendeckende Kleberaktionen durchgeführt, die dann auch optisch der Bevölkerung vor Augen führten, dass bei dieser Abstimmung die junge Generation auf der Seite der Armeebefürworter standen. Auf der finanziellen Ebene wurde Einfluss genommen, dass in den letzten Tagen aus falscher Angst nicht noch ganzseitige Inserate mit reisserischen Inhalten (Landesverräter usw.) erschienen, welche den fairen und überlegenen Eindruck, den unsere Kampagne ausstrahlte, in Frage gestellt hätte. Eine massive Verstärkung der Inserate hätte zweifellos die Gefahr eines «Over-Kill» mit sich gebracht, so dass wir unseren Mitgliedorganisationen von einer Aufstockung der Werbeausgaben abrieten.

Je länger die Kampagne dauerte, desto gelassener konnten wir dem Abstimmungswochenende entgegensehen. Der 22. Mai 1993 gab uns die Gewissheit, dass wir alles Mögliche vorgekehrt hatten, um der Bevölkerung die Bedeutung der beiden Abstimmungen darzulegen. Die kritischen Medien waren deutlich verunsichert, die Leserbriefe hatten ihre Wirkung nicht verfehlt. Die Siege nach Punkten an den Podiumsgesprächen zeigten auch den Skeptikern auf unserer Seite, dass wir gewinnen konnten, und die Umfragen belegten die Trendwende wöchentlich.

So konnten wir uns in den letzten 14 Tagen darauf beschränken, keine Fehler mehr zu machen und immer wieder zu unterstreichen, dass wir nicht nur die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative, über welche die Hauptauseinandersetzung geführt wurde, sondern im Schlepptau auch die Anti-Waffenplatz-Initiative zu bekämpfen hatten.

Einiges an Zeit wurde auch in die Vorbereitung des Abstimmungstages gesteckt, nachdem am 26. November 1989 (Armee-Abschaffungs-Initiative) die politische und militärische Prominenz vom Ergebnis überrascht wurde und in den Stellungnahmen in den Medien prompt zu den Verlierern gestempelt werden konnte. Es wurden Szenarien mit den verschiedenen möglichen Resultaten erarbeitet, die auch in für uns negativen Fällen (Annahme der einen und/oder anderen Initiative) noch «anständige» Auftritte erlaubt hätten. Die Auftritte mit den vorgesehenen Kandidaten für Fernseh- und Radioauftritte wurden in Kurzseminarien in Bern geübt.

Gründe für den Erfolg am 6. Juni 1993

Die Lehren aus dem Schock vom 26. November 1989

Der Abstimmungskampf gegen die Armee-Abschaffungs-Initiative wurde mit bedeutend weniger Engagement geführt. Die Initiative wurde schlichtweg nicht ernst genommen. Die bürgerlichen Parteien, aber auch die militärischen Verbände veranstalteten teilweise kontradiktorische Veranstaltungen, teilweise versuchten sie auch das Thema «Armeeabschaffung» einfach totzuschweigen. Strassenaktionen fanden keine statt. Dafür schloss man Wetten ab, ob der Ja-Stimmen-Anteil bei 10 oder allenfalls 15 Prozent liegen würde. Bei einem solch deutlichen Resultat sei die Frage der Armeeabschaffung ein für allemal vom Tisch, prophezeiten erfahrene Politiker. Nicht ins Kalkül bezog man die «Denkzettel-Stimmen» ein. Sie stammten nicht von eigentlichen Armeegegnern, sondern von Armeeangehörigen, die in den letzten Jahren im Militärdienst schlechte Erfahrungen gemacht hatten.

So war denn die Überraschung in der ganzen Schweiz gross, als am Abend des 26. Novembers 1989 die Armee-Abschaffungs-Initiative

einen Ja-Stimmen-Anteil von 35,6 Prozent erreicht hatte. Schon am Abstimmungstag wurden die Verlierer von den Medien zu den Siegern gemacht. Als die Vox-Umfragen dann noch ergaben, dass die Jungen und insbesondere die Militärdienstleistenden der Armeeabschaffung zugestimmt hatten, geriet die Armee immer mehr in die Defensive. In den nächsten Wochen und Monaten zog eine Verunsicherung durch das Land, die natürlich durch den Untergang der Sowjetunion und des Warschauer Paktes noch verstärkt wurde. Von gelassener Reaktion konnte keine Rede mehr sein. Politik und Armee versuchten zu retten, was zu retten ist.

Genug von der dauernden Obstruktionspolitik

In den letzten Jahren hat in der Schweiz die bewahrende Komponente in der Politik immer mehr die Überhand gewonnen. Die – teilweise berechtigte – Angst weiter Kreise der Bevölkerung vor der Zukunft hat direkten Einfluss auf die Politik. Es ist evident, dass die grossen Fragen der Zukunft der Menschheit, zu denen Überbevölkerung, Migration, organisiertes Verbrechen und Angst vor ökologischen Bedrohungen gehören, nicht mit den bisherigen Rezepten gelöst werden können. Die Linken und Grünen machen seit Jahren Widerstand gegen jedes Projekt, das ihrem Ziel – Nullwachstum – entgegenläuft. In der Schweiz sind die Ziele dieser Obstruktionspolitik vor allem die Energiepolitik (Kernkraftwerke, Wasserkraftwerke), die Verkehrspolitik (Bahn 2000, Luftverkehr) und die Sicherheitspolitik (Armeeabschaffung, Waffen- und Schiessplätze, Waffenexporte, Rüstungsbeschaffung).

Eine eigentliche Gegenbewegung gegen die dauernde Obstruktionspolitik war 1993 im Entstehen begriffen. Im Abstimmungskampf war insbesondere bei den Strassenaktionen regelmässig die Aussage zu hören, der Flieger sei zwar teuer, aber es sei – gerade in Zeiten der steigenden Arbeitslosigkeit – der Verhinderungspolitik der Linken und Grünen nun endlich der Riegel zu schieben. Mehrmals wurde auch darauf hingewiesen, dass man in der Rezession ja jetzt sehe, was das immer wieder von gewissen Kreisen geforderte Nullwachstum für Resul-

tate bringe. So gesehen ist anzunehmen, dass es an der Grossdemonstration vom 22. Mai 1993 in Bern für viele Teilnehmer nicht nur um die Verhinderung der Abschaffung der Armee in Raten ging, sondern auch um für ein Symbol der Schweiz – der Armee – ein Zeichen zu setzen.

Der Kampf für eine gute Sache

Voraussetzung für den Abstimmungssieg war die gute Sache. Bundesrat Villiger wurde von der Bevölkerung abgenommen, dass er aus tiefster innerer Überzeugung für das Kampfflugzeug und gegen die beiden Initiativen kämpfte. Er war der Leader in der lang anhaltenden Auseinandersetzung und das Symbol des Kämpfers für die gute Sache. Nur so war es erklärbar, dass Leute, die sich zuerst für das Flugzeug nicht interessierten, im Laufe der Zeit zu Experten der Flugwaffe und der Landesverteidigung wurden.

Koordination der verschiedenen Kampagnen

Es liegt auf der Hand, dass in einer solch wichtigen Abstimmung auch auf der Seite der Gegner der beiden Initiativen die verschiedensten Interessen vorhanden sind. Neben finanziellen sind es auch persönliche Interessen, die den Erfolg einer Kampagne gefährden können. Nicht zuletzt weil sich die Politik in den letzten Jahren vornehm von sicherheitspolitischen Themen fern hielt und weil viele Politiker mit einer doppelten Niederlage der Armee am 6. Juni 1993 rechneten, drängten sie sich lange Zeit nicht vor. Erst als für viele nach der Grosskundgebung vom 22. Mai 1993 klar wurde, dass die Abstimmungen auch gewonnen werden könnten, begannen sie sich zu regen.

Im Gegensatz zu der teilweise lauen Unterstützung durch die Politiker leistete das vom SVP-Generalsekretär Dr. Max Friedli geleitete politische Komitee ganze Arbeit. Der Aufbau basierte auf kantonalen Stützpunkten, die durch die Wirtschaftsförderung (heute: Economie-suisse) gestellt wurden. Die Koordination dieser politischen Kampagne mit der Kampagne der Milizverbände klappte durch die gegenseitige Einsitznahme im politischen Komitee und in der AWM ausgezeichnet.

In diesem Zusammenhang ist wiederum der Chef EMD zu erwähnen, der über seinen Informationschef Daniel Eckmann den beiden

Kampagnen immer wieder Schützenhilfe leisten konnte. Trotz der Prämisse, dass das EMD keinen Abstimmungskampf führen darf, nahm Bundesrat Villiger seine Informationsaufgabe sehr ernst. Seine zahlreichen Auftritte konnten nicht nur mit der politischen Kampagne und der Milizkampagne koordiniert werden, sie waren in vielen Fällen auch Höhepunkt der kantonalen Kampagnen und damit vor allem für das Schliessen der eigenen Reihen ausserordentlich wichtig.

Tausende gegen eine kleine Gruppe

Dank der guten Vorbereitung im Herbst 1992 gelang es, die Informationen sehr breit in die Milizorganisationen zu streuen. Und an den regelmässigen Koordinationssitzungen der AWM wurde bald allen angeschlossenen Verbänden, Vereinen und Organisationen klar, dass diesmal der Einsatz aller benötigt wurde. Je länger die Kampagne ging, desto deutlicher wurde, dass in den regionalen und lokalen «Kampfgemeinschaften» – angepasst auf die örtlichen Verhältnisse – der Abstimmungskampf engagiert, kompetent und fantasievoll geführt wurde. An den Aktionen waren über Wochen Tausende von Helfern beteiligt, die einen zunehmenden Multiplikator-Effekt erreichten.

Demgegenüber hatte die GSoA nur einen kleinen Kreis von maximal 50 Helfern aufzuweisen. Für Auftritte in der Öffentlichkeit reduzierte sich der Kreis der brauchbaren Exponenten auf maximal zehn. Auf die lange Dauer des Abstimmungskampfes musste sich dieses Übergewicht auswirken. In den Leserbriefspalten, im Publikum an öffentlichen Veranstaltungen und an den Standaktionen waren unsere Vorteile ab dem Monat April deutlich spürbar. Am 22. Mai 1993 nahmen dann 35000 Personen an der Grosskundgebung «Gegen eine Schweiz ohne Schutz» teil. Am Wochenende vorher waren es bei der Kundgebung der GSoA für die Organisatoren enttäuschende 20000 Personen.

Bei der Vorbereitung der Kampagne gab es Stimmen, die uns den Aufbau eines «Anti-Gross» schmackhaft machen wollten. Es wäre aus verschiedenen Gründen ein Fehler gewesen. So hätte man beispielsweise das Engagement der lokalen Abstimmungskämpfer für einen «Anti-Gross» kaum in diesem Ausmasse zustande gebracht. Anzustre-

ben war vielmehr ein Umfeld, in dem sich Interessierte möglichst frei entfalten konnten. Also keine Verbote und kein Zentralismus. Für mich waren die Identifikation des Leserbriefschreibers in Palézieux und des Flugblattverteilers an der Standaktion in Meilen «matchentscheidend». Und am Abend des 6. Juni 1993 hatte nicht eine Person die Armeeabschaffer geschlagen, sondern es gab Tausende von Siegern, die für die gute Sache gekämpft und gemeinsam gewonnen hatten!

Gelungene Mischung zwischen Sachlichkeit und Emotionen

Grundlage für den Erfolg der Kampagne war die Mischung aus sachlicher Argumentation mit einzelnen Emotionen. Dies war in den unzähligen Standaktionen zum Greifen spürbar. Dem Engagement Tausender von Personen vom Obersten bis zum Soldaten, vom 50-Jährigen bis zur 18-Jährigen hatte der Gegner punkto Glaubwürdigkeit nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen. Langsam wurde dem Bürger klar, dass es den Abstimmungskämpfern um mehr ging, als nur um den F/A-18!

Der Wendepunkt: 22. Mai 1993

Paradebeispiel für die gelungene Mischung aus sachlicher Argumentation mit einzelnen Emotionen war die Grosskundgebung «Gegen eine Schweiz ohne Schutz» vom 22. Mai 1993 auf dem Bundesplatz in Bern. Schon die Entstehungsgeschichte war interessant. Im Herbst 1992 brachte der Schweizerische Schützenverein die Idee einer Demonstration für die Armee in die AWM ein. Von politischer Seite wurde von einer solchen Veranstaltung abgeraten, weil weniger Leute kommen würden als bei der GSoA und weil die SRG sowieso negativ darüber berichten würde. Alternativen mit mehreren dezentralen Manifestationen wurden geprüft und verworfen, weil dann die Medien nur regional darüber berichtet hätten und der organisatorische Aufwand ebenso gross gewesen wäre wie bei einer zentralen Grossdemonstration in Bern. Die klare Mehrheit der AWM war hingegen der Meinung, dass man genau wegen der Medien das Feld nicht der GSoA überlassen dürfe, und als die Schützen 20000 Besucher für eine zentrale Grosskundgebung «garantierten», war der Entscheid gefallen.

Nachdem während Wochen über die verschiedenen Kanäle die Werbetrommel gerührt worden war, trat am Samstag, 22. Mai 1993, die «schweigende Mehrheit» für einmal aus der Reserve. Bei strahlendem Wetter kamen 35000 Männer und Frauen aller Altersschichten aus allen Landesteilen auf dem Bundesplatz zusammen. In den vier Landessprachen setzten sich Redner fulminant gegen die Initiativen als Ausdruck der dauernden Obstruktionspolitik ein. Die farbigen Fahnen, Flaggen, Standarten, Transparente und Ballone gaben dem Bundesplatz ein festliches Gepräge. Von der fantastischen Stimmung liess sich Bundesrat Villiger mitreissen, der ausserhalb des Programms spontan unter donnerndem Applaus allen Teilnehmern für ihren Einsatz dankte. Die würdige Demonstration des Wehrwillens endete mit dem gemeinsamen Gesang des Schweizerpsalms.

Neutralisierung der armeekritischen Medien

Weil die grossen elektronischen Medien der Schweiz (Radio DRS, Fernsehen DRS) und grosse Zeitungen der Schweiz (Tages-Anzeiger, Weltwoche, Cash, Schweizer Illustrierte) in unterschiedlichem Ausmass seit Jahren gegen die Armee und seit 1992 auch gegen die Beschaffung des neuen Kampfflugzeuges geschrieben hatten, wurden besondere Anstrengungen unternommen, als Minimalziel mindestens ein neutrales Verhalten der kritischen Redaktionen zu erreichen. Ohne auf Details einzugehen, kann festgehalten werden, dass die meisten schriftlichen und mündlichen Aktionen erfolgreich waren. Aufsehen erregten besonders der Brief einer grossen Parlamentariergruppe an SRG-Generaldirektor Antonio Riva, aber auch die verschiedenen notwendigen Demarchen von EMD-Informationschef Daniel Eckmann an das Fernsehen DRS. Es ist klar, dass man mit diesem Vorgehen die Presse- und insbesondere die Meinungsäusserungsfreiheit nicht ritzen wollte. Die einzelnen Massnahmen zur faireren Berichterstattung blieben ja den Programmverantwortlichen überlassen. Bedenklich ist es aber doch, wenn man überhaupt Zeit zur Sicherstellung einer sachlichen Berichterstattung einsetzen muss. Zur Pressefreiheit gehört nämlich als Äquivalent die Verantwortung der Medienschaffenden.

Druck auf die bürgerlichen Parteien

Die im Frühjahr gelungene Mobilisierung der Milizverbände führte zu einem Druck auf die bürgerlichen Parteien. So war auf einmal ein sprunghafter Anstieg der Aktivitäten von Orts- und Bezirksparteien festzustellen. Die Kritiker des F/A-18-Geschäftes in CVP, FDP und SVP waren verstummt. Nachdem die Delegiertenversammlungen auf eidgenössischer Ebene vorüber waren, sah die Bilanz makellos aus. Die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative und die Anti-Waffenplatz-Initiative waren überall mit sehr wenigen befürwortenden Stimmen oder sogar einstimmig bachab geschickt worden. Die Parole «Keine Armeeabschaffung in Raten» hatte ihre Wirkung nicht verfehlt. Und – was auch nicht zum Vorneherein sicher war – die Kantonalparteien hielten sich ausnahmslos an die von den Mutterparteien beschlossenen Parolen.

Die politischen Fronten waren zwei Monate vor den Abstimmungen klar: Das bürgerliche Lager bekämpfte geschlossen die beiden Initiativen, die linken und grünen Parteien waren dafür. Dort waren dann sogar abweichende Parolen zu finden. So trat die LdU-Präsidentin öffentlich gegen die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative auf, und der VPOD beschloss die Nein-Parole.

Umfragen als zusätzliche Motivatoren

Die Medien hatten schon bei der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 mit Umfragen mitgemischt. Neben der Beeinflussung des Stimmbürgers soll damit eine Erhöhung der Zuschauerzahlen (Fernsehen) und der verkauften Exemplare (Zeitungen) bewirkt werden. So war es nicht verwunderlich, dass vor allem zur Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative verschiedene Umfragen publiziert wurden. Alle Umfragen verhieszen den beiden Initiativen eine grosse Chance bei Volk und Ständen. Ab Februar 1993 bestand aufgrund der für unsere Seite miserablen Umfrageergebnisse teilweise die Gefahr, dass die Umfragen unseren Kampfeswillen beeinträchtigen könnten. Erfreulicherweise kamen aber aus unseren Kreisen sehr wenige «schüchterne Anfragen», ob wir denn überhaupt eine Siegeschance hätten.

Wir entschieden uns für die Strategie, die Meinungsforschungen zu relativieren, indem wir zwar den Trend akzeptierten, aber mit dem

Ausmass unseres Rückstandes nicht einverstanden waren. Zudem gaben wir uns trotzdem siegessicher, weil ja unsere Kampagne erst im Anlaufen war. Unsere für Meinungsumfragen zur Verfügung stehenden Mittel setzten wir denn auch nicht in die banalen Fragen «Wie stimmen Sie am 6. Juni?» oder «Wie glauben Sie, wird das Schweizer Volk am 6. Juni abstimmen?» ein. Vielmehr überprüften wir mit dem Instrument der Meinungsumfrage die Wirkung unserer Argumente gegen die beiden Initiativen. So wurde zum Beispiel herausgefunden, dass trotz der vielen Anstrengungen der Armee im Umweltschutzbereich das Argument «Die Armee schützt die Umwelt» vom Stimmbürger nicht geglaubt werden würde. Deshalb verzichteten wir darauf, in der Kampagne gegen die «Anti-Waffenplatz-Initiative» diese Argumentation offensiv zu verwenden, sondern beschränkten uns darauf, immer wenn die Armee als Umweltbelaster dargestellt wurde, den wahren Sachverhalt darzustellen. Demgegenüber erwies sich in der Meinungsforschung das Argument «Keine Armeeabschaffung in Raten» als absolut am schlagkräftigsten, sodass wir hier den Schwerpunkt legten.

Ab Mitte Mai wurden dann noch die Umfragen der Medien für unsere Seite immer besser, sodass die Stimmbürger wöchentlich verfolgen konnten, wie sich das Blatt wendete. Diese Entwicklung machte uns noch sicherer, dass die Kampagne erfolgreich sein würde. Bemerkenswerterweise hatte die Trendwende aber vor allem Auswirkungen auf die Medien. Plötzlich waren die Beiträge in der «Weltwoche», in der «Schweizer Illustrierten» und in der Sendung «10 vor 10» nicht mehr einseitig, sondern stellten auch den Befürwortern der Initiative kritische Fragen. In redaktionellen Beiträgen wurde immer mehr mit der Möglichkeit einer Niederlage der Armeeabschaffer gerechnet. Die Befürworter der Initiativen hatten ihr Pulver zu früh verschossen.

Fehler des Gegners

Im Gegensatz zu 1989, als die Armeegegner einen originellen und gelungenen Abstimmungskampf führten, begingen sie 1993 entscheidende Fehler. Auf der strategischen Ebene liessen sich die GSoA, die SP und die Grünen viel zu sehr auf unser Kernargument «Keine Ar-

meeabschaffung in Raten!» ein. Sie versuchten den Stimmbürgern klar zu machen, dass es ihnen diesmal nicht um die Armeeabschaffung ging. Weil aber – in der Erwartung des sicheren Sieges – noch 1992 weitere Initiativen gegen die Armee angekündigt wurden, war es ein Leichtes, alle Vorstösse der Armeeabschaffer (Initiative für ein komplettes Waffenausfuhrverbot, Initiative zur Halbierung der Militärausgaben, Initiative zur Abschaffung des Zivilschutzes, 2. Initiative zur Abschaffung der Armee) immer wieder zu kommunizieren.

Dazu haben die Armeegegner auf der taktischen Ebene zwei klare Fehler in der Kampagne gemacht. Zuerst haben sie sich in der März-Session des Ständerates bereit erklärt, die Flugwaffen-Abschaffungs-Initiative zurückzuziehen, wenn ein Gegenvorschlag nur über den F/A-18 zur Abstimmung gebracht werde. Offenbar hatte die Gruppe Schweiz ohne Armee gemerkt, dass die Bevölkerung zwar nicht begeistert für das neue Kampfflugzeug eintreten werde, hingegen auf keinen Fall der Abschaffung der Flugwaffe zustimmen werde.

Der zweite Fehler war die Gründung des Komitees «Ja zur Armee – Ja zu einer Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge». Dort verkündeten SP-Ständerat Gian-Reto Plattner und GP-Nationalrat Hans Meier ausdrücklich, nicht gegen die Armee zu sein und deshalb setze man sich nicht mit der GSoA an einen Tisch. Am Ostermontag sind dann aber Gian-Reto Plattner und GSoA-Kopf Andreas Gross Hand in Hand an der Osterwanderung von Dübendorf nach Uster mitmarschiert. Also galt das Motto: Getrennt sitzen, gemeinsam marschieren!

Erstaunlicherweise verloren die Exponenten der GSoA auch die grosse Mehrzahl der öffentlichen Podiumsgespräche nach Punkten. Andreas Gross, Adrian Schmid und ihre Mitstreiter wirkten in den direkten Auseinandersetzungen bloss. Auf die sachlichen Argumente der Initiativgegner und die manchmal emotionalen Äusserungen aus dem Publikum antworteten sie nicht wie noch 1989 abgeklärt, sondern sehr rasch gereizt und ungehalten. In der Schlussphase waren sie wegen der dünnen Personaldecke durch die an gewissen Tagen bis zu dreimaligen Auftritte in der ganzen Schweiz zudem physisch und psychisch am Ende. So kam beispielsweise Andreas Gross an mindestens drei wichtigen öffentlichen Veranstaltungen über eine halbe Stunde zu spät.

Glaube an den Erfolg

Verschiedene Exponenten unserer Kampagne wurden nach dem Erfolg vom 6. Juni 1993 gefragt, ob sie sicher waren zu gewinnen. Ehrlicherweise muss hier festgehalten werden, dass vor allem zu Beginn der Kampagne in der Vorbereitungsphase von Juli bis Dezember 1992 auch auf unserer Seite nicht einfach von einem Erfolg ausgegangen werden konnte. Trotzdem war die Frage, ob wir gewinnen würden, an den Sitzungen der AWM, der einzelnen Organisationen, des politischen Komitees und des Finanzausschusses nie ein Thema. Man machte zwar kurze Lagebeurteilungen, dann ging man aber jeweils rasch zur Tagesordnung über; man hatte ja genug zu tun!

Mit zunehmendem Fortschritt der Kampagne stieg die Zuversicht. Weil man wusste, dass wenn man die eigenen Leute zu einem doppelten Nein an der Urne bringen würde, die Sache gelaufen war, konzentrierte man sich auf die Bearbeitung dieser grossen Zielgruppe. Und hier spürte man schon ab Februar 1993, dass man getragen wurde. Noch nie in den letzten Jahren kam so viel Zustimmung über die Führung des Abstimmungskampfes wie diesmal. Während 1989 ständig Leute schrieben oder telefonierten, man tue zu wenig oder man müsse doch gar nichts machen, war es 1993 offenbar gelungen, die Strategie, den Stil und den Inhalt des Abstimmungskampfes zu kommunizieren. Dazu beigetragen hat sicherlich, dass die Gegner die Richtlinien für den Abstimmungskampf der AWM von irgendeiner Seite erhielten und prompt über ihre Kanäle in den Medien publizierten!

Es darf also angenommen werden, dass der überwiegende Teil unserer Abstimmungskämpfer wirklich an den Erfolg glaubte. Anders sind der enorme Einsatz Tausender von Leuten und der Grossaufmarsch vom 22. Mai 1993 gar nicht erklärbar.

Was bleibt!

13 Jahre später hat die Armee andere Sorgen, als Abstimmungskämpfe über sich ergehen zu lassen. Die geostrategische Entwicklung und der gesellschaftliche Wandel haben vieles verändert. Geblieben ist für Tau-

sende von Helfern eine lehrreiche Erfahrung, wie man aus einer schier ausweglosen Situation mit einer überzeugenden Strategie und grossem persönlichem Einsatz ein gutes Ziel gemeinsam erreichen kann!

Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit

Walter Fust, Direktor DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit)

Erlauben Sie mir, den vorgeschlagenen Titel meines Beitrags «Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit» zunächst aus einer leicht kritischen Perspektive anzugehen: Seit dem 9/11 ist es zur politischen Korrektheit geworden, sämtliche Aspekte der internationalen Zusammenarbeit unter dem Blickwinkel der Sicherheit darzustellen. Dies dient der Assoziation der betreffenden Tätigkeiten mit dem Kampf gegen den Terrorismus und gegen das «Böse» schlechthin. Auch werden damit «gute» Absichten und Seriosität stipuliert. Wenn ich die beiden qualifizierenden Wörter in Anführungszeichen gesetzt habe, soll dies nicht auf einen Unwillen hindeuten, gut und böse auseinander zu halten. Hingegen will ich damit das subjektive Element unterstreichen, das immer mit von der Partie ist, wenn von Sicherheit die Rede ist. Es erinnert mich unwillkürlich an die Zeiten des Kalten Krieges, als der Begriff «Verteidigung» mit einer quasi magischen Aura versehen war: Fast jeder Politikbereich sollte etwas zur «Verteidigung» beitragen – nicht nur die Armee und der Zivilschutz, sondern auch Aussenpolitik, wirtschaftliche Landesversorgung und Handelspolitik. Und in den Gesamtverteidigungsübungen, an die sich manch einer hier – vielleicht sogar mit einer Prise Wehmut – erinnern mag, wurde die Allgegenwart verteidigungsrelevanter Bezüge in der Praxis durchexerziert. Ich erlaube mir dieses kurze Abschweifen in nun mehr vergangenes Verteidigungsdenken, da es sich einerseits um einen Beitrag für die Festschrift «200 Jahre Offiziersgesellschaft Winterthur und Umgebung» handelt. Andererseits liegt es mir am Herzen, nicht den Verdacht aufkommen zu lassen, der Bezug zwischen Sicherheit und Entwicklungszusammenarbeit (EZA) könne etwas mit Verteidigung zu tun haben: Der Leiter des Deza-Kooperationsbüros z.B. in Pristina verkörpert keine getarnte vorgeschobene Verteidigungslinie der

Schweiz. Unsere Aufgabe kann es auch nicht sein, ausreisefähige und -willige Migranten in Entwicklungsländern am «ziehen»/gehen zu hindern. Die EZA ist keine Politik, die Sicherheit im reaktiven oder schützenden Sinn zu vermitteln vermag, weder in Entwicklungsländern noch für uns in der Schweiz. Hingegen kann und soll die EZA proaktiv und präventiv Ursachen von Unsicherheiten mindern helfen –, und zwar sowohl für Entwicklungsländer als auch für die internationale Gemeinschaft, die Schweiz inbegriffen. Nachfolgend soll die Thematik auf diesen drei Ebenen der Sicherheit in Entwicklungsländern, der internationalen Sicherheit und der nationalen Sicherheit der Schweiz erörtert werden.

Die EZA verfolgt das Ziel, die Lebensbedingungen von Menschen dort, wo sie leben, zu verbessern. Dabei legt sie nahe liegender Weise das Schwergewicht auf diejenigen Menschen, denen es am wenigsten gut geht, d. h. auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen. Die Reduktion der Armut bildet die übergeordnete Zielsetzung der EZA. Es ist das erste Ziel der «Millennium Development Goals (MDG)» der Vereinten Nationen, bis zum Jahr 2015 eine Halbierung der weltweiten Armut zu erreichen. Der Kern der EZA ist somit ein ökonomischer. Die Ökonomie existiert aber nicht im luft- bzw. politikleeren Raum. Von Anbeginn weg, d. h. seit den Fünfzigerjahren, wurden politische Debatten um die EZA geführt. Zunächst wurde Entwicklung mit Wirtschaftswachstum gleichgesetzt. Schon bald, d. h. in den Siebzigerjahren, kamen gegenteilige Ansichten auf. Diese sahen Unterentwicklung als Folge der ungerechten internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Im Bereich der EZA warteten wir somit nicht auf die Diskussionen über die Globalisierung, um uns mit solchen Fragen auseinander zu setzen. Während das Tauziehen um die Bedingungen ökonomischen Fortschritts in benachteiligten Weltregionen andauert, entwickelten sich die Konzepte zu den Rahmenbedingungen erfolgreicher Entwicklung weiter: Der Umwelt- und Ressourcenschutz («nachhaltige Entwicklung»), die Rolle und Verantwortung staatlicher Institutionen («good governance») und der Einbezug lokaler gesellschaftlicher Akteure kamen ergänzend zum ökonomisch begründeten Kern als Voraussetzung von Entwicklung hinzu. Auch wurden spezifische Instrumente zur Armutsreduktion auf lokaler Ebene entwickelt.

Sicherheit ist in diesem Zusammenhang sowohl als Voraussetzung sowie auch als Produkt von Entwicklung zu sehen. Innerhalb der Entwicklungsländer kann Sicherheit als eine der elementarsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung betrachtet werden. Dies betrifft die individuelle Ebene ebenso wie die kollektive Ebene: um sich ökonomisch zu betätigen, aber auch um politische Verantwortung zu übernehmen. Auf kollektiver Ebene müssen minimale Voraussetzungen gegeben sein, um das Funktionieren eines Gemeinwesens zu ermöglichen. Unter Androhung physischer Gewalt oder beim Fehlen einer Eigentumsgarantie können weder ökonomisch noch politisch sinnvolle Mechanismen entstehen. In immer mehr Entwicklungsländern stellen interne Gewaltkonflikte das grösste Entwicklungshindernis dar. Dies gilt insbesondere für «fragile Staaten». Dieses Phänomen einer schwindenden oder gar auseinander fallenden Autorität und Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen ist für viele Bevölkerungsgruppen in Afrika und Asien, aber auch im Nahen Osten leider eine Realität geworden. Für sie ist die grösste Sorge jene der physischen Sicherheit. Wer es schafft, dieses Gut «Sicherheit» zur Verfügung zu stellen, hat einen Legitimationsvorsprung.

Für die EZA stellt sich die schwierige Frage, wie mit solchen Situationen umzugehen ist. Manche plädieren für die Priorität von Sicherheit: Für sie kommt zu allererst die Verbesserung der Sicherheitslage, inklusive der Bekämpfung von nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Dazu gehört auch der Einsatz von militärischen und polizeilichen Mitteln. Reformen im staatlichen Sicherheitssektor (Justiz, Polizei, Armee, Geheimdienste) werden, in Verbindung mit Projekten zur Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten, zum zentralen Element externer Intervention bei der Staatsbildung. Andere wiederum sehen die Priorität im Aufbau von Strukturen und der Korrektur schwacher Staatlichkeit. Ich meine: Nur ein integrierter Ansatz, d.h. Programme mit einem Sicherheitsbezug und einem strukturellen Aufbau, kann zu einer nachhaltigen Stärkung der Legitimation von Staatlichkeit führen.

Hier besteht für die EZA auch die Gefahr einer falschen Prioritätensetzung im Zeichen des internationalen Kampfes gegen den Terror-

rismus. «Fragile Staatlichkeit» darf nicht als temporäre Abweichung vom westlichen Staatsverständnis gedeutet werden. Es geht nicht um einen «quick fix» mittels militärischer und polizeilicher Mittel. Wenn gleichzeitig bei Zwangsmassnahmen nicht ein Mindestmass an funktionierender Staatlichkeit gewährleistet wird, bleibt jegliche Intervention auf Sand gebaut. Der absehbare mittel- bis langfristige Verbleib ausländischer Truppen in Afghanistan und in Irak macht nur dann Sinn, wenn die zivile Infrastruktur wieder aufgebaut und die zivilgesellschaftlichen Institutionen wieder ihre Funktionsfähigkeit erlangen, wenn sich die Kriegswirtschaft in eine Friedenswirtschaft wandelt. Wichtig ist dabei eine resultatsorientierte Armutsreduktion, die wiederum nur mittels Aufbau und Stärkung der lokalen Wirtschaftsfähigkeit und bei angemessener Sicherheit erfolgreich sein kann. Lokale und erst recht ausländische Wirtschaftsakteure setzen hohe Anforderungen an die physische Sicherheit, an Rechtsstaatlichkeit und geeignete Schiedsgerichtsbarkeit in Streitfällen. Dies gilt ganz besonders für das Kreditwesen und den Bankensektor, wichtige Wirtschaftszweige für den Aufbau tragfähiger Wirtschaftsstrukturen, auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Da die Schaffung einer funktionierenden Wirtschaft für eine nachhaltige Entwicklung unabdingbar ist, gilt es, den Rahmenbedingungen, und Sicherheit gehört dazu, ausdrücklich Rechnung zu tragen.

Sicherheit kann im Sinne der Entwicklungszusammenarbeit kein Selbstzweck sein. Sie ist einerseits die Voraussetzung und andererseits die Folge für erfolgreiche Prozesse der Entwicklung und der Stärkung von Staatlichkeit. Sicherheit kann aber auf Dauer nicht von aussen kommen.

In diesem Kontext wird die fragile Staatlichkeit zunehmend international als eine entwicklungs-, friedens- und sicherheitspolitische Herausforderung wahrgenommen. Bisher wurden lokale und regionale Staatskrisen in ihrer Auswirkung von der internationalen Gemeinschaft nicht immer richtig eingeschätzt. Heute gilt staatliche Fragilität als entwicklungs-, wirtschafts- und sicherheitspolitisches Risiko. Dies ist ernst zu nehmen, können doch solche Krisen rasch Auswirkungen auf die Industrieländer haben und auch sicherheitspolitisch relevant werden.

«Fragile Staaten» sind aus der Sicht der Protagonisten im Kampf gegen den Terrorismus vor allem für die internationale Sicherheit, die zweite der hier zu behandelnden Ebenen, von Bedeutung. Aus der Sicht der EZA wird damit einmal mehr die Relevanz nachhaltiger Entwicklung für die Vermeidung von Gewaltkonflikten und die Friedensförderung unterstrichen. Es gibt seit dem Ende des Kalten Krieges mehr gewaltsam ausgetragene Konflikte als vorher. Die meisten dieser Kriege finden in Entwicklungsländern statt, in Afrika, im Nahen Osten sowie in Zentral- und Südostasien. Wenn Clausewitz sagt, dass Krieg die Fortführung der Politik mit anderen Mitteln darstellt, dann sind kriegерische Auseinandersetzungen in solchen Ländern mitunter das Ergebnis von Entwicklungsblockaden, wobei neben Armut weitere Faktoren wie etwa ethnische Diskriminierungen und unge löste Ressourceneigentumsfragen zusammenwirken. Bedingt durch diese Ursachen können solche Konflikte ganze Regionen beeinflussen, weil der Zugang zu den natürlichen Ressourcen «grenzüberschreitender» Natur ist. In lange andauernden und oft internationalen Konflikten, wie wir sie zum Beispiel in Sub-Sahara Afrika beobachten, werden Friedensprozesse häufig durch ökonomische Strukturen und Interessen im Zusammenhang mit dem Abbau lukrativer Rohstoffe untergraben. Auf dem Hintergrund unzureichender Regierungsführung werden einflussreiche Personen und Gruppen zu Kriegsprofiteuren. Diese haben wenig Interesse an der Beilegung kriegерischer Aktivitäten, da dies einer Einbusse an Macht und wirtschaftlichem Profit gleichkäme. So können wirtschaftliche Interessen der Krieg führenden Parteien zu einer massiven Beeinträchtigung jeglicher Entwicklungsbestrebungen führen: erstens durch die Verlängerung des Konfliktes – eines der Entwicklungshemmnisse schlechthin –, zweitens durch die Verstärkung bestehender Asymmetrien bezüglich Partizipation und Wohlfahrt weiter Teile der Bevölkerung.

Friedensförderungsprogramme können auf der politischen Ebene Verhandlungs- und Mediationsspielräume ausloten. Die Konfliktursachen jedoch bedingen meistens EZA-Programme, welche in der Lage sind, notwendige strukturelle Interventionen zu bewirken, etwa zur Transformation so genannter «Gewaltökonomien» oder im Bereich

des Bildungs- und Gesundheitswesens. Es ist oft das Fehlen jeglicher Zukunftsperspektiven, welche ganze Bevölkerungsteile in die Arme von Kriegsparteien treibt. Die EZA muss helfen, Perspektiven zu schaffen, damit sich die Spiralen der Gewalt nicht weiter drehen. Dann trägt sie auch zur Konfliktprävention und damit zur internationalen Sicherheit bei.

Was mir persönlich am meisten Sorgen macht, sind die riesigen Wohlfahrtsunterschiede, die uns von vielen Ländern im Süden und Osten trennen. Länder mit unglaublicher Armut, mit hohem Bevölkerungswachstum und schwachen politischen Institutionen sind ein erhöhtes Risiko für die Zukunft. Auch wenn ich Ihnen heute kein unmittelbares Bedrohungsszenario aufzeichnen will, so kann ich mir nicht vorstellen, wie wir unsere ökonomischen und politischen Errungenschaften langfristig sichern wollen, wenn es uns in der Staatengemeinschaft nicht gelingt, diese Unterschiede kleiner zu machen und die negativen Entwicklungsdynamiken in den Griff zu bekommen. Ich will auch keinen Kurzschlussbezug herstellen zwischen dem Geld, das wir heute in die Entwicklungszusammenarbeit investieren, und der Sicherheit, die wir dafür morgen daraus ziehen können. Ich bin jedoch überzeugt, dass unsere heutigen Aufwendungen in der EZA Investitionen in die Zukunft von uns allen darstellen, insbesondere mit Blick auf die Sicherheit. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass die EZA auf einer Kombination unterschiedlichster Motive beruht: solidarisch-ethische und auch nutzenorientierte Beweggründe. Erstere sind humanitärer, menschenrechts- und friedenspolitischer Natur, zu letzteren gehören migrations- und sicherheitspolitische, aber auch ökonomische Überlegungen im Sinne der Entwicklung von Partnerschaften und der Erschließung neuer Märkte. Der Bezug zwischen der nationalen Sicherheit und der EZA ist also für ein international wirtschaftlich stark vernetztes Industrieland wie die Schweiz ein langfristiger, denn letztlich ist unsere Entwicklungszusammenarbeit auch in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse.

Persönliche Sicherheit durch Gesundheitsvorsorge und gesundes Leben

Prof. Dr. med. Felix Gutzwiller, Direktor, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich

Sicherheit auch im Gesundheitlichen ist keine Selbstverständlichkeit. Gesund zu bleiben und sich auch im Alter bester Gesundheit zu erfreuen, verlangt nach persönlichen Anstrengungen sowie einer neuen Gesundheitskultur für das 21. Jahrhundert. Mit dem demografischen Wandel in den letzten hundert Jahren stellt sich immer mehr die Frage, wie weit dieser Alterungsprozess noch gehen kann. Kann der Mensch zunehmend sicher sein, dass er gesund alt wird, ja gesund stirbt?

Solchen Fragen will der vorliegende Beitrag nachgehen.

Gesundheit: gestern und heute

Über lange Jahrhunderte blieb die Lebenserwartung relativ stabil und betrug durchschnittlich 35 bis 40 Jahre. In Europa wüteten die grossen Seuchenzüge der Pest. Der schwarze Tod hat wohl rund 50 % der mittelalterlichen Bevölkerung hinweggerafft.

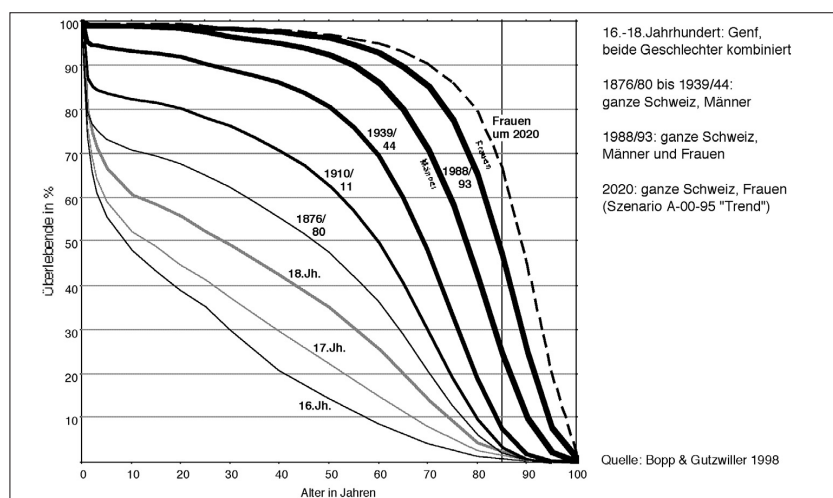
Noch weit bis ins 19. Jahrhundert hinein bildeten grössere und kleinere Epidemien eine der Sorgen des öffentlichen Gesundheitswesens. So brachen immer wieder Pockenepidemien (1865, 1870), Choleraepidemien (1867) oder aber Typhusepidemien (1837, 1848) aus. Auch die Malaria blieb bis zur Linth-Korrektur ein Problem.

Die massiven Verbesserungen der allgemeinen Lebensumstände seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ermöglichten erst das Älterwerden der Bevölkerung. Allerdings zeigte sich auch, gleichsam als Kehrseite der Medaille, eine deutliche Zunahme von stark altersabhängigen Leiden: Herz-Kreislauf, Krebs sowie Krankheiten des Bewegungsapparates. Dieses Phänomen wird epidemiologischer Wandel genannt.

Die mittlere Lebenserwartung hat in den letzten hundert Jahren eine dramatische Entwicklung mitgemacht. Bei den Neugeborenen ist die Lebenserwartung um etwa 100 % gestiegen, bei den 30-Jährigen um rund 45 % bei Frauen und 35 % bei Männern. Bei den 80-Jährigen findet man ebenfalls eine Steigerung – um 67 % bei Frauen und 39 % bei Männern. Die Lebenserwartung der Frau lag immer einige Jahre über der der Männer, die Differenz vergrössert sich zunehmend. Auch die neusten Zahlen zeigen einen weiteren Anstieg der Lebenserwartung. In absoluten Zahlen ist der Anstieg wie folgt: Während vor gut 100 Jahren die Lebenserwartung von Männern und Frauen noch annähernd identisch war (1878: 40,6 Jahre für Männer, 43,2 Jahre für Frauen), hat sich seither der Unterschied laufend vergrössert (heute: Männer 74 Jahre, Frauen 81 Jahre).

Dabei ist festzuhalten, dass sich über die Jahrhunderte die maximal zu erwartende Lebensdauer nicht dramatisch verändert hat. Alte und sehr alte Menschen hat es in jeder Gesellschaft gegeben: allerdings blieben sie die Ausnahmen. Heute hingegen erreichen mehr Menschen denn je in der Geschichte der Industrienationen ein relativ hohes Alter. Man spricht von der «Ausbuchtung» der Überlebenskurve. Diese Entwicklung kann man auch in der Schweiz feststellen (Abb. 1).

Abbildung 1: Überlebenskurven* (Schweiz)



Sicher fragen auch wir uns, wohin die immer weitere «Ausbuchung der Überlebenskurve» der Menschen eventuell bis zur «Rektangularisierung» (= Ausleben der biologisch gegebenen, artspezifischen Lebensspanne durch alle) führen wird. Wird sie, wie das ein Kritiker pointiert gesagt hat, über den «Gesundheits-Terrorismus» zu einer eigentlichen «Alzheimer-Gesellschaft» alter, kranker, psycho-organisch eingeschränkter und einsamer Menschen führen? Oder verläuft die Entwicklung etwa so, dass sie von den Zeiten der rasch tötenden Infektionskrankheiten über den epidemiologischen Wandel hin zu den heute bekannten chronischen Krankheiten, mit der ihren eigenen, oft langen und schmerzhaften Pflegebedürftigkeit, zu weiteren Veränderungen geht? Ist es denkbar, dass in der Zukunft für viele Menschen ein kurzes Erlöschen um den Sterbezeitpunkt – nach einem langen, qualitativ befriedigenden Leben und nach Erschöpfung der biologischen und genetisch bestimmten Lebenszeit – die Regel sein wird? Diese Frage ist heute nicht definitiv zu beantworten.

Fast sicher hingegen ist die voraussichtliche Entwicklung der Anzahl älterer Personen. Vor allem die Zahl der Betagten und Hochbetagten wird in den nächsten Jahren deutlich zunehmen. Es ist zu hoffen, dass diese Zunahme an Jahren von einer weiteren Zunahme möglichst behinderungsarmer Lebensjahre begleitet wird. In jedem Falle wird die Schweiz in der ersten Hälfte des nächsten Jahrtausends das OECD-Land sein, das den höchsten Anteil an Betagten und Hochbetagten aufweist. Diese Entwicklung bedeutet eine entscheidende Herausforderung in sozialer, ökonomischer und gesundheitlicher Hinsicht für unsere ganze Gesellschaft.

Das Gesundheitskapital

Ausgehend von der idealistischen Definition der Weltgesundheitsorganisation, wonach «Gesundheit ein Zustand vollkommenen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens» sei, wird heute versucht, immer mehr positive Gesundheitsindikatoren zu messen und nicht nur die negative Umkehr von Gesundheit, nämlich Krankheit-

und Tod, darzustellen. Eine moderne Gesundheitsdefinition (z. B. nach Hurrelmann) könnte wie folgt lauten: «Gesundheit ist dann gegeben, wenn eine Person konstruktiv Sozialbeziehungen aufbauen kann, sozial integriert ist, die eigene Lebensgestaltung an die wechselhaften Belastungen des Lebensumfeldes anpassen kann, dabei individuelle Selbstbestimmung sichern und den Einklang mit den genetischen, physiologischen und körperlichen Möglichkeiten herstellen kann.»

Leider verfügt man auch in modernen Gesundheitswesen noch kaum über Statistiken, welche die positiven Aspekte von Gesundheit messen und für die Bevölkerung darstellen. Deshalb muss dennoch auf die Sterbestatistik zurückgegriffen werden, wenn das heute in der Bevölkerung vorhandene Potenzial, das Gesundheitskapital zu mehr, dargestellt werden soll.

Wird zum Beispiel auf den vorher erwähnten Unterschied in der Lebenserwartung zwischen Mann und Frau zurückgegriffen, dann finden sich interessanterweise die grössten und auffälligsten Unterschiede bei ganz bestimmten Krankheits- und Todesursachen.

Bis zum Alter von 65 Jahren sterben Männer:

- fünfmal häufiger an Herzinfarkt
- dreimal häufiger an tödlichen Verkehrsunfällen
- fast dreimal häufiger an AIDS
- fast dreimal häufiger an Lungenkrebs
- fast dreimal häufiger an Selbstmord
- zweimal häufiger an Leberzirrhose
- 1,4-mal häufiger eines gewaltsamen Todes als Frauen

Im Sinne einer eigentlichen «Gesundheitsbuchhaltung» können diese Unterschiede zwischen Männern und Frauen durch das Konzept der verlorenen potenziellen Lebensjahre ausgedrückt werden (Abbildung 2). Dieses Konzept versucht, die Todesfälle nach ihrem Eintretensalter zu gewichten. Das heisst, als konkretes Beispiel, dass bei einem Todesfall eines/einer Jugendlichen (z. B. durch Suizid oder aber durch einen Verkehrsunfall in dessen/deren 20stem Lebensjahr davon ausgegangen wird, dass er/sie zumindest weitere 50 Lebensjahre vor sich gehabt hätte. Man spricht also von 50 verlorenen potenziellen Lebens-

Abbildung 2: Verlorene potentielle Lebensjahre*, nach Todesursachen und Geschlecht, 1998

Todesursache	Männer		Frauen	
	YPPL	%	YPPL	%
Alle Ursachen	150727	100	74275	100
Krebs	37256	25	30879	42
Herz/Kreislauf	25702	17	8904	12
•koronare Herzkrankheit	13977	9	3018	4
Aids	3752	2	1617	2
Unfall	22206	15	6733	9
•Strassenverkehrsunfälle	10345	7	3639	5
Suizid	20906	14	6209	8
Übrige Ursachen	40905	27	19933	27

* 2.–70. Lebensjahr Bundesamt für Statistik, Gesundheit/Bopp M., ISPMZ, 2100

jahren. Die Aufaddierung dieser Verluste zeigt, dass in der Schweiz insgesamt rund 160 000 Lebensjahre pro Jahr bei Männern sowie rund die Hälfte (80 000) bei Frauen vorzeitig verloren gehen.

Die Jahre, welche gegen Ende des Lebens den Männern im Vergleich zu den Frauen fehlen, gehen also frühzeitig verloren. Vereinfacht kann man sagen, dass rund zwei Drittel des Unterschiedes in der Lebenserwartung zwischen Mann und Frau durch vier Ursachen erklärt wird (Selbstmord und Strassenverkehrsunfälle bei den jüngeren, Krebs, insbesondere Lungenkrebs und Herz-Kreislauf-Krankheiten bei den mittleren Altersgruppen).

Dadurch wird auch klar, dass zur Erklärung dieser Unterschiede zwischen Mann und Frau nicht nur biologische Faktoren, sondern auch verhaltensbezogene Dimensionen eine grosse Rolle spielen.

Ganz entscheidend dabei ist zum Beispiel der Substanzkonsum, die Ernährung, Bewegungsmangel, inadäquate Belastungen usw.

So gehen Männer (schon in jungen Jahren) mehr Risiken ein und überschreiten häufiger Grenzen, sie hören weniger auf die eigene körperliche und seelische Befindlichkeit, und sie nehmen medizinische Leistungen und Unterstützung später in Anspruch.

Dadurch ist das deutliche Potenzial für Präventionsfortschritte aufgezeigt.

Eine Gesundheitskultur für das 21. Jahrhundert

Bisher galt, dass der menschlichen Lebensspanne eine natürliche Grenze gesetzt ist. Die demografische Revolution der letzten hundert Jahre bezog sich darauf, dass noch nie in der Geschichte der Menschheit so viele Menschen so relativ alt werden konnten. Nun zeigen aber neueste Analysen, dass möglicherweise nicht nur die durchschnittliche Lebenserwartung der Bevölkerung ansteigt, sondern dass sich auch das Maximalalter weiter erhöht. Eine solche Analyse wurde kürzlich auf Grund von Daten aus Schweden publiziert. Für kein anderes Land liegen Daten über einen so langen Zeitraum vor. Erste eigene Analysen zur Situation in der Schweiz scheinen den Trend der Altersrekorde zu bestätigen.

Die skizzierte demografische Entwicklung, das nach wie vor vorhandene grosse Potenzial an weiteren Gesundheitsgewinnen zeigen deutlich auf, dass die Bevölkerungen des 21. Jahrhunderts eine eigentliche Gesundheitskultur entwickeln sollten. Das Konzept des «Gesundheitskapitals» ist dazu eine nützliche Grundlage. Der Mensch verfügt bei Geburt über ein bestimmtes Gesundheitskapital. Dieses ist grösser oder kleiner, je nach den vererbten Voraussetzungen und biologischen Gegebenheiten. Es bestimmt in einem gewissen Sinn eine virtuelle Lebenserwartung – virtuell, denn diese muss ja in der Realität der nächsten Jahrzehnte erst materialisieren. Zudem ist dieses Kapital gewissermassen nur eine Voraussetzung, um ein bestimmtes Alter zu erreichen. Verschiedene Einflussdimensionen bestimmen nun, wie mit diesem Kapital umgegangen wird. Da sind die Einflüsse der gesundheitlichen Versorgung, von den frühen Impfungen gegen Infektionskrankheiten bis zu den reparativen Leistungen des Gesundheitswesens. Dazu gehört der für uns im Alltag kaum mehr spürbare Gesundheitsschutz – das Wasser fliesst sauber aus dem Hahn, die Lebensmittel sind unbedenklich usw. Immer entscheidender wird also,

welcher Lebensstil von einzelnen, aber auch von ganzen Bevölkerungsgruppen gelebt wird. Wie gehen wir mit diesem Gesundheitskapital um? Dies ist letztlich die entscheidende Frage.

Dazu ein letztes, recht banales Beispiel. Die menschliche Muskelkraft nimmt zwischen dem 50. und 70. Lebensjahr um 30 % ab, falls man keine Gegenmassnahmen trifft. Der Muskel wird in nutzloses Fett umgewandelt. Heute ist es nachgewiesen, dass mit geeigneten Massnahmen der körperlichen Aktivität (z. B. Krafttraining) die Muskelkraft im Alter fast erhalten werden kann. Es gibt sogar Studien, die belegen, dass diese Kraft teilweise auch wieder aufgebaut werden kann, und dies bis in sehr hohe Altersgruppen. Es muss nicht darauf hingewiesen werden, welche Bedeutung der Muskelkraft im hohen Alter für die Mobilität zu Hause, aber auch draussen, für die Lebensqualität im Allgemeinen zukommt.

Noch nie in der Geschichte der Menschheit sind so viele Menschen relativ gesund so alt geworden wie heute in den westlichen Industrienationen. Dies bedeutet eine völlig neue Herausforderung für unsere Bevölkerung. Klarer denn je ist es geworden, dass neben einem ausgebauten Gesundheitswesen, neben den Massnahmen des Gesundheitsschutzes nur das selbstverantwortliche Mehren des Gesundheitskapitals dieser demografischen Perspektive Rechnung trägt oder, wie es die WHO-Ottawa-Charta zur Gesundheitsförderung sagt: «Gesundheitsförderung zielt auf einen Prozess, allen Menschen ein höheres Mass an Selbstbestimmung über die Gesundheit zu ermöglichen und sie damit zur Stärkung ihrer Gesundheit zu befähigen.»

Sicherheit durch Werte

Ruedi Reich, Kirchenratspräsident des Kantons Zürich

*Wer an den Menschen glauben will, muss mehr
als nur an den Menschen glauben*

«Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren» – so die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948. Es sind dies grosse und wichtige Worte, die in der Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts deklariert wurden. Dies geschah mitten in einem Jahrhundert, das wohl wie kaum ein anderes geprägt war durch grausame Kriege und millionenfache Verletzung der Menschenwürde.

Die Botschaft hör' ich wohl, allein mir fehlt der Glaube – so könnte man zynisch entgegnen, wenn man sieht, dass die Erklärung der Menschenrechte auch von Nationen und Regierungen unterzeichnet wurde, für welche die Achtung von Würde und Freiheit der Person schlicht ein Fremdwort ist. Aber wie lange ging es doch, bis sich die in der Verfassung der USA festgehaltenen Menschenrechte nur schon auf die Abschaffung der Sklaverei geschweige denn auf eine wirkliche Gleichstellung der schwarzen Bevölkerung auswirkten.

Deklaration und Wirklichkeit, Wunsch und Realität gehen oft weit auseinander. Dennoch haben Erklärungen, die auf die unveräusserliche Würde des Menschen hinweisen, eine Bedeutung in sich selbst. Sie entstehen oft gerade in Zeiten, in welchen Menschenwürde mit Füßen getreten wird. Sie schaffen mit ihrem Beharren auf dem Kontrafaktischen eine Art Gegenwirklichkeit. An dieser muss wider allem Augenschein festgehalten werden. An sie kann oft – fast im religiösen Sinn – nur geglaubt werden in der Hoffnung, dass sich die Wirklichkeit auf diese Zielvorstellungen hin verändern werde.

So jedenfalls ist die Betonung der Menschenwürde durch die Aufklärung zu verstehen. Die Wunden der Konfessionskriege waren kaum vernarbt. Der fürstliche Absolutismus ging mit Menschen wie mit Sachen um. Dennoch hielt Kant fest, dass «die Würde der Menschheit an jedem anderen Menschen praktisch anzuerkennen» sei. Die Französische Revolution münzte diese Würde des Menschen konkret in die Forderung nach Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit um – und endete im Schrecken. Karl Marx forderte ein halbes Jahrhundert später, es seien «alle Verhältnisse umzuwerfen, in denen der Mensch ein geknechtetes, ein verlassenes, ein verächtliches Wesen ist». Das zwanzigste Jahrhundert allerdings zeigte, was dabei herauskommt, wenn Diktatoren im Namen ihrer je unterschiedlichen Ideologien mit Gewalt ein vermeintlich ideales Gesellschaftssystem durchzusetzen versuchen: Kriege mit Abermillionen von Toten, Verletzten, Geschändeten und Vertriebenen.

Könnte man da im Rückblick auf das letzte und an der Schwelle eines neuen Jahrhunderts nicht pessimistisch festhalten, dass trotz aller hehren Menschenrechtserklärungen der Mensch eben doch des Menschen Wolf ist und bleibt? Woher soll man den Glauben an die Würde des Menschen nehmen, wenn man die real existierenden Menschen und ihre Machtverhältnisse betrachtet, gerade im zwanzigsten Jahrhundert, dem Jahrhundert der Menschenrechte? Es gibt doch nichts an Niederträchtigem und Entehrendem, an Leiden und Not, das Menschen nicht schon von ihresgleichen angetan worden wäre. Der Glaube an Menschenrecht und Menschenwürde angesichts aller Abgründe menschlicher Geschichte, menschlicher Verhältnisse und menschlichen Wesens ist wirklich ein Glaube, der über alles Empirische hinausweist. In gewissem Sinne ist es ein «religiöser Glaube», der sich nie nur aus dem Sichtbaren ableiten lässt, sich nie nur am Faktischen orientiert. Aber solcher Glaube ist unabdingbar, damit die Zyniker nicht die Oberhand gewinnen und die Realisten nicht zu Pessimisten werden. Gerade im Zeitalter allgemeiner Globalisierung braucht es eine ethische Grundbindung, die verhindert, dass der Starke auf Kosten des Schwächeren noch stärker und der Reiche auf Kosten des Armen noch reicher wird. Dies gilt weltweit, aber auch bei

uns in einer Gesellschaft, die erkannt hat, dass sie sich nicht mehr alles leisten kann. Menschenrecht und Menschenwürde sind auch in modernen Gesellschaften immer wieder bedroht, auch wenn dies nicht in einer so offensichtlichen und abgründigen Art geschieht, wie es uns die Geschichte des vergangenen Jahrhunderts vor Augen geführt hat. Einige Stichworte aus dem Bereich der medizinischen Ethik können dies andeuten.

Pränatale Diagnostik kann positiv sein für viele Eltern. Aber welches Leben wird da zu welchem Zeitpunkt als menschliches Leben angenommen oder zerstört? Nach welchen Kriterien? Bereits wird darüber diskutiert, auf welche Neugeborenen nicht nur passive, sondern auch aktive Sterbehilfe anzuwenden sei. Welches Leben ist da «lebenswert» und welches «lebensunwert»? Ob man bei dementen Menschen wirklich noch von Menschenwürde im Vollsinn sprechen könne, wird in offiziellen Papieren diskutiert und mit dem Hinweis versehen, Menschenwürde setze Selbstachtung voraus und von dieser könne man wohl bei Dementen nicht mehr sprechen. Und wann ist ein Sterben «würdig» und wann ist es «unwürdig»? Es gibt Organisationen, die vorgeben, dies recht genau zu wissen. In unserer Zeit der allgemeinen Ökonomisierung wird laut darüber nachgedacht, welche Operationen zu unterlassen seien, weil sie im Durchschnitt nur so und so viel Lebensverlängerung gewähren würden. Aber wie soll man Menschenmonate und Menschenjahre in klingende Münze umrechnen? Wie teuer darf ein Menschenjahr für die Gesellschaft sein? Und gibt es da für die VIPs einen besonderen Tarif? Sind die Lebensjahre einer «very important person» (was für ein Ausdruck!) wertvoller zu veranschlagen als diejenigen eines Asylbewerbers?

Wir erschrecken bei solchen Überlegungen und werden uns bewusst, um welche grundsätzlichen Fragen es da geht und dass es hier immer um die Würde des Menschen als eines unantastbaren Grundwertes geht. Immer wieder geht es, gerade auch bei so genannten Sachfragen, um unser Menschenbild.

Ein anderer Bereich sei angesprochen. Seit der Reformation wurden Menschen gelehrt, dass Arbeit etwas Positives sei und dass es hier nicht nur um Einsatz, sondern auch um Zuverlässigkeit und Redlich-

keit gehe. Wie soll man es nun einem Arbeiter erklären, dass nur durch Entlassungen der Börsenwert des Unternehmens steige und dass gerade der Verlust seines Arbeitsplatzes ökonomisch sinnvoll sei, der Börsenwert und der «Markt» wollten dies halt so! Der «Markt» kommt dann vielen Menschen vor wie ein Götze, der allein das einundzwanzigste Jahrhundert zu regieren habe.

Ja, nicht umsonst wird heute neu nach Werten gerufen. Es wird neu gefragt nach einem verlässlichen Massstab für den Einzelnen und das gemeinschaftliche Leben. Menschen bekommen Angst vor dem, was Menschen alles können in Wissenschaft und Technik. Die alte Frage dämmert auf, ob wir wirklich alles dürfen, was wir können. Und so wird neu gefragt nach dem Mass des Menschlichen, nach unveräusserlichen Grundwerten.

Die Zürcher Kantonsverfassung von 1869 meinte ohne jeglichen Ingress auszukommen und berief sich allein auf den demokratischen Willen des Zürcher Volkes. Die Präambel der Neuen Zürcher Kantonsverfassung (Inkraftsetzung am 1.1.2006) weist hingegen bewusst auf solche Grundwerte hin und sucht sie in der «Verantwortung gegenüber der Schöpfung» zu verankern: «Wir, das Volk des Kantons Zürich, in Verantwortung gegenüber der Schöpfung und im Wissen um die Grenzen menschlicher Macht, im gemeinsamen Willen, Freiheit, Recht und Menschenwürde zu schützen ...». Ohne expliziten Gottesbezug verankert die Verfassung diese Grundwerte im Transzendenten. Aus Gründen der Glaubens- und Gewissensfreiheit wird wohl zu Recht nicht von «Verantwortung vor Gott» gesprochen. Wer aber die Welt als «Schöpfung» anspricht und auf die «Verantwortung» ihr gegenüber verweist, braucht religiöse Begriffe. Er schützt den Menschen vor sich selbst, indem er ausdrücklich auf die «Grenzen menschlicher Macht» hinweist. Er begreift den Menschen als einen, der nicht alles darf, was er kann, sondern als einen, der Verantwortung trägt und zur Verantwortung gezogen wird. Die Präambel der Verfassung ist so geprägt von einer «civil religion», die ihre christlichen Wurzeln nicht verleugnet.

Solche Beobachtungen sind eine Herausforderung für die Kirchen. Christlicher Glaube hat eine private, sehr persönliche Dimension in der

Entscheidung für das, was das Evangelium «Nachfolge Christi» nennt. Aber dies hat nichts mit der modernen Privatisierung der Religion zu tun. Es ist nicht gleichgültig, was einer denkt und glaubt. Christlicher Glaube, «Nachfolge Christi» hat darum immer auch eine öffentliche Dimension. Sie zeigt sich – und dies ahnt sogar die Präambel der Zürcher Kantonsverfassung – im Eintreten für Menschenrecht und Menschenwürde und im Bejahen der «Grenzen menschlicher Macht».

Und gerade hier sollen sich die Kirchen, die Hüterinnen der christlichen Tradition, selbstbewusst zu Worte melden. Oft hat man das Gefühl, sie hätten das moderne Dogma – Religion sei Privatsache – selber verinnerlicht und hielten sich nur noch für die persönliche Spiritualität, für das persönliche Seelengärtlein zuständig.

Wie und wo ist da christliche Tradition im Wertediskurs öffentlich gefordert? Sie hat immer wieder darauf hinzuweisen, dass Menschenwürde unverlierbar und unteilbar ist. Sie ist dem Menschen von Gott zugesprochen und kann darum von niemand und nichts abgesprochen werden. Menschenwürde ist nicht etwas, was in der Leistungsgesellschaft auch noch durch eigene Anstrengung erworben werden müsste oder könnte. Der Mensch ist Gottes Geschöpf, darin hat er seine Würde. Die christliche Tradition redet von «Gottebenbildlichkeit», von der «Imago Dei». Diese ist unverlierbar. Sie ist im grössten Verbrecher wie auch im hinfälligsten, nach der Umgangssprache nur noch «vegetierenden» Menschen. Nie kann einem Menschen die Würde von einem anderen Menschen abgesprochen werden, denn sie ist ihm nicht durch Menschen zugesprochen. Gott selber hat sie ihm verliehen. Niemand kann sie ihm darum rauben oder absprechen, auch er selber nicht.

Dies immer wieder zu betonen, scheint mir die gesellschaftliche Grundaufgabe der christlichen Kirchen zu sein. Damit machen sich die christlichen Kirchen nicht anheischig, alle individuellen und gesellschaftlichen Probleme lösen zu können. Gerade die christliche Tradition weiss auch um die Widersprüche und Abgründe im Menschen. Sie weiss auch, dass bei manchen Entscheiden, zum Beispiel im medizinischen oder ökonomischen Bereich, Werte gegen Werte stehen können. Aber darauf ist immer wieder hinzuweisen: Es gibt

keine einfachen, keine «sachgerechten» Lösungen, wo es um den Menschen geht, weil der Mensch keine Sache ist, sondern ein Wesen mit unveränderbarer Würde.

Die Vernichtung von Menschen begann ja immer damit, dass man ihnen zuerst das Menschsein, die Menschenwürde, abgesprochen hat. Dann konnte man sie beseitigen; es waren ja dann keine Menschen mehr, sondern «Volksfeinde», «Klassenfeinde» oder «unwertes Leben». Dagegen ist die Unverlierbarkeit der Menschenwürde nach christlich-abendländischer Tradition hervorzuheben. Denn die Gottesebenbildlichkeit des Menschen bewahrt ihn davor, sich durch Ideologie oder gar Religion selber zum Götzen zu erheben. Er ist Ebenbild Gottes: mehr nicht, aber dies gewiss.

Sicherheit unter Menschen, Vertrauen zwischen Menschen, Vertrauen zur Gesellschaft beruht letztlich darauf, dass ich bei allem davon ausgehen kann: Ich werde geachtet als ein Wesen mit unverlierbarer Würde. Durch die Verkündigung des Evangeliums, durch den Ruf in die Nachfolge Christi, müssen die Kirchen darum immer auch Hüterinnen der Menschenwürde bleiben. In der Vertrauensbildung, in der Gemeinschaftsbildung, in der Dialogfähigkeit kommt den Kirchen und den Werten, die sie vertreten, grosse Bedeutung und Verantwortung zu: Als Ebenbild Gottes übernehme ich Verantwortung für Mitmenschen und für die ganze Schöpfung Gottes. Ich bin gehalten, verantwortlich zu handeln, Gott also Antwort zu geben mit meinem Tun und Handeln.

Aber es geht hier nicht nur um die gesellschaftliche Relevanz der Kirchen und ihrer Verkündigung, sondern genauso um die Präsenz christlich-abendländischer Werte. Diese aber sind nicht zu haben ohne die christliche Tradition, die unsere Gesellschaft seit Jahrhunderten mitprägt. Und dies bedingt ein elementares Wissen über die biblische, über die jüdisch-christliche Tradition. Dieses Wissen zu vermitteln, dies wach zu halten, ist eine gemeinsame Aufgabe von Kirchen und Staat. Biblisches Wissen verflüchtigt sich heute rasant. Nicht nur bei den jüngeren Menschen ist ein gravierender biblischer Alphabetismus zu beobachten. Generationen haben mit biblischen Geschichten und Texten gelebt. Anfang dieses Jahrtausends aber stehen wir vor einem Traditionsabbruch, dessen Ausmass wir noch nicht er-

fasst haben. Ausgerechnet in dieser Situation verzichtet der Kanton Zürich auf das Fach «Biblische Geschichte» in der Primarschule. Ein wichtiges abendländisches Kultur- und Bildungsgut wird an Kinder nicht mehr weitergegeben – dies angeblich aus Spargründen!

Aber ohne biblische Tradition sind auch biblische Werte nicht zu haben. Ohne die Bergpredigt, ohne die Gleichnisse Jesu, ohne die Psalmen, ohne die Zehn Gebote sind jüdisch-christliche Werte nicht zu tradieren. Gerade darauf aber basiert so vieles in unserem Rechtswesen, in Sprache, in Kunst und Literatur. Wer die Bibel vergisst, versteht in unserem Kulturkreis sich selber und das, was die Gesellschaft trägt, nicht mehr. Religion ist nicht Privatsache. Unsere Gesellschaft kann und darf auf christliche Wissensvermittlung nicht verzichten. Sie darf das vor allem nicht tun mit der scheinbar toleranten Begründung, es seien jetzt Menschen aus anderen Religionen und Kulturen unter uns. Aber gerade mit ihnen sind wir nicht mehr dialogfähig, wenn wir unsere eigene Kultur nicht mehr kennen. Integrationsfähigkeit und der interkulturelle und interreligiöse Dialog setzen die Kenntnis unserer eigenen Kultur bei uns und auch bei Menschen aus anderen Ländern und Kulturen, die zugezogen sind, voraus. Daher ist es zu begrüßen, dass die Bildungsdirektion des Kantons Zürich die Einführung eines obligatorischen Faches «Religion und Kultur» für die Primarschule erwägt. Dieses würde schwerpunktmässig Wissen über die jüdisch-christliche Tradition vermitteln. Dabei sollten aber auch andere religiöse Traditionen und Erfahrungen miteinbezogen werden und so die Schülerinnen und Schüler zum interreligiösen Dialog befähigen.

Nur so können wir den Dialog auch mit Menschen, die anderen Kulturen und Religionen angehören, führen. Gerade für Angehörige anderer Religionen unter uns kann es wichtig sein zu wissen, dass wir – die Grundlage unserer eigenen Kultur und Religion ernst nehmend – auf sie zugehen und mit ihnen zusammen nach dem suchen, was die Gesellschaft trägt: Das unbedingte Ernstnehmen von Menschenrecht und Menschenwürde in unserer Gesellschaft fördert auch den interkulturellen Dialog und ermutigt uns, gemeinsam in anderen Kulturen und Religionen nach vergleichbaren Werten zu suchen. Die Beliebigkeit der modernen Gesellschaft verunsichert. Das Suchen aber nach

tragenden Grundlagen schafft Vertrauen. Darum geht es: Menschen dürfen sich nicht ausgeliefert vorkommen an die Möglichkeiten von Technik und Medizin, sich nicht geknechtet vorkommen von anonymen Gesetzmässigkeiten der modernen Welt. Sie sollen damit rechnen können, dass ihre Würde unantastbar ist, weil sie uns allen von Gott zugesprochen ist.

All dies ist kein Plädoyer für kirchliche Macht oder Staatskirche und Monokultur. Es schliesst erst recht nicht aus, dass Menschen ohne einen religiösen Glauben sich nicht auch für Menschenwürde einsetzen würden. Aber ich bin der Meinung, dass christliche Präsenz in der heutigen Gesellschaft darum Vertrauen, ja Sicherheit vermittelt, weil sie uns zeigt, dass jeder Mensch seine unverlierbare Würde hat.

Oder sagen wir es nochmals in christlicher Terminologie: Gottes Ebenbild ist der Mensch, Schwester und Bruder Jesu Christi. Wer sich darum am Menschen vergeht, vergeht sich an Christus, vergeht sich an Gott. Oder umgekehrt: Wer sich für Menschenrecht und Menschenwürde einsetzt, wer Vertrauen zwischen den Menschen unterschiedlicher Herkunft, Überzeugung und Religion stärkt, wer auch in seiner alltäglichen Arbeit ein Stück Verantwortung lebt und nicht nur den eigenen Vorteil sucht, der leistet nicht nur einen entscheidenden Beitrag zum vertrauensvollen Zusammenleben der Menschen, sondern er erfüllt nach biblischer Tradition auch seinen Auftrag als Ebenbild Gottes. Gerade als solches ist er mündiger Mensch, frei auch von kirchlicher Bevormundung. Gerade reformierte Auffassung ist darum nicht dem Ideal einer «politisierenden Kirche» verpflichtet. Aber sie rechnet mit mündigen Christen, die situationsgerecht, sachgerecht und vor allem menschengerecht bauen an einer freien und verantwortungsbewussten Gesellschaft.

Sagen wir es mit einer kurzen Geschichte aus der jüdisch-chassidischen Tradition: Der Rabbi fragt seine Schüler: «Wann wird es Tag?» Er bekommt die verschiedensten Antworten, wie man Tag und Nacht und Dämmerung unterscheiden könnte. Es selber fügt dann ruhig und überraschend hinzu: «Tag ist es dann, wenn du im Gesicht jedes Menschen deinen Bruder oder deine Schwester erkennst. Bis dahin ist es Nacht.»

Polizeiliche Strukturen: vernetzt in die Zukunft

Regierungsrätin Karin Keller-Sutter, Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons St. Gallen, Vizepräsidentin KKJPD (Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren)

Trends der Kriminalitätsentwicklung

Die Schweiz ist und bleibt eines der sichersten Länder Europas. Stabile politische Verhältnisse, eine im internationalen Vergleich prosperierende Wirtschaft sowie effiziente Polizei- und Strafverfolgungsstrukturen gewährleisten einen vergleichsweise hohen Sicherheitsstandard. Dennoch sieht sich auch die Schweiz einem sich wandelnden Kriminalitätsgeschehen gegenüber. Die Kriminalität macht vor Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen nicht Halt. Der Fall des eisernen Vorhangs liess eine erhebliche grenzüberschreitende Kriminalität entstehen. Auch die Schweiz ist von Auswirkungen terroristischer und extremistischer Gewalt sowie von organisierter Kriminalität (Drogen-, Menschen- und Waffenhandel, Korruption, Geldwäsche usw.) und Wirtschaftskriminalität betroffen. Die Schweiz ist zwar nicht aktives Ziel des organisierten Verbrechens, aber die Vorzüge des schweizerischen Wirtschafts- und Finanzplatzes werden punktuell von kriminellen Organisationen missbraucht.

Zu einer gewissen Sorge Anlass gibt aber auch die Kriminalitätsentwicklung im näheren Umfeld, d. h. in den Kantonen und in den grösseren Gemeinden. Seit dem Jahr 2000 ist ein starker Anstieg der angezeigten Straftaten festzustellen. Dabei geben insbesondere ein steigendes Gewaltniveau und ein seit Jahren ungebrochener Trend zu mehr Gewaltdelikten zu denken. Straftäter machen sich die Mobilität von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital ebenso zu Nutze wie den technischen Fortschritt im Bereich des Kommunikationswesens. Auch die Ausländerkriminalität weist einen konstant hohen Wert von rund 50 Prozent auf und ist primär eine Folge von mangelnder Integration oder von Kriminaltourismus. Und schliesslich be-

schert auch der Drogenhandel der Schweizer Polizei viel Arbeit. Im Rahmen der schweizerischen Vier-Säulen-Politik (Prävention, Repression, Therapie und Überlebenshilfe) erfüllt die Polizei den repressiven Teil. Der Drogenhandel in weiten Teilen der Schweiz liegt heute in den Händen von Personen des Asylrechts sowie weiterer Ausländergruppen und ist straff über dichte Netzwerke organisiert.

Sicherheit als öffentliches Gut in föderalen Strukturen

Sicherheit ist ein zentrales Gut für das menschliche Wohlbefinden. Dabei ist die objektive Sicherheit, d. h. das Fehlen relevanter Gefahren, ebenso bedeutsam wie die subjektiv empfundene Sicherheit. Schaffung und dauerhafte Gewährleistung von physischer und psychischer Sicherheit bei der Bevölkerung sind eine grundlegende Staatsaufgabe. Dabei kommt, neben verschiedenen anderen Faktoren (Familienpolitik, Schulwesen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen), der Polizei eine zentrale Rolle zu. Sie verkörpert das staatliche Gewaltmonopol und kann damit die Verhaltensnormen des gesellschaftlichen Zusammenlebens präventiv wie repressiv beeinflussen. Kern dieser Sicherheitswirkung der Polizei ist eine solide Grundversorgung rund um die Uhr.

Unabhängig von den grenzüberschreitenden Entwicklungen der Kriminalität beginnt die Sicherheit lokal. Das Sicherheitsempfinden wird vor allem durch den sozialen Nahraum, d. h. durch das unmittelbare Umfeld geprägt. Subjektive Ängste und Bedrohungen sind primär mit Fragen verknüpft wie: Fühle ich mich sicher, wenn ich nachts alleine durch die Strassen meiner Wohngemeinde spaziere, wenn ich den letzten Zug nach Hause besteige oder wenn ich als Frau abends spät nach Hause komme? Die Einwohnerinnen und Einwohner eines Gemeinwesens wollen in einem sicheren Umfeld leben und erwarten, dass sie in ihrer unmittelbaren Nähe vor Bedrohungen geschützt werden. Die innere Sicherheit als öffentliches Gut muss deshalb lokal bereitgestellt werden. Dies setzt voraus, dass die Polizeikräfte die lokalen Verhältnisse und Menschen profond kennen. Richtigerweise liegt

denn auch die Polizeihöhe im schweizerischen Bundesstaat bei den Kantonen. Innere Sicherheit ist in der Schweiz föderal organisiert und Aufgabe der kantonalen Polizeibehörden. Aufgrund der föderalen Struktur bestehen in der Schweiz insgesamt 121 Kantons-, Stadt- und Gemeindepolizeikörpers.

Diese föderalistische Lösung zeigt insbesondere unter zwei Aspekten ihre Stärken:

- Der Föderalismus dient der Machtkontrolle. Besonders im Bereich der inneren Sicherheit, bei dem das Gewaltmonopol des Staates von zentraler Bedeutung ist, spielt eine solche Machtkontrolle eine wichtige Rolle und kommt der Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit zugute. Im Gegensatz zu einem Zentralstaat kommen bei einem föderalen Staat mehrere Ebenen staatlicher Machtausübung zum Zug, wodurch ein System der gegenseitigen Kontrolle und Überwachung entsteht.
- Wird die innere Sicherheit föderal organisiert, können die Transaktionskosten tief gehalten werden. Die Behörden verfügen über kürzere und schnellere Kommunikationswege vor Ort, wodurch weniger Informationsdefizite entstehen. Ausserdem kann die Polizeiarbeit aufgrund der Verbundenheit und der Kenntnisse über eine Region lokal massgeschneidert angepasst werden. Die für die innere Sicherheit bereitstehenden Ressourcen können somit effizienter und unbürokratischer genutzt werden.

Horizontaler kooperativer Föderalismus

So wertvoll der Föderalismus für die Gewährleistung der inneren Sicherheit auf lokaler Ebene auch ist, könnte dieses öffentliche Gut nicht optimal bereitgestellt werden, wenn jede Polizeibehörde isoliert für sich tätig wäre. Die eingangs geschilderten Entwicklungen der Kriminalität setzen den teilweise kleinräumigen Polizeistrukturen gewisse Grenzen. Kriminalität und Bedrohungsformen sind mobiler ge-

worden und gehen über die Kantons- wie auch Landesgrenzen hinaus. Damit gewinnen auch die Zusammenarbeit und die Vernetzung der Polizeibehörden zunehmend an Bedeutung.

Das zentrale Koordinationsinstrument der Polizeizusammenarbeit in der Schweiz ist die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). In diesem politischen Gefäss erfolgt die Koordination in erster Linie auf der Ebene des horizontalen Föderalismus zwischen den Kantonen. Innerhalb der KKJPD bestehen verschiedene fachspezifische Koordinationsgefässe, namentlich die Kommission für Strafvollzug und Anstaltswesen (Neu-nerausschuss), die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr (IKST), die Leitungskommission der Schweizerischen Kriminalprävention (SKP) sowie die Kommission für organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität (OKWK).

Um den horizontalen Föderalismus zu fördern und die polizeiliche Arbeit in einer Region effizient zu gestalten, schliessen sich die Kantone zu Konkordaten in einzelnen Politikfeldern zusammen. Im Bereich der Polizeizusammenarbeit existieren in der Schweiz vier Konkordate. Innerhalb dieser Konkordate kann die Koordination, die auf der Ebene der KKJPD entwickelt wird, regionenspezifisch umgesetzt werden.

Ebenso wichtig wie die politische Koordination ist die inhaltliche Koordination innerhalb der Konkordate. Verschiedene Aufgaben können Konkordate effizienter lösen als jeder Kanton für sich allein. So werden die Polizeiausbildungen, die bisher jeweils von den einzelnen Kantonen durchgeführt wurden, im Rahmen eines von der KKJPD verabschiedeten bildungspolitischen Gesamtkonzepts in regionalen Ausbildungszentren zusammengefasst. Dies ermöglicht nicht nur effizientere und professionellere Ausbildungsgänge, sondern stellt innerhalb der Regionen auch einheitliche Einsatzdoktrinen für interkantonale Ereignisse sicher. Im Weiteren bestehen, beispielsweise im Ostschweizer Polizeikonkordat, verschiedene Fachgruppen für Polizeitaucher, Hundeführer, Präzisionsschützen usw. Durch die Konkordatslösung bekommen diese Fachgruppen eine optimale Grösse und stehen allen Konkordatskantonen für Spezialeinsätze zur Verfügung.

Neben diesen Fachgruppen wurde im Ostschweizer Polizeikonkordat auch ein Kompetenzzentrum für die Kriminaltechnik aufgebaut: Anstatt in jedem Kanton ein kleines kriminaltechnisches Labor mit kostenintensiven Laborgeräten zu betreiben, wurde in St. Gallen ein Kompetenzzentrum geschaffen, das als Dienstleistungsbetrieb den anderen ostschweizerischen Kantonen zur Verfügung steht.

Die Kantone koordinieren nicht nur ihre Polizeiarbeit, sondern unterstützen sich auch gegenseitig bei Einsätzen. Zu interkantonalen Polizeieinsätzen kommt es insbesondere dann, wenn ein Kanton die Ordnungsaufgaben zur Bewältigung eines Ereignisses nicht mehr allein bewältigen kann. Dies ist beispielsweise beim jährlich stattfindenden World Economic Forum (WEF) in Davos, bei internationalen Konferenzen, bei grossen Sportanlässen oder auch bei Katastrophenlagen der Fall.

Vertikaler kooperativer Föderalismus – oder schleichen- de Zentralisierung?

Verschiedene Aufgaben in der Kriminalitätsbekämpfung übersteigen die Möglichkeiten einzelner Kantone oder werden, isoliert erfüllt, nicht effizient gelöst. Insbesondere ist es zweckmässig, wenn der Bund Aufgaben der Sicherheit übernimmt, welche die gesamte Schweiz betreffen und oft weite internationale Kreise ziehen. Es handelt sich dabei um Gebiete wie Geldwäscherei oder Internetkriminalität, deren alleinige Verfolgung durch die kantonalen Polizeibehörden oder innerhalb der Konkordate nicht nur deren Ressourcen übersteigen würde, sondern auch eine gesamtheitliche Strategie erschweren oder gar verunmöglichen würde.

Unabhängig von diesen durchaus angezeigten Aufgabenübertragungen sind jedoch im Bereich der inneren Sicherheit vermehrt Zentralisierungstendenzen auszumachen, die über diese spezifischen Gebiete hinausgehen. Die Bestrebungen des Bundes nach einem einheitlichen Rechtsraum wirkt dem föderalistischen System entgegen. Indem die kantonalen Rechtsetzungsmöglichkeiten zu

Gunsten des Bundes eingeengt werden, sehen sich die Kantone vermehrt auf eine reine Vollzugsebene zurückgedrängt. Diese Entwicklung führt zu einem «Vollzugsföderalismus», bei dem das eidgenössische Parlament die Kantone zwar einerseits mit dem Vollzug von Bundesrecht betraut, andererseits aber versucht ist, kantonale Aufgaben auf Bundesebene zu lösen. Ein Beispiel hierfür sind die vom Bundesrat vorgeschlagenen gesetzlichen Massnahmen zur Verhinderung von gewalttätigen Ausschreitungen im Umfeld von Sportveranstaltungen, namentlich der Fussball-Europameisterschaft 2008. Aus Sicht der Kantone ist nichts dagegen einzuwenden, wenn der Bund für einen koordinierten und institutionalisierten Informationsaustausch über gewalttätige Personen sorgt; wenn er aber gleich selbst die Rechtsgrundlage für Rayonverbote und Polizeigewahrsam schaffen will, so schießt er über das Ziel hinaus. Die Kantone sind durchaus in der Lage und gewillt, gestützt auf ihre polizeirechtlichen Grundlagen die erforderlichen Massnahmen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu verfügen oder notfalls die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen. Alles Andere führte zu einer Verwischung der Grenzen in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, was unweigerlich zu Pannen führen würde. Solche Pannen riefen wiederum nach weiterer Zentralisierung auf Bundesebene, was die Grenzen der Aufgabenteilung weiter aufweichen würde.

Um schleichenden Zentralisierungstendenzen auf Bundesebene entgegenwirken zu können, sind die Kantone gefordert. Sie müssen Massnahmen treffen, um die innere Sicherheit aus eigener Kraft optimal bereitstellen zu können. Damit die Polizeibehörden auch weiterhin ihre Aufgaben erfüllen können, müssen die Polizeibestände an die tatsächlichen Bedürfnisse angepasst werden. Der sich dauernd verändernden Sicherheitslage, die durch den steigenden Anteil fremdsprachiger Täter, neue Kriminalitätsformen oder zunehmende Gewalt geprägt ist, muss durch Reorganisation der Korps und gezielten Ausbau des Korpsbestandes Rechnung getragen werden. Als Träger der Polizeihoheit sind die Kantone auch in Zeiten knapper Finanzen gefordert, ihre Verantwortung wahrzunehmen. Die ostschweizerischen Kantone haben diesbezüglich ihre Hausaufgaben gemacht: In

fast allen Kantonen der Ostschweiz erfolgten in den letzten Jahren Bestandeserhöhungen der Polizeikorps. Auch die Koordination zwischen den Kantonen wie auch die Vereinheitlichung der Ausbildung dienen dazu, dass die Kantone ihre polizeilichen Aufgaben umfassend erfüllen können. Indem die Kantone ihre Polizeihöhe optimal wahrnehmen, können auch die Grenzen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen klar umrissen und Doppelspurigkeiten verhindert werden. Aus diesem Grund ist die Schaffung von neuen Polizeiebenen wie beispielsweise einer Bundessicherheitspolizei oder der Umwandlung des Grenzwachtkorps zu einem Bundesgrenzschutz aus verfassungsrechtlichen Gründen wie auch aus praktischen Überlegungen abzulehnen.

Subsidiäre Unterstützungseinsätze der Armee

Im Sinn der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen leistet der Bund bei Grossereignissen den Kantonen subsidiäre Unterstützung durch die Armee. Dies stützt sich auf Bundesverfassung und Militärgesetz und kommt dann zum Tragen, wenn die zivilen Mittel der Kantone ausgeschöpft sind. Die Kantone müssen ehrlicherweise eingestehen, dass sie bei Grossereignissen vielfach auf Personal wie auf logistische Unterstützung durch die Armee (Material, Lufttransporte, medizinische Hilfe, Führungsmittel usw.) angewiesen sind. Doch auch bei der Unterstützung der Kantone durch den Bund besteht eine klare Aufgabenteilung: Die Polizei ist und bleibt für den Ordnungsdienst und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben zuständig; ihr obliegt die Intervention bei Gewalteskalationen und die Sorge für Ruhe und Ordnung. Die Armee ihrerseits ist von Verfassungs wegen auf die subsidiäre Unterstützung in Bereichen wie Logistik, Bewachungsaufgaben, medizinischer Versorgung und weiteren flankierenden Massnahmen beschränkt. Die Subsidiarität darf daher nicht zur Dauereinrichtung werden, denn die innere Sicherheit ist und bleibt Sache der kantonalen Polizeibehörden.

Nichtsdestotrotz gibt es auch bei den subsidiären Einsätzen eine Verwischung der Aufgabenteilung, indem die Armee bereit ist, auch

sicherheitspolizeiliche Aufgaben zu übernehmen. Einerseits bietet die Armee an, beispielsweise an Grossanlässen Bewachungsaufgaben zu übernehmen, und andererseits ist bei einigen Kantonen die Versuchung gross, aus Kostengründen diese Aufgaben an die Armee abzutreten. Zivile Sicherheitsaufgaben sind Sache der Polizeibehörden und nicht der Armee. Eine Verwischung der Aufgabenteilung und somit eine Verteilung der Polizeiarbeit auf Bund und Kantone wäre falsch. Der parallele Vollzug von polizeilichen Sicherheitsaufgaben führt zu Doppelspurigkeiten und Kompetenzüberschreitungen.

Zusammenarbeit auch auf internationaler Ebene

Die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit findet nicht nur in der Schweiz statt, sondern auch international. Die Schweiz hat für die internationale Polizeizusammenarbeit mit allen Nachbarstaaten Vereinbarungen abgeschlossen, die für die Grenzkantone von grosser Bedeutung sind. Diese Polizeikooperationsabkommen regeln den länderübergreifenden Informationsaustausch, sehen gemeinsame Patrouillen vor, ermöglichen die grenzüberschreitende Nacheile usw.

Mit der Assoziierung der Schweiz an Schengen wird diese Polizeizusammenarbeit noch intensiviert. Die Polizeibehörden in der Schweiz bekommen Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS). Diese Fahndungsdatenbank enthält Einträge zu mehreren Millionen Sachen und rund einer Million Personen. Mit SIS können Polizeibeamte innert Sekunden abklären, ob eine Person in den Schengenstaaten zur Verhaftung ausgeschrieben oder eine Sache wie beispielsweise ein Fahrzeug oder ein Ausweis als gestohlen gemeldet ist. Schengen trägt damit wesentlich zur Vernetzung der internationalen Polizeiarbeit bei.

Mit der Assoziierung an Schengen fallen auch die Personenkontrollen an der Grenze weg, wohingegen die Warenkontrollen an der Grenze bestehen bleiben, da die Schweiz nicht Mitglied der Zollunion der Europäischen Union ist. Die Personenkontrollen im Hinterland

fallen in den Aufgabenbereich der kantonalen Polizeibehörden. Es gilt der Grundsatz «Ein Raum, eine Aufgabe, eine Führung». Die Einheiten des Grenzwachtkorps werden den Polizeibehörden zur Zusammenarbeit zugewiesen, wobei die Führung bei den Polizeibehörden angesiedelt ist.

Obwohl die Assoziierung an Schengen eine Verbesserung der Polizeizusammenarbeit bedeutet, birgt sie auch Zentralisierungstendenzen. Der Bund befindet sich bei der Weiterentwicklung des Schengen-Rechts, bei dem er ein Mitwirkungsrecht besitzt, in einer Doppelposition. Auf der einen Seite ist der Bund grundsätzlich der einzige Verhandlungspartner mit der Europäischen Union, wenn es um die Weiterentwicklung des Schengen-Rechts geht. Andererseits betrifft die Weiterentwicklung des Schengen-Rechts die Polizeihöhe der Kantone, weshalb der Bund landesintern seine Position gegenüber der EU mit den Kantonen koordinieren muss. Wenn der Bund diese zweite Ebene nicht berücksichtigt, entwickelt sich in der Schweizer Polizeiarbeit ein höchst kontraproduktiver Vollzugsföderalismus.

Um dieser Gefahr zu begegnen, haben die Kantone schon früh Wert darauf gelegt, dass ihre Haltung zu den Verhandlungspositionen mit der EU in die Position des Bundes einfließt, und zwar nicht bloss konsultativ, sondern in einem institutionalisierten Entscheidungsfindungsprozess. Aus diesem Grund bauten die Kantone eine interkantonale Begleitorganisation auf, um ihre Rechtspositionen einbringen zu können. Diese interkantonale Begleitorganisation, die sowohl die politische wie auch die fachliche Ebene abdeckt, sowie der institutionelle Zugang der Kantone zur Bundesverwaltung über ihre Verbindungspersonen im Integrationsbüro stellen sicher, dass die Position der Kantone frühzeitig und nachhaltig in die Stellungnahme des Bundes eingebracht werden kann.

Fazit

Die föderalen Strukturen der polizeilichen Arbeit erweisen sich als sachgerecht und geeignet, um im sozialen Nahraum die objektive und

die subjektive Sicherheit zu gewährleisten. Ebenso wichtig ist es aber, dass sich die Polizeibehörden angesichts der aktuellen Kriminalitätsentwicklungen miteinander vernetzen und bereit sind, die innere Sicherheit mittels Kooperation und Koordination in gemeinsamem Zusammenwirken zu gewährleisten. Dabei dürfen die Grenzen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht verwischt werden. Die Kantone sind gewillt und in der Lage, ihre Verpflichtungen im Bereich der inneren Sicherheit zu erfüllen. Unter diesen Prämissen muss an der kantonalen Polizeihoheit auch in Zukunft nicht gerüttelt werden. Dass sich das föderale System bewährt, illustriert nicht zuletzt die jährliche Umfrage Sicherheit 2005¹, die von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik gemeinsam mit der Militärakademie der ETH Zürich herausgegeben wird. Gemäss dieser Studie fühlten sich 2005 insgesamt 87 Prozent der in der Schweiz lebenden Personen sicher. Dabei genießt die Polizei als öffentliche Institution, verglichen mit der Armee oder den eidgenössischen Räten, am meisten Vertrauen. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass der eingeschlagene Weg der Polizeiarbeit Erfolg versprechend ist.

¹ Haltiner, Karl W., Wenger Andreas (Hrsg.) Sicherheit 2005. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. ETH Zürich.

Sicherheit im Strassenverkehr: Die «Via» muss «sicura» werden

Dr. Rudolf Dieterle, Direktor des Bundesamtes für Strassen (ASTRA)

Sicherheit darf heute nicht mehr nur als äussere oder innere Sicherheit des Staates verstanden werden, sondern muss als kollektives Gut die «Alltagssicherheit» der Menschen mit einschliessen. In den hochmobilen Gesellschaften des 21. Jahrhunderts wird die Mobilitätssicherheit an Bedeutung gewinnen, sowohl im subjektiven Empfinden der Bürgerinnen und Bürger als auch in den Agenden der öffentlichen Hand. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) hat Ende 2004 mit dem Handlungsprogramm «Via sicura» einen umfassenden Massnahmenplan für mehr Sicherheit im Strassenverkehr vorgelegt. Gemäss Auftrag des Bundesrates soll in der Schweiz die Zahl der im Strassenverkehr getöteten und schwer verletzten Personen innert zehn Jahren signifikant reduziert werden. Dies ist ein ehrgeiziges, mit dem nötigen politischen Willen aber machbares Vorhaben, das letztlich im Interesse aller Verkehrsteilnehmenden steht.

Sich möglichst frei und sicher bewegen zu können, muss heute zum Konzept einer umfassenden Sicherheit («Comprehensive security») gehören und sollte vor allem Credo einer nachhaltigen Verkehrspolitik sein. Mit seiner erschreckend hohen Zahl an Unfallopfern ist das System «Strassenverkehr» jedoch weit von einer solchen Vision entfernt. «Wir Verkehrsminister kondolieren uns gegenseitig bei einem Flugzeugabsturz oder einem Eisenbahnunglück, und wir repräsentieren an den Trauerfeierlichkeiten unsere Regierungen. Wir schreiben uns aber nicht, wenn die Jahresstatistik über die Strassenverkehrstoten erscheint.» Mit diesen eindringlichen Worten eröffnete Bundesrat Moritz Leuenberger sein Votum am Treffen der EU-Verkehrsminister zu Verkehrssicherheitsfragen Ende Oktober 2003 in Verona (I). Er verwies damit auf die fatalen Wahrnehmungstrübungen, denen nicht

nur die hohe Politik, sondern auch grosse Teile der Medien und Öffentlichkeit bei der Bewertung von Schadensereignissen regelmässig erliegen. Ein unvoreingenommener Blick in die Unfallstatistiken zeigt: Der Strassenverkehr fordert – bei aller Anerkennung der Früchte, die er Wirtschaft und Gesellschaft bringt – einen unakzeptabel hohen Tribut an Leben und Gesundheit. Der soziale Preis der Strassenmobilität ist in der Schweiz und auch anderswo viel zu hoch. Während im Schienen- oder Flugverkehr in Bezug auf Unfälle seit Jahren eine Philosophie der Nullfehlertoleranz vorgelebt wird, begnügt sich der Strassenverkehr immer noch mit vergleichsweise niedrigeren Qualitätsstandards – die Folgen sind bekannt.

Die traurige Seite der Strassenmobilität

Weltweit hat der Strassenverkehr jährlich über 1,2 Millionen Unfalltote und zwischen 20 bis 50 Millionen Schwerverletzte zu verantworten. In Europa sterben auf der Strasse jährlich über 100 000 Menschen, rund 2,5 Millionen werden ernsthaft verletzt. In der Schweiz sind pro Jahr über 500 Getötete (2004: 510) und gegen 6000 Schwerverletzte (2004: 5 528) zu verzeichnen, mehr als 20 000 Leichtverletzte kommen hinzu. Ein Viertel aller Getöteten und Schwerverletzten sind hierzulande junge Menschen im Alter von 16 bis 26 Jahren. Rund ein Viertel der Opfer schwerer Verkehrsunfälle sind Fussgänger oder Radfahrende, gehören also im Unfallzeitpunkt zur Gruppe der schwächeren Verkehrsteilnehmenden.

Man braucht in der Beurteilung dieser unrühmlichen Befunde nicht so weit zu gehen wie Jean-Luc Godard in seinem legendär-radi-kalen Film «Weekend» (1967), wo eine apokalyptische Szenerie von lodernden Autowracks und hilflos herumliegenden Unfallopfern für die Selbstzerstörungskraft und den Wertezерfall der modernen Wohlstandsgesellschaft schlechthin steht. Unangebracht ist aber ebenso das Verschweigen und Verharmlosen der täglichen Tragödien auf unseren Strassen oder gar deren Rechtfertigung mit der angeblichen «Natur des motorisierten Strassenverkehrs».

Alleine die Statistikunterschiede zwischen den EU-Staaten sprechen für einen massgeblichen Einfluss der jeweiligen Verkehrssicherheitspolitiken auf das nationale Strassenunfallgeschehen. Die vielerorts signifikanten Fortschritte etwa nach dem Herabsetzen der allgemeinen Geschwindigkeitslimiten, der Einführung von Gurten- und Helmtragspflichten, der Verschärfung der Alkoholtoleranzen oder nach einer systematischen Verdichtung der Verkehrskontrollen sind ein deutlicher Beleg dafür, dass es probate Mittel gegen schwere Verkehrsunfälle gibt. Getötete und Schwerverletzte sind also bei nüchternem Betrachten keine unvermeidbaren Folgen unserer Strassennutzung, sondern in erster Linie Ausdruck eines permanenten Systemversagens.

Grossereignis in Tagesraten

Das reale Ausmass und die soziale Tragweite der Strassenverkehrsunfälle werden unter anderem deshalb verkannt, weil diese weit übers Land verstreut und quasi in 365 Tagesraten pro Jahr auftreten. Zudem sind es selten die in der Summe schweren «Alltagsunfälle», sondern eher aussergewöhnliche oder emotionsbeladene Einzelergebnisse wie Raser- oder Tunnelunfälle, die mediales Interesse und damit öffentliche Betroffenheit erlangen (nebenbei: die Tunnel zählen entgegen ihrem Ruf insgesamt zu den sichersten Abschnitten des schweizerischen Strassennetzes!). Auch gewisse Verdrängungseffekte auf individueller Ebene – das «Nicht-Wahrhaben-Wollen» des latenten eigenen Risikos sowie der eigenen Gefährdung anderer – tragen ganz offensichtlich dazu bei, dass in Bevölkerung und Politik die so genannte Risikoakzeptanz gegenüber Strassenverkehrsunfällen erstaunlich hoch bleibt.

Doch stelle man sich einmal die öffentliche Betroffenheit und den entsprechenden politischen Druck vor, wenn anstelle der jährlich rund 23000 registrierten Unfälle «nur» ein einziges Strassen-Grossschadensereignis mit über 500 Toten und über 5000 Schwerverletzten stattfinden würde? Zur Klarstellung: Selbstverständlich

wünscht sich dies niemand. Aber die Hypothese führt vor Augen, wie falsch bzw. gefährlich es sein kann, wenn vorherrschende Risikoakzeptanzen nicht ständig hinterfragt oder sie gar zum Massstab des politischen Handelns gemacht werden. Gerade im Bereich der Strassenverkehrssicherheit gilt es, jegliches Akzeptieren schwerer Unfälle in Frage zu stellen und das Problembewusstsein diesbezüglich in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft zu stärken.

Risikoakzeptanzen irgendwelcher Art wirken im Übrigen auch zynisch gegenüber allen Unfallopfern und ihrer Angehörigen. Psychologisch betrachtet ist das Verarbeiten menschlichen Leids nach isolierten Unfallereignissen und im Umfeld stark akzeptierter Gefahren (wie es auf die Mehrzahl der Strassenverkehrsunfälle zutrifft) noch weit schwerer als nach «grösseren» Vorfällen mit medial-öffentlicher Anteilnahme oder gar Empörung. Insofern ist gerade auch aus der Sicht der Beteiligten jedes Unfallereignis mit fatalen Folgen eben ein «grosses».

Fortschritte in der Strassenverkehrssicherheit

Die traurigen Statistiken werden erfreulicherweise aufgehellt durch die unübersehbaren Fortschritte, die in der Vergangenheit punkto Sicherheit im Strassenverkehr bereits erzielt wurden. So konnte in den letzten dreissig Jahren in der Schweiz die Zahl der auf der Strasse getöteten und schwer verletzten Personen um ganze zwei Drittel reduziert werden, dies trotz der gleichzeitigen Verdoppelung der Verkehrsleistung und eines im europäischen Vergleich bereits recht hohen Sicherheitsniveaus. Die Schweiz bewegt sich diesbezüglich im Vergleich zu den Nachbarstaaten an der Spitze und zu den übrigen EU-Mitgliedern in der Spitzengruppe, die vom Vereinigten Königreich, Schweden und den Niederlanden angeführt wird (vgl. Tabelle Seite 5).

Für das gute Ranking der Schweiz in Europa und die Erfolge der letzten Jahre sind verschiedene Faktoren verantwortlich. Stichworte hierzu sind: höhere aktive und passive Sicherheit der im Verkehr be-

	pro 1 Mio. Einwohner				pro 1 Mia. Fahrzeug-Kilometer				Total (absolut)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
UK	60	60	60	62	7	7	7	7	3580	3598	3581	3658
S	67	66	63	59	...	8	...	...	591	583	560	529
NL	68	62	61	64	...	8	8	...	1082	993	987	1028
CH	83	75	71	75	11	10	8	9	592	544	513	546
D	91	85	83	80	12	11	10	10	7503	6977	6842	6613
I	115	116	117	105	...	...	...	...	6449	6691	6739	6065
A	120	118	117	114	13	13	12	12	976	958	956	931
F	138	138	129	102	15	15	14	...	8079	8160	7655	6058

Strassenverkehrssicherheit im europäischen Vergleich: Im Strassenverkehr Getötete in den Jahren 2000–2003.

findlichen Fahrzeuge, kontinuierliche Verbesserungen in der Strasseninfrastruktur, merkliche Qualitätssteigerungen bei den Rettungsdiensten, das rücksichtsvolle und verantwortungsbewusste Verhalten vieler Verkehrsteilnehmenden und – last but not least – ganz allgemein strengere Verkehrsregeln.

Erinnert sei an die Einführung der neuen Tempolimiten (50/80/120 km/Std.-Regime) oder an das Sicherheitsgurten-Obligatorium. Zudem wurde 2001 mit der Revision des Strassenverkehrsgesetzes die Grundlage für weitere Erfolg versprechende Massnahmen geschaffen, die bis Ende 2005 allesamt in Kraft getreten sind und ihre ganze Wirkung erst noch entfalten werden: Die Herabsetzung des Alkoholgrenzwertes auf 0,5 Promille, die Ermöglichung verdachtsfreier Atem-Alkoholkontrollen, ein verschärftes System des Führerausweisentzuges, der «Führerausweis auf Probe» sowie die Einführung der sogenannten Zweiphasenausbildung – all dies sind weitere Schritte in Richtung Strassenverkehr mit weniger Opfern.

Erfahrungsgemäss stossen solche Massnahmen in der Phase der politischen bzw. parlamentarischen Ausmarchung jeweils noch auf gewisse Skepsis oder hier und dort sogar auf Widerstand. Nach ihrer

Einführung finden sie dann jedoch regelmässig den Zuspruch bei der grossen Mehrheit der Bevölkerung, umso mehr ihre Wirkung meist deutlich zu Tage tritt. Oder spricht sich heute zum Beispiel noch irgendjemand gegen die Gurtentrapflicht aus?

Kohärente Politik aller Akteure erforderlich

Für weitere markante Fortschritte in Richtung des bundesrätlichen Reduktionsziels genügt der bisherige Ansatz der Umsetzung von Einzelmassnahmen nicht mehr. Erforderlich ist vielmehr eine langfristig ausgerichtete, ganzheitliche und kohärente Politik mit klar definierten Zielen und Handlungsanweisungen.

Grosse Bedeutung erlangt bei der Förderung der Strassenverkehrssicherheit künftig das optimale Zusammenwirken aller Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene mit den Nicht-Regierungs-Organisationen sowie die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene. Der Bund wird weitere Fortschritte bei der Unfallverhütung nicht allein erzielen können. Aus diesem Grund wurde für die Erarbeitung des Handlungsprogramms «Via sicura» bewusst ein partizipatives Vorgehen gewählt.

Während zwei Jahren haben unter Federführung des ASTRA rund achtzig Personen aus Fachorganisationen, Interessensverbänden, Kantons- und Gemeindebehörden sowie Wirtschaft und Politik bei der Programmentwicklung mitgewirkt, sei es in einer der fünf eingesetzten Fachgruppen oder in dem als politisches Resonanzgremium eingesetzten Begleitausschuss. Schrittweise wurden für das Programm Vision und Ziele formuliert, die strategischen Stossrichtungen definiert und schliesslich geeignete Massnahmen entwickelt. Mit dem Einbezug der massgeblichen Akteure auf dem Gebiet der Strassenverkehrssicherheit wurde viel Experten- und Erfahrungswissen für die Politikformulierung genutzt. Allfällige Hindernisse und Widerstände konnten frühzeitig erkannt und somit schon im Vorfeld in breiten Kreisen ein günstiges Klima für die spätere Massnahmenumsetzung geschaffen werden.

Das Massnahmensetting von «Via sicura»

Das Strassenunfallgeschehen ist bekanntlich von ganz verschiedenen Faktoren abhängig. «Via sicura» identifiziert als massgebliche Einflussgrössen der Strassenverkehrssicherheit: 1. das gesellschaftliche Problembewusstsein, 2. das Verhalten der Verkehrsteilnehmenden, 3. die Sicherheit der Fahrzeuge, 4. die Sicherheit der Strasseninfrastruktur und 5. die Leistung und Qualität der Rettungsdienste. Ob dieser Auslegeordnung kann es nicht erstaunen, dass der strategische Ansatz für die Minderung schwerer Unfallfolgen in «Via sicura» breit ausgefallen ist.

Das Handlungsprogramm beinhaltet nicht weniger als 56 Massnahmen in insgesamt zehn Handlungsfeldern. Die Massnahmen wurden nach einem einheitlichen Bewertungssystem aus anfänglich über hundert Massnahmenideen der Fachgruppen und Projektleitung ausgewählt. Die im partizipativen Prozess gemeinsam entwickelten Kriterien für die Massnahmenbewertung waren (in Klammern die Gewichtung) 1. die Wirksamkeit (30%), 2. die Kosteneffizienz (15%), 3. die Umsetzbarkeit (15%), 4. der Einfluss auf die persönliche Freiheit (15%), die Schutzwirkung für schwächere Verkehrsteilnehmende (15%) und die Verträglichkeit mit den Zielen anderer Bundespolitikfelder (10%).

Das Resultat dieses anspruchsvollen und spannenden Massnahmenentwicklungs- und Auswahlprozesses sieht – geordnet nach den zehn Handlungsfeldern – folgendermassen aus:

Im Handlungsfeld *Sensibilisierung und Erziehung* sind vor allem Massnahmen zur Intensivierung der Informationskampagnen und zur Förderung der Mobilitäts- und Sicherheitserziehung auf allen Schulstufen (in aller Regel durch Instruktionspersonal der Polizei) vorgesehen. Im Bereich der *Aus- und Weiterbildung* sind es die obligatorische Weiterbildung für Motorrad- und PW-Lenkende sowie die systematische Nachschulung von alkohol- und drogenerstauffälligen Fahrzeuglenkenden und von Wiederholungstätern, welche eine präventive Wirkung zugunsten der Verkehrssicherheit entfalten sollen.

Im Handlungsfeld *Verhaltensvorschriften* will «Via sicura» unter anderem ein Alkoholverbot für Neulenkende und für Berufsschauffeure einführen und besondere Anreize für die dringend nötige Erhö-

hung der Velohelmtragquote schaffen. Im Bereich der *Kontroll- und Sanktionierungssysteme* liegen massnahmenseitig die Schwerpunkte einerseits bei einer Fokussierung der Verkehrskontrollen nach Sicherheitskriterien und einer markanten Verdichtung. Andererseits sollen konkrete Vorkehrungen die Rechtsdurchsetzung und den Rechtsvollzug sowie die Normierung und die periodische Überprüfung der Fahreignung verbessern.

Im Handlungsfeld *Fahrzeug* stehen verbesserte Beleuchtungsvorschriften sowie schärfere Einschränkungen für nachträgliche Änderungen (Tuning) von Fahrzeugrädern bevor. Ausserdem will sich die Schweiz stärker als bisher auf internationaler Ebene für möglichst hohe Sicherheitsstandards in der Fahrzeugtechnik einsetzen.

Im Handlungsfeld *Strasseninfrastruktur* werden für National-, Kantons- und Gemeindestrassen eine systematische Sanierung der Unfallschwerpunkte und Gefahrenstellen sowie eine vermehrte Richtungstrennung auf Strassen ausserorts angestrebt. Weitere Massnahmen betreffen Verkehrsberuhigungen und Koexistenzlösungen innerorts sowie die Erhöhung der Baustellensicherheit.

Im Handlungsfeld *Qualitätssicherung* zielen die Massnahmen vor allem auf eine verbesserte Aus-/Weiterbildung der Verkehrsfachleute, auf die Entwicklung von speziellen Analyse- und Monitoring-Instrumenten (u.a. Einsatz des «Road Safety Audit») und auf die Qualitätssicherung im Rettungswesen. Im Handlungsfeld *Forschung und Statistik* will «Via sicura» die Unfallstatistik und deren Auswertung optimieren, dem Anliegen Strassenverkehrssicherheit in der Forschung gezielt mehr Gewicht verleihen sowie den Austausch von Unfalldaten und Forschungsergebnissen verbessern. Im Handlungsfeld *Internationale Zusammenarbeit* geht es vor allem um den gezielten Ausbau der bi- und multilateralen Kontakte in den für Fragen der Strassenverkehrs- bzw. Fahrzeugsicherheit zuständigen Organisationen und Gremien. Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der grenzüberschreitenden Strafverfolgung.

Im Handlungsfeld *Organisation/Ressourcen* geht es in erster Linie um den effizienten Ressourceneinsatz sowie um organisatorische Vorkehrungen zur künftigen Steuerung und Begleitung der Umset-

zung von «Via sicura». Für Letzteres soll unter anderem eine Nationale Verkehrssicherheitskommission eingesetzt und so der partizipative Gedanke weiter gepflegt werden.

Die Rechnung geht für alle auf

Mit dem in «Via sicura» vorgeschlagenen «Massnahmenbündel» kann – nach den vorliegenden Wirkungsabschätzungen – die Zahl der im Strassenverkehr Getöteten und Schwerverletzten in den nächsten Jahren massiv gesenkt werden. Das bundesrätliche Ziel sollte so erreichbar sein. Dies setzt aber voraus, dass das Programm als Ganzes vom Bundesrat grünes Licht Richtung raschestmögliche Umsetzung erhält und dass das Parlament bei den notwendigen Gesetzesänderungen später auch mitzieht.

Als Zankapfel könnte sich auf politischer Ebene wie immer die Frage der Kostentragung erweisen. Für die Umsetzung von «Via sicura» rechnet das ASTRA während der nächsten 15 Jahre mit Kosten von ca. 670 Millionen Franken jährlich – präziser: mit ca. 240 Millionen pro Jahr für die sicherheitsfördernde Verbesserung der Strasseninfrastruktur, mit ca. 220 Millionen Franken jährlich für die verschiedenen Massnahmen im Handlungsfeld der Kontroll- und Sanktionierungssysteme sowie mit rund 100 Millionen Franken für den Bereich der Fahrzeugsicherheit. Rund zwei Drittel dieser Kosten werden bei der öffentlichen Hand, der andere Drittel direkt bei den Verkehrsteilnehmenden anfallen. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Gebühren- und Busseneinnahmen ist davon auszugehen, dass über alle Kostenträger hinweg (u.a. Bund, Kantone, Gemeinden) jährlich mit einem Finanzierungsbedarf von rund 300 Millionen Franken zu rechnen ist. Dies ist ohne Zweifel sehr viel Geld – sicherere Strassen quasi zum Nulltarif gibt es aber nicht!

Die Kosten rücken jedoch in ein gänzlich anderes Licht, wenn sie den mit einer erfolgreichen Unfallverhütung verbundenen Kosteneinsparungen gegenübergestellt werden. Denn vergessen wird allzu oft, dass Strassenverkehrsunfälle die schweizerische Volkswirtschaft

heute mit Kosten von rund 13 Milliarden Franken pro Jahr belasten, dies bei vorsichtiger Einberechnung der immateriellen Schäden der Unfallopfer. Erzielen die Massnahmen von «Via sicura» im Verbund die prognostizierte Wirkung, so ist dies in den nächsten 15 Jahren schadenseitig mit unmittelbaren Einsparungen von durchschnittlich rund 840 Millionen Franken pro Jahr verbunden (ohne Berücksichtigung der externen bzw. immateriellen Gewinne). Der unmittelbare Nutzen von «Via sicura» übersteigt also die Massnahmenkosten deutlich, bei Einberechnung aller Nutzenfaktoren sogar um ein Mehrfaches. Die zügige Umsetzung der «Via sicura»-Massnahmen macht also auch volkswirtschaftlich Sinn, ganz zu schweigen vom vermiedenen menschlichen Leid.

Bleibt die Frage: Wer soll für die an sich lohnenden Investitionen aufkommen? Das ASTRA hat verschiedene mögliche Finanzierungsquellen geprüft. Als zwecksmässigste Form der Mittelbeschaffung hat sich eine erhöhte Abgabe auf der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung herausgestellt. Die Motorfahrzeuglenkenden, also diejenigen, die später von der erhöhten Sicherheit auf den Schweizer Strassen am meisten profitieren werden, sollen nach dem Modell von «Via sicura» auch für deren Anschubsfinanzierung sorgen. Mit einer Erhöhung der Abgaben von rund 15% der jeweiligen Haftpflichtprämie (konkret: mit zusätzlichen 60 bis 70 Franken jährlich während der ersten 15 Jahre), sollte «Via sicura» finanziert werden können. Bei erfolgreicher Umsetzung der Massnahmen erhalten die Prämienzahlenden ihr «Investment» später wieder zurück, dies in Form von einer mindestens doppelt so hohen Sicherheit auf den Strassen und – aufgrund der geringeren Schadensfälle – mit der Zeit auch durch entsprechende Entlastungen bei den eigenen Versicherungsprämien.

Mit dem Massnahmenplan, dem Finanzierungsmodell sowie ersten konzeptionellen Überlegungen zur Mittelverteilung und Steuerung von «Via sicura» hat das ASTRA seinen Auftrag erfüllt, eine wirk-same Strassenverkehrs-Sicherheitspolitik des Bundes zu formulieren. Der Ball liegt nun bei Bundesrat und Parlament. Auch wenn viel Arbeit bevorsteht: Gerne würde das ASTRA auf dem nun vorgezeichneten Weg mit den Umsetzungsarbeiten beginnen.

Nur Kooperation hilft weiter

Dr. iur. Rudolf Friedrich, alt Bundesrat

Damals war alles klar. Zur Zeit des Kalten Krieges dominierte der Ost-West-Konflikt das sicherheitspolitische Denken und Handeln. Die Schweiz befand sich nahe der Front. Zwischen Deutschland im Norden und Italien im Süden füllte sie im Abwehrdispositiv der NATO von ihrer geografischen Lage her automatisch eine Lücke aus. Für die Armee stand die Landesverteidigung im ursprünglichen, territorial begrenzten Sinn fraglos im Zentrum. Die damalige Lagebeurteilung, die von einer anhaltenden Bedrohung seitens des Warschauer Paktes (WAPA) ausging, hat sich später als richtig erwiesen. Wir wissen heute, dass auch die Schweiz in dessen Angriffsplanung einbezogen war – Neutralität hin oder her.

Dann kam die Wende von 1989 und mit ihr eine völlig neue Situation. Der WAPA löste sich auf. Wir waren kein Frontstaat mehr. Befanden wir uns vordem mitten in der Abwehrfront der NATO, lagen wir nun in einem ausgedehnten, durch die EU und die NATO abgesicherten Friedensraum, der sich inzwischen noch erweitert hat. Mit der Ausdehnung der EU auf die baltischen Staaten, nach Ostmitteleuropa und ins Mittelmeer im Mai 2004 umfasst er heute fast ganz Europa. Parallel dazu erfolgte eine schrittweise Erweiterung der NATO ins Baltikum und nach Ostmitteleuropa bis Rumänien und Bulgarien. Nur fünfzehn Jahre nach der Wende gehören fast alle ehemaligen WAPA-Staaten der NATO an. Wir profitieren von diesem Sicherheitsraum, allerdings ohne einen wesentlichen Beitrag zu leisten.

Neue Lage – neue Antworten

Diese neue Lage verlangt neue Antworten. Eine Anpassung drängte sich schon unmittelbar nach der Wende auf. Doch die Schweiz ist kein

Land grosser Würfe. Sie löst komplexe Probleme erfahrungsgemäss nur langsam und schrittweise. So auch hier. Ein erster Schritt war die Armee 95, die einen Abbau der übergrossen Bestände brachte. Auch wenn man in einem Milizsystem nicht alles auf einmal auf den Kopf stellen kann, muss man sich doch fragen, ob dieser bescheidene Zwischenschritt tatsächlich notwendig war oder eher dem Umstand entsprach, dass man das Denken in den Vorstellungen des Kalten Krieges noch keineswegs allgemein überwunden hatte.

Wie auch immer, kaum war die Armee 95 einigermaßen unter Dach, begann unter dem Einfluss der sicherheitspolitischen Entwicklung und zunehmender finanzieller Engpässe die Einleitung eines weiteren Reformschrittes, der unter dem Titel Armee XXI lief und einschneidende Massnahmen bezüglich Bestand, Bewaffnung und Organisation brachte. Diese umgestaltete Armee ist noch im Anlaufen, doch schon ist ein dritter, noch radikalerer Schritt angekündigt.

Im Mai 2005 vernahm man aus dem Bundeshaus, es befinde sich ein nächster Umbau der Armee in Planung, der ab 2008 realisiert werden sollte. Das ist inzwischen durch den Entwurf einer Teilrevision der VO über die Organisation der Armee bestätigt worden. Zwar bleibt es beim heutigen Bestand, aber es erfolgt eine deutliche Gewichtsverschiebung von der bisher im Vordergrund stehenden klassischen Landesverteidigung hin zur blossen Raumsicherung. Konkret bedeutet das eine massive Reduktion von Panzertruppen und Artillerie zu Gunsten neuer Infanterieverbände. Die mit schweren Waffen ausgerüsteten und für Kampfeinsätze hoher Intensität vorgesehenen Verbände sollen um die Hälfte reduziert, Sicherungs- und Verteidigungskräfte hinsichtlich Ausbildung und Ausrüstung getrennt werden. Aufgabe der Raumsicherung ist der Schutz einzelner Grenzabschnitte, von Verkehrsachsen und lebenswichtigen Objekten in den Bereichen Energie, Kommunikation, Versorgung usw., kurz der hochtechnisierten Gesellschaft überhaupt.

Armee wohin?

Zur Begründung wird auf die weitere Entwicklung der Sicherheitslage, die Unwahrscheinlichkeit eines konventionellen Angriffs einerseits, wachsende Bedrohung durch Aktionen unterhalb der Kriegs-

schwelle andererseits verwiesen. Beides trifft zweifellos zu. Ebenso wichtig sind offensichtlich auch finanzielle Erwägungen. Die Militärausgaben befinden sich seit Jahren im Sinkflug, und jener Plafond, der seinerzeit für die Realisierung der Armee XXI als Minimum bezeichnet wurde, ist längst unterschritten. Bei der derzeitigen Finanzlage des Bundes ist in absehbarer Zeit auch nicht mit einer Wiederaufstockung zu rechnen, im Gegenteil.

Eindeutig in Übereinstimmung mit den veränderten Umständen steht die stärkere Gewichtung der Friedensförderung. Es sollen künftig bis zu 500 Freiwillige dafür eingesetzt werden können, statt 220 wie bisher. Hinter dieser Aufstockung steht die Einsicht, dass Landesverteidigung heute weiter gefasst werden muss, dass sie nicht erst an den eigenen Grenzen beginnt, sondern dass Eindämmung und Befriedung von Konfliktherden in unserem Umfeld – jedenfalls im europäischen – dazu gehören, weil auch wir von jeder Destabilisierung mit betroffen sind.

Die Verstärkung dieses Armeeauftrages entspricht überdies dem Grundsatz unserer Aussenpolitik, aktiv dem Frieden zu dienen, der im Katalog der Staatszwecke, Art. 2 der Bundesverfassung, ausdrücklich erwähnt wird. Frieden kann man in unserer eng verflochtenen Welt nicht mehr für sich allein haben. Er ist auch nicht einfach da; man muss ihn stets neu schaffen. Andere, uns vergleichbare Länder haben die Gewichte längst in dieser Richtung verschoben und stellen ein Mehrfaches an Mitteln für die Friedensförderung zur Verfügung. Schweden vor allem, aber auch Finnland und andere. Wir sollten unsererseits die dafür erforderlichen Mittel noch ausweiten.

Keine autonome Verteidigung mehr

Im Mittelpunkt dieses nächsten Umbauvorhabens steht indessen die massive Reduktion der für eigentliche Kampfaufgaben bestimmten, mit schweren Waffen ausgerüsteten Truppen um ungefähr die Hälfte. Zwar ist bei realistischer Lagebeurteilung schon lange klar geworden, dass eine autonome Verteidigung angesichts der Entwicklung der Waffentechnik und mangelnder Finanzen nicht mehr möglich ist.

Der Armeechef persönlich hat wiederholt deutlich hierauf hingewiesen. Schon nach heutigen Vorstellungen soll daher im Notfall ausländische Hilfe angerufen werden. Wenn nun aber nach den neuen Plänen nur noch halb so viele Armeeangehörige – mit derzeit 33 modernen Flugzeugen – für eigentliche Kampfaufgaben verfügbar sind, so wird damit zum Ausdruck gebracht, dass der bis anhin im Vordergrund stehende Verteidigungsauftrag zurückgestuft wird, weil er ohnehin allein nicht mehr erfüllt werden kann. Genau da aber muss realistischerweise der Angelpunkt künftiger Planung liegen.

Dass dieser reduzierte Kampfverband wenigstens das Know-how auf dem Gebiet der klassischen Verteidigung bewahren soll, damit man notfalls darauf zurückgreifen kann, ist gewiss richtig. Dazu muss er freilich bezüglich Ausrüstung zwar nicht amerikanisches, wohl aber europäisches Niveau erreichen. Wesentlich problematischer ist die weitere ihm zugedachte Funktion als Aufwuchskern. Um diesen Kern herum sollte bei wachsender Bedrohung eine angemessene Vergrößerung der Armee eingeleitet werden. Der Entscheid darüber ist politischer Art, und wer die schwerfälligen Abläufe der schweizerischen Politik kennt, wird da ein dickes Fragezeichen setzen. Erfahrungsgemäss muss ein neues Problem hierzulande einen hohen Grad an Evidenz erreichen, bis auf politischer Ebene etwas geschieht. Das heisst, solange sich eine neu auftauchende militärische Bedrohung noch in den Anfängen befindet, wird das Parlament darauf nicht reagieren, und wenn die Entwicklung bis zur Offensichtlichkeit gediehen ist, dann ist es zu spät. Aufwuchs braucht viele Jahre, selbst wenn eine gewisse Reserve vorhanden ist. Die Beschaffung von Material im Ausland dauert schon in normalen Zeiten lange und ist bei akuten Krisen überhaupt kaum mehr möglich, weil dann jeder zuerst für sich selber sorgt.

Genau diese Situation haben wir in den Dreissigerjahren des vergangenen Jahrhunderts erlebt. Hitler hatte bereits das vertraglich entmilitarisierte Rheinland wieder besetzt und rüstete ab 1934 forciert auf. Bald einmal wurde klar, dass er territoriale Ansprüche an Polen und die Tschechoslowakei stellte, die ihrerseits gewisse Garantien Grossbritanniens und Frankreichs besaßen, sodass sich ein europäischer Krieg drohend am Horizont abzeichnete. Doch erst 1936

bekannte sich auch die schweizerische Linke zur Landesverteidigung, sodass der Aufwuchs – man sprach damals von Aufrüstung – endlich beginnen konnte. Zu spät. Hitler hatte die vormalige Reichswehr viel rascher aufwachsen lassen, und so war unsere Armee bei Kriegsbeginn am 1. September 1939 in mancher Hinsicht veraltet. Ob der neuen Aufwuchsphilosophie gegebenenfalls nicht dasselbe Schicksal beschieden wäre? Doch selbst, wenn sie sich rechtzeitig realisieren liesse, ändert das am Grundproblem wenig, dass die Schweiz nicht mehr autonom zu verteidigen ist, und da liegt der letztlich entscheidende Punkt.

Welche Konsequenzen?

Welches aber sind eigentlich die Folgerungen dieses weiteren Umbaus für die Landesverteidigung? Diese zentrale Frage bleibt offen, obschon der Verteidigungsfall nicht für alle Zukunft einfach ausgeschlossen werden kann. Der Grund dürfte darin liegen, dass sonst gewisse Tabus eidgenössischer Politik in die Diskussion geraten müssten, an denen man aus innenpolitischen Gründen nicht rühren will.

Nun ist es zwar richtig, dass wohl noch auf Jahre hinaus eine militärische Bedrohung unwahrscheinlich und von daher keine besondere Eile notwendig ist. Aber niemand vermag in die weitere Zukunft zu blicken, und wir haben ja auch erfahren, dass sich eine Bedrohungslage abrupt ändern kann. Immerhin sind noch grosse Armeen mit riesigen Waffenbeständen vorhanden. Russland rüstet forciert wieder auf. Jedenfalls kann man nicht definitiv ausschliessen, dass eine militärische Verteidigung wieder einmal notwendig wird. Das sieht offensichtlich auch der Bundesrat so, sonst hätten der mit schweren Waffen ausgerüstete Kampfverband und die Aufwuchsphilosophie keinen Sinn.

Wenn nun einerseits feststeht, dass eine autonome Verteidigung nicht mehr machbar ist, andererseits die äussere Sicherheit dennoch gewährleistet bleiben muss, sind andere Lösungen ins Auge zu fassen. Was man allein nicht mehr vermag, wird zusammen mit anderen

realisierbar. Internationale Kooperation drängt sich auch in diesem Bereich je länger desto mehr auf.

Anfänge gibt es. So verschafft uns die Partnership for Peace Zugang zur sicherheitspolitischen Lagebeurteilung anderer Länder, woraus wir unsere Lehren ziehen können. Im Bereich der Ausbildung ist die internationale Zusammenarbeit bei der Luftwaffe sogar erfreulich weit gediehen. Sie ist hier auch zwingend, weil die Übungsmöglichkeiten im eigenen Land beschränkt sind. So sind wir auf Übungsplätze im Ausland angewiesen, und schweizerische Kampfflugzeuge trainieren denn auch regelmässig auf ausländischen Stützpunkten von Korsika bis Norwegen. Neben dem Gewinn an Ausbildung ergibt sich wertvoller Erfahrungsaustausch. Die Luftwaffe kann ihre Leistungsfähigkeit an derjenigen anderer messen. Solche Einsätze können zudem Ansatz für ein weiteres Zusammenwirken sein. So fanden mit Frankreich gemeinsame Übungen zur Luftraumüberwachung und Luftverteidigung statt. Rahmenvereinbarungen über Kooperation bei der militärischen Ausbildung bestehen derzeit mit neun Ländern. Auch für den mit schweren Waffen ausgerüsteten Verband wäre auf solcher Grundlage die Benützung fremder Ausbildungsplätze mangels hinreichender Möglichkeiten im eigenen Lande wünschbar.

Aber das Hauptproblem liegt anderswo. Eine wirkliche Landesverteidigung sicherstellen kann dieser bescheidene Verband nicht. Ein rechtzeitiger Aufwuchs ist aus politischen Gründen eher unwahrscheinlich, und selbst wenn er gelingen würde, sind die grundlegenden Schwächen des Kleinstaates angesichts fortschreitender Waffentechnik und wohl noch knapper werdender Finanzen nicht behoben. Wozu denn eigentlich dieser Verband? Eine Lösung, welche äussere Sicherheit mit eigener militärischer Schwäche vereinbar macht, lässt sich nur durch internationale Kooperation erreichen, die weit über die Ausbildungszusammenarbeit hinausgeht.

Man muss diesen Faden noch etwas weiterverfolgen und auch heute Unwahrscheinliches denken. Selbst wenn mit innereuropäischen Kriegen auf lange Sicht nicht zu rechnen ist, lässt sich dann ebenfalls ausschliessen, dass Kriegshandlungen von aussen auf

Europa übergreifen? Was beispielsweise, wenn Russland, seinem jahrhundertealten Drang nach den warmen Meeren folgend, das Baltikum wieder bedroht? Natürlich wäre die Schweiz in einem solchen oder ähnlichen Fall nicht erstes Angriffsziel, liegen wir doch mitten im EU- und NATO-Gebiet. Aber auch eine Landesverteidigung an der Grenze hat dann keinen vernünftigen Sinn mehr, vielmehr wäre eine solche nur in einem internationalen Rahmen und mit Vorteil weit weg von unseren Grenzen sinnvoll. So gesehen bekäme auch der schwere Kampfverband seinen überzeugenden Zweck.

Internationale Kooperation drängt sich überdies mit Blick auf eine weitere Bedrohung auf, die möglicherweise rascher Realität wird. Gegen weit tragende ballistische Raketen, die mit nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen bestückt werden können, sind wir, von passiven Schutzmassnahmen abgesehen, wehrlos. Die Verbreitung solcher Waffen ist jedoch im Gang, und auch da schreitet die Technik voran. Was beispielsweise in Russland oder China unter dem Mantel autoritärer Strukturen geschieht und wohin dort produzierte Waffen verschoben werden, wissen wir nicht. Gewiss existiert auch im übrigen Europa noch kein einsatzbereites Abwehrsystem. Aber Entwicklungen sind im Gang, und vor allem profitieren die meisten europäischen Länder von der stabilisierenden Wirkung der EU und der militärischen Kapazität der NATO. Uns als Aussenseiter fehlt beides.

Eine besondere Gefahr liegt darin, dass solche Waffen in die Hand von Terroristen gelangen und allenfalls zu Erpressungszwecken verwendet werden. Davor schützt keine Neutralität, und da könnten auch wir durchaus Angriffsobjekt werden. Wir waren es ja schon einmal, wobei verglichen mit heute noch relativ bescheidene Mittel zum Einsatz kamen. Im Herbst 1970 entführten Mitglieder der Volksfront zur Befreiung Palästinas ein Flugzeug der Swissair und zwangen es bei Zerqa in der jordanischen Wüste zum Landen. Die Entführer verlangten ultimativ, drei hier verurteilte Palästinenser freizulassen, die 1969 in Kloten ein Attentat auf eine israelische Maschine verübt hatten. Mit Rücksicht auf die Geiseln entsprach der Zürcher Regierungsrat dem Begehren. Er musste sich dem Druck der Erpresser beugen.

Neutralität und Sicherheit im Konflikt

Bei militärischen Abkommen stellt sich natürlich sofort die Frage der Neutralität. Die bisher praktizierte Zusammenarbeit, namentlich im Bereich der Ausbildung, ist unbedenklich. Eine zum Voraus geplante Kooperation für den Ernstfall, die natürlich vorgängig eingehender Absprachen und Anpassungen und auch substanzieller Leistungen unsererseits bedürfte, wäre es nicht mehr. Aber darf das für immer ein Hindernis sein, wenn die äussere Sicherheit des Landes anders nicht mehr zu erlangen ist? Neutralität ist ja nicht Selbstzweck. Sie ist bloss ein Instrument der Aussenpolitik. Die Schweiz ist nicht da, um neutral zu sein, und die Neutralität ist denn auch im Katalog der Staatszwecke (Art. 2 der BV) folgerichtig nicht erwähnt, wohl aber die Sicherheit von Land und Volk. Ein Instrument muss stets auf seine Tauglichkeit geprüft werden. Heute geraten Neutralität und Sicherheit zunehmend in Konflikt, weil eine autonome Verteidigung nicht mehr möglich ist. Die Neutralität verliert damit einerseits ihr militärisches Standbein, das wir stets als unabdingbar betrachtet haben; andererseits verhindert sie von der Sache her gebotene Massnahmen.

Man darf auch das Stichwort NATO nicht weiterhin einfach tabuisieren, sondern sollte vielmehr die Berührungsängste allmählich abbauen. Der NATO verdankt Westeuropa und damit auch die Schweiz das Überleben im Kalten Krieg, und derzeit ist diese die einzige Organisation, welche Sicherheit für Europa und damit auch für uns militärisch gewährleisten kann. Nicht umsonst haben die baltischen und ostmitteleuropäischen Staaten nach der Wende mit Nachdruck den Beitritt zur NATO angestrebt. Sie haben den mächtigen Nachbarn im Osten hautnah erlebt und jene grauenvolle Zeit noch nicht vergessen.

Eine Zusammenarbeit mit der NATO könnte unser militärisches Sicherheitsproblem wohl ohne übermässige Kosten lösen und überdies dem geplanten Kampffverband mehr Sinn verschaffen. Prüfwert ist auch eine Teilnahme an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Aber obschon die Zustimmung zu einer Annäherung an die NATO laut Bericht 2005 der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH in den letzten Jahren gestiegen ist und

heute immerhin 37% erreicht, wäre ein formeller Beitritt vorläufig noch nicht mehrheitsfähig. Man sollte sich indessen überlegen, ob nicht auch militärisch eine Lösung auf dem Weg des Bilateralismus in Frage kommen könnte, wie er mit der EU auf wirtschaftlichem Gebiet, selbst in heiklen Bereichen wie der Personenfreizügigkeit, die Zustimmung einer Mehrheit gefunden hat. Um die Neutralitätsfrage und um eine Reihe anderer Probleme, denen hier nicht weiter nachgegangen werden kann, kämen wir allerdings auch so nicht herum.

Fazit

Die Schweiz hat ein Sicherheitsproblem, weil eine autonome Landesverteidigung nicht mehr möglich ist. Das Problem könnte durch internationale Zusammenarbeit in der einen oder andern Weise gelöst werden. Voraussetzung ist allerdings, dass man von der dogmatischen Erstarrung der Neutralität wekommt und diese, ähnlich wie Schweden es tut, als blosses Instrument der Aussenpolitik betrachtet und von Fall zu Fall darüber entscheidet. So scheint mir die Reform 2008 militärisch zwar in die richtige Richtung zu weisen, aber ihr fehlt der letzte, entscheidende Schritt, der nur politischer Art sein kann.

Information Operations – die Waffe der Zukunft

*Dr. phil. Peter Forster, Chefredaktor «Schweizer Soldat»,
Oberst, C Info Op Astt 110 (Stab CdA)*

«Worte sind die mächtigste Droge überhaupt, welche die Menschheit benutzt.» (Rudyard Kipling)

«Nie wird so viel gelogen wie nach der Jagd, im Krieg und vor der Wahl.» (Otto von Bismarck)

«Im Krieg ist die Wahrheit so kostbar, dass sie immer von einer Leibwache von Lügen umgeben sein muss.» (Winston Churchill)

In Zeiten von Krise und Krieg wird die Information immer wichtiger. Die amerikanischen Streitkräfte sprechen nicht mehr von den klassischen drei strategischen Faktoren, sondern von vier. In ihrer Doktrin steht die Information heute gleichberechtigt neben Raum, Zeit und Mittel.

Nach der amerikanischen Lehre durchdringt der Faktor Information die anderen drei. Wie immer man zur Doktrin der Vereinigten Staaten steht – eines steht fest: Kommende Krisen und Kriege werden noch stärker im Zeichen der Informationsführung stehen als die Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre. Täuschung und Trug gehören schon jetzt an den Brennpunkten des Weltgeschehens zu den Ingredienzien der Kampfführung. Das mag den Eindruck erwecken, Lug und Psychoterror würden die Zukunft beherrschen – die Desinformation gehöre dereinst zur Tagesordnung.

«Truth will out»

Niemand ist Prophet, schon gar nicht auf dem heiklen Feld der Informationsführung. Wenn eine Prognose erlaubt ist, so die, dass die

Mächte und Kriegsparteien ihr Ringen um die «Herzen und Köpfe» noch verstärken werden. Aber unbegrenzt täuschen und trügen werden sie auch in Zukunft nicht.

Denn Staaten, Armeen und Parteien können und wollen nicht dauernd lügen. Sie können und wollen nicht unablässig täuschen. Irgendwann fliegen faule Manöver auf: «Truth will out», wie es in der angelsächsischen Staatslehre heisst. Auch morgen werden sich die Regierungen, Generalstäbe und politischen Parteien bemühen, korrekt zu informieren. Lug und Trug als Informationsprinzip können sie sich gar nicht leisten.

Aber es wird weiterhin vorkommen, dass ihre Informationsführung ausser Rand und Band gerät, dass sie sich im Dickicht der Unwahrheiten verstricken und dass sie ihre Glaubwürdigkeit verlieren. Es wird auch in Zukunft Situationen geben, in denen alle Sicherungen durchbrennen.

Wenn im Folgenden versucht wird, die mögliche Weiterentwicklung der Informationsführung in ein paar wenigen Thesen zu erfassen, dann sei angemerkt, dass diese nicht vollständig, nicht abschliessend sein können. Die Information in ausserordentlichen Lagen beruht nicht auf einer kohärenten Denkschule; sie wird weiterhin volatil, der dannzumaligen Aktualität und manchmal auch dem Zeitgeist unterworfen sein.

Der Wahrheit verpflichtet

Die Tagesmedien Presse, Radio und Fernsehen werden noch stärker unter Konkurrenzdruck geraten. Der Kampf um Quoten und Auflagen kennzeichnet ihr Handwerk. Der Zeitdruck ist gross, und stets aufs Neue jagen Korrespondenten und Redaktoren dem *scoop*, dem *primeur* nach, der dem Medium im Wettbewerb wieder einen Vorsprung verschafft – oder zu verschaffen scheint.

Dennoch bleiben die Medien strengen Regeln verpflichtet. «Die Journalistinnen und Journalisten halten sich an die Wahrheit», heisst es im Kodex der Schweizer Presse. «Die Achtung vor der Wahrheit, die Wahrung der Menschenwürde und die wahrhaftige Unterrichtung der Öffentlichkeit sind oberste Gebote der Presse», postuliert ähnlich der deutsche Kodex.

Gleiches wird unverändert für das Verhalten von Regierungen und Amtsstellen gelten: «Behördliche Information muss transparent, wahr und verständlich sein», schreibt Annemarie Huber-Hotz, die Bundeskanzlerin der Schweiz. Nachman Schai, der israelische Brigadegeneral, verlangt, dass Staaten zur Wahrheit stehen: «In der heutigen Zeit gehen Informationen in kürzester Zeit rund um den Globus. Es ist unmöglich, die Öffentlichkeit zu täuschen. Das funktioniert nicht mehr. Wenn Sie den Leuten nicht die Wahrheit sagen, verlieren Sie ihr Vertrauen. Und damit verlieren Sie die Menschen. Und wenn Sie die Menschen verlieren, dann verlieren Sie den Krieg.»

Die absolute Wahrheit gibt es nicht

Nach Lessings Gleichnis von den zwei Kugeln können die Menschen die absolute, die reine Wahrheit nicht besitzen. Nur Eiferer glauben die ganze Wahrheit zu kennen. Was Zeloten und Fundamentalisten bewirken können, zeigen die Kriege des 20. Jahrhunderts; und im neuen Saeculum nimmt der Schrecken, den die Fanatiker verbreiten, an Schärfe noch zu.

Aber *suchen* werden aufgeklärte Menschen die Wahrheit auch fortan mit aller Kraft. Es gibt in der Arbeit der Korrespondenten und Redaktoren, aber auch für die Informationsführung in Krise und Krieg ethische Regeln. Der sorgfältige Umgang mit den Quellen und die Präzision und Angemessenheit des Ausdrucks gehören zum Handwerk. Der sachliche Einsatz von Sprache und Bild, das Verifizieren und Bezeichnen unsicherer Nachrichten und die Pflicht, die Empfänger gerade und verständlich anzusprechen, besitzen Gewicht nicht nur in der Gegenwart.

Im Krieg ist die Wahrheit gefährdet

Kriege werden die Menschen auch in Zukunft aufwühlen wie sonst nur Naturkatastrophen. Wenn ein bewaffneter Konflikt ausbricht,

wollen die Leser, die Zuhörer und Zuschauer sofort alles genau wissen, und die meisten nehmen Partei.

Mehr Leute kaufen die Zeitung, viele harren vor dem Bildschirm aus, bis sie das letzte Detail gesehen haben. Emotionale Reaktionen zwingen die Medien, über Kriege intensiv zu berichten. Kein Medium kann es sich leisten, einen Krieg zu verpassen. Aber nicht alle Medien sind der Aufgabe gewachsen. In vielen Redaktionen besteht ein empfindliches Defizit, was Kenntnisse in Militärfragen angeht. Es gibt Ausnahmen, welche die Regel bestätigen. Doch manchenorts fehlen Redaktoren, die sich mit Armeefragen gründlich befassen; und die sachbezogene Ausbildung fehlt bei den meisten Medien.

Wenn nach Ausbruch der Kampfhandlungen die ersten Nachrichten einlaufen und frühe Bilder den Schrecken des Krieges erahnen lassen, dann haben Agitatoren und PR-Spezialisten leichtes Spiel. Dann verschmilzt das verbreitete Nichtwissen mit der ebenso verbreiteten Betroffenheit zu einem Journalismus, der für jedes Gerücht, für jede Gräuelmeldung höchst empfänglich ist – und seien die Horrorgeschichten noch so an den Haaren herbeigezogen. Da es immer weniger Bürgerinnen und Bürger geben wird, die sich noch gründlich mit militärischen Fragen befassen, werden es Scharlatane noch einfacher haben als jetzt schon.

Terror nutzt Medien

Breiten Raum finden in den Medien Terroranschläge. Terror ist dramatisch und kann jeden treffen. Terror kommt überraschend, sozusagen aus heiterem Himmel. Terror stellt das Alltagsgeschehen und die gültige Wertordnung in Frage. Der moderne Terror ist so alt wie die Massenpresse.

Die Bedeutung des Terrors wird noch zunehmen. Die weltweite mediale Vernetzung wird ihm direkt zugute kommen. Der Gelehrte Walter Laqueur bezeichnet die Medien als die besten Freunde der Terroristen. Bekannt ist auch Margaret Thatchers Bemerkung, die Medien lieferten den Terroristen den Sauerstoff, ohne den sie nicht

leben könnten. Professor Peter Waldmann spricht von einer symbiotischen Beziehung zwischen Terror und Boulevardpresse.

Der Wissenschaftler Robert Picard erhebt gegenüber Presse, Radio und Fernsehen fünf Vorwürfe: «Erstens liefern die Medien den Terroristen Informationen, die diese missbrauchen. Zweitens werden die Medien vom blossen Beobachter zur Partei, die in das Geschehen eingreift: Medien gefährden Geiseln und üben Druck auf Regierungen aus. Drittens räumen die Medien den Terroristen einen zentralen Platz in ihrer Berichterstattung ein; sie verleihen ihnen Status und Prestige und legitimieren ihre Anliegen. Viertens machen erst die Medien den Terror gross, weil sie ihm zu viel Aufmerksamkeit zollen. Und fünftens werden die Medien zum Werkzeug des Terrors, indem sie Furcht und Schrecken verbreiten.»

Geheimdienste haben es schwer

Schwer tun sich im Umkreis der Medien jetzt schon die Nachrichtendienste. Ihre Arbeit spielt sich im Verborgenen ab. Werden ihre Quellen, Meldewege, Bewertungen und Produkte öffentlich bekannt, erleiden sie Schaden. Nichts fürchten Geheimdienste so sehr wie Pannen und Indiskretionen. Rinnt ein Dienst, wird er von den Partnern geächtet.

Diese Tendenz wird sich noch verstärken. Seit dem Nachrichtendebakel vor dem Irakkrieg 2003 nimmt die Öffentlichkeit die Geheimdienste scharf unter die Lupe. Regierungen und Nachrichtendienste können sich keine Fehler mehr erlauben, seit sich die Berichte über Saddam Husseins Massenvernichtungswaffen als falsch erwiesen.

Reisst der Geheimdienstschleier einmal auf, werden die Regierungen auch künftig die Dienste für Fehler verantwortlich machen. Kommt es zu einem Skandal oder fordert eine Aktion Opfer – die Schuld trägt stets der Dienst. Und in den meisten Fällen kann er sich öffentlich nicht wehren: Er ist von seinem Wesen her zur Geheimhaltung verpflichtet. Er kann Meldungen weder bestätigen noch dementieren; denn auch das liefert dem Gegner wieder Anhalts-

punkte. Überdies wissen die wenigsten Journalisten, wie ein Nachrichtendienst funktioniert.

Medienopfer sind machtlos

Ob sie es wahrhaben wollen oder nicht – die Medien werden noch lange Macht ausüben. Wenn zwei, drei Skandalierer ein Opfer jagen, dann ist ihnen das Opfer meist schutzlos ausgesetzt. «Es ist wie eine Schlammlawine, die auf einen zukommt, die einen selber erstickt und die Familie; und machen kann man dagegen nichts», klagte Lothar Späth, der selber das Opfer einer Skandalierung war. Wenn die Skandalierer die Fährte einmal aufgenommen haben, kann sich das Opfer fast nicht mehr wehren.

In den Redaktionen brennen die Sicherungen durch, und der Herdentrieb vieler Journalisten lässt die Kampagne anschwellen. Wenig Schutz wird dem Opfer auch zukünftig das zivile Recht bieten. Gegendarstellungen kommen in aller Regel zu spät. Und selbst wenn das Opfer eine Redaktion dazu bringt, dass diese seine Darstellung veröffentlicht, dann behält die alte römische Weisheit Geltung: *Semper aliquid haeret*, etwas bleibt immer hängen.

Festigkeit ist gefragt

Skandalierungen werden immer eigenen Gesetzen gehorchen. Sie schwellen an, kulminieren in überhitzter Empörung und klingen wieder ab. Nach dem Abklingen geht die Öffentlichkeit zur Tagesordnung über, und kritische Fragen zur Rolle der Skandalierer werden achselzuckend mit den Argumenten abgetan, Medien seien nun mal Medien und Skandale Skandale. Jedes Volk habe die Medien, die es verdiene, und mit Journalisten prügeln man sich nicht. Papier nehme alles an, und morgen komme ja die neue Nummer.

Wer so argumentiert, unterschätzt *eine* Wirkung der Skandalierungen. Immer wieder kommt es vor, dass die Skandalierer Unschuldige

abschiessen, ohne dass deren vorgesetzte Stellen die Angegriffenen schützen. Es ereignete sich auch in der Schweiz, dass die politische Führung unter dem Druck von Medienkampagnen in Deckung ging und Männer fallen liess, die den Schutz ihrer Vorgesetzten verdient hätten. Das wahre Problem sind nicht nur die Skandalierungen Unschuldiger; ein erhebliches staatsbürgerliches Problem kann auch in der schwankenden, unentschlossenen Haltung der politischen Führung liegen.

Wenn sich die oberste Führung ihr Handeln von Medien aufzwingen lässt, wenn sie Persönlichkeiten, die dem Land gedient hatten, gegen Kampagnen nicht mehr schützt, wenn ihr am Lob der Boulevardpresse mehr liegt als an der Loyalität zu ihren Untergebenen – dann verleiht das den Skandalisierern zu viel Macht, und es sendet negative Signale aus, die letztlich auch dem Ansehen der Führung und dem Zusammenhalt in der von ihr geführten Gemeinschaft nachhaltig schaden.

Recht und Ethos

Die Medienmacht kann grundsätzlich durch Ethik und Recht eingegrenzt werden. In den kommenden Jahren wird sich die rechtlich-mediale Debatte verschärfen. Das bestehende Recht greift zu kurz. Den Opfern von Skandalierungen fehlt derzeit das Recht zur Berufung. Erwogen wird generell ein schärferes Recht, das über die Gendarstellung hinausgeht und die Kausalhaftung auch der Medien verstärkt. Im Gespräch ist eine Produkthaftung, die mit spürbaren Genugtuungs- und Schadenersatzforderungen verbunden wäre. Ins Auge gefasst wird ebenso ein verbesserter Schutz der Privatsphäre der Individuen.

Andererseits gehört die Medienfreiheit zu den Grundpfeilern der Demokratie. Diese Staatsform braucht freie Medien. Richtig verstanden erfüllen Presse, Radio und Fernsehen vier Aufgaben: die Informations-, die Wahrheits-, die Wächter- und die Forumsfunktion. Erfüllen sie diese Funktionen gelassen, spielt das System von Freiheit und

Kontrollen, funktioniert der Wettbewerb und nehmen Verleger und Redaktionen ihre Verantwortung wahr, dann können Missstände auch dank Berufsethos und fairer Grundhaltung vermieden werden. Aber die Ansätze, Medienopfern durch eine verstärkte Kausalhaftung zum Recht zu verhelfen, werden sich verstärken; und sie dürften nicht ohne Wirkung bleiben.

Der Bürger ist mündig

Larry Heinzerling, der erfahrene Auslandschef bei Associated Press, der bedeutendsten Nachrichtenagentur der Welt, sieht für die Zukunft in den Manipulationen der Mächtigen und in den Fehlern der Medien eine Gefährdung der Demokratie. Würden Lug und Trug, Täuschung und Desinformation zur Regel, dann bekäme er Recht.

Der beste Schutz für die Demokratie ist der mündige Bürger. Wo die Leser, Zuhörer und Zuschauer den Medien und den Mächtigen kritisch gegenüber treten, da laufen die Manipulatoren ins Leere. Noch einmal: Es ist unbestritten, dass Regierungen und Armeen, Korrespondenten und Redaktoren in der Mehrheit sachlich und aktuell, korrekt und wahrhaftig informieren. Wo sie es nicht tun, wo die Sicherungen durchbrennen, wo Menschen zu Unrecht an den Pranger gestellt und Wahrheiten verdreht werden, da ist der aufgeklärte Bürger gefordert. Ihm ist zuzutrauen und von ihm wird auch künftig erwartet, dass er Lug und Trug erkennt.

Literatur

Barnett Roger W.: Information Operations. Warfare and the Hard Reality of Soft Powers. Washington 2004.

Borer-Fielding Thomas: Public Affairs. Bekenntnisse eines Diplomaten. München 2003.

Campagna Joel: Permission to Fire? CPJ Press Freedom Reports. New York 2003.

Deutscher Presserat: Publizistische Grundsätze. 17. Mai 2000.

Dufour Michael: Information Operations. Teil der Schweizer Sicherheitspolitik. In: Digma 2/2004.

Forster Peter: Aber wahr muss es sein. Frauenfeld 1998.

Forster Peter: Die verkaufte Wahrheit. Frauenfeld 2005.

Geyer Georg: Zündschnur der Asymmetrie. In: Schöfl Josef (Hrsg.): Asymmetrische Kriegsführung – ein neues Phänomen der internationalen Politik? Baden-Baden 2004.

Jertz Walter: Krieg der Worte, Macht der Bilder. Bonn 2001.

Kepplinger Hans Mathias: Die Kunst der Skandalierung und die Illusion der Wahrheit. München 2001.

Labara Erick: Preemptive War. Washington 2004.

Markwalder Alfred: Information Operations. Wir schlagen Brücken. In: Digma 2/2004.

Morelli Anne: Die Prinzipien der Kriegspropaganda. Springe 2004.

Schober Wolfgang: Kriegserklärung. In: Truppendienst 4/2003.

Tilgner Ulrich: Der inszenierte Krieg. Berlin 2003.

Ulfkotte Udo: So lügen Journalisten. Der Kampf um Quoten und Auflagen. München 2001.

Vernez Gérald: Anforderungen eines neuen Konflikttyps. In: Digma 2/2004.

Zölch Franz: Recht und Medienmacht. Vortrag. Lilienberg 19. Februar 2004.

Roules of Engagement: die Militärs von morgen

Divisionär Peter Stutz, Kdt Ter Reg 4

Einsatzregeln (Roules of Engagement, ROE) sind national oder international für einen bestimmten Einsatz festgelegte und zwischen den beteiligten Nationen bzw. Sicherheitsbehörden abgestimmte Richtlinien, die den Einsatz der Truppe, insbesondere die Anwendung von Gewalt und Zwangsmassnahmen, einschliesslich des Waffengebrauchs, regeln. Sie gelten für alle eingesetzten Angehörigen der Armee (AdA) und für jede involvierte militärische Kommandostufe. Sie müssen für jeden Einsatz neu formuliert werden. Aus diesen Einsatzregeln werden die *Verhaltensregeln* für die Stufe Soldat abgeleitet. Dazu gehören Schutz- und Bekleidungsvorschriften, Vorschriften über Ausrüstung und Bewaffnung, Kontakte mit der Zivilbevölkerung bzw. zu anderen Streitkräften.

Die nachstehenden Überlegungen beziehen sich auf die Einsatzregeln. Für die Kommandanten stehen zwangsläufig Fragen nach den Rahmenbedingungen zu den ROE im Vordergrund. Welche Faktoren beeinflussen diese Einsatzregeln wirklich?

Ich gliedere daher meine Überlegungen wie folgt:

- Rahmenbedingungen bzw. helvetische Realität
 - Armeeaufgaben
 - unsere Sicht der Neutralität
 - unsere föderalistische Struktur bzw. die Wechselbeziehung zwischen der Einsatz- und der Führungsverantwortung
- Konsequenzen für die Armee in den nächsten Jahren
- Einsatzregeln
 - Anforderungen an Einsatzregeln
 - Konsequenzen für unsere Armee
- Was bringt die nahe Zukunft?

Rahmenbedingungen bzw. helvetische Realität

– *Armeeaufgaben*

Die Aufgaben unserer Armee umschreibt die Bundesverfassung im Artikel 58:

- 1 Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.
- 2 Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.
- 3 Der Einsatz der Armee ist Sache des Bundes. Die Kantone können ihre Formationen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen, wenn die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen.

Das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militär-gesetz) regelt die Details.

Wesentlich scheint der Sachverhalt, dass mit der Armee XXI auf kantonale Truppen verzichtet wurde. Damit ist ein Einsatz eigener (kantonalen) Truppen gemäss Art. 58, Abs. 3 BV nicht mehr möglich. Die Kantone haben folglich Truppen beim Bund anzufordern. Die Verfügbarkeit dieser angeforderten Truppen kann allerdings aufgrund des Dienstleistungsplanes bezüglich Zeit und Leistungsprofil stark limitiert sein.

– *unsere Sicht der Neutralität*

Die Schweiz ist ein neutraler Staat. Ohne jeden Zweifel wird dies auch auf absehbare Zeit so bleiben. Diese frei gewählte Neutralität und unsere daraus abgeleitete Gesetzgebung setzen Armeeeinsätzen klare Grenzen: kein Bündnisbeitritt, Einsatz unserer Armee im Ausland nur für Friedensförderungseinsätze, Bewaffnung dabei nur zum Selbstschutz usw. An diesen neutralitätspolitischen Vorgaben orientieren

sich alle Einsätze unserer Armee. Die Ausbildungszusammenarbeit hingegen – sie ist im Militärgesetz geregelt – wird durch die Neutralität nur unwesentlich eingeschränkt. Bilaterale Rahmenvereinbarungen regeln hier die Modalitäten der Ausbildungszusammenarbeit im Detail.

– *unsere föderalistische Struktur bzw. die Wechselbeziehung zwischen der Einsatz- und der Führungsverantwortung*

Unser Land ist ausgesprochen föderalistisch organisiert. Föderalismus heisst, etwas vereinfacht ausgedrückt: was vor Ort auf der unterstmöglichen Stufe erledigt werden kann, wird auch dort erledigt, nur was dort nicht gelöst werden kann, wird an die nächsthöhere Stufe abgetreten. Verständlicherweise pochen unsere Gemeinden und Kantone auf die Einhaltung dieses Grundsatzes und wachen eifrig darüber, dass hier die übergeordnete Stufe nicht zu stark einengt oder gar Aufgaben an sich reisst.

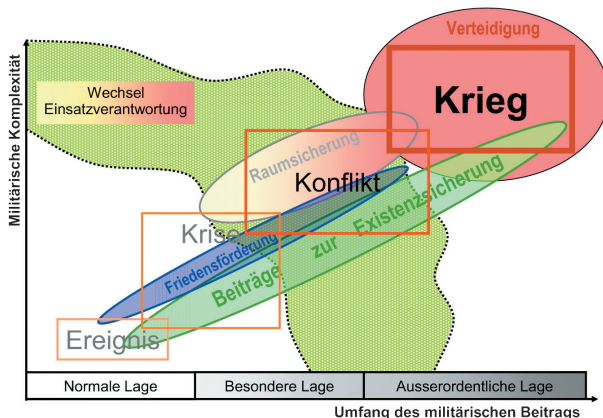
Besonders im Bereich Sicherheit ist diese Aufgabenteilung bzw. Zuordnung bedeutungsvoll. Während für die äussere Sicherheit die Verantwortung beim Bund liegt, ist innere Sicherheit grundsätzlich Sache der Kantone. Ausnahmen stellen Ereignisse dar, die nicht auf dieser Stufe bewältigt werden können, wie z.B. Epidemien, Unfälle mit Kernspaltmaterial, Naturkatastrophen grösseren Ausmasses usw. Diese Aufteilung der Verantwortung und die föderalistischen Strukturen müssen bei Armeeeinsätzen ganz besonders berücksichtigt werden. Konkret heisst dies, dass *Existenzsicherung* (Katastrophenhilfe oder Sicherungseinsätze) im Normalfall als Subsidiäreinsätze geführt werden. Dabei beantragt die zivile Behörde den Einsatz. Sie definiert die zu erbringende Leistung. Sie trägt damit die Einsatzverantwortung. Die Armee führt den Einsatz und regelt, wie es gemacht wird. Sie trägt die Führungsverantwortung.

Nach übereinstimmender Beurteilung gehen in einem *Verteidigungsfall* die Einsatz- und die Führungsverantwortung an den Bund und in Teilbereichen an die Armee über. Schwierig wird die Regelung der Verantwortlichkeiten beim Übergang von der Existenzsicherung zur (präventiven) *Raumsicherung*. Heute können keine konkreten Aussagen zu klar abgegrenzten Kompetenzen im Rahmen eines mög-

lichen Raumsicherungsauftrags gemacht werden. Hier fehlen klare gesetzliche Regelungen. Im Bedarfsfall müssten Parlament bzw. Bundesrat Notrecht erlassen. Der Auftrag würde in jedem Fall mit ROE ausgeführt. Im Bereich von Raumsicherungsoperationen besteht Klärungsbedarf.

Die nachstehende Skizze zeigt den Handlungs- bzw. Klärungsbedarf auf:

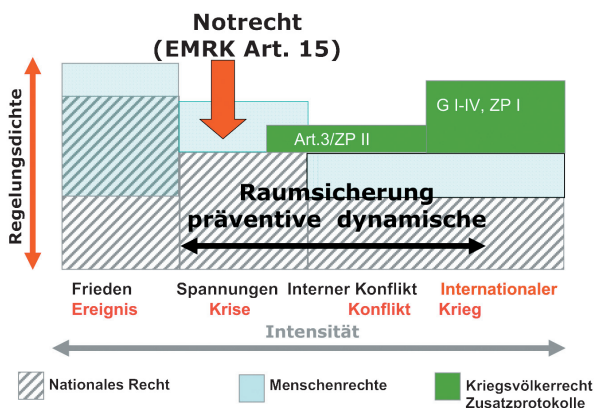
Umsetzung der Armeeaufträge



Quelle: FST A

Die folgende Darstellung versucht den Handlungs- bzw. Klärungsbedarf etwas zu verdeutlichen:

Völkerrecht zwischen Frieden und Krieg



Quelle: Of Konv und Recht Ter Reg 4

Als Kommandant einer Territorialregion und damit bei solchen Einsätzen direkt Betroffener, kenne ich die bis heute getätigten Überlegungen hinsichtlich Einsätzen zur präventiven Raumsicherung. Die Praxis zeigt die Tendenz, dass der zivilen Behörde zur Bewältigung ihrer Aufgaben so lange wie irgend möglich Truppen zugewiesen werden. Ich weise hier auf die Problematik einer (zu) weit gehenden Zuweisung hin: Sehr rasch wird das Risiko entstehen, dass wir unsere wenigen Kräfte zu früh verzetteln und binden. Damit werden spätere Armeeeinsätze in einem starken Ausmass präjudiziert. Mit unserer stark verkleinerten Armee haben wir nicht mehr die Mittel, alles zu tun! Hier ist eine breite Diskussion zwischen Armee und Kantonen um mögliche Lösungsansätze dringend erforderlich.

Darüber hinaus schlägt unsere föderalistische Struktur auch in der Finanzpolitik durch. Fact ist, dass in der Schweiz die Armee heute weit gehend über die Finanzen gesteuert wird. Die getätigten Sparübungen im Rahmen der Entlastungsprogramme untermauern diesen Eindruck.

Konsequenzen für die Armee in den nächsten Jahren

Der Bundesrat hat am 11. Mai 2005 die Umsetzung seiner Beschlüsse zur Armee vom 8. September 2004 präzisiert. Es geht dabei um die nächsten Entwicklungsschritte der Armee mit Fokus auf die Jahre 2008 bis 2011. Im Faltblatt vom 11. Mai 2005 werden die Eckwerte der Beschlüsse konkretisiert: «Es gilt nach wie vor die allgemeine Wehrpflicht. Die Armee bleibt eine Milizarmee mit den bekannten drei Grundaufträgen, und die Bestände der Armee werden nicht verändert. Es findet aber eine Umverteilung der bestehenden Kapazitäten statt: Zugunsten einer Rollenspezialisierung für die Unterstützung der zivilen Behörden und für präventive Raumsicherung werden die Kapazitäten im Bereich der dynamischen Raumsicherung und Verteidigung auf so genannte Aufwuchskerne konzentriert. Speziell berücksichtigt werden die aktualisierte Bedrohungslage sowie der zusätzliche Leistungs- und Finanzdruck.»

Die Vorgaben scheinen klar. Der Führungsstab der Armee, die Logistik- und die Führungsunterstützungsbasis sowie die Teilstreitkräfte arbeiten zurzeit an der Umsetzung dieser Vorgaben. Ohne jeden Zweifel werden die oben aufgeführten Akzentverschiebungen in den nächsten Monaten und Jahren gravierende Anpassungen in Einsatzgrundsätzen, Organisation, Ausrüstung und Ausbildung zur Folge haben.

Einsatzregeln

– Anforderungen an Einsatzregeln

Einsatzregeln haben mehrere Anforderungen zu erfüllen. Sie müssen

- alle Vorgaben/Auflagen berücksichtigen (Gesetze, Vorschriften, Handlungsanweisungen, Gewohnheitsrecht, aber auch lokale Gegebenheiten/Besonderheiten, Resultate aus Absprachen mit allen Partnern);
- stufengerecht sein;
- verständlich abgefasst sein.

Zudem sind sie die verbindliche Vorgabe für die Verhaltensregeln.

Im Hinblick auf das Herunterbrechen in Verhaltensregeln steht die Umsetzbarkeit in der Praxis im Zentrum.

– Konsequenzen für unsere Armee

Vorerst ist festzuhalten, dass die Armee bereits heute bei allen Einsätzen (z.B. G8-Gipfel, WEF, AMBA CENTRO, SWISSCOY usw.) mit ROE arbeitet. Sie haben sich bewährt, müssen aber dauernd überprüft und periodisch angepasst werden. Die Erarbeitung und die Überprüfungen erfolgen durch die einsatzführenden Kommandanten in enger Zusammenarbeit mit den zivilen Einsatzverantwortlichen und mit dem Führungsstab der Armee, der die ROE letztlich auch zu genehmigen hat.

Da die Kompetenzen von zivilen Verantwortungsträgern und der Armeeführung gemeinsam festzulegen sind, erweist sich in der Praxis das Erarbeiten/Festlegen, die Feinabstimmung und die definitive

Ausarbeitung und Genehmigung von ROE als ein sehr zeitaufwändiger Prozess.

Das Erarbeiten von Fallstudien u. a. zum rechtlichen Rahmen, zu Anpassungen in der Einsatzart, zum Übergang der Einsatzverantwortung und der Führungsverantwortung sowie zur vorsorglichen Entwicklung von Einsatzregeln scheint mir unumgänglich.

Darüber hinaus ist bereits während der normalen Lage eine enge Zusammenarbeit ziviler Organe mit der militärischen Führung unabdingbar. Es genügt nicht, all die Probleme und Pendenzen erst unmittelbar vor bzw. während eines Einsatzes aufarbeiten zu wollen. Gemeinsame Übungen sind folglich unabdingbar. Dazu braucht es nicht unbedingt Gesamtverteidigungsübungen, wie wir sie in früheren Jahren besonders in der Ostschweiz selbst (mit)erlebten. Aber viele der in Übungen wie «SICKERGRUBE», «DREIZACK», «PANZER-JAGD» gemeinsam gemachten Erfahrungen fehlen heute weitgehend. Die damaligen Führungsverantwortlichen auf ziviler wie auf militärischer Seite sind meist nicht mehr aktiv. Der neuen Generation fehlt die Erfahrung im Umgang und der Zusammenarbeit mit den Partnern – das gelegentliche Zusammentreffen bei einem gesellschaftlichen Anlass auf Stufe Bund, Kanton oder Gemeinde ist dafür kein Ersatz!

Was bringt die nahe Zukunft?

Verschiedene Stufen und Stellen in der Armee befassen sich heute intensiv mit den skizzierten Problemen. Erste hoffnungsvolle Ansätze sind beispielsweise in der neuen Übung «SIEGFRIED» auf dem Führungssimulator der Armee in Kriens erkennbar. Unter der Leitung des Kommandanten der Generalstabsschule wird intensiv an der Weiterentwicklung der bestehenden Grundlagen gearbeitet. Die Stäbe der Territorialregionen und Brigaden üben bereits heute regelmässig damit. Die Territorialregionen werden zusätzlich durch das HEER im Rahmen der Übung «MIKADO» in einem «präventiven Raumsicherungseinsatz» geschult. Ohne jeden Zweifel müssen die aus den

Übungen abgeleiteten Lehren in die Planungen auf allen Stufen und in die Policy der Zusammenarbeit mit den Kantonen einfliessen.

Im Hinblick auf die Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft werden auch wir Schweizer wohl nicht um die Erkenntnis herumkommen, dass diese Aufgaben nur noch gemeinsam, das heisst unter Umständen auch länderübergreifend, zu lösen sind. Ob, unter welchen Voraussetzungen und wie weit dies geschehen wird, ist kaum vorherzusagen. In den Köpfen einiger Sicherheitspolitiker und Spezialisten hat dieses Umdenken bereits stattgefunden – unseren Bürgern werden wir diese gegenseitige Abhängigkeit noch erklären müssen. Sie haben zu diesem Thema das letzte Wort – sie bestimmen letztlich die *Roules of Engagement*.

Sicherheit und Migration

lic. rer. publ. HSG Peter Arbenz, Unternehmensberater, Brigadier aD

Bedeutung und Inhalt der beiden Begriffe

Sicherheit und Migration sind dehnbare Begriffe. Viele verstehen darunter Unterschiedliches. Ich will deshalb einleitend klären, welche Definition ich im Folgenden verwende.

Was die Sicherheit anbetrifft, wird im Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) zwischen innerer und äusserer Sicherheit unterschieden. Die *innere Sicherheit* ist dann in Frage gestellt, «wenn die Beständigkeit und Verlässlichkeit der verfassungsmässigen politischen Staatseinrichtungen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Staates und das ordnungsgemässe Funktionieren dieser Einrichtungen sowie die *Sicherheit* der Bevölkerung bedroht ist». Zurecht wird gleichzeitig festgestellt, dass die *innere und äussere Sicherheit* immer mehr ineinander übergreifen. Der Sicherheit stehen Bedrohungen, Gefahren oder Risiken gegenüber. Eine *Bedrohung* geht von feindlichen Absichten oder Aktivitäten von Personen, Personengruppen, Staaten oder Staatengruppen aus. *Gefahren* liegen in natürlichen, technischen, gesellschaftlichen oder machtpolitischen Entwicklungen oder Ereignissen, ohne direkte feindliche Absicht, die für Staaten, Menschen oder deren Lebensgrundlagen Schäden bewirken können. Das *Risiko* ist das Produkt eines von einer Gefahr oder Bedrohung verursachten möglichen Schadens und der Wahrscheinlichkeit, mit der dieser eintreten kann. Ich schliesse mich diesem Begriffsverständnis an.

In meinem Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik (1995) habe ich *Migration* als eine vorübergehende oder dauernde Verlegung des Wohnsitzes über Staatsgrenzen hinweg, also als Auswanderung und Einwanderung definiert. Der Übertritt auf ein ande-

res Staatsgebiet kann dabei legal oder illegal erfolgen. Je nach Ursache, Motiv und Absicht kann Migration auch Flucht bedeuten. Migration beginnt oft mit einer Verlegung des Wohnsitzes vom ländlichen Wohnort in eine Stadt oder mit einer innerstaatlichen Vertreibung. Der Schritt zur Auswanderung ist meistens ein bewusster individueller Entscheid zur besseren Chancennutzung oder eine faktisch erzwungene Überlebensstrategie. Migranten aus Krisengebieten sind häufig auf internationale Schlepperorganisationen angewiesen, die deren missliche Lebensverhältnisse schamlos ausnützen und in der Regel auch in Waffen- und Drogenhandel involviert sind, also im Netzwerk der organisierten Kriminalität operieren.

Von den Ursachen und Auswirkungen der Migration

Binnenwanderungen innerhalb Europas, USA/Kanadas und Australiens basieren in der Regel auf der Absicht einzelner Personen, sich wirtschaftlich noch besser zu stellen, sich weiterzubilden und neue berufliche Chancen zu nutzen. Demgegenüber liegen die Ursachen von Vertreibung, Migration und Flucht aus asiatischen, lateinamerikanischen und afrikanischen Staaten meistens in schwierigen Lebensverhältnissen. Grosse Teile der lokalen Bevölkerung sind dort von Hunger, Krankheiten, Seuchen, Armut, Arbeitslosigkeit, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Chancenlosigkeit, Diskriminierung, Unterdrückung, Verfolgung oder Bürgerkriegen betroffen. In vielen Staaten bestehen Machtverhältnisse, die zu ethnischer, religiöser oder sozialer Diskriminierung führen. Willkürherrschaft und Demokratiedefizite, Menschenrechtsverletzungen, Korruption und Staatszerfall sind weit verbreitete Phänomene. Auch natur- und menschenverursachte Katastrophen können zu Migrationen führen. Es ist deshalb kein Zufall, dass die initiativsten und tüchtigsten Menschen dieser Kontinente ihr Heil in den reicheren und sicheren Industrieländern des Nordens suchen. Anders als zu den Zeiten der grossen Völkerwanderungen, kommen sie heute nicht mehr zu Zehntausenden gleichzeitig. Im Laufe der Jahre sind es aber dennoch Hunderttausende.

Die weltweit verbreiteten modernen Informations- und Kommunikationsmittel (Radio, TV, Telefonie und Internet) ermöglichen heute an jedem Ort des Globus Orientierung und Einsicht über die aktuellen Verhältnisse andernorts. Mit genügend finanziellen Mitteln gelingt es dank den internationalen Transportverbindungen zu Land, zu Wasser und in der Luft, jede Destination der Welt innert Tagen zu erreichen. Dennoch zählt man die grössten Migrationsbewegungen von Millionen Menschen in den Krisenregionen selbst.

Europa ist heute vor allem Ziel grösserer Auswanderungsbewegungen aus seiner Peripherie, das heisst aus dem nördlichen Afrika, dem Mittleren Osten, dem Kaukasus und aus Zentralasien. Diese Staaten bedrohen zwar die äussere Sicherheit Europas nicht direkt, eine unkontrollierte Einwanderung aus diesen Gebieten kann aber eine Gefahr und ein Risiko für die innere Sicherheit der europäischen Aufnahmeländer sein. Dies insbesondere dann, wenn sie ein nicht mehr tolerier- und verdaubares Mass übersteigt, nicht mehr der Nachfrage am Arbeitsmarkt entspricht oder die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung strapaziert. Unter solchen Bedingungen entstehen Ängste, Frustrationen, Spannungen und Polarisierungen. Das gesellschaftliche Klima beginnt zu leiden. Es ist deshalb zweifellos wichtig und notwendig, sich über Ausmass und Zusammensetzung der Migration ein Bild zu verschaffen und auch deren Chancen zu erkennen. Aus- und Einwanderung kann für die Herkunftsländer wie für die Zielländer sowohl Vorteile wie Nachteile haben.

Die Herkunftsländer verlieren dadurch oft die besten Arbeitskräfte und unterliegen so einem Brain-Drain. Andererseits überweisen die Ausgewanderten regelmässig grössere Beträge an die zu Hause Gebliebenen und stellen damit deren Überleben sicher. In vielen armen Ländern übersteigt dieser Geldtransfer bei weitem die aus der öffentlichen und privaten Entwicklungshilfe erhaltenen Mittel. Weltweit sollen diese Rücktransfers der Emigranten jährlich gegen 150 Milliarden US-Dollars betragen. Für die stagnierende Bevölkerungsentwicklung der Aufnahmeländer können die Einwanderer eine willkommene Ergänzung mit jüngeren Arbeitskräften sein, soweit sie

sich einigermaßen beruflich qualifizieren können oder weiterbildungsfähig sind. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass sie integriert werden können.

Weltweite Dimensionen und aktuelle Lage in der Schweiz

Weltweit zählt man zurzeit gegen 200 Millionen Migranten. Der weit- aus grösste Teil verbleibt in den Regionen ihrer Herkunftsländer. Ein kleiner Teil der Migranten wandert dorthin, wo diese sich bessere Lebensbedingungen und Einkommensverhältnisse versprechen. Nahe- liegenderweise sind dies die Industrieländer und Wohlstandsgebiete der USA, Kanadas, Australiens und Europas sowie in seiner Mitte die Schweiz. Von diesen Migranten sind rund 17 Millionen Menschen schutzbedürftige Personen, also Kriegsvertriebene, Asyl Suchende und anerkannte Flüchtlinge.

Die Schweiz verzeichnete im Jahr 2005 rund 94'360 Einwanderer und 49'750 Auswanderer. Gegenüber den EU- und EFTA-Staaten weist sie eine Wanderungsbilanz von 23'000 Personen aus. Aus den übrigen Staaten der Welt erhielt sie im gleichen Jahr einen Nettozuwachs von gut 21'000 Personen. Hinzuzuzählen waren 10'060 neue Asyl Su- chende bei einer Anerkennungsquote für Flüchtlinge von 13,6%. Die Übrigen können sich bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens in der Schweiz aufhalten und müssen früher oder später wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren oder weiterwan- dern.

Untersucht man nicht nur die Wanderungsbilanz, sondern den Be- stand der ständigen und nicht ständigen ausländischen Wohnbevöl- kerung in unserem Land inklusive der geschätzten Zahl von «Sans Papiers», so verzeichnen wir mit gut 25% einen der höchsten Auslän- deranteile im europäischen Vergleich. Bei rund 7,4 Millionen Einwohnern setzt sich der Ausländerbestand zu rund 70% aus Ange- hörigen der heutigen EU- und EFTA-Staaten und der USA zusammen. 20% der Personen entstammen dem übrigen Europa,

10% kommen aus Afrika, Lateinamerika, Asien und Ozeanien. Die weitaus meisten Ausländer sind in der Schweiz gut integriert, haben hier eine Niederlassungs- oder eine mehrjährige Aufenthaltsbewilligung. Reguläre Einwanderer oder Asyl Suchende mit anderer Sprache, einer anderen ethnischen, religiösen und kulturellen Herkunft haben eo ipso grössere Integrationsschwierigkeiten. Integration erfordert bekanntlich Aufnahme- und Integrationsbereitschaft. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer und stärkerer Integration nehmen erfahrungsgemäss auch die gesellschaftspolitischen Probleme ab. Dies lässt sich nicht zuletzt in der Ausländerkriminalitätsstatistik nachweisen. Wir haben also ein grosses Eigeninteresse, die Integration voranzutreiben. Im Weltmassstab gesehen, können die Migrationsprobleme der Schweiz als marginal bezeichnet werden. Für unser kleines Land sind sie dennoch nicht zu vernachlässigen.

Migration kann die innere Sicherheit gefährden

Einige dramatische Ereignisse im Herbst 2005 haben die europäische Öffentlichkeit aufgerüttelt. Hunderte von afrikanischen Emigranten versuchten den Stacheldrahtverhau an Europas Aussengrenze in den spanischen Exklaven Zeuta und Melilla zu überwinden. Resultat: Ein Dutzend Tote und brutale Zwangsrepatriierung der Überlebenden. Rund eine Million Afrikaner sollen in Algerien, Marokko und Libyen auf eine Gelegenheit warten, um das Mittelmeer zu überqueren. Ein paar Tausend ist die Überfahrt auf schrottreifen Fischkuttern und Gummibooten nach Lampedusa und Malta schon gelungen. Einmal auf europäischem Festland, gelingt ihnen in aller Regel die Weiterreise nach Westeuropa. Die einzige Möglichkeit, in ein europäisches Aufnahmeland einzureisen, ist für sie das Asylverfahren. Die Jugendunruhen nicht integrierter ausländischer Immigranten vornehmlich in den Banlieux von Paris haben vorübergehend den französischen Staat erschüttert und für negative Schlagzeilen gesorgt. Beide Beispiele zeigen, welche Konflikte schwelen.

Eine Gefahr für die innere Sicherheit besteht offensichtlich dann, wenn ein zu hoher Einwanderungsdruck besteht, die Einwanderer nicht bereit sind, ausgegrenzt zu werden und die Behörden die Migrations-, Asyl- und Integrationsprobleme nicht richtig bewältigen können. Unter solchen Voraussetzungen wird das innenpolitische Klima rasch überreizt, entsteht ein Nährboden für politischen Extremismus auf der linken wie auf der rechten Seite. Eine zusätzliche Gefahr für die innere Sicherheit kann auch dann entstehen, wenn die Asylumigration von mafiosen Organisationen missbraucht und diese gar von terroristischen Zellen unterwandert werden. Alle Aufnahmestaaten und heutigen Einwanderungsländer, darunter auch die Schweiz, müssten deshalb ein grosses Interesse an einer vernünftigen, rechtsstaatlich korrekten und kohärenten Migrationspolitik haben.

Eine kohärente Migrationspolitik stärkt die innere und äussere Sicherheit

Die schweizerische Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingspolitik unterscheidet immer noch zwischen der regulären und kontrollierten Arbeitseinwanderung und der Einwanderung über das Asylverfahren. Dazwischen liegt die irreguläre oder undokumentierte Einwanderung, die zur relativ grossen Gruppe von schätzungsweise rund 100 000 so genannter «Sans papiers» geführt hat. Mit der Zustimmung des Schweizer Volkes zur Personenfreizügigkeit im Verkehr mit der EU der 25 wird die europäische Binnenwanderung nach gewissen Übergangsfristen wesentlich besser geregelt sein. Demgegenüber lässt die heutige Ausländerpolitik Personen von ausserhalb der EU nur ausnahmsweise und unter strengen Bedingungen einwandern. Dies hat schon über Jahre dazu geführt, dass das Asylverfahren zu einer zweiten Einwanderungsschiene geworden ist, was nicht zuletzt die tiefe Anerkennungsquote für echte Flüchtlinge beweist. Wir sprechen deshalb von Asylmissbrauch. Dieser ist Ursache von Unmut und Empörung in unserer Bevölkerung. Wegen diesem irregulären Zustrom von Ausländern aus fremden Ländern, der unserem Staat für

Verfahren und Fürsorge erhebliche Kosten verursacht, haben die eidgenössischen Räte im Spätherbst 2005 ein neues Ausländergesetz geschaffen und das Asylgesetz umfassend revidiert. Beide zielen in die richtige Richtung, wenn gegen das Asylgesetz auch bereits das Referendum zustande gekommen ist. Zur besseren Koordination wurden Anfang 2005 das ehemalige Bundesamt für Ausländerfragen und das Bundesamt für Flüchtlinge zu einem neuen Bundesamt für Migration (BfM) vereint. Bei der Anwendung und Umsetzung der beiden neuen Gesetze sollte das BfM inskünftig aber noch vermehrt seine Anstrengungen mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, den übrigen Direktionen des EDA, dem Seco, dem VBS sowie mit den Kantonen im Sinne einer umfassenden und kohärenten Migrationspolitik koordinieren. Ebenso wie die Sicherheitspolitik wäre die Migrationspolitik ein klassisches Querschnittsthema von Bundesrat und Verwaltung.

Diese müssten die folgenden Ziele und Stossrichtungen verfolgen:
Für das BfM und die Kantone:

- Schrittweise Umsetzung der Personenfreizügigkeit mit der EU 25
- Konsequente Anwendung des Schengener und Dubliner Abkommens, d. h. enge Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung, der Kontrolle der illegalen Einwanderung und der Unterbindung von Mehrfachgesuchen im Asylbereich innerhalb Europas
- Erleichterter Zugang von vorläufig Aufgenommenen und Asyl Suchenden (soweit auf ihr Gesuch eingetreten wird) zum Arbeitsmarkt während der Dauer des Asylverfahrens
- Aufrechterhaltung eines rechtsstaatlich korrekten, aber effizienten Asylverfahrens
- Konsequenter Vollzug von Wegweisungen
- Gewährung von humanitären Kontingenten für die vorübergehende Aufnahme von kriegsvertriebenen und schutzbedürftigen Personen in Absprache mit den übrigen europäischen Staaten
- Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsstaaten
- Unterstützung von Rückkehrern mit Reintegrationsprogrammen in den Herkunftsländern

- Quantitativ und qualitativ kontrollierte Einwanderung für Personen aus Ländern ausserhalb der EU, entsprechend der Nachfrage am Arbeitsmarkt
- Verstärkte Integrationsmassnahmen für sämtliche Ausländer während der Dauer ihres Aufenthalts in der Schweiz.

Für DEZA, EDA, Seco, VBS:

- Verstärkte Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Wirtschaftshilfe in den hauptsächlichen Auswanderungsländern
- Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit
- Zivile und militärische Friedensunterstützung im Rahmen von UNO- und OSZE-Mandaten in den Europa naheliegenden Krisengebieten
- Weltweite Stärkung des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte
- Politische Beratung zur guten Regierungsführung, Bekämpfung der Korruption
- Förderung demokratischer Institutionen und Strukturen
- Mediation und Zuverfügungstellung guter Dienste bei innerstaatlichen Konflikten.

Mit solchen Massnahmen könnten BfM und Kantone zur direkten, die zweite Gruppe der Bundesakteure zur indirekten Stärkung der inneren Sicherheit beitragen. Die Letztere würde zusätzlich mit ihren Massnahmen zur Stabilisierung von Auswanderungsländern auch zur äusseren Sicherheit beitragen.

«Hannibal ante portas?»

Angesichts der weltweiten Dimensionen der Migrationsphänomene und auch vor dem Hintergrund eines verstärkten Migrationsdruckes auf Europa können wir uns die Frage stellen, ob wir vor einem neuen

Ansturm auf die Festung Europa stehen. Der Zustand afrikanischer Staaten, die anhaltenden Krisen im Mittleren Osten, am Kaukasus und in Zentralasien geben leider kaum Anlass zu Hoffnung auf rasche Besserung. Wir müssen also gewappnet bleiben, aber in erster Linie die verfügbaren Instrumente gezielter, effizienter und nachhaltiger einsetzen. Weder für die Verstärkung der Sicherheit noch für die Bewältigung der Migration gibt es einfache Rezepte. Beide Politikbereiche haben in einem schweizerischen Alleingang kaum Aussicht auf Erfolg. Wenn wir allerdings zusammen mit der EU unsere Kräfte bündeln, unsere Anstrengungen harmonisieren und auch unseren Teil leisten, können wir die Probleme besser meistern. Im Verbund mit der EU und den übrigen OSZE-Staaten sind wir stärker, und seit kurzem können wir nun auch in der UNO unsere Stimme einbringen. Mit der Linderung der Ursachen der Migration und der Stabilisierung von Krisenherden tragen wir auch im eigenen Interesse am besten zu unserer Sicherheit bei.

Führungssicherheit in der Wirtschaft von morgen

Prof. Dr. Fredmund Malik, Chef und Inhaber des Malik Management Zentrum St. Gallen

Führungssicherheit bedeutet, dass die Verantwortlichen die richtigen Dinge tun und dass sie diese richtig tun.

Diese einfache Definition umschliesst alles, was zu richtiger und guter Führung gehört – in allen Arten von Organisationen, auf allen ihren Stufen, in allen gesellschaftlichen Bereichen. Es ist dasselbe, was richtiges und gutes Management ist, dem englischen Begriff dafür, was im Deutschen unter Führung zu verstehen ist. Er hat sich so eingebürgert, dass er synonym verwendet wird.

Für das deutsche Wort Führung ist von wenigen Ausnahmen abgesehen, die adäquate englische Übersetzung nicht «Leadership», wie das jetzt häufig zu beobachten ist. Am ehesten wäre das im militärischen Kontext zulässig, und in seltenen Fällen in der Politik, aber sonst nirgends. Die Verbreitung von Englisch insbesondere als so genannte «Corporate Language» in den Unternehmungen hat zahlreiche grässliche Übersetzungsfehler zur Folge, sowohl vom Englischen ins Deutsche, als auch zurück, wie im Falle von Leadership.

Führungssicherheit im obigen Sinne umfasst alle Aufgaben, die einer Organisation *Richtung*, *Ordnung* und *Bewegung* geben, beginnend mit ihrer Zweckbestimmung, in Folge der Entwicklung ihrer Strategie und Struktur, über die operativen Zielsetzungen bis zur direkten Führung von Menschen.

Paradoxie in der Wirtschaft

In der Wirtschaft gibt es in diesem Zusammenhang seit längerem eine höchst paradoxe Situation. Auf der einen Seite gibt es die Sicherheit, die aus der dogmatischen Überzeugung resultiert, im Besitze ultima-

tiver Führungswahrheiten zu sein. Diese wird in der Shareholder-value-Doktrin als Orientierungsgrösse für die Gesamtunternehmensführung gesehen, die sich mit dem Neoliberalismus zu einer scheinbar unangreifbaren Allianz verbündet hat. Zum Teil tritt noch die Forderung nach Leadership hinzu, die in einen krassen Gegensatz zu Management gestellt wird. Ich halte alle drei Positionen für beweisbar falsch, was aber, wie bei dogmatischen Überzeugungen üblich, an der Sicherheit ihrer Vertreter nichts ändert, sie sogar eher bestärkt.

Auf der anderen Seite gibt es jene, die mit Hausverstand und Gespür von Anfang an die Vernünftigkeit dieser Überzeugungen bezweifelt haben, denen aber auf weite Strecken die Argumente für die Begründung ihrer Zweifel fehlen. Bei ihnen dominieren Unsicherheit und Ratlosigkeit.

Die *Sicherheit*, mit der die falschen Überzeugungen vertreten werden, und die *Unsicherheit*, mit der man für die richtigen Positionen eintritt, ist keine gute Ausgangslage für Führungssicherheit, unabhängig davon, wie die Wirtschaft von morgen aussehen wird. Es ist daher nicht ratsam, die Wirtschaft als nachahmenswertes Beispiel für andere gesellschaftliche Organisationen anzusehen, wie das heute vielfach ohne zu hinterfragen gemacht wird.

Irreführung durch falschen Import

Eines der Grundübel ist, dass in Europa US-amerikanische Managementvorstellungen unkritisch, teilweise geradezu naiv übernommen wurden, ohne die fundamentalen Unterschiede zu berücksichtigen, die es in diesen beiden Wirtschaftsräumen in fast jeder Beziehung gibt. Der Fehlschluss folgt aus der irrigen Meinung, die amerikanische Wirtschaft sei stark, und sie sei dies wegen ihres Managements. Die US-Wirtschaft ist zwar absolut gesehen *gross*, aber sie ist in einem *desolaten* Zustand, worüber in den Medien bisher kaum berichtet wird. Ihre Grösse ist nicht auf ihr Management zurückzuführen, sondern auf die Bevölkerungszahl und die Homogenität wichtiger Faktoren, wie Sprache und Währung, etwas, was es in den anderen Teilen

der Welt nie gab. Die Schwächen der US-Wirtschaft hingegen sind sehr wohl durch ihr Management verursacht, das vorwiegend geldgesteuert und kurzfristig orientiert ist, schnelle Gewinnmaximierung als Ziel hat, an der Börsenszene ausgerichtet ist und mit der Komplexität der Weltmärkte nicht umgehen kann. Letzteres wird durch das seit Mitte der 1970er-Jahre unabhängig vom Dollarkurs dramatisch steigende Aussenhandelsdefizit illustriert, was zeigt, dass amerikanische Güter und Dienste im Ausland nicht konkurrenzfähig sind.

Besonders im deutschsprachigen Raum wurde praktisch jede amerikanische Managementmode mit pedantischem Eifer nachgemacht, ohne sie im Geringsten zu hinterfragen, von der Unternehmenskulturwelle in den früher 1980er-Jahren über die Visionsmode, die emotionale Intelligenz, die sozialen Kompetenzen, bis eben hin zum Shareholdervalue. Spezielle Schubkraft haben diese Dinge durch die Globalisierung erhalten, die in Wahrheit eine Amerikanisierung ist. Auf diese Weise sind etwa ein halbes Dutzend verschiedener Führungsarten in die Welt gekommen, wie internationales, interkulturelles, multikulturelles und globales Management, vermischt mit Innovationsmanagement und visionärem Management.

Sie präsentieren sich bombastisch in immer neuen Wortwolken und postulieren pompöse Anforderungen, die gewöhnlichen Menschen Minderwertigkeitsgefühle verursachen. Sie erfüllen keine vernünftigen Zwecke in einer Organisation, sondern stiften Verwirrung und nicht selten Chaos. Ihr Hauptzweck ist Geschäftemacherei für ihre Protagonisten – Consultants, Trainer, Gurus, Buchautoren und Verlage, Medien und Mitläufer, nämlich die zahlreichen Karrieristen, Bluffer und Blender in Organisationen, die hoffen, durch Rhetorik schneller voranzukommen als durch Kompetenz, durch Verpackung besser zu wirken als durch Inhalt, durch Schein mehr zu erreichen als durch Sein.

Eines findet man in der gegenwärtigen Szene nicht, nämlich die Unterscheidung zwischen richtigem und falschem, gutem und schlechtem Management. Obwohl es selbstverständlich ist, zwischen guten und schlechten Ärzten, Architekten und Rechtsanwälten zu unterscheiden und Autofahren, Grammatik und Gerichtsurteile nach richtig und falsch zu beurteilen, fehlt dieses Element im Management zur Gänze.

Sobald man das aber einführt, und zwischen richtiger und falscher Führung unterscheidet und anschliessend ausserdem fragt, ob sie gut oder schlecht ausgeübt wird, verzieht sich der Wortnebel und können die meisten Probleme leicht gelöst werden, was allerdings nicht heisst, dass richtige und gute Führung eine leichte Sache wäre.

Falsche Unterscheidung zwischen Management und Leadership

Am besten kann man die Folgen mangelnder Unterscheidungen in der Leadershipdiskussion aufzeigen, die vor einigen Jahren aufgekommen ist. In der aktuellen Literatur ist bei vielen Autoren, die sich mit Leadership befassen, die ausgeprägte Tendenz zu beobachten, Management und Leadership in einen krassen, aber gänzlich falschen *Gegensatz* zu stellen. Um die Bedeutung von Leadership möglichst *gross* und *schön* zu machen, machen sie jene von Management möglichst *klein* und *hässlich*.

Demnach wären Manager bloss Administratoren, Operateure und Exekutoren, die an den gegebenen Zuständen kleben, gegenwartsorientiert sind, mit Regeln und Kontrollen arbeiten – im Kern also Techno- und Bürokraten sind, während die Leader als Innovatoren, begeisternde Visionäre und strahlende Pioniere gesehen werden.

So meint, stellvertretend für viele, der Ausbildungsleiter einer der grössten Schweizer Banken: *«Leadership schafft den eigentlichen Wandel, während das Management nur kleine Veränderungen initiiert.»*

Und ein Consultant unterscheidet den «transformierenden Leader» vom Manager unter anderem durch folgende Zuschreibungen:

<i>Leader</i>	<i>Manager</i>
weit	eng
tief	oberflächlich
experimentell	mechanisch
aktiv	reagierend
langfristig	kurzfristig
flexibel	starr
offen	geschlossen

Abgesehen davon, dass es der Tabelle an Logik fehlt, steht es jedem frei, die Dinge so zu sehen. Die Frage ist, was damit gewonnen wird. Dass es Leute in Führungspositionen gibt, auf die die Begriffe der rechten Seite der Liste zutreffen, sagt rein gar nichts über Management aus. Es beweist nur, dass es auch *schlechte* Manager gibt, was kaum je bestritten wurde. Es beweist ausserdem, dass es falsche Personalentscheidungen gibt, denn niemand mit ausreichenden Kenntnissen wird eine Person, auf die die rechte Tabellenseite zutrifft, auf eine Führungsposition befördern.

Über Führungssicherheit können wir auf solchen Wegen nichts lernen. Ich mache daher einen anderen Vorschlag: Wenn wir hoffen wollen, das Wesentliche an Leadership zu erkennen, dann muss man von einem möglichst *positiv* verstandenen Bild von Management ausgehen und von dort aus dann fragen, was Leadership darüber hinaus noch *zusätzlich* bedeutet. Tut man das nicht, dann wird einfach alles Schlechte als Management bezeichnet und alles Gute als Leadership. Es wird *schlechtes* Management mit *guter* Leadership verglichen – ein grober logischer Fehler. Damit hat man weder über Management noch über Leadership etwas gelernt, sondern nur Etiketten ausgetauscht und Wörter herumgeschoben.

Es gibt zahlreiche Führungskräfte, die höchst zukunftsorientiert sind, Weitsicht haben, Dinge bewegen können und Innovatoren sind; sie sind als Menschen aber viel zu *bescheiden*, um sich jemals als Leader zu bezeichnen oder bezeichnen zu lassen. *Das würde ihnen als Anmassung erscheinen* – und sie wissen zu genau, wie zerstörerisch das in einem Unternehmen wirken würde. Es genügt ihnen, als *gute, vielleicht auch sehr gute Manager* gesehen zu werden.

Zuerst muss also zwischen *schlechten* und *guten* Managern unterschieden werden, was keine besonderen Probleme stellt¹, und dann erst kann sinnvoll gefragt werden, was allenfalls den Leader vom *guten* Manager unterscheidet, und wo der Leader noch über den guten Manager *hinausgeht*. Von dort aus muss dann noch die möglicherweise schwierigere Arbeit geleistet werden, die Leader von den *Misleadern* zu trennen.

¹ Siehe Drucker (Practice) sowie Malik (Governance) und (Management)

Führung als Beruf

Mein Vorschlag ist, Führung als einen Beruf zu verstehen, im Prinzip wie jeden anderen. Jeder Beruf ist durch vier Elemente gekennzeichnet: Durch die Aufgaben, die zu erfüllen sind; durch die Werkzeuge, die man dabei einsetzt; durch die Grundsätze, die man dabei beachtet, und durch die Verantwortung, die man zu übernehmen hat, für das was man tut, und gelegentlich auch für das, was man zu tun versäumt hat. In der heutigen Gesellschaft wird Führung wirksam nicht mehr durch Energie, zum Beispiel in Form von Muskelkraft, sondern durch Kommunikation. Diese vier Elemente sind inhaltlich für jeden Beruf anders. Die für den Beruf der Führung wesentlichen Elemente sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Ich habe diese Elemente in meinem Buch «Führen Leisten Leben»² ausführlich behandelt.

Zum Beispiel kann die Aufgabe «Für Ziele sorgen» richtig oder falsch, gut oder schlecht erfüllt werden, je nachdem wie man sie inhaltlich versteht. Wesentlich ist unter anderem, dass man sich auf wenige, dafür grosse Ziele beschränkt, um seine Kräfte nicht zu verzetteln; dass

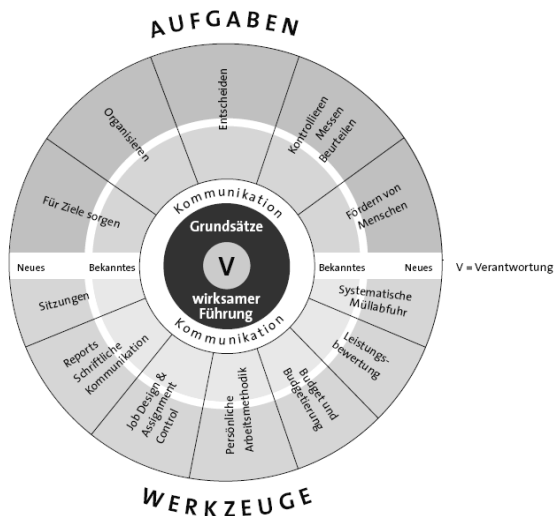


Abbildung 1: Die Elemente des Berufes der Führung

² Malik (Führen)

man nicht in die Falle falscher Quantifizierung tappt; dass man realistische Ziele hat, was nur sicherzustellen ist, wenn auch die dazugehörigen Mittel und Massnahmen durchdacht werden; dass man mit personenbezogenen Zielen arbeitet, und nur im äussersten Notfall mit Zielen für Gruppen. Ebenso muss jedes Werkzeug inhaltlich richtig verstanden und erlernt werden. Wie jede Erfahrung zeigt, genügt es nicht, von Sitzungen zu reden. Es gibt gute und schlechte Sitzungen, richtig und falsch geleitete. Die blosser Aufzählung von Begriffen genügt nicht. Das ist nur der Anfang; damit beginnt die Auseinandersetzung mit Führung erst.

Ferner ist es wichtig, konsequent zwischen Führungsarbeit und Sacharbeit zu unterscheiden. Management findet nicht in einem Vakuum statt, sondern ist immer Management von etwas, in der Regel ist es Management einer Sachaufgabe. In der Wirtschaft sind die Funktionsbereiche Marketing, Personal, Produktion, Forschung und Entwicklung, Finanzen usw. keine Managementaufgaben, sondern es sind Sachaufgaben, deren Erfüllung die entsprechenden Sachkenntnisse erfordern. Jede Sachaufgabe benötigt aber professionelles Management. Es ist Management, durch welches Sachwissen in Leistung und in Ergebnisse umgewandelt wird.

So hat jeder Beruf, besonders in der heutigen Wissensgesellschaft, nicht nur eine sachliche Dimension, sondern auch eine Führungsdimension, die die meisten nur fachlich ausgebildeten Leute schlecht oder gar nicht beherrschen. Jemand kann ein ausgezeichneter Finanzspezialist sein, aber gleichzeitig eine schlechte Führungskraft des Finanzbereiches. Die Folge werden schlechte Ergebnisse und eine verkommene Abteilung sein. Trotz bester Fachkenntnisse wird die Person scheitern, nämlich in der Führung. Umgekehrt kann jemand ein hervorragender Manager sein, aber nichts von Finanzen verstehen, dann wird er in den meisten Fällen ebenfalls scheitern, nicht als Manager, sondern als Finanzexperte. Nur bis zu einem gewissen Grade liesse sich seine fachliche Schwäche durch die Auswahl geeigneten Personals kompensieren. Das ist in allen Organisationen so. Auch der beste Offizier kann nicht heute ein Infanterie- und morgen ein Panzerbataillon führen, ohne sich in die Sachfragen eingearbeitet zu haben.

Führungssicherheit: Richtig führen, gut führen

Richtige Führung ist universell. Führung ist nicht national oder international, nicht mono- oder multikulturell, nicht regional oder global. Sie ist richtig oder falsch. Richtige Führung ist rund um die Welt in so hohem Masse ähnlich, dass es im Was der Führung kaum Unterschiede gibt. Das Wie kann verschieden sein, und ist es auch meistens. Darin kann man so genannte kulturelle Unterschiede erblicken. Die Funktionsweise aller gut funktionierenden Organisationen ist aber gleich, weil diese nicht von kulturellen Aspekten abhängig ist, sondern von den Funktionsanforderungen, die der Zweck stellt.

Es ist ähnlich wie im Sport oder bei Fremdsprachen. Es gibt nur eine Weise, Golf richtig zu spielen. Diese gilt in Mexiko wie in Japan. Schach wird rund um die Welt, falls man es richtig spielen will, gleich gespielt. Dasselbe gilt für Englisch.

Falsch machen kann man die Dinge allerdings auf unendlich viele Arten. Jeder macht seine Fehler auf seine Weise. Solange man sich also nur zufrieden gibt, von Führung im Allgemeinen zu sprechen, muss man viele verschiedene Führungsarten unterscheiden. Sobald man von richtiger und guter Führung spricht, gibt es nur noch eine Art.

Einigen Organisationen war das früh klar, und sie haben ihre Ausbildung danach ausgerichtet. Gut geführte Armeen funktionieren auf der ganzen Welt in hohem Masse ähnlich. Sie mögen sich in vielem unterscheiden, von der Waffentechnologie bis zu den Uniformen und Grussritualen. Die richtige Führung eines Verbandes ist aber überall gleich; die schlechte kann sehr verschieden sein. Dasselbe gilt für die Katholische Kirche und ihre Diözesen.

Für die Wirtschaft ist es genau gleich, nur nicht im selben Masse anerkannt. Gut geführte Maschinenbauunternehmen in Japan sind ganz ähnlich geführt wie Maschinenbauunternehmen in Deutschland oder Italien. Um Modefirmen erfolgreich zu führen, sind bei aller Unterschiedlichkeit von Branche, Märkten und Produkten dieselben Prinzipien in Paris, New York und Mailand erforderlich, und es sind dieselbe wie im Maschinenbau.

Literatur

Drucker, Peter F. (Practice), The Practice of Management, New York 1954, neueste Auflage 1989.

Malik, Fredmund (Führen), Führen Leisten Leben, Wirksames Management für eine Neue Zeit, Stuttgart, München 2000, 18. Auflage 2005.

Ders., Die Neue Corporate Governance, Richtiges Top Management, Wirksame Unternehmensaufsicht, Frankfurt 1997, 3. Auflage 2002.

Ders., Management – Das A und O des Handwerks, Frankfurt 2005-10-02.

Wie gewährleisten wir künftig die soziale Sicherheit des Individuums? Eine Beurteilung aus finanzpolitischer Sicht im Zuge des Spardrucks

Markus Hutter, Nationalrat (FDP)

Garant für gesellschaftliche Stabilität

Soziale Sicherheit soll die *Grundabsicherung des Individuums in besonderen Lebenslagen* gewährleisten. Breit gefächerte Sozialwerke auf mehreren Säulen einer Alters- und Hinterlassenenvorsorge, einer Arbeitslosen- und Invalidenversicherung sowie der Krankenversicherung lindern soziale Härten und garantieren gleichzeitig gesellschaftliche Stabilität. Soziale Sicherheit soll auch jenen Individuen die Befriedigung ihrer legitimen Bedürfnisse ermöglichen, welche dies nicht oder nicht mehr aus eigener Kraft erreichen können. Der solcherart grosszügig ausgestattete Wohlfahrtsstaat wird als überzeugender *Leistungsausweis einer freien Marktwirtschaft* verstanden.

Diesen Leistungsausweis erbringen die Sozialwerke der Schweiz grundsätzlich und von ihrer Anlage her in überzeugender Art und Weise. Das schweizerische System der Altersvorsorge weist, basierend auf den drei Säulen der staatlichen, beruflichen und privaten Vorsorge einzigartige Stärken auf und erhält im internationalen Vergleich gute Noten.

Dass sich auch beim differenzierten und zweckmässigen Sozialsystem der Schweiz immer eindringlicher die Frage stellt, wie dessen Zukunft gesichert werden kann, hat weniger mit der grundlegenden Anlage und Struktur der Sozialwerke als vielmehr mit veränderten Realitäten zu tun.

Soziale Realität hat sich verändert

Wir stellen zunächst fest, dass die «Eckwerte» unseres Sozialsystems aus den 50er- und 60er-Jahren des letzten Jahrhunderts stammen und

ohne wesentliche Anpassung bis heute übernommen worden sind. Nur die zugrunde liegende soziale Realität hat sich radikal verändert: Der Rückgang der Geburtenraten, verbunden mit einer ständig steigenden Lebenserwartung und einer rasch wachsenden Rentnerpopulation haben die Sozialbudgets in den vergangenen Jahrzehnten förmlich explodieren lassen. Seit Einführung der AHV (1948) hat sich die Lebenserwartung der 65-jährigen Männer von 12 auf 17 Jahre erhöht, bei den 65-jährigen Frauen stieg die Lebenserwartung sogar um mehr als 50 Prozent, von 13 auf 21 Jahre. Zudem lag im Jahr 2000 beispielsweise der Altersquotient bei 25, auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfielen 25 Personen im Rentenalter. Für das Jahr 2030 wird ein Altersquotient von 41 prognostiziert; die Belastung der erwerbsfähigen Bevölkerung steigt während einer einzigen Generation um 64 Prozent!

Ausgaben für Soziale Wohlfahrt laufen aus dem Ruder

Die Soziallastquote, das heisst der Anteil der Einnahmen für die Sozialversicherungen am Bruttoinlandprodukt betrug 2003 27,2 Prozent. Noch 1970 betrug sie nur die Hälfte, nämlich 13,5 Prozent. In dieser Zeit haben sich auch die Sozialversicherungsbeiträge der Sozialpartner für AHV/IV/EO/ALV von 6,2 auf 13,1 Prozent erhöht. Dazu kommen die bekannten dramatischen Erhöhungen der Krankenkassenprämien von rund 50 Prozent innerhalb des letzten Jahrzehnts. Gemäss den aufdatierten Zahlen des Bundesrats muss bis ins Jahr 2010 mit einem jährlichen finanziellen Mehrbedarf für die Sozialversicherungen von 26 Mrd. Franken gerechnet werden; bis 2025 kommen weitere 29 Mrd. Franken jährlich dazu.

Durch das Wirtschaftswachstum wird nur etwa die Hälfte dieses Mehrbedarfs gedeckt. Man müsste also Beitragserhöhungen vornehmen. Wird das umgerechnet auf Mehrwertsteuerprozente, ergeben sich bis 2010 4,1 Prozent, bis 2025 8,7 Prozent so genannte Mehrwertsteueräquivalente. Mit anderen Worten: Wir Schweizer verwenden heute bereits rund 30% unserer Wertschöpfung dazu, uns gegen Alter und Krankheit zu schützen – Trend zunehmend!

Diese Tatsachen und die düsteren Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen sind weder neu noch überraschend, wie der Bericht IDA FiSo aus dem Jahr 1996 schwarz auf weiss belegt. Dennoch übt sich die Politik in bequemer Realitätsverweigerung und verdrängt oder verharmlost die Besorgnis erregenden Zuwachsraten der Sozialkosten.

Es ist eben tatsächlich eine unangenehme Wahrheit, dass der übermässige Ausbau unseres Wohlfahrtsstaates die soziale Sicherheit im gewünschten Ausmass künftig nicht mehr finanzierbar macht. Die grosse Herausforderung besteht deshalb darin, das Erreichte zu konsolidieren und auch für die nächste Generation zu sichern, reale Ausbauten ohne unerlässliche soziale Notwendigkeit sind nicht mehr möglich.

Dabei geht es nicht darum, die Errungenschaften der sozialen Wohlfahrt in Frage zu stellen, sondern die negativen Effekte eines überteuerten und ineffizienten Wohlfahrtsstaates zu korrigieren. Soziale Leistungen müssen nicht abgebaut, sondern den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. In den 90er-Jahren wurde immer mehr Verantwortung an den Staat delegiert. Doch mit der immer grösseren Abdeckung privater Risiken durch den Staat greift eine «Abholmentalität» um sich, welche die Finanzierbarkeit berechtigter Ansprüche an den Staat gefährdet. Verbunden mit einer bisher nie gekannten «Inflation der Ansprüche» laufen die Ausgaben für soziale Wohlfahrt und Gesundheit vollends aus dem Ruder. Diese alarmierende Entwicklung zeigt sich allein schon daran, dass die überproportionale Aufblähung der sozialen Wohlfahrt seit Jahren die grösste Dynamik aller Ausgabenbereiche des Bundeshaushaltes ausweist.

Dabei steht der Schweiz heute mit der demografischen Entwicklung die grosse finanzpolitische Herausforderung erst bevor. Um die nachhaltige Finanzierung sicherzustellen, bedarf es struktureller Reformen im gesamten Sozialbereich. Ohne merkliche ausgabenseitige Korrekturen in der Sozialpolitik wird keine Gesundung des gesamten Finanzhaushaltes unseres Landes zu erreichen sein!

Unerlässliche Kurskorrektur

Die Schweiz darf dieser Ausgabenentwicklung, die deutlich über dem wirtschaftlichen Wachstum liegt, nicht tatenlos zusehen, sondern muss handeln. Weil die Sozialkosten den grössten Teil der gesamten öffentlichen Finanzen ausmachen, wäre gerade hier ein echter Sparbeitrag zur Sanierung essenziell. Leider aber ist Sparen in der Sozialpolitik besonders schwierig, wie wir eben wieder im Mai 2004 bei der letzten Abstimmung über die AHV-Revision, die der Souverän abgelehnt hat, erneut erfahren mussten. «Besitzstandwahrung» oder sogar populistischer Ausbau der Sozialwerke lautet das kurz-sichtige Prinzip, auch wenn die gegenwärtige Finanz- und Sozialpolitik den künftigen Generationen Lasten aufbürdet, für welche die heutige Generation verantwortlich ist.

Generell gilt, dass die Sozialpolitik nicht mehr mit der Giesskanne operieren darf. Neue Anforderungen sind ausschliesslich nach dem Bedarfsprinzip zu erfüllen, das heisst die Leistungsempfänger müssen gezielt unterstützt werden. So ist es zum Beispiel unsinnig, Familienarmut mit einer generellen Erhöhung von Kinderzulagen bekämpfen zu wollen, weil damit rund 90 Prozent aller Empfänger eine Anpassung erfahren, auf die sie nicht wirklich angewiesen sind. Damit werden aber massiv Mittel verschwendet, die man andernorts besser brauchen könnte. Der Politik muss ins Stammbuch geschrieben werden, dass der bisher gepflegte Prozess des Suchens und Schliessens von sozialen Lücken nicht mehr Programm sein darf. An dessen Stelle muss die langfristige Finanzierung der Sozialwerke treten. Leistungsausbauten dürfen nur noch ausnahmsweise bei hoher Wichtigkeit vorgenommen werden, und der Aufwand muss an einem andern Ort kompensiert werden. Netto-Mehrausgaben für den Bereich Soziale Wohlfahrt können nur noch für die Finanzierung der demografischen Entwicklung, d.h. hauptsächlich in der AHV, akzeptiert werden. Generell muss Missbrauch bekämpft und Anreiz zu eigener Arbeitstätigkeit und Eigenverantwortung gegeben werden.

Konsolidierung hat erste Priorität

Wenn wir einer Herabsetzung der Staatsquote das Wort reden und Sparen auch im Sozialbereich fordern, wollen wir nicht nur die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und der Erwerbstätigen steigern. Es geht uns gleichzeitig auch um die Sicherung der gerechten Einkünfte der künftigen Generationen. Mit tragbaren Abgaben der Lohnbezüger schützen wir auch das Einkommen der gegenwärtigen aktiven Bevölkerung. Denn die ständige Zunahme der Lohnzusatzkosten führt schon heute dazu, dass beim einzelnen Individuum die Reallohnsteigerungen durch ebenso hohe Sozialkosten wieder aufgehoben werden. Ziel ist eine mässige Steuerbelastung, was die verfügbare Quote des Nettolohns für die Erwerbstätigen erhöht. Gewinner dieser Politik sind also alle, die Unternehmen und ihre Erwerbstätigen.

Im Sozialbereich schliesslich, der bei der dauerhaften Sanierung der öffentlichen Haushalte ausschlaggebend ist, geht es in einem ersten Schritt um die ausgabenseitige Sanierung der IV, gefolgt von Bemühungen um die nachhaltige Finanzierung der AHV. Die düsteren Finanzperspektiven im Sozialbereich machen ein entschlossenes Vorgehen besonders dringlich.

Sinnvolle Massnahmen

Die dringend anstehende *Revision der Invalidenversicherung* darf nicht auf zusätzliche Einnahmen ausgerichtet sein und muss die arbeitsmarktliche Entscheidungsfreiheit wahren. IV-Renten sind befristet und erst nach vorgängiger Prüfung durch einen IV-Facharzt auszurichten. Der Früherkennung und Wiedereingliederung ist besonderes Augenmerk zu schenken – möglichst freiwillig und unbürokratisch.

Bei der *Sicherung der Altersvorsorge* muss ein ehrlicher «Generationen-Vertrag» die heutige «Generationen-Diktatur» ablösen: Die heute wohlverdienenden Baby-Boomer versuchen sich die besten Renten der Geschichte zu sichern, ohne Rücksicht auf die versiche-

rungstechnischen Grundlagen des Systems. Dennoch werden auch die Jungen Opfer erbringen müssen: Frühere Einschulung und kürzere Erstausbildungszeit sind zumutbare Beiträge zur Sicherung des gesamten Systems. Zudem ist vermehrt in Betracht zu ziehen, dass die generelle Leistungsbereitschaft eine dominante Grundlage unseres Sozialsystems bleiben wird. Damit verbunden ist auch der Wille, allenfalls mehr zu arbeiten und zu leisten, um unseren hohen Wohlstand in der Schweiz zu erhalten. Es wird angesichts des Fehlanreizes im System für Junge nicht leicht sein, der moralischen Versuchung zu widerstehen und aus Überzeugung dafür einzutreten, dass der Einzelne nicht mehr beansprucht als er einzahlt.

Für die Älteren kann deren *gestiegene Lebenserwartung* versicherungstechnisch durch höhere Prämien, tiefere Renten oder eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit aufgefangen werden. Auch wenn weder eine Prämienerrhöhung noch eine Reduktion der Renten politisch mehrheitsfähig sind, wird sich eine Überprüfung gewisser Renten aufdrängen: Nicht bei den Minimalrenten, aber im darüber liegenden Bereich. Es kann und darf nicht Ziel unseres Sozialsystems sein, unseren wohlhabenden Rentnern zu zusätzlichem Vermögen zu verhelfen.

Mit der Abschaffung des Misch-Indexes in der AHV (nur noch Teuerungsausgleich, nicht mehr zusätzliche Rentenerhöhung um die Hälfte der Lohnentwicklung) trägt das Wachstum der Realeinkommen der Jungen direkt zur Rentensicherung bei. Gäbe man deren steigenden realen Beiträge jedoch zur Hälfte immer wieder in den Renten weiter, würde das Wachstum nicht als Sicherheit dienen.

Zweifelloos hingegen steht die *Verlängerung der Lebensarbeitszeit* im Vordergrund. Es geht darum, die volkswirtschaftlich unerwünschten Frühpensionierungen zu reduzieren und Anreize zu schaffen, damit ältere Menschen über das Pensionsalter hinaus arbeiten. Dieses Ziel lässt sich durch Regulierungen wie beispielsweise der gesetzlichen Erhöhung des Rentenalters oder mit Marktanreizen wie höheren Löhnen, flexiblen Arbeitszeiten usw. erreichen. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit muss sich lohnen – sowohl für die Arbeitskräfte als auch für die Wirtschaft. Falls die Wirtschaft an älteren Arbeits-

kräften interessiert ist, wird sie Anreize setzen, um Arbeitskräfte zu gewinnen, und die Individuen werden entsprechend ihrem Nutzenkalkül darauf reagieren. Bei einem flexiblen Arbeitsmarkt sind die Aussichten gut, dass sich die Lebensarbeitszeit bei Bedarf verlängern lässt. Die volkswirtschaftlichen Prognosen, welche der Schweiz eine Verknappung der Arbeitskräfte für die Zukunft voraussagen, bieten dazu eine gute Ausgangslage.

Ausserdem könnte das Gold der Nationalbank, die künftigen Privatisierungserlöse aus Swisscom, SBB AG und Post den AHV-Fonds mehr als verdoppeln und damit insgesamt rund zwei Monatsrenten durch dessen Erträge finanzieren. Diese Äufnung sollte aber nur geschehen, wenn die AHV insgesamt vorher saniert wird, sonst verdampfen diese Teile des Volksvermögens wirkungslos.

Grundlegende Fehler beseitigen

Zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit des Individuums in unserem Land müssen *Tabus konsequent in Frage gestellt* und grundlegende Fehler beseitigt werden. Solche Tabus beginnen bei falschen Prämissen, die beispielsweise generell Jung mit Reich oder Alt mit Arm gleichsetzen, und enden bei der angeblich unzulässigen Frage, ob es für Arbeitslose zumutbar sei, auch minderwertige Jobs auszuüben.

Eigenverantwortung statt Vollkaskomentalität, Integration statt Sozialtransfers und eine grössere Gewichtung der Erwerbstätigkeit lauten die Gebote der Stunde. Gelingt diese Umorientierung, so wird das Vertrauen auch der künftigen Generationen in die Sozialwerke gestärkt. Das ist eine eminent wichtige Voraussetzung für die Zukunft der Schweiz.

Um dieses Vertrauen zu stärken ist eine *Abkehr von vier grundlegenden Fehlern schweizerischer Sozialpolitik* unumgänglich. Der erste falsche Ansatz besteht in der Meinung, man müsse vom Bedarfsprinzip abrücken. Wenn soziale Sicherheit auch Individuen gewährleistet wird, die solche nicht benötigen, steht nur noch die Umverteilung im Vordergrund. Sozialhilfe (welche die Wohnungsmiete, Krankenkasse

und einen Barbetrag zahlt) darf nicht mehr einbringen als Arbeit. Profiteure eines solchen Systems sind zahlreiche Menschen, die auf die Redistribution in keiner Weise angewiesen wären, sie aber gern akzeptieren.

Der zweite falsche Weg betrachtet Wirtschaft und Soziales als Gegensatz und gibt vor, diesen angeblichen Kontrast durch einen sozialen Reparaturbetrieb überwinden zu können. Der Versorgungsstaat wird zum Massstab aller Leistung und lähmt damit jede Eigenverantwortung.

Der dritte Grundfehler der Sozialpolitik erhebt Sozialhilfe zu einem generellen, unpersönlichen und abstrakten Anspruch, stipuliert den Antrag auf Sozialhilfe zu einem angeblich «entwürdigenden Nachfragen um Hilfe» und postuliert gleichzeitig ein garantiertes Minimaleinkommen als soziales Grundeinkommen, auf welches ein Rechtsanspruch bestehen müsse. Dies führt zur Diskreditierung der privaten Hilfe durch Familie, Nachbarn, Freunde, Hilfsorganisationen oder Kirchen. Dazu kommt als vierter falscher Ansatz die Verschleierung der Kosten des Wohlfahrtsstaates. Bei allen Formen der Vorsorge, ob Alter, Invalidität, Unfall oder Krankentaggeld, nirgendwo bekommen die Leute heute zu spüren, wie viel sie zur Versicherung dieser Risiken wirklich zahlen müssen! Die AHV beispielsweise wird finanziert aus Kantonssteuern, aus Alkohol-, Tabak- und Spielbankenabgaben, Lohnprozenten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Mehrwertsteuererträgen sowie voraussichtlich dem Erlös des verkauften Nationalbankgoldes! Eine Kostenwahrheit in der Sozialpolitik fehlt, und deshalb bleibt offen, wer im grossen Umverteilungsspiel die Nettogewinner bzw. die Nettozahler bleiben. Ein ausgeklügeltes System von Objekthilfen beispielsweise in Form von Zuteilung billiger Wohnungen, verbilligten Zugriffs zu Kultur, Bildung usw. verschleiern die tatsächlichen Kosten und erschweren die Willensbildung der Individuen. Dazu gehören auch die von den Unternehmen zu zahlenden (Sozial-) Abgaben, welche als eigentliche Steuer auf dem Faktor Arbeit die Nachfrage nach Arbeitskräften schleichend vermindern und einen Teil der Arbeitsproduktivität beanspruchen.

Eine neue Balance

Um die wichtigen Stärken unseres Sozialsystems zu bewahren, muss man den Leuten reinen Wein einschenken und deutlich machen, dass ohne substanzielle Massnahmen die soziale Sicherheit der Individuen Schaden nehmen wird. Alle Betroffenen müssen sich auf eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Gesamtlösung einstellen können, denn die Belastungen, welche allein die demografischen Veränderungen unseren jüngeren Generationen auferlegen, sind gewaltig und verbieten ein weiteres Ignorieren und Zuwarten allein aus elementaren Gründen der Fairness.

Die künftige Gewährleistung der sozialen Sicherheit bedingt deshalb eine grundlegend neue Balance zwischen Marktwirtschaft und Sicherung für die Wechselfälle des Lebens. Diese neue Balance kann nur erreicht werden mit ehrlicher, schonungsloser Analyse und dem Mut, den erwiesenen Tatsachen offen ins Auge zu sehen.

Was Not tut, ist eine langfristig-prospektive Betrachtungsweise und die Bereitschaft, die Leistungsversprechen und die Finanzierungsgrundlagen heute so zu gestalten, dass das System nachhaltig gesichert wird. Davon sind wir – zum Nachteil der jüngeren Generationen – weit entfernt. In dieser langfristigen Optik bleiben unsere Sozialwerke ein Sanierungsfall.

Eine gesunde, wachsende Wirtschaft ist ebenso Voraussetzung eines tragfähigen sozialen Netzes wie eine langfristig ausgeglichene Entwicklung unserer Staatshaushalte. Denn soziale Sicherheit garantiert nicht, wer ohne Rücksicht auf Wirtschaftswachstum und Staatsverschuldung Umverteilung fordert, sondern wer Reformen tatkräftig angeht und die Voraussetzungen schafft, damit in unserem Land neue Arbeitsplätze in rentablen Unternehmen entstehen! Diese erst sichern die langfristige Finanzierbarkeit unseres Sozialsystems und damit die soziale Sicherheit all jener Individuen, welche solche auch tatsächlich benötigen.

«Sicherheit im Alter»

Dr. iur. Klara Reber, Kopräsidentin des Schweizerischen Seniorenrates SSR und Präsidentin des Regionalen Seniorinnen- und Seniorenverbandes Winterthur

Kurzmeldung in der NZZ vom 2. Dezember 2005:

Diebe stehlen einer 82-Jährigen 10000 Franken

Zwei Trickdiebe haben am Donnerstag kurz vor 10 Uhr in der Poststelle in Zürich Höngg einer 82-jährigen Frau 10000 Franken abgenommen. Das Opfer trug das Geld gemäss Kantonspolizei Zürich in einem Kuvert in ihrer Einkaufstasche mit sich und wollte auf der Post Einzahlungen tätigen. Beim Eingang liess sich der eine Dieb von der Frau dabei helfen, auf den Boden gefallene Briefe aufzulesen. Gleichzeitig stahl der Komplize das Couvert aus der Tasche. Die Frau bemerkte den Diebstahl erst am Schalter, als die Diebe bereits über alle Berge waren.

Für ihre älteren Einwohner hat die Stadt Winterthur einen «Sicherheitskalender 2006» herausgegeben, der humorvoll auf kritische Situationen hinweist und Tipps gibt, wie sie zu vermeiden oder zu bewältigen sind. Die Situationen wurden mit eigenem Personal nachgestellt. Der Kalender kann kostenlos bei der Stadtpolizei Winterthur bezogen werden.

Die Schweiz gehört zwar zu den sichersten Staaten Europas. Doch auch in der Schweiz ist das Delikt Nr. 1 in der Kriminalstatistik der *Diebstahl*. Diebstähle werden zu Hause, auf der Strasse, auf Reisen, am Arbeitsplatz usw. begangen. Lassen Sie sich nicht ablenken, wie dies im oben erwähnten Beispiel zum Nachteil des Opfers geschah. Tragen Sie das Portemonnaie nicht in Aussentaschen und schon gar nicht grosse Geldbeträge im Kuvert in der offenen Einkaufstasche.

Tragen Sie möglichst wenig Bargeld auf sich, und nutzen Sie die Möglichkeiten des bargeldlosen Zahlens. Lassen Sie keine fremden Personen in ihre Wohnung.

Fenster und Türen sollten auch vor Einbruchdiebstahl gesichert werden.

Auch in Spitälern haben es allenfalls Diebe auf Wertsachen wie Bargeld oder Schmuck abgesehen. Diese sollten im Safe des Spitals oder Heims aufbewahrt werden.

Für das Leben der Menschen ist nicht die Kriminalstatistik von Bedeutung, sondern die tatsächliche Bedrohung. Zudem ist das Sicherheitsgefühl besonders wichtig. Die Medien bringen ein schreckliches Verbrechen, das irgendwo in der Welt geschieht auch zu uns. Eine Bedrohung, die in der Realität äusserst unwahrscheinlich ist, kann daher Menschen verunsichern, Ängste auslösen. Selbstbewusstes Auftreten kann einen möglichen Täter abschrecken. Wichtig ist es, einem Risiko bewusst gegenüberzutreten. Wer es realistisch einschätzt und selbstbewusst auftritt, betreibt nach Meinung von Fachleuten beste *Prävention*.

Diebe suchen die Möglichkeit für Einbrüche. Laut Bundesamt für Statistik wurden im Jahr 2004 in der Schweiz mehr als 68000 Einbruchdiebstähle begangen. Für die Betroffenen ist dieses Eindringen in die eigenen vier Wände oft ein grosser Schock, Sie leiden danach häufig unter Angstzuständen, Unruhe und Schlaflosigkeit. Nicht selten beobachten Täter ihre Opfer schon vor der Tat und wählen den günstigsten Zeitpunkt, um die Straftat zu begehen. In Zeiten der Dämmerungseinbrüche kann nur schon das Licht in einem Raum bei Abwesenheit unter Umständen einen Einbruchdiebstahl verhindern.

In einem Interview weist der Präventionsspezialist Rolf Gasser von der Kantonsplizei Zürich darauf hin, dass mit der Angst heute viel Geld verdient wird. Er ist auch nach 20 Jahren Frontarbeit davon überzeugt, dass wir in der Schweiz sehr sicher leben. Er will möglichst viele Menschen auf Verbrechensprävention sensibilisieren und ihnen die Angst nehmen, und gefragt nach der Opferbeteiligung von Seniorinnen und Senioren kann Rolf Gasser bestätigen: Seniorinnen und Senioren leben in der Schweiz sehr sicher. Diebstahl steht mit fast

90% an erster Stelle der Kriminalstatistik. Doch sind nur 7 von 100 Opfern älter als 60 Jahre. Dagegen ist bei Entreissdiebstahl (z.B. Handtasche) der Seniorenanteil bei den Opfern massiv höher. Der Präventionsspezialist ist der Auffassung, dass die Informationsflut für das Unsicherheitsgefühl eine entscheidende Rolle spielt, die täglichen Meldungen über Gewalt und Verbrechen. Die Medien spielen diesbezüglich eine Hauptrolle. Printmedien, TV- und Radiostationen überfluten uns oft mit oberflächlichen Sensationsmeldungen und verbreiten eine grosse Unsicherheit.

Wer die Gefahr kennt, kann viele Risiken ausschliessen. Gerade ältere Menschen, die geistig fit sind und sich körperlich wohl fühlen, strahlen in ihrer Umgebung ein gesundes Selbstvertrauen aus und erhöhen dadurch ihre Sicherheit. Informationen über Sicherheitsmassnahmen kann man sich beschaffen durch die Broschüre «Sicherheit im Alter» mit wichtigen Tipps zur Kriminalprävention. Sie ist ebenfalls kostenlos erhältlich bei der Stadtpolizei oder kann im Internet unter www.kapo.zh.ch heruntergeladen werden.

Um sich mental besser auf potenzielle Gefahrensituationen einzustellen, empfiehlt es sich, Kurse und Vorträge zum Thema «Sicherheit im Alter» zu besuchen. Paul Hafen, Sicherheitsberater der Stadtpolizei Winterthur, steht für Referate zur Verfügung.

Opfer oder Zeugen einer Kriminaltat sollten sich unverzüglich an die Polizei wenden (Tel.: 117).

Betrug im Bereich der Anlageberatung ist ebenfalls ein Sicherheitsthema.

Nicht nur Gewerbetreibende, sondern auch Senioren geraten immer wieder ins Visier von *dubiosen Anlageberatern*. Wenn ein Unbekannter das grosse Geschäft verspricht und an Stelle fundierter Beratung der Senior durch Eile unter Druck gesetzt wird, ist grösste Vorsicht geboten.

Carreisen können Sie sich durchaus gönnen. Doch lassen Sie sich hier nicht zu unerwünschten Käufen verleiten. Man sollte sich deshalb bereits zu Beginn der Reise vornehmen, nichts zu kaufen.

Ich möchte nun noch auf ein Sicherheitsgebiet für Senioren zu sprechen kommen, das für sie ebenfalls von grosser Bedeutung ist, nämlich die *Sicherheit im Strassenverkehr*. Der Schweizerische Senio-

renrat SSR wehrt sich vehement gegen die zunehmende Pauschalisierung mangelnder Fahrtüchtigkeit älterer *Automobilistinnen und Automobilisten*.

Tausende von älteren Automobilisten begeben sich aus einer Notwendigkeit heraus, mobil zu bleiben, in den Strassenverkehr, wenn beispielsweise ein nahe gelegener Einkaufsladen auf dem Lande geschlossen wird und das Gebiet auch durch den öffentlichen Verkehr schlecht erschlossen ist.

In einem Positionspapier zum Thema «Autofahren im Alter» hielt der Schweizerische Seniorenrat fest: für neue Strassenverkehrsvorschriften und Prämiendifferenzierungen in der Motorfahrzeughaftpflichtversicherung dürfen nicht Altersgrenzen massgebend sein. Dies wäre eine Diskriminierung. Doch sollte das Bonus/Malus-System verschärft werden.

Der Schweizerische Seniorenrat befürwortet jedoch folgende Massnahmen:

- Optimierung der Verkehrsführung und bessere Sichtbarkeit von Baustellen
- Verbesserung der Sichtbarkeit der Fahrzeuge (z.B. Beleuchtungsvorschriften)
- Hinweis auf Medikamentenpackungen, wenn die Medi-Wirkung die Fahrfähigkeit beeinträchtigt
- Ärztliche Informationspflicht, wenn das verschriebene Medikament die Fahrfähigkeit beeinträchtigt.
- Normierung der Fahreignungsvoraussetzungen, rechtssatzmässige Definition der kognitiven Voraussetzungen.
- Befristung der Gültigkeit von Fahrausweisen
- Ab Alter 70 verstärkte ärztliche Kontrolle

Wie steht es um die Sicherheit beim *Radfahren*?

Aus einem Bericht der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu geht hervor, dass bezogen auf eine gegebene Streckenlänge unter 10-jährige Kinder und Senioren über 70 Jahre am meisten schwere Verletzungen erleiden. 70% der Velounfälle sind Kollisionen mit einem Motorfahrzeug.

Im Sinne der Prävention werden von der Beratungsstelle für Unfallverhütung Massnahmen empfohlen, wie

- Infrastrukturelle Interventionen (Verbesserungen an Knoten, Radstreifen, Radwege)
- Tragen eines Velohelms (Prüfung eines Obligatoriums für Kinder)
- Geschwindigkeitsmanagement

Nicht nur die Prävention hinsichtlich Kriminalität, sondern auch hinsichtlich von Verkehrsunfällen ist ein zentrales Anliegen des Schweizerischen Seniorenrates.

Weiter befasst sich der Schweizerische Seniorenrat intensiv mit den Problemen der demografischen Entwicklung, die vor allem die finanzielle Sicherheit beschlagen.

Demografische Alterung – eine finanzielle und soziale Herausforderung

Wir sind heute mit einer doppelten demografischen Alterung konfrontiert:

Einerseits erhöht sich der Anteil älterer Menschen als Folge eines Geburtenrückgangs. Ausgelöst wird dieser Prozess durch geburtenstarke Jahrgänge (Baby-Boom-Generation), die weniger Kinder zur Welt brachten als ihre Eltern, aber länger leben werden. Andererseits steigt die Zahl der älteren Menschen auch aufgrund der erhöhten Lebenserwartung. Zwischen 2000 und 2040 wird sich die Zahl der über 79-Jährigen ungefähr verdoppeln (von 290 000 bis ca. 580 000). Damit wird die Zahl der pflegebedürftigen Menschen – namentlich auch demenzkranker – ansteigen. Dies wird nach François Höpflinger, Prof. an der Universität Zürich, selbst dann der Fall sein, wenn sich Fortschritte in der Gesundheitsförderung im Alter ergeben. Noch im ersten Drittel dieses 21. Jahrhunderts wird über ein Drittel der Bevölkerung in der Schweiz mehr als 65 Jahre alt sein. Diese Veränderung führt zu einer grossen Zahl von Problemen, die sich in unserer Gesell-

schaft bereits deutlich abzuzeichnen beginnen. Stichworte dazu sind die Langzeitpflege und ihre Finanzierung, menschenwürdiges Sterben, das Spannungsfeld Jung und Alt sowie die Sicherung der Altersvorsorge (AHV und BVG). Bei der AHV kann kurzfristig das Problem durch ein gleiches Rentenalter von Frau und Mann auf 65 Jahre zur Sicherung beitragen.

Bezüglich Langzeitpflege sind Gesundheitsförderung und Prävention wichtig. Sie können einen entscheidenden Beitrag zur Kostendämmung im Gesundheitswesen leisten – etwa aufgrund präventiver geriatrischer Programme oder vermehrter Erfolge in der Rehabilitation. Wenn Menschen möglichst lange selbstständig bleiben, erhöht sich ihre Lebensqualität, und es trägt zur langfristigen Sicherung der Pflegefinanzierung bei. Alles spricht also dafür, die Prävention der Pflegebedürftigkeit zu stärken.

Da aber gerade hochbetagte Menschen auf fremde Hilfe angewiesen sind, müssen professionelle Hilfsnetze persönliche, familiäre und private Netze der Hilfe ergänzen.

Wenn der Generationenvertrag Bestand haben soll, braucht es mehr Dialog und weniger Konfrontation. Obwohl der Anteil der älteren Menschen wächst, nimmt ihr politischer Einfluss nicht entsprechend zu. Mehr politische Mitsprache ist durch Seniorenräte möglich. Der Schweizerische Seniorenrat SSR ist beratendes Organ des Bundesrates in Altersfragen und kann deshalb zu allen wichtigen Bundesvorlagen Stellung nehmen. Die Frage nach der Altersverträglichkeit kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Politik sollte so selbstverständlich werden wie jene nach Umweltverträglichkeit. Dabei geht es nicht um die Verteidigung eines Generationenegoismus, sondern um die Verwirklichung einer Demokratie, die keine Altersgruppe ausschliesst. Was wir jetzt brauchen, ist eine umfassende Generationenpolitik, die auch die ältere Generation für voll nimmt. Ältere Menschen wollen nicht nur betreut werden, sondern selbstverantwortlich und eigenständig handeln. Es braucht auf allen Seiten die Bereitschaft des lebenslangen Lernens, auch weil die Generationen länger zusammenleben.

Rechtssicherheit heute? Und morgen?

Martin Bänziger / Urs Bänziger, Bänziger Bänziger Rechtsanwälte, Winterthur

Rechtssicherheit ist eine wichtige Voraussetzung jeglichen Handelns von Individuen in einem Staat, sei es durch alleiniges oder ein Tätigwerden innerhalb eines Gemeinwesens oder in einem Unternehmen. Die Rechtssicherheit heute ist durch Vollzugsprobleme gefährdet. In Zukunft wird die Sicherung dieses wertvollen Gutes noch schwieriger werden, und die Rechtssicherheit wird am Beispiel konkreter Fälle in neuen Rechtsgebieten zu bewahren sein. Dies betrifft uns alle.

Es ist in einem *ersten Schritt* hilfreich, sich die *Definition von Rechtssicherheit* vor Augen zu führen. Danach aber muss die Rechtssicherheit, um auf Dauer als etwas Positives und Schützenswertes empfunden zu werden, im Stande sein, dem Einzelnen und den Gemeinwesen etwas zu bieten. Nur wenn die Rechtssicherheit auch etwas Konkretes, namentlich einen Mehrwert, bieten kann, wird sie auch im Zweifelsfall als eine Errungenschaft verteidigt werden. Die Menschen neigen aber auch dazu, die für den Einzelnen positiven Eigenschaften eines abstrakten und allgemeinen Begriffes viel rascher zu nutzen als dessen negative Konsequenzen wahrzunehmen oder zu akzeptieren.

In einem *zweiten Schritt* soll in einer *Auswahl von Rechtsgebieten* gezeigt werden, dass es «die Rechtssicherheit» eigentlich gar nicht (mehr) geben kann, denn sie muss immer in jedem Einzelfall durch die Anwendung von Rechtsregeln konkretisiert werden. Vielfach gelingt dies aber in der heutigen Regelungsdichte nicht mehr. Die Ursachen sind vielfältig.

Schliesslich ist in einem *dritten Schritt* Mut gefordert. *Mut zur Zivilcourage, zur Abkehr von Anspruchshaltungen und zur Veränderung und Neuinterpretation von bisher als «gefestigt» geltenden Rechtsregeln,*

sodass die Rechtssicherheit in konkreten Leistungen zugunsten des heute lebenden Menschen wieder positiver und deutlicher als Errungenschaft wahrgenommen wird.

1. Definition der Rechtssicherheit

Der Grundsatz der Rechtssicherheit folgt aus dem Prinzip des Rechtsstaates. Da die Bundesverfassung von 1874 keine ausdrückliche Garantie des Rechtsstaates enthielt, leitete die Rechtsprechung den Grundsatz der Rechtssicherheit unmittelbar aus Art. 4 Abs. 1 aBV ab. In der neuen Bundesverfassung ist in Art. 5 BV das Prinzip des Rechtsstaates in Form von Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns verankert (Art. 5 Abs. 1 BV: «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.»). Der Grundsatz der Rechtssicherheit lässt sich also auf Art. 5 BV zurückführen.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit erklärt sich einfacher mit dem eng verwandten Grundsatz des Vertrauensschutzes (auch bezeichnet als Grundsatz von Treu und Glauben, Art. 9 BV: «Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.» und Art. 5 Abs. 3 BV: «Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.»). Vertrauensschutz und Rechtssicherheit verlangen den Schutz der Privaten, welche auf eine bestimmte Rechtslage vertraut haben. Die beiden Begriffe sind aber nicht identisch. Während der Vertrauensschutz das individuelle Vertrauen der Privaten schützt, welches diese in einem konkreten Fall aus ganz bestimmten Gründen in ein Verhalten der Behörden haben, schützt die Rechtssicherheit ein generelles Vertrauen der Privaten in die Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Beständigkeit des Rechts ohne Rücksicht darauf, ob es in einem bestimmten Fall konkretisiert worden ist oder nicht (Häfelein/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2002, S. 130, Rz. 628).

Das Gebot der Rechtssicherheit bietet somit Schutz vor unklarer und unvollständiger Gesetzgebung und verhindert ein Auseinander-

klaffen zwischen gesetzlicher Regelung und Praxis der Behörden. In dieser Funktion ist das Gebot der Rechtssicherheit auch auf Gewährleistung und Vollzug der Rechtsordnung gerichtet.

Die Rechtssicherheit, welche oftmals fälschlicherweise von vielen Wirtschaftsvertretern und Politikern immer wieder zur Durchsetzung ihrer Einzelanliegen ins Feld geführt wird, ist damit ein genereller Grundsatz für eine Vielzahl von Fällen, welcher sich für die Argumentation in Einzelfällen oder die Lösung von konkreten Problemstellungen nicht oder nur schwer verwenden lässt. Mit dem Begriff der Rechtssicherheit wird ein sehr allgemeines Prinzip des Vertrauens der Privaten in das Recht als Ganzes bezeichnet. Es ist klar, dass Private den Begriff der Rechtssicherheit oft verwenden, wenn sie etwas zu ihren Gunsten bewirken oder verhindern wollen. Der allgemeine Begriff sollte jedoch gerade in solchen Zusammenhängen nicht verwendet werden, weil er sich ja definitionsgemäss «als ein generelles Vertrauen in das Recht, ohne Rücksicht auf die Konkretisierung im Einzelfall» versteht. Korrekterweise müsste demnach die Rechtssicherheit, wenn sie im Zusammenhang mit einem Einzelfall erwähnt wird, als Fall des Vertrauensschutzes bezeichnet werden, und es müsste in der Kommunikation Dritten gegenüber korrekterweise erwähnt werden, welcher Private aus welchen Gründen auf welches Verhalten einer Behörde vertraut hat.

2. Konkretisierung der Rechtssicherheit – in welchen Rechtsgebieten?

Wo wird das Prinzip der Rechtssicherheit im Alltag sichtbar? In welchen Rechtsgebieten? Es sind dies für den einzelnen Bürger zunehmend die Kontakte mit dem Rechtsanwalt und den Gerichtsbehörden, bei welchen er den Vollzug der Rechtsordnung an seinem eigenen Beispiel erlebt. Diese Gewährleistungs- und Vollzugsfunktion der Rechtssicherheit interessiert den Bürger. So sehen sich alle Bürger in allen erdenklichen Rechtsgebieten ungewollt oder ungefragt mit wichtigen Rechtsfragen konfrontiert, wohl besonders im Arbeitsrecht (Arbeits-

vertrag), Mietrecht (als Vermieter oder als Mieter), Erbrecht (Uneinigkeit der Erben), aber auch im Vertragsrecht (Werkvertragsrecht), Know-how-Schutz (Immaterialgüterrecht), Haftpflicht- und Versicherungsrecht (Motorfahrzeughalter, Grundeigentümer) und im Sozialversicherungsrecht (Beiträge/Abgaben an Versicherungsträger).

Arbeitsrecht

Einem Arbeitnehmer wurde gekündigt. Er will seinen ausstehenden Lohn, Feriengeld und Entschädigung für geleistete Überstunden einklagen. Nachdem ihn sein Rechtsanwalt über Beweisschwierigkeiten, Zeugenaussagen, Prozessdauer und Kosten informiert hat, reduziert er seine Forderung auf die ausstehenden Lohnzahlungen oder aber er verzichtet ganz auf die Durchsetzung seiner berechtigten Forderungen. Er spürt nun konkret, was es heisst, Recht haben und Recht erhalten. Gerade weil das im Obligationenrecht geregelte Arbeitsrecht ein gut verständliches und damit volksnah formuliertes Gesetz ist, versteht der Arbeitnehmer dessen Durchsetzungsschwierigkeiten nicht. Die prozessrechtlichen Hürden in der Durchsetzung eines Anspruches (vorerst können nur schriftliche Beweise verwendet werden, Unterteilung der Verfahren in Haupt- und Beweisverfahren, Kosten und Entschädigungen, lange Prozessdauer) führen in der Praxis oft dazu, dass auf berechnete Ansprüche ganz verzichtet wird. Glücklicherweise ist, wer eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen hat, welche für die direkten Aufwendungen in gewissen Fallkonstellationen und Rechtsgebieten in der Regel aufkommt, nicht aber für die Zeit und Umtriebe für notwendige Gerichts- und Behördengänge. Das arbeitsrechtliche Verfahren muss zwar gemäss Obligationenrecht «einfach und rasch» sein, ist es aber in der Praxis für die Betroffenen tatsächlich nicht. Es ist selten, dass ein arbeitsgerichtlicher Prozess durch alle Stadien hindurch geführt wird bis zum Endurteil. Viel wahrscheinlicher ist ein vorzeitiger «Ausstieg» durch einen vom Gericht vorgeschlagenen Vergleich. Dies ist auch statistisch belegt: Eine rasche Streiterledigung durch Vergleich dient allen Beteiligten (Arbeitgeber, Gericht, Arbeitnehmer), aber das Vertrauen des Arbeitnehmers in seinen Arbeitsvertrag ist nach einer solchen «Gerichtserfah-

«vielfach und nachhaltig erschüttert, und der Vergleichsvorschlag ist einfach das kleinere Übel, welches angenommen werden muss. Es erstaunt daher nicht, wenn der Arbeitnehmer an der nächsten Arbeitsstelle nicht die Durchsetzung seiner vertraglichen Ansprüche abwartet, sondern holt, was zu holen ist (Spesen, Lohnnebenleistungen) oder Dienst nach Vorschrift leistet. Dies fördert auch auf Seite der Arbeitnehmer die «Selbstbedienungsmentalität im Laden des Arbeitgebers». Das Arbeitsrecht, das Verfahrensrecht und die Gerichtspraxis geben zwar (scheinbar) klare Vorgaben zur Regelung von Konflikten, aber über deren Anwendung im Einzelfall ist damit noch nichts gesagt. Nur selten findet sich ein mutiger erstinstanzlicher Richter, welcher den Anliegen einer Partei klar zum Durchbruch verhilft.

Das Rechtssicherheitsgefühl des Arbeitnehmers in die Voraussehbarkeit und Beständigkeit des Arbeitsrechts wird deshalb mit jedem selber oder in seinem persönlichen Umkreis erlebten Einzelfall schwinden. Die Rechtssicherheit in ihrer Ausrichtung auf Gewährleistung und Vollzug des Arbeitsrechts tritt hier zunehmend hinter das Gesetz und das Verfahren zurück, welchen sie ja gerade zum Durchbruch verhelfen sollte. So wird sich auch zunehmend die Akzeptanz der gesetzlichen Regelungen beim betroffenen Bürger verlieren.

Mietrecht

Die Schweiz ist ein Volk von Mietern. Es ist richtig und wichtig, dass sich die Mieter gegen Vermieter zur Wehr setzen können. Ist es jedoch richtig, dass ein entscheidender Faktor bei der Zeitplanung für ein Immobilienumbauprojekt das Mietrecht ist? Kann und soll das Mietrecht Taktgeber in solchen Projekten sein? War diese Funktion beim Entwurf des geltenden Mietrechtes beabsichtigt? Wohl kaum, denn es ging primär um den Mieterschutz. Was für viele Fälle richtig ist, erweist sich jedoch bei der Umnutzung von bestehenden Liegenschaften als Bumerang. Der Mieter kann sich mittels Erstreckungsfristen sehr lange gegen einen Auszug wehren. Dies kostet den Vermieter Zeit und Geld (insbesondere auch Rechtsberatkungskosten), welche er gewinnbringender einsetzen könnte. Bereits sind einige grosse Vermie-

ter dazu übergegangen, den Mietern Ersatzräumlichkeiten im Voraus anzubieten, damit keine Bauverzögerungen entstehen. Natürlich finden sich diese Kosten am Ende in den Verkaufs- und Mietpreisen wieder.

Das soziale Mietrecht schützt damit vor allem die Interessen der Mieter, und die Vermieter müssen sich in ihrem Vertrauen in die Berechenbarkeit von Erstreckungsfristen auf das Ermessen des zuständigen Schlichters oder Richters verlassen. Dieses Vertrauen haben erstaunlicherweise noch zahlreiche Vermieter nicht verloren, und sie gehen auf Umzugskostenforderungen von Mietern nicht ein. Sie können aber aus Zeit- und Kostengründen oftmals nicht auf den Entscheid eines Dritten warten. Es ist bekannt, dass eine Anhörung vor einer lokalen Schlichtungsbehörde in vielen Fällen erst nach einigen Monaten Wartezeit durchgeführt wird. Diese Verzögerung bedeutet für den Vermieter, aber auch für den Mieter, einen Verlust an Rechtssicherheit. Staatliches Nicht- oder aus Sicht der Betroffenen spätes Handeln führt damit beiderseits zu einem Vertrauensverlust in die Regelungskraft des Gesetzes. Die Rechtssicherheit wird bereits durch eine erhebliche Verzögerung beim Vollzug der bestehenden Rechtsordnung untergraben.

Baurecht (Rekurs)

Auf dem Gebiet des Baurechts entwickelte sich das Rechtsmittel von betroffenen Anwohnern, der Rekurs, bereits zu einem alltäglichen «Druckmittel». Die Anhebung eines Rekurses führt in der Praxis meist zu nur kleineren Anpassungen im Verhältnis zum Gesamtprojekt (Grenzabstände, Begrünung, Anbindung an den öffentlichen Verkehr, Parkplatzanzahl usw.). Die mit Rechtsmitteln bewirkten Veränderungen müssen in die Planung einfließen, die Kosten und Nachteile der Verzögerung durch den möglichen Instanzenzug trägt alleine der Bauherr. Der Rekurrent und auch die Behörden besitzen demnach ein mächtiges Gestaltungsmittel bei Bauprojekten. Manch privater Bauherr wird sich angesichts der raschen Entscheide um den Fussballstadion-Neubau in Zürich gefragt haben, was wohl geschehen müsste, damit sein Fall auch beschleunigt behandelt würde. Können nicht ge-

rade grosse Firmen allfällige Verzögerungen viel eher verkraften als ein kleineres Produktionsunternehmen, welches auf die Bewilligung der Erweiterung des Firmengebäudes wartet?

Es ist ein offenes Geheimnis, dass viele Bauherren zu Zahlungen an Anwohner und Rekurrenten bereit sind. So erscheint die Rechtssicherheit für den Bauherrn als «bezahlbar» und die zur Durchsetzung beauftragten Behörden werden wo möglich gar nicht mehr bemüht. Damit setzt sich jedoch ein Vollzug «ausserhalb des Baurechts» zunehmend durch, was auf Dauer das Vertrauen in das Baurecht auf allen seinen Stufen (Gemeinde, Kanton, Bund) aufweichen muss.

SchKG – Betreibung ohne Grund möglich

Gemäss der Regelung im Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG) kann eine Betreibung auch bei einer bestrittenen Forderung eingeleitet werden. Der Betreibungsbeamte prüft den Grund oder die Berechtigung der Forderung nicht. Auf Begehren des (vermeintlichen) Gläubigers stellt er den Zahlungsbefehl dem (möglichen) Schuldner zu. Der Konsequenzen dieser immerhin demokratisch legitimierten Regelung sind sich nur direkt von einer unrechtmässigen Forderung betroffene Mieter bewusst. Sie werden, weil bei neuen Mietern überwiegend verlangt, keinen leeren Betreibungsregisterauszug mehr der Verwaltung einreichen können. Sie werden als neue Mieter abgelehnt und sind bestenfalls noch zweite Wahl. So wird die Wohnungssuche schwierig. Wie kann sich eine solche Regelung halten, wenn in der Schweiz doch ca. 70 Prozent Mieter sind?

Das Vertrauen des Betroffenen in den Vollzug der Rechtsordnung, die (unrichtige) Vermutung, dass auch nur tatsächlich berechtigte Forderungen zu einem Eintrag führen, wird so enttäuscht. Wenn aber der korrekte Vollzug von Regeln zu einer Benachteiligung auch in ganz anderen Lebensbereichen führen kann, dann wird das Rechtssicherheitsgefühl des gewöhnlichen Bürgers empfindlich und unnötig gestört. Es ist dem Laien noch weniger verständlich, dass der Gläubiger aufgrund zahlreicher Gesetze zu Betreibungshandlungen aufgrund von Verjährungs- und Verwirkungsfristen gezwungen ist.

Die gesetzliche Regelung steht hier mit dem Rechtsgefühl des Einzelnen nicht im Einklang. Das generelle Vertrauen der Privaten in die gesetzliche Regelung wird im wichtigen Bereich der Geldforderungen (vorerst) nicht geschützt.

Umweltschutzrecht – Altlasten

Bei Grundstücksgeschäften ist die aktuell wichtigste Frage diejenige nach Altlasten. Das Umweltschutzgesetz des Bundes verpflichtet die Kantone zu Massnahmen zur Beseitigung von Altlasten. Die Kantone haben so genannte Altlastenverdachtsflächen-Kataster eingerichtet und entscheiden nach eigenem Ermessen und nach Untersuchungen der Grundstücke über die Eintragung im definitiven Altlastenkataster. Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Eintrag eine empfindliche Einbusse im Verkehrswert dieser Liegenschaften bewirkt. Eingetragene Liegenschaften sind faktisch nicht mehr handelbar, es sei denn, dass der Verkäufer auf eigene Kosten alle notwendigen Sanierungshandlungen vornimmt oder dass der Käufer das Risiko allfälliger Altlasten bewusst in Kauf nimmt. Untersuchungen des Baugrundes kosten rasch einige zehntausend Franken, absolute Klarheit oder eine Garantie «Frei von jeglichen Altlasten» können sie jedoch in aller Regel nicht gewährleisten. Das Umweltschutzgesetz regelt die Kostentragung durch den Verursacher (Verhaltensstörer ist, wer die Altlast durch sein Verhalten verursacht hat; Zustandsstörer ist, wer nur Inhaber eines Standortes ist) zur Beseitigung von Altlasten zwar scheinbar klar, im konkreten Einzelfall ist aber oftmals der Umfang der Kostentragungspflicht strittig. Es ist einem privaten oder gewerblichen Liegenschafteneigentümer oftmals nicht klar, warum er für Verunreinigungen des Baugrundes durch Vorgängerbetriebe bezahlen soll. Das Gesetz auferlegt jedoch der kantonalen Umweltschutzbehörde eine Handlungspflicht, die Sanierung allenfalls selber vorzunehmen. Die Kosten einer solchen behördlichen Sanierung werden dann in einer Kostenverteilungsverfügung den beteiligten Privaten auferlegt.

Der betroffene Private sucht in der Folge Rat bei seinem Anwalt. Dieser klärt ihn über die Umweltschutzgesetzgebung und die Kompetenzen der kantonalen Durchführungsorgane auf. Viele Eigentümer

von Liegenschaften empfinden die aktuelle Regelung als nicht berechenbar und nicht beständig (Revisionen des Umweltschutzgesetzes und der Altlastenverordnung wurden bereits vorgenommen, und weitere sind geplant). Zudem stossen die im Vollzug unklaren Kostenverteilungsschlüssel und die als willkürlich empfundenen Verfügungen der Behörden auf Widerstand. Die Funktion der Rechtssicherheit, für den Vollzug und die Gewährleistung des Umweltschutzgesetzes zu sorgen, wird mit jeder Verfügung geschwächt.

3. Rechtssicherheit zunehmend durch konkreten Vollzug gefährdet – und morgen?

In den oben geschilderten Beispielen (Arbeitsrecht, Mietrecht, Baurecht, SchKG, Umweltschutzrecht) steht das generelle Vertrauen der privaten Akteure in die Rechtssicherheit zur Diskussion oder ist gefährdet. Die Rechtssicherheit ist primär ein Gefühl der Bürger eines Landes, welches sich auf konkrete Handlungen staatlicher Behörden stützt. Bemerkenswert ist, dass Politiker aller Parteien die Rechtssicherheit für ihre Zielerreichung als zentral bezeichnen und niemand auf sie verzichten will. Wenn aber die Rechtssicherheit nur als allgemeiner Begriff bemüht wird und sich das Vertrauen der Bürger nicht in konkreten staatlichen Handlungen wieder findet, wird sie ihres Sinnes entleert. Damit dies auf breiter Front verhindert werden kann, ist Mut gefordert. Mut zu unkonventionellen Lösungen (auch in Richtersprüchen), zu raschen Entscheidungen auch in (scheinbar) komplizierten Verfahren, zur Neuinterpretation von gesetzlichen Regelungen und Anpassung an die heutigen Verhältnisse ist gefragt. Die Rechtssicherheit muss sich in ihrer Anwendung durch Private und Behörden im Alltag bewähren, nur so kann sie sich weiterhin als wichtiges Ordnungselement im Rechtsstaat Schweiz erhalten.

Vor dem Hintergrund der heutigen Vollzugsproblematik von Gesetzen und Rechtssätzen stellt sich angesichts der zukünftigen Herausforderungen an die Rechtssetzung die Frage, wie auf neue Regelungsbereiche noch eingewirkt werden kann und soll.

Die Verlagerung der Güterproduktion aus den westeuropäischen Staaten in das östliche Europa, Indien und China zwingt zu Anpassungen der Regeln eines effektiven Know-how-Schutzes vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen. Wie soll unsere Rechtsordnung das Wissen solcher Unternehmen sichern helfen? Hier kann ein rascher Vollzug (neue Verfahrensregeln) der entsprechend anzupassenden Gesetze direkt Arbeitsplätze sichern helfen, weil so die Auslagerung des (flüchtigen) Know-hows aus der Schweiz in die Nähe der neuen produzierenden Arbeitsplätze aktiv verhindert werden kann.

Auch das Internet, welches die Hemmschwelle zum Vertragsabschluss (Käufe, Versteigerungen, Buchung von Reisen, Internet-Banking usw.) weiter senken wird, trägt zu einer Verbreiterung der Konfliktlösungsmöglichkeiten (stark zunehmende Bedeutung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Tätigkeit von Schiedsgerichten, Mediatoren, staatliche Richter) bei. Es wird wohl nur eine Frage der Zeit sein, bis sich auch die Schweiz eine Gerichtsbarkeit per Internet zulegen wird. In Finnland ist dies bereits heute in Teilbereichen der Fall (Gerichtseingaben per Internet, Führung bestimmter, schriftlicher Prozesse nur noch im Internet). Angesichts der steigenden Umsätze im internetbasierten Güteraustausch nehmen auch die daraus resultierenden Rechtsfragen zu, an deren raschen Lösung auch der Staat ein grosses Interesse hat. Auch hier wird die Rechtssicherheit anhand konkreter Fälle ihre Wirksamkeit in den neuen Medien und Kommunikationsmöglichkeiten unter Beweis zu stellen haben.

Auch im Zusammenhang mit Privatisierungen von ehemaligen Staatsbetrieben muss die Rechtssicherheit ihre Ordnungsfunktion zurückgewinnen. Mit der Privatisierung der Swisscom und der Post wurden nicht nur die Mitarbeiterzahlen reduziert, sondern es ging auch die Einführung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen und damit einer kompletten Neuordnung der Kundenbeziehungen einher. Vielen ist die Neuordnung des eingeschriebenen Briefes (LSI) bis heute unbekannt, dessen Daten nur noch während sechs Monaten durch die Post aufbewahrt werden müssen und danach somit nicht mehr für einen Beweis verfügbar sind. Der Anspruch des Publikums an ehemalige staatliche Betriebe (flächendeckende Grundversorgung) gegenüber deren heuti-

gem, modernen Rechtskleid und Auftreten am Markt (Ordnung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien) ist geprägt durch eine zunehmende Diskrepanz. Die Rechnung wird der «privatisierte» Kunde zahlen müssen, wenn er sich angesichts von Durchsetzungsschwierigkeiten mit einem Verzicht auf berechnete Ansprüche wird abfinden müssen.

In Zukunftsbereichen wie Know-how-Schutz, Internetkontaktmöglichkeiten und Privatisierung von staatlichen Institutionen wird die Sicherung von Recht zur wichtigsten Aufgabe des rechtssetzenden Staates. Nur so kann die Rechtssicherheit auch in Zukunft wirksam in Einzelfällen zur konkreten Anwendung kommen.

Lernen, die Risiken der Energieanwendung wahrzunehmen

*Prof. Dr. Eberhard Jochem, CEPE (Centre for Energy Policy and Economics),
ETH Zürich¹*

Energie in ihren verschiedenen Formen (Heizöl, Elektrizität, Erdgas, Benzin, Diesel oder Holz) zu nutzen, ist in den Industrieländern eine Selbstverständlichkeit wie die Nutzung von Wasser oder Luft. Dies belastet auch die Kostenstruktur in der Wirtschaft nicht sehr (meist unter 1% an den Produktionskosten) und auch nicht so sehr das Portemonnaie der privaten Haushalte (immerhin durchschnittlich knapp 2000 CHF je Einwohner und Jahr, davon mehr als die Hälfte für den Betrieb des Pkw). Die technischen Risiken bei der Nutzung von Elektrizität, Erdgas oder Benzin wurden in den letzten 100 Jahren durch vielfältige Sicherheitsmassnahmen und verständnisvollen Umgang der Menschen mit diesen Risiken drastisch reduziert.

Der Nutzen der Energie in ihren verschiedenen Formen wie Wärme, Kraft, Licht, Informationsverarbeitung, Kommunikation und Automation sind so evident und zugleich so selbstverständlich in den Industriestaaten geworden, dass ihre Verfügbarkeit praktisch wie ein «Grundrecht» im Bewusstsein der Menschen verankert ist. Der Benzinpreis heute, beispielsweise, sei wie früher der Brotpreis, an dem der Staat nicht rütteln dürfe, sagt man, sei er doch die Basis zur Wahrnehmung des Grundrechtes auf (Strassen-)Mobilität des Menschen.

¹ Der Autor ist Professor für Nationalökonomie und Energiewirtschaft an der ETH Zürich und Direktor des Centre for Energy Policy and Economics (CEPE), das er mit seinem Kollegen Massimo Filippini 1999 gründete. Er konzentriert seine Forschung auf alle Aspekte der Energie- und Materialeffizienz (technisch, ökonomisch, politikwissenschaftlich). Er ist Mitglied der Schweizer Akademie der Technischen Wissenschaften (SATW) und des Nachhaltigkeitsrates der deutschen Bundesregierung.

Für die Entwicklungs- und Schwellenländer sieht man dies aus der Haben-Perspektive etwas «differenzierter»: Da gibt es kein Grundrecht der zwei Milliarden Menschen, die keinerlei Zugang zu Elektrizität und anderen modernen Formen der Energie haben, das es zu schützen gäbe, keine hinreichende Entwicklungshilfe, die sich im erforderlichen Umfang engagierte, um die Millenniumsziele zu erreichen. Die Schwellenländer (China, Indien, Brasilien) werden in ihrem zunehmenden Bedarf an fossilen Energieträgern mit gemischten Gefühlen betrachtet; ihre schnell zunehmende Nachfrage auf den Weltenergiemärkten übersteigt die Flexibilität der Erdöl- oder Erdgasförderung und führte im Jahre 2000 und ab 2004 zu erheblichen Preissteigerungen, die nunmehr insbesondere die privaten Haushalte und die energieintensiven Industriezweige verspüren. Die sommerlichen Hurrikans in Mexiko und im Süden der USA des Jahres 2005 machten ausserdem deutlich, dass die globalen Produktions- und Raffineriekapazitäten nicht ohne erhebliche Risiken scharf am Nachfragevolumen gefahren werden können. Hier übernimmt das am betriebswirtschaftlichen Kalkül und an der Dividendenmaximierung orientierte Betreiben der globalen Energieversorgung keine Ausfallrisiken ex ante. Diese müssen – so lehrt der Sommer 2005 – von den Energieverbrauchern ex post über die spontan höheren Energiepreise getragen werden.

Vordergründig erscheint damit im Winter 2005/2006 alles wieder im Marktgleichgewicht und in der gewöhnlichen Tagesordnung. Die höheren Preise werden weitere Öl- und Erdgasfelder rentabel erschliessbar machen und die Energieeffizienzmöglichkeiten ebenfalls erweitern. Es wird zu einem neuen Marktgleichgewicht zwischen vielleicht 40 bis 50 \$ je Barrel Erdöl kommen, und die Notfallreserven-Politik der Internationalen Energie-Agentur (IEA) der OECD, die einmal mehr bewiesen hat, dass die Industrieländer mit derartigen Störfällen umgehen können, wird etwas verfeinert. Aber sind damit die Risiken der Energieanwendung auf europäischer Ebene oder auf globaler Ebene wieder im Griff? Wie steht es um die Verfügbarkeit des Erdöls wirklich, wenn der Bedarf weiterhin jährlich um 1,5% global zunimmt? Was bedeutet die Re-Konzentration der Erdölförderung in den kommenden Jahrzehnten auf den Nahen Osten, wo zwei Drittel

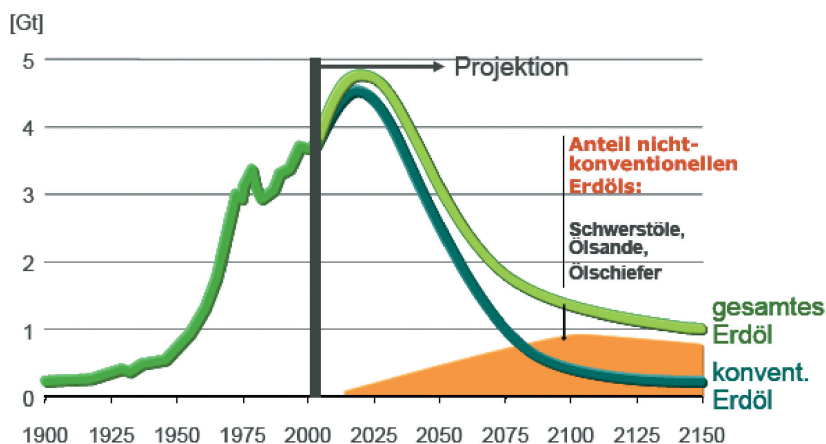
der noch verbleibenden Erdölressourcen liegen? Wie ist es mit den Auswirkungen des Klimawandels, wenn die energiebedingten CO₂-Emissionen weiterhin ansteigen?

Das Preissteigerungsrisiko des Produktionsmaximums des Erdöls

Die älteren Menschen erinnern sich noch an die «Grenzen des Wachstums» des Jahres 1971, wonach das Erdöl nur noch für 40 Jahre reiche. Nun sind 35 Jahre vorbei, und die Zahl der sicheren Reserven des Erdöls liegt weiterhin bei 40 Jahren. Da viele den Unterschied zwischen sicheren Reserven und wahrscheinlich förderbaren Ressourcen nicht kennen, trauen sie inzwischen keinem Cassandra-Ruf begrenzter Ressourcen mehr. Diese Einstellung ist deshalb hoch riskant, weil sie verkennt, dass die ökonomischen Gefahren in dem Zeitpunkt beginnen, wenn die Erdölproduktion der steigenden Nachfrage nicht mehr nachkommen kann.

Dieser Zeitpunkt wird von den Fachleuten zwischen 2010 und 2030 gesehen, wenn die rund 3 Mrd. Menschen in China und Indien, Brasilien und Südostasien sich zunehmend ein Auto beschaffen, ihren Holzofen durch die Ölzentralheizung ersetzen und ihren Strom zum Teil aus ölbetriebenen Kraftwerken beziehen. Zu diesem Zeitpunkt dürfte die Ölförderung in der Nordsee, im Golf von Mexiko, in Alaska und China schon ein bis zwei Jahrzehnte rückläufig sein und vielleicht auch schon in Russland und Afrika. Nur noch in den Ländern der OPEC und insbesondere des Nahen Ostens und Südamerikas wird die Produktion noch steigen können, den Rückgang in anderen Förderregionen der Welt für eine Zeit kompensieren und auf einem Niveau von rund 5 Mrd. Tonnen pro Jahr halten können (IEA 2005). Wann dieses Produktionsmaximum erreicht wird und wie lange dieses aufrechterhalten werden kann, hängt von vielen Faktoren ab, nicht zuletzt vom technischen Fortschritt der Ölförderung, da heute im Durchschnitt nur ein Drittel des in den Lagerstätten befindlichen Erdöls gefördert wird (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Entwicklung der globalen Produktion konventionellen und nicht konventionellen Erdöls 1990 bis 2005 und Projektion bis 2150



Quelle: Gerling 2005

Was das Auseinanderklaffen von Erdölproduktion bzw. Ölproduktproduktion und Ölnachfrage an Preissprüngen verursachen kann, hat die Menschheit seit den zwei Hurrikans im Sommer 2005 erfahren. Fehlende Mengen im Promillebereich, bezogen auf die Weltproduktion und Raffination, führten trotz Einspringen der Lagerbestände der Mitgliedsstaaten der Internationalen Energieagentur zu Preissteigerungen von 20 \$ auf rund 60 \$ je Barrel. Dieser Preissprung könnte noch klein sein gegenüber demjenigen, wenn steigende Weltenergienachfrage langfristig auf eine stagnierende Produktion trifft.

Eine diese Preissprünge antizipierende Energiepolitik müsste auf eine schnellere Realisierung der hohen rentablen und ungenutzten Potenziale der effizienteren Nutzung von Energie (insbesondere von Ölprodukten) und eine schnellere Substitution von Erdölprodukten zu Erdgas, den erneuerbaren Energien oder anderen Primärenergieträgern abzielen. Das zuweilen als Alternative genannte nicht-konventionelle Erdöl (Schweröl, Teersande, Ölschiefer, förderbar mit sehr hohen Investitionskosten und erheblichen

Umweltbelastungen) ist zwar mit seinen Reserven von 65 Mrd. Tonnen theoretisch vorhanden, es wird aber bei derzeit sehr kleinen, im Tagebau produzierten Mengen von 58 Mio. Tonnen (Teersande in Kanada) und bei der in-situ-Gewinnung von ultra-schwerem Erdöl mit derzeit 30 Mio. Tonnen in Venezuela nur einen marginalen Beitrag zu einem jährlichen Bedarf von 5 Mrd. Tonnen beitragen können.

Es wird der Klugheit einer erweiterten G8-Runde, an der auch die grossen Länder wie China, Indien und Brasilien beteiligt sind, bedürfen, die in den kommenden ein bis zwei Jahrzehnten rechtzeitig den Ölhunger der Welt so zügelt, dass das erwartete Produktionsmaximum und die Stagnation der Ölnachfrage zeitlich möglichst nah zusammenfallen. Nur so wird man in der Lage sein, exorbitante Preissteigerungen – und vielleicht auch Verteilungskämpfe – zu vermeiden. Denn entweder greift die Energie- und Innovationspolitik heute und morgen die Möglichkeiten der effizienteren Nutzung von Energie und der Substitution von Erdölprodukten auf, oder eine global auf Erdölprodukte fixierte Weltökonomie (insbesondere im Bereich Transport) wird durch die Preissteigerungen gelähmt; dann könnten auch kriegerische Auseinandersetzungen um das Erdöl nicht ausgeschlossen werden.

Risiken der Re-Konzentration der Erdölförderung auf den Nahen Osten

Dieses Risiko ist umso wahrscheinlicher, je abhängiger die Welt vom Erdöl aus dem Nahen Osten sein wird. Das Erdöl wird derzeit zu 23% im Nahen Osten produziert, wo zwei Drittel der bekannten Reserven und ein ebenso hoher Anteil der verbleibenden Ressourcen liegen. Die Fachwelt erwartet einen Weltmarktanteil des Nahen Ostens für 2020 bei 35% und 2030 bei 45% mit weiter steigender Tendenz wegen der verbleibenden Ressourcen von zwei Dritteln. Bereits die Kriege in Afghanistan und im Irak sind nicht frei von Überlegungen und Indizien, dass sie nicht zuletzt aus Gründen der Erdölsicherung für den öl-

süchtigen Globus geführt und von mächtigen Staaten im Sicherheitsrat akzeptiert wurden.

Da die Länder des Nahen Ostens meist nicht-parlamentarische Monarchien oder Diktaturen sind und zugleich die ideologischen und sozialen Unterschiede in manchen dieser Länder sehr gross, sehen nicht wenige Kenner dieser Weltregion erhebliche Risiken von bürgerkriegsähnlichen Zuständen in den kommenden zwei Jahrzehnten. Dieses politische Risiko hat – selbst bei grossen militärischen Interventionen der ölhungrigen Weltregionen – eine nicht geringe Wahrscheinlichkeit, dass die globale Erdölproduktion abrupt reduziert würde und möglicherweise für längere Zeit nicht auf das erforderliche Niveau zurückgeführt werden könnte. Dieser Fall wäre für die Weltwirtschaft wegen seiner plötzlichen und unerwarteten Mangellage und plötzlicher hoher Preisausschläge noch gefährlicher als ein zunächst unangepaster Trend der Erdölnachfrage an ein sich (allmählich) einstellendes Produktionsmaximum, wie es weiter oben beschrieben wurde.

Dieses Risiko plötzlich sehr hoher Energiepreise infolge der Konzentration der Erdölproduktion auf die Länder im Nahen Osten und dortiger politischer Unruhen lässt sich nur durch eine Fülle von technischen, ökonomischen und aussenpolitischen Massnahmen mindern. Wegen der nach wie vor hohen Erdölabhängigkeit der Weltwirtschaft von etwa einem Drittel in 2030 und der durch Individuen möglichen Zerstörung von Pipelines ist es aber sicherlich nicht auszuschliessen. Die Abhängigkeit der Welt von den Lieferungen der OPEC insgesamt dürfte von heute 33% auf knapp 60% in 2030 steigen (vgl. Abb. 2).

Auch hier würden weltweit mögliche schnellere Erfolge bei der Energieeffizienz und bei der Nutzung von Erdgas und der erneuerbaren Energien die Erdölnachfrage in den kommenden fünf bis 20 Jahren langsamer ansteigen, wenn nicht gar stagnieren lassen. In der Schweiz kann man den Beitrag zur Entlastung der Erdölnachfrage durch eine verbesserte Energieeffizienz in den kommenden ein bis zwei Jahrzehnten etwa fünfmal so hoch einstufen wie den Beitrag des Erdgases oder der erneuerbaren Energien (Jochem/Jakob 2003).

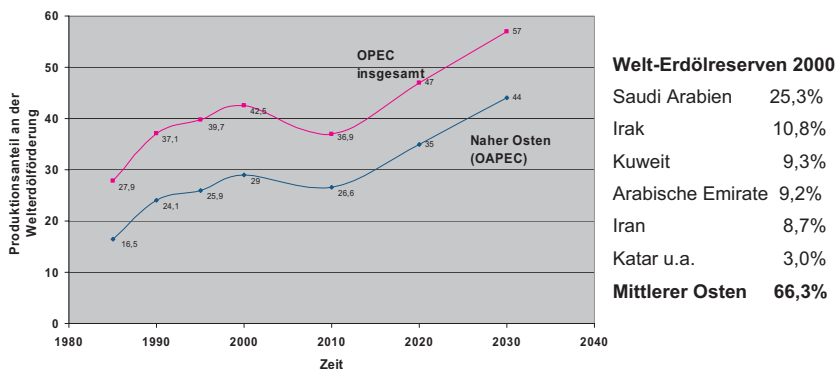


Abbildung 2: Entwicklung des Weltmarktanteils der Erdölproduktion der OPEC und der Länder des Nahen Ostens, 1985 bis 2030

Das Risiko des Klimawandels im Kontext demokratischer Gesellschaften

Der Energiebedarf des Menschen ist eine abgeleitete Nachfrage, abgeleitet von unmittelbaren Lebensbedürfnissen wie Nahrung, vor Witterung geschütztes Wohnen, angenehm temperierte Räume, Gesundheits-, Mobilitäts- und Kommunikationsbedürfnisse, die mittels heutiger Technik daraus einen Bedarf nach Endenergie- und Primärenergieträgern entstehen lassen. Derzeit benötigen die westeuropäischen Staaten etwa 170 GJ Primärenergie pro Jahr und Kopf (ohne den internationalen Luftverkehr) und die USA das Doppelte. Weltweit liegt der jährliche Pro-Kopf-Primärenergiebedarf derzeit bei durchschnittlich 65 GJ/cap pro Jahr, d.h., es gibt Entwicklungsländer, die nur ein Zehntel der Energie verbrauchen wie die Europäer. Der Weltenergiebedarf nimmt weltweit mit etwa 2% schnell zu und basiert derzeit global und in Europa zu mehr als 80% auf kohlenstoffhaltigen Brennstoffen, deren Verbrennung dazu beiträgt, dass sich die Konzentration von CO₂ in der Atmosphäre derzeit jährlich um etwa 2 bis 3 ppm erhöht (im Jahre 2004 lag die CO₂-Konzentration bei 380 ppm, d.h. um 100 ppm höher als im Jahre 1880).

Die wenigen, die diese Zahlen kennen, haben sich an die Geschwindigkeit dieses fahrenden Zuges des Klimawandels mit gravierenden Folgen für viele Regionen der Welt bereits gewöhnt. Denn die energiebedingten CO₂-Emissionen von derzeit mehr als 25 Mrd. Tonnen CO₂ jährlich werden nur sehr langsam (binnen etwa 120 Jahren) von der Natur in Biomasse eingebaut bzw. von den Ozeanen aufgenommen. Allein um diese Treibhausgaskonzentrationen so zu verdünnen, dass die bodennahen Temperaturen nicht inakzeptabel für Natur und Mensch um mehr als 2°C ansteigen, bräuchte die Menschheit ab sofort drei bis vier Atmosphären (WBGU 2003). Vom absehbaren Klimawandel werden ungeahnte Veränderungen in der Natur ausgelöst, die auch heute zu wahrscheinlich sehr hohen Adaptionskosten und Risiken führen werden (EEA 2004):

- ein deutlich steigender Elektrizitätsbedarf in den Ländern der gemässigten Zonen wegen erheblich steigender Klimatisierung von Gebäuden (in der Schweiz um zusätzlich 5% des gesamten Strombedarfs allein bis 2035).
- ein Abschmelzen der Gletscher in fast allen Regionen der Welt, Erhöhung der Schneegrenzen, damit einhergehend zunächst ein Aufbau von Beschneiungsanlagen (1 Mio. CHF pro km), die Jahre später wieder obsolet sein werden und damit auch die entsprechenden Wintertourismusgebiete und -infrastrukturen.
- Hitzewellen im Sommer mit einem immensen Klimatisierungsbedarf und erschöpften Abwärmekapazitäten von Flussläufen für thermische Grosskraftwerke.
- Dürreperioden grösseren Ausmasses als in der Vergangenheit und auch in den gemässigten Zonen; schwere Überschwemmungen wegen höherer spontaner Niederschläge und Hurrikane oder wegen Sturmfluten und ansteigender Meeresspiegel, denen viele Entwicklungsländer keine entsprechenden Schutzdamminvestitionen entgegenstellen können;
- dadurch induzierte Migrationsströme ungekannten Ausmasses, z.B. von Afrika nach Europa.

Im Hinblick auf die Reaktionsfähigkeit demokratisch organisierter Gesellschaften auf den Klimawandel entwickelt sich derzeit ein neues Risiko: Bei den traditionellen Umweltbelastungen, wie z.B. den klassischen Luftschadstoffen, wurden die Schäden der Umweltbelastungen zu irgendeinem Zeitpunkt von einem Teil der Bevölkerung und Wählerschaft unmittelbar und physisch wahrgenommen und als nicht mehr zu akzeptieren bewertet; dies führte zu klaren Forderungen der Wähler an die Politik und Verwaltung, die Emissionen durch entsprechende Massnahmen zu mindern und die entstehenden Schäden aufzuhalten. Während dieser Mechanismus von physischer Wahrnehmung, Reklamation, politischer Reaktion und Emissions- sowie Schadensminderung in den Industrieländern bislang gut funktionierte, dürfte dies bei den CO₂-Emissionen extrem schwierig sein, denn die Schäden würden erst sehr langfristig (nach vielen Jahrzehnten) wegen der langen Verweilzeiten der Treibhausgase auftreten, wenn es um Jahrzehnte zu spät wäre, noch angemessen reagieren zu können. Denn die Verweilzeit der Treibhausgase beträgt nicht Stunden oder Tage bis zum nächsten Niederschlag, sondern zwischen 20 (Methan) und 125 Jahren (CO₂) (vgl. Abb. 3).

Diese Unfähigkeit der heutigen Demokratien zu einer antizipativen Politikreklamation kann man bereits an den extrem geringen Fortschritten der Emissionsminderung der Industrieländer in den letzten zehn Jahren festmachen, in denen entscheidende Reduktionen der Treibhausgase entweder durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch des Ostblocks in den 1990er-Jahren oder durch sowieso stattfindende strukturelle Veränderungen der Industrie oder des Brennstoffeinsatzes (Luxemburg, Grossbritannien, Deutschland) erreicht wurden (Eichhammer et. al. 2003). Die Geschichte des CO₂-Gesetzes in der Schweiz, verabschiedet im Jahre 2000 vom Parlament, spricht Bände, wie die Interessengruppen einer Wirtschaft und Gesellschaft eines sich als umweltbewusst gebenden Landes ein bereits seit Jahren gültiges Gesetz immer wieder in seiner rechtmässigen Anwendung hinauszögern und verwässern können.

Der Souverän schaut diesem Treiben zu, weil er keine Schäden des Klimawandels verspürt (auch wenn inzwischen die Tarife für die Ge-

bäudeversicherungen wegen der höheren, von Naturkatastrophen bedingten Rückversicherungstarife um mehr als 10% angestiegen sind). Der Mieter erfährt davon nichts, und der Eigenheimbesitzer zahlt es aus der Portokasse. Unmerklich für den Wähler steigen die Adaptionskosten des Klimawandels an, die öffentlichen Ausgaben für Hochwasserschutz, verbesserter Muren- und Lawinenschutz, private zusätzliche Investitionen fließen in die Verankerung von Bergstationen, in Beschneiungs- und Klimaanlagen sowie in In-door-Sportarten.

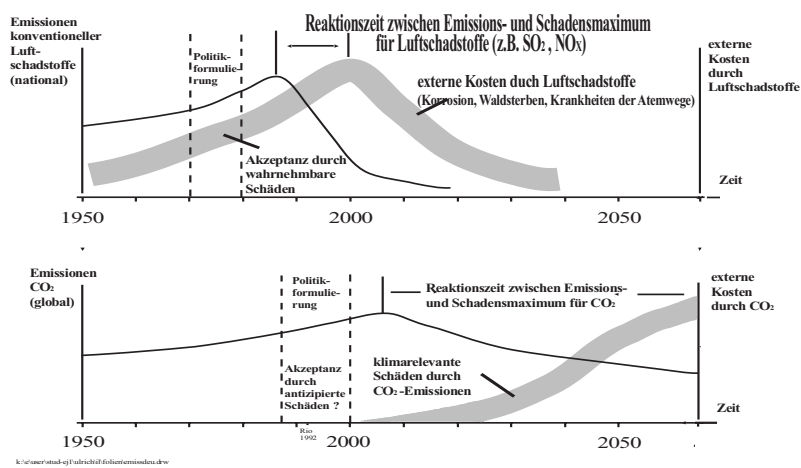


Abbildung 3: Der Unterschied zwischen traditionellen Luftschadstoffen und den Treibhausgasen, insbesondere des CO₂, hinsichtlich der Wahrnehmung der Wähler und der Handlungsfähigkeit des politischen Systems.

Der entscheidende Unterschied gegenüber den traditionellen Schadstoffen der Umweltpolitik besteht somit in dem Risiko, dass der Wähler und Bürger die Politik erst dann zu einschneidenden Taten auffordern könnte, wenn es Jahrzehnte zu spät ist (vgl. Abb. 3). Wenn es nicht gelingt, eine Wählerschaft mit einer antizipierenden Schadenswahrnehmung zu erziehen, wenn es nicht gelingt, die erwarteten Kosten des Klimawandels als externe Kosten in den Energiepreisen zu internalisieren; dann werden die Kosten für die Adaption an den

Klimawandel sehr hoch werden, weil sie das politische System lähmen und an einem rechtzeitigen Handeln hindern.

Die Risiken des Verdrängens absehbarer Risiken heutiger Energieanwendung

Irgendwie beschleicht den Autor die Ahnung, dass die anscheinend so wissenden Industriestaaten (zunehmend auch die Schwellenländer) einem kollektiven Verdrängungsprozess unterliegen, der die absehbaren Risiken einer langsamen oder plötzlichen gravierenden Ölpreisssteigerung leugnet, daher die erforderlichen Vermeidungsmassnahmen blockiert. Es scheint, als werde der Verdrängungsprozess auch durch die unausgesprochene Option ermöglicht, dass letztlich die militärische Kraft einer NATO unter akzeptierendem Zuschauen eines inzwischen ebenfalls ölhungrigen Chinas oder Indiens die Ölquellen des Nahen Osten sichern werde. Dem mag so sein, wenngleich es eine ökonomisch teure und eine menschlich zynische Option mit hohen Risiken ist.

Ähnlich teuer und ähnlich zynisch (hier gegenüber zukünftigen Generationen weltweit) könnte der Adaptionsprozess an den (derzeit verdrängten) Klimawandel werden. Der Verdrängungsprozess erscheint in diesem Fall noch risikoreicher, weil sowohl das Schadensausmass als auch die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Schäden viel grösser sind als die Wahrscheinlichkeit grosser gesellschaftlicher Unruhe in dem einen oder anderen Land des Nahen Ostens. Der Nachteil dieses Verdrängungsprozesses ist allerdings, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit erst nach Jahrzehnten deutlich steigt, d.h., die Nicht-Betroffenheit der jetzigen Generation der Entscheider in Wirtschaft und Politik ist gesichert, das perfekte St.-Florian-Prinzip auf der Langzeitachse, dem die nachfolgenden Generationen nicht mehr per Verdrängung werden ausweichen können.

Daneben nimmt sich das Energiepreissrisiko infolge zunehmender Nachfragetrends bei stagnierender Erdölproduktion geradezu winzig aus, da man dieses nach fünf oder sieben Jahren Reaktionen bei Ener-

gienachfrage und -produktion wieder im Griff haben könnte wie im Jahre 1985 nach den beiden Ölpreiskrisen in 1973 und 1979/80.

Ein Plädoyer für antizipatives Risikomanagement in der Energieanwendung

Angesichts der Höhe und Vielfalt der Risiken der zukünftigen Energienutzung und -produktion wird der Leser nach Lösungen fragen, die diese Risiken mildern könnten, wenn diese schon nicht zu beseitigen sind. Den grössten risikomindernden Beitrag könnte in den nächsten zwei Jahrzehnten die effizientere Nutzung von Energie bringen, aber dann in den folgenden Dekaden im zunehmenden Umfang auch die Substitution der fossilen Energieträger durch erneuerbare Energien und die Kernenergie sowie die Rückhaltung von CO₂ aus fossil betriebenen Grossanlagen und dessen Speicherung in Aquiferen.

Da zum erstgenannten Lösungsbeitrag eher nur Lippenbekenntnisse der Politik, uninteressiertes Wegschauen der Medien und Handeln nur bei einer kleinen Gruppe in Wirtschaft und privaten Haushalten zu beobachten ist, sei hier abschliessend auf die Option der besseren Nutzung von Energie hingewiesen: Theoretische Arbeiten von Mitte der 80er bis Anfang der 90er Jahre zeigten, dass der Energiebedarf je Energiedienstleistung um durchschnittlich mehr als 80 bis 85% des heutigen Energiebedarfs reduziert werden könnte. Dieses Potenzial wurde in der Schweiz vom ETH-Rat im Jahre 1998 im Rahmen der Überlegungen zur nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development) als eine technologische Vision der 2000 Watt-Gesellschaft formuliert, die bis etwa Mitte dieses Jahrhunderts realisierbar sein könnte.

Diese Vision einer Gesellschaft, die heute in Europa rd. 6000 Watt pro Kopf (oder 165 GJ/cap.a) benötigt, würde zwei Drittel weniger Primärenergiebedarf pro Kopf bei weiter ansteigendem Pro-Kopf-Einkommen um zwei Drittel bedeuten, also eine effizientere Nutzung von Energie um etwa den Faktor 5 gegenüber dem heutigen technischen Stand. Könnten die Industriegesellschaften in der zweiten Häl-

te dieses Jahrhunderts mit 20% des heutigen Energiebedarfs bei gleichem Konsum-, Mobilitäts- und Produktionsniveau operieren?

Eine sorgfältige technisch-naturwissenschaftliche Analyse von zehn Schweizer Wissenschaftlern kommt zu dem Ergebnis: «technisch machbar» (Jochem et al. 2004). Wirft man einen Blick auf das Energieflussdiagramm der Schweiz (oder Europas), so erkennt man die Hauptverlustbringer: die thermischen Kraftwerke mit 60 bis 65% Verlust bei der Wandlung von Primär- zu Endenergie, die Verbrennungsmotoren mit Getriebe im Strassenverkehr mit 80% Verlust und die Prozesswärmeverluste in der Industrie mit durchschnittlich etwa 45% bei der Wandlung von Endenergie zu Nutzenergie und schliesslich die Verluste der Gebäude in einem Ausmass, die um den Faktor 10 durch die Passivhäuser reduziert werden können. Eine um den Faktor 5 verbesserte Energienutzung am Ende dieses Jahrhunderts lässt selbst so manchen Fachmann ungläubig wegschauen, statt dass er kritisch nach den technischen Lösungen fragt.

Bis Ende dieses Jahrhunderts wird der gesamte Kapitalstock Europas erneuert sein und die bestehenden Gebäude werden saniert sein. Warum sollte es angesichts der Risiken nicht möglich sein, das technisch Machbare zu verfolgen, um klar absehbare Risiken abzuwenden? Wieso sollte es die Gesellschaft eher akzeptieren, unbekannte Risiken neuer Technologien wie das Internet (neue Formen krimineller Art), die Gentechnik oder die Nanotechnik auf sich zu nehmen, aber mit der Gefahrenabwehr einer nicht-nachhaltigen Energiewirtschaft zu zögern? Warum sollte sie nicht eine Energieeffizienzpolitik als Chance und Teil einer breit angelegten Innovationspolitik verstehen, die neben der Risikominderung im Bereich Energie auch zu zusätzlicher Beschäftigung und langfristig zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen würde?

Literaturhinweise

EEA (European Environmental Agency) 2004: Impact of Europe's changing climate. EEA-Report 2/2004, Copenhagen

- Gerling, J.P. 2005: Erdöl – Reserven, Ressourcen, Reichweiten. Eine Situationsbeschreibung aus Sicht der BGR. BGR Hannover
- IEA (International Energy Agency) 2005: World energy outlook. OECD, Paris
- Jochem, E., Jakob, M. 2003: Energieperspektiven und CO₂-Reduktions-Potenziale in der Schweiz bis 2010. Vdf Verlag, Zürich
- E. Jochem, G. Andersson, D. Favrat, H. Gutscher, K. Hungerbühler, Ph. Rudolph von Rohr, D. Spreng, A. Wokaun, 2004: Steps towards a sustainable development. A White Book for R&D of Energy-Efficient-Technologies; CEPE/ETH Zurich and novatlantis, Zurich
- Joachim Schleich, Wolfgang Eichhammer, Ulla Boede, Frank Gagelmann, Eberhard Jochem, Barbara Schlohmman, Hans-Joachim Ziesing Greenhouse gas reductions in Germany – lucky strike or hard work? Climate Policy 1 (2001) 363–380, Received 23 April 2001; received in revised form 7 May 2001; accepted 21 May 2001
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen) 2003: Welt im Wandel – Energiewende zur Nachhaltigkeit. Springer Berlin

Wie schützen wir die Natur und Umwelt von morgen?

Dr. phil. Hans-Peter Fricker, Direktor WWF Schweiz

Ökologische Sicherheit: notwendige Voraussetzung für die menschliche Existenz

Die Offiziersgesellschaft Winterthur gibt dem WWF in ihrer Festschrift eine Plattform – und beantwortet damit die im Titel aufgeworfene Frage gleich selbst: Wir schützen die Natur und die Umwelt von morgen, indem wir sie zum Thema machen.

Das jährliche Sorgenbarometer der Credit Suisse zeigt, dass das Thema Umwelt in den letzten 20 Jahren auf der Sorgenliste der Schweizer Bevölkerung vom vordersten Rang auf Platz 16 zurückgefallen ist. Spitzenpositionen nehmen heute die Arbeitslosigkeit, das Gesundheitswesen, die Altersvorsorge und das Flüchtlingswesen ein. Parallel dazu nimmt das Thema Umwelt in den Medien einen schwächeren Platz ein. In der Politik wird heute vor allem darüber diskutiert, in welchem Umfang Budgets zur Erhaltung der Umwelt gekürzt und Naturschutzgesetze abgeschwächt werden können. Man denke z.B. an den Alpenschutz, das Waldgesetz, das Gewässerschutzgesetz, das Verbandsbeschwerderecht und die verzögerte Umsetzung des CO₂-Gesetzes. Und es gibt Unternehmen, die mit dem Gedanken spielen, in Länder mit schwächeren ökologischen Gesetzen abzuwandern, um so Umweltanliegen leichter aus ihrem Blickwinkel zu bannen.

Dies zeugt von Kurzsicht, ja Blindheit: Denn die Natur einzubeziehen, verschafft Sicherheit *und* ökonomischen Nutzen. Eine von uns kürzlich veranlasste Studie kommt allein in unserem Land auf mindestens 30000 mögliche neue Arbeitsplätze im Umweltsektor bis 2013. Umweltengagement von Firmen wird von der Bevölkerung gewünscht und verhilft deshalb zu einer besseren Reputation. Die beiden schweizerischen Grossverteiler Migros und coop jedenfalls wollen, von steigenden Umsätzen

und einem enormen Imagegewinn bestärkt, noch mehr in dieses Marktpotenzial investieren. Zu einem eigentlichen Verkaufsschlager wurden für unsere Partner in der Privatwirtschaft Holzmöbel mit dem von uns portierten FSC-Label. Allein im letzten Jahr wuchs deren Absatz um 40%. Das Label garantiert, dass Holz aus umwelt- und sozialverträglich bewirtschafteten Wäldern stammt. Wer FSC-Produkte kauft, leistet somit einen Beitrag zum Erhalt der lebenswichtigen Ressource Wald.

Umweltschutz ist Menschenschutz

Nicht nur Tiere und Pflanzen, auch wir Menschen sind zuerst einmal biologische Wesen. Unsere Existenz hängt von der Intaktheit der natürlichen Lebensgrundlagen ab. Als Individuen und als Gattung überleben wir nur, wenn genügend gesunde Nahrungsmittel vorhanden sind, wenn uns das Wasser nicht ausgeht und es sauber ist, wenn wir reine Luft atmen und die richtigen Temperaturen vorfinden können. Umweltschutz schafft primäre Sicherheit für den Menschen.

Er hilft aber auch, Katastrophen zu verhindern und deren Folgen zu mindern. Im letzten Sommer standen während und längere Zeit nach den August-Hochwassern zahlreiche Armeeangehörige im hilfreichen und dringend notwendigen Rettungseinsatz. Die Umweltschutzarbeit setzt schon vorher an – damit es gar nicht so weit kommt. Hochwasser etwa haben weniger verheerende Auswirkungen, wenn die Flüsse und Bäche sich frei, in breiten Betten, bewegen können und wenn sie Auen als natürliche Überflutungsflächen zur Verfügung haben. Mit genügend Raum für den Fluss und einer natürlichen Umgebung schaffen wir grössere Sicherheit und erhalten gleichzeitig biologisch wertvolle Feuchtgebiete. Eine vernünftige, ausgewogene Raumplanung und die Renaturierung von Flussläufen tragen nicht nur zur ökologisch wichtigen Erhaltung der Artenvielfalt bei, sondern sie verschaffen dem Menschen Schutz und werten Lebensräume auf, in denen er die im Alltag oft schmerzlich vermisste Ruhe und Erholung findet.

Während dieser Artikel entsteht, rast bereits der zweite zerstörerische Wirbelsturm des Jahres 2005, Rita, auf die amerikanische Ost-

küste zu. Dennoch ist die Klimaproblematik nach wie vor kein Thema für die Bundesregierung des Landes mit dem grössten CO₂-Ausstoss. Erdrückende Indizien weisen darauf hin, und die Wissenschaft ist überzeugt davon: Der Klimawandel ist zu grossen Teilen menschengemacht. Er führt zu immer mehr extremen Wettersituationen wie Stürmen, Fluten, Hitzewellen und Dürren. Gletscher schmelzen, nicht nur in der Arktis, auch in den Alpen, ab. Die Meeresspiegel steigen. Krankheiten wie Malaria sind wieder auf dem Vormarsch. Lebensgemeinschaften von Pflanzen und Tieren, die über Jahrtausende herangewachsen sind, sind vom Aussterben bedroht. Der Hitzesommer 2003 hat es besonders krass gezeigt: Viele unserer einheimischen Fische verkraften die steigenden Wassertemperaturen nicht.

Auch die Wälder sind weltweit betroffen. Mit der Trockenheit nimmt das Waldbrandrisiko zu. Portugal kosteten die verheerenden Feuer von 2003 sechs Prozent seiner Waldfläche. 2005 kamen erneut riesige Verluste dazu. In der Schweiz brannte es 2003 ebenfalls besonders häufig und heftig, allein in Leuk zum Beispiel gingen 450 Hektaren Wald verloren. Wälder sind nicht nur unersetzbare Lebensräume für Pflanzen und Tiere sowie Oasen für Spiel, Sport und Erholung für den Menschen. Sie sind auch eine wichtige Einkommensquelle. In der Schweiz etwa zählt die Forst- und Holzwirtschaft rund 100 000 Beschäftigte. Waldbrände verursachen auch gewaltige wirtschaftliche Schäden.

Dass die Erwärmung des Klimas den Menschen auch direkt gefährdet, machte ebenfalls der Sommer 2003 deutlich: Die Anzahl von Bergunfällen stieg dramatisch an, und insgesamt forderte allein der Monat August in Europa 35 000 zusätzliche Tote. Nur indem wir die Treibhausgase – allen voran das CO₂ – drastisch reduzieren, lässt sich die globale Erderwärmung stoppen. Nur so verhindern wir den absehbaren ökologischen und ökonomischen Kollaps.

Erfolgsrezept Koordination

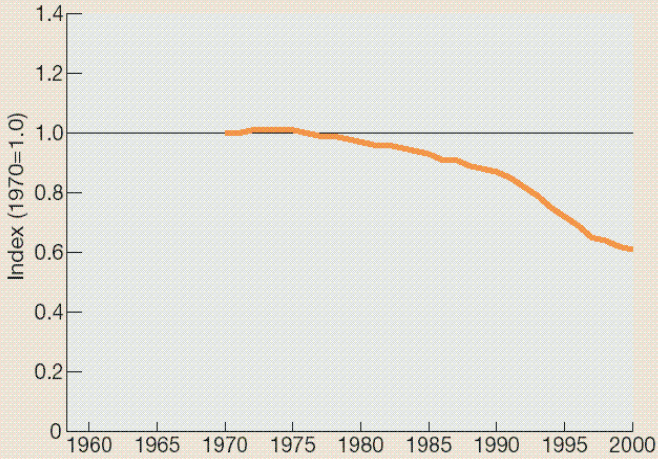
Erfolgreicher Umweltschutz bedingt ein koordiniertes Vorgehen in Wirtschaft, Konsum und Politik, auf lokaler, nationaler und globaler Ebene.

Wir können gleich beim Klimaschutz bleiben: Um eine CO₂-Verminderung zu erreichen, arbeitet der WWF einerseits mit der Wirtschaft, anderseits mit den Konsumentinnen und Konsumenten zusammen. Die Bandbreite gemeinsamer Projekte umfasst u.a. neue Technologien, erneuerbare Energien wie Biomasse, Wind, Sonne und Erdwärme, effizientere Elektrogeräte und eine wesentlich stärkere Wärmedämmung bei Bauten. Wirtschaftlicher Fortschritt und Umweltschutz gehen Hand in Hand, wenn wir unsere Ressourcen nachhaltig nutzen, unsere Kreativität und unsere Leistungsbereitschaft in innovative, umweltverträgliche Lösungen investieren und damit der Wirtschaft neue und zukunftssträchtige Impulse verleihen. Es gehört nicht zum menschlichen Charakter, gerne auf Annehmlichkeiten zu verzichten. Dies müssen wir auch nicht, wenn wir beim Konsum auf Umweltverträglichkeit achten. Es gibt heute sowohl energieeffiziente wie ineffiziente Kühlschränke auf dem Markt. Da es die Konsumentinnen und Konsumenten sind, die entscheiden, was sie kaufen, und da die Unternehmen bestimmen, welche Produkte sie wie und wo herstellen, gilt es, den Hebel auf beiden Seiten anzusetzen.

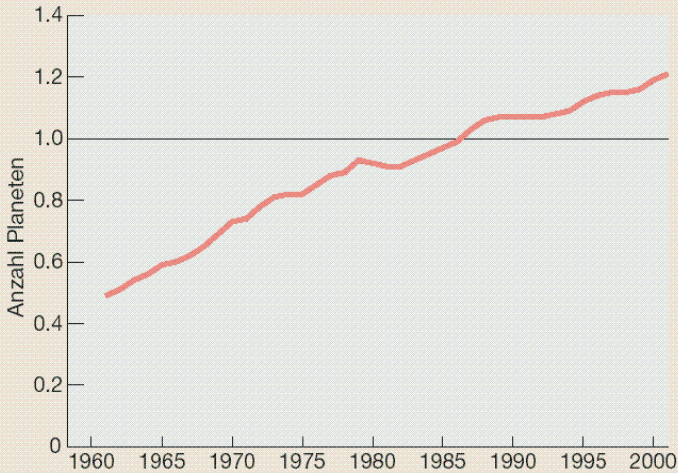
Wie viel Staat brauchen wir im Umweltschutz? Wie weit können wir uns auf das Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen verlassen? Liberale Systeme setzen auf Freiwilligkeit. Doch nicht überall funktioniert sie. Staatliche Leitlinien, z.B. Mindest- und Maximalgrenzen, sind zur Sicherung des Interesses der Gesamtgesellschaft notwendig. Es ist wie bei der Promillegrenze beim Autofahren: Niemandem von uns fällt es ein, sie abzuschaffen und allein auf die Freiwilligkeit beim Alkoholverzicht zu bauen. Will man im Natur- und Umweltschutz vorankommen, sind wir, ohne dass der Staat finanziell davon profitieren soll, auf lenkende Massnahmen und verbraucherabhängige Abgabesysteme angewiesen.

Ein anderer wichtiger Bereich ist die Bildung: Ökologische Anliegen müssen fester Bestandteil der Lehrpläne in Schule, Berufs- und Hochschulbildung und natürlich auch in der Weiterbildung sein. Kinder sind besonders sensibel für die Natur, für Pflanzen und Tiere, zu denen sie einen starken emotionalen Bezug haben. Dieses Interesse soll rechtzeitig befriedigt werden. Der WWF bietet nicht nur im eigenen Bildungszentrum in Bern verschiedene Lehrgänge und Ausbildungen an. Er un-

Living Planet Index, 1970 – 2000



Der ökologische Fussabdruck der Menschheit



«Nachhaltigkeit ist eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken.» So die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission), 1987.

Die weltweite Artenvielfalt nimmt ab, der globale Ressourcenverbrauch nimmt zu.

terstützt beispielsweise auch die Lehrerausbildung in Madagaskar und finanziert in China die Entwicklung von Volksschullehr- und -lernmaterial. So wird Ökologie auch in diesen aufstrebenden, sich wirtschaftlich rasch entwickelnden Ländern zum Thema.

Die Welt ist ein Dorf – ein übergreifendes Ökosystem, dessen Teile gegenseitig voneinander abhängen. Wenn ein Teil gestört wird, bricht die Balance auseinander. Enorme Mengen an CO₂-Ausstoss am andern Ende der Welt beeinflussen auch unser Klima. Indem wir Hunger und Armut vor Ort bekämpfen, helfen wir nicht nur Kriege, sondern auch den Ausbruch von sich schnell verbreitenden Krankheiten zu verhindern. Es heisst, weltweit – und buchstäblich – den Boden für den Schutz der Umwelt und den Erhalt der biologischen Vielfalt zu bereiten. Einen Schweizer Fluss zu renaturieren und damit Lebensraum für zahlreiche Arten zu schaffen, trägt ebenso dazu bei wie in fernen Ländern Wälder, Meere und Küsten zu schützen oder eine schonende Bewirtschaftung zu fördern, sei es bei der Holzgewinnung, beim Soja- und Baumwollanbau oder beim Fischfang. Also können und müssen auch wir Schweizerinnen und Schweizer unseren Beitrag zur Sicherung des ökologischen Gleichgewichts leisten.

Natur ist Zukunft

Natur- und Umweltschutz visieren langfristige Ziele an. Wer sich für sie einsetzt, macht sich für die kommenden Generationen stark. Die moderne Gesellschaft jedoch neigt zu kurzfristigem Denken. Erfolge sollen sofort bemerkt, Bedürfnisse sogleich befriedigt werden: Was kümmert mich die Zukunft? Soll ich dafür Verantwortung übernehmen?

Es gehört zum Menschen, dass er aus dem gegenwärtigen Erleben Sinn schöpft. Dieser Sinn wird wesentlich tiefer, wenn die Zukunftsperspektive dazukommt. Wer nicht nur in der Gegenwart lebt, sondern auch mit der bewussten Rücksicht auf die Zukunft, dokumentiert, dass dieses Leben einen Sinn hat. Die nachfolgende Generation soll ebenfalls eine Lebenschance haben, mindestens die gleiche wie ich. Sie fängt mit der Sicherheit an, intakte natürliche Verhältnisse

vorzufinden, auf deren Grundlage sich ihr eigenes Leben entfalten kann. Für diese Sicherheit sind wir, die heutige Generation, verantwortlich. Viele Prozesse in der Natur sind irreversibel oder sie brauchen, wenn einmal grosse Schäden eingetreten sind, ungeheuer lange, bis die Regeneration wirksam wird. Man denke etwa an die Zeit, die ein Wald braucht, bis er herangewachsen ist, und man vergleiche damit die paar Minuten, die Lothar benötigte, um viele Schweizer Wälder abzuholzen.

In Zeiten, in denen die Gespenster von wirtschaftlichem Terrainverlust und Arbeitslosigkeit drohen, scheint vielen Umwelt- und Naturschutz mühsam oder dann luxuriös. Denken wir daran: ohne Natur keine Wirtschaft, ohne Natur keine menschliche Existenz, ohne Natur keine Zukunft. Natur- und Umweltschutz machen nicht nur Freude, weil die Natur in ihrer ganzen Schönheit und Pracht einen unersetzbaren Eigenwert besitzt. Umwelt- und Naturschutz machen Freude – und tragen einen tiefen Sinn in sich –, weil kein Thema mit der Sicherung der Zukunft der Menschheit so direkt und so existenziell in Zusammenhang steht wie eben dieser Natur- und Umweltschutz.

Wie schützen wir die Natur und die Umwelt von morgen? Indem wir heute damit beginnen.

Sicherheit als Hindernis: Die Schweiz zwischen Reduit und Reform

Stefan Flückiger, Avenir Suisse

Die Sehnsucht nach Sicherheit nimmt von Land zu Land je nach Geschichte und Kultur unterschiedliche Formen an. Der Kleinstaat Schweiz trat Bedrohungen von aussen traditionell mit einem «Reduit-Reflex» entgegen. Diese Strategie erweist sich aber angesichts der beiden fundamentalen aktuellen Herausforderungen – der demografischen Entwicklung und der Globalisierung – eher als Stolperstein auf dem Weg in die Zukunft.

Das «Sicherheits-Reduit» als Erfolgsgeschichte

Von Marignano über Niklaus von der Flüe über den 30-jährigen Krieg bis zu den beiden Weltkriegen hatte die Schweiz fundamentale Sicherheitsprobleme ihrer Geschichte mit einem «Reduit-Reflex» beantwortet. Diese helvetische Zukunftsstrategie war sowohl politisch wie wirtschaftlich eine einmalige Erfolgsgeschichte – so sehr, dass diese geografische und gesellschaftliche Rückbesinnung auf sich selbst zu einem Sinn stiftenden Element der kollektiven Erinnerung geworden ist. Kein anderes Land in Europa pflegt den Mythos der Abschottung und des Bewahrens wie die Schweiz als eigentlichen Volkscharakter.

Auch die Nachkriegszeit schien diese Strategie zunächst zu legitimieren. Vom Krieg unversehrt, stand die Schweiz bald mit grossem Vorsprung an der Spitze der Wohlstandsranklisten. Sie verlor keine Zeit, ein erfolgreiches, wohlhabendes, soziales Land zu werden. Öffnung gegen aussen geschah zögerlich (OECD, EFTA), nach mehreren Anläufen (UNO-Beitritt) oder gar nicht (NATO, EWR, EU). Zukunft, das hiess in erster Linie die Fortführung bewährter neutraler, liberaler, marktwirtschaftlicher Politik, das hiess: «mehr vom

Gleichen». Im «Schärmen» der Weltgeschichte, im Wohlstands-Reduit liess sich bestens leben.

Das wirtschaftliche Wachstum erlaubte über die Jahrzehnte einen Ausbau des Wohlfahrtsstaats und der Infrastruktur: Die Gründung der AHV (1948) und ihr Ausbau, eine Invalidenversicherung (1960), eine «zweite Säule» (1986) und eine obligatorische Krankenversicherung (1996), Tunnels von der Furka bis zur Vereina, ein ausgebauter «Service public» und ein im internationalen Vergleich einmaliger Transferföderalismus. Die Finanzierung schien kein Problem: Ein nicht enden wollendes Wachstum, eine wachsende, immer produktivere Bevölkerung, die neutrale Nische Schweiz zwischen den Blöcken als Vertrauensort und -hort für internationales Kapital, ein stabiles, sicheres Land.

Die verdrängten Realitäten

Unmerklich, aber allmählich änderte die Grosswetterlage. Die Wachstumsraten gingen stetig zurück, die Schweiz verlor an Dynamik. In den 1990er-Jahren verzeichnete die Schweiz das tiefste Wirtschaftswachstum aller OECD-Länder. Je nach Messart haben Irland und Österreich, zwei von der Grösse her durchaus vergleichbare Länder, das Land eingeholt oder überholt. Die Öffnung Europas, das Wachstum in Asien und die fast grenzenlose Mobilität von Kapital und Arbeitskräften haben einen neuen Wettbewerb der Standorte mit neuen Konkurrenten geschaffen. Aber diese neuen, unangenehmen Fakten der Globalisierung werden nur widerwillig zur Kenntnis genommen. Der «gefühlte Wohlstand» ist bis heute zu hoch. Nur langsam sinken die neuen Realitäten ein: die steigende Sockelarbeitslosigkeit, die steigende Verschuldung, die sinkende Produktivität. Und in diesem Umfeld verliert der «Reduit-Reflex» seine Wirkung, sei er von links (Abschottung des Arbeitsmarkts) oder von rechts (Abschottung der Güter und Dienstleistungsmärkte) motiviert. Die Globalisierung erlaubt kein Reduit mehr.

Auch die zweite treibende Kraft der Veränderung, die demografische Veränderung, wurde längere Zeit verdrängt, obwohl die Fakten seit langem bekannt sind. Schweizer und Schweizerinnen leben dank

besserer Ernährung und Versorgung gesünder und länger. Die Zahl der über 100-Jährigen wird von weniger als 1500 im Jahr 2000 auf über 18000 im Jahr 2060 zunehmen. Und gleichzeitig gebären Schweizerinnen weniger Kinder. Die Durchschnittsfamilie in unserem Land hat noch 1,4 Kinder. Für eine gleich bleibende Bevölkerung wären 2,1 notwendig. Schon seit längerem wächst die Schweiz nur noch dank Zuwanderung. Diese «doppelte» Alterung hat zur Folge, dass die Zahl der Erwerbstätigen ab 2015 stagniert, jene der Rentner und Rentnerinnen hingegen wächst. Arbeiten heute pro Rentner noch vier Erwerbstätige, werden es 2025 lediglich noch zwei sein. Zwischen 2010 und 2040 wird die «Babyboomer»-Generation vom Lager der Beitragszahler zu den Rentenbezüglern «kippen». Auch wenn sich heute noch viele dagegen stemmen, wird die Macht dieser Zahlen die Sozialwerke verändern.

Das «Wohlstands-Reduit» als Illusion

Globalisierung und Demografie stellen alle europäischen Industrieländer vor ähnliche Probleme. Reformen erweisen sich naturgemäss überall als schwierig. Aber kaum ein Land scheint so wenig Veränderungswillen zu zeigen wie die Schweiz. Die Schweiz, ehemals ein liberales Land und stolz auf die Eigenverantwortung seiner Bürger und Bürgerinnen, ist heute ein fein ziselierter Umverteilungsstaat mit einer medaillenträchtigen Staatsquote. Und diese organisch gewachsenen Umverteilungsströme sind so sorgfältig austariert, dass keine Interessengruppe zu grundsätzlichen Veränderungen bereit ist.

So wurden zwischen 1961 und 1984 die Leistungen der AHV in zehn Schritten massiv ausgebaut. Als die 11. Revision angesichts der neuen Bevölkerungsentwicklungen und Finanzierungsengpässe zum ersten Mal einen Marschhalt vorschlug, scheiterte sie 2004 prompt in der Volksabstimmung. Eine Erhöhung des Rentenalters ist in der Politik nach wie vor tabu. Ein ähnlicher Marschhalt in der Krankenversicherung (2. KVG-Revision) erlitt das gleiche Schicksal. Sie scheiterte bereits im Parlament. Dabei sind in keinem Land die Gesundheits-

ausgaben im letzten Jahrzehnt rascher gewachsen als in der Schweiz. Kaum ein Land besitzt so viele Spitalbetten pro Kopf wie die Schweiz, der Kanton Bern allein bis vor kurzem mehr als ganz Schweden. Wer einen staatlich garantierten Anspruch auf Ersatzleistung im Bedarfsfall hat, der zeigt wenig Interesse an Veränderung.

Der Sinn stiftende Sicherheitsmythos des Reduits, der am Anfang stand, wird heute instrumentalisiert und zur beinhalten Verteidigung von Besitzständen verwendet. Eine schwindende Zahl Erwerbstätiger unterstützt eine wachsende Zahl Rentner, die Landwirtschaft erkaufte ihren hohen Aussenschutz auf Kosten moderner Dienstleistungsunternehmen, kleine Landkantone wehren sich mit dem Ständemehr erfolgreich gegen urbane Metropolen, Studenten verteidigen ihr Fast-Gratisstudium gegenüber Steuern zahlenden Nichtakademikern. Entstanden ist eine leidenschaftliche «Koalition der Empörten», quer durch alle politischen Lager. Es geht ums Geld, aber argumentiert wird mit Tradition und Moral. Wer «wohlerworbene Rechte» in Frage stellt, erntet einen Sturm der Entrüstung. Die Rhetorik des Reduit dient heute der Verweigerung der Zukunft.

Vom Reduit zur Reform

Letztlich muss es das Ziel jeder Gesellschaft sein, ihren Mitgliedern den Sinn ihrer Zugehörigkeit zu vermitteln. Diese Produktion von Sinn findet immer über Geschichte und Geschichten statt, einem Gefühl des Wiedererkennens und der kollektiven Identität. In der Schweiz kreist das unerschöpfliche Reservoir dieser Geschichten immer um das Thema der Bewahrung und der Verteidigung, des Reduits.

Aber die Kehrseite dieser statischen Idylle ist die wachsende Immunität dieser Gesellschaft gegen Veränderung, der wir jetzt auf jedem Gebiet begegnen. Fakten, die nicht ins Bild passen, werden ausgeblendet oder nur zögerlich angenommen: dass die Schweiz *kein* alpiner Agrarstaat mehr ist, sondern eine urbane Mittelland-Agglomeration; dass die politischen Grenzen der Gemeinden und Kantone

nicht mehr den sozialen Realitäten von Pendlern, Konsumenten und Unternehmern entsprechen; dass wir an traditionellen regionalen und sozialen Umverteilungen festhalten, auch wenn sie nicht mehr nachhaltig finanzierbar sind.

Neben diesem psychologischen «Nicht-Sehen-Wollen» macht sich immer stärker auch ein «Nicht-Ändern-Können» der Institutionen bemerkbar. Föderalismus, direkte Demokratie und Kollegialprinzip, als Instrumente der politischen Problemlösung gedacht, haben sich zu unveränderbaren mythischen Identitätsmerkmalen gewandelt. Sogar wenn heute ein allgemeiner Konsens über die Notwendigkeit von Veränderungen besteht, ist die Umsetzung im gegenwärtigen institutionellen Gefüge nur schwierig machbar und allzu oft zum Scheitern verurteilt. Die Schweiz hat sich ihrer eigenen Instrumente einer effizienten Zukunftsbewältigung beraubt.

Insbesondere scheint eine ebenso wichtige Seite der schweizerischen historischen Realität vergessen zu gehen. Neben den langen Phasen des Rückzugs gab es immer auch die grossen Errungenschaften, die sich zumeist als ungeplante und kurze Brüche des Bewahrten ergaben, als Überwindung des Reduits. Die berühmten Eidgenossen Attinghausen, Melchtal und Stauffacher sprangen über ihren Schatten und entschieden sich 1291 für einen unerhörten Integrationsschritt der Waldstätten, die liberalen Staatsgründer von 1848 formten innert Jahrzehnten aus dem Staatenbund einen Bundesstaat, von der gemeinsamen Währung über die Handels- und Gewerbefreiheit bis zur Gründung von ETH und SBB. Der Weg in die Zukunft war für die Schweiz immer ein «Atmen» von trägen Bewahrungsphasen und dramatischen Veränderungssprüngen – von Reduit und Reform.

Angesichts der Globalisierung und der demografischen Entwicklung scheint die Schweiz einmal mehr an der Schwelle von notwendigen Veränderungen angekommen zu sein. Dieses Mal wird es eine noch stärkere Überzeugungskraft der Erneuerer und einige herausragende Persönlichkeiten brauchen, um die Allianz der Bewahrer zu überwinden und abermals die Zukunft einer neuen Schweiz zu gestalten.

Die Herausgeber

DIETER KLÄY, geboren 1963, Dr. phil. I, Executive MBA HSG, Geschäftsführer Viscom Region Ostschweiz (Verband für visuelle Kommunikation). Major im Führungsstab der Armee. Kantonsrat, Präsident FDP Winterthur.

ULRICH R. ZOELLY, geboren 1960, lic. iur., Rechtsanwalt, ist beruflich als Polizeioffizier tätig. In der Armee ist er Oberst im Generalstab und übt im Stab der Territorialregion 4 die Funktion des stellvertretenden Stabschefs aus.