

SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK DER SCHWEIZ IM 21. JAHRHUNDERT

Wider die sicherheits- und verteidigungspolitische Stagnation:
Für eine Neubelebung der Diskussion auf politisch-strategischer Ebene

Bruno Lezzi

Zwischen Autonomie und Bündnisbeitritt: Gedanken und Postulate zur
Weiterentwicklung der nationalen Sicherheitspolitik

Daniel Heller

DISCUSSION PAPER

Die Diskussion über die zukünftige Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz wirkt oft reichlich festgefahren. Avenir Suisse ist als unabhängiger Think-Tank geradezu prädestiniert dafür, mitzuhelfen, institutionelle und politische Blockaden zu überwinden. In diesem Sinne umreisst das vorliegende Diskussionspapier in zwei Essays die Anforderungen an die schweizerische Sicherheitspolitik in einem gewandelten Umfeld. Neben den globalen Umbrüchen seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und den sich daraus ableitenden veränderten Ansprüchen an eine zeitgemässe Armee im allgemeinen analysieren die beiden Autoren vor allem jene Herausforderungen und Problemfelder, die ganz spezifisch die Schweiz betreffen. Diskutiert werden besonders die Einbettung der Schweiz in die internationale Sicherheitskooperation in Europa, die Konkretisierung des Armeeauftrages sowie das geeignetste Wehrmodell. Die Autoren kommen dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen. Bruno Lezzi legt sehr viel mehr Gewicht auf eine stärkere internationale Kooperation und sicherheitspolitische Integration, um umfassende Sicherheit auch in Zukunft gewährleisten zu können. Daniel Heller plädiert hingegen hauptsächlich für eine Strategie der nationalen Selbstbehauptung im Rahmen internationaler kooperativer Stabilisierungsbemühungen.

SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGS- POLITIK DER SCHWEIZ IM 21. JAHRHUNDERT

WIDER DIE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE STAGNATION:
FÜR EINE NEUBELEBUNG DER DISKUSSION AUF POLITISCH-STRATEGISCHER EBENE

Bruno Lezzi

ZWISCHEN AUTONOMIE UND BÜNDNISBEITRITT: GEDANKEN UND POSTULATE ZUR
WEITERENTWICKLUNG DER NATIONALEN SICHERHEITSPOLITIK

Daniel Heller

Vorwort

Avenir Suisse hat es sich als unabhängiger liberaler und marktwirtschaftlicher Think-Tank von Beginn an zur Aufgabe gemacht, die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Debatte in der Schweiz mit Analysen und konkreten Lösungsvorschlägen zu beleben. Meist geht es dabei um Themen, die die Tagespolitik nur unmittelbar tangieren und die vor allem mittel- bis langfristige Antworten auf die Herausforderungen der Zeit suchen. Freiheit und Wohlstand in der Schweiz hängen wesentlich davon ab, wie die Trennlinie zwischen Politik und Wirtschaft verläuft, was öffentlich und was privat organisiert und geleistet wird, wie viel – oder besser: wie wenig – der Staat in das Leben der Bürger eingreift. Zu vielen Fragen von der Altersvorsorge bis zur Zukunft der Lehre nimmt Avenir Suisse konkret Stellung, ergreift Positionen, engagiert sich in Diskussionen und Vorträgen, um die eigene Sicht der Dinge unter die Leute zu bringen und ihr zum Durchbruch zu verhelfen.

Daneben hat sich Avenir Suisse aber immer auch ein wenig als intellektuelles Forum verstanden. Zum einen nehmen wir diese Rolle wahr, indem wir wichtige, einflussreiche Denker und Macher zu «Abendlichen Gesprächen» oder anderen Veranstaltungen einladen. Nicht immer vertreten diese Gäste Ansichten, die mit denen von Avenir Suisse kongruent sind. Zum anderen nutzen wir gelegentlich unsere Unabhängigkeit von den eigenen Geldgebern, den politischen Parteien, von Verbänden und Lobby-Gruppen, um eine Plattform für Diskussionen zu schaffen, die im politischen Hickhack nicht recht vom Fleck kommen.

Eine solche Debatte ist jene über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch der bipolaren Welt, vor allem aber seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 stellt sich die Frage, wie ein kleines Land die Sicherheit seiner

Bürger, die Unversehrtheit des Territoriums und die nationale Unabhängigkeit gegenüber möglichen Attacken von aussen garantieren kann und will. Diese Frage ist bis heute nicht grundlegend beantwortet.

Wir bei Avenir Suisse zählen die Sicherheitspolitik weder zu unseren Kernaufgaben noch zu unseren Kernkompetenzen. Wir sind aber überzeugt, dass eine offene Diskussion über dieses Thema – mit grossen Implikationen nicht etwa nur für die Wirtschaft – von grösster Wichtigkeit ist. Deshalb sind wir froh, dass sich mit Daniel Heller und Bruno Lezzi zwei ausgewiesene Experten bereit erklärt haben, in je einem grösseren Essay ihre Sicht der Zukunft der schweizerischen Sicherheitspolitik darzustellen. Die beiden Autoren sind sich nicht in allem einig, vor allem etwa nicht in der Frage der Milizarmee. Was beide auszeichnet, ist jedoch, dass sie über den Tag hinaus denken, dass sie eine längerfristige, eine strategische Perspektive einnehmen, im einen Fall etwas mehr als Projektion der Vergangenheit in die Zukunft, im anderen Fall mit zwar nicht radikalen, aber doch ungewohnten Vorschlägen.

Mit dieser längerfristigen Sichtweise passen die beiden Beiträge, die wir hier in einer Schrift vorlegen, trotz des etwas «exotischen» Themas durchaus zu Avenir Suisse. Wenn sie dazu beitragen, dass die Debatte über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz nicht völlig zwischen den Fronten zerrieben wird, sondern dass sie auf möglichst sachliche und konstruktive Weise einen neuen Anlauf nehmen kann, ist viel erreicht – dank der Funktion von Avenir Suisse als unabhängiges Forum.

Gerhard Schwarz

WIDER DIE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE STAGNATION

Für eine Neubelebung der Diskussion auf
politisch-strategischer Ebene

Bruno Lezzi

Bruno Lezzi, promovierter Historiker, war von 1972 bis 1983 als Beamter im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste des damaligen Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) tätig. Von 1984 bis Juni 2009 war er bei der Neuen Zürcher Zeitung Redaktor für Sicherheits- und Militärpolitik. Zurzeit ist er Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. In der Armee war er zuletzt im Rang eines Generalstabsobersten in der früheren Sachgruppe Strategie des Armeechefs eingeteilt.

1	Vorbemerkung	7
2	Historische Erfahrungen - Leitlinien und Hemmnisse.....	9
3	Verlagerungen im Bedrohungsspektrum	13
4	Neuausrichtung des internationalen Sicherheitsinstrumentariums	17
5	Veränderte innenpolitische Rahmenbedingungen	21
6	Probleme bei der sicherheitspolitischen Neuorientierung.....	25
7	Anregungen	31
8	Schlussbemerkungen	41
	Quellen und Literatur	42

I Vorbemerkung

Die Sicherheitspolitik der Schweiz befindet sich in einer Phase der Stagnation. Allein schon die langwierigen, gegenüber den ursprünglichen Zeitvorstellungen verzögerten Arbeiten an den neuen Berichten über die Sicherheitspolitik und die Armee sowie der Entscheid des Bundesrates – trotz regelmässig wiederholten Hinweisen auf die Notwendigkeit moderner Luftkriegsmittel –,vorderhand auf die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge zu verzichten, zeigen, wie schwer es fällt, die Schweiz im gegenwärtigen weltpolitischen Umfeld sicherheits- und verteidigungspolitisch zu positionieren.

Eine öffentliche Diskussion über die Frage, welchen sicherheitspolitischen und militärischen Kurs die Schweiz künftig wohl am besten einschlagen müsste, fand nach der Publikation des neuen Sicherheitsberichts im Sommer 2010 erstaunlicherweise kaum statt. Nur einige Fachzirkel beschäftigten sich mit dieser Thematik, obschon nicht wenige eidgenössische Politiker und Politikerinnen nach einer schnellen Lieferung eines strategischen Kompasses zur Orientierung in unsicheren Zeiten gerufen hatten und die Armeeführung ihrerseits sicherheits- und verteidigungspolitische Vorgaben als unerlässliche Planungsgrundlagen verlangt hatte.

Dass solche Forderungen anfänglich fast ohne Echo verhallten, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der politisch-militärische Dialog nicht auf der strategischen Ebene geführt worden war. Die Sicherheitskommissionen der beiden eidgenössischen Räte befassen sich nämlich in der Regel fast ausschliesslich mit operationellen Fragen, das heisst: mit heeresorganisatorischen und rüstungstechnischen Geschäften, oder mit Vorfällen, denen vornehmlich unter Mediendruck eine spezielle Aktualität zugemessen wird, nicht aber mit Grundfragen schweizerischer Sicherheitsvorsorge von mittel- und längerfristiger Bedeutung. Und so gesehen ist es nicht erstaunlich,

dass auch jetzt wieder nicht grundsätzliche Überlegungen zur Rolle der Schweizer Armee in Europa im Zentrum stehen. Im Gegenteil: Die Diskussionen drehen sich hauptsächlich um die Frage, ob 60 000, 80 000, knapp 100 000 oder doch besser 120 000 Soldaten den zahlenmässigen Umfang des militärischen Instruments bilden sollen.

Die seit dem strategischen Wandel zu Beginn der 1990er Jahre von kurzfristigem Denken geprägte Debatte über die Sicherheitspolitik und die Armee muss auf eine politisch-strategische Ebene gehoben und somit wieder neu belebt werden. Entsprechende Denkipulse und Gedankenlinien, an denen sich eine Neuorientierung vornehmen lassen könnte, sollten vorurteilslos diskutiert werden. In der jetzigen angespannten Stimmungslage besteht nämlich die Gefahr, dass nicht nur die bereits lancierte Volksinitiative der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) für die Aufhebung der Wehrpflicht, sondern vor allem auch allfällige politische Vorstösse aus dem traditionalistischen, nur auf die Armee fokussierten Lager, welches das Rad zurückdrehen möchte, die Diskussionen beherrschen und damit die Planungen völlig aus dem Ruder laufen lassen könnten. Damit wäre die Realisierung eines modernen Sicherheitssystems überhaupt in Frage gestellt.

Da die Konzentration auf die Tagespolitik den Blick für die historische Entwicklung oft zu kurz kommen lässt, diese aber für die Formulierung neuer Wege nach wie vor bedeutsam bleibt, wird skizzenhaft auf wichtige konzeptionelle Etappen Bezug genommen, die seit den späten sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts zurückgelegt worden sind. Denn vielfach sind die im Kalten Krieg vollzogenen Schritte einer jüngeren Generation von Sicherheitspolitikern und Sicherheitspolitikerinnen nur noch am Rande oder gar nicht mehr bekannt.

Die folgenden Überlegungen und Anregungen sind das Ergebnis einer jahrzehntelangen Beschäftigung mit nationalen und internationalen Sicherheitsfragen. Sie basieren auf einer ausgedehnten Lektüre der entsprechenden Fachliteratur, auf zahlreichen Gesprächen mit Strategieexperten und Militärs in Schlüsselfunktionen und auf Beobachtungen bei Besuchen von Kriegs- und Krisengebieten wie Tschetschenien, Bosnien, Kosovo und Afghanistan sowie auf Erkenntnissen, die bei der Mitarbeit in der ausserparlamentarischen Kommission für militärische Friedenseinsätze gewonnen wurden. Und schliesslich haben Diskussionen mit Studenten und Studentinnen während der Lehrtätigkeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich das gedankliche Spektrum erweitert.

Basisdokumente sowie besonders anregende Bücher und Artikel sind im Anhang aufgeführt. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine sehr konzentrierte Auswahl aus der ständig wachsenden und auch für Experten nicht mehr überblickbaren Flut von Publikationen.

2 Historische Erfahrungen – Leitlinien und Hemmnisse

Die Armee als bestimmender Faktor

Die Blockade, der die Sicherheitspolitik und insbesondere die Militärpolitik der Schweiz zurzeit ausgesetzt sind, wurzelt hauptsächlich in der Zeit des Zweiten Weltkrieges und im Kalten Krieg. Die in jenen bedrohlichen Jahren gewonnenen Erfahrungen – in erster Linie die Tatsache, weitestgehend ungeschoren aus dem Kriegsgeschehen davongekommen zu sein – erschweren eine konzeptionelle Neuausrichtung, wie sie nach der strategischen Wende zu Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts nötig geworden wäre. Charles de Gaulle hat dies in seiner vor dem Zweiten Weltkrieg veröffentlichten und vor allem in Deutschland stark beachteten Schrift «Vers l'armée de métier» auf den Punkt gebracht: «Devant l'inconnu de l'avenir, l'esprit humain cherche un recours et croit le trouver, d'ordinaire, dans ce qui est passé déjà.»

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bestimmen Armeefragen die sicherheitspolitischen Überlegungen. Und so ist es denn auch nicht verwunderlich, dass die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 vor der Formulierung des Sicherheitsberichts von 1973 – der ersten sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz überhaupt – verfasst worden ist. Auch in diesem Grundlagendokument wird der Hauptakzent auf die militärische Landesverteidigung gesetzt. Die darin ebenfalls enthaltene Absicht, eine aktivere Aussenpolitik zu führen – man sprach von der «ausgreifenden Komponente» im sicherheitspolitischen Instrumentarium –, diente damals – etwas zugespitzt formuliert – eigentlich nur dazu, die Sozialdemokratie für einen Konsens in Sicherheitsfragen gewinnen zu können.

Perfektion der Gesamtverteidigung

Mit dem Ziel, für einen eventuellen totalen Krieg zwischen den beiden ideologischen Blöcken, der alle Lebensbereiche in Mitleidenschaft gezogen hätte, gewappnet zu sein, wurde das organisatorische Räderwerk der Gesamtverteidigung laufend verfeinert, was gleichzeitig zur Schaffung immer aufwendigerer Koordinationsapparate führte. In grossen Übungen, vor allem in jenen der mittleren und späten achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts, wurde dieses System auf Herz und Nieren geprüft und auf Grund der erzielten Ergebnisse weiter optimiert. Der damalige Stabschef Operative Schulung der Armee, Gustav Däniker, war die treibende Kraft hinter diesen Anstrengungen, die beträchtliche personelle Ressourcen während Wochen für die Vorbereitung und Durchführung dieser ambitionierten Trainingsgelegenheiten banden. Wie fest das Milizprinzip damals verankert war, zeigte sich daran, dass sich beispielsweise Wirtschaftsführer und Hochschulprofessoren intensiv an der Bearbeitung der damaligen Kriegs- und Krisenszenarien sowie am Übungsgeschehen beteiligten.

Ebenso umfangreiche Aktivitäten entfaltete die Armee. Truppenmanöver und Stabsübungen auf allen relevanten Führungsebenen bestimmten die Dienstleistungskalender während Jahrzehnten. Die letzte grosse kombinierte Übung auf Korpsstufe, die Übung «Dreizack 89» des damaligen Feldarmee Korps 4, fand im Spätherbst 1989 statt und fiel mit dem Mauerfall in Berlin zeitlich zusammen. Die Abwehr, das heisst: eine aus Verteidigung und Angriff gemischte Gefechtsform, bildete jeweils das hauptsächliche Thema. Die für einen Kriegsfall vorbereiteten sehr detaillierten Befehlsdossiers wurden regelmässig überarbeitet; die Kampfinfrastruktur – Festungswerke, Sprengobjekte und permanente Sperrstellungen – wurde auf den neuesten Stand ge-

bracht. Und die Lücken im Arsenal von Waffensystemen und Geräten wurden, so weit es die Finanzen erlaubten, im Rahmen von klar definierten Ausbauschritten geschlossen.

Der Krieg war fast alltägliche Realität, obschon er sich – glücklicherweise – nur in der virtuellen Welt der jeweiligen Kommandoposten abspielte. Tatsache aber ist, dass damit auch das Denken gleichsam zementiert wurde, was gegenwärtig in den Kontroversen um die Frage augenfällig wird, wie Landesverteidigung zu verstehen und mit welcher Doktrin und mit welchen Mitteln sie wohl am besten zu gestalten sei.

..... Mangelndes Verständnis für die Nuklearstrategie

Paradoxerweise nahm man das politische und militärische Umfeld dennoch unter einem stark verengten und fast ausschliesslich auf die eigenen waffentechnischen Möglichkeiten eingestellten Blickwinkel wahr. Die entsprechenden Analysen im 1969 abgeschlossenen Bericht der vom Hochschulprofessor und Generalstabsobersten Karl Schmid geleiteten Studienkommission für strategische Fragen und im Sicherheitsbericht von 1973 sind überraschend abstrakt formuliert. So zeigt die gedankliche und planerische Auseinandersetzung mit dem Problem einer schweizerischen Atombewaffnung in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts, dass der strategische Rahmen nur sehr summarisch beurteilt wurde. Die gravierenden Konsequenzen eines allfälligen Einsatzes operativ-taktischer Nuklearwaffen im eigenen Land oder auf dem Territorium benachbarter Staaten sind nämlich kaum je realistisch in Rechnung gestellt worden. Die damalige Armeeführung betrachtete diese Waffen praktisch nur als schwerere Artillerie und verkannte die grundlegend

neue politisch-strategische Dimension, die der Krieg damit erfuhr. Und erstaunlicherweise spielten Überlegungen über mögliche Auswirkungen der gegnerischen Luftkriegführung bei den Planungen der Einsatzdispositive der Feldarmee nur eine geringe Rolle. Die den damaligen Planungsarbeiten zugrunde liegenden Kräftevergleiche stützten sich im Wesentlichen auf die Panzerabwehrkapazitäten, die laufend verstärkt wurden.

Im Übrigen dienten die in der Gesamtverteidigungskonzeption von 1973 enthaltenen strategischen Fälle, mit denen der jeweilige politisch-psychologische Aggregatzustand des Landes in Krisen, Kriegen und Katastrophen eingefangen werden sollte, wohl der Schulung der Führungsorgane auf strategischer und operativer Ebene, sie vermochten aber der Komplexität ausserordentlicher Lagen nicht zu genügen. Sie förderten vielmehr schematisches Denken in den Kategorien des traditionellen Völkerrechts und herkömmlicher Kriegsbilder.

Das sind unter anderem Gründe, weshalb der strategische Paradigmenwechsel nach dem Mauerfall und der späteren Auflösung der Sowjetunion und des Warschaupaktes derart verhalten in das sicherheits- und verteidigungspolitische Kalkül einbezogen wurde

..... Verpasste Chancen in den frühen 1990er Jahren

Eine Chance zu einer unvoreingenommenen Neubeurteilung hätte eigentlich der 1990 unter dem Titel «Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel» erschienene Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz sein können. Zusammen mit dem drei Jahre später vorgelegten Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren und dessen Neutralitäts-

kapitel bildete er eine konzeptionelle Basis, die auch durch den Sicherheitsbericht 2000 nicht unterspült worden ist. Dessen Motto «Sicherheit durch Kooperation» wurde nämlich – quasi in einem Nebensatz – im aussenpolitischen Bericht 1993 geprägt; und der entscheidende Schritt zur Erweiterung des sicherheitspolitischen Perimeters wurde 1996 mit der Beteiligung an der NATO-Partnerschaft für den Frieden aufgrund dieser beiden in den frühen neunziger Jahren erarbeiteten Dokumente gemacht.

Schon damals wurde die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation – vorab aus Neutralitätsgründen – aber unter einem engen Sichtwinkel betrachtet. Und das ist trotz dem militärischen Engagement auf dem Balkan bis heute so geblieben. Wie im aussenpolitischen Bericht von 1993 weicht man beispielsweise auch im neuesten Sicherheitsbericht einer nüchternen Beantwortung der Frage aus, wie sich die Schweiz im Falle der Realisierung eines europäischen Raketenabwehrsystems, dem die NATO gemäss ihrem im November 2010 in Lissabon verabschiedeten neuen strategischen Konzept hohe Priorität einräumt, tatsächlich verhalten sollte.

Dass Sicherheitskooperation über Aktivitäten zur Friedensförderung, Rüstungsbeschaffungen und über die Beteiligung an Ausbildungsprogrammen hinausgeht, war nüchternen Betrachtern der Sicherheitsszene schon damals bewusst. Jetzt rückt dieser Gesichtspunkt mehr und mehr in den Vordergrund. Denn ohne kooperative Abstützung auf das Ausland werden sich komplexe Rüstungsgüter wie beispielsweise das vorderhand auf die lange Bank geschobene neue Kampfflugzeug wohl kaum mehr in ausreichendem Umfang beschaffen und betreiben lassen. Diese hochkomplexen Systeme erfordern eine dauernde parallele industrielle Betreuung, die nur von Herstellerfirmen und befreundeten Streitkräften in Kooperation geboten werden kann.

Schliesslich zeigt sich die immer noch sehr traditionelle Sicht der Auslösung und Entwicklung militärischer Konflikte im Sicherheitsbericht 2010 darin, dass man wohl bezüglich Frühwarnung und Alarmierung zur Zusammenarbeit bereit ist, jedoch nur in der normalen Lage und nicht in einem eventuellen Ernstfall, in dem eine entsprechende Kooperation ja wohl am wichtigsten wäre. Kriege werden heute kaum mehr erklärt und schon gar nicht mehr durch Friedenslösungen beendet, sondern sie schweben etwa im Rahmen von friedensunterstützenden Operationen unter UNO-Mandaten während langer Zeit weiter. Ein schematisches Neutralitätsverständnis, das auf einen Kriegszustand traditionellen Zuschnitts ausgerichtet ist, entspricht solchen Veränderungen nicht mehr.

3 Verlagerungen im Bedrohungsspektrum

..... Neue Kriegs- und Konfliktsbilder

Schon bald nach dem weltpolitischen Wandel zu Beginn der neunziger Jahre begannen sich neue Bedrohungsformen abzuzeichnen. Während der Golfkrieg von 1991 noch weitgehend nach der für einen Krieg mit der Sowjetunion konzipierten AirLand-Battle-Doktrin der amerikanischen Streitkräfte abgewickelt wurde, zeigten die blutigen innerstaatlichen und ethnisch zugespitzten Konflikte in Tschetschenien und auf dem Balkan neue Akzente, die auch heute noch das Kriegsbild bestimmen. Nicht weiträumige Angriffsoperationen, sondern Aktionen zur Ausschaltung von Brandherden durch Spezialkräfte und Stabilisierungsoperationen kennzeichnen die Situation in den heutigen Krisen- und Kriegsgebieten. Solche Militäreinsätze spielen sich, wie der ehemalige britische General und Stellvertreter des Oberbefehlshabers der NATO in Europa Sir Rupert Smith in seinem Buch «The Utility of Force» schreibt, weitgehend inmitten der jeweils betroffenen Bevölkerung ab. Im Weiteren spielen nichtstaatliche Akteure eine wachsende Rolle. Eine Konzentration auf militärische Mittel allein kann somit nicht mehr genügen; nachhaltige Lösungen sind letztlich nur noch im Zusammenspiel zwischen politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen, polizeilichen und militärischen Massnahmen im Rahmen eines integrierten Ansatzes («comprehensive approach») zu erreichen.

Aus solchen Gründen haben vor allem auch die USA Anpassungen vorgenommen. Auf Grund der im Krieg gegen den Irak von 1991 gewonnenen Erfahrungen mit Präzisionsmunition war eine vornehmlich technologisch getriebene Entwicklung eingeleitet worden. Amerikanische Strategieexperten wie Andrew Marshall und hohe Offiziere der US Navy wie die Admiräle Arthur K. Cebrowski und Bill Owens förderten Bestrebungen, die unter der

Bezeichnung «Revolution in Military Affairs» (Revolution in militärischen Angelegenheiten) Doktrin und Struktur der amerikanischen Streitkräfte lange Zeit dominierten. Der damalige Verteidigungsminister Donald Rumsfeld bewegte sich konsequent auf einer solchen Linie, die er als verbindlich für die umfassende Modernisierung – die sogenannte Transformation – der Streitkräfte festlegte. Europäische Armeen versuchten, diesen technologischen Rückstand durch die Realisierung eigener Programme wettzumachen.

..... Differenzierte Betrachtung der Militär- technologie

In der Angriffphase des Golfkrieges von 2003 bewährte sich der elektronisch vernetzte Verbund von Aufklärungs-, Kommunikations-, Führungs- und Waffensystemen. Aufgrund praktisch in Echtzeit vorhandener gemeinsamer Lagebilder konnten die Koordination zwischen den Grossverbänden (Korps, Divisionen, Brigaden) und damit das Tempo verbessert bzw. markant erhöht werden. Hingegen zeigten und zeigen sich die Grenzen einer solchen Einsatzphilosophie in den späteren Stabilisierungsoperationen, im Irak, vor allem aber in Afghanistan. In Artikeln in Fachzeitschriften – interessanterweise auch in offiziellen Organen der Streitkräfte wie etwa in der vom amerikanischen Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs herausgegebenen Zeitschrift «Joint Force Quarterly» – kritisierten hohe amerikanische Offiziere wie beispielsweise die Generäle James Mattis und Herbert McMaster diese technologiezentrierte Einsatzdoktrin. Es sei naiv, mit quasiwissenschaftlichen Ansätzen («Wirkungsbasierte Operationen»; «Effects-Based Operations») versuchen zu wollen, die Kerne komplexer staatlicher, militärischer und gesellschaftlicher Systeme mit dem Ziel zu treffen, einen raschen Zusammenbruch

herbeizuführen, gibt sich der kriegserprobte Mattis überzeugt. Israel habe diesen Irrglauben 2006 im Kampf gegen den Hizbullah, der irreguläre und konventionelle Taktiken anwende und damit wohl wegweisend für künftige Kriege sein könnte, bitter bezahlt. Der Ausgang von Operationen könne nämlich kaum je mit Sicherheit vorausgesagt werden. Technische Systeme, die Mattis auch im Rahmen seiner früheren Verwendung in der NATO förderte, seien zwar für Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung, für Führung und laufende Kampfplanung unerlässlich, sie reichten aber allein nicht aus. Rein technisches Denken widerspreche historischen Erfahrungen und der fundamentalen Natur des Krieges als einer auf die Spitze getriebenen Auseinandersetzung zwischen politischen Willenskundgebungen. Auch wenn sich der Charakter militärischer Auseinandersetzungen im Zuge technischer und operativ-taktischer Neuerungen ändere, bleibe dieses Grundmuster bestehen.

In diesem Sinne hält sich James Mattis, der gegenwärtig das ebenfalls für Afghanistan zuständige US Central Command befehligt, an den preussischen Kriegstheoretiker Carl von Clausewitz und unter anderem auch an den britisch-amerikanischen Strategieexperten Colin S. Gray. Dieser weist unter anderem immer wieder darauf hin, dass Unsicherheit und «Friktionen», wie sie Clausewitz in seinem Werk «Vom Kriege» beschrieben hat, den Kriegsverlauf bestimmten. Und der ebenfalls kampferfahrene McMaster warnt davor zu glauben, man könne in einem Klima grösster Unsicherheit, wie es in Kriegen herrsche, die für die Führung bestimmter Operationen jeweils benötigten Truppenzahlen ganz genau bestimmen.

Neuere und neueste Reglemente und Konzepte der US Army für die allgemeine Operationsführung und den Kampf gegen Aufständische (Counterinsurgen-

cy) tragen solchen Überlegungen Rechnung (u. a. Army Capstone Concept und Army Operating Concept). Kritik ist diesen Handbüchern allerdings aus Kreisen von Offizieren erwachsen, die glauben, dass mit der Ausrichtung von Doktrin und Organisation auf Lagen, wie sie sich in Afghanistan präsentieren, allmählich die Fähigkeit verloren gehen könnte, klassische Kampfverfahren anzuwenden.

Der Verzicht auf eine Realisierung des Gesamtprogramms «Future Combat Systems», einer Familie von Waffensystemen, die den Anforderungen der vernetzten Kampfführung entsprochen hätte, sowie die schon vor einiger Zeit vorgenommene Auflösung des Office of Force Transformation und die von Verteidigungsminister Robert Gates im Frühjahr 2010 verfügte Überführung des für die Transformation zuständigen Joint Forces Command in den Verantwortungsbereich des Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs zeigt deutlich, dass die Akzente zurzeit nicht mehr derart stark auf die Revolution in Military Affairs gesetzt werden, wie dies früher der Fall war. Wie sich dies auf das Tätigkeitsfeld des ebenfalls in Norfolk (Virginia) domizilierten Allied Command Transformation der NATO, das auch nach einer weiteren Straffung der NATO-Kommandostruktur beibehalten werden soll, auswirken wird, wird sich weisen.

Ganz allgemein besinnt man sich zurzeit wieder auf Strategieexperten wie Lawrence Freedman, Michael Howard oder Colin S. Gray, die in ihren Publikationen darauf hinweisen, dass der Charakter eines in der Zukunft liegenden Krieges nie präzise vorausgesagt werden könne, auch wenn man sich noch so intensiv damit befasse.

Mit dem Begriff «Hybrider Krieg», worunter Mischformen aus konventionellen, irregulären und kriminellen Einsatzverfahren und Aktivitäten

zu verstehen sind, versucht sich beispielsweise der ehemalige Offizier des Marine Corps und heute bei verschiedenen wissenschaftlichen Institutionen und publizistisch tätige Frank Hoffman einem künftigen Kriegs- und Konfliktsbild anzunähern. In ähnlicher Weise charakterisiert der Chef des britischen Verteidigungsstabes, General Sir David Richards, die künftigen Konfliktformen. Hoffman und McMaster sparen in diesem Zusammenhang nicht mit Kritik an Denkfabriken, die ohne entsprechend solide Kenntnisse im Zusammengehen mit Rüstungskonzernen Theorien entwickeln oder unterstützen, die der Realität des Krieges jedoch nicht standhalten. Nicht zu verstehen sei schliesslich, dass manche hohe Militärs nach wie vor an solchen Konzepten festhielten und sich von jüngsten Kriegserfahrungen in ihren Auffassungen nicht beirren liessen.

..... Grauzonen des Risiko- und Gefahrenspektrums

Ähnlich schwierig zu erfassen, bezüglich ihrer Gefährlichkeit und Wahrscheinlichkeit zu gewichten und für die jeweils herrschenden geographischen und politischen Eigenheiten eines Landes umzusetzen, sind die sogenannten neuen Risiken und Gefahren wie Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und Raketentechnologie, Cyberwar, organisierte Kriminalität sowie zivilisationsbedingte und durch Naturereignisse ausgelöste Katastrophen. Dazu kommt, wie erstaunlicherweise sogar in neuesten amerikanischen Dokumenten für die Operationsführung (Army Operating Concept) enthalten, die Bedrohung durch Parallelgesellschaften mit hohem Gewaltpotenzial. In Europa zeigen dies beispielsweise die periodisch wiederkehrenden Eruptionen in den Vorstädten grosser französischer Agglomerationen, was den Einsatz von zahlenmässig starken Polizeitruppen nötig macht.

Und es ist schliesslich nicht zu übersehen, dass die sicherheitspolitische Bedeutung von klimatischen Veränderungen auch von konservativeren britischen Strategieexperten wie etwa Colin S. Gray zunehmend thematisiert wird. Solche Veränderungen können Auslöser für zwischen- und innerstaatliche Kriege sein – mit entsprechenden Auswirkungen auf die westlichen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften (Migrationen, Nahrung von Bürgerkriegsökonomien, usw.). Und auf strategischer Ebene könnten die topographischen Verschiebungen in der Arktis künftig durchaus Potenzial für Konflikte um Rohstoffe und Seewege bergen.

Dieses neue Gefahrenspektrum ist in allen jüngeren und jüngsten sicherheitspolitischen Basisdokumenten oder strategischen Lageanalysen ausländischer Staaten enthalten: im «Multiple Futures Project» der NATO, in einem offiziellen britischen Papier mit dem Titel «Future Character of Conflict» oder in Überlegungen des amerikanischen Joint Forces Command, wie sie in der neuesten Fassung der Studie «Joint Operating Environment» enthalten sind. Und schliesslich ist nach wie vor mit zwischenstaatlichen militärischen Konflikten zu rechnen. Das Kräftefeld hat sich allerdings stark in den zentralasiatischen und in den pazifischen Raum verschoben. Kriegerische Auseinandersetzungen mit Beteiligung Chinas, Indiens und Pakistans würden allerdings auch Europa empfindlich tangieren.

Solche auch im neuen schweizerischen Sicherheitsbericht aufgelisteten und gegenüber der Konzeption 2000 schärfer umrissenen Risiken und Gefahren entsprechen den Bestandesaufnahmen im Ausland. Und dort werden ebenfalls Einwände erhoben. In Grossbritannien beispielsweise, wo Verteidigungsfragen zurzeit ein ganz besonderes Augenmerk geschenkt wird, wird angemerkt, dass die neue Sicherheitsstrategie zwar den Terrorismus und die

Sicherheit der elektronischen Systeme vor Cyberattacken ins Zentrum stelle, dabei aber Fragen wie beispielsweise jene der Energiesicherheit nicht die Beachtung schenke, die ihnen zukomme. In der Schweiz wird moniert, es fehle überhaupt an einer Gewichtung der Bedrohungsfaktoren, mit andern Worten an einer Prioritätensetzung.

Mit dem Ziel, die Sicherheitsorgane adäquat zu organisieren, auszurüsten und auszubilden, wären klarere Vorstellungen natürlich von Vorteil. Die Natur dieser neuen Bedrohungsformen, die wie etwa Cyberangriffe von jedem Territorium aus und zu jeder Zeit geführt werden können, machen Voraussagen über Eintreffenswahrscheinlichkeit oder Intensität zu einem ausgesprochen heiklen, wenn nicht gar unmöglichen Unterfangen, wie dies beispielsweise die Terrorattacken vom 11. September 2001 gezeigt haben. Würde man sich bereits heute schon auf eine Prioritätenliste festlegen, wie dies bei der Vorbereitung auf die Abwehr klassischer militärischer Operationen lange Zeit möglich war, liefe man Gefahr, in Fällen einer unmittelbaren, aber vorgängig nicht als Hauptgefahr eingestuften Bedrohung Handlungsfreiheit zu verlieren. Moderne gewaltsame Auseinandersetzungen sind nicht, wie dies beispielsweise bei den Eskalationsstufen während eines Nuklearkrieges wohl der Fall gewesen wäre, als Abfolge voraussehbarer Konfliktformen zu verstehen. Man würde vielmehr mit einer gleichsam chaotischen Überlagerung und Überschneidung von symmetrischen und asymmetrischen Angriffen rechnen müssen.

Im Ausland sind die Meinungen, in welcher Form eine terroristische Bedrohung in Erscheinung treten könnte, ebenfalls geteilt. In Grossbritannien, wo intensive Gedankenarbeit und erhebliche Mittel in die nachrichtendienstlichen und polizeilichen Organe investiert werden, bestehen höchst unterschiedliche

Auffassungen. Experten glauben, dass man nicht nur mit umfassend vorbereiteten spektakulären Aktionen nach dem Muster des Angriffes vom 11. September 2001 rechnen müsse, sondern sich vor allem auch auf allein oder in Kleinstgruppen agierende Täter einzustellen habe, deren Aktivitäten grosse Sportereignisse und öffentliche Einrichtungen zum Ziele hätten. Grossbritannien stellt in diesem Zusammenhang einen Spezialfall dar, weil das ehemalige Kolonialland über ein beträchtliches Reservoir an potenziellen «autochthonen» Terroristen verfügt. Als besonders erfolgreich im Kampf gegen den Terrorismus erweist sich in Grossbritannien offenbar die Bildung von nachrichtendienstlich eng unterstützten Polizeikräften. Das Militär dient in erster Linie dem Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan und weiteren Ländern, die wie etwa Jemen als terroristische Horte dienen. Unbestritten ist, dass Anti-Terror-Massnahmen wegen der grenzübergreifenden Vernetzung von terroristischen Strukturen im internationalen Verbund ergriffen werden müssen. Das gilt im Übrigen auch für die organisierte Kriminalität. Gerade die Umtriebe der Drogenkriminalität sind eng mit den Ökonomien in Krisen- und Kriegsgebieten verbunden. Damit wird die Schaffung stabiler staatlicher Strukturen zusätzlich behindert.

4 Neuausrichtung des internationalen Sicherheitsinstrumentariums

Initiativen der NATO

Diese neuen Bedrohungsformen, vor allem aber auch die Kriege auf dem Balkan leiteten einen sicherheits- und verteidigungspolitischen Paradigmenwechsel ein. Mit dem Ziel, Konflikte an Ort und Stelle zu bewältigen und sie somit vom eigenen Territorium fernzuhalten, wird Einsätzen zur Krisenbewältigung und Friedensunterstützung seit nunmehr bald zwanzig Jahren ein hoher Stellenwert zugemessen. Das strategische Konzept der NATO von 1999, mehrere Initiativen der Allianz zur Beschaffung benötigter Kapazitäten wie beispielsweise Lufttransportmittel sowie organisatorische Massnahmen wie etwa die Bildung der NATO Response Force (NRF) oder die Straffung und Flexibilisierung der Kommandostrukturen der transatlantischen Allianz bilden den konzeptionellen Rahmen für diese neuen Schwergewichte. Und als treibende Kraft erwies sich vor allem die 1994 auf amerikanische Initiative geschaffene Partnerschaft für den Frieden, die nach den verschiedenen Erweiterungsschritten der NATO allerdings an Stosskraft verloren hat.

Die entsprechend nötigen Anpassungen sind von den einzelnen Ländern allerdings unterschiedlich schnell vorgenommen worden. So wuchs beispielsweise Deutschland erst nach und nach in eine neue Rolle hinein. Denn die geschichtlichen Hypothesen verlangten gerade auf dem Balkan nach einem besonders klugen und behutsamen Vorgehen. Dieses hat sich insofern ausgezahlt, als Deutschland heute in Afghanistan das ganze Spektrum an militärischen Aufgaben abdeckt, die zu erfüllen sind. Auslandseinsätze bestimmen gegenwärtig und gemäss Planungsüberlegungen auch in Zukunft die Struktur der Bundeswehr, wie in den «Leitlinien zur Ausplanung der Bundeswehr» und im «Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr» (Oktober 2010) festgehalten wird. Und im Bericht des Generalinspektors der

Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010 wird festgehalten, dass Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung – neben der Bündnisverteidigung – auch künftig Hautaufgaben bleiben werden; Deutschland geht deshalb davon aus, dass die multinationale Zusammenarbeit noch bedeutsamer werden dürfte. In diesem Kontext ist die Aussetzung der Wehrpflicht als konsequente Umsetzung der konzeptionellen Neuausrichtung zu sehen. Auch wenn dies nicht explizit erklärt wird, begibt sich Deutschland damit auf den Weg einer Einsatzarmee.

Folgerichtige Schritte der EU

Beachtlich ist ebenfalls die sicherheits- und militärpolitische Entwicklung, welche die EU seit dem Vertrag von Maastricht (1992) durchlaufen hat. Als Element der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – beschleunigt durch die britisch-französische Absichtserklärung von Saint-Malo 1998 – im Jahr 1999 auf dem EU-Gipfel von Köln zum Durchbruch verholfen. Zehn Jahre später, im Vertrag von Lissabon, der Ende 2009 in Kraft getreten ist, wird von Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gesprochen. Dank der Kooperation mit der NATO auf Grund des Berlin-plus-Abkommens von 2002 ist die EU, die ihrerseits entsprechende Strukturanpassungen vorgenommen hat (z. B. EU-Militärausschuss und EU-Militärstab) in der Lage, Operationen wie etwa «ALTHEA» als Beitrag zur Stabilisierung Bosniens oder «ATALANTA» zur Bekämpfung der Piraterie am Golf von Aden und im Indischen Ozean zu führen.

Für Einsätze im erweiterten Rahmen der immer noch wegleitenden sogenannten Petersberg-Aufgaben (breites Spektrum von humanitären Einsätzen bis

hin zu Kampfaufträgen zur Friedensdurchsetzung) der ehemaligen Westeuropäischen Union (WEU) sind die Battlegroups der EU geschaffen worden. Dabei handelt es sich in der Regel um rund 1500 Soldaten starke mit Unterstützungsmitteln verstärkte Infanterieverbände, die sich in Analogie zur Praxis der NATO Response Force im Rotationsverfahren ablösen. Bis jetzt sind diese Kampfformationen, von denen permanent zwei für Operationen zur Verfügung stehen – zumindest in ihrer Grundstruktur –, nicht eingesetzt worden. Und auch Impulse für die Transformation und Modernisierung der jeweiligen Streitkräfte sind noch nicht überall im erwarteten Umfang ausgelöst worden. Ob sich die im Vertrag von Lissabon vorgesehene «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit» positiv auf die anvisierte Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten auswirken wird, bleibt vorderhand offen.

Österreich, Finnland und Schweden beteiligen sich an diesen Battlegroups. Und die beiden nordischen Länder haben auch keine Berührungängste gegenüber der NATO Response Force, an deren Übungen sie regelmässig mitwirken. Im Weiteren engagieren sich Finnland und Schweden mit beachtlichen Truppenkontingenten bei der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan. Alle drei Länder, welche im Übrigen die EU als wichtigen Kern der europäischen Sicherheitsarchitektur betrachten, haben für Balkanmissionen immer wieder Offiziere im Generalsrang gestellt. Seit Anfang Dezember 2009 führt übrigens ein österreichischer Generalmajor mit einer Zweijahresverpflichtung die EUFOR in Bosnien.

..... Vorreiterrolle Schwedens

Aus dem Kreis der früheren neutralen Staaten, die sich heute praktisch als allianzfrei verstehen, hat

sich Schweden am konsequentesten neu orientiert, strukturell und materiell. Die kürzlich beschlossene Aussetzung der auf die klassische Territorialverteidigung zugeschnittenen Wehrpflicht entspricht den gegenüber dem Kalten Krieg stark veränderten Erfordernissen. Denn es wird zunehmend schwierig, die für Auslandseinsätze nötigen personellen Ressourcen aus der Gesellschaft, das heisst: im Rahmen der allgemeinen Wehrpflicht, zu rekrutieren. Berufs- und Zeitsoldaten sind rasch verfügbar, und die Qualität der Ausbildung lässt sich gegenüber Wehrpflichtigen mit beschränkter Dienstzeit steigern. Gleichzeitig werden die Streitkräftestrukturen konsequent auf Operationen ausserhalb der Staatsgrenzen ausgerichtet.

Schweden bewegt sich in einem breiten Kooperationspektrum. So stellt es zurzeit nicht nur den Vorsitzenden des EU-Militärausschusses, sondern es beteiligt sich unter anderem auch am multinationalen Projekt «Strategic Airlift Capability» der NATO für den Betrieb von C-17-Globemaster-III-Transportflugzeugen. Und schliesslich ist Schweden einer der wichtigsten Promotoren der nordischen und der nordisch-baltischen Kooperation. Dabei geht es nicht nur um die Gewinnung von Synergien und die Vermeidung von materiellen Doppelspurigkeiten im Rüstungsbereich, sondern längerfristig auch um die operationelle Zusammenarbeit, beispielsweise bei der Luftverteidigung. Und wenig bekannt ist schliesslich, dass Norwegen zusammen mit Russland im Juni 2010 eine Marineübung im scharfen Schuss durchgeführt hat. Ziel solcher Trainings ist es, Kooperationsmodelle im Rahmen der arktischen Sicherheit zu erproben und – was auch schon geschehen ist – weitere Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln.

Schwieriger zu definieren ist hingegen die Rolle von Streitkräften im Kampf gegen die Proliferation von

Massenvernichtungsmitteln und Raketentechnologie sowie gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität. Dieses ganze Spektrum verlangt nach einem Verbund von Polizei und Nachrichtendiensten. Truppen, die wie die französische Gendarmerie Mobile oder die italienischen Carabinieri in polizeilich-militärischen Mischformen eingesetzt werden, haben deshalb in den letzten Jahren, auch zur Stabilisierung von Krisenregionen wie Bosnien oder Kosovo, an Bedeutung gewonnen. Dies trifft ebenfalls auf Spezialkräfte zu. Die Special Operations Forces der US Streitkräfte beispielsweise haben in der Frühphase der Afghanistan-Operation ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, mit unkonventionellen Einsatz- und Kooperationsformen zu Rande zu kommen.

5 Veränderte innenpolitische Rahmenbedingungen

Vom weltpolitischen Wandel und insbesondere von der wirtschaftlichen und politischen Globalisierung sind ebenfalls zentrale Elemente des staatlichen und gesellschaftlichen Selbstverständnisses der Schweiz erfasst worden. Begriffe wie Souveränität, Unabhängigkeit, Neutralität und Milizsystem erscheinen in einem neuen Licht. In einem dichten Netz von wirtschaftlichen Abhängigkeiten und völkerrechtlichen Verpflichtungen sind Unabhängigkeit und Souveränität nicht mehr als absolut zu verstehen. Nicht zuletzt die Balkankriege zeigten deutlich, dass die Verletzung internationalen Rechts, im Speziellen schwerste Verstösse gegen die Menschenrechte, nicht mehr ungeahndet bleiben, Staaten im Umgang mit ihrer jeweiligen Bevölkerung also nicht mehr völlig souverän sind. Jüngster Beweis dafür ist der Libyen-Konflikt. So gesehen gilt es, wie dies der frühere Staatssekretär im Departement für auswärtige Angelegenheiten, Franz von Däniken, geschrieben hat, einen grösstmöglichen Gestaltungsraum offen zu halten.

..... Traditionelles Neutralitätsverständnis

Ähnlich verhält es sich mit der Neutralität. Ob schon die auf das Mächtegefüge des 19. Jahrhunderts zugeschnittene aussenpolitische Maxime der Schweiz im System der kollektiven Sicherheit, wie es die UNO darstellt, an Stellenwert verloren hat, ist sie im Bewusstsein einer Mehrzahl von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern immer noch sehr stark verankert. Sie wird geradezu mit der Identität und dem Selbstverständnis des Landes verknüpft. Dies zeigen die Analysen der sicherheitspolitischen Trends, welche jährlich vom Center for Security Studies der ETH Zürich und der Militärakademie an der ETH veröffentlicht werden.

Zwar hat sich die Schweiz 1990 dem Sanktionsregime der UNO gegen den Irak angeschlossen, das

heisst: die verhängten Zwangsmassnahmen mitgetragen, und damit die Neutralität auf ihren eigentlichen Kern zurückgeführt; das bedeutet aber nicht, dass der Handlungsspielraum im Verhältnis zur NATO oder – ebenfalls in verteidigungspolitischer Hinsicht – zur EU grösser geworden wäre. Im Gegenteil: Aus Sorge, sich mit einem engeren Verhältnis zur NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden Vorwirkungen einzuhandeln, die sich im Falle eines Krieges als verhängnisvoll erweisen könnten, vollzieht sich die Zusammenarbeit mit der Allianz immer noch auf sehr kleinem Feuer.

Den sekundären Pflichten des neutralen Staates mass in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts der frühere Rechtsberater im damaligen Eidgenössischen Politischen Departement (dem heutigen Departement für auswärtige Angelegenheiten), Rudolf Bindschedler, eine tragende Rolle zu. Gemäss der nach ihm benannten Doktrin sollte in Friedenszeiten mit politisch vorsichtigem Agieren alles unternommen werden, um Angriffsflächen zu vermeiden, die in einem Kriegsfall die Neutralität gefährden könnten. Daran halten nicht wenige Politiker aus dem nationalkonservativen Lager auch heute noch fest.

Die Tatsache, dass Entscheide des UNO-Sicherheitsrates zur Wahrung der kollektiven Sicherheit nicht im Widerspruch zur Neutralität stehen, die ja auf zwischenstaatliche Kriege, nicht aber auf Kriegsverhinderung ausgerichtet ist, wird von diesen Gruppen nicht wahrgenommen. In denselben Zusammenhang gehört im Übrigen, dass der Neutralität das Hauptverdienst für die weitestgehende Verschoonung der Schweiz im Zweiten Weltkrieg zugesprochen wird. Hieb- und stichfest ist dies allerdings nicht. Denn es wird dabei nicht selten übersehen, dass Staaten, die wie beispielsweise Norwegen in den strategischen Hauptstossrichtungen des Dritten

Reiches lagen, trotz neutralem Status rücksichtslos überrannt wurden.

..... Klärung von Verfassungsbegriffen

Die schweizerische Bundesverfassung entspricht nicht mehr in allen Teilen den weltpolitischen und völkerrechtlichen Realitäten. Die Begriffe «Unabhängigkeit», «Neutralität» und «Milizprinzip» sind deshalb auf Grund der tatsächlichen Verhältnisse zu überdenken, wie dies etwa der Rechtswissenschaftler Martin Lendi in seinen Überlegungen zur Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik anregt. Die verfassungsmässige Überregulierung im Sicherheitsbereich verhindert flexibles strategisches Handeln. Ohne eine Klärung werden politischen Gruppierungen, die gegenüber Sicherheits- und Armeefragen kritisch eingestellt sind, offene Flanken geboten. Denn mit Volksinitiativen sollen die Widersprüche zwischen der Verfassungswirklichkeit und den sicherheitspolitischen Realitäten mit dem Ziel ausgenützt werden, das geltende Sicherheitssystem zum Einsturz zu bringen. Aber auch allzu enge rechtliche Auslegungen, die sich weniger an der modernen Konflikts- und Kriegsrealität als vielmehr an abstrakten begrifflichen Rastern orientieren, lassen den Handlungsspielraum schrumpfen.

..... Unausweichliche Wehrpflichtdiskussion

„Auch im Bereich des Wehrmodells besteht Handlungsbedarf: Im neuen Sicherheitsbericht und im neuen Armeebericht sind Probleme wie beispielsweise Kadermangel und zunehmend geringe zeitliche Verfügbarkeit der Dienstpflichtigen aufgelistet. Dabei hat es jedoch sein Bewenden. Denn neue Modelle wie etwa der Dienst am Stück nach dem Muster von Wehrpflichtarmeen mit stehenden

Verbänden sollen nicht weiterverfolgt werden, am Milizsystem, vielleicht in einer etwas optimierten Form, soll festgehalten werden. In dieser Hinsicht gibt sich das Verteidigungsdepartement der Realitätsverweigerung hin, denn damit wird heiklen Fragen auf scheinbar einfache, aber wenig Erfolg versprechende Weise ausgewichen.

Entsprechen Milizsystem und allgemeine Wehrpflicht – aber auch das Milizprinzip in der Politik – wirklich immer noch den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen sowie den militärtechnischen Rahmenbedingungen? Die Forderung nach Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in einer starken Beschleunigungsprozessen ausgesetzten Gesellschaft sowie der zunehmende Rückgang traditioneller Lebenswege tangieren auch die Milizararmee. Beruflicher Erfolg und Militärkarriere lassen sich je länger, desto weniger in Einklang bringen. Immerhin fehlen zurzeit jährlich rund 200 junge Zugführer, die nötig wären, um die Armeestruktur gemäss Entwicklungsschritt 2008/2011 personell zu dotieren. Hier wirken sich nicht zuletzt die Bologna-Reformen im Hochschulbereich ungünstig aus.

Die stark veränderten Bedingungen in der Arbeitswelt schaffen vor allem aber auch Probleme, wenn es darum geht, die Stäbe mit qualifizierten Offizieren zu dotieren. So ist der Anteil der Milizoffiziere im Korps der Generalstabsoffiziere in den letzten Jahren dramatisch gesunken, wie aus einer Untersuchung hervorgeht, die 2010 veröffentlicht worden ist. Personen in zivilen Führungsfunktionen, die in der Regel mit zahlreichen Auslandkontakten oder der Verpflichtung, Aufgaben an ausländischen Unternehmen zu übernehmen, verbunden sind, stehen nicht mehr für längere Abwesenheiten im Militärdienst zur Verfügung, wie dies im Kalten Krieg der Fall war, als Generalstabsoffiziere, die neben den Ausbildungskursen noch Truppendienste

leisten mussten, jährlich bis zu zehn Wochen militärisch beansprucht waren und fast jederzeit von den jeweiligen Kommandanten und Stabschefs für Arbeitsleistungen herbeibeordert werden konnten. Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass eine feste berufliche Verankerung und die Planung des Lebensweges auf Grund gegebener Rahmenbedingungen die Basis für die Milizarmee bildet. Bietet, so gesehen, die moderne Arbeitswelt, in der die Unsicherheit über die Zukunft des Arbeitsplatzes fast die Regel darstellt, wirklich noch optimale Voraussetzungen für die Miliz? In einer Welt, die durch den Bruch traditioneller Lebensformen gekennzeichnet ist und in der sich die Beziehungen zum Staat gelockert haben, kann staatliche Identität nicht über gemeinsame Dienstleistungen in ein paar Wiederholungskursen hergestellt werden, auch wenn einige dies gerne anders sehen möchten. Die Armee als Abbild der Gesellschaft kann verloren gegangene Bindungen in Familie, Beruf und Staat in kurzen Dienstleistungszeiten kaum wieder festigen. Man wird also dem Problem, dass sich die Schere zwischen Zivilgesellschaft und Militär vorderhand weiter öffnet, auf Dauer nicht einfach mit dem wiederholten Bekenntnis, die Schweiz bleibe bei einer Milizarmee, ausweichen können, was das offizielle Bern allerdings schon viel zu lange getan hat.

Die Beurteilung, die der Militärsoziologe Karl W. Haltiner in seinem 1985 erschienenen Buch mit dem Titel «Milizarmee – Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal?» vorgenommen hat, ist durch die Entwicklung nicht überholt worden. Im Gegenteil: Der Trend, die Notwendigkeit der Armee zwar zu anerkennen, sich aber gleichzeitig persönlich vom Militärdienst zu distanzieren, hat sich mittlerweile eher noch verstärkt.

Ob eine solche Haltung Charakterzug einer «postheroischen Gesellschaft» mit einer gegenüber

früheren Zeiten geringeren Opferbereitschaft ist, wie dies der amerikanische Strategieexperte Edward Luttwak und der deutsche Politikwissenschaftler Herfried Münkler erkennen wollen, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Wie der 1998 im Alter von 103 Jahren verstorbene Autor Ernst Jünger, der den Krieg und dessen Ausformungen aus eigener Erfahrung von Grund auf verstand, in seinem Werk «Der Arbeiter» von 1932 und in späteren Schriften diagnostiziert, haben bereits die Materialschlachten des Ersten Weltkrieges, dann aber vor allem die Gewaltexzesse im Zweiten Weltkrieg und die apokalyptischen Dimensionen, die ein Nuklearkrieg angenommen hätte, die Einstellung zu Militär und Krieg zumindest in den westlichen Gesellschaften stark verändert. Und dieser Trend hat sich inzwischen noch akzentuiert.

..... Taugliche föderalistische Strukturen?

Ein weiteres Problemfeld, das eine sicherheitspolitische Neuorientierung erschwerte und immer noch erschwert, ist die kantonale Polizeihochheit. Die föderalistischen Polizeistrukturen erlauben es zwar, lang planbare Ereignisse, bei denen wie beispielsweise am jährlich wiederkehrenden Davoser Weltwirtschaftsforum (WEF) eine Zusammenarbeit nötig ist, im Rahmen der entsprechenden Konkordate und mit militärischer Unterstützung gut zu bewältigen. Auch die militärischen Einsätze zugunsten des G-8-Gipfels in Evian 2003 und der Europa-Fussballmeisterschaft (Euro 08) auf regionaler bzw. nationaler Ebene verliefen weitgehend friktionslos. Bei überraschenden Aktionen sind die Verfahren, wie sie die Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) vorsieht, aber derart kompliziert, dass wahrscheinlich grosse Zeitverluste in Kauf genommen werden müssten.

Es fragt sich auch, ob die von der Plattform der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und des Verteidigungsdepartements (VBS) erarbeiteten Grundsätze für die Kooperation mit Truppenkontingenten wirklich tauglich sind. An und für sich entspricht die getroffene Lösung, wonach die Einsatzverantwortung bei den Zivilbehörden liegt und die Führungsverantwortung der Armee zukommt, den Rechtsverhältnissen. Da unter den gegenwärtigen strategischen Rahmenbedingungen aber auch nationale Vorfälle sehr rasch internationale Dimensionen annehmen und damit koordiniertes Handeln des Bundes in den Bereichen Führung und Kommunikation erforderlich machen können, stellt sich die Frage, ob nicht flexiblere Lösungen oder übergeordnete polizeiliche Führungsstrukturen geschaffen werden sollten. Ein erster Schritt zur Optimierung der Plattform-Lösung wäre beispielsweise die Bildung von regionalen Stäben, die durch den Bund alimentiert werden sollten.

flussen das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung viel unmittelbarer und nachhaltiger als materielle Lücken in den mechanisierten Infanteriebataillonen.

..... Eindimensionales Sicherheitsverständnis

Zuweilen kritisieren Sicherheitspolitiker und Verantwortungsträger in der Bundesverwaltung, die Öffentlichkeit interessiere sich nicht mehr für Sicherheitsfragen – überhaupt: sie verstehe nicht mehr, was Sicherheit bedeute. Das trifft in dieser absoluten Form nicht zu. Bürgerinnen und Bürger sind durchaus für die Sicherheitsproblematik sensibilisiert, allerdings fast ausschliesslich unter dem Blickwinkel der persönlichen Sicherheit. Das heisst: Die Bedrohung durch die wachsende Kriminalität wird zwar seismographisch genau wahrgenommen. Aber die abstrakten Zusammenhänge im Gesamtsystem der Sicherheit und vor allem die Rolle, welche die Armee in einem Umfeld spielen soll, das hauptsächlich nach nichtmilitärischen Massnahmen ruft, sind kein Thema. Sparmassnahmen bei der Polizei beein-

6 Probleme bei der sicherheitspolitischen Neuorientierung

In diesem Licht betrachtet ist es nicht erstaunlich, dass es der Schweiz schwer fällt, sich neu zu orientieren. Neutralität, Föderalismus und allgemeine Wehrpflicht sind Rahmenbedingungen, die nur einen schmalen Handlungsrahmen offenlassen.

.....
 Militärische Friedensunterstützung in bescheidenem Rahmen

Trotz den aussenpolitischen Absichtserklärungen in den Sicherheitsberichten 90 und 2000 und trotz der bald fünfzehnjährigen Mitwirkung an der Partnerschaft für den Frieden, trotz UNO-Beitritt (2002) und trotz der Zustimmung zur Entsendung bewaffneter Truppenkontingente in Krisengebiete (2001) steht die Schweiz bezüglich ihres Engagements bei der Friedensunterstützung mit militärischen Mitteln weit hinter den Anstrengungen anderer Staaten Europas zurück. Auch die im neuen Sicherheitsbericht anvisierte Erhöhung von personellen und finanziellen Ressourcen, die künftig zugunsten multinationaler Friedenseinsätze eingesetzt werden sollen, nimmt sich im internationalen Vergleich immer noch recht bescheiden aus. Ohne neue Organisationsformen und neue Dienstleistungsmodalitäten lassen sich auch mittelfristig keine nachhaltigen, das heisst: über einen längeren Zeitraum hinweg bestehende, Einsätze realisieren.

Die Widersprüche zwischen Absichtserklärungen und strategischem Handeln sind denn auch evident: Zwar beteiligt sich die Schweiz an allen Regimes zur Kontrolle von Massenvernichtungsmitteln, Raketechnologie und strategischen Gütern. Dennoch übt sie sich in grosser Zurückhaltung, wenn es darum gehen soll, bei multinationalen Einsätzen zur Eindämmung bedrohlicher Entwicklungen in Krisenregionen beizutragen.

Auch diese Thematik ist kaum je auf der Ebene staatlicher Interessenpolitik diskutiert worden. Wie bei den 2009 geführten Debatten über eine allfällige Beteiligung an der EU-Operation «ATALANTA» gegen Piraterie im Indischen Ozean konzentrierten sich die Einwände sehr rasch auf operationelle Fragen sowie auf tatsächliche oder scheinbare rechtliche Unstimmigkeiten. Auf Grund einer eingehenden Beurteilung der weltpolitischen Zusammenhänge hätte man fraglos zum Schluss kommen müssen, dass eine Beteiligung an der EU-Mission im nationalen Interesse der Schweiz gelegen hätte; zudem wäre das Risiko, wie sich jedenfalls bis jetzt gezeigt hat, kalkulierbar gewesen. Die Beeinträchtigung der internationalen Handelswege und die Verletzung internationalen Rechts darf die Schweiz nicht gleichgültig lassen. Gerade diese im Vergleich mit den nationalen Interessen von Grossmächten bescheidenen, für die Schweiz aber gleichwohl zentralen Zielsetzungen verlangen einen koordinierten Einsatz aller dafür tauglichen sicherheitspolitischen Instrumente.

.....
 Nur sektoriell vernetzt

Es ist nicht einzusehen, weshalb gerade in militärischen Fragen speziell hohe Barrieren aufgebaut werden und auch weiterhin bestehen sollen, wenn im Polizeibereich im Rahmen von Schengen recht eng und intensiv kooperiert wird und beispielsweise Angehörige des Grenzwachtkorps zur Kontrolle der EU-Aussengrenze eingesetzt werden. Nachrichtendienstliche Unterstützung wird zwar in Anspruch genommen, weil ohne eine solche – im Übrigen seit Jahrzehnten gepflegte und eingespielte – Zusammenarbeit unweigerlich Lücken im Lagebild entstünden, die nicht in Kauf genommen werden können; bezüglich einer weitergehenden Kooperation bestehen aber fast unüberwindbare Hindernisse. Die eidgenössischen Räte verweigerten im Juni 2009 sogar

die Nutzung grossräumiger ausländischer Truppenübungsplätze für Trainings moderner Einsatzverfahren in Wiederholungskursen. Dieser Entscheid ist deshalb nicht folgerichtig, weil ja die Kompetenz erhalten werden soll, den Kampf im Waffenverbund führen zu können.

Man spricht zwar oft und gern von einem integrierten und vernetzten Ansatz in der Gestaltung des sicherheitspolitischen Instrumentariums sowie von einer Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit, ohne aber die entsprechenden Konsequenzen aus dieser Beurteilung zu ziehen.

.....
Territorialverteidigung bestimmt
Reformprozess
.....

Im Mittelpunkt stand und steht immer noch die Landesverteidigung traditionellen Zuschnitts. So trug die in den späten achtziger Jahren konzipierte Armee 95 in Bezug auf den Personalumfang den Verhältnissen im Kalten Krieg Rechnung. Und zusätzlich problematisch wirkte sich der Zweijahresrhythmus der Wiederholungskurse aus. Weitere Bestandesreduktionen wären die richtige Antwort auf die veränderte strategische Lage gewesen, aber sicher nicht eine Minderung der Ausbildungsqualität, auf die gerade eine Milizarmee nicht verzichten kann.

Die im Entwicklungsschritt 2008/2011 leicht modifizierte Armee XXI wurde bezüglich Struktur und Einsatzdoktrin ebenfalls auf die klassische Kampfführung zugeschnitten, was anfänglich dazu führte, dass subsidiäre Aufträge zugunsten der Zivilbehörden das Selbst- und Rollenverständnis der Armee in ungünstiger Weise tangierten. Und wie die konzeptionellen Differenzen um die inzwischen – vielleicht zu früh – ad acta gelegte Operationsform «Raumsicherung» zeigten, wurden noch nicht überprüfte

Einsatzgrundsätze allzu rasch in rechtliche Normen gegossen und dann erst noch unter einem auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eingegrenzten rechtlichen Blickwinkel betrachtet. Als militärischer Auftrag wird die Raumsicherung – auch wenn man sie allenfalls anders bezeichnen wird – bedeutsam bleiben. Die im Rahmen eines gemischten Gremiums von Vertretern der Kantone und des Verteidigungsdepartements gefundene Lösung für die polizeilich-militärische Zusammenarbeit ist ein erster Schritt zur Klärung des gegenseitigen Verhältnisses, sie wird aber – wenn nicht weitere Etappen folgen – dazu führen, dass die Armee als Machtmittel des Bundes mit Hilfsdiensten belastet und damit weiter an Identität einbüßen wird.

Die jetzigen Debatten um Aufgaben und Grösse der Armee zeigen deutlich, dass auf Grund der im Kalten Krieg gewonnenen Erfahrungen Verteidigung von vielen Bürgerinnen und Bürgern immer noch als Abwehr eines mit mechanisierten Mitteln geführten Angriffs verstanden wird. Ein Bestandesumfang von 80 000 Soldaten wird unter anderem deshalb als gering eingestuft, weil die Armee 61 mit einem Effektivbestand von weit über 700 000 Soldaten manchen Kritikern der nach dem Kalten Krieg in Angriff genommenen Reformen nach wie vor als Beurteilungsmassstab dient. Eine Armee, die auf einen klassischen konventionellen Krieg in Europa, das heisst: auf eine auf absehbare Zeit unwahrscheinliche Bedrohungsform, zugeschnitten wäre, liesse sich weder stichhaltig begründen noch finanziell alimentieren.

.....
Finanzielle Zwänge
.....

Bei der Konzipierung der Armee XXI liess sich das Verteidigungsdepartement wohl von allzu optimistischen Finanzvorstellungen leiten. Die im Vergleich mit den Infanterieregimentern der Armeen 61 und

95 viel höheren Kosten der mechanisierten Infanteriebataillone sind drastisch unterschätzt worden. Sollten, wie offenbar (vorderhand) beabsichtigt, alle Verbände mit Waffensystemen und Geräten völlig ausgerüstet werden, so wäre angesichts der bereits eingeleiteten Ausstattung mit modernen Kommunikations- und Führungssystemen und des raschen technologischen Fortschritts unweigerlich eine weitere Bestandesreduktion ins Auge zu fassen; dies umso mehr, als die Armee noch auf längere Sicht mit einem knappen Finanzrahmen auskommen muss. Schon 1990 hielt der damalige Generalstabschef Heinz Häsler unter dem Motto «Nötiges beschaffen, Genügendes belassen, auf Wünschbares verzichten» fest, dass eine vollständige Anschaffung teurer Hochtechnologieprodukte für alle Truppenteile die Möglichkeiten der Schweiz übersteige. So entsprach beispielsweise die Ausrüstung der in den früheren Mechanisierten Divisionen eingegliederten Motorisierten Infanterieregimenter mit Unimog-S-Transportfahrzeugen der mechanisierten Kampfführung in keiner Weise, was Kritiker der jetzigen Armee gerne vergessen. Zuvor hatte bereits Generalstabschef Jörg Zumstein mit Blick auf das Bereitschaftssystem der Armee den Grundsatz «Einiges sofort, das Gros später und der Rest viel später» geprägt.

Mit Budgetengpässen kämpfen im Übrigen auch andere europäische Streitkräfte. So kommt Grossbritannien um tiefe Einschnitte bei den Luft- und Seestreitkräften nicht herum. Die deutschen Reformbestrebungen sind ebenfalls zu einem grossen Teil durch den engen Finanzrahmen bestimmt. Und mit dem Ziel, Geld einzusparen, will Norwegen die Beschaffung von amerikanischen F-35-Kampfflugzeugen «Joint Strike Fighter» verschieben. Sogar die USA stehen unter Spardruck. So meinte Verteidigungsminister Robert Gates, dass die USA nicht erwarten dürften, nationale Sicherheitsrisiken mit immer höheren Verteidigungsbudgets eliminieren zu

können – «alles zu tun und alles zu kaufen». Und in einem kürzlich erschienenen Artikel schreibt der Strategieexperte Colin S. Gray in ähnlicher Weise, dass es keinen Sinn habe, sich bezüglich Verteidigungsausgaben für jede mögliche Bedrohung rückversichern zu wollen.

..... Impulse für eine verstärkte Rüstungs- kooperation

Die Schweiz bewegt sich in dieser Hinsicht insofern auf schwierigem Terrain, weil sie im Gegensatz zu allianzgebundenen Streitkräften praktisch keinen Handlungsspielraum für eine engere Rüstungskoooperation hat. Gerade solche Überlegungen werden aber zurzeit im Rahmen von NATO und EU vermehrt angestellt, da, wie NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen geschrieben hat, der Budgetdruck weiter ansteigen und damit Forderungen nach entsprechenden Kürzungen Auftrieb verleihen wird. Er empfiehlt deshalb die Vermeidung von Doppelspurigkeiten, kooperative Lösungen bei Beschaffung und Betrieb von militärischen Systemen und sogar eine Rollenspezialisierung. «Wir können nicht erwarten, dass alle Staaten das volle Spektrum komplexer Fähigkeiten, wie z.B. Strategischer Lufttransport, Kampfhubschrauber oder Jagdflugzeuge, abdecken können. Wenn wir aber in der Lage wären, uns zu einigen, wer was zu diesen sich zunehmend vertuernden Fähigkeitssegmenten beiträgt, dann könnten die Staaten – oder Gruppen von Staaten – auf bestimmte nationale Fähigkeiten verzichten und die Investitionen in ihren spezifischen Fähigkeitssegmenten verstärken», hält der NATO-Generalsekretär fest.

In ähnlicher Weise haben sich die EU-Verteidigungsminister am 23. und 24. September 2010 in Gent und bei der Behandlung eines schwedisch-deutschen

Vorschläge zur arbeitsteiligen Bündelung militärischer Fähigkeiten am 9. Dezember 2010 in Brüssel vernehmen lassen. Die Europäische Verteidigungsagentur sucht in diesem Zusammenhang nach entsprechenden Möglichkeiten. Ein bereits realisiertes Beispiel für die angestrebte Poolbildung ist das im Herbst 2010 in Betrieb genommene European Air Transport Command (Europäisches Lufttransportkommando) in Eindhoven, das gegenwärtig vom deutschen Generalmajor Jochen Both befehligt wird. Noch weiter wollen Grossbritannien und Frankreich gehen. Gestützt auf ein Anfang November 2010 abgeschlossenes Verteidigungsabkommen bezüglich der Aufrechterhaltung industrieller Kapazitäten und militärischer Fähigkeiten, vor allem aber auch mit Blick auf eine engere Koordination in den Sparten Doktrin, atomare Rüstung, Logistik und Ausbildung sollen Zusammenarbeitsmodelle entwickelt und umgesetzt werden, die man auch in militärischen Operationen zum Tragen bringen könnte. Die anvisierte britisch-französische Kooperation wird also weit über den von der EU abgesteckten Rahmen der Battlegroups hinausreichen, wie die Libyen-Operation zeigt.

Fachleute französischer Denkfabriken geben sich in diesem Zusammenhang überzeugt, dass die Lancierung von Rüstungsprogrammen auf nationaler Ebene je länger, desto mehr der Vergangenheit angehöre. Auf einer solchen Argumentationslinie bewegt sich auch der deutsche Verteidigungsexperte Bastian Giegerich in einem 2010 erschienenen Artikel.

Auch wenn in dieser Hinsicht im Rahmen von NATO und EU und vor allem auch bei deren gegenseitiger Abstimmung in Rüstungsbelangen noch manche Hürden zu überwinden sein werden, könnte die Schweiz bei einem weniger engen Kooperationsverständnis, als dies zurzeit der Fall ist, Nutzen für ihre Rüstungspolitik und für ihre Rüstungsindustrie ziehen.

Die Schweiz bewegt sich zwar auch in der Liga jener Länder, die vergleichsweise wenig für ihre Verteidigung ausgeben, am unteren Rand. Solche Vergleiche sind allerdings insofern problematisch, als die Milizarmee nicht in allen Teilen mit Freiwilligenstreitkräften verglichen werden kann. So treten die Personalkosten der Milizangehörigen im Verteidigungsbudget nicht in Erscheinung. Überdies haben Staaten, die neben Land- und Luftstreitkräften noch Seestreitkräfte unterhalten und betreiben müssen, gewöhnlich höhere Ausgaben zu tätigen als ein Binnenland. In diesem Licht betrachtet sind ebenfalls Vergleiche der Mannschaftsstärken wenig aussagekräftig.

..... Wunschvorstellungen und Vorurteile

Während sich Formen einer intensiveren bilateralen Militärezusammenarbeit relativ einfach realisieren lassen könnten, sollte man sich bezüglich einer engeren Kooperation mit der EU keinerlei Illusionen hingeben. Die GSVP ist Teil der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), die den Beobachterstatus nicht kennt. Natürlich ist es möglich, dass sich die Schweiz wie jetzt in Bosnien mit zahlenmässig geringen Truppenkontingenten an weiteren EU-Operationen beteiligt. Mitentscheiden und mitgestalten können aber nur Mitgliedstaaten. Nicht einmal dem NATO-Staat Norwegen, der im Übrigen noch in einer EU-Battlegroup mitwirkt, werden solche Möglichkeiten geboten.

So gesehen ist der 2010 gemachte Vorschlag der FDP, künftig eine Annäherung an die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU zu vollziehen, nicht von grossem Realitätssinn geprägt, vor allem auch insofern nicht, als er die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in sehr sektorieller Weise aus der Aussenpolitik ausklammert.

Verteidigungspolitische Entscheide sind jedoch stets Resultate aussenpolitischer Entscheide. So gesehen wäre es nur möglich, sich auf rein technische Aspekte zu beschränken oder in kleinsten Segmenten Leistungen zu erbringen. Denn allein schon das im Militärgesetz festgeschriebene Verbot, sich an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung zu beteiligen, setzte einem Schweizer Engagement enge Grenzen. Diese Bestimmung trägt der Entwicklung, denen Einsätze in Krisengebieten seit einiger Zeit unterworfen sind, in keiner Weise mehr Rechnung.

Viel einfacher wäre eine intensivere Beteiligung an den Programmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden, sogar an Übungen der NATO Response Force (NRF), wie dies Schweden und Finnland praktizieren. Diese beiden Staaten gehen bedeutend unverkrampfter als die Schweiz auf die Allianz zu.

Schliesslich argumentiert auch die SP nicht überzeugend, wenn sie für eine EU-Mitgliedschaft eintritt und gleichzeitig die Abschaffung der Armee zum Programm erhebt. Es wird übersehen, dass Sicherheit, nämlich die Verhinderung eines weiteren Krieges zwischen Deutschland und Frankreich, den ideellen Grundstein der Europäischen Gemeinschaft bildete und somit stets eine der wesentlichen Triebkräfte der europäischen Integrationspolitik war. Dies verkennen im Übrigen auch alle politischen Kräfte, die sich auf den bilateralen Weg fokussieren und die Beziehungen zur EU in erster Linie unter wirtschaftlichen Blickpunkten betrachten und Aussenpolitik vornehmlich als Aussenwirtschaftspolitik verstanden wissen wollen, wie dies in den Jahren unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges der Fall war. Diese Zusammenhänge will vor allem die SVP, die hartnäckig alle Versuche zu einer sicherheitspolitischen Öffnung blockiert, nicht wahrhaben.

7 Anregungen

Auf Grund dieser knappen Lage- und Umfeldanalyse ergeben sich Anregungen für die strategische und sicherheitspolitische Ebene. Und aus dieser Skizze leiten sich einige Folgerungen für Doktrin und Organisation, für Wehrmodell und Rüstungspolitik ab, welche aber einer Vertiefung durch Fachleute von Verteidigungsdepartement und Armee bedürfen.

..... Strategie und Sicherheitspolitik

Das Verständnis für Strategie und Sicherheitspolitik ist in den letzten Jahren sukzessive geschwunden. Während die im Kalten Krieg gültige Konzeption der Gesamtverteidigung mit einer dichten Reihe von Übungen und weiteren Ausbildungslehrgängen nicht nur in den zivilen Bereichen der Bundesverwaltung, sondern auch im höheren Offizierskorps – allerdings auf eine eher schematische Weise – verankert werden konnte, beschränkt sich das entsprechende Wissen seit dem weltpolitischen Wandel zu Beginn der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts auf einen relativ kleinen Kreis von Fachleuten. Dass nicht einmal mehr der Bundesrat strategischen Überlegungen den nötigen Stellenwert einräumt, zeigt im Übrigen der – vielleicht auch nur zeitlich begrenzte – Verzicht auf eine Präsenz des Aussenministeriums im Sicherheitsausschuss der Landesregierung. Die Aussenpolitik gehört in den innersten Kreis von Lagebeurteilung und Sicherheitsmanagement. Andernfalls ist strategisches Handeln in einer globalisierten Welt gar nicht möglich.

Sicherheitspolitik, das heisst: die konzeptionelle und organisatorische Gestaltung sowie die materielle Ausformung des Sicherheitsinstrumentariums, wird nicht im Gesamtrahmen, sondern vielfach rein punktuell betrachtet und beurteilt, wie sich dies auch in den jetzigen Diskussionen um die Zukunft der Armee zeigt. Und unter Strategie wird kaum je

der integrierte Einsatz der zur Verfügung stehenden politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Mittel zur Erreichung politischer Ziele verstanden, sondern es werden vielfach kurzfristig wirksame Handlungskonzepte unter diesem Begriff subsumiert. Dies zeigt sich etwa darin, dass formelhafte Absichtserklärungen einer eingehenden Strategiedebatte vorgezogen werden. Trotz dem seit mehr als zehn Jahren gültigen Grundsatz «Sicherheit durch Kooperation» hat bis jetzt nie eine unvoreingenommene Diskussion darüber stattgefunden, wie Kooperation beschaffen sein müsste, wenn sie tatsächlich Sicherheit bieten sollte. Obschon die politischen Zeichen für eine vorurteilslose Europadebatte zurzeit nicht besonders günstig stehen, müsste aus übergeordneter strategischer Sicht eine solche geführt werden, auch unter sicherheits- und verteidigungspolitischen Vorzeichen. Gerade mit Blick auf eine allfällig nötige internationale militärische Zusammenarbeit in einer schwerwiegenden Krisenlage hätte auch der Bundesrat zum Schluss kommen müssen, dass moderne und aus dem Stand interoperable Luftstreitkräfte von grosser Bedeutung sind.

Einem strategischen Dialog zwischen Politik und Militär muss deshalb wieder grössere Bedeutung zugemessen werden, auch mit dem Ziel, die innenpolitische Blockierung aufzubrechen. Der komplexen Bedrohung trägt nämlich eine Praxis nicht Rechnung, welcher eine strikte, aber sehr eindimensionale Rollenteilung zwischen Politik und Militär zugrunde liegt. Natürlich entscheidet die Politik, welche Aufgaben die Armee wahrnehmen soll. Das ist eine Binsenwahrheit. Es wäre aber falsch, wenn die Armeeführung, wie dies immer wieder geschieht, mit dem zu simplen Argument, die Politik solle sagen, was sie wolle, mögliche Vorgaben für die Entwicklung der Armee nicht schon in einer frühen Phase des Entscheidungsprozesses mit der Politik bespräche.

Dieser Dialog ist kontinuierlich zu führen und nicht erst dann einzuleiten, wenn einschneidende Reformen in Angriff zu nehmen sind. Denn nur so lässt sich der offenkundige Wissensgraben zwischen den Sicherheitspolitikern im Parlament und den Fachleuten im Verteidigungsdepartement und in der Armee allmählich überbrücken. Damit liesse sich auch eine engere Koordination des sicherheitspolitischen Instrumentariums auf Grund eingehender Lagebeurteilungen erreichen. Nicht zuletzt mit Blick auf eine allfällige Beteiligung an multinationalen Friedensoperationen müsste eine bedeutend bessere Abstimmung der militärischen Aktivitäten mit den wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Interessen angestrebt werden, als dies zurzeit der Fall ist.

Einen Lernprozess hat unter anderem auch die Armee zu durchlaufen. Deren Führung spricht zwar von Militärstrategie; sie bedenkt dabei aber nicht, dass die Schweiz in Anbetracht ihrer sehr begrenzten aussenpolitischen Handlungs- und militärischen Kooperationsmöglichkeiten – genau genommen – keine solche führt. In diesem Sinne ist die zurzeit gebräuchliche, hauptsächlich von organisatorischen Überlegungen geleitete Abgrenzung zwischen militärstrategischer, operativer und taktischer Ebene sehr schematischer Natur – also überflüssig.

Mit strategischen Seminaren, denen sich im Kalten Krieg sogar der Bundesrat gelegentlich unterzog, könnte das Verständnis für eine von parteipolitischen Positionen und Floskeln losgelöste Strategie-debatte allmählich wieder geschaffen werden.

..... Verteidigungsbegriff

Verfolgt man die Diskussionen um die künftige Ausrichtung der Schweizer Armee, stellt man unweigerlich fest, dass Verteidigung vielfach immer noch

als Abwehr eines konventionellen militärischen Angriffs verstanden wird. Der Begriff «Verteidigung» wird – prononciert formuliert – als operativ-taktische Kampfform klassischer Prägung aufgefasst. Auch der stets als wichtige Aufgabe hervorgehobene Schutz der Nord-Süd-Transversale mit zahlenmässig starken Personalressourcen leitet sich aus einem überholten Verständnis von Territorialverteidigung ab.

Ein weit gefasster Schutz- und Verteidigungsbegriff, wie ihn etwa Frankreich in seinem «Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale» für das gesamte Spektrum seiner Sicherheitsvorkehrungen – also auch für die nukleare Ebene – verwendet, entspräche der strategischen Lage bedeutend besser. Man erläge damit nicht der Versuchung, militärische Einsatzformen schon jetzt in rechtliche Korsette zu zwängen und sich damit politischer Führungskraft und operativer Flexibilität in schwierigen Lagen zu berauben, deren Charakter und Verlauf heute niemand voraussagen kann. Gerade aus diesem Grund lässt ja die Bundesverfassung Begriffe wie «ausserordentliche Lage» oder «schwerwiegende Bedrohungen» bewusst im Unbestimmten. Es wäre deshalb falsch, diese Begriffe in Gesetzen und Verordnungen im Detail präzisieren und damit Sicherheit vorspiegeln zu wollen. Hingegen ist es unter den herrschenden weltpolitischen Bedingungen unerlässlich, die Bedeutung der Eckbegriffe «Unabhängigkeit» und «Neutralität» zu überdenken und allenfalls neu zu umreissen, um Widersprüchen auszuweichen.

Diskutiert werden muss vor allem, wie Verteidigung in einem gegenüber der Zeit des Kalten Krieges substanziell veränderten Europa verstanden werden sollte. Die Schweiz muss zwar in der Lage sein, kritische Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur sowie politisch wichtige Zentren wie beispielsweise die Sitze internationaler Organisationen in Genf und

ationale Führungseinrichtungen aus eigener Kraft zu schützen und den Luftraum im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zu überwachen und zu sichern. Mehr muss auf absehbare Zeit ja auch nicht getan werden. Mit einer Rundumbedrohung, auf die man sich in den Jahren der ideologischen Gegnerschaft richtigerweise einzustellen hatte, wird die Schweiz auf absehbare Zeit wohl nicht mehr konfrontiert werden.

Alle diese Aufgaben können aber nur dann zeit- und sachgerecht erfüllt werden, wenn nachrichtendienstliche Verbindungen mit dem Ausland die dafür nötigen Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen liefern. Und nur im multinationalen Verbund, das heisst im Klartext: im Rahmen der NATO, ist die Raketenabwehr zu bewältigen, an der sich ja auch Russland – allerdings nur unter ganz bestimmten Bedingungen – beteiligen will. Im Alleingang kann der Bedrohung durch ballistische Raketen nicht begegnet werden.

Und auch bezüglich Luftverteidigung sollte man sich keinen Illusionen hingeben: Ohne weiträumige Aufklärungskapazitäten sind Luftoperationen in eigener Regie nicht zu führen. Sogar während der Fussball-Europameisterschaft 2008 war die Schweizer Luftwaffe auf die Unterstützung durch luftgestützte Aufklärungsmittel (Airborne Warning and Control System, AWACS) der französischen Luftstreitkräfte, mit denen sie im Übrigen nach kürzester Zeit inter-operabel war, angewiesen.

Soll die Diskrepanz zwischen den schweizerischen Verteidigungsvorstellungen und den europäischen Realitäten nicht noch grösser werden, sollten die entsprechenden Problemfelder unvoreingenommen diskutiert werden können. Als Grundlage dafür muss eine Lagebeurteilung des Verteidigungsdepartements dienen, die alle Vorteile und Probleme einer sicher-

heitspolitischen und militärischen Zusammenarbeit in Europa beleuchtet, ohne dabei Fragen heiklerer Natur wie jene nach dem Stellenwert der Neutralität zum vorneherein auszublenden mit der Begründung, sie seien auf absehbare Zeit nicht spruchreif, wie dies im Sicherheitsbericht und im Armeebericht aber der Fall ist. Unter allen diesen Vorzeichen sollte die Verfassungsbestimmung, wonach die Armee das Land und seine Bevölkerung verteidigt, bald geklärt werden (Artikel 58 Absatz 2 BV).

..... Doktrinentwicklung und Verteidigungs- planung

Besonders schwierig ist es für die Armee, mit der wohl noch auf längere Sicht herrschenden Unsicherheit umzugehen. Mit diesem Phänomen sind jedoch alle Streitkräfte konfrontiert. Und es ist deshalb nicht erstaunlich, dass sich Experten aus Wissenschaft und Streitkräften damit in zahlreichen Artikeln auseinandersetzen. Auch bei noch so grossem Planungsaufwand kann die Zukunft nicht vorausgesagt werden, wie Colin S. Gray in einem seiner jüngeren Artikel über die Zukunft des Krieges schreibt. Und der am US Army War College tätige Antulio J. Echevarria II hält fest, dass es wohl zu den strategischen Paradoxien gehöre, sich stets auf den falschen Krieg vorzubereiten: «The wars we fight are seldom the wars we would have planned.»

Verteidigungsplanung bedeutet unter den gegenwärtig herrschenden Umständen, möglichst flexibel vorzugehen und somit anpassungsfähig zu bleiben mit dem Ziel, mit Unwägbarkeiten zu Rande kommen zu können. Für die Schweizer Armee und für das ganze Land geht es darum, mit Blick auf ein weites, vorderhand diffuses Bedrohungsspektrum aktionsfähig zu bleiben, wobei sich der zahlenmässige Umfang des militärischen Instruments nie genau

festlegen lassen wird. Und so gesehen ist es wenig sinnvoll, jetzt nach einer Doktrin, das heisst: nach Grundprinzipien für den Einsatz zur Abwehr eines militärischen Angriffs, zu rufen, wie dies nicht wenige im traditionellen Denken verhaftete Politiker und Militärs verlangen. Da die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen fehlen, begäbe man sich auf einen gefährlichen Pfad. Man würde sich zwangsläufig an den Erfahrungen aus den Zeiten des Kalten Krieges oder an Kriegsbildern im Irak und in Afghanistan orientieren.

In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass Doktrinen zwar wichtig sind, im Ernstfall aber Anpassungsfähigkeit und Kreativität entscheidend sind, wie dies am Beispiel der raschen Formulierung des amerikanischen Reglements FM 3-24 für den Kampf gegen Aufständische durch die Generäle David Petraeus und James Mattis sichtbar geworden ist und wie der bekannte Historiker und Strategiewissenschaftler Michael Howard im zweiten Band der Geschichte der US Army in der Operation «Iraqi Freedom» zitiert wird.

Es gilt, die Armee als Gesamtsystem für verschiedene, auf absehbare Zeit noch nicht in allen Teilen erkennbare Entwicklungsmöglichkeiten zu konzipieren und nicht nur den für den Verteidigungskampf vorgesehenen Kern im Auge zu behalten. Eine solche Lösung trüge dem modernen Krieg, für den Mischformen von konventionellen und irregulären Kampfverfahren charakteristisch sind, nicht Rechnung. Und so wäre es falsch, die jetzigen Strukturen bereits jetzt schon als mittel- und längerfristig gegeben zu betrachten. Auf Grund ihrer Einsatzerfahrungen wird zurzeit auch in der deutschen Bundeswehr diskutiert, ob eine Kategorisierung nach Interventions-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräften der Dynamik moderner militärischer Konflikte wirklich noch entspricht. Diese Ordnungs-

kriterien dienen nicht zuletzt einer systematischen Planung von Ausrüstung und Ausbildung der entsprechenden Module.

Gerade in diesem Zusammenhang sind Mängel der Schweizer Armee bei der Auseinandersetzung mit dem gegenwärtigen Kriegsbild augenfällig. Die Umsetzung von beobachteten Kriegs- und Konfliktformen auf die schweizerischen Verhältnisse ist bedeutend sorgfältiger vorzunehmen, als dies jetzt noch der Fall ist. So liegen beispielsweise einer Einsatzübung im Ausbildungszentrum des Heeres in Walenstadt, das im Bereich der Simulationstechnik auch international einen sehr guten Ruf genießt, Szenarien aus internationalen Krisenoperationen zugrunde. Fast die gleichen Ausbildungssequenzen dienen in der Infanterieschule der Bundeswehr der Vorbereitung auf Auslandmissionen unter schwierigen Bedingungen. Um den Kampf gegen Aufständische, wie dies zurzeit in Afghanistan der Fall ist, geht es in der Schweiz jedoch auf absehbare Zeit nicht.

.....
Weiterentwicklung der militärisch-polizeilichen Zusammenarbeit
.....

Da durch Naturereignisse, technische Zwischenfälle oder terroristische Aktionen ausgelöste Katastrophen, wie sie jetzt Japan erleiden muss, sehr rasch Dimensionen annehmen, die ein beträchtliches Engagement des Bundes nötig machen, ist eine koordinierte Führung und eine darauf abgestimmte Kommunikation aus einer Hand erforderlich; dies umso mehr, als in vielen Fällen auch eine zwischenstaatliche Kooperation nötig werden könnte. Solchen Anforderungen entsprechen die föderalistischen Strukturen nicht.

Weiterzuentwickeln sind deshalb vor allem die Kooperationsformen im zivil-militärischen Bereich.

Hier sind Doktringgrundlagen auszuarbeiten, deren Stossrichtung über jetzt getroffene Lösung hinausreichen. Die von der Plattform KKJPD-VBS festgelegten Kernsätze sind tauglich für Einsätze, die umsichtig vorbereitet werden können, nicht aber für die Meisterung überraschend eintretender ausserordentlicher Lagen, die erst noch die Gebiete mehrerer Kantone miteinschliessen. Die Schaffung und die Finanzierung einer mit einem leistungsfähigen Führungsstab versehenen Polizeireserve des Bundes, deren Kern die Militärische Sicherheit sein könnte, sind ernsthaft abzuklären.

Im Normalfall können solche Polizeikräfte den Kantonen zur Verfügung gestellt werden. Längerfristig könnte man sich die Bildung einer nach dem Vorbild der italienischen Carabinieri oder der französischen Gendarmerie mobile (Teil der Gendarmerie nationale) organisierten Polizeitruppe vorstellen. Diese beiden Polizeien sind den jeweiligen Streitkräften unterstellt. Wegen der kantonalen Polizeihochheit ist der Handlungsspielraum des Bundes indessen gering. So erlauben die gültigen Gesetzesbestimmungen gegenwärtig keine Akzentverschiebungen, beispielsweise durch die Verlagerung personeller und materieller Ressourcen von der Armee zu mehr Polizeikräften.

Mit dem Ziel, ein weitgehend friktionsloses Krisenmanagement zu ermöglichen, ist es unerlässlich, gesamtschweizerisch verbindliche, standardisierte Prozesse für die Zusammenarbeit zwischen Armee und Polizei zu schaffen.

..... Strukturelle Flexibilität

In heeresorganisatorischer Hinsicht ist die Bandbreite etwas grösser. Dennoch erschwert das Verharren in alten Denkmustern die Bildung neuer Organisationsformen. In Anbetracht der Tatsache,

dass die Meisterung schwieriger Situationen Operationen mit Verbänden verlangt, die immer wieder neu auf die jeweils herrschenden Bedingungen ausgerichtet sind, wäre eine modulare, auf Bataillonen aufgebaute Organisation, wie sie zu Beginn der Arbeiten an der Armee XXI ins Auge gefasst wurde, vernünftig – unter anderem aus folgendem Grund: Da auf Grund Erfahrungen aus Krisengebieten davon auszugehen ist, dass das wirtschaftliche Leben auch bei grösseren Störungen der öffentlichen Ordnung weitergehen wird, wäre es wenig zweckmässig, Truppenformationen mit subsidiären Sicherungseinsätzen zu beauftragen, die sich aus einer Region rekrutieren und sie damit dem zivilen Leben für längere Zeit zu entziehen. Mit einem landesweiten Personalausgleich könnten die damit entstehenden wirtschaftlichen Probleme entschärft werden.

Modularität bedeutet ja nicht, dass Verbände, die nach diesem Bauplan gebildet sind, nicht geführt werden. Sie erlaubt eigentlich nur, dass die üblichen lagebezogenen Unterstellungen dank struktureller und materieller Kompatibilität mit dem Gesamtsystem, beispielsweise im Bereich der Kommunikationssysteme, bedeutend einfacher vorgenommen werden können, als dies in früheren Zeiten der Fall war.

Unter solchen Vorzeichen will beispielsweise Schweden seine Streitkräfte noch vor der Jahrzehntmitte nach dem Modularitätsprinzip formieren und zu diesem Zweck sogenannte Modular Battle Units bilden. Diese bataillonsstarken Formationen können sowohl für Friedenseinsätze als auch für die Territorialverteidigung eingesetzt werden. Dafür waren nicht zuletzt Erfahrungen wegleitend, die Schweden im Rahmen der Nordischen Battlegroup der EU gewonnen hat, für die das Land als sogenannte Framework-Nation wirkt. Eine derart polyvalente Lösung könnte auch für die Schweiz wegleitend sein, gerade

was die Gliederung von Infanterieverbänden betrifft, denen ja auch mit Blick auf die rasche Urbanisierung der Schweiz ein hoher Stellenwert zukommt.

Ob die Gliederung der für die Erhaltung der Verteidigungskompetenz vorgesehenen gepanzerten Formationen wirklich am besten in fest gefügten nach konventionellen Prinzipien gegliederten Brigadestrukturen vorgenommen werden soll, müsste deshalb nochmals überdacht werden. Damit wird, wie bereits festgehalten, altem Verteidigungsdenken Vorschub geleistet und – noch problematischer – die Armee nicht als in sich geschlossenes für ein breites Aufgabenspektrum ausgerüstetes und ausgebildetes Gesamtsystem gesehen.

Vermutlich wäre es besser, an Stelle fest gefügter Organisationsformen ein Kompetenzzentrum zu bilden mit dem Auftrag, in enger Verbindung mit den für die Doktrinentwicklung zuständigen Organen und in laufender Berücksichtigung der wehrtechnischen, operativ-taktischen und organisatorischen Entwicklung quasi als Versuchslabor zu wirken. Zum Aufgabenpaket gehörten dann zwangsläufig Experimente in den Bereichen Struktur und Einsatzverfahren. Ein solches Kompetenzzentrum müsste allerdings über einen ausreichenden Anteil an Berufspersonal und Durchdienern oder an Zeitsoldaten verfügen. In Analogie zum amerikanischen Training and Doctrine Command wäre die Schaffung einer entsprechenden Stelle, die beispielsweise auch den Bereich Operative Schulung umfassen könnte, ins Auge zu fassen.

Die gleichen Grundsätze müssten auch für Angehörige von Formationen oder Organisationseinheiten haben, die später einmal für den Bereich «Cyberwar» eingesetzt werden. Im Übrigen verlangt auch dieser Bereich eine enge internationale Zusammenarbeit, wie dies im neuen strategischen Konzept der NATO unterstrichen wird.

Auslandeinsätze

Gemäss den im neuen Sicherheitsbericht formulierten Absichtserklärungen sollen militärische Auslandeinsätze einen höheren Stellenwert erhalten; sie bleiben aber nach wie vor umstritten. Wenn nicht gleichzeitig Mittel wie Transportflugzeuge und minengeschützte Fahrzeuge in Beschaffungsprogramme aufgenommen werden, ist die Gefahr gross, dass es bei Lippenbekenntnissen bleibt. Denn es darf nicht übersehen werden, dass trotz dem Grundsatz «Sicherheit durch Kooperation» und trotz entsprechenden Absichtserklärungen das internationale Tätigkeitsfeld in den letzten Jahren laufend beschnitten worden ist. So wurde beispielsweise auch das Kommando Internationale Lehrgänge der Höheren Kaderaus- und Fortbildung Ende 2009 aufgelöst.

Während andere Länder wie Deutschland oder Schweden Aufgaben zur Krisenbewältigung und Friedensunterstützung mit militärischen Mitteln und Massnahmen sogar als strukturbestimmend auffassen, erlaubt das Milizsystem keine derart konsequente Neuausrichtung der Armee. Wegen der beschränkten zeitlichen Verfügbarkeit der Milizangehörigen ist es nicht möglich, Schweizer Truppenkontingente zu stellen, die den speziellen Bedürfnissen in den jeweiligen Operationsgebieten genügen und in wechselnden Gliederungen während längerer Zeit eingesetzt werden können. Mit dem jetzigen Freiwilligensystem sind grundsätzlich nur verhältnismässig einfache Sicherungs- und Logistikaufträge zu erfüllen.

Mit einem aus Zeitsoldaten gebildeten Verband im Umfang von 1500 bis 2000 Soldaten liessen sich Flexibilität und Handlungsfreiheit gewinnen. Zusätzliche strukturelle Anpassungen wären unumgänglich: So müssten beispielsweise für Auslandeinsätze vorgesehene Helikopterformationen, wie dies

in anderen Streitkräften der Fall ist, zwingend über integriertes Personal für Schutz- und Instandhaltungsaufgaben verfügen.

Mit dem Ziel, militärisches Know-how zu gewinnen und mit der Entwicklung in den Sparten Doktrin, Organisation und Rüstungstechnologie Schritt zu halten, sollten Teile dieses Verbandes auch für Übungen im Rahmen der NATO Response Force eingesetzt werden können.

..... Wehrsystem

Die Schweiz wird sich vermutlich schon bald mit der Frage nach der Zukunft des Wehrsystems auseinandersetzen und über die Initiative der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) in einer eidgenössischen Abstimmung befinden müssen. Im Sicherheits- und im Armeebericht werden zwar die Probleme aufgelistet, mit denen das Milizsystem in einer gegenüber früher stark veränderten Bildungs- und Arbeitswelt konfrontiert ist. Gleichwohl will der Bundesrat an dieser Wehrform festhalten.

Der Bestand von rund 80 000 Soldaten und Soldatinnen ist vom Bundesrat nur deshalb in den Armeebericht aufgenommen worden, weil er noch im Rahmen des geltenden Rekrutierungs- und Ausbildungssystems «bewirtschaftet» werden kann. Und er tangiert – streng genommen – auch die Wehrgerechtigkeit nicht, da die Armee bei jährlich gleich bleibendem Rekrutierungsumfang und fünf Wiederholungskursen nur zusätzlich verjüngt werden soll. Es stellt sich jedoch die Frage, ob in dieser kurzen Zeit noch ein qualitativ überzeugender und vor allem erfahrener Kadernachwuchs gewonnen werden kann.

Das Milizsystem scheint zwar der schweizerischen Militärkultur immer noch zu entsprechen. Kultu-

rellen Faktoren kommt – nur beiläufig bemerkt – auch in der modernen wissenschaftlichen Literatur erhebliche Bedeutung zu. Streitkräfte, die im Zuge der militärischen Transformation kulturelle Eigenheiten vernachlässigen, werden kaum je tragfähige Modernisierungslösungen finden. Schon Michael Howard hat diesen Gesichtspunkt in seinem wegweisenden Aufsatz mit dem Titel «The forgotten dimensions of strategy» beleuchtet. Dennoch kann das Milizsystem nicht in seiner traditionellen Form weiter aufrechterhalten werden; Modifikationen dürften unausweichlich werden.

Anzustreben ist vor allem Flexibilität durch eine ausgewogene Mischung von Milizsoldaten klassischer Prägung, zusätzlichen Durchdienern und Zeitsoldaten. Soll die Miliz von besonderen Erfahrungen in hoch qualifizierten Berufen profitieren können, sollten entsprechende Spezialisten nach einer kürzeren Grundausbildung über die üblichen Altersgrenzen hinaus verpflichtet werden können.

Auch ein reines Durchdienermodell bedeutete keineswegs die Aufgabe der Wehrpflicht. Mit einer Ausdehnung des Durchdienersystems auf die ganze Armee, was zurzeit – zumindest vom Verteidigungsdepartement – als nicht spruchreif bezeichnet wird, könnten im Übrigen der materielle Umfang und der administrative Aufwand gestrafft bzw. reduziert werden, da die Ausbildung der Soldaten im Rahmen der Grossverbände, sprich: Brigaden, durchgeführt würde. Die damit verbundene einschneidende Verkleinerung der Armee zöge aber ebenso tief greifende Reformen im polizeilichen Bereich nach sich.

Eine Freiwilligenmiliz würde einen kompletten Neubau der Armee zur Folge haben. Man könnte sich als Gedankenspiel eine solche Lösung dann vorstellen, wenn beispielsweise bei einer neuen Form der Dienstpflicht, in die der Bevölkerungsschutz mit ein-

geschlossen wäre, die Rettungstruppen zu zivilen, auf regionale Stützpunkte verteilte Katastropheneinsatzkräften umgebaut würden. Eine allgemeine Dienstpflicht, die liberalem Credo widerspräche, ist hingegen abzulehnen. Sie würde nicht nur den Privatsektor konkurrenzieren, sondern einen unverhältnismässig hohen administrativen Mehraufwand zur Folge haben.

Massnahmen sind vor allem im Bereich der höheren Kader zu ergreifen. Auch bei bester Gestaltung wird sich eine Generalstabsausbildung nicht beliebig reduzieren lassen. Man wird sich also wohl damit abfinden müssen, dass der Milizanteil weiter sinken wird, auch wenn finanzielle Anreize zur Übernahme von zeitlich und intellektuell beanspruchenden Funktionen eingeführt werden sollten. Die Beanspruchung in der zivilen Arbeitswelt erlaubt es nicht mehr, während längerer Zeit im Militärdienst zu weilen. Und realistischerweise ist festzustellen, dass Trümpfe wie Belastbarkeit unter physischer Beanspruchung und zeitlichem Druck, die im Kalten Krieg noch ins Spiel gebracht werden konnten, heute nicht mehr stechen. Die Einsätze anderer Streitkräfte unter schwierigsten Bedingungen in Krisen- und Kriegsregionen lassen die Tätigkeit unter Wiederholungskursverhältnissen in einem weniger glanzvollen Licht erscheinen.

Dotierte man die Stäbe der Grossverbände mit professionellen Kernstäben, in die auch fest angestellte Generalstabsoffiziere eingeteilt werden sollten, könnte man entsprechend viel Routinearbeit bewältigen und Generalstabsoffiziere der Miliz nur noch als Führungshelfen in speziellen Stabssegmenten einsetzen.

Gleichzeitig sind die Ausbildungslehrgänge für Berufsoffiziere anzupassen. Das jetzige laufend optimierte Bachelor-Studium trägt eigentlich nur

Einsätzen als militärischer Lehrer Rechnung. Hingegen ist es keine Vorbereitung für hohe Posten in Verteidigungsdepartement und Armee. Zwar finden sich in den Diplomlehrgängen der Militärakademie an der ETH Zürich auch promovierte Absolventen; es fehlen aber vorab Generalstabsoffiziere aus dem Berufskorps, die beispielsweise einen Hochschulabschluss in Ingenieur- oder Betriebswissenschaften vorweisen können. Eine durch den Bund finanzierte universitäre Ausbildung von geeigneten Berufsoffizieren nach dem Muster der Bundeswehrhochschulen könnte mittelfristig Abhilfe schaffen. Und bei der Nachwuchsförderung sind die zivilen Mitarbeiter von Verteidigungsdepartement und Armee, welche in manchen Fällen eine solide Hochschulausbildung mitbringen und über eine entsprechende militärische Schulung verfügen, vermehrt in die Planung für die Besetzung von Schlüsselfunktionen mit einzubeziehen. Gezielter einzusetzen sind nicht zuletzt solche Personen, welche das ETH-Nachdiplomprogramm durchlaufen haben, das mit einem Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management (MAS ETH SPCM) abgeschlossen wird.

Zahlenmässige Vergleiche mit dem Ausland sind problematisch. Stehende Armeen, deren Umfang im Übrigen weitgehend politische Beurteilungen und keine rechnerischen Überlegungen zugrunde liegen, können zumindest im Normalfall nicht mit einer Milizarmee verglichen werden. In Anbetracht der nicht sofortigen Verfügbarkeit und eines Aufgabenfeldes, das eine solche gegenwärtig auch nicht nötig macht, scheinen 80 000 Soldaten den Anforderungen zu genügen. Auch eine weitere Reduktion, die angesichts finanzieller Engpässe unumgänglich werden könnte, wäre bei entsprechend moderner Ausrüstung und einem tragfähigen Reservesystem zu verantworten.

Falsch wäre es, mit immer komplexeren Mechanismen, mit Ausnahmeregelungen und Dienstzeitver-

kürzungen das Milizsystem jetziger Prägung stützen zu wollen. Solche Konzessionen trügen in keiner Weise mehr den Anforderungen Rechnung, die an moderne Streitkräfte gestellt werden müssen. Man betriebe damit nur noch Systemerhaltung um jeden Preis und begäbe sich auf einen Weg, an dessen Ende der Dilettantismus drohte.

..... Rüstungsfragen

In diesem Lichte betrachtet stellt sich ebenfalls die Frage, ob es wirklich richtig ist, jetzt schon das Technologieniveau festzulegen, an welchem sich die Schweizer Armee längerfristig zu orientieren hat. Mit der Absicht, sich auf mittlerer Ebene zu bewegen, bindet man sich die Hände, ohne die künftige Entwicklung genau zu kennen. Man vergäbe damit auch die Chance, im Falle einer engeren Kooperation den Anforderungen der Interoperabilität zu genügen. Zivile Unternehmen behalten ihre Erfolgspositionen gewöhnlich ebenfalls nur dann, wenn sie sich nicht zum vorneherein der technologischen Entwicklung verschliessen.

Die bis jetzt gesammelten Erfahrungen mit dem Führungsinformationssystem des Heeres (FIS Heer) dürfen nicht zu voreiligen Schlüssen verleiten; dies umso weniger, als die Einführung dieses anspruchsvollen Systems nicht immer mit der nötigen Sorgfalt an die Hand genommen wurde. Auch wenn der Stellenwert der Auftragstaktik, das heisst: der Führung mittels klar formulierter Absichten und entsprechend weit gefasster Aufträge, im Verhältnis zu einer fast rein technologiegetriebenen Führungsphilosophie wieder gestiegen ist, bleibt ein moderner Systemverbund für Aufklärung, Kommunikation und Führung bedeutsam, auch mit Blick auf eine weitere Entwicklung im Bereich unbemannter Flugzeuge, für deren Einsatzführung ein enger elek-

tronischer Verbund von Land- und Luftstreitkräften unerlässlich wäre.

Im Weiteren stellt sich auch die Frage, ob es tatsächlich richtig ist, eine vollständige Ausrüstung der Armee mit konventionellen Mitteln wie etwa Schützenpanzern oder geschützten Transportfahrzeugen anzustreben oder ob es nicht doch zweckmässiger wäre, sich auf unverzichtbare Truppenteile zu beschränken und gleichzeitig mit neuen wehrtechnischen Errungenschaften zu experimentieren. Denn gerade die Robotik dürfte in den kommenden Dezennien den Einsatz von Landstreitkräften stark beeinflussen.

Auch wenn es mit Blick auf die ungewisse politische und technologische Entwicklung falsch wäre, die Verteidigungsausgaben mittel- bis längerfristig auf einen unter den heutigen Bedingungen definierten Betrag festzulegen, wird der Spielraum erfahrungsgemäss nicht viel grösser werden. Ob 0,8 Prozent oder doch besser 1,0 Prozent des Bruttoinlandprodukts dafür wegleitend sein sollen, wird man erst nach der Präsentation klarer Vorstellungen von der Weiterentwicklung der Armee diskutieren können. Bis zur Präsentation der in Aussicht gestellten Detailvorstellungen von der Weiterentwicklung der Armee sollte der Rahmen von 4,4 Milliarden Franken jedenfalls als gegeben betrachtet werden.

Schliesslich ist anzumerken, dass die jetzt ins Auge gefasste Annäherung an die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) gewisse industrielle Vorteile bringen könnte. Eine entsprechende Vereinbarung, welche der Schweiz den Zugang zu Projekten bieten würde, ist im November 2010 in Brüssel paraphiert worden. Auch wenn die EU-Staaten einer solchen Regelung zustimmen sollten, könnte sich die Schweiz allerdings nicht an Massnahmen zur Koordination der Rüstungsanstrengungen und zur Rollenspezialisierung der Streitkräfte beteiligen. Dieses

Geschäft liegt in der Kompetenz des Bundesrates. Wie übertrieben vorsichtig das Parlament in EU-Fragen jedoch operiert, zeigt die – allerdings nicht verbindliche – Absage, welche die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates einer Annäherung an die EVA erteilt hat.

Eine engere Rüstungskoooperation verlangt unter den gegenwärtigen und wohl auch künftigen Industriebedingungen einen frühzeitigen Einstieg der Schweiz in die Projektbearbeitung, am besten wohl schon im Forschungs- und Entwicklungsstadium. Und das wiederum bedeutet, dass solche langfristigen Engagements Entscheide präjudizieren könnten. Das heisst im Klartext, dass sich das Parlament bereits in einem sehr frühen Stadium der Projektentwicklung für ein Produkt entscheiden müsste.

8 Schlussbemerkungen

Wenn der gegenwärtige sicherheits- und verteidigungspolitische Kurs der Schweiz eingehalten werden sollte, dürften sich die Widersprüche zwischen den weltpolitischen Realitäten und der strategischen Ausrichtung des Landes in den nächsten Jahren noch akzentuieren. Eine Konzeption, die wie die schweizerische zwar von der Voraussetzung ausgeht, dass eine umfassende Sicherheit praktisch nur noch in internationaler Zusammenarbeit gewährleistet werden kann, die Armee aber – im Gegensatz zur Aussenwirtschaftspolitik, zum Nachrichtendienst und zur Polizei – nur in kleinen Segmenten an dieser Kooperation teilhaben lassen will, ist nicht plausibel. So gesehen stünde die Schweiz nicht zuletzt bei einer allfälligen Realisierung eines Raketenabwehrsystems durch die NATO, wie dies in der neuen Strategie der Allianz vorgezeichnet ist, vor einem sehr schwierigen Entscheid.

Nimmt die Schweiz die Beurteilung, dass moderne Kriege im ganzen Gewaltspektrum und auf verschiedensten Ebenen – also unter Einsatz konventioneller und asymmetrischer Kampfverfahren – stattfinden, ernst, müsste sie sich auch gegen die Bedrohung durch ballistische Systeme wappnen und dabei zwangsläufig mit der NATO zusammenarbeiten, und zwar in einem weit engeren Rahmen als in jenem der Partnerschaft für den Frieden. Damit wäre allerdings einer eingehenden Diskussion über die Zukunft von Neutralität und Neutralitätsverständnis nicht mehr auszuweichen.

Die Armee läuft aber auch Gefahr, im Innern unter wachsenden Druck zu kommen, vor allem was ihr Rollen- und Selbstverständnis betrifft. Sollten die Kantone mit dem Ziel, in ausserordentlichen Lagen, selbständiger agieren zu können, Polizeireserven in eigener Regie bilden, fiele, zumindest unter den gegenwärtig bestehenden Rahmenbedingungen, eine wesentliche Aufgabe, das heisst: die subsidiäre Un-

terstützung der Zivilbehörden dahin. Und sollte die in Aussicht gestellte neue Strategie für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, welche schon 2011 vorliegen soll, für die Bildung regionaler Stützpunkte die Aufnahme der Rettungstruppen in den zivilen Bereich des Verteidigungsdepartements als Ziel setzen, verlöre die Armee nochmals einen wichtigen Baustein ihres Aufgabenpakets, nämlich die Katastrophenhilfe.

Eine Armee, welche die Friedensunterstützung als eine der strategischen Hauptaufgaben nur marginal wahrnehmen kann und gleichzeitig bei der Erfüllung innerer Aufgaben beschnitten wird – auch wenn solche von einigen Juristen als problematisch eingestuft werden –, wird über kurz oder lang marginalisiert. Sie wird mit andern Worten irrelevant. Nur wenn die Armee Aufträge erfüllt, die auf Grund der herrschenden Sicherheitslage im Vordergrund stehen, wird sie auch die Ressourcen erhalten, die für die Weiterentwicklung auf mittlere und längere Sicht nötig sind. Einer solchen Grundsatzdebatte, in der Kooperationsfragen einen zentralen Platz einnehmen müssen, kann das Parlament nicht mehr länger ausweichen.

Quellen und Literatur

..... Offizielle Dokumente

BUNDESRAT (2010): Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz. [Online] 23.06.2010. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.86387.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf>.

BUNDESRAT (2010): Armeebericht 2010. [Online] 01.10.2010. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.62529.downloadList.72287.DownloadFile.tmp/armeeberichtd.pdf>.

NATO (2010): Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.

..... Grundlagen

CENTER FOR SECURITY STUDIES (2010): Sicherheit 2010: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. ETH Zürich/Militärakademie an der ETH Zürich, Zürich.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (2011): Military Balance 2011. Routledge, London.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (2008): European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations. IISS, London.

..... Strategie/Sicherheitspolitik/Verteidigungs- politik

BLACKHAM, Jeremy und Gwyn PRINS (2010): Why Things Don't Happen: Silent Principles of National Security. In: RUSI Journal Vol. 155 (4). Royal United Services Institute, London.

ECHEVARRIA II, Antulio (2010): Preparing for One War and Getting Another. In: Advancing Strategic Thought Series. US Army War College, Strategic Studies Institute, Carlisle.

GIEGERICH, Bastian et al. (2010): Europe and Global Security. Routledge for the International Institute for Strategic Studies, London.

GRAY, Colin S. (2010): The Strategy Bridge: Theory for Practice. Oxford University Press, Oxford.

GRAY, Colin S. (2007): Fighting Talk, Forty Maxims on War, Peace and Strategy. Praeger Security International, Westport (Connecticut) und London.

HOWARD, Michael (1983): The Causes of War and Other Essays, 2nd edition enlarged. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).

LÄTSCH, Daniel und Daniel MOCCAND (2010): Moderne Verteidigung. Military Power Revue der Schweizer Armee Nr. 2 2010.

LEZZI, Bruno (2010): Schweizer Sicherheitspolitik unter der Käseglocke. In: Neue Zürcher Zeitung vom 17. August.

LEZZI, Bruno (2009): Armee unter Druck: Auf der Suche nach einem neuen Rollenverständnis. NZZ Fokus Nr. 38, NZZ, Zürich.

PORTER, Patrick (2010): Why Britain Doesn't Do Grand Strategy. In: RUSI Journal Vol. 155 (4). Royal United Services Institute, London.

STRACHAN, Hew (2005): The Lost Meaning of Strategy. In: Survival vol. 47 (3). International Institute for Strategic Studies, London.

STRACHAN, Hew (2010): Strategy or Alibi? In: Survival vol. 52 (5). International Institute for Strategic Studies, London.

..... Kriegsbild

GRAY, Colin S. (2009): The 21st Century Security Environment and the Future of War. In: Parameters Vol. 38, Winter 2008-9. US Army War College, Carlisle.

HOFFMAN, Frank G. (2010): 'Hybrid Threats': Neither omnipotent nor unbeatable. In: Orbis Vol. 54 (3), Philadelphia.

LEZZI, Bruno (2009): Rückbesinnung auf bewährte militärische Führungsprinzipien. In: Neue Zürcher Zeitung vom 21. Dezember.

LEZZI, Bruno (2009): Afghanistan ist der Krieg unserer Generation. In: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Juli.

MATTIS, James (2008): USJFCOM Commander's Guidance for Effects-based Operations. In: Joint Force Quarterly issue 51. National Defense University Press, Washington.

MCMASTER, Herbert R. (2008): Learning from Contemporary Conflict to Prepare for Future War. In: Orbis, Fall 2008, special issue on «The Future of War», Philadelphia.

MÜNKLER, Herfried (2006): Der Wandel des Krieges: Von der Symmetrie zur Asymmetrie. 2. Auflage. Velbrück Wissenschaft, Weilerswist.

RICHARDS, David (2008): European Armies: The Challenge. In: Adelphi Paper 400-401. International Institute for Strategic Studies, London.

SMITH, Rupert General (2007): The Utility of Force: The Art of War in the Modern World. Knopf, New York.

Operationen

US ARMY (2009): The Army Capstone Concept. [Online] 21.12.2009. <http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/tp525-3-0.pdf>.

US ARMY (2010): The United States Army Operating Concept 2016-2028. [Online] 19.08.2010. <http://www.arcic.army.mil/Docs/armyopconcept.pdf>.

Streitkräfteentwicklung und Technologie

ADMASKY, Dima (2010): The Culture of Military Innovation. Stanford Security Studies, Stanford (California).

MÖCKLI, Daniel (2010): Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich. Center for Security Studies, ETH, Zürich.

SINGER, Peter W. (2009): Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century. Penguin, New York.

Verteidigungsplanung/Rüstungspolitik

GIEGERICH, Bastian (2010): Budget Crunch: Implications for European Defence. In: Survival vol.52 (4). International Institute for Strategic Studies, London.

GRAY, Colin S. (2010): Strategic Thoughts for Defence Planners. In: Survival vol. 52 (3). International Institute for Strategic Studies, London.

MONTGOMERY, Evan Braden (2010): Defense Planning for the Long Haul. Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington.

RASMUSSEN, Anders Fogh (2010): Sicherheitspolitik in Zeiten knapper Budgets. In: Europäische Sicherheit Nr. 10, Bonn.

STRUKTURKOMMISSION DER BUNDESWEHR (2010): Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr: Vom Einsatz her denken: Konzentration, Flexibilität, Effizienz. Bundesministerium für Verteidigung, Presse- und Informationsstab AB 2, Berlin.

Transformation der Schweizer Armee und militärische Auslandseinsätze

GREMINGER, Thomas (2009): Ein Ausbau der militärischen Friedensförderung ist überfällig. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, November.

PERRIG, Igor (2006): Schweizer Armee: Aktuelle Herausforderungen zwischen Tradition, Reformen und Transformation. In: Jahrbuch 2006 der Clausewitz-Gesellschaft e.V., Hamburg.

Wehrmodell/Milizfragen

VON ORELLI, Martin, Bruno BASLER et al (2010): Die Zukunft der Miliz im Korps der Generalstabsoffiziere: Die Schweizer Armee im Wettbewerb um geeignete Talente. Gesellschaft der Generalstabsoffiziere (Hrsg.). Kommando Generalstabsschule, Armee-Ausbildungszentrum, Luzern.

HALTNER, Karl W. (1985): Milizarmee – Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal? Verlag Huber, Frauenfeld.

HALTNER, Karl W. (2010): Schweizer Volksheer – Paradigmawechsel nötig. In: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Oktober.

MÖCKLI, Daniel (2010): Wehrpflicht im europäischen Vergleich. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 75. Center for Security Studies, ETH, Zürich.

WALSER, Hans-Peter (2010): Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Armee. In: Military Power Revue Nr. 2, Bern.

.....
Politik und Recht
.....

Major, Claudia (2010): Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon. SWP-Aktuell 7, Januar. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

MISTELI, Valentin (2010): Die Bedeutung des Vertrags von Lissabon für die schweizerische Europa- und Sicherheitspolitik. In: Bulletin 2010 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Center for Security Studies, ETH, Zürich.

NAUMANN, Klaus (2008): Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen. Hamburger Edition, Hamburg.

LENDI, Martin (2007): Individuelle und kollektive Sicherheit – Reflexionen im Lichte der Schweizerischen Bundesverfassung. In: WILDHABER, Luzius (Hrsg.): Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat. Dike Verlag und Nomos Verlagsgemeinschaft, Zürich/St. Gallen, Baden-Baden.

SCHWEIZER, Rainer J. (Hrsg.) (2008): Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes: Teil 1. In: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band III. Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.

ZWISCHEN AUTONOMIE UND BÜNDNISBEITRITT:

Gedanken und Postulate zur Weiterentwicklung der nationalen Sicherheitspolitik

Daniel Heller

Daniel Heller (1959; Erlinsbach), promovierter Historiker, ist freisinniger Fraktionschef im Grossen Rat des Kantons Aargau und Partner bei Farner Consulting AG. Daneben ist er langjähriger Militärpublizist für den Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft. In der Armee leitet er als Milizgeneralstabsoffizier einen Armeestabteil (Oberst i Gst).

1	Vorbemerkung	49
2	Krieg und Frieden: Wandel und Konstanten	51
3	Drei strategische Optionen der Weiterentwicklung unserer Sicherheitspolitik	71
4	Inhaltliche sicherheitspolitische Defizite	75
5	Prozessuale sicherheitspolitische Defizite	85
6	Fazit: Die beste Sicherheitspolitik und die beste Schweizer Armee	91
	Quellen und Literatur	94

I Vorbemerkung

Die vorliegende sicherheitspolitische Analyse fällt in eine Phase epochaler Veränderungen. Einmal mehr wurde, mit den Worten des Baslers Kulturhistorikers Jacob Burckhardts gesprochen, eine Ära der «allmählichen und dauernden Einwirkungen und Verflechtungen der grossen Weltpotenzen» durch eine Phase «der beschleunigten Prozesse» abgelöst. Die solcherart von Burckhardt umschriebenen «geschichtlichen Krisen» sind Zeiten der offenen Optionen, des schnellen Wandels, damit auch Zeiten erhöhter Risiken, Illusionen und weitverbreiteter Unsicherheit. Solche Phasen verlangen Gedankenarbeit und machen neue Leitbilder und Konzepte zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben nötig. Gleichzeitig erfordert der weitgehend offene historische Prozess Orientierungshilfen, um ihn einzuordnen, zu bewerten und schliesslich zu bewältigen.

Das sich seit dem Epochenjahr 1989 entwickelnde instabile geopolitische Umfeld hat die öffentliche Diskussion um sicherheits- und militärpolitische, aber auch unternehmerische und wirtschaftliche Entscheide und Neuausrichtungen – also um die Strategien für eine ungewisse Zukunft – einmal mehr in der Geschichte weitgespannt, offen und damit auch kontrovers gemacht. In der Schweiz offenbarten dies die in den 90er Jahren neu entfachten Diskussionen um die Sicherheits- und Militärpolitik, der Abstimmungskampf um den Beitritt der Schweiz zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992, sowie eine ganze Reihe weiterer sicherheits- und europapolitischer Vorlagen. Eine Rekordzahl von militär- und sicherheitspolitischen Volksinitiativen, für welche in dieser Umbruchsphase das Sammeln der nötigen Unterschriften besonders leicht war, kam in den letzten Jahren zustande und dokumentiert, wie gross der Bedarf zur Neuorientierung geworden ist. Die Bereitschaft zur Infragestellung hergebrachter Lösungsmodelle ist evident, die Spannweite der politischen Ideen auch in den

Bundesratsparteien riesig geworden. Die wählerstärkste Partei möchte am liebsten alle Armee Reformen seit 1989 rückgängig machen, die zweitstärkste Partei hat sich vor wenigen Monaten die Abschaffung der Armee als Ziel ins Parteiprogramm geschrieben.

Angesichts der sich stellenden Fragen reicht heute eine reine Aufdatierung der Beschreibung und Gewichtung von Bedrohungen und Gefahren und möglicher schweizerischer Antworten darauf nicht mehr aus. Wir stehen am Punkt, wo sich grundsätzlicher Klärungsbedarf über die Ausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik manifestiert. So muss geklärt werden, welche spezifischen sicherheitspolitischen Interessen die Schweiz künftig verfolgen will und kann. Themen wie Energiesicherheit, Bedrohung durch Terrorismus, Auswirkungen verstärkter globaler Migration oder physische Integrität der Schweizer Bürger im In- und Ausland sind in den letzten Jahren zunehmend ins Zentrum der Sicherheitsinteressen unserer Gesellschaft gerückt, während die Verteidigung der territorialen Souveränität aufgrund der niedrigen Eintretenswahrscheinlichkeit momentan als weniger dringlich wahrgenommen wird. Vor diesem Hintergrund müssen die Eckwerte und Rahmenbedingungen für die sicherheitspolitischen Instrumente neu geklärt werden: Fragen der Lokalisierung unserer Partner, der Abwägung zwischen den Polen sicherheitspolitische Autonomie und Integration sowie der Auslegung des Neutralitätsbegriffs gilt es zu stellen und zu beantworten. Bis zu welchem Mass sind wir bereit, uns als Gesellschaft oder als Individuum für die Verteidigung unserer Interessen zu engagieren? Klären müssen wir das nationale Ambitionsniveau und die zu erbringende solidarischen Leistungen, denn die Verlagerung eines Teils unserer Sicherheitsbedürfnisse über die Landesgrenzen hinaus verlangt nach akzeptierten und mehrheitsfähigen Konzepten: Was soll im nationalen und internationalen Bereich mit unserer

Sicherheitspolitik erreicht werden? Welche Kooperationen sind notwendig? Welches ist die Typologie und wie weit ist der geographische Raum der internationalen Operationen gespannt, an denen wir teilnehmen wollen oder aus nationalem Interesse teilnehmen sollten? Wie sehen unsere Streitkräfte der Zukunft aus? Und welches Wehrmodell eignet sich zur Aufgabenerfüllung am Besten?

In der vorliegenden Studie analysiert der Autor Konstanten und Wandel in der Bedrohungslage, macht Aussagen zu den geopolitisch absehbaren Entwicklungen, untersucht Fixpunkte und Variablen in der geschichtlichen Beurteilung von Krieg und Frieden und setzt sich mit den Eckwerten und Grundlagen der Schweizer Sicherheits- und Wehrpolitik auseinander. Präsentiert werden drei strategische Optionen der Weiterentwicklung: Eine erste Option – nennen wir sie «bewaffnete Neutralität und Dissuasion» – ist eher rückwärtsgewandt und sucht Orientierung an den Erfolgsmodellen der späten 80er und frühen 90er Jahre. Eine zweite Option «Kurswechsel Richtung kollektive Sicherheit» sucht neue Wege und geht den Pfad der Sicherheit im integrierten Verbund. Die dritte Option, welche hier befürwortet wird, ist die klassisch helvetische Kompromisslösung einer pragmatischen «Weiterentwicklung der Sicherheit durch Kooperation».

Dieser Option folgend, plädiert der Verfasser vor allem für einen deutlich verbesserten politischen Planungsprozess für die Schweizer Sicherheits- und Militärpolitik. Zwar bleibt es Aufgabe des Bundesrates, eine durch den Beizug von Fachleuten breit abgestützte Analyse und Beurteilung der mittel- und langfristigen existentiellen Gefährdungen im zentraleuropäischen und globalen Umfeld zu erarbeiten. Darin sind Szenarien und Modelle in Bezug auf die weitere Entwicklung der Sicherheitspolitik der Schweiz aufzuzeigen. Im modernen Staatsverständ-

nis sind es aber nicht mehr nur die Exekutive, sondern die beiden staatsleitenden Behörden Bundesrat und Parlament, welche die Sicherheitspolitik planen und definieren. Sie beurteilen gemeinsam, welche Bereitschaft angemessen und politisch tragbar ist und mit welchen finanziellen Mitteln, Strategien und Instrumenten die Schweiz ihre Sicherheit gewährleisten will. Die Verwaltung hat schliesslich die konkrete und zweckmässige Organisation der Instrumente unserer Sicherheitspolitik an die Hand zu nehmen und ihre Ausgestaltung wiederum durch die Politik genehmigen zu lassen. Neben dieser – vom Autor schon mehrfach in Publikationen vorgetragenen – neuen kooperativen, sicherheitspolitischen Planung stellt der Verfasser zu den Grundlagen für die Weiterentwicklung künftiger Sicherheitspolitik diverse Überlegungen an und formuliert konkrete Forderungen an die Politik.

2 Krieg und Frieden: Wandel und Konstanten

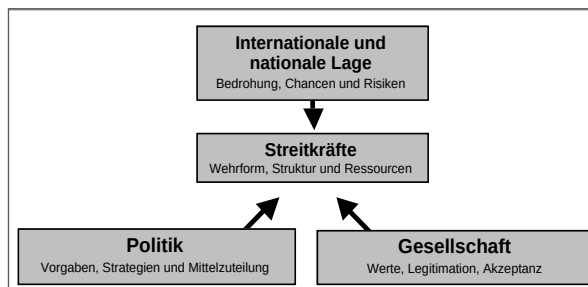
..... Fixe und variable Eckwerte einer Sicherheitspolitik im Wandel

Es ist eine permanente Aufgabe der staatsleitenden Behörden Bundesrat und Bundesversammlung, Auftrag, Ziele, Mittel und Organisation unserer Sicherheitspolitik aufeinander abzustimmen.¹ Im Lande der direkten Demokratie und der allgemeinen Wehrpflicht können sie nur in einem von der Mehrheit akzeptierten sicherheitspolitischen Gesamtrahmen zweckmässig gestaltet werden. Das gilt insbesondere für das zentrale Machtmittel jeder staatlichen Sicherheitspolitik, die Streitkräfte. Solange der Staat mittels Wehrpflicht das persönliche Mittragen der Armee durch den Bürger verlangt, schuldet er klare und von der grossen Mehrheit akzeptierte Leistungsaufträge an diese Armee.

In Art. 58 Abs. 2 hält die Schweizerische Bundesverfassung fest: «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.» Die Verfassung schliesst sodann den Beitritt zu einem Bündnis aus, indem sie den staatsleitenden Behörden neben der Wahrung der Unabhängigkeit auch die Wahrung der Neutralität zur Pflicht macht.²

Wichtige Eckwerte unserer Sicherheitspolitik sind die Definition «nationaler Interessen», der Verfassungsauftrag, die Bedrohung resp. Bedrohungseinschätzung, der Finanzrahmen, das Wehrsystem mit Wehrpflicht und Milizgrundsatz, schliesslich die Neutralität und Bündnispolitik. Sie hängen eng miteinander zusammen und haben starken Einfluss auf die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik und ihrer Mittel, insbesondere auf die Organisation und Aus-

..... Abb. 1: Abhängigkeiten der Streitkräfteplanung



richtung der Streitkräfte als bedeutenderes Machtmittel des souveränen Staates.

Die Parameter der Sicherheitspolitik und damit der Konstitution der Streitkräfte sind mit Blick auf die in den Berichten 2000 und 2010 zur Diskussion stehenden Lagebeurteilungen teils konstant, teils in einem Wandel begriffen.

In den folgenden Kapiteln soll den eingangs erwähnten Eckwerten und Fragestellungen nachgegangen werden. Ein erstes Themenfeld beschlägt Fragen rund um die Bedrohungen, die Wahrnehmung und Einschätzung dieser Bedrohungen und die Einschätzung von Relevanz und Wahrscheinlichkeit der verschiedenen Bedrohungen für unser Land.

..... Die Geschichte meldet sich zurück

Der lange Frieden seit 1945 hat den täuschenden Schein erweckt, als wäre ein Gleichgewicht der Mächte erreicht worden, welches ewig dauern könnte. Dem ist nicht so. Seit 1989 sind wir erneut Zeugen jener «beschleunigten Prozesse» geworden, welche nach Jacob Burckhardt die «geschichtlichen Krisen» ausmachen.

Die Ursachen für die seit 1989 spürbare Orientierungslosigkeit in der hiesigen sicherheitspolitischen

Diskussion liegen in der anhaltend tiefen Verunsicherung über die Stellung der Schweiz in Europa und die künftige Ausgestaltung unserer Aussen- und Neutralitätspolitik. Bewirkt wurden sie durch die in kurzer Zeit zustande gekommenen massiven Umwälzungen aussenpolitischer Art. Der Zerfall der jahrelang zementierten bipolaren Machtkonstellation durch die Auflösung der Sowjetunion, die verstärkten Bestrebungen und Fortschritte zur europäischen Integration und Kooperation, die überraschend schnell erfolgte Wiedervereinigung Deutschlands, die Entstehung zahlreicher neuer Staaten in Osteuropa, die Integrationschritte der EU, die geopolitischen Gewichtsverlagerungen zu den neuen Schwellenländern und die Globalisierung mit ihren Folgen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art sind massgebende Einflussfaktoren. Diese Neustrukturierung des staatlichen Umfeldes hat für viele einen wesentlichen Teil des jahrzehntelang so klaren, geordneten und unabänderlich erscheinenden Weltbildes ins Wanken gebracht.

Weil ein stabiles System zweier sich in Schach haltender Supermächte durch ein multipolares System mit vielen neuen Mächten sowie innerlich und äusserlich teilweise noch ungefestigten Staaten abgelöst worden ist, wird nach allen geschichtlichen Erfahrungen die Zukunft unsicherer und konfliktträchtiger. Die Geschichte hat sich zurückgemeldet, und Kriege sind wieder führbar geworden – die beiden Irakkriege und die beiden Tschetschenienkriege be-

weisen es.³ War zur Zeit des Kalten Krieges in unseren Breitengraden der «Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln» (Clausewitz) wegen der atomaren Dimension kaum mehr denkbar, zeigten in den neunziger Jahren die sich entwickelnden Konflikte auf dem «Pulverfass Balkan» mit all ihren denkbaren Weiterungen, dass Kriege auch im europäischen Raum als Mittel politischer Auseinandersetzungen noch möglich sind. Die Interventionen der USA im Golf und die Terroranschläge nach der Jahrtausendwende markierten alte und neue Konfliktlinien. Die durch Ungleichgewichte, Wirtschaftskrisen und Konflikte verursachten Migrationsströme über die Kulturgrenzen hinweg lassen zudem auch in den saturierten Demokratien Westeuropas neue innere Spannungen aufbrechen.

Mit der sich ab 2007 entwickelnden, von den US-Immobilienmärkten ausgehenden Finanz- und Wirtschaftskrise beobachten wir zudem eine markante Verlagerung der Wirtschaftsgewichte in den asiatischen Raum, exorbitant ansteigende Auslandschulden in der «alten Welt», sich rasch entwickelnde demographische Ungleichgewichte und sicherheitspolitisch bedenkliche Machtspiele um Technologien, Einfluss und Rohstoffe. Die führenden westlichen Industrienationen verlieren gleichzeitig markant an Handlungsfähigkeit durch ihre riesige Staatsverschuldung, die sie mittlerweile auch zu markanten Einschnitten in die Wehretats zwingt.

.....
Tab. 1: Verteidigungsbudgets ausgewählter europäischer Mächte

	Militärausgaben 1990	Militärausgaben 2010
Deutschland	35,0 Mrd. Euro (2,8% BIP)	31,1 Mrd. Euro (1,3% BIP)
Grossbritannien	68,7 Mrd. Euro (3,9% BIP)	44,8 Mrd. Euro (2,8% BIP)
Frankreich	35,3 Mrd. Euro (3,4% BIP)	32,1 Mrd. Euro (1,6% BIP)
Italien	14,5 Mrd. Euro (2,1% BIP)	15,5 Mrd. Euro (1,0% BIP)

Quelle: SIPRI Yearbook, div. Ausgaben.

All das lässt erahnen, dass sich möglicherweise gewichtige geopolitische Verlagerungen ergeben werden. Die aktuelle Wirtschaftskrise wird den fortschreitenden Prozess der Verlagerung der globalen Machtzentren in neue Weltregionen beschleunigen. Der Westen – Amerika und Europa – befinden sich in einem relativen Abstieg, während die Mächte Asiens und Lateinamerikas aufsteigen. Sie gehören zu den Gewinnern. Die Wirtschaftsmächte des nordöstlichen Pazifik – China, Japan und Südkorea – sind bereits heute die mit weitem Abstand grössten Gläubiger der USA und ihre Bedeutung wird durch die Folgen der Finanzkrise noch weiter wachsen. Der Verlagerung der Wirtschaftsmacht folgt auch die politisch-militärische Machtverschiebung vom Westen zum Fernen Osten. In diesem Raum liegen auf absehbare Zeit die grössten Wachstumschancen der Weltwirtschaft; schon nur deshalb wird sich auch Amerika aus wirtschaftlichen wie machtpolitischen Gründen verstärkt dem pazifischen Raum zuwenden. Das bedeutet gleichzeitig, dass die USA ihre atlantische – sprich auf Europa gerichtete – Orientierung eher herabstufen werden.

Historisch gesehen bedeuten das Ende der Epoche des Kalten Krieges und die sich in den Folgejahren entwickelnden geopolitischen Verlagerungen die Rückkehr zum freien Spiel der Mächte und Interessen, wie es für Jahrhunderte den Gang der Ereignisse bestimmt hat. In den Blickpunkt der Weltpolitik rücken heute und morgen zunehmend neue Mächte.

..... Konstanter «Faktor Mensch»

Seit es die Menschheit in ihrer zivilisierten Form gibt, sind Konflikte und Kriege ihre ständigen Begleiter. Eine sicherheitspolitisch vollständige Beurteilung muss sich deshalb auch mit dem Menschen selber befassen.

Auf die Frage, ob es einen Weg gebe, die Menschen von dem Verhängnis des Krieges zu befreien, antwortete der Psychoanalytiker Sigmund Freud dem Fragesteller Albert Einstein 1932 unter anderem: Der Krieg scheine «doch naturgemäss, biologisch wohl begründet, praktisch kaum vermeidbar.» Der Mensch werde nämlich durch zweierlei unerlässliche Triebarten bestimmt: «entweder solche, die erhalten und vereinigen wollen, ... und andere, die zerstören und töten wollen», umschrieben mit Lieben und Hassen. Wohl darum sei es so, dass «Interessenskonflikte unter den Menschen ... prinzipiell durch die Anwendung von Gewalt entschieden» würden. Dem könne nur die Anrufung des Gegenspielers dieses Triebes, den Eros, etwas entgegensetzen, nämlich durch Gefühlsbindung. Freud weiter: «Wir wissen, dies Regime (der Gewalt) ist im Laufe der Entwicklung abgeändert worden, es führte ein Weg von der Gewalt zum Recht ...». Das Recht sei die Macht einer Gemeinschaft. Das Wesentliche sei, die Überwindung der Gewalt durch Übertragung der Macht an eine grössere Einheit, die durch Gefühlsbindung ihrer Mitglieder zusammengehalten werde. Diesem Prozess der «Kulturentwicklung» verdanken wir das Beste, was wir geworden seien, und ein guter Teil von dem, woran wir litten.

Zu den psychologischen Charakteren der Kulturentwicklung gehörten «die Erstarkung des Intellekts, der das Triebleben zu beherrschen beginnt, und die Verinnerlichung der Aggressionsneigung mit all ihren vorteilhaften und gefährlichen Folgen.» Alles, was die Kulturentwicklung förderte, arbeite auch gegen den Krieg. Der Ausgang des Kulturentwicklungsprozesses sei insgesamt aber ungewiss.

An den grundsätzlichen Feststellungen von Freud hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert: Der Mensch und seine Psyche stehen am Ursprung des gesellschaftlichen und damit auch des zwischen-

staatlichen Verhaltens. So ist zwar davon auszugehen, dass der Entwicklungsstand heute an vielen Orten auf der Erde ein höherer ist als zu Zeiten Freuds. Dass er zumeist (immer noch) nicht ausreichend ist, um die Folgen der Triebe zu überwinden, ist allerdings mehr als offensichtlich. Und dass er auch dazu gebraucht wird, die Kriegführung zu perfektionieren, ist ebenso evident.

..... Militärische Macht, Krieg und neue Konflikt- formen

Die gängige Interpretation der aktuellen Bedrohungslage geht davon aus, dass Europa auf absehbare Zeit im konventionellen Sinne moderner Kriegsführung kriegsfrei bleiben wird und die Bedrohungen sich in Mitteleuropa auf andere Felder verlegen: Terrorismus, die Auswirkungen von Naturkatastrophen auf die verletzlich gewordene Zivilisation, neue Formen organisierter Kriminalität und weitere werden genannt. Armeen hätten sich vor diesem Hintergrund zu transformieren, innere und äussere Sicherheit würden verschmelzen, die klassische Rollenteilung sei obsolet. Wie verhält es sich mit der Aussage, dass klassische Kriege – zumindest in Europa – definitiv der Vergangenheit angehören würden?

Alle idealistischen Interpretationen der künftigen Weltordnung nach 1989 mussten rasch einem neuen Realismus weichen: Nach dem Fall der Mauer glaubten einige, das Ende der Geschichte (Fukuyama) sei gekommen oder in greifbare Nähe gerückt. Der Endzustand, die universale Durchsetzung des staatlichen und gesellschaftlichen Organisationsprinzips der westlich liberalen Demokratie sei nur noch eine Frage der Zeit. Internationale Organisationen einerseits und die Ausbreitung der Demokratie bringen gemeinsam über kurz oder lang nur mehr

Friede und Prosperität über den Erdkreis. Alle totalitären Regime seien innerlich morsch und würden bei einem Stoss von aussen einstürzen. Führende westliche Politiker wie George Bush sen. und auch noch Clinton (bis Somalia) erlagen dem Irrtum, dass nach jedem Diktatorensturz die Bevölkerung automatisch das Modell der westlichen Demokratie umarmen würde.

Nach dem präzedenzlosen Terrorangriff Al-Qaidas am 11. September 2001 auf die USA wurde von der Elite in der führenden Welt-Ordnungsmacht die Überzeugung vertreten, dass der Geschichte nachzuhelfen sei und ihr Verlauf mit Wille und Waffen in die richtige Richtung gelenkt werden müsse: in Afghanistan reaktiv, im Irak präventiv. Die angelsächsischen Neokonservativen glaubten fälschlicherweise, die Welt werde sich bereitwillig einer amerikanischen Hegemonie unterwerfen, weil sie den USA höhere Handlungsmotive zugesteh. Der dafür geführte Krieg brachte bis heute keine abgesicherte Demokratie hervor, das Phänomen Krieg brachte er schon gar nicht zum verschwinden.

US Präsident Obama bemerkte anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises 2009: «Wir müssen der ungeschminkten Wahrheit ins Auge sehen, dass wir in unserem Leben gewaltsame Konflikte nicht ausrotten werden. Es wird Zeiten geben, in denen Nationen - allein oder gemeinsam - den Einsatz ihres Militärs nicht nur für nötig, sondern auch für moralisch gerechtfertigt halten...».

Militärische Macht wird für die Staaten des 21. Jahrhunderts nicht jenen Nutzen bringen, den sie bis in das 19. Jahrhundert hatte, aber sie wird eine ausschlaggebende Komponente der Macht in der Weltpolitik bleiben. Bildlich gesprochen bietet militärische Macht einen Grad an Sicherheit, der sich zu politischer und wirtschaftlicher Ordnung so verhält

wie Sauerstoff zu Atmung: Bis ein Mangel spürbar wird, nimmt man beides kaum wahr. Wenn es allerdings soweit ist, dominiert dieser Mangel alles andere. In diesem Sinne wird militärische Macht wohl bis weit in das 21. Jahrhundert eine Rolle spielen. Und darum ist auch weiterhin das Phänomen Krieg weltweit feststellbar.

Die finale und idealistische Deutung der Weltpolitik war nicht korrekt. Auch nach dem Fall der Mauer und auch nach dem Anschlag auf das World Trade Center gilt, dass die Weltpolitik primär von nationalen Eigeninteressen geprägt ist und ein mehr oder weniger gezügelter Machtkampf souveräner Staaten stattfindet. Frieden ist ein prekärer Zustand, resultierend aus sich ausbalancierenden Machtansprüchen.

Wo liegen die Ursachen, dass das Phänomen Krieg trotz Kulturentwicklungsprozess und Demokratisierung der Politik einfach nicht verschwinden will? Zwar ist die Welt – gerade in unseren Breitengraden – nicht mehr ausschliesslich ein Ensemble von souveränen Nationalstaaten. Unübersehbar sind aber

die Grenzen des Multilateralismus und die Gefahren eines Rückfalles in machtpolitische Dimensionen. Ein konfliktbildender Faktor für künftig eher wieder zunehmende Machtprojektionen ist der unverändert stattfindende und sich nach den Prognosen vieler Experten verschärfende Kampf um Ressourcen. Solche sind Energie, Rohstoffe aller Art und Wasser. Auf den Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum (neueste Prognosen der UNO rechnen mit 9 Milliarden Erdenbürger per 2050) und Ressourcenverteilung einerseits und Gewaltbereitschaft andererseits hat wiederholt und seit Jahren der Militärpublizist Dominique Brunner verwiesen⁴: «Die weisse Rasse hat sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts vervierfacht, die anderen Rassen bloss verdoppelt. In jenem Jahrhundert der kolonialen Expansion erwiesen sich Europäer und Nordamerikaner als überaus kriegsfreudig. Die beiden Weltkriege 1914-18 und 1939-45 gingen von Europa aus. Sie haben Europa um seine dominierende Stellung gebracht, aber gleichzeitig die «galoppierende Demographie», die Europa gekennzeichnet hatte, radikal beendet (die Zahl der Opfer 1914-18 betrug über 10,5 Millionen,

Tab. 2: Ordnung und Unordnung – Krieg und Frieden:
Stabilisierende und destabilisierende Faktoren der Weltordnung

Stabilisierende Faktoren	Destabilisierende Faktoren
Ressourcenverfügbarkeit (Energie, Rohstoffe, Wasser, Nahrung)	Ressourcenknappheit (Energie, Rohstoffe, Wasser, Nahrung)
Überalterung der Gesellschaft (bei intakten Sozialsystemen)	Bevölkerungs-Explosion
Wohlstandszuwachs	Soziale Desintegration/Disparitäten/Wirtschaftskrise
Säkularisierung mit Trennung von Religion und Politik	Religiöser Fundamentalismus und Fanatismus und Gottesstaatentum (Theokratie)
Demokratisierung von Politik und Gesellschaft	Radikalisierung und Ideologisierung von Politik und Gesellschaft
Supranationale Problemlösungen und Völkerrechtsentwicklung unter Berücksichtigung kultureller und ethnischer Unterschiede; internationale Vertrauensbildung	(Re-)Fragmentierung und (Re-)Ethnisierung; Durchsetzung kultureller, regionaler und nationaler Machtansprüche
Einbindung historisch sich konfrontativ gegenüberstehender Staaten in supranationalen Verteidigungsbündnisse	Überdehnung der Verteidigungsbündnisse mit daraus resultierender Unführbarkeit wegen Interessendivergenzen
Internationale Sperr- und Rüstungsprotokollverträge und Vertrauensbildung	Offen deklarierte oder verdeckte Proliferation von Massenvernichtungswaffen

1939 – 45 über 50 Millionen). Europa – einschliesslich Russland – leidet heute unter Geburtenschwäche und Überalterung. Abgesehen vom Bruderkrieg im Balkan 1991-99, der im Übrigen auch einen demographischen Aspekt aufwies (geburtenfreudige Muslime) war Europa seit rund 60 Jahren ... nie mehr Kriegsschauplatz. Dazu hat die Abschreckung natürlich massgeblich beigetragen, aber die verlangsamte demographische Entwicklung ebenfalls. Wo war der Krieg nach 45 geradezu endemisch anzutreffen? Primär in Räumen mit starker Bevölkerungsvermehrung und / oder grosser Rohstoffvorkommen.»

Nicht von ungefähr sind heute ausgerechnet viele Länder mit grossen Rohstoffvorkommen politisch instabil. Um knapp werdende Ressourcen – namentlich um Erdöl und Erdgas – geht es letztlich strategisch im Nahen Osten, im Irak und im Iran; aber auch bei der Macht in den USA und in Russland (Stichworte: politischer Einfluss der Erdölwirtschaft in den USA, Entmachtung Chodorkowskis durch Putin) sowie bei der Frage der Gaslieferungen in die Ukraine. Rund 70 Prozent der fossilen Reserven (Erdöl, Erdgas) liegen im Nahen Osten und in Russland. Die Konfliktlinien entlang der fossilen Brennstoffe liessen sich verlängern. Der Eintritt von China und Indien in Weltwirtschaft und -politik mit ihrem rasch wachsenden Rohstoffbedarf sowie die Verknappung des Wassers in vielen Weltregionen werden dafür sorgen, dass das diesbezügliche Konfliktpotential wächst und nicht sinkt.

In vielen Staaten, die grosse Vorkommen an Öl, Gas oder Edelmetallen besitzen, herrschen Armut, Korruption und Misswirtschaft. Diese Staatswesen sind auch politisch instabil, autoritär, teilweise schwer berechenbar und anfällig für Interventionen Dritter. Die sich rasch entfaltenden demographischen Ungleichgewichte und die Ressourcenverknappung bilden auch den Nährboden für andere konflikt-

Tab. 3: Weltbevölkerungsentwicklung:
Indien überholt China

	aktuell	im Jahr 2050
Europa (EU 25, Eurostat 2004)	460,0	450,0
Deutschland	82,5	74,6
Frankreich	60,6	65,7
Großbritannien	60,0	64,3
Italien	58,5	52,7
Spanien	43,0	42,8
Polen	38,2	33,7
Restl. Osteuropa etwa	56,0	45,0
Türkei	65,6	86,4
USA	300,0	400,0
Japan	127,0	100,0
Russland	140,0	119,0
China	1.268,0	1.424,0
Indien	1.002,0	1.601,0
Nigeria	114,0	356,0
Kongo (DR)	51,0	181,0
Äthiopien	64,0	144,0
Südafrika	44,0	33,0
Palästinenser (Gaza, Westjordan)	3,1	9,8
Libanon	3,5	5,0
Syrien	16,0	34,0
Jordanien	5,0	12,0
Ägypten	70,0	126,0
Israel	5,8	8,5
Iran	66,0	90,0
Irak	22,0	56,0
Saudi-Arabien	23,0	50,0
Mexiko	100,0	153,0

bildende Faktoren: Ideologie und Religion, übersteigerte ethnische Zugehörigkeit (Rassismus) und Nationalismus.

Konfliktlinien verlaufen heute weniger entlang der nationalen als der wirtschaftlichen, kulturellen und ethnischen Grenzen. In einem Essay in der Zeitschrift Foreign Affairs ging Samuel Huntington 1993 der Frage nach, ob ein Kampf der «Kulturen» drohe

.....
 Tab. 4: Typologie moderner Kriege nach Huntington («Clash of Civilizations»)

Kriegsform	Beispiele
Transitionskriege: Dabei handelt es sich um Kriege, die kennzeichnend sind für einen Übergang in eine neue Ära.	Afghanistan 1979 – 1989: Ein nach Huntington nur scheinbar typischer Konflikt des Kalten Krieges. Kämpfer, Ausbildungslager und logistische Einrichtungen blieben nach der Interventionen der UdSSR, der USA und Saudiarabien zurück und bildeten eine Art Basis für eine islamistische internationale Terrorbewegung. 2. Golfkrieg 1990: Saddam Hussein verletzte die Unantastbarkeit der Grenzen und liess Kuwait besetzen. Die vorherrschende Meinung der Bevölkerung in den islamischen Ländern war, dass der Einmarsch Husseins falsch gewesen, die US-Intervention jedoch ein noch grösserer Fehler gewesen sei. Nach Huntingtons Ansicht handelte es sich um den ersten um Ressourcen geführten Krieg zwischen Kulturkreisen.
Bruchlinienkonflikte: Kriege zwischen Gemeinschaften, Gruppen und Nationen unterschiedlicher Kulturkreise bezeichnet Huntington als Bruchlinienkriege (Friktionen). In Bruchlinienkonflikten bekommen die Primär-beteiligten Unterstützung von ihren kulturellen Verwandten.	Ehemaliges Jugoslawien – Balkan-Konflikt, Beginn 1991, Afghanistan II 2003; 3. Golfkrieg 2004: Die kulturellen Gemeinschaftsidentitäten waren in Jugoslawien auch zur Zeit des kalten Krieges nicht stark ausgeprägt, die Menschen unterschiedlicher Kulturkreise lebten aber friedlich zusammen. Huntington sieht eine wesentliche Ursache des Konfliktes im Zusammenbruch der übergreifenden jugoslawischen Identität (nach dem Tode Titos 1980 und dem Ende der Ost-West-Konfrontation 1990). Dieser Umstand führte seiner Meinung nach dazu, dass die religiöse Identität an Bedeutung gewann und dass eine – für Bruchlinienkriege typische – Dynamik von Aktion – Reaktion, Druck und Gegendruck, die kulturellen Identitäten verfestigte und fokussierte. Einzureihen wären hier Afghanistan II und der 3. Golfkrieg.
Kernstaatenkonflikte: Zwei oder mehrere Kernstaaten der grossen Kulturkreise führen Krieg untereinander. Dieser Konflikttyp birgt die Gefahr eines dritten Weltkrieges, da neue Staaten jederzeit hinzukommen können.	Eine weitere Quelle der Gefahr sieht Huntington in der Einmischung eines Kernstaates einer Kultur in den Konflikt innerhalb eines anderen Kulturkreises z.B. Einmischung Europas und der USA in den Nahostkonflikt oder ein Krieg USA-China über Taiwan.

(«The Clash of Civilizations?»)⁵. In diesem Artikel behandelte er die Fragen nach einem neuen Paradigma der Weltpolitik und der internationalen Beziehungen und stellte seine Theorie vor. Nach Huntington kommt es nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall des sozialistischen Lagers zu neuen Linien des Kampfes zwischen den von ihm ausgemachten Kulturkreisen, einem «Kampf der Kulturen».

Der «Kampf der Kulturen» kann nach Huntington zwei verschiedene Formen der Gewaltsamkeit annehmen. Die wahrscheinlichsten künftigen Kriege seien Bruchlinienkriege zwischen lokalen Gruppen aus unterschiedlichen Kulturen. Die gefährlichste Form des Krieges wären Kernstaatenkriege zwischen den grossen Staaten unterschiedlicher Kultur-

kreise. Die Hauptursache für diese beiden Formen des Konflikts und damit für die politische Instabilität im nächsten Vierteljahrhundert seien das Widererstarken des Islams und der Aufstieg Chinas. Die Beziehungen des Westens zu diesen so genannten «Herausforderer-Kulturen» würden sich künftig besonders schwierig gestalten.

Die Wertung von Huntingtons Ordnungsmodell ist unterschiedlich ausgefallen. Zur abschliessenden Beurteilung ist aus historischer Perspektive der Beobachtungszeitraum viel zu kurz. Immerhin: Die Anschläge des 11. September 2001, vor allem die überzogene Reaktion der USA («War on Terrorism») und der Karikaturenstreit 2005 haben seiner Deutung bis heute mehr Recht gegeben, als zu erwarten war.

Die Konfrontation scheint vor allem zwischen dem christlichen, westlich-abendländischen Kulturkreis («Okzident») und dem morgenländisch-islamischen («Orient») Kulturkreis an Virulenz zuzunehmen. Der Islam ist infolge starker Migration vor allem in Europa wegen ungenügender Integration und wachsender Anteile ein sozialpolitisches Konfliktfeld. Der Islamismus ist dabei fundamentalistischer Ausdruck von missglückten Modernisierungsprozessen in Gesellschaften islamischen Glaubens. Er hat noch überall, wo er an die Macht gekommen ist, zunächst ein Chaos angerichtet und Nährboden für terroristische Bedrohungen geschaffen

Auch aus Sicht Huntingtons werden die sich neu statt an den Grenzen der Nationalstaaten eher an den Grenzen von Kulturkreisen entfachten Kriege ergänzt durch andere bewaffneter Konfliktformen mit veränderten Charakteren: Relative Abnahme der Häufigkeit von klassischen Kriegen zwischen Nationalstaaten – relative Zunahme von komplexen, innerstaatlichen und regionalen Konflikten, Minderheitsproblemen und grenzüberschreitender Kriminalität.

Tab. 5: Gegenüberstellung Charakteristika Krieg und Konflikt

Krieg (meist symmetrisch):	Konflikt (meist asymmetrisch):
Staat gegen Staat; Armee gegen Armee	Strassenkämpfer und Guerillas gegen Streitkräfte; Terroristen gegen Staaten etc.
Kampf der verbundenen Waffen (konventionelle Rüstung)	Anschläge, Geiselnahmen, Scharmützel, Kriminalität
Regeln des Kriegsvölkerrechts	Alles ist erlaubt
Begrenzte Räume	Unbegrenzte Aktionsfelder
Feind gegen Freund	Parteien gegen Parteien

Die systematische Auseinandersetzungen zwischen vergleichbar (konventionell) gerüsteten Streitkräf-

ten zweier Parteien werden ergänzt durch nicht-staatliche («privatisiert», terroristisch) organisierte Gewaltanwendung mit mehreren Parteien ohne klare Freund-Feind-Trennung. Asymmetrische Bedrohungen (ungleiche Stärke, Waffen, Kampfmethoden, Werte und Verhaltensregeln, etc.) ergänzen heute weltweit symmetrische Bedrohungsformen. Lokale Aktionen von fundamentalistisch motivierten Terroristen/Extremisten können nicht nur weltweit stattfinden, sie gewinnen auch an globaler politischer Bedeutung.

Der klassische Krieg – Nationalstaat gegen Nationalstaat – ist bezogen auf seine Häufigkeit seit einigen Jahren zurückgegangen. Dass er aussterben würde oder schon ausgestorben ist, kann aber schon nur aus historischer Evidenz nicht angenommen werden. Häufiger sind dafür Konfliktformen mit asymmetrischen Bedrohungsformen.

Vergrösserte Spannbreite der Bedrohungen

Der Soziologe Jacques Novicow hat 1911 ausgerechnet: «Von 1496 v. Chr. bis 1861 n. Chr., also in einem Zeitraum von 3 357 Jahren, gab es 227 Jahre Frieden und 3 130 Jahre Krieg. In Europa tobten innerhalb der letzten drei Jahrhunderte 236 Kriege.» Heute, bald hundert Jahre später, kommen zu dieser enormen Zahl noch einige hinzu – am Ende der Geschichte sind wir kaum angelangt. Hingegen kann heute wohl nicht mehr derart klar zwischen Jahren des Friedens und Jahren des Krieges unterschieden werden – zu gross ist die Bandbreite moderner Konfliktformen geworden, wie oben gezeigt wurde.

Der Welt droht in absehbarer Zukunft nach menschlichem Ermessen kein Dritter Weltkrieg, möglicherweise aber neue Formen des «Kalten Krieges». Neue Kalte Kriege könnten regional absehbar sein: Iran-

Israel; Pakistan-Indien. Scholl-Latour sieht global zudem Anzeichen für neue Kalte Kriege im Positionsgewinn Pakistans und Iran, China und Russland sowie bei einer globalen Erneuerung der Weltreligion Islam. Straff geführte Nationen stehen dem demokratischen Westen gegenüber. Die nukleare Abschreckung in der klassischen Form wäre dafür verantwortlich, dass die Konfrontationen «Kalte Kriege» bleiben.

Bleibt die Frage nach der künftigen Rolle der stabilisierenden supranationalen Ordnungsfaktoren. Trotz Teilerfolgen und neuen Initiativen befinden sich die internationalen Problemlösungsbemühungen seit den katastrophalen Misserfolgen in Somalia, Uganda, Ruanda, Bosnien und Darfur eher in einer Krise. Konflikte wie der Streit um die Atombewaffnungen des Iran und Nordkoreas oder der perspektivenlose Nahost-Konflikt belegen die Grenzen intra- oder supranationaler Ansätze deutlich. Darüber vermögen auch neue Erfolge in den Abrüstungsverhandlungen um Atomwaffenbegrenzung nicht hinwegtäuschen. Im Frühjahr 2010 erklärten der neue US-Präsident Barack Obama und der russische Präsident Dmitri Medwedew, dass die Anzahl der Atomwaffen weiter begrenzt werden soll. Beide Präsidenten unterzeichneten in Prag den bis 2020 gültigen New-START-Vertrag über Maßnahmen zur weiteren Reduzierung und Begrenzung der strategischen Angriffswaffen. Dieser sieht ab der Ratifizierung des Vertrages für die nächsten sieben Jahre eine Reduzierung der Anzahl der Sprengköpfe von 2 200 auf je 1 550 und der Anzahl der Trägersysteme von 1 600 auf 800 vor.

Neben diesen Fortschritten zeigen die gescheiterte EU-Verfassung und die blockierte UNO-Reform, dass der nationale Bezugsrahmen noch längst nicht überwunden ist. So hat das Ende des Bipolarismus bisher vor allem zur Sonderstellung der USA geführt: Bezüglich strategischer Transport- und Flot-

tenkapazitäten, atomarer Macht und globaler Einsatzreichweite hat die Stärke der USA hegemonialen Charakter. Die USA sind bis dato auch gewillt, ihre Führungs- und Ordnungs-Rolle wahrzunehmen und hoffen auf Sukkurs primär der westlichen Welt im Rahmen von UNO und NATO.

So gingen die USA davon aus, dass ihnen die Welt auch bei den Interventionen in Afghanistan und im Irak folgen würde; wenn nicht im Rahmen der UNO, so allenfalls in demjenigen der NATO, analog zum Kosovo. Das trat noch teilweise für Afghanistan, gar nicht mehr im Falle des Irak ein.

Ein Scheitern der USA in Afghanistan könnte bewirken, dass Linke wie Rechte in den USA darauf hinzuwirken beginnen, dass sich die USA nicht mehr im bisherigen Rahmen auf die Weltpolitik einlassen. Eine derartige Wendung in einen neuen Isolatismus der USA würde für Frieden und Stabilität nachhaltig und mehrfach negative Folgen haben. Zunächst wäre mittelfristig auch die liberale internationale Weltwirtschaftsordnung durch Renationalisierungen gefährdet. Bei einem Rückfall in den ökonomischen Nationalismus würde die heutige Welthandelsordnung kollabieren, eine den Dreißigerjahren nicht unähnliche Situation. Aber auch der militärische Rückzug der USA hätte gravierende weltpolitische Folgen, primär für Asien, wo die Spannungen zwischen China, Japan und Korea schon heute zu einem erstarkenden Nationalismus führen und die Anwesenheit der US-Streitkräfte vorläufig noch den Frieden garantiert.

Die Atompläne des Irans (oder auch Nordkoreas), eines Landes mit einer auf Aggression, Macht und die Kultivierung von Feindbildern ausgerichteten Politik und Staatsspitze, und das Unvermögen, diese Pläne zu vereiteln, zeigen die Grenzen der Fähigkeit der Weltgemeinschaft, aus der Geschichte Lehren zu

ziehen und auch umzusetzen. Je schneller die Atomprojekte des Gottesstaates gestoppt würden, desto geringer wären die potentiellen «Kosten», die der Welt aus dieser unheilvollen Entwicklung entstehen könnten. Ein Eingreifen der USA ist unter Obama wenig wahrscheinlich; nach den seinerzeitigen negativen Erfahrungen im Irak mit den innenpolitisch motivierten Verweigerungen der Gefolgschaft der Regierungen Schröder und Chirac bleibt diese Option vage; fraglich ist, ob Israel die Initiative ergreift, mit möglicherweise eskalierenden Folgen. Eine Entwicklung, die vor allem den USA Sorge bereitet, da dies den relativen, teuer erkaufte Erfolg im Irak in Frage stellen müsste.

Alle diplomatisch erreichten Konzessionen wurden vom Iran bisher gebrochen. Ein nuklear aufgerüsteter Iran könnte so weltpolitisch in die Rolle der Diktaturen der Dreissigerjahre treten, mit folgenden verheerenden Folgen: Durchsetzung macht- und energiepolitischer Interessen im ganzen mittleren Osten, weltwirtschaftliche Bedrohung durch Erhöhung der Ölpreise via Kontrolle der Seefahrt im Persischen Golf, Rüstungswettlauf inklusive weitere Proliferation in der ganzen Region samt Krieg und Konflikten mit weltweiter Ausstrahlung. (Tab. 6)

Klassische Kriege werden also weiter existieren, sie drohen heute als Kernstaatenkonflikte eher über die

.....
Tab. 6: Bedrohungsformen und ihre Bewältigung in der Schweiz

Gewaltdrohungen und -anwendung		Reaktionen der Schweiz	
Gefahren und Risiken strategischen Ausmasses		Autonom (kooperativ im Inland)	Kooperativ mit dem Ausland
1	Militärisches Restrisiko Zurzeit keine machtpolitische militärische Gewaltdrohung. Keine Gewähr für die fernere Zukunft. Streitkräfte werden auch in Europa aufrecht erhalten und ständig modernisiert	- Auf Kernkompetenzen reduzierte Armee für Raumschutz und Verteidigung - Aufwuchsfähigkeit bei Gefahr - Selbstbehauptung gegen schwächeren Gegner	- Zivile und militärische Beiträge zur Friedenssicherung und Krisenbewältigung - Bei massivem Angriff Verteidigung im Rahmen einer Koalition
2	Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägersystemen Verfügbarkeit durch unsichere Staaten und evtl. nichtstaatliche Gruppierungen	- Bevölkerungsschutz - Schutzraumsystem - Subsidiäre militärische Hilfe	- Zusammenarbeit mit Dritten für Prävention, allenfalls für Raketenabwehr
3	Organisiertes Verbrechen, Erpressung, Terrorismus, Angriff auf Informatik-Infrastruktur, Innere Unruhen aus versch. Gründen	- Verstärkung der inneren und der Info-Sicherheit - Zusammenwirken ziviler und militärischer Mittel	- Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit (Interpol, Europol, Schengen)
4	Regionale Krisen und Destabilisierung - Flüchtlingswellen - Migrationen - Begleitkriminalität	- Aufnahme von Flüchtlingen - Klare Asylpolitik - Wiederaufbauhilfe vor Ort - Verstärkte Grenzkontrolle	- Bereitstellung geeigneter Truppen für Friedensunterstützung - Zivile und militärische Beiträge zu Friedensoperationen von UNO, OSZE und allenfalls EU/WEU
5	Existenzielle Gefahren - Naturgewalt - Zivilisatorische Grosskatastrophen - Ökologische Katastrophen	- Zivile Wehr- und Schutzdienste - Bereitschaftsverbände, WK-Truppen - Katastrophenhilfe	- Grenzüberschreitende Katastrophenübungen - Grenzüberschreitende Hilfe aller Art - Einsatz Schweiz. Katastrophenhilfekorps (SKH)

Kulturkreise als zwischen den Nationalstaaten des Westens. Und nicht ausgeschlossen werden kann im Gefolge von weiteren Finanz- und Wirtschaftskrisen eine generelle Renationalisierung von Weltpolitik und Weltwirtschaft. Der Westen kann so oder so über kurz oder lang Teil dieser Konflikte und Kriege werden.

Wichtige Erkenntnis bleibt: Unsere Sicherheitspolitik hat sich mit einer Vielfalt von Bedrohungsformen auseinanderzusetzen. Deren gefährlichste ist und bleibt der eigentliche Krieg. Er wird heute ergänzt durch eine Vielzahl weiterer Bedrohungsformen.

Auch die neutrale Schweiz kann sich dem breiter werdenden Bedrohungsspektrum nicht entziehen. Die eigentlichen Kriege werden heute ergänzt durch eine Vielzahl von anderen Konfliktformen. Die Rückkehr gewalttätiger Konfliktformen bis hin zum Kriege ist auch in Europa à priori nicht auszuschliessen.

..... Zeiträume und Eintretenswahrscheinlichkeiten

Auf welche Konflikte muss man sich denn heute über welche Zeiträume in Mitteleuropa vorbereiten? Die Antwort lautet: Grundsätzlich auf alle möglichen Konflikt-Formen (vgl. Tab. 5). Streitkräfte und Organisationen der Sicherheitspolitik müssen heute für eine Vielzahl von Aufgaben bereitgehalten werden. Heute ist erkennbar, dass Streitkräfte folgerichtig versuchen, Grundbereitschaften für unterschiedliche Aufträge bereitstellen. Sie reduzieren ihre Verbände zu «Kompetenzkernen» unterschiedlicher Grösse, die allenfalls zur umfassenden Aufgabenerfüllung «aufwachsen» können: Kerne, optimal ausgebildet und auf dem Stand der Technologie, ausgerüstet für Verteidigung und Friedensförderung. Alle müssen zudem befähigt sein, subsidiär weitere Dienste zu Gunsten

ziviler Behörden zu erbringen. Dazu befähigt sie die Grundbereitschaft der militärischen Ausbildung.

Zur entscheidenden Schlüsselgrösse dieses Konzeptes der Grundbereitschaft wird die Frage, ob und in welchen Zeiträumen der klassische Verteidigungsauftrag zur Sicherung der staatlichen Souveränität, der bei weitem am meisten Vorbereitungen materieller und personeller Art bedarf, realistischerweise durch eine Streitkraft bewältigt werden können muss. Einige Experten reden in diesem Zusammenhang von Vorwarnzeiten und begeben sich damit aufs Glatteis. Denn hier kommt erschwerend hinzu, dass die Zukunft eben generell unvorhersehbar ist: Vorwarnzeiten zu definieren ist mehr oder weniger Glückssache.

Die Fragwürdigkeit des Vorwarnzeit-Arguments ist durch historische Beispiele vielfach belegt. Es kommt nämlich auf dreierlei an:

1. auf das Erkennen der Anzeichen
2. auf deren richtige Interpretation.

Sodann, und das ist das überhaupt nicht Voraussehbare,

3. auf den politischen Willen, im gegebenen Augenblick zu reagieren und die vorsorglichen Massnahmen zu ergreifen, um einer sich abzeichnenden oder sich konkretisierenden Gefahr zu begegnen.

Etwas simplifizierend, aber nicht unzutreffend, kann angenommen werden, dass die Vorwarnzeit für den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges Anfang 1933 mit der Wahl Hitlers zum Reichskanzler einsetzte. Dennoch waren am 1. September 1939 einige besser bereit als andere; viele waren es überhaupt nicht, obwohl sich eine stufenweise Eskalation die Katastrophe angekündigt hatte. Wann exakt die Vorwarnzeit zum Ausbruch des Weltkrieges 1914 ein-

setzte, wagt wohl kein Historiker festzulegen. Die Schwierigkeiten der richtigen Interpretation unübersehbarer Anzeichen auch auf kurze Sicht zeigt der Yom-Kippur-Krieg, bei dem das sich in Sicherheit wiegende Israel am 6. Oktober 1973 auf dem Golan fast überrannt wurde. Zum Angriff von Syrien und Ägypten auf dem Golan und am Suezkanal bemerkte der damalige US-Aussenminister Henry Kissinger, bezüglich der Fakten habe niemand Fehler gemacht. Man hatte den Aufmarsch der ägyptischen und der syrischen Armee genau erfasst und war beunruhigt. Auch hatte Sadat seit einiger Zeit klar gemacht, dass sich Ägypten die verlorenen Gebiete zurückholen werde. Nur glaubte man nicht, dass die Araber den Krieg letztlich wagen würden.

Eine Schlüsselrolle in dieser Frage kommt darum dem Nachrichtendienst und der Bereitschaft der Verantwortungsträger, seine Erkenntnisse zu bewerten und Folgerungen daraus zu ziehen. Nicht erst seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wird den Nachrichtendiensten und in der Folge den verantwortlichen Politikern ihr Fehlverhalten vorgerechnet (s. auch Tab. 7).

In einigen Fällen hatten die Nachrichtendienste überhaupt keine Hinweise auf kommende Aktionen, in anderen Fällen besaßen sie zwar Hinweise, diese wurden aber in der weiteren Lagebeurteilung nicht berücksichtigt. Für die Nichtbeachtung von Hinweisen können sowohl systemimmanente Mängel innerhalb der Nachrichtendienste der Grund sein (9/11), als auch eine Fehleinschätzung der militärischen und politischen Verantwortungsträger.

Heute behaupten Sicherheitspolitiker, da die konkrete Bedrohung nicht vorhersehbar sei, wisse man auch nicht, gegen was man sich wappnen resp. wohin eine Streitkraft dereinst müsste aufwachsen kön-

.....
Tab. 7: Auswahl von nachrichtendienstlichem
Versagen strategischen Ausmasses
.....

- Barbarossa (1941): Angriff der Wehrmacht gegen die Sowjetunion
- Pearl Harbor (1941): Japanischer Angriff gegen USA
- Korea-Krieg (1950): Angriff Nordkoreas gegen Südkorea
- Yom-Kippur-Krieg (1973): Angriff Ägyptens und Syriens gegen Israel
- Islamische Revolution in Iran (1979): Nach der Stürmung der US-Botschaft fiel den Besatzern umfangreiche Geheimdienst Dokumente zu Geheimkontakten mit Iranern in die Hände
- Mauerfall (1989/90): Kollaps der kommunistischen Staaten zur totalen Überraschung aller westlichen Geheimdienste und Osteuropaexperten
- 1. Golfkrieg (1990): Invasion von Kuwait durch den Irak
- Balkan-Kriege (1991-): Spannungen und Kriegsausbruch innert einem Jahr
- Atomtestversuch Indiens (1998): traf selbst die USA unvorbereitet
- New York, Washington DC am 9/11 (2001): überraschende Terrorattacken auf Einrichtungen der USA
- Irak-Krieg (2003): Fehlerhafte Angaben zu den Massenvernichtungskapazitäten des Iraks
- Wahlerfolg der Hamas in Palästina/Gaza-Streifen (2006):
«I've asked why nobody saw it coming,» Ms. Rice said, speaking of her own staff. «It does say something about us not having a good enough pulse.» And: «I don't know anyone who wasn't caught off guard by Hamas's strong showing,» she said on her way to London for meetings on the Middle East, Iran and other matters.

nen. Der Aufwuchs könne demnach bezüglich dann zumal benötigter Ausrüstung, Ausbildung und Einsatzformen gar nicht geplant oder durchdacht werden. Wer so argumentiert, müsste konsequent sein: In dieser Logik wäre es am effizientesten, Streitkräfte überhaupt abzuschaffen. Im Gegenzug wäre ein zweckbestimmter Fonds zu eröffnen. Ihn müsste man auf eine bestimmte Grösse (bspw. 30 Milliarden CHF) anwachsen lassen, um für den Fall, dass

konkrete Vorzeichen bestehen, mit diesem Geld eine konkrete massgeschneiderte Streitkraft aufzustellen. Dass das realpolitisch so kaum funktioniert, leuchtet ein.

Weil Zeiträume und Bedrohungen nicht vorhersehbar sind, muss auch heute das gemacht werden, was Generationen von verantwortlich handelnden Sicherheitspolitikern sei je her gemacht haben: Das Undenkbare denken und sich bestmöglich darauf vorbereiten.

..... Neue technologische Herausforderungen für die Streitkräfte

Mit dem veränderten Umfeld erweitert und ändert sich auch das Aufgabenspektrum moderner Streitkräfte ständig. Allerdings ist bei dieser sog. «Transformationsdiskussion» zu beachten, dass die gewollte und auf absehbare Zeit (Beobachtungszeitraum bis 2015/20) anzunehmende Bündnisfreiheit der Schweiz unseren Streitkräften deutlich andere Rahmenbedingungen vorgibt als anderen Streitkräften. Viele immer wieder zum Vergleich herangezogene Streitkräfte von Drittstaaten unterliegen den Rahmenbedingungen von Bündnisländern.

Neben und unterhalb der Bedrohung «Krieg» gibt es vielfältige Risiken im In- und Ausland, und es gibt weiterhin Kriege. Dafür muss die Schweizer Armee mehrfache strategische Reserve sein. Heute steht in Mitteleuropa die Fähigkeit zum Kampf der verbundenen Waffen weniger im Vordergrund als vielmehr die Kompetenz (savoir-faire) hierzu und eine generelle Fähigkeit, modernes Krisenmanagement zum Schutze von Land und Leuten betreiben zu können. Das bedingt: Vermehrte Flexibilität, neue Führungsmethoden im Bereich Kooperationsfähigkeiten und modular zusammensetzbare Organisations-Einheiten.

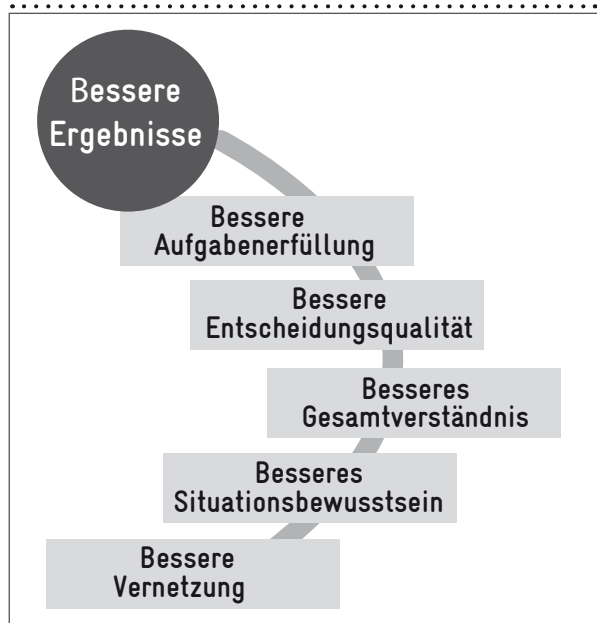
Neben den unübersichtlichen Situationen und dem hohen Tempo der Aktionen sehen sich die Streitkräfte mit weiteren, neuen Herausforderungen konfrontiert:

- limitierte Mittel (Truppen, Finanzen),
- Einschränkungen in der Handlungsfreiheit («Rules of Engagement»),
- Einsatz inmitten der Bevölkerung,
- enge Vernetzung mit zivilen oder militärischen Partnern (Interoperabilität),
- massiv beschleunigte Entwicklung der verfügbaren Technologie; nicht mehr die Streitkräfte, sondern die Privatwirtschaft ist agens geworden und setzt die technologischen «State of the Arts».

Über alle Einsatzarten gilt darum heute aufgrund technologischer Weiterentwicklungen und wegen Effizienzkriterien: Ein wirksames und qualitativ hochstehendes Informationsmanagement als Basis einer erfolgreichen Operationsführung gewinnt über alle Stufen und Verbände an Bedeutung. Analog sind Informationssysteme aus der Privatwirtschaft längst nicht mehr wegzudenken. Die Vernetzung von Führung und Aufklärung (C4ISTAR) ist der Kern für die Operationsfähigkeit moderner Armeen, nur sie ermöglicht netzwerkorientierte Operationen. In diesen Bereich ist rascher und umfangreicher zu investieren. Vernetzte Operationsführung ermöglicht nicht nur effizientere und erfolgreichere Einsätze, sondern auch Ressourceneinsparungen in Form von Finanzen, Material und Truppen.

Moderne Streitkräfte bewegen sich in einem komplexen Umfeld. Vernetzte Operationsführung versetzt die Streitkräfte in die Lage, flexibel und mit angemessenem Kräfteinsatz auf veränderte Situationen und Aufgaben reagieren zu können, weil sie einen gezielten und zeitgerechten Mitteleinsatz, eine rasche Informationsbeschaffung, -auswertung und

Abb. 2: Bessere Ergebnisse dank vernetzter Operationsführung



-verteilung und eine hohe Qualität der Entschlussfassung ermöglicht. Dadurch können Operationen aller Art letztlich erfolgreicher geführt werden – unter gleichzeitiger Schonung von Menschen, Material und Zeitressourcen.⁷

Verfassungsgrundlagen: Verteidigungskompetenz, Wehrpflicht und Milizsystem

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Machtmittels unserer Sicherheitspolitik ergeben sich sodann einige ebenfalls zu diskutierende verfassungsmässige Vorgaben. Sie betreffen die Wehrpflicht und die Bündnisfreiheit.

Aus republikanischen Grundvorstellungen haben sich die Verteidigungskompetenz, die Militärdienstpflicht und der Grundsatz der Miliz in der Schweiz auf Verfassungsebene erhalten, und zwar auch in der neuen Bundesverfassung von 1999. Zu den verfas-

sungswesentlichen Merkmalen der Milizarmee gehören verschiedene Faktoren, die unsere Armee als nationale Notwehrorganisation zur Verteidigung des Landes definieren und als Rahmen für die Armee erfüllt sein müssen. Ohne Verfassungsänderung bewegt sich demgemäss die Transformation der Streitkräfte in einem rechtlich klaren Konzept, welches der Bundesrat mit zwei Gutachten hat ausloten lassen (SCHINDLER 1999 und SCHWEIZER 2010)).

Gutachter Schweizer hält mit Blick auf die Verteidigungskompetenz (Zweck der Armee: Art. 58 Abs. 2 Satz 1 BV: «Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung.») fest:

Die «Verteidigung» des Landes und der Bevölkerung durch die Armee sei ein Kernelement der Schweizer Sicherheitsverfassung: «Dabei geht es vor allem darum, die Menschen in der Schweiz vor Grausamkeiten und Vernichtung durch bewaffnete Konflikte zu schützen sowie die Existenz und Selbstbestimmung der staatlichen Gemeinschaft zu bewahren, und dies mit allen verfügbaren Mitteln, namentlich durch den Einsatz von Waffen, ja sogar von Menschenleben, damit ein bewaffneter Angriff abgewehrt wird. Der Verteidigungsauftrag der BV umfasst die Abwehr von Aggressionen und anderen Feindseligkeiten anderer Staaten sowie von schweren Gewaltakten von kriminellen und terroristischen Organisationen.» Er bestehe aber auch bei sonstigen schweren Störungen, namentlich bei grossen Katastrophen. «Die Verteidigung von Land und Bevölkerung ist, vorbehaltlich einer Verfassungsänderung, eine zwingende Aufgabe der Armee; doch für diese Aufgabe müssen auch weitere kampffähige Sicherheitsorgane des Bundes und der Kantone (wenn sie völkerrechtlich als Streitkräfte deklariert werden) sowie nichtmilitärische Organisationen, z.B. des Bevölkerungsschutzes oder der wirtschaftlichen Landesversorgung, beigezogen werden.»

Eine klare Abgrenzung nimmt Schweizer gegenüber den polizeiähnlichen Aufgaben vor, die der Armee höchstens subsidiär und nicht permanent übertragen werden dürfen. Über eigentliche polizeiliche Kompetenzen der Armee würden «nur die Angehörigen der Militärischen Sicherheit in ausreichendem Masse verfügen.» Solange sich die Armee an die bewährten Aufträge von Art. 58 Abs. 2 BV halte und die Subsidiarität (Art. 43a BV) gegenüber den Kantonen beachte, sei das zwar verfassungskonform, hingegen könne «ein dauernder Einsatz von Militärdienstpflichtigen für nicht militärische Aufgaben ... als Verletzung des Menschenrechts auf Schutz vor Zwangsarbeit angesehen werden.»

Die Allgemeine Wehrpflicht (Art. 59 Abs. 1 BV: «Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.») geht mit einem Verbot für eine Berufsarmee einher. Die Verfassung hält Wehrpflicht und Milizsystem als Organisationsrahmen der Armee fest (Grundsatz / Milizprinzip (Art. 58 Abs. 1 BV): «Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.»). Dieser Artikel sollte den bleibenden Sinn des alten Artikels («Verbot stehender Truppen») zeitgemäss weiterführen und bereits bestehende Ausnahmen (FWK, Instruktoren, Berufspiloten, mil. Sicherheit etc.) ermöglichen. Da die neue Bestimmung die alte «nachführen» soll, bleibt die alte Bestimmung für die Auslegung der neuen weiterhin von Bedeutung. Auch eine Wehrpflichtarmee mit Rekruten und ausschliesslich professionellem Kadern ist aufgrund der Verfassungsbestimmungen nach Auffassung von Gutachter Schindler nicht möglich. Dietrich Schindler leitet aus der Formulierung auch die Forderung ab, dass die Führung der Formationen von den Milizkadern wahrgenommen werden muss. Er hält zur Rolle der Miliz fest: «Als drittes verfassungswesentliches Merkmal ist die Tatsache anzuführen, dass die militärischen Formationen durch

Milizkader, nicht durch Berufsoffiziere und -unteroffiziere geführt werden. Berufskader für Milizfunktionen können nur dann als mit dem Milizprinzip vereinbar betrachtet werden, wenn bestimmte Führungsaufgaben nur durch Professionelle wirksam erfüllt werden können.» Der schleichenden Professionalisierung der Stäbe und Kommandofunktionen ist, soll das Milizprinzip aufrechterhalten werden, entsprechend entgegenzuwirken.

In Europa scheint die allgemeine Wehrpflicht aktuell weniger gefragt (siehe Deutschland), so zumindest der Trend. Die Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA) fordert in einer Initiative nun auch für die Schweiz die Aufhebung der Wehrpflicht. Das Anliegen findet Unterstützung bei der SP und den Grünen, von den Bürgerlichen wird die Volksinitiative hingegen klar abgelehnt. Die Abkehr von Wehrpflicht und vom Grundsatz der Miliz bedingte in der Schweiz die Anrufung von Volk und Ständen. Nachdem das Schweizer Volk bei sicherheitspolitischen Abstimmungen in den letzten Jahren eher über technische Fragen zu entscheiden hatte (Grösse Armee, Kampfflugzeuge, Bewaffnung im Auslandseinsatz etc.), wird die Diskussion über Wehrpflicht und Milizsystem einen wesentlich fundamentaleren inhaltlichen Dialog bedingen. Die Prinzipien rühren an die Grundfesten des helvetischen Selbstverständnisses.

Die Diskussion über Milizarmee oder Berufsarmee wurde seit den Tagen der antiken Wehrverfassungen periodisch geführt und in die eine oder andere Richtung entschieden. Tatsächlich sind in allen Epochen mehrheitlich Mischformen anzutreffen. Der Anteil an Miliz- oder Berufspersonal ist auch in unserem System variabel: Zeitsoldaten, Durchdiener, Milizler und Berufspersonal. Der eigentliche Systemwechsel basierte in den allermeisten Fällen auf politisch gewollter Reform. Das Umsteigen auf ein anderes Wehrsystem geschah auch stets im

Zusammenhang mit grossen sozialen, wirtschaftlichen, politischen und schliesslich kulturellen Veränderungen. Zwei herausragende Beispiele aus der Geschichte:

Die Heeresreform des Marius 107 v. Chr. wandelte das römische Bürgerheer in ein Berufsheer um. Die römische Armee wurde beträchtlich schlagkräftiger und das Reich konnte langfristig konsolidiert werden. Zuvor war aber die militärdienstleistende Landbevölkerung verarmt, was schliesslich zu einer Zweiklassengesellschaft führte. Die Heeresreform ermöglichte die politisch einsetzbare Berufsarmee und damit das Prinzipat und die Kaiserherrschaft. Die französische Revolution von 1789 führte zum Übergang der professionellen königlichen Linienarmee in das revolutionäre Massenheer. Die «levée en masse» erfolgte bereits 1793; die allgemeine Wehrpflicht folgte 1798 unter Napoleon. Schliesslich mündete der ganze Umbruch in der kaiserlichen und zugleich nationalen «Grande Armée» Napoleons. Einher gingen die Emanzipation des Bürger-Soldaten, die militärische Verbreitung der Revolution in Europa, der Aufstieg des Bürgertums und schliesslich die beschleunigte Entwicklung von Nationalstaaten.

Im 20. Jahrhundert stiegen viele grosse westliche Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg wieder auf verkleinerte Berufsheere oder auf Mischformen um. Ausschlaggebend dafür waren die Verteuerung der Waffensysteme und schliesslich auch die Unpopularität des Wehrdienstes. In unserem Milizsystem sind ebenfalls drei negative Trends auszumachen, die mittlerweile seit einigen Jahren anhalten:

- abnehmende Bereitschaft, Wehrdienst zu leisten;
- zunehmende Konflikte, die zivile Karriere mit militärischen Abwesenheiten zu vereinbaren;
- abnehmende gesellschaftliche Wertschätzung von Milizarbeit in Militär und Politik, dadurch Kadernangel.

Trotz dieser Trends gibt es gute Gründe, unser System nicht voreilig preiszugeben. Die zunehmende Technologisierung und Professionalisierung bereiten gerade auch den Berufsarmeen immer mehr Schwierigkeiten. Es ist teurer, IT-Kompetenzen aufzubauen und mittels marktgerechter Löhne auch zu erhalten, als diese durch Wehrpflicht und Milizsystem aus der Wirtschaft abzuholen und aufrecht zu erhalten. Berufsarmeen verlieren laufend hoch spezialisierte und teuer ausgebildete Fachleute an die Privatwirtschaft; ebenso im Sicherheitsbereich an private Anbieter. Weiter braucht die Berufsarmee im Vergleich eher mehr teure, fachkompetente Kader, welche die Ausbildungsleistungen erbringen – deren Rekrutierung ist bereits in konjunkturell guten Zeiten eine schwierige Aufgabe, wie die chronischen Instruktorenunterstände beweisen. Dies sind Probleme, die sich in einer Milizarmee mit Wehrpflicht weniger stark akzentuieren. Was es braucht, sind daher flexible Personalkategorien und die Bereitschaft, je nach Bedrohung die eine oder andere anzupassen.

Heute ist ferner zu beobachten, dass die lang anhaltenden internationalen Stabilisierungsoperationen (Balkan, Irak, Afghanistan) die Bedeutung von Reservisten massiv haben anwachsen lassen. Diese Reservisten entsprechen einer aktiven freiwilligen Miliz. Ohne diese sind grössere Auslandseinsätze selbst für die USA heute nicht mehr durchführbar. Das ist insofern interessant, weil diese Streitkräfte bei uns als reine Berufsarmeen wahrgenommen werden. Ende 2005 befanden sich über 155 000 US-Nationalgardisten und Reservisten der Marines, Army, Navy und Air Force im Irak und in Afghanistan im Einsatz. Eine grosse Zahl dient achtzehn Monate und mehr, teilweise sogar auf beiden Kriegsschauplätzen. Die Nationalgarde übernimmt dabei auch Kampfeinsätze. Immerhin sind 51% der gepanzerten Bataillone der USA Verbände der Nationalgarde. Ebenso haben Grossbritannien, Aus-

tralien und Neuseeland eine lange und erfolgreiche Erfahrung mit Milizverbänden. Diese Länder sind auch in der Lage, grössere Truppenkontingente für internationale Einsätze bereit zu stellen und deren Durchhaltefähigkeit über Jahre zu garantieren. Es sind insbesondere die angelsächsischen Länder, allen voran die USA, die den Bürger-Soldaten (Citizen Soldier für die Nationalgarde) propagieren und dessen Wert und Notwendigkeit erkannt haben. Die überdurchschnittliche Unterstützung für die populären Streitkräfte in diesen Ländern basiert ebenfalls auf diesem Verständnis und findet ihre Entsprechung in der hohen Zustimmung unserer Bevölkerung für die Milizarmee.

Im helvetischen Diskurs wird oft in opportunistischer Art und Weise gestritten, ob eine Berufsarmee billiger käme als eine Milizarmee und ob die Wirtschaft eine Berufsarmee bevorzuge. Ist schon die Frage der Effizienz wie auch der Kosten nicht klar und eindeutig zu beantworten, werden allzu oft staatstheoretische und staatspolitische Fragen ausser Acht gelassen. Jan Metzger⁷ schrieb dazu bereits im Jahre 2000: «Was wir nicht in der notwendigen Schärfe diskutieren, sind die folgenden Fragen: Was bedeutet es überhaupt, eine Milizarmee zu haben? Welche fundamentalen Werte liegen unserer Debatte zugrunde? Ist die Miliz eine Frage der Tugend? [...] Wie wollen wir uns in Zukunft als Schweizer Bürger definieren – als citoyen oder als bourgeois? Wollen wir eine Bürgergemeinschaft sein oder eine Wirtschaftsgesellschaft?» Die Kernfrage zum Wehrsystem lautet darum, welche Werte sind für eine auf die Optimierung des persönlichen Lebensstils ausgerichtete Gesellschaft wichtig und langfristig tragfähig. Und demgegenüber: Welche Werte sind zwingend notwendig, um unser demokratisches Gemeinschaftswesen zu erhalten und so überhaupt einen individuellen Lebensweg zu ermöglichen? Diese Debatte, die nicht nur für

die Sicherheitspolitik, sondern für das ganze Land mit all seinen Facetten relevant wäre, hat bis heute kaum stattgefunden.

Alternativen Wehrmodellen – Stichworte sind Freiwilligenmiliz, Wehrdienst am Stück oder Berufsarmee – ist gemeinsam, dass damit von den heute gültigen Armeeaufträgen wohl keiner ohne massive Abstriche erfüllt werden könnte. Auslandseinsätze würden noch schwieriger durchzuführen; umfassende Verteidigungsoperationen im Alleingang wären unmöglich. Einsätze zur Existenzsicherung wären erschwert oder in Frage gestellt.

Bis heute verfügt die Schweizer Armee dank der Militärdienstpflicht über eine politisch gewollt grosse Rekrutierungsbasis. Verbunden mit der Schaffung verschiedener Personalkategorien (Berufsmilitär, Zeitmilitär, ziviles Personal, Durchdiener-Miliz, WK-Miliz, Reserve) ist heute ein betriebswirtschaftlich effizienter und damit den Staatshaushalt schonender Personaleinsatz möglich. Dieser geht allerdings, aufgrund der allgemeinen Wehrpflicht, zu Lasten der persönlichen Freiheit. Und das ist letztlich eine staats- und keine verteidigungspolitische Frage. Ein oft vergessener Faktor: Die Milizarmee auf der Basis der allgemeinen Wehrpflicht entfaltet – als eine der wenigen Bundesinstitutionen – faktisch nicht wegzuleugnende Kohäsions- und Integrationswirkungen auf unser Staatswesen. Die Schweiz braucht diese Klammerfunktion weiterhin – gerade heute.

Solange unsere heutige Verfassung nicht geändert wird und solange von der Armee ein eigenständiges Leistungsspektrum im heutigen Rahmen verlangt wird, bleibt die Milizarmee mit Wehrpflicht für unseren souveränen Kleinstaat die naheliegende, effiziente und vernünftige Option. Ihre Aufgabe würde unweigerlich die Frage der Aufgabe der Bündnisfreiheit stellen.

Konsequenterweise beinhalten alternative Wehrmodelle eine weitere Anpassung und Reduktion der Armeeaufträge, die Aufrüstung anderer Berufsorganisationen, die Einrichtung einer kleinen Berufsarmee und angesichts deren beschränkter Leistungsfähigkeit den Beitritt zu einem Verteidigungsbündnis

..... Tab 8: Sieben Thesen zur Milizarmee

1. Die Milizarmee kann und soll weiterentwickelt und modifiziert werden (flexiblere Personalkategorien).
2. Das Milizsystem ist infolge Vernetzung mit der Gesellschaft und Nutzung ziviler Kompetenzen flexibler als andere Systeme und deshalb zukunftsträchtig.
3. Nur die Milizarmee bleibt eine gesellschaftlich integrierte Armee.
4. Die Milizarmee ist das Korrelat zum modernen schlanken Staat – Berufsarmeen sind teure Beamtenarmeen mit geringer Akzeptanz.
5. Eine Milizarmee ist dank Querschnitt durch Bevölkerung und Alterskategorien eine «intelligenter» Armee als eine Berufsarmee mit geringerer Akzeptanz.
6. Sicherheitspolitik bleibt auch in Zukunft eine Gemeinschaftsaufgabe – das Milizsystem garantiert die Partizipation des Bürgers.
7. Der bündnisfreie Kleinstaat braucht zur Bewältigung sicherheitspolitischer Aufgaben eine grössere personelle Aufwuchsfähigkeit als Grossstaaten. Die Aufgaben der Wehrpflicht führe letztlich zum Bündnisbeitritt.

..... Neubewertung von Bündnisfreiheit und Neutralität

Die Neutralität gilt als wesentliches Merkmal unserer Aussen- und Sicherheitspolitik. Auch sie bleibt von der vom Volk 1999 beschlossenen Nachführung der Bundesverfassung unberührt. Die Handhabung der Neutralität gehört in die Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung (Artikel 173 und Artikel 185 BV).

Seit den Tagen, als der Entschluss der Eidgenossenschaft zur Abkehr vom Grossmachtgedanken feststand, ist es nie gelungen, die Neutralität von der Mythenbildung und einer individuellen Interpretation nach Gutdünken zu bewahren. In Umfragen sprechen sich die Bürgerinnen und Bürger seit Jahrzehnten mit Höchstwerten zwischen 80 und 90 Prozent konstant für eine Beibehaltung der Neutralität aus.

Der in seinen Ressourcen und Möglichkeiten beschränkte Kleinstaat lebt mit seinem Neutralitätskonzept in einem Sicherheitsdilemma: Schliesst er sich zu eng einer Organisation der kollektiven Sicherheit an, riskiert er in machtpolitische Abenteuer hineingerissen zu werden; das damit ausgehöhlte Neutralitätsprinzip hat ausgedient. Hält er in einem sich immer stärker verflechtenden Umfeld zu stark auf Distanz, wird er im Falle einer der vielfältigen Bedrohungen auf internationale Ablehnung und Unverständnis stossen. Erfolgreiche neutrale Länder wie Schweden und Österreich leisten einen wesentlich grösseren Beitrag an eine kooperative Sicherheitspolitik.

Neutralität sei nicht gleichzusetzen mit Isolation, rief 1997 der damalige NATO-Generalsekretär, Javier Solana, der Schweiz zu, diese habe ihren Platz im europäischen «Beziehungsgeflecht» auf sicher. Für Vertreter der SVP ist die Neutralität das Lebenselixier der souveränen Schweiz: «Wenn wir eine unserer obersten Staatsmaximen nach dem Willen ausländischer Mächte statt nach dem Willen des Schweizervolkes gestalten, ist unser Land als souveräner Staat verloren.» (Christoph Blocher).

Es muss auffallen, dass die Diskussion über die zukünftige Form und über den zukünftigen Inhalt der Neutralität, das «Nadelöhr der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik», wie es der Militär-

soziologe Karl Haltiner auch schon genannt hat, weitgehend den extremen Polparteien überlassen wird. Damit scheint das politische Mitte/Links-Lager zu akzeptieren, dass die Neutralität erneut mit Emotionen bemäntelt, zum unentbehrlichen Schutzschild, zum Mythos und zur Schicksalsfrage des Landes emporstilisiert wird. Unter diesen Prämissen ist eine objektivere Handhabung erschwert, und folgerichtig hat sich das Parlament in letzter Zeit selber weitere neutralitätspolitische Schranken gesetzt, etwa bei der Frage nach der Beteiligung an der Anti-Piraten-Operation «Atalanta» oder bei der Frage, ob militärische Wiederholungskurse auch im Ausland geleistet werden sollen oder können.

Die moderne Welt kommt ohne Elemente der kollektiven Sicherheit nicht mehr aus. Neutralität und Integration schliessen sich aus, hingegen sind trotz Bündnisfreiheit viele Formen der Kooperation möglich und auch im Eigeninteresse sinnvoll.

Heute notwendig ist eine Entschlackung der Neutralität von der Mythenbildung. Nötig ist ihre Neuverankerung in der Bevölkerung als flexibel zu handhabendes aussenpolitisches Instrument. Dazu muss die Vorstellung relativiert werden, die zum Selbstzweck erhobene, nostalgisch verklärte Neutralität wirke per se als Schutzschild und garantiere alleine die Unabhängigkeit des Kleinstaates.

Ist es der erklärte Wille der Landesregierung, den europäischen Kontext auch auf sicherheitspolitischer Ebene tatkräftig mitzugestalten, darf sie sich nicht scheuen, die Bedeutung der Neutralität zu relativieren und ihre Zurückstufung auf einen funktionalen Kern zu kommunizieren.

3 Drei strategische Optionen der Weiterentwicklung unserer Sicherheitspolitik

Grob gesagt präsentieren sich der Schweiz in der grossen sicherheitspolitischen Ausrichtung heute drei Optionen⁸: Eine erste Option – nennen wir sie «bewaffnete Neutralität und Dissuasion» – ist eher rückwärtsgewandt und sucht Orientierung an den Erfolgsmodellen der späten 80er und frühen 90er Jahre. Eine zweite «Kurswechsel in Richtung kollektive Sicherheit» sucht neue Wege und geht den Pfad der Sicherheit im integrierten Verbund. Die dritte Option ist die klassisch helvetische Kompromisslösung: «Weiterentwicklung der Sicherheit durch Kooperation». Wie sind die Optionen zu gewichten? (S. Tab. 9)

Option bewaffnete Neutralität und Dissuasion

Unrealistisch ist die strategische Option «bewaffnete Neutralität und Dissuasion». Sie beeinträchtigt unsere Sicherheit, und ihre Akzeptanz ist im Schwinden. «Bewaffnete Neutralität» im traditionellen Sinne und Dissuasion werden trotz verändertem strategischen Umfeld und Gefahrenspektrum höher bewertet als vermehrt grenzübergreifende Sicherheitsmassnahmen mit besserem Rendement. Entsprechende Risiken werden bewusst in Kauf genommen. Festhalten an der sogenannten autonomen «Verteidigung». Im einzelnen: Traditionell

Tab. 9: Drei Optionen sicherheitspolitischer Strategien

Option	«Bewaffnete Neutralität und Dissuasion»	«Weiterentwicklung der Sicherheit durch Kooperation»	«Kurswechsel in Richtung kollektive Sicherheit»
Charakteristik	Aufrechterhalten einer möglichst verteidigungsstarken Armee und einer ebenso starken Gesamtverteidigungs-Infrastruktur. Grosse Zurückhaltung gegenüber internationalen Anstrengungen zur Meisterung von grenzüberschreitenden Gefahren und Risiken, damit Inkaufnahme zunehmender sicherheitspolitischer Isolation, hoher Gefährdung und von geistig-psychologischen Realitätsverlusten in der Wahrnehmung unserer Sicherheitslage.	Strategie der nationalen Selbstbehauptung im Rahmen internationaler kooperativer Stabilisierungsbemühungen. Modifizierte Neutralität und optimierte Sicherheit gegenüber den Hauptgefahren. Schaffen einer guten Ausgangslage für jede Art der Bedrohungsentwicklung. Selbstwahrung vitaler Interessen bei weitgehender sicherheitspolitischer Öffnung zum Zwecke präventiver Friedenssicherung. Aufgabe der Fiktion autonomer Selbstbehauptung. Anerkennung der Tatsache, dass ein stabilisiertes europäisches Umfeld mehr Handlungsfreiheit und Sicherheit verspricht, als im Alleingang erreicht werden kann.	Strategie möglichst grosser (militärischer) Sicherheit. Beitritt zu einem kollektiven Sicherheitsverbund. Verzicht auf bewaffnete Neutralität und eigenständige Verteidigung. Armee den neuen Bedürfnissen angepasst. Faktische Aufgabe der Neutralität. Autonome Sicherheitsfunktionen nur noch minimal; stark reduziertes eigenes Wehrpotential wahrscheinlich ohne Wehrpflicht und Milizsystem. Eingliederung in die NATO oder in eine weiterentwickelte WEU. Schweizerischer militärischer Beitrag nach Absprache.
Beurteilung	Existenz mit hohem Sicherheitsrisiko; kostspielige Lösung. Vitale Interessen grösstenteils nur durch Dritte gesichert. Wenig Handlungsfreiheit. Zunehmende Erosion der innenpolitischen Akzeptanz wahrscheinlich.	Existenz mit vermindertem Risiko. Verbesserte Ausgangslage für weitergehende Entscheidungen sowohl bei Zuwachs äusserer Sicherheit wie bei Verschlechterung der (äusseren und inneren) Sicherheitslage. Mehr Handlungsfreiheit durch Flexibilität und Vermeidung der drohenden strategischen Isolierung. Innenpolitische Akzeptanz sukzessive erreichbar.	Deutlich reduziertes klassisches Risiko, wenn auch kaum kostengünstigere Lösung. Eigene militärische Handlungsfreiheit eingeschränkt, weitgehende aussen- und innenpolitische Konsequenzen. Innenpolitische Akzeptanz noch auf Jahre hinaus kaum erreichbar.

eigenständige Selbstbehauptung; ausgreifende Sicherheitspolitik nur im engsten Rahmen und unter restriktivsten Bedingungen; Hochhalten der traditionellen Neutralität auch inmitten von Demokratien westlichen Musters.

Stichworte zu dieser Option lauten: Ständig gefasst auf den Fall einer neuen innereuropäischen bewaffneten Konfrontation; Aufrechterhalten einer möglichst verteidigungsstarken Armee und einer ebenso starken Gesamtverteidigungs-Infrastruktur. Grosse Zurückhaltung gegenüber internationalen Anstrengungen zur Meisterung von grenzüberschreitenden Gefahren und Risiken, damit Inkaufnahme zunehmender sicherheitspolitischer Isolation, hoher Gefährdung und von geistig-psychologischen Realitätsverlusten in der Wahrnehmung unserer Sicherheitslage. Bedrängt von Abrüstungszwängen und Druckversuchen. Allein bei Erpressungsdrohungen und Übergriffen. Bei Verlust der Neutralität durch Angriffe von aussen, schwierige, kaum zeitgerechte und der Lage voll entsprechende Eingliederung in eine Koalition.

Alles in allem: Existenz mit hohem Sicherheitsrisiko; kostspielige Lösung. Vitale Interessen grösstenteils nur durch Dritte gesichert. Wenig Handlungsfreiheit. Zunehmende Erosion der innenpolitischen Akzeptanz wahrscheinlich.

..... Option Kurswechsel in Richtung kollektive Sicherheit

Die strategische Option «Kurswechsel in Richtung kollektive Sicherheit», möglicherweise in einem Bündnisrahmen erscheint ebenfalls wenig realistisch. Sie bringt zuwenig Sicherheitszuwachs und mobilisiert zuviel Widerstand; sie hat innenpolitisch kaum Chancen und würde kaum weniger kosten.

Hiezu lauten die Stichworte: Strategie möglichst grosser (militärischer) Sicherheit. Beitritt zu einem kollektiven Sicherheitsverbund. Verzicht auf bewaffnete Neutralität und eigenständige Verteidigung. Armee den neuen Bedürfnissen angepasst. Im einzelnen: Faktische Aufgabe der Neutralität. Autonome Sicherheitsfunktionen nur noch minimal; stark reduziertes eigenes Wehrpotential wahrscheinlich ohne Wehrpflicht und Milizsystem. Eingliederung in die NATO oder in eine Nachfolgeorganisation der WEU⁹. Schweizerischer militärischer Beitrag nach Absprache. Deutlich reduziertes klassisches Risiko, wenn auch kaum kostengünstigere Lösung. Bessere Ausgangslage bei der Meisterung von grenzüberschreitenden Gefahren und von neuen militärischen Bedrohungen; unbefriedigend im Hinblick auf die Bekämpfung der Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle sowie betreffend Beiträge zur Existenzsicherung im nationalen Bereich.

Alles in allem: Eigene militärische Handlungsfreiheit eingeschränkt, weitgehende aussen- und innenpolitische Konsequenzen. Innenpolitische Akzeptanz noch auf Jahre hinaus kaum erreichbar.

..... Option Kurskorrektur

Bleibt der Weg des Pragmatismus: Die strategische Option «Kurskorrektur» in Richtung einer weiter angepassten Eigenleistung und intensiver Kooperation im Rahmen wechselnder Koalitionen entspricht der absehbaren künftigen Sicherheitslage am besten. Sie erscheint mehrheitsfähig.

Stichworte lauten dazu: Strategie der nationalen Selbstbehauptung im Rahmen internationaler kooperativer Stabilisierungsbemühungen. Modifizierte Neutralität und optimierte Sicherheit gegenüber den Hauptgefahren. Schaffen einer guten Ausgangslage

für jede Art der Bedrohungsentwicklung. Im einzelnen: Selbstwahrung vitaler Interessen bei weitgehender sicherheitspolitischer Öffnung zum Zwecke präventiver Friedenssicherung. Aufgabe der Fiktion autonomer Selbstbehauptung. Anerkennen der Tatsache, dass ein stabilisiertes europäisches Umfeld mehr Handlungsfreiheit und Sicherheit verspricht, als im Alleingang erreicht werden kann, dass also internationale Sicherheitsbeiträge primär den eigenen Sicherheitsinteressen dienen. Entsprechende Schwergewichtsverlagerung in Richtung einer «strategischen Vorverteidigung» und nachhaltig wirksamer kooperativer Massnahmen. Konsequente Förderung des «best case».

Auf ihren Kern reduzierte Neutralität beispielsweise als machtpolitische Nichteinmischung unter Ausweitung internationalen Zusammenwirkens in sicherheitsrelevanten Bereichen. Ausnützen der «strategischen Pause», des aktuellen Zustandes ohne Konfrontation der Grossen Mächte, und der vorläufig «unsichtbaren», weil von Entwicklungsprozessen innerhalb der OSZE, NATO und EU abhängigen europäischen Sicherheitsarchitektur. Entwicklung eines innovativen Programms für den «Sicherheitsaustausch» und die ad hoc Mitwirkung in vermutlich immer öfter wechselnden «Koalitionen der Willigen». Erbringung und Betonung von spezifisch schweizerischen, auswärts begehrten Sicherheitsleistungen, etwa mit technischen Truppen und/oder logistischen Einheiten. Mitwirkung in europäischen Sicherheitsorganisationen, vorerst im Beobachterstatus, später nicht nur symbolisch wie heute bei der Friedenspartnerschaft, sondern auch mit Verbänden. Betonung und Aufrechterhaltung jener eigenen Sicherheitsmassnahmen, die auch international von Interesse sind, wie Luftpolizei, Schutz von Alpentransversalen, stabiler, gewaltfreier Raum in Mitteleuropa, Verhinderung von Migrationsströmen.

Alles in allem: Existenz mit vermindertem Risiko. Verbesserte Ausgangslage für weitergehende Entscheidungen sowohl bei Zuwachs äusserer Sicherheit wie bei Verschlechterung der (äusseren und inneren) Sicherheitslage. Mehr Handlungsfreiheit durch Flexibilität und Vermeidung der drohenden strategischen Isolierung. Innenpolitische Akzeptanz sukzessive erreichbar.

Auf dem Weg zu dieser dritten Option besteht nun weiterer Handlungsbedarf. Er soll im folgenden Kapitel aufgezeigt werden.

4 Inhaltliche sicherheitspolitische Defizite

..... Schwache Berichte zu Sicherheitspolitik und Armee

Der neue Sicherheitsbericht vom Sommer 2010 hat gegenüber jenem aus dem Jahr 2000 keine grundlegende Änderung erfahren. Die Schweiz soll weiterhin mit ihren Nachbarstaaten kooperieren. Dazu umfasste der Auftrag unserer Streitkräfte auch in Zukunft Beiträge zur Friedensförderung im internationalen Rahmen, die Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren. Als sicherheitspolitisches Instrument der Schweiz soll die Armee weiterhin im gesamten sicherheitspolitischen Spektrum Einsätze lage- und bedarfsgerecht leisten können.

Im neuen Bericht zur Sicherheitspolitik der Schweiz wird also die bereits eingeschlagene Stossrichtung bei der Weiterentwicklung von Sicherheitspolitik und Armee - eine Schwergewichtsverlagerung auf subsidiäre Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden - bekräftigt. Zur Abwehr eines - aus derzeitiger Sicht unwahrscheinlichen, über lange Dauer aber nicht auszuschliessenden - militärischen Angriffs soll die Armee alle nötigen Fähigkeiten bewahren, quantitativ minimal, qualitativ aber gut und ausbaufähig. Auf den Begriff der Raumsicherung, der für Unklarheit gesorgt hat, wird verzichtet. Der Bericht hält stattdessen fest, dass Einsätze der Armee im Innern immer - ausser es handle sich um die Abwehr eines militärischen Angriffs - nur subsidiär erfolgen sollen. Überdies sollen lange dauernde subsidiäre Einsätze der Armee wenn möglich vermieden werden. Zur militärischen Friedensförderung hält der Bericht fest, dass die Schweiz vermehrt qualitativ hochwertige Beiträge liefern und sich auf einige wenige Bereiche konzentrieren will, in denen sie über gute Fähigkeiten verfügt und wo die internationale Nachfrage gross ist. Dazu gehören Bereiche wie Lufttransport, terrestrische

Logistik- und Transportleistungen oder der Sanitätsdienst.

Die vielen Unschärfen, die der Sicherheitsbericht 2010 enthält, sowie der geringe Unterschied zum Bericht 2000 führten politisch zu kontroversen Einschätzungen. Harte Kritik hingegen musste vor allem der fast gleichzeitig erarbeitete Armeebericht 2010 hinnehmen. Die an die Adresse jenes Berichtes adressierte Kritik dreht sich vor allem um die Kernaufgabe der Armee im Bereich der eigentlichen Verteidigungsaufgabe. Beklagt wird eine weitere Schwerpunktverlagerung hin zu einer verstärkten polizeilichen Tätigkeit der Armee. Eine solche Entwicklung stelle die Wehrpflicht in Frage. Es sei kaum sinnvoll, Tausende von Bürgern als Wehrpflichtige zu rekrutieren und sie dann speziell für den Schutz von Konferenzen auszubilden. Auf Widerstand stösst insbesondere das Mengengerüst der dort skizzierten 80 000 Mann-Armee und deren Leistungsprofil: Von den 80 000 Mann sollen 22 000 mit schweren Waffen ausgerüstet sein. 35 000 werden der Infanterie zugeteilt, und 22 000 den unterstützenden Diensten. Die Reserven, deren Bestand heute mit 80 000 angegeben wird, fallen ganz weg. 1000 Soldaten sollen für die Friedensförderung im Ausland zur Verfügung stehen, rund doppelt so viel wie heute. Der Armeebericht ist darum nicht überraschend schon von der ersten vorberatenden Kommission des Ständerates an den Absender retourniert worden. Das VBS ist gemäss Auftrag der ständerätlichen Sicherheitskommission gehalten, nicht nur eine Armee mit 80 000 Soldaten zu planen, sondern auch Varianten für Bestände von 60 000, 100 000 und 120 000 mit entsprechender Finanzierung zu prüfen.

In beiden Berichten fehlen für viele Bereiche nicht nur nachvollziehbare und überzeugende Herleitungen zu den für die Sicherheitspolitik notwen-

digen Ressourcen (wie oben für die Schwergewichtsbildung bei den Streitkräften), sondern sie weisen auch inhaltlich-argumentativ grosse Schwächen aus. Einigen davon soll in den folgenden Kapiteln nachgegangen werden.

..... Kooperationsleistungen ausbauen

Besonders ins Auge springt die zu enge Betrachtung der internationalen Rahmenbedingungen. Im Bericht fehlt eine eingehende Beurteilung der europäischen Sicherheitsarchitektur. Der Bundesrat drückt sich um eine klare Aussage, wie er sich die Weiterentwicklung der internationalen Zusammenarbeit vorstellt. Er verpasst es damit, die Sicherheitspolitik mit der Aussenpolitik zu harmonisieren. Genau das müsste aber eine überzeugende sicherheitspolitische Strategie leisten: Sinn und Zweck der eigenen Sicherheitspolitik im internationalen Kontext darzulegen und daraus einen konkreten Anspruch an die sicherheitspolitischen Instrumente abzuleiten.

Im Gegensatz zur Schweiz betrachtet beispielsweise Finnland das internationale Umfeld mit weitem Blickwinkel. Im Dokument «Sicherheits- und Verteidigungspolitik 2009» findet sich nicht nur eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen einer allfälligen NATO-Mitgliedschaft; es wird auch unterstrichen, dass eine Stärkung der EU und der transatlantischen Partnerschaft der Sicherheit Finnlands zugute komme.

Nicht so der schweizerische Bundesrat: Dieser verpasst es weitgehend, die Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik und ihr abgestimmtes Zusammenspiel darzulegen insbesondere im europäischen Umfeld; spätestens dann wäre nämlich die Lückenhaftigkeit seiner sicherheitspolitischen Analyse evident geworden. Interessenpolitik um-

fasst Solidarität. Mit ihrer humanitären Tradition, ihrem solidarischen Engagement, ihrer Neutralität und einer aktiven Vermittlertätigkeit in Konflikten dient die Schweiz nicht nur der Staatengemeinschaft sondern auch ihrer eigenen Sicherheit. Die Schweiz kann sich von globalen Problemen nicht abschotten. Eine Mitarbeit an deren Lösung ist somit auch in unserem Interesse. Die Förderung von Frieden und Sicherheit, die Schaffung von Wohlstand, der Schutz von Menschenrechten, die Pflege von Demokratie und Rechtsstaat und der Schutz der Umwelt sind die Leitplanken unserer Aussenpolitik – sie sind zwingend mit der Sicherheitspolitik abzustimmen. Um unsere Interessen zu wahren, ist unser Einfluss in internationalen Gremien zu vergrössern.

Aussenpolitisch muss aufgezeigt werden, dass die Schweiz bereit ist, ihren Beitrag zur internationalen Stabilität zu leisten. Ein weiterer Ausbau der militärischen Friedensförderung, im Falle von Ressourcenproblemen auch zulasten des EDA-Budgets, ist empfehlenswert. Die Schweiz kann und muss ihren Ruf als Hort der Humanität wahren. Auch hierin gilt die Prämisse, hohe Leistung zu erzielen und Transparenz zu schaffen.

Es brauchte lange, bis der Bundesrat seinerseits die Relevanz des Kosovo-Konflikts für die Schweiz anhand der Flüchtlingszahlen erkannte; entsprechend engagierte sich die Schweiz mit der SWISSCOY und schaffte es auch, die gesetzlichen Grundlagen den Anforderungen anzupassen.

Bei anderen Konfliktherden – Afghanistan, Irak, und Israel als Beispiele – beeilte man sich aber, keine Relevanz für die Schweiz zu deklarieren. Bei «Atalanta» schliesslich hat das Parlament in einer unheiligen Allianz von Links und Rechts ein Engagement gegen die somalische Piraterie verhindert. Im europäischen Umfeld wird die Bedeutung derartiger

Konfliktherde regelmässig anders beurteilt als dies unsere staatsleitenden Behörden tun: Afghanistan ist Lieferant von 90% des in Europa konsumierten Heroins, Irak verfügt nach dem immer instabiler werdenden, feudalistischen Saudi-Arabien über die zweitgrössten Erdölreserven der Welt. Von ihrer Verfügbarkeit hängen auch die Ölpreise in Europa ab. An einer Lösung des Israel/Palästina-Konflikts mit seinen inzwischen täglichen Terroranschlägen und Gegenschlägen dürfte der Finanzplatz Schweiz aufgrund seines Marktanteils bei der Verwaltung israelischer Vermögen durchaus nachhaltig interessiert sein. Und am Horn von Afrika werden auch Güter transportiert, die für das Funktionieren unserer Wirtschaft bedeutend sind.

Hier ist ein breites Umdenken angesagt. Früher oder später könnte es angemessen sein, dass die Schweiz sich deshalb auch in diesen Konfliktgebieten militärisch engagiert, wenn entsprechende UN-Beschlüsse sowie NATO- und EU-Mandate vorliegen. Eine entsprechende politische Vorbereitung in der Schweiz dürfte wertvoll sein, dazu muss aber der Bundesrat die Führung übernehmen. Österreich als etwa gleich grosses Land stellte schon vor Jahren rund 2000 Mann in friedensfördernden Einsätzen zur Verfügung und verfügt inzwischen über beachtliche Erfahrung. Ganz Europa geht davon aus, dass Befriedungs- und Wiederaufbauarbeiten in den kommenden Jahren zunehmen werden und langfristiger Natur sind. In der Schweiz hingegen wird überlegt, ob der Kosovo-Einsatz aus Budgetgründen nicht beendet werden könnte.

Von aussen gesehen ist es unverständlich, warum die reiche Schweiz nicht zu grösseren Beiträgen imstande ist. Natürlich wird dies auf diplomatischer Ebene politisch korrekt formuliert; in den multinationalen Verbänden ist diese Zurückhaltung etwas relativiert.

Immerhin sollte es möglich sein, einen geographischen Interessenraum sowie Bedingungen für die Beurteilung derartiger Einsätze so zu definieren, dass politische Mehrheiten für derartige Einsätze in angemessener Stärke und Grösse gefunden werden können.

..... Konkretisierung der Armeeaufträge

Wie aufgezeigt, legt die Bundesverfassung die «Verteidigung von Land und Bevölkerung» als Kernaufgabe fest (BV Art. 58, Abs. 2; Armee). Die modern verstandene verfassungsrechtliche Definition einer «Verteidigung» von Land und Bevölkerung macht gemäss Gutachten Schweizer deutlich, dass die geforderte Sicherheit des Landes und seiner Bevölkerung sich einerseits sorgfältig auf die verschiedenen Gefahren, Gefährdungen, Risiken und Schädigungen für den Staat und die Gemeinschaft ausrichten soll. Andererseits muss sie auf allen Ebenen im Rahmen von Völkerrecht und Verfassung erfolgen, welche zum Schutz der internationalen Friedensordnung und der Grund- und Menschenrechte vielfältige Präventions-, Abwehr- und Schutzpflichten vorsehen. Folgerichtig lautet der dreigliedrige Auftrag unserer Streitkräfte: Verteidigung (gemeint im engeren Sinne: Kampf der verbundenen Waffen zum Schutze von Land und Volk), Beitrag zur Friedensförderung und Beitrag zur Existenzsicherung.

Und weil die drei Aufträge in ihren Grössenordnungen und Abhängigkeiten mittel- und langfristig schwierig zu dimensionieren sind, stellen heute viele Streitkräfte Grundbereitschaften für unterschiedliche Aufträge bereit. Sie reduzieren ihre Verbände zu «Kompetenzkernen» unterschiedlicher Grösse, die allenfalls zur umfassenden Aufgabenerfüllung «aufwachsen» können: Kerne, optimal ausgebildet und auf dem Stand der Technologie ausgerüstet für Verteidigungsopera-

tionen und Friedensförderung. Alle müssen zudem quasi als Nebenleistung anspruchsvoller Aufgaben befähigt sein, subsidiär weitere Dienste zu Gunsten ziviler Behörden zu erbringen – das wären dann die Existenzsicherungsbeiträge. Dazu befähigt sie die Grundbereitschaft der militärischen Ausbildung.

Was im militärischen Kontext «Verteidigung» bedeutet, war früher allen klar; heute bestehen zur Abgrenzung des umfassenden verfassungsrechtlichen Begriffs vom operativen Verteidigungsbegriff viele Fragen. Klar ist: Die Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffes wird mit dem vom Armeebericht geplanten Leistungsbündel in Heer und Luftwaffe sowie mit dem präjudizierenden Entscheid, die Luftwaffe vorläufig nicht zu erneuern, weiter reduziert. Das seit dem Entwicklungsschritt 08/15 geltende Konzept sieht vor, «auf die Erhaltung einer permanenten Fähigkeit und Bereitschaft (*pouvoir-faire*), einem militärischen Angriff auf die Schweiz zu begegnen, zugunsten einer Kompetenz (*savoir-faire*) zu verzichten. Dies würde es erlauben, bei Bedarf innerhalb einer nützlichen Frist durch einen der Bedrohung entsprechenden Aufwuchs die Verteidigungsfähigkeit wieder aufzubauen».

Bei Konzepten wie der Aufwuchskonzeption gilt es, folgendes zu bedenken: Wohin ein Aufwuchs konkret erfolgen müsste, ist schwieriger zu definieren als die generelle künftige Ausrichtung der Armee. Dies ergibt einerseits einen gewissen Spielraum, mahnt aber andererseits zur Vorsicht bei Personalreduktion und Rüstung. Deshalb stellten sich bei Realisierung des neuen Konzeptes folgende Fragen:

- Was ist eine «nützliche» Frist?
- Wie wurden unsere Aufwuchskerne definiert und sind sie richtig dimensioniert?

Wer die Diskussionen rund um die Entstehung des Armeeberichtes verfolgt und analysiert hat, stellt unschwer fest, dass weniger die Aufgaben als die Finanzen die Leistungsbündel unserer Streitkräfte definiert haben. Es darf nicht sein, dass der Finanzrahmen den Verteidigungskern definiert, anschliessend der PSO-Kern rein politisch und damit willkürlich festgelegt wird und der ganze Rest (bedingt durch Wehrpflicht und Milizsystem) dann einfach subsidiäre Einsätze macht.

Der Verdacht, dass auch im Armeebereich 2010 einmal mehr das letztere Vorgehen gewählt wurde, ist nicht von der Hand zu weisen. Durch eine derart willkürliche oder eben «politische» Definition der Kerne entstehen somit beträchtliche neue Risiken.

- Die Ausrichtung auf realistische Risiken und die jede Armee konstituierende Verteidigungsaufgabe im engeren Sinne der Operation müssen als Orientierungspunkte für die schwerpunktmässige Ausrichtung von Teilen der Armee dienen. Sie können keine absolute Handlungsmaxime sein, denn zu ungewiss sind künftige Entwicklungen.
- Das Konzept «Reduktion von Streitkräften auf Aufwuchskerne» ist permanent kritisch zu hinterfragen und die Grösse und Ausrüstung der Kerne sind exakt und risikoorientiert zu begründen.
- Über die «nützlichen» Fristen eines Aufwuchses sind konkrete Szenarien – basierte Faktenlagen zu schaffen.
- Die industriellen Kompetenzen zur Rüstung müssen als Beitrag zur Sicherheit der Schweiz betrachtet werden. Es braucht ein Monitoring über die vorhandenen industriellen Kompetenzen sowie eine Strategie, welches industrielle Schlüssel-Know-how wie in die Schweiz transferiert werden kann.

Weiter fällt zum Bereich «Verteidigung» als militärische Kernkompetenz auf, dass einige wesentliche dazu notwendige Fähigkeiten einer Armee bei uns gar nicht mehr existieren (u.a. operatives Feuer, Luft – Boden, luftgestützte Aufklärung, operative Luftabwehr). Wenn wir ein Restrisiko für eine Abwehr militärischer Angriffe gegen das Land nicht ausschliessen wollen, müssen wir mit folgendem modernen militärischen Bedrohungsbild rechnen:

- Der moderne Gegner ist quantitativ reduziert, er bedroht mit einem Nebeneinander von symmetrischen und asymmetrischen Operationen, konventionellen und High-Tech Waffensystemen.
- Der moderne Einsatz erfolgt inmitten der eigenen Bevölkerung im überbauten Raum. Die darin möglichen Operationsarten sind begrenzt, Kollateralschäden durch schwere Waffen sind zu vermeiden. Die Zivilbevölkerung ist aktiv oder passiv stark involviert.
- Kampf-, Schutz- und Hilfsaufträge wechseln rasch. Mobilität, leistungsfähige Führungsmittel, Flexibilität der Einsatzformen und Mischung von Truppengattungen (Force Mix) sind unabdingbare Einsatzmerkmale.
- Kompetenzen zur Aufklärung, zur elektronischen und psychologischen Kriegführung werden die Arsenale und ihre Erfolgswahrscheinlichkeit massiv beeinflussen.

Um dieser Bedrohung militärisch begegnen zu können, brauchen wir auch in Zukunft adäquat ausgerüstete und zur militärischen Verteidigungsoperation befähigte Streitkräfte. Das bedeutet, dass künftig das Augenmerk wieder deutlicher als bisher auf eine hohe Qualität und dafür ausreichende Finanzen zu legen ist. Denn wenn unsere Streitkräfte diese Grundfunktion nicht mehr glaubwürdig erfüllen können, wird nicht nur die Begründung für ausreichende Armeeфинанzen sondern auch die Be-

gründung für die Wehrpflicht gegenüber Steuerzahler und Bürger hinfällig.

Auch wenn die bundesrätliche Stossrichtung vertretbar ist, so werden die dazugehörigen Überlegungen zu wenig klar dargelegt: Was «Verteidigung» heute ausmacht und umfasst, welche Rolle dabei den Streitkräften zukommt, wie gross und wie ausgerüstet deshalb die eingesetzten Formationen sein sollten, muss im Rahmen eines überarbeiteten Armeeberichtes nachvollziehbar dargelegt und begründet werden.

Das Parlament und die interessierte Öffentlichkeit müssen im vollen Umfang darüber ins Bild gesetzt werden, was die Aufwuchsstrategie für Konsequenzen hat: Die heute unscharf gewordene «Verteidigungsstrategie» sowie die exakte Rolle und die Kompetenzbündel der Streitkräfte sind darum zu klären. Die Strategie der Kernkompetenzen und die Dimensionierung der Aufwuchskerne dürfen nicht nur finanziellen Überlegungen entspringen, notwendige Basis sind vielmehr regelmässige klare und risikoorientierte Analysen.

.....
Fähigkeiten und Leistungsbündel der Streitkräfte
.....

Um in dieser Diskussion effektiv weiter zu kommen, muss die Erarbeitung von Sicherheitspolitik und Armeebericht künftig mit mehr Transparenz, gesteigerter Verbindlichkeit von Legislative und Exekutive und fachlich fundierter erfolgen. Nachdem die Bundesbehörden offensichtlich im Stand sind, die notwendigen und der Schweizer Ansprüchen genügenden Ressourcen zu aktivieren, müssen neue Wege begangen werden. So sind Experten der Wissenschaft und Miliz nicht nur unverbindlich und ohne erkennbare Wirkung anzuhören, sondern zur Erarbeitung beizuziehen, um die notwendige Qualität zu erreichen. Gelingt das in einem nächsten

Anlauf nicht, bleibt dem verantwortungsbewussten Bürger nur eines: Der Schweizer Sicherheitspolitik wäre Geld und Personal zu entziehen, weil sie zu wenig wirksam ist.

Zu liefern sind von Bundesrat und Parlament im Rahmen der laufenden parlamentarischen Debatten zum Sicherheitspolitischen Bericht und anschliessend zum Armeebericht:

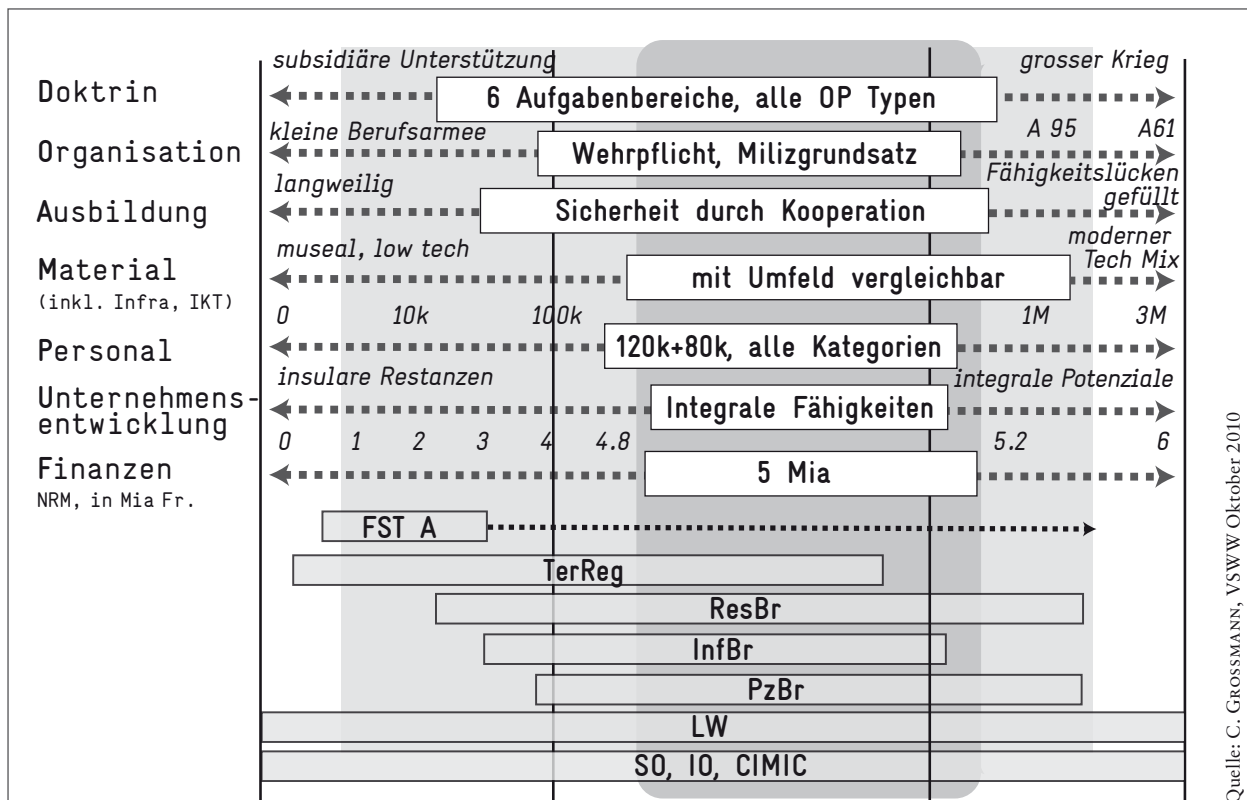
- Antworten auf alle Fragen einer ganzheitlich abgestimmten Sicherheitspolitik, Aussenpolitik und Finanzpolitik,
- Mittel für verbindliche und operationalisierbare Fähigkeiten und Kapazitäten für die Erfüllung der verfassungsmässigen Armeeaufgaben,
- klare Aussagen zur künftigen Finanzierung dieser Fähigkeiten,

- überzeugende Ableitungen zum Einsatz des richtigen Mixes an Personalkategorien.

Sicherheitsbericht und Armeebericht müssen sicherstellen, dass der Kern alle Grundfunktionen einer Streitkraft des 21. Jahrhunderts in beschränktem Umfang, aber in höchster Qualität umfasst, mit dem Ziel, bei Bedarf auf diesen Fähigkeiten aufzubauen. Friedensfördernde Einsätze, Humanitäre Hilfe, Katastrophenhilfe und subsidiäre Sicherungseinsätze sind heute selbstverständlich ergänzend notwendig, um Schutz und Sicherheit umfassend im Sinne des politischen Begriffes Landesverteidigung zu gewährleisten.

Die gegenseitigen Abhängigkeiten und die zur Verfügung stehenden Bandbreiten zeigt nachstehende Graphik auf:

Abb. 3: Rahmen der Armeegestaltung



Quelle: C. Grossmann, VSWW Oktober 2010

Im Rahmen der Fähigkeit zur klassischen Operationsform Verteidigung auf einen Aufwuchskern ist das Aufwuchskonzept von höchster sicherheitspolitischer Bedeutung. Mit der jetzt scheinbar geplanten Grösse der operativen Verteidigungskräfte tritt eine weitere Verzögerung des Aufwuchses ein. Der Armeebericht muss deshalb aufzeigen, dass das Konzept des Aufwuchses realistisch tragfähig ist und was ein Aufwuchs konkret für die Doktrin, Planung, Ausbildung und Rüstungsbeschaffung bedeuten würde.

Das Aufwuchskonzept darf und kann kein Rezeptbuch oder 1:1-Szenario sein. Hingegen muss es szenarienmässig

- Größenordnung,
- Zeiträume und
- Prozesse samt Material- und Finanzbedarf bezogen auf mögliche Fälle nachvollziehbar darlegen, begründen und beschreiben.

Es muss sodann analysieren und vor allem definieren, welche politischen Entscheide in den Bereichen Organisation, Ausbildung und Ausrüstung notwendig wären. Als eine Art Netzplan sollte aus ihm hervorgehen, welche Massnahmen zu treffen sind, mit welchen finanziellen Folgen vom Zeitpunkt an, wo das Parlament einem Aufwuchs allenfalls in Varianten und Teilschritten zustimmt, dies inklusive der Vorbereitungszeit, die das VBS und der Bundesrat hiezu benötigen angesichts entsprechender Frühwarnungen unserer Nachrichtendienste. Dabei wäre auch der kritische Pfad zu ermitteln, auf dem der minimale Zeitbedarf bis zur Wiederherstellung einer glaubwürdigen Verteidigungskapazität benötigt wird.

Die grösste Schwäche der erneuten Umplanung der Armee liegt zweifellos in der Unterschätzung der notwendigen Kernkompetenz des Heeres, damit es überhaupt noch eine Chance hat, eines Tages für einen Fall konventioneller Verteidigung aufzu-

wachsen. Fachleute gehen davon aus, dass für ein mögliches Konfliktszenario rund um die Schweiz mit territorialem Angriff noch mindestens zwei mechanisierte Brigaden, drei mechanisierte Infanteriebrigaden und eine mobile Gebirgsbrigade, nebst den anderen Brigaden der taktischen, technischen und logistischen Unterstützung der Armeeführung notwendig wären.

Das Parlament hat im Armeebericht zu prüfen, ob folgende Ansprüche erfüllt werden:

- Wie begründet der Bundesrat die gewählte Grösse der Aufwuchskerne?
- Besteht eine Definition der lagegerechten Aufbaustufen mit realistischen Fristen für die materiellen und organisatorischen Massnahmen, die Ausbildung sowie die notwendigen politischen Prozessen?
- Bestehen Planungsvorgaben für die notwendigen finanziellen Verpflichtungen, die sich aus dem Aufwuchskonzept ergeben?
- Sind die Kompetenzen von Exekutive und Legislative ausreichend geklärt und drängen sich Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen auf?

Die im Armeebericht erneut angedachte Reduktion der operativen Verteidigungskapazität auf eine Aufwuchsbasis sollte nur akzeptiert werden, wenn die offenen Fragen zum Aufwuchs ausreichend geklärt sind. Die Eckwerte einer Aufwuchs-Planung müssen zumindest der interessierten Öffentlichkeit und den Entscheidungsträgern periodisch lagegerecht dargelegt werden. Wir müssen davon ausgehen können, dass die Landesregierung und das Parlament im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten für die Sicherheit des Landes bereit sein werden, die ausserordentlich anspruchsvollen und aufwändigen Massnahmen für die Anpassung der militärischen Bereitschaft an sich abzeichnende Gefahren einzuleiten.

Rüstung: Kooperation und Bewahrung eigener Kapazitäten

Die organisatorische und ausbildungsmässige Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte ist die eine Voraussetzung, die materielle Aufwuchsfähigkeit die andere. Dazu gehört unabdingbar auch eine industrielle Aufwuchsfähigkeit, also die zumindest teilweise autonome Sicherstellung der Ausrüstung der Armee bei einer Verschärfung der Sicherheitslage der Schweiz.

Es besteht die reale Gefahr, dass der Schweizer Wehrindustrie über kurz oder lang die wirtschaftliche Existenzgrundlage entzogen wird. Das gefährdet das neue Konzept der Reduktion von Streitkräften auf Aufwuchskerne dramatisch. Die noch verbleibende private Wehrindustrie braucht überlebensfähige Rahmenbedingungen. Denn es gilt: Ohne substantielle Schweizer Rüstungskapazitäten wird es keinen Aufwuchs geben – ohne reale Exportmöglichkeiten wird es die dafür nötige Schweizer Rüstungsindustrie nicht mehr geben.

In mehreren Volksabstimmungen (1997, 2009) haben Schweizer Volk und Stände mit der deutlichen Ablehnung von Volksinitiativen für Kriegsmaterialausfuhrverbote die gegenseitige Abhängigkeit von intakter Wehrwirtschaft, eigenen Sicherheitsinstrumenten und integrierender Sicherheitspolitik klar bestätigt und anerkannt. Mit diesen klaren Volksentscheiden besteht kein Grund zur Verschärfung der Bewilligungspraxis beim SECO und beim EDA.

Rüstungsoperationen und Kauf im internationalen Markt sind in der globalisierten Welt unabdingbare Selbstverständlichkeiten. Ohne eigene Rüstungskapazitäten fehlt jede Autonomie und wird es keinen Aufwuchs geben. Ohne reale Exportmöglichkeiten wird es die dafür nötige Schweizer Rüstungsindustrie nicht mehr geben.

Klärung der Rollenverteilung «Nationale Sicherheitskooperation»

Die Strategie des Bundesrates auf dem Gebiet der inneren Sicherheit droht durch die jüngsten Entwicklungen ins Diffuse abzurutschen. Über die diesbezügliche Rollenteilung und Koordination zwischen den verschiedenen Stellen, insbesondere zwischen Bund und Kantonen, zwischen Militär und Polizei, aber auch bezüglich der Rolle privater Sicherheitsdienste gibt es keine ausreichend geklärten und politisch abgesicherten Vorstellungen.

Die eingetretene Verwischung der bisherigen Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit alleine rechtfertigt die Verwischung der Aufgaben sicherheitspolitischer Instrumente und insbesondere die in der Ära Schmid eingetretene Tendenz zur Umwandlung der Armee zum Instrument der inneren Sicherheit nicht ausreichend. Eine institutionalisierte, weil nicht mehr subsidiär verstandene Vermischung von militärischen und polizeilichen Aufgaben braucht politische und gesetzgeberische Legitimation.

Wird die Bedrohung durch Terror auch für uns als relevant eingeschätzt, ist verbindlich abzuklären, wie eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in diesen Bereichen funktionieren muss sowie welche Aufgaben der Polizei und welche allenfalls der Armee dauerhaft übertragen werden können. Die über Jahre geförderte Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip beim Armeeeinsatz ist rückgängig zu machen.

- Die Kooperation zwischen Sicherheitsorganisationen im Inland («Nationale Sicherheitskooperationen») ist ein zentrales Thema der nächsten Jahre.
- Notwendig ist ein umfassendes, verbindliches und rechtlich abgesichertes Konzept für die innere Sicherheit. Im Rahmen dieses Konzepts ist die Rolle der Armee eindeutig zu regeln.

- Die Kantone müssen zur Kenntnis nehmen, dass es im Lichte der stets kleiner werdenden Armee ihre ureigenste Aufgabe ist, dafür besorgt zu sein, dass die kantonalen Polizeikräfte (inkl. Polizeikonkordat und IKAPOL) für mehr als die normale Lage ausreichen müssen.
- Solange die Kantone – speziell Genf, Bern und Zürich - nicht bereit sind, ihre Funktion beim Schutz der diplomatischen Einrichtungen wahrzunehmen, sind die Hilfsfunktionen der Armee notfalls an private Sicherheitsanbieter zu delegieren

Die Wehrpflicht deckt Polizeieinsätze von Armeegehörigen höchstens in subsidiärer und zeitlich limitierter Form ab. Weil die Miliz-Armee helvetischen Zuschnittes kein Hauptinstrument gegen den modernen Terror und seine unberechenbaren Erscheinungsformen ist, haben Bund und Kantone ihre Sicherheitsaufgaben in einem Konzept zur inneren Sicherheit zu erfüllen

5 Prozessuale sicherheitspolitische Defizite

..... Neue Kompetenzordnung bei der Erarbeitung der Sicherheitspolitik

Um inhaltlich zu einem besseren Resultat in der Definition der Sicherheitspolitik zu kommen, muss auch der sicherheitspolitische Planungsprozess angepasst werden.

Im Land der direkten Demokratie und der Miliz ist es eine staatspolitische Notwendigkeit, dass sich der Bundesrat periodisch sicherheitspolitisch erklärt. Dabei entspricht es bewährter staatspolitischer Praxis, dass die Erarbeitung wichtiger Pläne staatlichen Handelns primär Sache der Exekutive ist. Das gilt in Bund und Kantonen sowohl für Gesamtplanungen (etwa Legislaturprogrammen oder Aufgaben- und Finanzplanungen) wie auch für Planungen zu einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen (sog. «Planungsberichte»).

Zur Sicherheitspolitik sollte der Bundesrat aber nicht nur einen unverbindlichen Bericht vorlegen, sondern strategische Leitsätze¹⁰ – sprich: Kernaussagen zur Strategie der Schweizer Sicherheitspolitik – formulieren, welche dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen sind. Was in Kantonsparlamenten schon lange Praxis ist, nämlich, dass sich Exekutive und Legislative auf strategische Eckwerte der Planung einigen, ist beim Bund immer noch unbekannt. Eifersüchtig wacht der Bundesrat über seine Planungsprivilegien, unterbreitet dem Parlament Berichte zur Kenntnisnahme und wundert sich dann, wenn er vom Parlament bei der Umsetzung im Stich gelassen wird. Nur durch Gewährung einer Mitbestimmung kann die Legislative besser in die Planung eingebunden und nur so können Orientierungslosigkeit, Dissens und Nullentscheide, wie sie sich in der Sicherheitspolitik zunehmend häufen, vermieden werden.

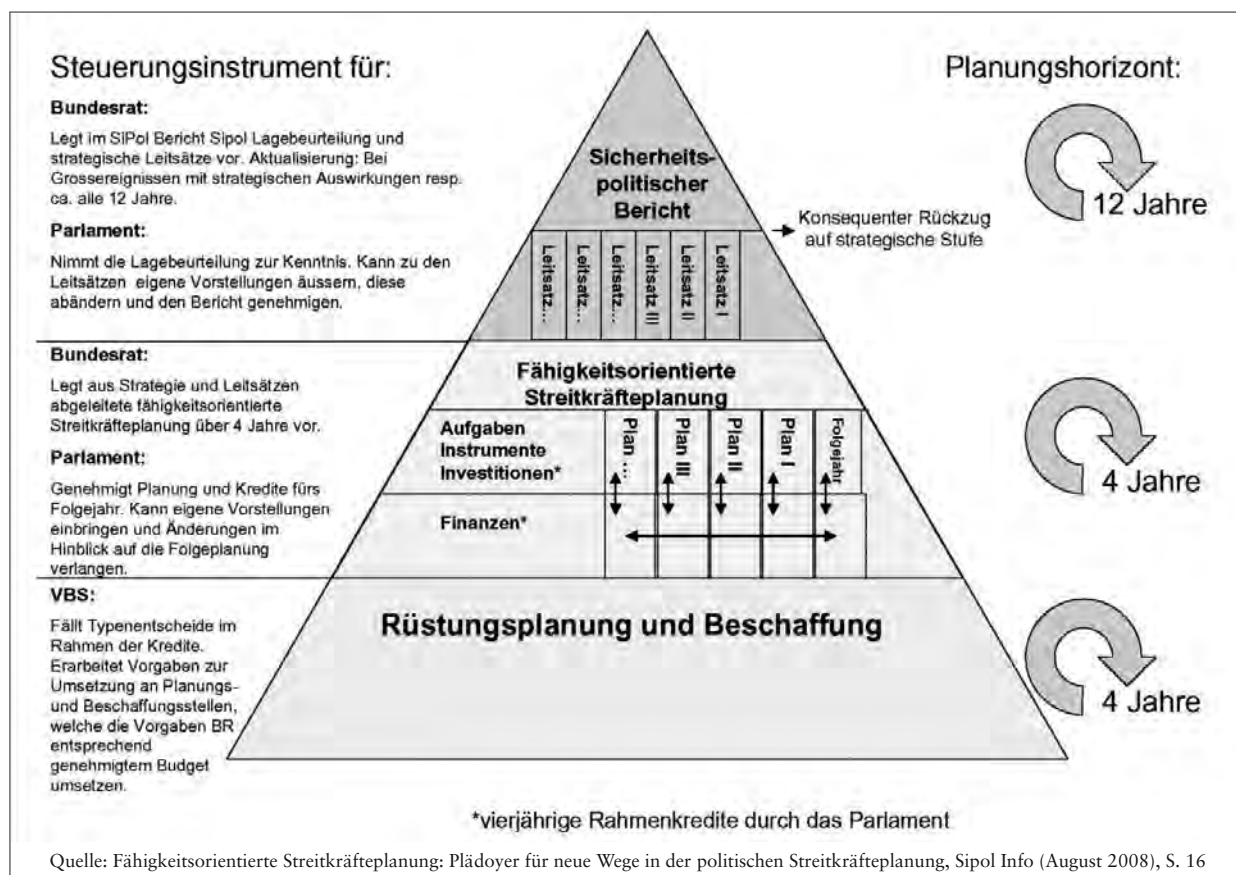
Können National- und Ständerat auf Basis der vom Bundesrat vorgelegten Lagebeurteilung über die wichtigsten Strategien der Sicherheitspolitik – in Form von Leitsätzen der Sicherheitspolitik – konkret befinden, bewirkt das eine markant bessere Bindungswirkung. Erfahrungen aus Kantonsparlamenten zeigen: Derartige Beschlüsse haben mindestens für die Dauer einer Legislaturperiode Bestand. Ganz im Sinne der Gewaltenteilung bliebe der Gesamtbundesrat unter Federführung des hauptsächlich zuständigen Departements VBS Verfasser des Berichtes. Wenn im Beschlussteil die wichtigsten Grundsatzentscheide derart ausformuliert würden, dass die Räte über diese befinden und selbst Ergänzungen und Korrekturen anbringen könnten, löste das einen politischen Einigungsprozess aus. Die Ausweitung der Parlamentskompetenz schliesst auch die Befugnis zur mehrheitlich beschlossenen Abänderung der bundesrätlichen Anträge mit ein. Dessen Resultat – so das Kalkül – wäre eine parlamentarisch mehrheitsfähige Stossrichtung der Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Strategien und Schwergewichtsmassnahmen. Damit könnten auch die Weichen für verbindliche und tragfähige Lösungen betreffend der Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Instrumente gestellt werden. Die folgenden Rechtserlasse und Vorlagen zu einzelnen Massnahmen haben sich nach den aufgezeigten und beschlossenen Grundsätzen und Strategien zu richten.¹¹

Der Bundesrat muss gerade im Bereich der Sicherheitspolitik längerfristig Sicherheit, Vertrauen und damit Akzeptanz für seine Konzepte schaffen. Er erhöht diese, wenn er seine Sicherheitspolitik dem Parlament nicht nur zur Kenntnisnahme, sondern zur Beschlussfassung resp. Genehmigung unterbreitet. Das Parlament sollte auf seinem Recht bestehen, Änderungen verlangen oder zumindest abweichende Vorstellungen einbringen zu können.

Für künftige sicherheitspolitische Berichte sollten darum folgende Rechtsgrundlagen geschaffen werden: «Der Bericht zur Sicherheitspolitik enthält die strategischen Ziele und Grundsätze in den Bereichen innere und äussere Sicherheit des Bundes; er umreist die diesbezüglich relevanten Konzepte und Instrumente, beschreibt deren Aufgaben und Leistungsbündel und konkretisiert die für den Einsatz benötigten Mittel und Ressourcen. Er beschreibt die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Der Bericht ist periodisch zu überprüfen und dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen. Der genehmigte Bericht zur Sicherheitspolitik wirkt als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen und mit Zustimmung der Bundesversammlung abgewichen werden kann.»

Analog ist eine fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung aufzusetzen: Eine solche «Fähigkeitsorientierte Streitkräfteplanung» (FOSP) würde auf vier Jahre angelegt und jährlich dem Parlament vorgelegt. Der vierjährige Planungshorizont verschafft einen Überblick über den Einsatz der finanziellen Mitteln und stellt diese in einem Gesamtzusammenhang dar, was mit der bisherigen Planungskaskade nicht möglich war. Ausgerichtet wäre diese Planung konsequent auf die von den Streitkräften politisch einverlangten Fähigkeiten – organisatorisch, ausrüstungsmässig, betriebsmässig. In der vom Parlament jährlich behandelten rollenden Planung FOSP erfolgte eine klassische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen.

Abb. 4 Kompetenzhierarchie der Streitkräfteplanung



Der Bundesrat wird heute und in Zukunft am Leistungsbündel der Armee Schwergewichtsverlagerungen beantragen oder diese vornehmen. Die derartigen Veränderungen zu Grunde liegenden Lagebeurteilungen soll er dem Parlament und der interessierten Öffentlichkeit periodisch darlegen. Die darin vorgenommene Gewichtung ist durch das Parlament kritisch zu hinterfragen. Der Ansatz, einmal pro Legislatur sicherheitspolitische Grundsätze vom Parlament behandeln und beschliessen zu lassen, würde die Einbindung des Parlamentes in die Aufgabenerfüllung verbessern und erzwänge mehr politischen Konsens auch bezüglich Budget, Rüstung und Gesetzesanpassungen. Dieser Weg ist folgerichtig zu beschreiten.

Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen

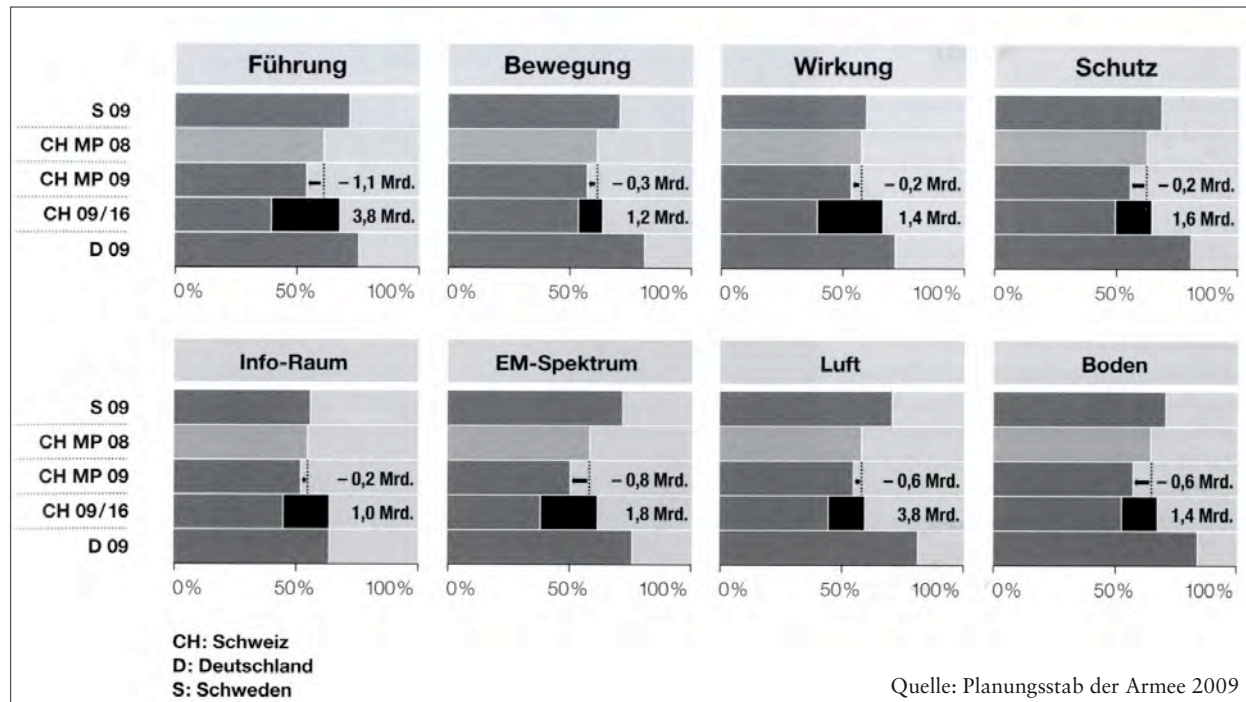
Von der reinen heutigen Inputsteuerung über die Finanzen ist endlich Abstand zu nehmen. Aufgaben und Finanzen sind vom VBS zu verknüpfen – nur das zwingt die Politik, vermehrt über die Aufgaben zu diskutieren und auf eine Gewährleistung ausreichender Finanzen zur Erfüllung dieser Aufgaben zu verpflichten. Die zur Verfügung stehenden Finanzen waren - gemessen an der Aufgabe, an den Strukturen und am Anspruch – in den letzten Jahren ungenügend.

Den grössten Kostenblock bildet das Wehrmodell: Mehrfache jährliche Ausexerzierung der rund 18000 Wehrpflichtigen pro Jahrgang auf den Waffenplätzen. Dieser Block fällt bei allen Armeegrößen an, solange das Wehrmodell (Wehrpflicht und Miliz) bleibt. Er macht den Löwenanteil der jährlichen Betriebskosten von rund 3 Mia. CHF aus. Das exakte Leistungsprofil beeinflusst somit weniger die Betriebskosten als den Investitionsanteil:

Dort bestimmen Technologielevel und Zahl der verfügbaren Einheiten/Soldaten den weiteren Kostenblock. Eine Erhöhung der Zahl der Soldaten wirkt sich primär auf die Anzahl der gleichzeitig anpackbaren Aufgaben sowie auf die Dauer (Durchhaltefähigkeit) aus, über welche eine bestimmte Aufgabe erfüllt werden kann. Eine realistische Annahme bezüglich Leistungs- und Durchhaltefähigkeit führt im Milizsystem zu einer Grössenordnung von 5 Mia. CHF jährlich. Die von der SiK Ständerat verlangten Zusatzberichte mit Alternativen zum Armeevorschlag des Bundesrates gemäss Armeebericht prüfen Varianten mit 60 000, 80 000, 100 000 und 120 000 Mann. Sie kosten alle (Betriebsausgaben pro Jahr, Investitionsanteil und Immobilien) zwischen 4,5 und 5,4 Mia. CHF jährlich. Die Ereignisse in Japan im März 2011 zeigen im Übrigen, dass die aktuell diskutierten Modelle – besonders aber das bundesrätliche Armeemodell im Armeebericht – ungenügende Leistungsprofile aufweisen. Die japanische Regierung hat innert zwei Tagen für den Katastropheneinsatz in den betroffenen Gebieten 100 000 Soldaten mobilisiert. In unseren Szenarien wären noch rund 35 000 Mann verfügbar. Und auch das nur kurze Zeit.

Seit der Jahrtausendwende sank der für die Armee aufgewendete Anteil am BIP der Schweiz auf gerade noch 0,8%. Mittlerweile ist es bedenklich, welcher geringen Prozentsatz am Bruttoinlandprodukt die Schweiz für ihre Armee im Vergleich zu anderen westlichen Staaten aufwendet. Im Vergleich: Österreich wendet 0,9% auf, die NATO-Länder um 2% oder mehr. Aus der Grafik wird ersichtlich, dass die Schweiz über die letzten 10 Jahre gerade im Vergleich mit anderen Ländern, nicht in der Lage war, ausreichend in die Fähigkeiten der Armee zu investieren. Basierend auf einem mittleren Technologielevel fehlen mittlerweile Beträge in Milliardenhöhe.

Abb. 5: Fähigkeitsorientierte Armeeplanung verknüpft Aufgaben und Finanzen – hier eine Darstellung im internationalen Vergleich, die dem Benchmarking dient



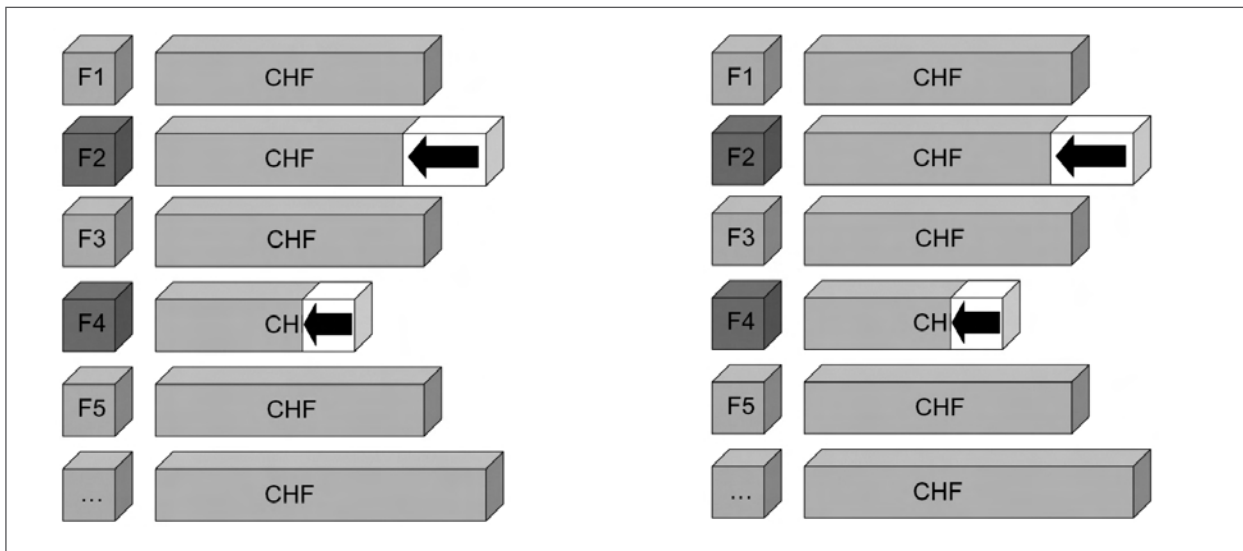
In der Technologie gilt: Wer den Anschluss verpasst, bleibt auf der Strecke.

Einmal verpasste Investitionen sind nur schwer wieder wettzumachen. In den Jahren 2012 bis 2016 wird der Armee ein weiterer investiver Überhang von rund CHF 200 bis 630 Mio. pro Jahr erwachsen. Vor allem im Bereich der Führungs- und Informationssysteme läuft die Schweiz Gefahr, kritische Fähigkeiten zu verlieren bzw. das internationale Niveau nicht mehr zu erreichen. Fatalerweise können heute aufgrund der Unterfinanzierung und des Investitionsstaus kaum mehr Anschaffungen von Grosssystemen erfolgen, geschweige denn, dass man sie unterhalten kann. Ähnliches gilt für den Luftraum: Wird der Tiger-Teilersatz (TTE) weiter hinausgezögert oder sogar abgebrochen, würde die Schweiz in einem historischen Präzedenzfall die Fähigkeit, den

eigenen Luftraum kontrollieren zu können, verlieren. Die spätere Ersatzbeschaffung würde dann mit der ebenfalls absehbar nötig werdenden F/A-18 Ablösung kumulieren, was zu einem politisch kaum verkraftbaren ausserordentlich hohen Investitionsrahmen führen würde.

Um dem Abhilfe zu verschaffen, müssten konkret die Ausbildungs-, Ausrüstungs-, Entwicklungs- und Erhaltungskosten für jede Fähigkeit eruiert und ausgewiesen werden. Im Rahmen von Rahmenkrediten für Beschaffungen wären dann die Finanzbedürfnisse in die fähigkeitsorientierte übergeordnete Planung eingebettet und so auch einleuchtend begründet. Ausgewiesene Fähigkeitslücken und der dafür notwendige Finanzbedarf, respektive die notwendigen Rahmenkredite, würden beschlossen, wenn die Bundesversammlung in regelmässigen Ab-

Abb. 6: Pro Fähigkeit (F) ausgewiesener Finanzbedarf



Die Fähigkeiten der Truppen werden nicht mehr – wie im Kalten Krieg – primär an der Bedrohung, sondern am «Stand der Technik» gemessen. Dieser bestimmt neben der Ausbildung, ob für die Aufgabenerfüllung notwendigen Fähigkeiten erreicht werden oder nicht. Hier ist dann jederzeit auch die Beurteilung anhand eines Benchmarks möglich.

ständen die FOSP vorgelegt bekommt, berät und genehmigt. Die Zahlungskredite werden weiterhin im Rahmen der Budgets jährlich genehmigt.

Diese konsequente Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen verdeutlicht die Auswirkungen, wenn pro Fähigkeit die Ressourcen gekürzt werden. Bislang konnte das Parlament, ohne sich für die konkreten Auswirkungen auf die Einsatzfähigkeit der Armee zu interessieren, an den Rüstungsprogrammen und Betriebsbudgets nach Belieben schrauben. Mit der FOSP wird offensichtlich, dass finanzielle Einsparungen unterhalb des ausgewiesenen Bedarfs kurz- oder mittelfristig zum Verlust der entsprechenden Fähigkeit führen, wie obige Prinzipskizze veranschaulicht. (Abb 6).

Die fähigkeitsorientierte Betrachtung bringt eine konsequente Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen und ist ein grosser Vorteil und ein neues

Element in der Begründung von Rüstungsbedürfnissen und in der Ausbildung der Truppen. Damit die Politik vermehrt die Finanzbedürfnisse der Armee berücksichtigt, ist mit derartigem Vorgehen ausreichende Transparenz herzustellen.

- Als Basis braucht es eine klare Definition der verlangten Fähigkeiten: Welche Fähigkeiten von Heer und Luftwaffe erfordern über welche Zeiträume welche materielle, personellen und finanziellen Ressourcen? Der Beschrieb dieser Bedürfnisse ist Grundlage für die materielle Planung durch die Armeeführung.
- Damit die Politik den Bedarf nachvollziehen und ihre Planung im Kampf um die knappen Ressourcen besser abstimmen kann, (Frage: was muss warum und wann zu welchen Kosten beschafft werden?), braucht es jährlich publizierte, rollende, mittelfristige Rüstungsplanungen (Zeithorizont: 2 Legislaturperioden, 8 Jahre).

- Ein eher gegen 5 als gegen 4 Milliarden Franken umfassendes Budget pro Jahr ist eine Mindest-Richtgrösse für eine Armee mit allgemeiner Wehrpflicht, Milizsystem und einem für die Schweiz situationsgerechten Fähigkeitsbündel.

6 Fazit: Die beste Sicherheitspolitik und beste Schweizer Armee

Zwei Dinge gehören immer zu einem Staat: Ausen- und Sicherheitspolitik. Das sollten wir gerade heute angesichts Libyen-Geisellaffäre, Steuerstreit und Atombewaffnungsdebatte im Iran auch in der Schweiz wieder feststellen. Anstelle einer konkreten Bedrohung, für welche bisher relativ eindimensionale Reaktionsmodelle insbesondere im Rahmen der Streitkräfte ausreichen, tritt heute eine ganze Palette möglicher Chancen und Risiken. Auf sie müssen unsere Sicherheitskonzepte vielschichtig und flexibel als Instrumente für Schutz, Konfliktverhinderung und Friedenssicherung reagieren können. Strategisch bleibt Sicherheit durch freiwillige und auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Schweiz und ihrer Partner ausgerichtete Kooperation der richtige Weg.

Es wird, wie die Erfahrungen der Geschichte lehren, einige Jahre brauchen, bis sich der Mehrheitskonsens – nicht nur derjenige der Experten, sondern derjenige der breiten Öffentlichkeit – wieder auf neue Strategien im Bereich der Sicherheitspolitik geeinigt hat. In dieser Zeit kommt den Stiftern neuer Leitlinien und tragfähiger Konzepte eine zentrale Funktion zu. Der Rückgriff auf die Beispiele der Historie selbst und ihr Studium kann dabei, wie einleitend gezeigt, ebenfalls orientierungsstiftend wirken; er trägt dazu bei, die Vorgänge der Gegenwart besser verstehen und bewältigen zu können. Er zeigt aber auch eindrücklich auf, dass Orientierungslosigkeit in diesem vitalen Bereich staatlichen Handelns beträchtliche Gefahren und Risiken in sich bergen kann.

Eine langfristig taugliche sicherheitspolitische Konzeption darf die geschichtlichen Erfahrungen nicht ausblenden. Sie muss von sich rasch und unter Umständen dramatisch wandelnden Machtkonstellationen ausgehen. Eine zukunftstaugliche Sicherheitspolitik muss darum mit ständigen Kurskorrekturen und einem flexiblen Ausbau der kooperativen

Leistungen gewährleisten, dass nicht nur der denkbar schlechtesten Entwicklung begegnet werden kann, sondern gleichzeitig die Chancen positiver Entwicklungen im Zeichen internationaler Stabilität und Solidarität aktiv unterstützt werden können. Auch wenn das Spektrum der Gefahren und Risiken breiter geworden ist, bleibt Sicherheitspolitik grundsätzlich ein Instrument zur Reaktion auf machtpolitische Bedrohungen. Der Gefährdung der ökologischen Lebensgrundlagen ist mit anderen Instrumentarien zu begegnen; diese legitimiert jedenfalls keine Mittelverlagerung von einem in den anderen Bereich zu Lasten der Sicherheit des Landes. Ohne Sicherheit bleibt nachhaltige Ökologie Illusion. Umgekehrt bildet vernachlässigte Ökologie ein Sicherheitsrisiko.

Prozessual brauchen wir heute aufgrund der aktuellen geopolitischen Entwicklungen und der eingangs erwähnten beschleunigten Prozesse, sicherheitspolitische Lagebeurteilungen in höherer Kadenz. Wünschbar oder sogar offensichtlich notwendig ist künftig eine Periodizität – mindestens eine Aktualisierung je Legislaturperiode – und die Option, bei Grossereignissen von strategischem Ausmass eine grundsätzliche Neubeurteilung der sicherheitspolitischen Lage vorzunehmen. Die spürbare Orientierungskrise im sicherheitspolitischen Bereich muss möglichst rasch und dauerhaft zugunsten der neu definierten Strategien im Rahmen eines breit verankerten Konsenses überwunden werden. Prozessual gilt es deshalb neue Wege zu beschreiten: Die ungenügende Kompetenzordnung ist anzupassen. Zu Fragen der Sicherheitspolitik sollte der Bundesrat nicht nur einen unverbindlichen Bericht vorlegen, sondern strategische Leitsätze – sprich: Kernaussagen zur Strategie der Schweizer Sicherheitspolitik – formulieren, welche dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen sind. Können National- und Ständerat auf Basis der vom Bundesrat

vorgelegten Lagebeurteilung über die wichtigsten Strategien der Sicherheitspolitik konkret befinden, bewirkt das eine markant bessere Bindungswirkung. Erfahrungen aus Kantonsparlamenten zeigen: Derartige Beschlüsse hätten wenigstens für die Dauer einer Legislaturperiode Bestand. Ganz im Sinne der Gewaltenteilung bliebe der Gesamtbundesrat unter Federführung des hauptsächlich zuständigen Departements VBS mit Beizug externer Experten Verfasser des Berichtes. Wenn im Beschlussteil die wichtigsten Grundsatzentscheide derart ausformuliert würden, dass die Räte über diese befinden und selbst Ergänzungen und Korrekturen anbringen könnten, löste das einen politischen Einigungsprozess aus. Die Ausweitung der Parlamentskompetenz schliesst auch die Befugnis zur mehrheitlich beschlossenen Abänderung der bundesrätlichen Anträge mit ein. Dessen Resultat – so das Kalkül – wäre eine parlamentarisch mehrheitsfähige Stossrichtung der Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Strategien und Schwergewichtsmassnahmen. Damit könnten auch die Weichen für verbindliche und tragfähige Lösungen betreffend der Ausgestaltung der sicherheitspolitischen Instrumente gestellt werden.

Für die Schweiz bedeutet die skizzierte Umgestaltung des bisherigen Prozesses die Gewissheit, dass die sicherheitspolitischen Instrumente rechtzeitiger, besser und zuverlässiger auf die tatsächlichen Risiken und Chancen ausgerichtet werden. Daraus resultiert ein Gewinn an Sicherheit in einer Welt, deren beständiges Element ihre andauernde Unbeständigkeit ist.

Inhaltlich harren, nachdem der Bericht des Bundesrats vom Sommer 2010 in weiten Kreisen als ungenügende Grundlage empfunden wurde, trotz einer scheinbar aktuellen Grundlage viele weiterführende Fragen immer noch überzeugender Antworten. Stichworte lauten: Tragfähigkeit und Wei-

terentwicklung des Milizsystems, flexiblere und pragmatischere Auslegung der Neutralität, Definition moderner Verteidigungsdoktrin, Abgrenzung / Vernetzung innere und äussere Sicherheit. Die ungenügende Akzeptanz von Sicherheits- und Armeebericht in den Jahren 2009/10 hat klar gemacht: Ein reines Verwaltungsgremium ist nicht mehr in der Lage, einen breit akzeptierten Sicherheitsbericht zu erarbeiten. Die angemessene und frühe Involvierung von Wissenschaft und Experten aus Wirtschaft, Politik und Miliz erscheint zwingend.

Solange keine fundamentale Neuausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik mit markant stärkerer internationaler Einbindung und tieferer eigenständiger Leistungsfähigkeit mehrheitsfähig wird, braucht die Schweiz eigenständige Streitkräfte. Die Aufgaben und Aufträge der Armee als Machtmittel der Sicherheitspolitik müssen aber auf zeitgemässe Bedürfnisse – von Gustav Däniker junior einst als «schützen, retten und helfen» umschrieben – ausgerichtet werden. Um unsere Streitkräfte glaubwürdig auszustatten, sollten folgende sieben Grundsätze beachtet werden:

1. Sicherheitspolitik ist professionelles Risikomanagement auf Stufe Staat. Unsere diesbezügliche Strategie richtet sich auf die gefährlichsten Risiken aus, deckt die wahrscheinlichsten aus dem Stand ab und muss Restrisiken in Kauf nehmen. Solange wir Streitkräfte haben, werden wir diese auch auf das gefährlichste Risiko eines symmetrischen konventionellen Konfliktes ausrichten müssen, das bedeutet zurzeit in gewissen Bereichen auch eine Ausrüstung mit mechanisierten Kräften.
2. Kontinuität von staatspolitischen Maximen wird auf absehbare Zeit nicht nur unsere Sicherheitspolitische Strategie sondern auch unsere Streitkräftekonzeption prägen: Dazu gehören Fähig-

keiten zur Verteidigung aus eigener Kraft und Milizarmee in Form des Volksheeres, basierend auf allgemeiner Wehrpflicht.

3. Streitkräfte sind gestaltbar; für die Schweiz sind aus heutiger Sicht mittelfristig als erfolgreiche Modelle nur die gegenwärtige Milizarmee und eine deutlich kleinere Berufsarmee denkbar. Letztere wäre nur im Rahmen eines Bündnisses vorstellbar. Mittelwege sind Übergangslösungen, verunsichern und haben geringe Chance zu bestehen.
4. Wir brauchen in der Diskussion um unsere Streitkräfte eine Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen. VBS und Bundesrat sind gehalten, um die diesbezüglichen Bedürfnisse exakt und einleuchtend zu begründen, auch die Investitionsplanung der Armee fähigkeitsorientiert darzulegen und zu begründen: Das von der Armee verlangte Denken in Fähigkeiten zeigt auf, wo Lücken sind und begründet damit die notwendigen Investitionsschwergewichte.
5. Die Schweizer Armee muss aufholen, um wieder ein mittleres Technologieniveau zu erreichen. Auch die Strategie der Reduktion auf Kernkompetenzen mit Aufwuchsfähigkeit bedingt, dass die Verteidigungskompetenz weiterhin alle Grundfunktionen einer Streitkraft des 21. Jahrhunderts umfasst, darin eingeschlossen ist die Fähigkeit zum Einsatz in friedensfördernden und friedensunterstützenden Missionen.
6. Die Armee braucht ausreichende Finanzen. Der gültige dreigliedrige Armeeauftrag, die verfassungsmässige Rahmenbedingung von Milizarmee und Wehrpflicht sowie die heute erkennbaren Fähigkeiten führen zu einem Finanzrahmen von gegen 5 Mia. CHF.
7. Jede Weiterentwicklung erfolgt fähigkeitsorientiert und bedingt den Einbezug des Parlaments. Auf Basis der vom Parlament verabschiedeten Leitsätze braucht es Mehrjahrespläne zu den

Entwicklungen von Fähigkeiten, zur Organisation, zur Doktrin und zu den dazu notwendigen Investitionen. Eine solche FOSP würde auf vier Jahre angelegt und jährlich dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt.

Die beste Schweizer Sicherheitspolitik ist in diesem Sinne diejenige, die aktuelle und künftige Bedrohungen und Gefahren von Land, Volk und Staat abwenden kann oder aufgrund zeitgemässer Strategien zu meistern imstande ist. Es ist diejenige, die auf unseren Werten aufbaut und unsere Traditionen übernimmt, soweit sie nach wie vor gültig sind, sich aber andererseits auch konsequent auf die neuen Gegebenheiten und Bedürfnisse ausrichtet. Es ist nicht zuletzt diejenige, die auch unsere aussenpolitische Handlungsfreiheit erweitert, indem sie mit einem handfesten Beitrag zur Friedenssicherung und Stabilisierung primär in Europa und im europäischen Interessenraum Leistungen erbringt, die auch für unsere Nachbarn wertvoll sind.

Quellen und Literatur

Schlussnoten

- 1 Gemäss Bestimmungen der Bundesverfassung (BV) in Art. 148, Abs.1 BV wird der Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund zugewiesen, in Art. 174 BV wird der Bundesrat als die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes bezeichnet.
- 2 Aufgrund der Artikel 173 und 185 sind die Bundesversammlung und der Bundesrat gehalten, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die äussere Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu wahren. Die Neutralität wurde mit denselben Begriffen auch in den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 erwähnt. Die Neutralität ist ein wichtiges Mittel zur Bewahrung der Souveränität des Landes. Allerdings haben es die Urheber der Verfassungen von 1848, 1874 und 1999 bewusst vermieden, die Neutralität unter den Zielen des Bundes zu erwähnen.
- 3 Hinzukommen Afghanistan, Libanon, Georgien, Balkan, Kongo, Eritrea und andere.
- 4 Dominique Brunner, im Folgenden nach: Basler Zeitung (2005) vom 23.Dezember und RMS (2006), No. 4, S. 3f. Anzumerken zur Theorie Brunner bleibt: Wohlstandsentwicklung und Sozialsysteme tragen mehr zur Überwindung der Bevölkerungsentwicklung bei, als Kriege («demographische Transition»). Das zeigte auch die Ersetzung der Menschenverluste nach den beiden Weltkriegen.
- 5 Die heutige Definition von Zivilisation in der internationalen Politik versteht diese bildlich vorgestellt als «Kulturdach» für mehrere ähnlich gelagerte Kulturen, die geographisch nicht aneinander gebunden sein müssen. Staaten einer Zivilisation teilen eine Weltanschauung. Kultur wird in diesem Zusammenhang definiert als lokal begrenzte, Sinn stiftende Produktion von gemeinsamen Werten und Normen. Huntington verwendet die Begriffe Kulturkreis und Zivilisation synonym.
- 6 vgl.: VSWW (2006): Erfolgsfaktor Vernetzte Operationsführung - Die Bedeutung des vernetzten Informationsmanagements für die moderne zivile und militärische Führung, Mai.
- 7 Metzger, Dr. Jan, Dr. Urs B. Rinderknecht und Dr. Daniel Heller (2000): Ist die Miliz eine Frage der Tugend? Staats- und militärtheoretische Defizite in der heutigen Wehrdebatte. VSWW, April.
- 8 Diese drei Optionen hat der VSWW resp. Gustav Däniker schon Ende der 90er Jahre mehrfach in Publikationen zur Diskussion gestellt und bewertet, bspw. Sieben mal Sieben Thesen zur künftigen Selbstbehauptungsstrategie der Schweiz. VSWW, Oktober 1997.

- 9 Die Westeuropäische Union (WEU) wurde am 23. Oktober 1954 von Frankreich, Großbritannien, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, der Bundesrepublik Deutschland und Italien als kollektiver militärischer Beistandspakt gegründet. Am 31. März 2010 teilte die Ratspräsidentschaft der WEU mit, dass die Organisation aufgelöst wird. Wie der belgische Außenminister Steven Vanackere sagte, werde die vollständige Abwicklung der Organisation bis Ende Juni 2011 abgeschlossen sein. Das Bundeskabinett hat der Kündigung der entsprechenden Verträge zugestimmt. Großbritannien kündigte seinen Austritt ebenfalls an.
- 10 Derartige konkrete Leitsätze hat der VSWW publiziert: VSWW (2009): Sicherheitspolitische Information: Fähigkeitsorientierte Armeeplanung: Sicherheitspolitische Leitsätze und daraus abzuleitende Fähigkeiten für die Schweizer Armee 2012.
- 11 Der Autor hat in seiner Studie im August 2009 zur fähigkeitsorientierten Armeeplanung derartige Leitsätze vorgelegt (vgl. www.vsww.ch).

Quellen

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung.

Armeebericht 2010 (1.10.2010).

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973. Bern.

Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, Bern.

Bericht der Studienkommission für Strategische Fragen. Grundlagen für eine strategische Konzeption der Schweiz. Schriften des Schweizerischen Aufklärungsdienstes, Stäfa 1971.

Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner), Bern 1998.

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, verschiedene Jahrgänge und Ausgaben.

Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, Bern.

Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999, Bern.

SIPRI Yearbook 2010, Stockholm.

Strukturkommission der Bundeswehr: Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr. Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz. Berlin: Bundesministerium für Verteidigung, Presse- und Informationsstab AB 2, Oktober 2010.

STÜSSI-LAUTERBURG, Jürg und Pierre BAUR (Hrsg.) (1991): Texte zur Schweizer Sicherheitspolitik 1960 bis 1990. Effingerhof, Brugg.

Literatur

BERNAUER, Thomas und Dieter RULOFF (Hrsg.) (2000): Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der schweizerischen Bundesverwaltung. Rüegger, Chur/Zürich.

BRÜHLMEIER, Daniel, Theo HALDEMANN, Philippe MASTRONARDI und Kuno SCHEDLER (2001): Politische Planung: Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Haupt, Bern.

DÄNIKER, Gustav (1995): Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg. Aus der Werkstatt des Stabschafes Operative Schulung während der 80er Jahre. Huber, Frauenfeld.

EINSTEIN, Albert und Sigmund FREUD (1972): Warum Krieg? Ein Briefwechsel. Diogenes, Zürich (Erstveröffentlichung: Paris, Internationales Institut für geistige Zusammenarbeit (Völkerbund), 1933).

ENGLISH, Thomas Peter (1988): Ein Investitionsplanungsmodell für die materielle Streitkräfteplanung, Dissertation, Universität Bonn, Bonn.

ERNST, Alfred (1971): Die Konzeption der Schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966. Huber, Frauenfeld.

FANZUN, Jon A. und Andreas WENGER (2000): Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2000. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH Zürich, Zürich.

FUKUYAMA, Francis (1992): The end of History and the Last Man. Free Press, New York, London, Toronto, Sidney.

GABRIEL, Jürg Martin (1991): Für eine Sicherheitspolitik mit schärferen Konturen. Institutes für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen (HSG), St. Gallen.

GREMINGER, Thomas (2009): Ein Ausbau der militärischen Friedensförderung ist überfällig. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, November.

HALTNER Karl W. (2006): Vom Landesverteidiger zum militärischen Ordnungshüter. In: Sven B. GAREIS und Paul KLEIN (Hrsg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaften. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2. Aufl., S. 518-526.

- HALTNER, Karl W. (2008): Welche Armee für die Schweiz? Vorteile einer Freiwilligenmiliz. In: Neue Zürcher Zeitung vom 16. September, S. 18.
- HELLER, Daniel (1994): Zwischen Reform und Beharren: Milizarmee mit Zukunft. In: STAHEL, Albert A. (Hrsg.): Armee 95 – Chance für die Milizarmee? (Strategische Studien Band 7). vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich.
- HELLER, Daniel (1994): Antimilitarismus und Pazifismus in der Schweiz: Von den Friedensvereinen zur Halbierungsinitiative. In: STAHEL, Albert A. (Hrsg.): Armee 95 – Chance für die Milizarmee? (Strategische Studien Band 7). vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich.
- HELLER, Daniel et.al. (Hrsg.) (1993). Strategie: Beiträge zur Sicherheitspolitik, Unternehmensführung und Kommunikation: Festgabe für Gustav Däniker zum 65. Geburtstag. NZZ Verlag, Zürich.
- HELLER, Daniel (2006): Herausforderungen an unsere Sicherheitspolitik im Jahre 2010: Überlegungen und Postulate zur Rolle der Schweizer Streitkräfte im Rahmen unserer Sicherheitspolitik. In: Sicherheitspolitische Information. Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaften (VSWW), Zürich.
- HIRTER, Hans (Leitung), Marianne BENTEL, Magdalena BERNATH und Elisabeth EHRENSPERGER (2002): Schweizerische Politik von 1990 bis 2003: Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen. Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Bern. Um die Jahre 2002-3 erweiterte Neuauflage (2005) des Berichts von 2002.
- HUNTINGTON, Samuel. P. (1996): The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. Simon & Schuster, New York. Auf Deutsch erschienen als: Kampf der Kulturen: Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert. Goldmann, München, 1998.
- HÜRLIMANN, Jacques (1991): Bericht 90 zur Sicherheitspolitik. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH Zürich, Zürich.
- LÄTSCH, Daniel und Daniel MOCCAND (2010): Moderne Verteidigung. In: Military Power Revue der Schweizer Armee Nr.2, Bern.
- LIECHTI, Heinz (2007): Fähigkeitsorientierte Entwicklung der sicherheitspolitischen Instrumente – ein Beitrag zur Verbesserung der politischen Steuerung. Nicht publizierte Masterarbeit ETH Zürich, März.
- LINDER, Wolf (2006): Von der Politischen Planung zum New Public Management. In: Robert ZAUGG (Hrsg.): Handbuch Kompetenzmanagement - durch Kompetenz nachhaltig Werte schaffen. Haupt Verlag, Bern.
- NOVICOW, Jacques (1917): The Mechanism and Limits of Human: the Foundations of a Sociology of Peace. In: The American Journal of Sociology Vol. XXIII (3), November. S. 289-349.
- MASTRONARDI, Philippe (1999): Gewaltenteilung unter NPM – Zum Verhältnis von Parlament und Regierung. In: ZBL, September. S. 449-464.
- MASTRONARDI, Philippe (2005): Konzeptionelle Erkenntnis zur politischen Steuerung mit WoV. In: LIENHARD, Andreas, Adrian RITZ, Reto STEINER und Andreas LADNER (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer, Erfolgsfaktoren. Haupt Verlag, Bern. S.113-119.
- MASTRONARDI, Philippe (2004): New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung – Staatspolitische, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung. In: MASTRONARDI, Philippe und Kuno SCHEDLER: New Public Management in Staat und Recht – Ein Diskurs. Haupt Verlag, Bern, 2. Überarbeitete und erweiterte Auflage. S. 47-119.
- OSBORNE, David und Ted GAEBLER (1992): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Basic Books, Reading.
- RUMSFELD, Donald H. (Secretary of Defense) (2005): Annual Report to the President and the Congress.
- SCHINDLER, Dietrich (1999): Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armee XXI»: Gutachten von Prof. Dr. Dietrich Schindler vom 14. April zuhanden des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Zürich.
- SCHOLL-LATOUR, Peter (2008): Der Weg in den neuen Kalten Krieg. Propyläen, Berlin.
- SCHWEIZER, Reiner J. (2010): Gutachten zu den verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen an die Verteidigungskompetenz der Armee und das zukünftige Leistungsprofil sowie zu ausgewählten Fragen der Militärdienstpflicht, St. Gallen.
- SPILLMANN, Kurt R. und Hans KÜNZI (Hrsg.) (1997): Karl Schmid als Strategischer Denker: Beurteilung aus historischer und aktueller Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997. In: Zürcher

Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Nr. 45. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und
Konfliktanalyse ETH Zürich, Zürich.

SPILLMANN, Kurt R., Andreas WENGER, Jon A. FANZUN
und Patrick LEHMANN (1999): Der Bericht Brunner: Im-
pulse und Reaktionen. In: Bulletin zur schweizerischen
Sicherheitspolitik. Forschungsstelle für Sicherheitspoli-
tik und Konfliktanalyse ETH Zürich, Zürich.

SPILLMANN, Kurt R., Andreas WENGER, Christoph BREI-
TENMOSETER und Marcel GERBER (2001): Schweizer Si-
cherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und
Kooperation. NZZ Verlag, Zürich.

VSWW (1997): Sicherheitspolitik der Schweiz nach der
Jahrtausendwende: Sieben mal sieben Thesen zur künf-
tigen Selbstbehauptungsstrategie der Schweiz. VSWW,
Oktober.

VSWW (1998): Sicherheitspolitische Information: Wel-
che Armee zu welchem Preis? Varianten einer künf-
tigen Schweizer Armee. Militärpolitische Information
VSWW, August.

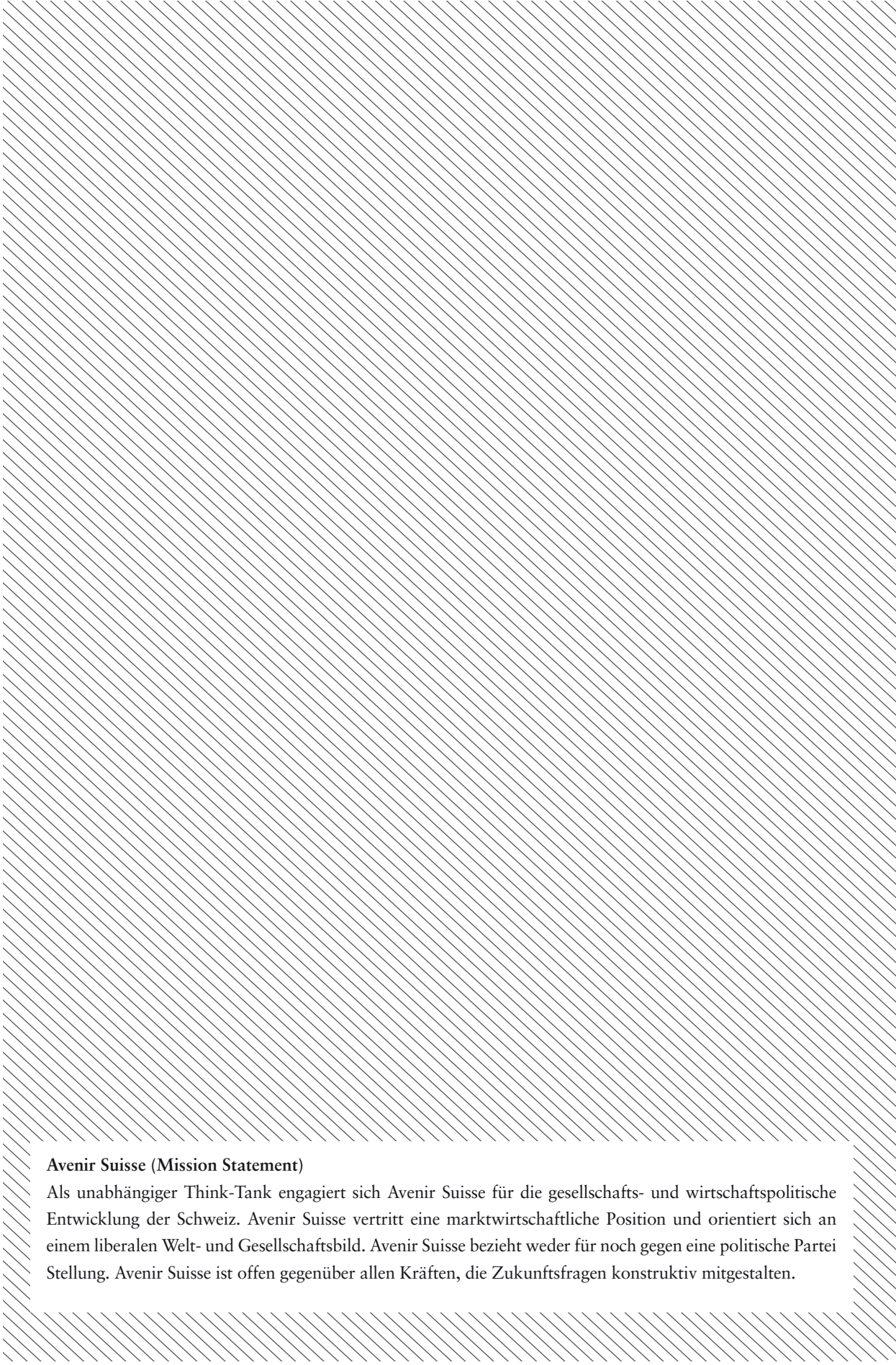
VSWW (2004): Sicherheitspolitische Information: Für Si-
cherheit in Freiheit: Die Armee der Zukunft richtig aus-
gestalten: Auslegeordnung und Postulate des VSWW
zur aktuellen Armeediskussion. VSWW, Dezember.

VSWW (2009): Sicherheitspolitische Information: Fähig-
keitsorientierte Armeeplanung: Sicherheitspolitische
Leitsätze und daraus abzuleitende Fähigkeiten für die
Schweizer Armee 2012. VSWW, August.

Weitere Studien finden Sie auf <http://www.vsww.ch>.

WENGER, Andreas und Markus MÄDER (2000): Inter-
operabilität – Schlüssel zur militärischen Handlungs-
fähigkeit. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheits-
politik. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und
Konfliktanalyse ETH Zürich, Zürich.

WENGER, Andreas, Christoph BREITENMOSETER und Mar-
cel GERBER (2000): Vermächtnisse des Kalten Krieges
– Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweize-
rischen Sicherheitspolitik. In: Bulletin zur schweize-
rischen Sicherheitspolitik. Forschungsstelle für Sicher-
heitspolitik und Konfliktanalyse ETH Zürich, Zürich.



Avenir Suisse (Mission Statement)

Als unabhängiger Think-Tank engagiert sich Avenir Suisse für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz. Avenir Suisse vertritt eine marktwirtschaftliche Position und orientiert sich an einem liberalen Welt- und Gesellschaftsbild. Avenir Suisse bezieht weder für noch gegen eine politische Partei Stellung. Avenir Suisse ist offen gegenüber allen Kräften, die Zukunftsfragen konstruktiv mitgestalten.