

Juni 2006

## Herausforderungen an unsere Sicherheitspolitik im Jahre 2010

Überlegungen und Postulate zur Rolle  
der Schweizer Streitkräfte im Rahmen unserer  
Sicherheitspolitik

Daniel Heller, Erlinsbach



## Inhaltsverzeichnis

### Herausforderungen an unsere Sicherheitspolitik im Jahre 2010

#### **Vorwort: Von der Lagebeurteilung zur Strategie! 3**

#### **Krieg und Frieden:**

#### **Fragen zum Wandel und zu den Konstanten 4**

- Wie weit haben sich die Eckwerte der Sicherheitspolitik geändert? 4
- Wie weit hat sich der «Faktor Mensch» geändert? 4
- Wie weit haben sich Weltordnung und damit die Konfliktformen geändert? 5
- Auf welche Spannbreite von Bedrohungen müssen wir reagieren können? 10
- Auf welche Zeiträume müssen wir unsere Vorbereitungen ausrichten? 12
- Welche neuen Herausforderungen ergeben sich für die Streitkräfte? 14

#### **Sicherheitspolitischer Klärungsbedarf 15**

- Klärung von Kompetenzen und Schwergewichten im Bereich Sicherheitspolitik 15
- Klärung der «Verteidigungsstrategie» 16
- Klärung der Leistungsbündel der Armee 17
- Klärung der wehrtechnischen Aufwuchsfähigkeit 19
- Klärung der Rollenverteilung «Nationale Sicherheitskooperation» 20
- Klärung der Bedürfnisse im Bereich Rüstung und Finanzen 21

#### **Die beste Sicherheitspolitik und Schweizer Armee 23**

## Vorwort: Von der Lagebeurteilung zur Strategie!

Der Bundesrat hat am 11. Mai 2005 einen erneuten massiven Umbau der Armee mit deutlicher Reduktion der modernen Verteidigungskapazität der Schweizer Armee faktisch auf eine mechanisierte Kampfbrigade angekündigt. Nach dem klaren Volksentscheid zur Armee XXI im Jahre 2003 haben diese Ankündigungen grosse Verunsicherungen ausgelöst. Die Entscheide des Bundesrates scheinen vielen kompetenten Beobachtern konzeptionell schlecht fundiert. Es gibt dazu zwar finanzpolitische Begründungen, sicherheitspolitisch aber vor allem offene Fragen. Eine lautet: Kann es sein, dass die Politik der Armeeführung nur zwei Jahre nach der Armee XXI eine Armee 08/11 vorgibt mit dem Auftrag: «Rechnet aus, was ihr damit noch machen könnt und formuliert die neuen Armeeaufträge»? Eine derartige Methodik der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung darf in unserem Land nicht Schule machen. **Der VSWW lehnt diese Form schweizerischer Sicherheitspolitik klar ab.**

Der VSWW akzeptiert, trotz anfänglichen Bedenken die Änderung der Verordnung über die Armeeorganisation im Grundsatz, da vom Resultat her die Anpassungen teilweise zweckmässig, teilweise unausweichlich oder vertretbar sind. Allerdings fordert er die Bundesbehörden auf,

- bezüglich der sicherheitspolitischen Zusammenhänge gegenüber Öffentlichkeit und Armeeangehörigen informativer zu sein;
- der Friedensförderung einen höheren Stellenwert einzuräumen sowie die Kompetenz und Aufgabenteilung in der inneren Sicherheit zu klären;
- künftig die Ressourcenzuteilung für die Armee konsequent auf die ihr gleichzeitig erteilten Aufträge auszurichten (konsequente Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen);

- die tatsächliche Qualität der Leistungen der Armee bei Einsätzen und in der Ausbildung konsequenter zu fördern;
- die Verteidigungskräfte dort auszubilden, wo entsprechende Manöver und Schiessen noch durchgeführt werden können.

Die notwendigen Entwicklungen im Bereich der Landesverteidigung sind nicht aufzuhalten. Hingegen hat unsere politische Führung – wie seit 1973 üblich – im Rahmen einer **aktualisierten sicherheitspolitischen Lagebeurteilung ihre neuen Konzepte überzeugend darzulegen und auszudiskutieren. Das hat spätestens in der nächsten Legislatur zuhanden von Parlament und interessierter Öffentlichkeit zu geschehen.**

In der vorliegenden Studie beschreibt der Geschäftsführer des VSWW die Notwendigkeit eines umfassenden politischen Planungsprozesses auch für den Bereich Sicherheits- und Militärpolitik. Er stellt zu den Grundlagen aktueller und künftiger Sicherheitspolitik diverse Fragen und Überlegungen an und formuliert einige klare Forderungen.



Dr. Günter Heuberger, Präsident VSWW

## Krieg und Frieden: Fragen zum Wandel und zu den Konstanten

### Wie weit haben sich die Eckwerte der Sicherheitspolitik geändert?

Es ist eine permanente Aufgabe, *Auftrag, Ziele, Mittel und Organisation* unserer Sicherheitspolitik aufeinander abzustimmen. 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 der Sicherheitspolitik, die *Streitkräfte*: Solange der Staat das Mittragen der Armee durch den Bürger verlangt, schuldet er klare und von der grossen Mehrheit akzeptierte Leistungsaufträge an diese Armee.

Die Eckwerte unserer Sicherheitspolitik sind «*nationale Interessen*» und *Verfassungsauftrag, Bedrohung resp. Bedrohungseinschätzung, Finanzrahmen, Wehrpflicht, Milizgrundsatz, 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 Ausrichtung der Streitkräfte.

Die *Parameter* der Sicherheitspolitik und damit der Konstitution der Streitkräfte sind mit Blick auf die letztmals im *Bericht 2000* erfolgte Lagebeurteilung teils *konstant*, teils in *einem Wandel* begriffen. Folgende sicherheitspolitischen Parameter sind mit einem Horizont bis 2015 *eher konstant*: *Verfassungsauftrag, Neutralität, Bündnisfreiheit, Bedrohung*. Folgende Parameter tendieren *eher zu Veränderungen*: *Bedrohungseinschätzung, Finanzrahmen, Allgemeine Wehrpflicht*.

Mit Blick auf einen *neuen Sicherheitsbericht für die Legislatur 2007/11* soll einzelnen dieser Eckwerte 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.*

### Wie weit hat sich der «Faktor Mensch» geändert?

Seit die Menschen in ihrer zivilisierten Form leben, sind Konflikte und Kriege ihre ständigen Begleiter. Eine erste Beurteilung sollte sich deshalb 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 schein *«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, des Eros, etwas entgegensetzen, nämlich durch *Gefühlsbindung und Identifizierung*. ... 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 wird»*, also der Prozess der *«Kulturentwicklung»*, *«diesem Prozess verdanken wir das Beste, was wir geworden sind, und ein gut Teil von dem, woran wir leiden.»*

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 fördert, arbeite auch gegen den Krieg. Der Ausgang des Kulturentwicklungsprozesses sei ungewiss. Beunruhigend sei, dass sich «unkultivierte Rassen und zurückgebliebene Schichten der Bevölkerung» stärker vermehrten als hoch entwickelte.

***Daran hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert: Der Mensch und seine Psyche stehen am Ursprung des gesellschaftlichen und damit auch des zwischenstaatlichen 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 zu meist 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.***

### Wie weit haben sich Weltordnung und damit die Konfliktformen geändert?

Die gängige Interpretation der aktuellen Bedrohungslage geht davon aus, dass Europa auf absehbare Zeit im konventionellen Sinne moderner Kriegführung kriegsfrei bleiben wird und die Bedrohungen sich in Mitteleuropa auf andere Felder verlegen: Terrorismus, Naturkatastrophen, 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 mussten rasch einem neuen Realismus weichen: Nach dem Fall der Mauer glaubten einige, das Ende der Geschichte 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 Kreise wie George Bush sen. und auch noch Clinton (bis Somalia) erlagen folgerichtig dem Irrtum, dass nach jedem Diktatorensturz die Bevölkerung automatisch das Modell der westlichen Demokratie umarmen würde. Nach dem Angriff des 11. September 2001 auf die USA wurde von der Elite in der führen-



*«Schnitter Tod» – auch morgen noch im Gefolge der Kriegesstosse dieser Erde.*

den Weltordnungsmacht sodann folgerichtig 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 dortigen Neokonservativen glaubten fälschlicherweise, die Welt werde sich bereitwillig einer amerikanischen Hegemonie unterwerfen, weil sie den USA höhere Handlungsmotive zugestehende. Der dafür angezettelte Krieg brachte bis heute keine Demokratie hervor. *Das Phänomen Krieg brachte er schon gar nicht zum Verschwinden.*

**Diese finale und idealistische Deutung der Weltpolitik war also 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, ein mehr oder weniger gezügelter Machtkampf souveräner Staaten stattfindet und Frieden ein prekärer Zustand, resultierend aus sich ausbalancierenden Machtansprüchen ist.*

Nach wie vor gilt und ist weltweit das Phänomen Krieg feststellbar, das der französische Soziologe

Gaston Bouthoul einfach und überzeugend wie folgt definiert hat: *Den «blutigen und bewaffneten Kampf zwischen organisierten Gruppen».* Das Kriterium sind die Waffen und das Ergebnis ihres Einsatzes sind blutige und materielle Verluste.

*Wo liegen die Ursachen, dass das Phänomen Krieg trotz Kulturentwicklungsprozess und Demokratisierung der Politik einfach nicht verschwinden will?*

Zwar ist die Welt – zumindest in unseren Breiten – nicht mehr ausschliesslich ein Ensemble von souveränen Nationalstaaten. Unübersehbar sind aber die Grenzen des Multilateralismus und die Gefahren eines Rückfalles in diese Dimensionen. Ein konfliktbildender Faktor für die wieder zunehmenden Machtansprüche ist der unverändert stattfindende und sich nach Prognosen vieler Experten verschärfende *Kampf um Ressourcen.* Solche sind *Energie, Rohstoffe aller Art und Wasser.* Auf den Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Ressourcenverteilung einerseits und Gewaltbereitschaft andererseits hat wie-

**Tabelle 1: Ordnung und Unordnung – Krieg und Frieden: Stabilisierende und destabilisierende Faktoren der Weltordnung**

| Stabilisierende Faktoren                                                                                                                                    | Destabilisierende Faktoren                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ressourcenverfügbarkeit                                                                                                                                     | Ressourcenknappheit                                                                                           |
| Überalterung der Gesellschaft                                                                                                                               | Bevölkerungsexplosion                                                                                         |
| Wohlstandszuwachs                                                                                                                                           | Soziale Desintegration/Disparitäten/Wirtschaftskrise                                                          |
| Säkularisierung mit Trennung von Religion und Politik                                                                                                       | Religiöser Fundamentalismus und Fanatismus und Gottesstaatentum                                               |
| 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 |
| Internationale Sperrverträge und Vertrauensbildung                                                                                                          | Offen deklarierte oder verdeckte Proliferation von Massenvernichtungswaffen                                   |

derholt und seit Jahren der Militärpublizist Dominique Brunner verwiesen<sup>1</sup>: «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, 1939–45 über 50 Millionen). Europa – einschliesslich Russlands – leidet heute unter Geburtenschwäche und Überalterung. Abgesehen vom Bruderkrieg im Balkan 1991–99, der im Übrigen auch einen demographischen Aspekt aufwies (geburtenscheue 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 viele Länder mit grossen Rohstoffvorkommen politisch instabil.

**In vielen Staaten, die gewaltige Vorkommen an Öl, Gas oder Edelmetallen besitzen, herrschen Armut, Korruption und Misswirtschaft.**

Um knapp werdende Ressourcen – namentlich Erdöl – geht es letztlich strategisch im Nahen und Mittleren Osten, im Irak. Aber auch bei der Macht in den USA und in Russland (Stichworte: politischer Einfluss Erdölwirtschaft in USA, Entmachtung Chodorkowskis durch Putin) sowie bei der Frage der Gaslieferungen in die Ukraine usw.. Rund 70 Prozent der fossilen Reserven (Erdöl, Erdgas) liegen im Mittleren 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 Konfliktpotenzial wächst und nicht sinkt.

**Die galoppierende Demographie und die Ressourcenverknappung bilden auch den Nährboden für andere konfliktbildende Faktoren: Ideologie und Religion, ethnische Zugehörigkeit und Nationalismus. Die 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 es einen Kampf der «Kulturen» gäbe («The Clash of Civilizations?»)<sup>2</sup>. 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 Gewalttätigkeit 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 Kulturkreise*. Die Hauptursache für diese beiden Formen des Konflikts und damit für die politische Instabilität im nächsten Vierteljahrhundert seien das Wiedererstarken des Islams und der Aufstieg Chinas, Ort der ersten Zivilisation. Die Beziehungen des Westens zu diesen so genannten «Herausforderer-Kulturen» würden sich künftig besonders schwierig gestalten.

<sup>2</sup> Die heutige Definition von Zivilisation in der internationalen Politik versteht diese bildlich vorgestellt als «Kulturdach» für mehrere ähnlich gelagerte Kulturen, die geografisch 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.

<sup>1</sup> Dominique Brunner, im Folgenden nach: Basler Zeitung, 23.12.2005 und RMS, No. 4, 2006, S. 3f. Anzumerken zur Theorie Brunner bleibt: Wohlstandsentwicklung und Sozialsysteme tragen mehr zur Überwindung der Bevölkerungsentwicklung bei als Kriege («demographische Transition»).

**Tabelle 2: Typologie moderner Kriege nach Huntington («Clash of Civilizations»)**

| Kriegsform                                                                                                                                                                                                                                                                                | Beispiele                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Transitionskriege:</b><br/>Dabei handelt es sich um Kriege, die kennzeichnend sind für einen Übergang in eine neue Ära.</p>                                                                                                                                                         | <p><b>Afghanistan 1979–1989:</b> Ein nach Huntington nur scheinbar typischer Konflikt des Kalten Krieges. Die UdSSR versuchte (u.a.) einen Satellitenstaat zu gewinnen und die USA unterstützte, der Kirkpatrick-Doktrin folgend, finanziell den bewaffneten Widerstand gegen das kommunistische Regime. Jedoch stellten Saudi-Arabien und andere islamische Länder noch höhere Summen zur Verfügung. Zusätzlich kamen circa 25 000 Kriegsfreiwillige, die trotz der finanziellen Unterstützung der USA eine antiwestliche Haltung hatten, aus den islamischen Ländern. Kämpfer, Ausbildungslager und logistische Einrichtungen blieben zurück und bildeten eine Art Basis für eine islamistische internationale Terrorbewegung.</p> <p><b>2. Golfkrieg 1990:</b> Saddam Hussein verletzte die Unantastbarkeit der Grenzen und liess Kuwait besetzen. Arabisch-islamische Regierungen waren geteilter Meinung: Einige beteiligten sich an der Koalition mit den USA gegen Hussein, andere verurteilten die US-Intervention. Die vorherrschende Meinung der Bevölkerung in den islamischen Ländern war jedoch, dass der Einmarsch Husseins falsch gewesen, die US-Intervention jedoch noch ein grösserer Fehler gewesen sei. Die Anrufungen Gottes durch den amerikanischen Präsidenten Bush (Senior) verstärkten die ebenfalls verbreitete Meinung, es handele sich um einen Religionskrieg (vgl. Kreuzfahrer, Islamismus, Dschihad). Nach Huntingtons Ansicht handelte es sich um den ersten um Ressourcen geführten Krieg zwischen Kulturkreisen.</p> |
| <p><b>Bruchlinienkonflikte:</b> Kriege zwischen Gemeinschaften, Gruppen und Nationen unterschiedlicher Kulturkreise bezeichnet Huntington als Bruchlinienkriege (Friktionen). In Bruchlinienkonflikten bekommen die Primärbeteiligten Unterstützung von ihren kulturellen Verwandten.</p> | <p><b>Ehemaliges Jugoslawien – Balkan-Konflikt, Beginn 1991, Afghanistan II 2003; 3. Golfkrieg 2004:</b> Die kulturellen Gemeinschaftsidentitäten waren in Jugoslawien auch zur Zeit des Kalten Krieges nicht stark ausgeprägt, die Menschen unterschiedlicher Kulturkreise lebten aber friedlich zusammen. Kirchen und Moscheen wurden selten aufgesucht. 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. Die Primärbeteiligten bekamen Hilfe von ihren kulturellen Verwandten. Eine Ausnahme war die Unterstützung der Bosnier durch die USA. Bruchlinienkonflikte kochen nach Huntingtons Ansicht von unten nach oben hoch, und Bruchlinienfrieden sickert von oben nach unten. Entsprechend können Primärparteien den Konflikt alleine nicht verhindern. Eine Verhinderung oder Deeskalation hängt von den Verhandlungen der Kernstaaten der grossen Kulturkreise ab. Einzureihen wären hier Afghanistan II und der 3. Golfkrieg.</p>                                                                                                                                                                                                |
| <p><b>Kernstaatenkonflikte:</b> Zwei oder mehrere Kernstaaten der grossen Kulturkreise führen Krieg untereinander. Dieser Konflikttyp birgt die Gefahr eines dritten Weltkrieges, da neue Staaten jederzeit hinzukommen können.</p>                                                       | <p>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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |



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 jüngste Karikaturenstreit 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

missglückten Modernisierungsprozessen in Gesellschaften islamischen Glaubens. Er hat noch überall, wo er an die Macht gekommen ist, ein Chaos angerichtet.

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 bewaffnete 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. Die Auseinandersetzungen zwischen gleich gerüsteten Streitkräften 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 usw.) ergänzen heute weltweit *symmetrische* Bedrohungsformen. Lokale Aktionen von fundamentalistisch motivierten Terroristen/Extremisten können nicht nur weltweit stattfinden, sie gewinnen auch an globaler politischer Bedeutung.



**Überbevölkerung und Migration – droht ein neuer «Kampf der Kulturen»?**

(«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

Mittlerweile äussert sich Huntington zwar *zurückhaltender* zu seinen Thesen. Eindringlich warnte er vor dem Krieg gegen den Irak. Den Fundamentalismus bewertet er heute nicht mehr als eine Erscheinung primär des Mittelalters, sondern stimmt aktuellen Forschungsergebnissen zu, denen zufolge der Fundamentalismus auch ein modernes Phänomen ist. Trotzdem sind seine Thesen mittlerweile durch die Entwicklungen *zumindest teilweise bestätigt* worden.

| <b>Krieg:</b>                        | <b>Konflikt:</b>                                                                 |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Staat gegen Staat; Armee gegen Armee | Strassenkämpfer und Guerillas gegen Streitkräfte; Terroristen gegen Staaten usw. |
| Kampf der verbundenen Waffen         | Anschläge, Geiselnahmen, Scharmützel, Kriminalität                               |
| Regeln des Kriegsvölkerrechts        | Alles ist erlaubt                                                                |
| Begrenzte Räume                      | Unbegrenzte Aktionsfelder                                                        |
| Feind gegen Freund                   | Parteien gegen Parteien                                                          |

## Auf welche Spannbreite von Bedrohungen müssen wir reagieren können?

***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.***

Der Soziologe Jacques Novicow hat 1911 ausgerechnet: «Von 1496 v. Chr. bis 1861 n. Chr., also in einem Zeitraum von 3357 Jahren, gab es 227 Jahre Frieden und 3130 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.

Bleibt die Frage nach der künftigen Rolle der stabilisierenden *supranationalen Ordnungsfaktoren*. Die internationalen Problemlösungen befinden sich seit den Katastrophen in Somalia, Uganda, Ruanda und Bosnien in der Krise. Die gescheiterte EU-Verfassung und die blockierte UNO-Reform zeigen, dass der *nationale Bezugsrahmen noch längst nicht überwunden ist*. So hat das Ende des Bipolarismus bisher vor allem zur Sonderstellung der USA geführt: Bezüglich strategischen Transport- und Flottenkapazitäten, atomarer Macht und globaler Reichweite hat die Stärke der USA hegemonialen Charakter, landstreitkräftemässig kaum. Die USA sind bis dato auch gewillt, ihre



*Internationale Problemlösungen in der Krise.*

Führungs- und Ordnungsrolle wahrzunehmen und hoffen auf Sukkors primär der westlichen Welt im Rahmen von UNO und Nato.

Die USA gingen davon aus, dass ihr 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 (wahrscheinliches) Scheitern der USA im Irak 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 *Isolationismus der USA* wird für Friede 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 den Frieden noch garantiert. Im Irak wäre der vorzeitige Rückzug mit Bürgerkrieg, dann wohl mit Krieg in einer der ressourcenreichsten Regionen der Erde verbunden.

Die Atompläne des Irans, eines Landes mit einer auf Aggression, Macht und die Kultivierung von Feindbildern ausgerichteten Politik und Staatsspitze, und das Unvermögen, diese Pläne zu vereiteln, *sprechen Bände über die Fähigkeit der Weltgemeinschaft, aus der Geschichte Lehren zu ziehen und auch umzusetzen*. Je schneller die Atomprojekte des Gottesstaates gestoppt würden, desto geringer wären die potenziellen «Kosten», die der Welt aus dieser unheilvollen Entwicklung entstehen könnten. Ein Eingreifen der USA ist wenig wahrscheinlich; nach den 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 eskalativen Folgen. Die Diplomatiebemühungen der EU werden wohl genauso scheitern wie die britische Appeasementpolitik gegenüber dem Aggressor Hitler: Alle diplomatisch erreichten Konzessionen wurden vom Iran bisher gebrochen. *Ein nuklear aufgerüsteter Iran könnte so weltpolitisch in die Rolle der faschistischen 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 weiterer Proliferation in der ganzen Region samt Krieg und Konflikten mit weltweiter Ausstrahlung.*

**Wichtige Erkenntnis bleibt: Unsere Sicherheitspolitik hat sich mit einer Vielfalt von Bedrohungsformen auseinander zu setzen. Deren gefährlichste ist und bleibt der eigentliche Krieg. Er wird ergänzt durch weitere Bedrohungen.**

*Klassische Kriege werden also weiter existieren, sie drohen heute als Kernstaatenkonflikte eher über die Kulturkreise als zwischen den Nationalstaaten des*

**Tabelle 4: Bedrohungsformen und ihre Bewältigung**

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

Westens. *Und nicht ausgeschlossen werden kann eine generelle Renationalisierung von Weltpolitik und Weltwirtschaft.* Der Westen kann so oder so über kurz oder lang Teil dieser Konflikte und Kriege werden. Auch die neutrale Schweiz kann sich dem kaum und immer weniger entziehen. Die eigentlichen Kriege werden also heute ergänzt durch eine Vielzahl von anderen Konfliktformen. *Ihre Rückkehr auch in Europa ist nicht auszuschliessen.*

### **Auf welche Zeiträume müssen wir unsere Vorbereitungen ausrichten?**

*Auf welche Konflikte muss man sich denn heute über welche Zeiträume in Mitteleuropa vorbereiten?*

Die Antwort lautet klar: Auf alle möglichen Konfliktformen (vgl. Tabelle 4). 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 bereitzustellen. 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, Raum-sicherung und Friedensförderung. Alle müssen zudem befähigt sein, subsidiär weitere Dienste zu Gunsten ziviler Behörden zu erbringen. Dazu befähigt sie die Grundbereitschaft der militärischen Ausbildung.

*Welche Vorwarnzeiten bestehen für das Eintreten einzelner Konfliktformen bezogen auf unser Land, vor allem bezogen auf denjenigen Fall, der am meisten Ressourcen benötigt?*

Zur entscheidenden Schlüsselgrösse dieses Konzeptes der Grundbereitschaft wird also 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*, realistischweise

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 eine stufenweise Eskalation die Katastrophe angekündigt hatte. Wann die Vorwarnzeit zum Ausbruch des Weltkrieges 1914 einsetzte, wagt wohl kein Historiker festzulegen. Die Schwierigkeiten der richtigen Interpretation unübersehbarer Anzeichen auch auf kurze Sicht zeigt der Jom-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.

Es gilt dabei zu beachten, dass in einigen Fällen die Nachrichtendienste überhaupt keine Hinweise auf kommende Aktionen hatten und in anderen Fällen zwar Hinweise besaßen, diese aber in der weiteren Lagebeurteilung nicht berücksichtigt wurden. Im zweiten Fall können systemimmanente Mängel innerhalb der Nachrichtendienste der Grund sein (9/11) oder aber eine Fehleinschätzung der militärischen und politischen Verantwortungsträger.

Heute verkünden führende Sicherheitspolitiker, da die *konkrete Bedrohung* nicht vorhersehbar sei, wisse

man auch nicht, *gegen was man sich wappnen resp.* wohin eine Streitkraft dereinst müsste aufwachsen können. Der Aufwuchs könne demnach bezüglich dannzumal 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 äufnen, dieser auf eine bestimmte Grösse (bspw. 30 Milliarden CHF) anwachsen zu lassen und dann, wenn konkrete Vorzeichen bestehen, mit diesem Geld eine konkrete massgeschneiderte Streitkraft aufzustellen. **Dass das so nicht funktioniert, leuchtet ein:**

***Darum muss auch heute das gemacht werden, was jede Generation von verantwortlich handelnden Sicherheitspolitikern immer gemacht hat: Das Udenkbare denken und sich bestmöglich darauf vorbereiten.***

### **Tabelle 5: Auswahl von nachrichtendienstlichem Versagen strategischen Ausmasses**

- Barbarossa (1941): Angriff der Wehrmacht gegen 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 fielen 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 eines Jahres (weiter zu prüfen)
- 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.»

## Welche neuen Herausforderungen ergeben sich für die Streitkräfte?

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

Der Welt droht derzeit nach menschlichem Ermessen weder ein dritter Weltkrieg noch ein neuer Kalter Krieg; das gilt zumindest solange, als die nukleare Abschreckung in der klassischen Form wirkt. Unterhalb dieser Bedrohung gibt es vielfältigste Risiken im In- und Ausland, und es gibt weiterhin Kriege. Dafür ist die Schweizer Armee mehrfache strategische Reserve. Heute steht in Mitteleuropa die Fähigkeit zum Kampf der verbundenen Waffen weniger im Vordergrund als vielmehr eine generelle Fähigkeit, modernes Krisenmanagement zum Schutze von Land und Leuten betreiben zu können. Das bedingt: Vermehrte Flexibilität, neue Führungsmethoden und modular zusammensetzbare Organisationseinheiten.

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 (so genannte «Rules of Engagement»),
- Einsatz inmitten der Bevölkerung,
- enge Vernetzung mit zivilen oder militärischen Partnern (Interoperabilität).

Über alle Einsatzarten gilt auf Grund technologischer Weiterentwicklungen und wegen Effizienzkriterien eines sicher: Ein effizientes und qualitativ hoch

stehendes Informationsmanagement als Basis einer erfolgreichen Operationsführung gewinnt über alle Stufen und Verbände an Bedeutung.

*Moderne vernetzte Operationsführung versetzt die Streitkräfte in die Lage, flexibel auf veränderte Situationen und Aufgaben reagieren zu können, weil sie einen gezielten und zeitgerechten Mitteleinsatz, eine rasche Informationsbeschaffung, -auswertung und -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.<sup>3</sup>*



<sup>3</sup> Siehe dazu auch unsere früher veröffentlichte Studie: «Erfolgsfaktor Vernetzte Operationsführung – Die Bedeutung des vernetzten Informationsmanagements für die moderne zivile und militärische Führung», VSWW, Mai 2006.

# Sicherheitspolitischer Klärungsbedarf

Im Lichte der vorgängig angestellten Betrachtungen sind die sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz überholt. Die neue Sicherheitspolitik ist vom Bundesrat umgehend anzupacken und in der nächsten Legislatur 2007/11 dem Parlament zu unterbreiten. Sie muss in folgenden Bereichen Klärungen herbeiführen:

## Klärung von Kompetenzen und Schweregewichten im Bereich Sicherheitspolitik

Die Stellung der Schweiz in einer sich neu herausbildenden multipolaren Welt von Nationalstaaten, einer sich rasch verändernden Welt voller Konfrontationen, Machtproben und Konflikten ist immer wieder neu festzulegen. Es ist im Lande der direkten Demokratie und der Miliz 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»).

Die Parlamente behandeln diese Planungen. Je nach Kompetenzordnung beschliessen oder genehmigen sie diese, formulieren abweichende Vorstellungen oder nehmen nur Kenntnis davon. Mit der Behandlung und dem Beschluss *beauftragen* die Parlamente die Exekutiven mit der *Entwicklung einer spezifischen Staatsaufgabe* in einer bestimmten Richtung. Die folgenden Rechtserlasse und Vorlagen zu einzelnen Massnahmen haben sich nach den aufgezeigten und beschlossenen Grundsätzen und Strategien zu

richten. Im Bund gilt dieses Verfahren seit 1973 auch für den Bereich der Sicherheitspolitik. Allerdings nehmen die beiden Kammern der eidgenössischen Räte vom Bericht des Bundesrates *nur «Kenntnis»*. Entsprechend ungebunden fühlen sich beide Gewalten in Fragen der Umsetzung der Sicherheitspolitik.

Es entspricht den Entwicklungen in den Kantonen, dass die Kooperation der politischen Gewalten in der politischen Planung verbessert und verstärkt werden muss. 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**.

- Wenn sich die Bedrohungswahrnehmung verändert, ist der sicherheitspolitische Dialog zu intensivieren und nicht auszudünnen. Die Behörden schulden der interessierten Öffentlichkeit periodische Aktualisierungen der sicherheitspolitischen Lagebeurteilungen und der darauf basierenden Konzepte.
- Im Hinblick auf sich abzeichnende weitere Entwicklungsschritte bei der Armee (Zeithorizont ab 2015) und bei anderen sicherheitspolitischen Instrumenten ist ums Jahr 2010 ein umfassender neuer Sicherheitsbericht vorzulegen.
- Das Update zu den Entscheidungsgrundlagen zum Schritt 08/11 geht von weiter sinkenden militärischen Bedrohungen in Europa aus, was kritisch zu hinterfragen ist. Die spezifische Terrorbedrohung für die Schweiz wird hingegen tendenziell eher überschätzt. Es ist eine sorgfältige Analyse des Gefährdungspotenzials der Schweiz durch Terrorangriffe vorzunehmen und

eine entsprechende Diskussion darüber zu führen, ob und wie diesem Potenzial zu begegnen ist.

- Für künftige sicherheitspolitische Berichte sollten folgende Rechtsgrundlagen geschaffen werden: «Der Bericht zur Sicherheitspolitik enthält die strategischen Ziele und Grundsätze in den Bereichen innere und äussere Sicherheit des Bundes; er umreiss 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.»

**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 darlegen. Die darin vorgenommene Gewichtung ist durch das Parlament kritisch zu hinterfragen.**

**Der Ansatz, sicherheitspolitische Grundsätze vom Parlament regelmässig behandeln und beschliessen zu lassen, würde die Einbindung des Parlamentes in die Aufgabenerfüllung verbessern und erzwänge mehr politischen Konsens auch bezüglich Budget, Rüstung usw. Dieser Weg ist folgerichtig zu beschreiten.**

### Klärung der «Verteidigungsstrategie»

Die Bundesverfassung legt 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 schwer wiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung ausserordentlicher

Massnahmen.» (BV Art. 58, Abs. 2; Armee). Darauf stützt sich der dreigliedrige Armeeauftrag: Beitrag zur Friedensförderung, Verteidigung und Beitrag zur Existenzsicherung resp. Raumsicherung.

Heute ist erkennbar, dass viele Streitkräfte *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, Raumsicherung und Friedensförderung. Alle müssen zudem befähigt sein, subsidiär weitere Dienste zu Gunsten ziviler Behörden zu erbringen. Dazu befähigt sie die Grundbereitschaft der militärischen Ausbildung.

Was in diesem Kontext «Verteidigung» bedeutet, war früher allen klar, heute bestehen dazu *viele Fragen*: Umfasst Verteidigung Raumsicherung? Präventiv oder operativ? Oder ist das bereits Subsidiäreinsatz? Klar ist: Die Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffes wird mit dem Schritt 08/11 im Heer weiter reduziert. Das 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 dieser Konzeption 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 stellen sich bei Realisierung des neuen Konzeptes folgende Fragen:

- Was ist eine «nützliche» Frist?
- Wie wurden unsere Aufwuchskerne definiert, und sind sie im Entwicklungsschritt 08/11 richtig dimensioniert?



**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 das Milizsystem) dann einfach «Raumsicherung» macht.**

Der Verdacht, dass das Letztere gewählt wurde, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Durch eine willkürliche oder eben «politische» Definition der Kerne entstehenden somit *beträchtliche neue Risiken*. Weiter fällt auf, dass einige wesentliche Kernkompetenzen gar nicht mehr existieren (u.a. operatives Feuer, Luft – Boden, luftgestützte Aufklärung, operative Luftabwehr).

- 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 darum 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 – basische Faktenlagen zu schaffen.

Der VSWW hat nach Anmeldung von ernsthaften Bedenken die Neuausrichtung der Schweizer Armee mit dem Schritt 08/11 akzeptiert. Allerdings legen wir ebenso deutlich das Augenmerk auf eine **hohe Qualität und dafür ausreichende Finanzen**. Es darf beispielsweise nicht sein, dass der Verteidigungskern (Panzer und Artillerie) nicht auf geeigneten Waffenplätzen trainieren kann (notfalls im Ausland!), nachdem dies in der Schweiz seit Jahren nicht mehr möglich ist, während gleichzeitig die ausländischen Tiefflugtrainings der Luftwaffe selbstverständlich sind. Ebenso wenig ist verständlich, dass die Schweiz zwar anspruchsvolle Geräte wie Helikopter in der Friedensförderung einsetzt, im personellen Bereich aber in den

multinationalen Stäben Stufe Brigade und höher unterdurchschnittlich vertreten ist. Die diesbezügliche Ausbildung erfolgt nur zaghaf, Karriereelemente sind sie noch kaum. Wenn dann noch beim verbleibenden dritten Teil des Auftrages, der Unterstützung der zivilen Behörden, Unklarheiten über die Einsatzverantwortung entstehen, erstaunt es nicht, dass sich rasch Unsicherheiten verbreiten.

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 **neuen sicherheitspolitischen Berichtes in der nächsten Legislatur nachvollziehbar dargelegt und begründet werden**.

**Parlament und interessierte Öffentlichkeit müssen im vollen Umfang darüber ins Bild gesetzt werden, was die neue Strategie 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.**

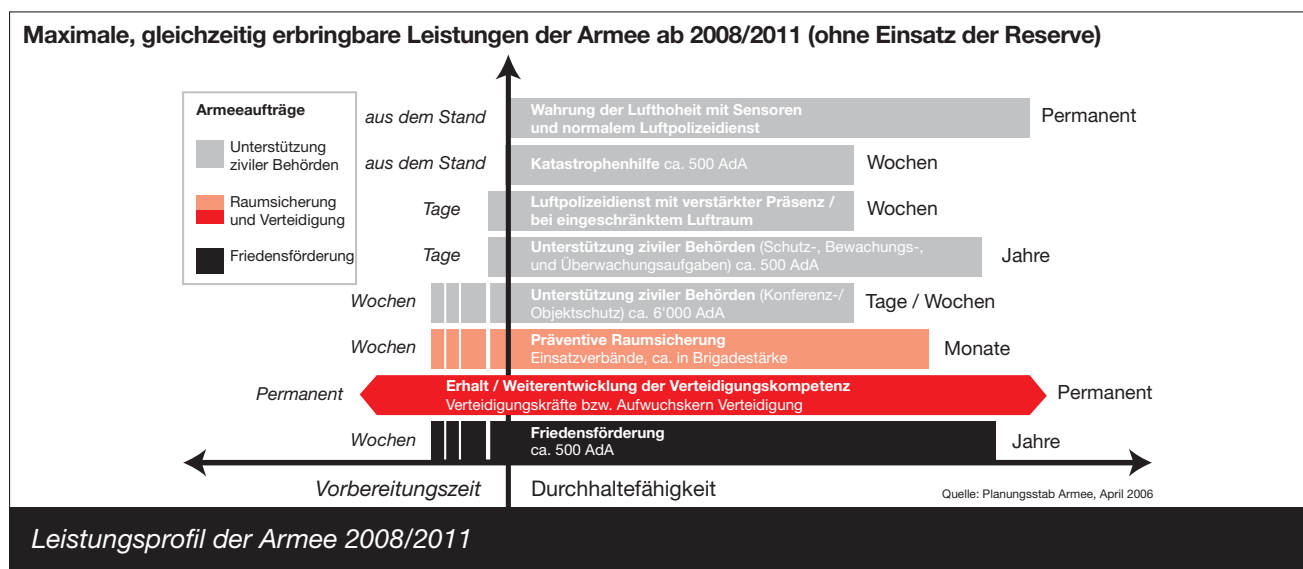
### Klärung der Leistungsbündel der Armee

Das Konzept der Reduktion der Armee auf Kernkompetenz muss 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. Humanitäre Hilfe, Katastrophenhilfe und subsidiäre Sicherungseinsätze sind heute notwendig, um Schutz und Sicherheit umfassend im Sinne des *politischen Begriffes Landesverteidigung* zu gewährleisten. Nach dem Entwicklungsschritt ergibt sich ein neues Leistungsbündel der Armee:

### Leistungsprofil der Armee nach Umsetzung des Entwicklungsschrittes der Armee 2008/2011

Mit dem Entwicklungsschritt der Armee 2008/2011 wird das Leistungsprofil der Armee verändert. Sie soll in der Lage sein, ohne Einsatz der Reserve gleichzeitig folgende Leistungen zu erbringen:

form Verteidigung auf einen *Aufwuchskern* ist das *Aufwuchskonzept* von höchster sicherheitspolitischer Bedeutung. Der Aufwuchs ist primär ein Problem der A XXI und weniger des Entwicklungsschrittes. Mit der Reduktion der operativen Verteidigungskräfte tritt eine weitere Verzögerung des Aufwuchses ein. «Das VBS hat eine Machbarkeitsstudie zum Aufwuchs erstellt. Die Studie zeigt auf, dass das Konzept des Auf-



Zu den einzelnen Tasks gibt es Folgendes zu klären: Die Frage, ob und wie weit die Sicherheit der Schweiz von der Entwicklung im Hindukusch oder auf dem Balkan abhängt, wird von Experten und Politik *kontrovers beurteilt*.

Es erscheint sinnvoll, die PSO *weiter auszubauen*. Es ist aber ein Mehrheitskonsens herzustellen über den *Interessenraum im internationalen Umfeld*, in dem uns mitbetreffendes Instabilisierungspotenzial, beispielsweise in Form von Terrorismus und von illegaler Einwanderung mit Handlungsbedarf für unser Land lokalisierbar sind und die einen *Einsatz von Schweizer Militär* rechtfertigen. Die Abstimmung dieses Teils unserer Sicherheitspolitik auf die Aussenpolitik ist zudem zentral: Sie ist heute ungenügend, sofern überhaupt vorhanden. Dafür braucht es *zweckmässige Personal-kategorien und Truppenkörper*.

Bei der Realisierung des Schrittes 08/11 mit Reduktion der Fähigkeit zur klassischen Operations-

wuchses tragfähig ist und was ein Aufwuchs konkret für die Doktrin, Planung, Ausbildung und Rüstungsbeschaffung bedeuten würde.»

**Wir geben zu bedenken: Das Aufwuchskonzept darf und kann kein Rezeptbuch oder 1:1-Szenario sein. Hingegen muss es szenarienmässig**

- **Größenordnung,**
- **Zeiträume und**
- **Prozesse**

**bezogen auf mögliche Fälle nachvollziehbar darlegen, begründen und beschreiben.**

Es muss sodann *analysieren und vor allem definieren*, welche politischen **Entscheidung 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 benötigten 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 aufzuwachsen. Fachleute gehen davon aus, dass hierfür **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 beim Aufwuchs zu prüfen, ob **folgende Ansprüche** erfüllt werden:

- *Wie begründet der Bundesrat die gewählte Grösse der Aufwuchskerne?*
- *Besteht eine Definition der lagegerechten Aufbau- stufen mit realistischen Fristen für die materiellen und organisatorischen Massnahmen sowie für die Ausbildung?*
- *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 Reduktion der operativen Verteidigungskapazität auf eine Aufwuchsbasis sollte nur akzeptiert werden, wenn die offenen Fragen zum Aufwuchs ausreichend geklärt sind. Die Eckwerte einer Aufwuchsplanung 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.**

### Klärung der wehrtechnischen Aufwuchsfähigkeit

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 Schweizer Armee bei einer Verschärfung der Sicherheitslage der Schweiz.

**Ohne eigene substanzielle Schweizer Rüstungskapazitäten wird es keinen Aufwuchs geben – ohne reale Exportmöglichkeiten wird es die dafür nötige Schweizer Rüstungsindustrie nicht mehr geben.**

Noch 1997 haben Schweizer Volk und Stände mit der deutlichen Ablehnung der Volksinitiative für ein Kriegsmaterialausfuhrverbot die *gegenseitige Abhängigkeit von intakter Wehrwirtschaft, eigenen Sicherheitsinstrumenten und integrierender Sicherheitspolitik klar bestätigt und anerkannt*. Heute wird dieser Zusammenhang in Bevölkerung und Politik zu wenig wahrgenommen. Parallel dazu wurde die *Be-willigungspraxis* des seco und des EDA für Exporte der Wehrindustrie nach KMG GKG in den letzten zwei Jahren restriktiver. Am 10. März 2006 entschied der Bundesrat, die *Bestimmungen für den Export von Schweizer Rüstungsgütern zu verschärfen*. Der Export von veralteter oder überschüssiger Ausrüstung und Bewaffnung der Schweizer Armee wird künftig

auf die Herkunftsländer und eine klar begrenzte Gruppe westlicher Staaten beschränkt. Auslöser waren die beabsichtigten Exporte von M-113 in die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und die in Marokko gelandeten M-109-Panzerhaubitzen, die zuvor in die VAE exportiert worden waren.

Mit einer Reihe parlamentarischer Vorstösse versucht das links-grüne Lager, weitere Verschärfungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern aus der Schweiz in Gesetzesform zu bringen. Weiter ergriffen auch rechts-nationale Parlamentarier die Gelegenheit, die gescheiterten Rüstungsexporte politisch zu missbrauchen und in ihrem Kampf um die absolute Neutralität ebenfalls Beschränkungen für Rüstungsexporte zu fordern. Der Mechanismus, dass linke Fundamentalopposition gegen die Landesverteidigung und die Wehrindustrie sich mit Opposition von rechts trifft, hat in den letzten drei Jahren zu bislang ungewohnt harten Kämpfen um die Schweizer Rüstungsprogramme geführt. *Es ist zu befürchten, dass diese «unheilige Allianz» in der Thematik der Wehrexporte ihre Fortsetzung finden wird.*



*Wer rüstet unsere Streitkräfte aus, wenn es so weit ist?*

Obwohl der Bundesrat diejenigen Vorstösse zu dieser Thematik, die er bisher beantwortet hat, dem Parlament zur Ablehnung empfiehlt, *entscheidet das Parlament*, ob aus den Vorstössen neue, bindende Rechtserlasse erwachsen. **Die Auswirkungen für exportabhängige Unternehmen oder Unternehmens-**

**bereiche wären fatal und kaum rückgängig zu machen. Die Existenz der eigenen Wehrindustrie steht zur Diskussion.**

*Bereits ist eine neue Volksinitiative gegen die wehrtechnische Industrie lanciert. Die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee GSoA, Urheberin der Volksinitiativen für die Abschaffung der Armee (1989/2001) und die Verhinderung der Beschaffung von modernen Kampfflugzeugen (1993), startet eine Volksinitiative, welche die Ausfuhr von Rüstungsgütern per Änderung der Bundesverfassung definitiv unterbinden will. Es ist nicht auszuschliessen, dass Bundesrat oder Parlament nach Zustandekommen der GSoA-Initiative einen Gegenvorschlag zur Export-Verbots-Initiative auf Gesetzesstufe vorlegen würde. Er dürfte weiterhin Wehrexporte zulassen, aber möglicherweise zu wirtschaftlich prohibitiven Bedingungen.*

**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. Eine voreilige Privatisierung der bundeseigenen RUAG wäre aus diesem Grunde sicherheitspolitisch zu hinterfragen. Und auch die noch verbleibende private Wehrindustrie braucht überlebensfähige Rahmenbedingungen. Denn es gilt: Ohne substanzielle Schweizer Rüstungskapazitäten 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 Tendenz zur Umwandlung der Armee zum Instrument der inneren Sicherheit nicht ausreichend*. Eine institutionalisierte, weil nicht mehr subsidiär verstandene Vermischung von militärischen mit polizeilichen Aufgaben braucht *politische und gesetzgeberische Legitimation*.

Im Bericht 2000 ging der Bundesrat noch von wesentlich anderen Rahmenbedingungen und Annahmen aus. Er verfolgte mit seinen Instrumenten demzufolge teilweise auch andere Strategien. Er sah für den Bereich der inneren Sicherheit einen Ausbau der Mittel namentlich bei der Polizei vor (S. 13) und redete einer neuen Art der Kooperation zwischen Bund und Kantonen (S. 15) das Wort. Beides ist seither mit USIS gescheitert, obwohl sich die Bedrohung des internationalen Terrors seither neu entfaltet, konkretisiert und sich als nachhaltig erwiesen hat. Wird die Bedrohung durch Terror auch für uns als nachhaltig eingeschätzt, ist verbindlich abzuklären, wie eine *Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen* in diesen Bereichen funktionieren muss und welche Aufgaben der Polizei und ob respektive welche Aufgaben allenfalls der Armee dauerhaft übertragen werden können. Die Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip beim Armeeinsatz darf kein *Verwaltungsakt* sein.

- *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. Dieses Konzept sollte zu Beginn der nächsten Legislaturperiode vorliegen.*

- *Solange die Kantone – speziell Genf, Bern und Zürich – nicht bereit sind, ihre Funktion beim Schutz der diplomatischen Einrichtungen wahrzunehmen, sind die Hilfsfunktionen der Armee an private Sicherheitsanbieter zu delegieren.*



*Wer ist Zielscheibe von welchem Terror? Und wer schützt uns wie davor?*

***Weil die Milizarmee helvetischen Zuschnittes kein Hauptinstrument gegen den modernen, nicht staatlichen Terror und seine unberechenbaren Erscheinungsformen ist, schuldet der Bundesrat ein Konzept zur inneren Sicherheit.***

## **Klärung der Bedürfnisse im Bereich Rüstung und Finanzen**

Aufgaben und Finanzen sind vom VBS zu verknüpfen – nur so lässt sich die Politik vermehrt auf eine Gewährleistung ausreichender Finanzen verpflichten.

***Die zur Verfügung stehenden Finanzen sind ungenügend.***

Die Sicherstellung der materiellen Bereitschaft der Armee von der Vorhabenplanung bis zum parlamentarischen Entscheid wird mit dem Entwicklungsschritt 08/11 noch entscheidender. Der Rüstungsprozess muss *umfassend verbessert* werden. Die Fähigkeiten der Truppen werden nicht mehr – wie im Kalten Krieg

Die departementsinterne Finanzplanung im Verteidigungsbereich für ein und dasselbe Jahr musste oft mehrmals revidiert werden, wie ein Vergleich zwischen den frühesten Finanzplanzahlen und dem Voranschlag bzw. den Finanzplänen 2006-2009 zeigt.

|                                                                              | 2006              | 2007              | 2008              | 2009 |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------|
| jährlich aktualisierter Finanzplan                                           | 4201 <sup>1</sup> | 3986 <sup>2</sup> | 3852 <sup>3</sup> | 3871 |
| EP 03                                                                        | -253              |                   |                   |      |
| EP 04                                                                        | -127              | -175              |                   |      |
| Gezielte Kürzungen                                                           | -7                |                   |                   |      |
| Korrekturfaktoren (neue Aufträge, Dezentralisierung, Personaltransfer)       |                   | -16               | -4                |      |
| aktueller Voranschlag und Finanzplan (ohne Arbeitgeberbeiträge) <sup>4</sup> | 3814              | 3795              | 3848              | 3871 |

Aufgrund der rollenden Planung wird das letzte Finanzplanjahr auf Basis des vorletzten Jahres erstellt. Damit wirken die Kürzungen der Vorjahre in den neuen Finanzplanjahren aus.

<sup>1</sup> Gemäss BRB vom 2.9.2002, nach neuen Strukturen "Verteidigung" umgeschlüsselt

<sup>2</sup> Gemäss BRB vom 25.2.2004

<sup>3</sup> Gemäss BRB vom 24.9.2004

<sup>4</sup> Gemäss BB vom 5.12.2005 (Voranschlag 2006) bzw. BRB vom 24.8.2005 (Finanzplan 2007-2009)

– primär an der Bedrohung, sondern am «Stand der Technik» gemessen. Dies 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 Transparenz herzustellen.

- *Es braucht regelmässig publizierte Voranschläge und einen Mehrjahresfinanzplan der Verteidigungsausgaben über mindestens vier Jahre.*
- *Ein mindestens 4 Milliarden Franken umfassendes Budget pro Jahr ist eine Mindesttrichtgrösse für eine Armee mit allgemeiner Wehrpflicht, Milizsystem und Struktur Armee XXI.*
- *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.*
- *Als Basis braucht es eine klare Definition des Kernkompetenzenkonzeptes: Welche Kompetenzen von Heer und Luftwaffe erfordern über welche Zeiträume welche materiellen und finanziellen Ressourcen? Der Beschrieb dieser Bedürfnisse ist Grundlage für die materielle Planung durch die Armeeführung.*

– *Damit die Politik besser 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).*

– *Die Rüstungskredite müssen darauf basierend hinreichend bereitgestellt und auf vier Jahre als Verpflichtungs- oder Rahmenkredite gewährt werden<sup>4</sup>.*

– *Es braucht sodann eine breite Kommunikation der mittelfristigen Rüstungsbedürfnisse der Armee. Wenn*

*diese geklärt und politisch abgestützt werden, können die Rüstungsprogramme besser argumentativ abgestützt und zufällige Entscheide eher vermieden werden.*

– *Die Kompetenzbündel zu Land und in der Luft sind zu vervollständigen und angesichts der geringen Zahl an Verbänden ab 08/11 flächendeckend zu beschaffen: Feuer Luft-Boden, Bodenlage in Echtzeit, Lufttransport 4000 km, Kampfmittelbeseitigung schwer, Führung und Schutz bei Mobilität.*

– *Dazu gehören internationale Gemeinschaftsprojekte in den Bereichen Raketenabwehr und unbemannte Flugkörper. Schliesslich fehlt die Grundausrüstung für Einsätze in urbanem Gebiet.*

<sup>4</sup> Definitionen gem. FHG: *Verpflichtungskredit*: setzt den Höchstbetrag fest, bis welchem der BR finanzielle Verpflichtungen eingehen kann. Er ist zeitlich nur beschränkt, wenn der Kreditbeschluss dies vorsieht. Verpflichtungskredite sind insbesondere erforderlich c. für Entwicklungs- und Beschaffungsvohaben. *Zahlungsrahmen* (Rahmenkredit) von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Zahlungskredite.

## Die beste Sicherheitspolitik und Schweizer Armee

**Sicherheitspolitik kann und darf im Lande der direkten Demokratie nicht als Kabinettpolitik betrieben werden.** Die konkreten Bedrohungsfälle müssen darum periodisch untersucht werden, zeitlich und räumlich, so wie sie erkennbar sind. Denn daraus ist das Leistungsprofil der Armee abzuleiten.

Die beste Schweizer Sicherheitspolitik ist 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 in Europa und im europäischen Interessenraum Leistungen erbringt, die auch für unsere Nachbarn wertvoll sind.

Die beste Schweizer Armee ist nicht die Armee, die am billigsten ist. Auch nicht diejenige, die sich an Kriterien orientiert, die ausserhalb ihrer Funktion liegen, also nichtmilitärischen Einschränkungen unterworfen wird: Sei es, indem sie das Festhalten an einer strikten Neutralität stützen soll, obwohl diese zu unserer Sicherheit schon lange nur mehr wenig beiträgt, sei es, weil man sich der Illusion hingibt, Ursachen von Gewalt und Konflikten könnten mit den aus dem Militärbudget abgezweigten bescheidenen Mitteln unseres Kleinstaates so wirksam bekämpft werden, dass auch für uns eine Schutzwirkung entsteht.

Dass es nach wie vor eine starke gut ausgerüstete und ausgebildete Armee braucht, können nur diejenigen leugnen, die entgegen aller geschichtlichen Erfahrung davon ausgehen, ein Land könne auf den Schutz seiner Bürgerinnen und Bürger verzichten.

### Tabelle 6: Planungsprozess Sicherheitspolitik

Es ist Aufgabe des **Bundesrates**, eine (durch Fachleute abgestützte) Analyse und Beurteilung der mittel- und langfristigen existenziellen Gefährdungen im zentraleuropäischen und globalen Umfeld zu erarbeiten. Darin sind Szenarien und Modelle in Bezug auf die weitere Entwicklung der Sicherheitspolitik der Schweiz aufzuzeigen.

Die **Politik**, also **Bundesrat** und **Parlament**, hat dann zu beurteilen, welche Bereitschaft angemessen und politisch tragbar ist, mit welchen finanziellen Mitteln, Strategien und Instrumenten die Schweiz ihre Sicherheit gewährleisten will.

Die **Verwaltung** hat schliesslich die Ausgestaltung der konkreten Instrumente unserer Sicherheitspolitik an die Hand zu nehmen und sie in ihrer Ausgestaltung wiederum durch die **Politik** genehmigen zu lassen.



## VEREIN SICHERHEITSPOLITIK UND WEHRWISSENSCHAFT

### Unsere Ziele

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
- herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

### Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen (vgl. [www.vsww.ch](http://www.vsww.ch)), Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,

- gegen eine moderne Schweizer Sicherheitspolitik gerichtete Volksinitiativen und Referenden zu bekämpfen sowie
- Expertenbeiträge zu einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

### Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

### Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate.

### Unsere Publikationen

Finden Sie unter: [www.vsww.ch](http://www.vsww.ch)

### Sie erreichen uns unter:

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft,  
Postfach 65, 8024 Zürich

**Internet: [www.vsww.ch](http://www.vsww.ch),**

Telefon: 044-266 67 67 oder Fax: 044-266 67 00

PC-Konto 80-500-4, Credit Suisse Zürich,  
Konto-Nr. 468809-01

**Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!**