

ZUR ERARBEITUNG DES NEUEN SICHERHEITSPOLITISCHEN BERICHTS

von *Andreas Wenger und Daniel Möckli**

EINLEITUNG

Der Bundesrat verfasst in diesem Jahr einen neuen Sicherheitspolitischen Bericht. Der Entscheid zur Überprüfung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz fiel im Sommer 2008. Er liess sich auf drei wesentliche Faktoren zurückführen. Erstens hat sich das Bedrohungsspektrum in den letzten Jahren teilweise gewandelt und erweitert. Damit haben sich auch die Anforderungen an die sicherheitspolitischen Instrumente verändert. Zweitens ist die Schweizer Sicherheitspolitik heute durch eine politische Selbstblockade gekennzeichnet. Langwierige und unergiebiges Armeedebatten im Parlament zeugen von einer starken innenpolitischen Polarisierung. Das Fehlen eines sicherheitspolitischen Basiskonenses und die Tendenz zur parteipolitischen Instrumentalisierung der Sicherheitspolitik manifestieren sich in einer abnehmenden politischen Steuerungsfähigkeit. Drittens wurde der Bundesrat auch von Seiten des Parlaments in verschiedenen Vorstössen dazu aufgefordert, ein neues Basisdokument zu verfassen, um der Schweizer Sicherheitspolitik wieder einen Orientierungsrahmen zu geben.¹

Der neue Bericht wird die vierte Strategiekonzeption der Schweiz nach den Berichten von 1973, 1990 und 1999 (Bericht 2000) darstellen.² Künftig will der Bundesrat in jeder Legislatur einen Strategie-

* Die Autoren danken Daniel Trachsler für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts.

1 Eine Übersicht über die parlamentarischen Vorstösse bezüglich eines neuen Sicherheitspolitischen Berichts findet sich auf SIPOL WEB: <http://www.sipol09.ethz.ch>.

2 Der Bericht 73 (Konzeption der Gesamtverteidigung), der Bericht 90 (Schweizer Sicherheitspolitik im Wandel) und der Bericht 2000 (Sicherheitspolitik durch Kooperation) sind einsehbar unter <http://www.ssn.ethz.ch>. Für eine inhaltliche Einordnung, siehe Spillmann, Kurt R. et al. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: NZZ Verlag, 2001; Fanzun, Jon A./Wenger, Andreas. *Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts*. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2000*. Zürich: Center for Security Studies, 2000, S. 9–43.

prozess durchführen, wobei der jeweils gültige Bericht je nach Anpassungsbedarf aktualisiert, ergänzt oder ersetzt werden soll. Im aktuellen Fall drängt sich eine Neukonzeption auf. Der Bericht 2000 begründete zwar den Strategiewandel von der autonomen Landesverteidigung zur «Sicherheit durch Kooperation» überzeugend. Er setzte aber weder die einzelnen Bedrohungen noch die verschiedenen Instrumente in Bezug zueinander und wurde deshalb auch nur beschränkt in politische Richtungsentscheide umgesetzt. Angesichts der wachsenden Komplexität und Dynamik der sicherheitspolitischen Herausforderungen wirkt der Strategieansatz des Berichts 2000 heute zu segregiert.

Auf Initiative von Verteidigungsminister Ueli Maurer fanden im Frühjahr 2009 im Hinblick auf die Erarbeitung des neuen Berichts Anhörungen statt. Parallel dazu moderierte das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich im Auftrag des VBS eine interaktive Web-Plattform (SIPOL WEB), auf welcher die interessierte Öffentlichkeit die Anhörungen kommentieren und zu aktuellen Fragen der Sicherheitspolitik Stellung beziehen konnte.³ Die dadurch erzielte Verankerung der Strategieformulierung in einer breiten öffentlichen Diskussion erlaubte es, einen aktiven Meinungsbildungsprozess zur künftigen sicherheitspolitischen Ausrichtung sicherzustellen. Dies war umso wichtiger, als die sicherheitspolitischen Debatten in der Schweiz grundsätzlich einen vorwiegend reaktiven Charakter haben und durch strukturelle und organisatorische Detailfragen im Zeichen der Finanzknappheit geprägt sind. Eine strategische Gesamtschau kommt häufig zu kurz, was sich u.a. auf den Departementalismus des schweizerischen Regierungs- und Verwaltungssystems sowie staatspolitische Eigenheiten wie die direkte Demokratie, den Föderalismus, das ausgeprägten Neutralitätsbewusstsein und die Miliztradition zurückführen lässt. Dies hat sich auch bei den Anhörungen vieler Interessengruppen gezeigt, welche die Suche nach der richtigen Sicherheitsstrategie oftmals vom erwünschten Resultat her angingen.

Im Folgenden werden wir zunächst einen Blick auf die Anhörungen und die Benutzung der Web-Plattform werfen und deren Bedeutung im grösseren Kontext des Strategieprozesses verorten. Anschliessend wer-

3 SIPOL WEB wird in unmoderierter Form über den aktuellen Strategieprozess hinaus online zugänglich bleiben: <http://www.sipol09.ethz.ch>.

den wir auf der Basis einer inhaltlichen Auswertung der Anhörungen und der Kommentierung auf SIPOL WEB die zentralen Schnittflächen und Divergenzen des sicherheitspolitischen Meinungsbildes skizzieren und aus Sicht des CSS kommentieren.

1 AUF DEM WEG ZUM NEUEN BERICHT: ÜBER DIE ANHÖRUNGEN UND SIPOL WEB

In den Hearings, die zwischen dem 27. Februar und dem 24. April 2009 im Bundeshaus stattfanden, hatten alle Eingeladenen Gelegenheit, ihre Sichtweisen und Anliegen zur Schweizer Sicherheitspolitik mündlich vorzutragen. Anschliessend folgte jeweils eine Frage-Antwort-Runde.⁴ Insgesamt fanden 45 Anhörungen statt. Eingeladen waren die politischen Parteien, zahlreiche Interessengruppen, Vertreter von Kanton, Polizei und Bevölkerungsschutz, wissenschaftliche Institute sowie Einzelexperten aus dem In- und Ausland.⁵

Die vom *International Relations and Security Network* (ISN) des CSS entwickelte dreisprachige Plattform SIPOL WEB wurde am 18. März 2009 online geschaltet und bis am 5. Juni 2009 von Mitarbeitenden des CSS moderiert. Während dieser Zeitspanne konnten die Benutzer von SIPOL WEB die Transkriptionen der Anhörungen kommentieren und im Diskussionsforum ihre Meinung zu den vier Themen «Bedrohungen», «Positionierung der Schweiz in der Welt», «Armee» und «Neutralität» darlegen. Nach Abschluss der moderierten Debatte verfasste das CSS einen Schlussbericht zur Benutzung der Webplattform und zu inhalt-

4 Zu den Anhörenden zählten der Vorsteher des VBS, der Chef des Planungsstabes der Armee, der Chef Sicherheitspolitik im VBS Generalsekretariat, der Stellvertretende Politische Direktor des EDA, der Chef der Politischen Abteilung IV des EDA, der Direktor des Bundesamtes für Polizei im EJPD, der Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, der Generalsekretär der Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz respektive die jeweiligen Vertretungen dieser Funktionsträger. Die vollständigen Angaben finden sich auf SIPOL WEB.

5 Für die Liste der Angehörten, siehe SIPOL WEB.

lichen Trends in den Hearings und den öffentlichen Debatten, der am 11. Juni der Öffentlichkeit präsentiert wurde.⁶

Mit den Anhörungen und der Verwendung neuer Medien zur breiten öffentlichen Abstützung der Strategieformulierung ging der Bundesrat für die Schweiz neue Wege. Frankreich verfolgte im vergangenen Jahr einen ähnlichen Ansatz im Rahmen der Erarbeitung des Weissbuchs zur Verteidigung und nationalen Sicherheit, wobei im Unterschied zur Schweiz eine Expertenkommission für den Strategieprozess verantwortlich zeichnete.⁷ Ähnlich wie in Frankreich sind die Anhörungen und die Diskussionsmöglichkeiten auch in der Schweiz auf ein beachtliches öffentliches Interesse gestossen. Gerade auch im Hinblick auf die künftige Verwendung von sozialen Medien in vergleichbaren politischen Prozessen kann eine positive Bilanz gezogen werden. Bis zum Ende der Moderationsphase haben über 8500 Besucher (*Unique Visitors*) SIPOL WEB konsultiert. Pro Besucher wurden durchschnittlich 14 Seiten angeklickt, was auf eine breite inhaltliche Auseinandersetzung mit den auf SIPOL WEB verfügbaren Informationen hinweist. Etwa 300 Personen haben sich regelmässig via E-Mail-Benachrichtigungsdienst oder Twitter über neue Stellungnahmen informieren lassen.

Während der Moderationsphase liessen sich mehr als 8100 File-Zugriffe (*Downloads*) auf Stellungnahmen oder andere Dokumente auf SIPOL WEB registrieren. Grösste Beachtung fanden dabei wie erwartet die Stellungnahmen der Vertreter der jeweiligen Pole des politischen Spektrums, insbesondere der SVP und der SP. Die Hearings der anderen politischen Parteien stiessen ebenfalls auf überdurchschnittliches

6 Möckli, Daniel/Wenger, Andreas. *Schlussbericht SIPOL WEB: Details über die Benutzung und inhaltliche Auswertung der Hearings und der Kommentierung*. Zürich, 11. Juni 2009. <http://www.sipol09.ethz.ch>; Wenger, Andreas. *Schweizer Sicherheitspolitik in der Diskussion*. In: *ETH Life*, 11. Juni 2009. http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/090611_Sipol_Wenger_sch/index.

7 Frankreichs Weissbuch: Eine neue umfassende Sicherheitsstrategie. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 46. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2008. Alle CSS Analysen zur Sicherheitspolitik sind online einsehbar unter http://www.ssn.ethz.ch/forschung/css_analysen; *Défense et Sécurité Nationale: Le Livre Blanc*. Paris: Odile Jacob, 2007. Online verfügbar unter http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc. Die Expertenkommission hielt 40 Anhörungen ab, die im parlamentarischen Fernsehkanal übertragen wurden. Auch führte sie 52 Interviews mit Experten und Interessenvertreter aus 14 Staaten durch, die in Buchform publiziert wurden. Zusätzlich wurden zahlreiche vertrauliche Konsultationen abgehalten. Die Webseite zum Weissbuch, die mehrere Diskussionsforen enthielt, ist heute nicht mehr online einsehbar.

Interesse. Unter den meist konsultierten Stellungnahmen befanden sich zudem die GSoA, die AUNS und Pro Militia. Von den vier Diskussionsforen fanden die Themen «Bedrohungen» und «Armee» am meisten Beachtung.

Erfreulicherweise wurde SIPOL WEB auch zu einer *aktiven* Auseinandersetzung mit spezifischen Themen und Stellungnahmen benutzt. Die überwiegende Mehrheit der online abgegebenen Kommentare war bemerkenswert gehaltvoll. Viele der Kommentare waren zudem von einer beachtlichen Länge. Die Nutzungsbestimmungen von SIPOL WEB, insbesondere die Registrierungspflicht für Benutzer und die Prüfung der Kommentare durch Moderatoren des CSS, haben sich bewährt. Die sorgfältige Wahl verschiedener interaktiver Elemente (Forum, Kommentarfunktion) aus dem immer breiter werdenden Spektrum sozialer Medien hat wesentlich zur hohen Qualität der Debatten beigetragen. Insgesamt haben die Moderatoren des CSS etwa 150 der eingereichten Beiträge als sachgerecht und nicht ehrverletzend eingestuft und entsprechend auf SIPOL WEB sichtbar gemacht.

Als Bilanz ist festzuhalten, dass in der Schweiz nach wie vor eine beachtliche Zahl von sicherheitspolitisch interessierten Personen und Organisationen vorhanden ist. Die Veröffentlichung der schriftlichen Transkriptionen stiess auf ein beträchtliches Interesse. Die Möglichkeit, sich dank der Verwendung «Neuer Medien» aktiv an einer öffentlichen Sachdebatte zu beteiligen, wurde offensichtlich geschätzt. Die Einrichtung einer moderierten Web-Plattform zur Förderung eines aktiven sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozesses hat sich aus Sicht des CSS bewährt.

Die Transkriptionen der Anhörungen und die Kommentare auf SIPOL WEB erlauben einen fundierten Überblick über das derzeitige sicherheitspolitische Meinungsspektrum in der Schweiz. Auf der Basis dieser Materialien lassen sich sowohl mehrheitsfähige als auch besonders kontroverse Aspekte hinsichtlich der Ausgestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik identifizieren. Im Folgenden sollen in knapper Form die wichtigsten Schnittflächen und Divergenzen bezüglich Umfeldanalyse, konzeptionelle Reichweite der Sicherheitspolitik, Grundstrategie, Aussenpolitik und Neutralität, Armee sowie strategische Führung dargestellt werden. Wir stützen uns dabei auf den bereits erwähnten

Schlussbericht zu SIPOL Web.⁸ Gleichzeitig nehmen wir als wissenschaftliches Kompetenzzentrum im Bereich Sicherheitspolitik auch inhaltlich zu den aufgeworfenen Themen Stellung. Als Grundlage dafür dient der Beitrag des CSS zu den sicherheitspolitischen Hearings, der wiederum die Erkenntnisse der regelmässig erscheinenden *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* widerspiegelt.⁹

2 UMFELDDANALYSE

Mit Blick auf die Umfeldanalyse der Schweiz herrschte im Rahmen der Anhörungen und der Kommentare auf SIPOL WEB weitgehend Einigkeit, dass die Komplexität der Bedrohungen zugenommen hat, das Spektrum von Risiken und Gefahren breiter geworden ist und die Prognostizierbarkeit von Krisen abgenommen hat. Die Globalisierung wird vielfach als zentraler Rahmen für den sicherheitspolitischen Wandel identifiziert. Viele der Angehörten erläuterten allerdings die Zusammenhänge zwischen Sicherheitspolitik und Globalisierung nicht genauer und nahmen keine regionalspezifischen Differenzierungen vor. Dies ist insofern bemerkenswert, als Gewaltphänomene geographisch konzentriert auftreten und die meisten Kriege auch im Zeitalter der Globalisierung über starke lokale und regionale Wurzeln verfügen.

Auch inhaltlich herrscht über einen grossen Teil der Bedrohungen ein breiter Konsens. Viele Interessengruppierungen konzentrieren sich jedoch auf spezifische Gefährdungsarten, die ihre sicherheitspolitischen Prioritäten und ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Instrumentariums widerspiegeln. Von internationaler Seite ist in den Anhörungen denn auch skeptisch angemerkt worden, dass sich aus einer Bedrohungsanalyse, welche um bestehende Lösungen herum konstruiert wird, keine zukunftsgerichtete Sicherheitsstrategie ableiten lassen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die vielschichti-

8 Möckli/Wenger, *Schlussbericht SIPOL WEB*.

9 Transkription der CSS-Anhörung (inkl. Folien) vom 20. März 2009, <http://www.sipol09.ethz.ch>; Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 50. Zürich: Center for Security Studies, November 2008; Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. Sicherheitspolitik im Zeichen der Globalisierung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Juni 2009.

gen Interdependenzen und Rückkopplungseffekte zwischen einer wachsenden Anzahl sicherheitspolitisch relevanter Gefahren und Risiken nur in Ansätzen thematisiert wurden.

Eine wesentliche Divergenz besteht erwartungsgemäss in der Frage der Wahrscheinlichkeit einer direkten militärischen Bedrohung der Schweiz. Eine Mehrheit der Schweizer Angehörten und die internationalen Experten halten eine solche Bedrohung mittel- bis langfristig für sehr unwahrscheinlich. Dennoch gibt es auch einige Gruppierungen, die einen Krieg an den Schweizer Grenzen nach wie vor für ein bedrohungsgerechtes Szenario halten und die «strategische Überraschung» zum Kernmerkmal der Umfeldanalyse erheben. Von anderen wird dies wiederum als bewusstes Ignorieren einer realitätsbezogenen Lageeinschätzung kritisiert. Kein Konsens besteht auch darüber, ob in der Schweiz soziale Unruhen wie etwa in französischen Vorstädten oder Athen eine realistische Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen und was dies für die Arbeitsteilung zwischen Armee und Polizei heissen könnte.

Globaler versus regionaler Kontext

Aus Sicht des CSS bietet sich in einer Umfeld- und Bedrohungsanalyse zunächst eine Unterscheidung zwischen dem globalen und dem regionalen Kontext der Schweizer Sicherheitspolitik an. Bezüglich der globalen Ebene lässt sich feststellen, dass im Zuge der Globalisierung der globale Steuerungsbedarf stark angestiegen ist. Versagen die entsprechenden Steuerungssysteme, kann das negative Rückwirkungen auf die internationale Stabilität und Sicherheit haben. Dies lässt sich an drei Bereichen zeigen: Erstens haben sich die Finanz-, Energie- und Nahrungsmittelmärkte als extrem volatil und stark voneinander abhängig erwiesen. Wachstumsschübe und -einbrüche verändern das geopolitische Kräfteverhältnis und beeinflussen den Verlauf lokaler und regionaler Konflikte in vielfältiger, oftmals nur schwer vorhersehbarer Art und Weise.¹⁰ Zweitens steigt aufgrund der dichteren Vernetzung die Verwundbarkeit der Globalisierungsinfrastruktur. Unterbrüche im Bereich von Trans-

10 Ölpreis und Geopolitik: Gewinner und Verlierer. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 58. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009.

port-, Versorgungs- und Kommunikationsnetzwerken können sicherheitspolitische Folgen haben, was die aktuellen Debatten um Piraterie und die Sicherheit der Informatikinfrastruktur veranschaulichen.¹¹ Drittens machen sich die negativen Folgen einer nicht nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen für die menschliche Sicherheit zunehmend bemerkbar. In diesem Zusammenhang steigt die sicherheitspolitische Bedeutung von Themen wie dem globalen Klimawandel, der Wasserknappheit oder der generell häufiger auftretenden Naturgefahren.¹²

Der transnationale und langfristige Charakter vieler dieser Herausforderungen legitimiert auf frühzeitiges und kooperatives Handeln ausgerichtete Lösungsstrategien. Damit verbunden ist die Chance, dass viele dieser Risiken mit gemeinsamen Anstrengungen erfolgreich bewältigt werden können. Allerdings geht der ansteigende globale Steuerungsbedarf zurzeit mit einer abnehmenden globalen Handlungsfähigkeit einher. Die USA haben während der Administration Bush als Ordnungsmacht an Einfluss und Durchsetzungskraft verloren.¹³ Europa seinerseits verfügt nach wie vor nur über eine beschränkte überregionale Gestaltungsmacht.¹⁴ China und Russland haben im Zuge globaler Machtverschiebungen zwar viel Kapital akkumuliert, ihre innere Stabilität bleibt jedoch fragil.¹⁵ Eine effektive Koordination zwischen den Grossmächten wird angesichts der wachsenden Konkurrenz zwar schwieriger und nur selektiv zu erzielen sein. Die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Grossmachtkonfrontation bleibt gleichwohl auf ab-

11 Operation Atalanta: Piraterie und Schweizer Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 55. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009; Kritische Infrastrukturen: Verwundbarkeiten und Schutz. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr.16. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2007.

12 Klimawandel und Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 26. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2007; Umwelt- und Ressourcenkonflikte: Relevanz und Lösungsansätze. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 24. Zürich: Center for Security Studies, November 2007.

13 Amerikanische Aussenpolitik unter Bush: Bilanz und Ausblick. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 41. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2008.

14 Die ESVP nach dem EU-Reformvertrag: Kohärenter und effizienter? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 28. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2008.

15 Der Aufstieg Chinas: Regionale und globale Machtverschiebungen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 8. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2007; Was will Russland? Ambitionen und Grenzen einer Grossmacht. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 15. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2007.

sehbarer Zeit gering. Nicht nur die Gestaltungsmacht der Grossmächte bleibt beschränkt, auch die Handlungsfähigkeit vieler internationaler Organisationen kennt weiterhin enge Grenzen. Dabei fällt zunehmend ins Gewicht, dass die internationalen Organisationen zur Steuerung der globalen Finanz-, Handels- und Energiesysteme weiterhin stark vom Westen geprägt sind. Die Uno wiederum bleibt reformbedürftig, ebenso wie zahlreiche regionale Sicherheitsorganisationen.¹⁶ Die Bedeutung und das Machtpotential von nichtstaatlichen Akteuren haben dagegen stark zugenommen, was zur wachsenden Komplexität des internationalen Systems beiträgt.¹⁷

Die Globalisierung als ein zunehmend strukturbestimmendes Element der internationalen Sicherheit kann sowohl stabilitätsfördernd als auch -mindernd wirken. Sie hat wesentlich dazu beigetragen, dass Sicherheit nicht mehr primär an geographische Nähe und staatliche Souveränität gebunden ist. Gleichzeitig sind das Gefahrenspektrum breiter und diffuser und damit die Vorhersehbarkeit des zeitlichen und räumlichen Verlaufs sicherheitspolitischer Ereignisse geringer geworden.

Stabiler Kern versus fragile Peripherie

Mit Blick auf das regionale europäische Umfeld der Schweiz drängt sich eine geographische Differenzierung auf: Während das unmittelbare Sicherheitsumfeld der Schweiz im Zentrum Europas durch strategische Stabilität geprägt ist, lassen sich an der europäischen Peripherie zahlreiche Krisen ausmachen. Die unmittelbarsten Gefahren für die europäischen Staaten ergeben sich aus dem Zusammenfallen von schwachen Staaten und globalen Sicherheitsrisiken in einem Krisenbogen, der von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten, den Kaukasus und Zentralasien bis nach Südwestasien reicht. In dieser Zone der Instabilität dominieren innerstaatliche Konflikte, die auf vielschichtige politi-

16 Allianz der Widersprüche: Die NATO nach dem Jubiläumsgipfel. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 54. Zürich: Center for Security Studies, Mai 2009.

17 Wachsende Bedeutung ziviler Akteure in Gewaltkonflikten. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 45. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2008; Der Privatsektor als neuer Akteur der Sicherheitspolitik, *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 6. Zürich: Center for Security Studies, Januar 2007; Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder: Lynne Rienner, 2003.

sche, soziale und wirtschaftliche Schwächen zurückzuführen sind. Politische Fragmentierung und wirtschaftliche Marginalisierung machen diese Gesellschaften besonders verwundbar gegenüber Klimawandel, Wasser- oder Nahrungsmittelknappheit. Gleichzeitig werden diese innerstaatlichen Konflikte oftmals überlagert durch transnationale Gewaltphänomene, die sich in der Form globaler Sicherheitsrisiken wie Extremismus, organisierter Kriminalität, Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen häufig auch nach aussen wenden. Die meist nichtmilitärischen Rückwirkungen von solchen Krisenherden stellen heute eine zentrale Herausforderung für die Sicherheit der europäischen Staaten dar.

Angesichts dieses Gefahrenbilds hängt die Sicherheit der Schweiz wesentlich von der Effizienz und Effektivität der zwischenstaatlichen Kooperation im bilateralen und multilateralen Rahmen ab. Die europäischen Sicherheitsstrukturen haben sich in den letzten Jahren dynamisch weiterentwickelt: So hat sich der stabile Kern Europas aufgrund der Osterweiterung der EU und der Nato geographisch signifikant erweitert. Auch hat die EU-Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit stark zugenommen. Zudem bemühen sich die europäischen Staaten im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vermehrt um eine gemeinsame Strategie- und Doktrin formulierung, Rüstungsplanung und zivile und militärische Fähigkeitsentwicklung. Schliesslich engagieren sie sich auch vor Ort im Rahmen von Stabilisierungsoperationen der EU, der Nato und der Uno.

Eine militärische Bedrohung des heutigen EU- und Nato-Raumes durch Russland zeichnet sich nicht ab. Der Georgienkrieg vom August 2008 widerspiegelte zwar die anhaltende Instabilität an Europas Rändern, bietet aber keine plausible Grundlage für die bisweilen bemühten Szenarien eines neuen Kalten Kriegs zwischen Ost und West oder gar einer neuen expansiven Politik Russlands. Trotz dem zunehmenden Ringen um Einfluss im post-sowjetischen Raum hat Moskau aufgrund der hochgradigen Interdependenz in den Wirtschafts- und Energiebeziehungen mit Europa ein überragendes Interesse an kooperativen Beziehungen mit dem Westen. Auch aus westlicher Sicht erscheint eine Isolierungsstrategie Russlands wenig vielversprechend, was wiederum bedeutet, dass der Westen in der Frage der Nato-Osterweiterung mit

Umsicht und Zurückhaltung vorgehen sollte.¹⁸ Wenig realistisch erscheint auch die erstaunlich häufig geäusserte Prognose, wonach die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer Erodierung oder gar Auflösung der euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen und zu neuen Kriegen in Europa führen könnte. Auch wenn die EU und die Nato sich derzeit wenig dynamisch entwickeln oder gar in einer Krise stecken,¹⁹ bilden sie doch ein solides Dach für eine europäische Sicherheitsgemeinschaft, in der eine militärische Konfliktaustragung kaum mehr denkbar ist.²⁰

Für die Schweiz lässt sich aus dieser Umfeldanalyse der Schluss ziehen, dass erstens ein Krieg in Europa und eine konventionelle militärische Bedrohung des Landes sehr unwahrscheinlich geworden sind. Zweitens gewinnen in einem unübersichtlichen und unberechenbaren globalen Umfeld die Fähigkeiten in den Bereichen Antizipation und Lagekenntnis an Bedeutung.²¹ Drittens gilt es zu thematisieren, mit welcher aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung die Schweiz heute ihre Interessen am effektivsten wahren kann. Politischer Druck auf die Schweiz dürfte auch in Zukunft primär an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft ausgeübt werden, dort wo die Ungleichgewichte zwischen dem wirtschaftlichen und dem politischen Gewicht

- 18 Europas östliche Nachbarschaft zwischen russischem Einfluss und Westorientierung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 56. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009; Krise im Kaukasus: Russland und der Westen in der Zerreissprobe. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 39. Zürich: Center for Security Studies, September 2008; Energiesicherheit in Europa: Stand und Perspektiven. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 36. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2008.
- 19 Baustelle Bündnis: Die Nato nach dem Gipfel von Riga. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 4. Zürich: Center for Security Studies, Dezember 2006; Risse im Fundament: Die NATO nach dem Gipfel von Bukarest. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 33. Zürich: Center for Security Studies, Mai 2008; Allianz der Widersprüche: Die NATO nach dem Jubiläumsgipfel. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 54.
- 20 Die EU und die Transformation europäischer Sicherheit. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 10. Zürich: Center for Security Studies, März 2007.
- 21 Center for Security Studies (CSS). *Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund. Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten im Bereich Risikoanalyse*. Zürich: Center for Security Studies, November 2008; Habegger, Beat. *Horizon Scanning in Government Concept, Country Experiences, and Models*. Zürich: Center for Security Studies, 2009; Strategic Foresight: Antizipation und Handlungsfähigkeit. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 52. Zürich: Center for Security Studies, April 2009. Vgl. dazu auch den Beitrag von Sergio Bonin und Beat Habegger in diesem Bulletin.

des Landes am deutlichsten zutage treten.²² Viertens gilt es, der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates gegenüber den nichtmilitärischen, meist transnationalen Bedrohungen der inneren Sicherheit gebührend Beachtung zu schenken. Insbesondere muss der Schutz und die Sicherung der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen gegenüber Unterbrüchen in den Globalisierungsinfrastrukturen um den Aspekt der Resistenz- und Regenerationsfähigkeit der kritischen Infrastrukturen ergänzt werden.²³ Fünftens und komplementär dazu hat ein zivilmilitärischer Ansatz zur frühzeitigen Prävention und Bewältigung der Krisen vor Ort an Bedeutung gewonnen.²⁴

3 KONZEPTIONELLE REICHWEITE DER SICHERHEITSPOLITIK

Was die konzeptionelle Reichweite von Sicherheitspolitik betrifft, erklären sich viele der Angehörten grundsätzlich einverstanden mit der Definition des Berichts 2000, wonach sich Sicherheitspolitik mit der *Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses befasst*, also mit Gewalt, die überregionale, nationale oder internationale Auswirkungen hat. Manche sprechen sich aber auch für eine Erweiterung des Begriffs aus, wobei zwei Trends erkennbar sind. Erstens wollen viele Befürworter einer konzeptionellen Ausweitung Themen wie Energie, Klimawandel, Gesundheit und soziale Sicherheit in die Sicherheitspolitik integrieren. Zweitens plädieren zahlreiche Angehörte, insbesondere Vertreter von Polizei und Kantonen, für eine Ausweitung der Sicherheitspolitik auf den Bereich der Alltagsgewalt.

22 Möckli, Daniel. *Bankgeheimnis und Aussenpolitik*. Blog NZZ, 5. Mai 2009. http://www.nzz.ch/blogs/nzz_votum/daniel_moeckli_19.137539.html.

23 Crisis and Risk Network (CRN). *Focal Report 1: Critical Infrastructure Protection*. Oktober 2008. http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?lng=en&cid=94902.

24 Umfassende Ansätze im internationalen Krisenmanagement. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 42. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2008.

Keine zu starke Ausweitung

Auch wenn die konzeptionelle Reichweite von Sicherheitspolitik seit dem Bericht 73 mehrfach ausgeweitet worden ist und die Schnittstellen zwischen der Sicherheitspolitik und einer wachsenden Zahl anderer Politikbereiche aufgrund der inhaltlichen und geographischen Ausweitung des Gefahrenspektrums zunehmen: Aus Sicht des CSS wäre eine zu starke Ausdehnung des Begriffs nicht zweckdienlich, weil damit die Zuteilung von klaren Rollen und Verantwortungsbereichen an die sicherheitspolitischen Instrumente erschwert würde.

Herausforderungen wie der Klimawandel und die Energieversorgung oder eine Pandemie tangieren die Sicherheitspolitik insofern, als sie Auswirkungen auf politische Gewaltphänomene haben und den Einsatz sicherheitspolitischer Mittel erfordern können; im Kern sind sie jedoch anderen Politikbereichen zuzuordnen.²⁵ Die häufig geforderte Ausweitung der Sicherheitspolitik auf den gesamten Bereich der Alltagsgewalt, – für den primär die Kantone verantwortlich zeichnen –, würde wiederum den Bezugsrahmen der Sicherheitspolitik zu stark vom Bund auf die Ebene von Kantonen und Gemeinden verlagern. Der bisherige Ansatz, den Polizeibereich nur so weit in die Sicherheitspolitik des Bundes mit einzubeziehen, als er überregionale Ereignisse und Krisen tangiert, hat sich bewährt.

Demzufolge gilt Sicherheitspolitik der Prävention, Abwehr oder Bewältigung der Anwendung oder Androhung von organisierter Gewalt strategischen Ausmasses, welche die nationalen Interessen der Schweiz und insbesondere die Sicherheit ihrer Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen gefährdet. Sie befasst sich im Sinne einer Querschnittspolitik und Verbundaufgabe mit der Bewältigung existentieller Gefahren und Störungen der inneren Ordnung sowie der Vorbeugung und Stabilisierung von internationalen Krisen und Konflikten, welche die Sicherheit der Schweiz berühren.

25 Energiesicherheit in Europa: Stand und Perspektiven. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 36; Klimawandel und Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 26.

4 AUSRICHTUNG DER GRUNDSTRATEGIE

Mit Blick auf die Frage der sicherheitspolitischen Grundstrategie erweist sich das Paradigma der Kooperation nach wie vor als mehrheitsfähig. Weder eine Strategie der Integration (Nato, EU) noch eine Strategie des Alleingangs werden als echte Alternative wahrgenommen oder gar befürwortet. Sehr kontrovers diskutiert wird jedoch die konkrete Ausgestaltung der Kooperation. Dies betrifft sowohl die internationale Kooperation als auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Bezüglich der internationalen Kooperation erscheint die bereits sehr intensive Polizeizusammenarbeit konsensfähig. Nach wie vor sehr kontrovers beurteilt werden die militärische Kooperation und die Frage, ob Verteidigung ohne Einbindung der Schweiz in den europäischen Rahmen überhaupt noch machbar wäre. Auch die Wunsch- und Machbarkeit einer nationalen Rüstungsindustrie bleiben umstritten.

Sehr viel Platz haben die Diskussionen um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und insbesondere die Schnittstellen zwischen Armee und Polizei eingenommen. Während die Existenz einer sicherheitspolizeilichen Lücke mehrheitlich anerkannt wird, divergieren die entsprechenden Lösungsvorschläge teilweise stark, wobei sowohl Bundesansätze (Polizeireserve des Bundes, Armee, Bundesfinanzierung kantonaler Lösungen) als auch kantonale Modelle (verstärkte interkantonale und internationale Polizeikooperation, interkantonale Reserve) erkennbar sind.

Kohärenz in der Politikformulierung – Kooperation in der Politikumsetzung

Eine grundsätzliche Neuorientierung in der Grundstrategie drängt sich aus unserer Sicht nicht auf. Eine auf die autonome Landesverteidigung fokussierte Sicherheitskonzeption ist angesichts der aktuellen Bedrohungslage nicht plausibel. Ein Beitritt zur Nato wiederum ist sicherheitspolitisch nicht notwendig und wäre zudem nicht neutralitätskompatibel. Entscheidend mit Blick auf eine effektive und effiziente Sicherheitsproduktion sind und bleiben zwei zentrale Prinzipien: Kohärenz in der Politikformulierung und Kooperation in der Politikumsetzung. Ein effizientes und effektives Zusammenspiel in einem

nationalen und internationalen Sicherheitsverbund erfordert kooperative Anstrengungen auf allen Stufen und ausgehend von allen sicherheitspolitischen Mitteln und Akteuren. Wichtiger noch ist allerdings, dass die strategische Führung einen sicherheitspolitischen Orientierungsrahmen formuliert, der eine effiziente und effektive Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Instrumentariums der Schweiz in einem vorausschauendem, departementsübergreifenden und zeitlich ausholenden Sinne erst erlaubt.

Eine kohärente Sicherheitsstrategie erfordert heute auf der politisch-strategischen Ebene eine vermehrte Integration von Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik im Rahmen eines umfassenden Ansatzes. Angesichts des ausgeprägten Departementalismus im schweizerischen Regierungssystem ist hier der Bundesrat besonders gefordert. Die Systeme der inneren und der äusseren Sicherheit sind in der Schweiz ebenso wie die Aussen- und die Sicherheitspolitik bisher konzeptuell weitgehend getrennt entwickelt worden – auch wenn auf der operativen Ebene Koordinationsbemühungen über die Grenzen von EDA, VBS und EJPD hinweg zu erkennen sind. Viele der Schwierigkeiten bei der operativen Ausgestaltung des Schweizer Sicherheitsdispositivs sind im Kern auf die mangelnde Integration der drei genannten Politikbereiche zurückzuführen.

Was die Schnittstellen zwischen den Systemen der inneren und der äusseren Sicherheit betrifft, ist zunächst festzuhalten, dass Milizformationen der Armee wenig geeignet sind, um die Rolle einer schnell verfügbaren und einsetzbaren polizeilichen Reserve zu übernehmen. Auf der Ebene der Kantone sind der interkantonalen Zusammenarbeit allerdings ebenfalls enge politische und finanzielle Grenzen gesetzt. Ein gangbarer Weg zur Schliessung der vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücke in der Schweiz könnte sich aus einer Kombination der Aufstockung der kantonalen Polizeikorps bei gleichzeitiger Schaffung einer Polizeireserve des Bundes mit der Profioorganisation der militärischen Sicherheit als Kern ergeben.

Auch an den Schnittstellen zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik gibt es Handlungsbedarf. Während in den vergangenen Jahren im Bereich der Schweizer Aussenpolitik die bilateralen und aussenwirtschaftlichen Akzente wieder verstärkt global statt nur europäisch ge-

setzt wurden,²⁶ bleibt Europa sicherheitspolitisch für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Im Bereich der Justiz- und Polizeizusammenarbeit hat sich die operationelle Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Rahmen der Sicherheits-, Visums- und Asylzusammenarbeit von Schengen und Dublin schrittweise intensiviert.²⁷ Ebenso wichtig wäre allerdings, dass auch Armeefragen vermehrt in einem europäischen Rahmen betrachtet würden, etwa mit Blick auf die Effizienzgewinne, die sich aus der europäischen Rüstungs- und Verteidigungskooperation für die Streitkräfteplanung eines Kleinstaates gewinnen liessen. Augenfällig ist darüber hinaus das Ungleichgewicht zwischen den ambitionierten zivilen und den nur sehr bescheidenen militärischen Friedensförderungsbeiträgen der Schweiz. Hier drängt sich ein Übergang von der heute fallweise definierten ad hoc-Kooperation zwischen den betroffenen Departementen zu einer umfassenden zivil-militärischen Gesamtstrategie auf.

5 DIE ROLLE DER AUSSENPOLITIK UND DER NEUTRALITÄT

In der Diskussion der sicherheitspolitischen Mittel ist die Rolle der Aussenpolitik nur sehr knapp zur Sprache gekommen. Dies ist bemerkenswert, hat doch die Bedeutung der Aussenpolitik für die Sicherheit der Schweiz im Kontext der Globalisierung und der wachsenden Verflechtung zwischen Sicherheit und Wirtschaft in den letzten Jahren insgesamt zugenommen. Auch bestünde in der Frage der aussenpolitischen Positionierung der Schweiz durchaus Diskussionsbedarf. Gerade der Kampf um die Deutungshoheit der Neutralität widerspiegelt das Aufeinanderprallen sehr unterschiedlicher aussenpolitischer Leitbilder. Als Resultat der mangelnden Kohärenz in der aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung erscheinen die Aussenpolitik und Sicherheitspolitik des Bundesrates oftmals von einer gewissen Orientierungslosigkeit gekennzeichnet, wie dies zuletzt im Kontext des eskalierenden Steuer-

26 Schweizer Aussenpolitik: Wandel und Klärungsbedarf. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 44. Zürich: Center for Security Studies, November 2008.

27 Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 37. Zürich: Center for Security Studies, Juli 2008.

streits und der damit verbundenen Diskussionen um die Zukunft des Bankenplatzes der Schweiz deutlich geworden ist.

Die Dominanz der Armeefragen in der sicherheitspolitischen Diskussion dürfte mehrere Gründe haben. Erstens stellen die Streitkräfte im schweizerischen Selbstverständnis weit mehr als nur ein sicherheitspolitisches Instrument dar. Für viele der angehörten Gruppierungen bleibt die Milizarmee auch Ausdruck eines spezifischen staatspolitischen Selbstverständnisses. Das seit Jahren andauernde Ringen um die Ausrichtung der Armee reflektiert deshalb – ähnlich wie auch die Debatten um die aussenpolitische Ausrichtung des Landes – das seit dem Ende des Kalten Krieges erkennbare grundsätzliche innenpolitische Ringen um das nationale Selbstverständnis eines neutralen europäischen Kleinstaats in einem von Europäischer Integration und Globalisierung geprägten Umfeld.

Zweitens hat das VBS in der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz eine federführende Funktion, was die dominante Stellung der Armee in den Sicherheitspolitischen Berichten mit zu erklären vermag. Dies manifestierte sich auch in der den Anhörungen zugrunde liegenden Frageliste, die sich auf der Ebene der sicherheitspolitischen Mittel auf die Armee beschränkte.²⁸ Drittens konzentrierten sich die innenpolitischen Kontroversen in den vergangenen Jahren zumindest vordergründig auf den militärpolitischen Bereich, während die aussenpolitischen Querelen meist nur punktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Neutralitätspolitischen Kompatibilität spezifischer aussenpolitischer Initiativen tangierten, die Aussenpolitik jedoch insgesamt im Unterschied zur Sicherheitspolitik nicht blockierten.

Deutlich geworden ist in den Anhörungen und den Kommentierungen auf SIPOL WEB die anhaltend breite Unterstützung für die Neutralität. Dies widerspiegelt sich auch in der jüngsten Umfrage der

28 Folgende Leitfragen dienten als Grundlage für die Anhörungen: Was sind aus Ihrer Sicht die grossen sicherheitspolitischen Trends in den letzten Jahren und für die nächsten 5–15 Jahre? Was verstehen Sie unter Sicherheitspolitik? Was sind die gefährlichsten Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der Schweiz und ihrer Einwohner in den nächsten 5–15 Jahren? Was sind die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz? Welche Grundstrategie soll die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik verfolgen (z.B. möglichst grosse Autonomie, Kooperation, Beitritt zu einer Militärallianz)? Was ist der Stellenwert der Neutralität für die Sicherheitspolitik der Schweiz? Was sollen die Aufgaben der Armee sein, und wie wichtig ist jede davon? Vgl. SIPOL WEB.

Jahresstudie Sicherheit, gemäss welcher sich 93 % der Befragten für die Beibehaltung der Neutralität aussprechen.²⁹ Umstritten sind hingegen der konkrete Stellenwert und die Ausgestaltung der Neutralität. Die diesbezüglichen Debatten waren wenig ergiebig. Das Verständnis von Neutralität variiert heute so stark, dass eine vernünftige Diskussion über ihre Schutzfunktion kaum mehr möglich ist. Die sicherheitspolitische Relevanz des auf zwischenstaatliche Kriege beschränkten Neutralitätsrechts hat aufgrund der aktuellen Gefahrenlage stark abgenommen. Vor diesem Hintergrund sind die meisten der im Kontext des Deutungsstreits um die Neutralität vorgebrachten Aussagen weder verifizierbar noch falsifizierbar. Die Neutralitätsrhetorik wird heute denn auch hauptsächlich dazu instrumentalisiert, um spezifische aussen- und sicherheitspolitische Positionen zu legitimieren.³⁰

Aufwertung der Aussenpolitik

Aus Sicht des CSS drängt sich im Kontext der Sicherheitspolitik eine Aufwertung der Aussenpolitik auf. Aussenpolitik sollte in den sicherheitspolitischen Berichten der Schweiz nicht nur als Anhängsel behandelt werden. Im Rahmen eines umfassenden Strategieansatzes ist sie aus sicherheitspolitischer Perspektive vielmehr als ein zentrales Mittel zur Wahrung schweizerischer Sicherheitsinteressen zu verstehen. Wie oben dargestellt, geht es in erster Linie darum, der Frage der aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung der Schweiz im Spannungsfeld zwischen den langfristigen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen des Landes vermehrt Rechnung zu tragen.

Mit Initiativen in Bereichen wie der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik oder der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts leistet die Schweizer Aussenpolitik wesentliche Beiträge im Bereich der menschlichen Sicherheit. Zudem haben die letzten Jahre gezeigt, dass zivile Mittel der Konfliktprävention und -bewältigung einen Schlüssel-

29 Szvircsev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas (Hrsg.). Sicherheit 2009: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Zürich: Center for Security Studies und Militärakademie, ETH Zürich, 2009.

30 Neutralität und aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 20. Zürich: Center for Security Studies, September 2007.

faktor für ein effektives und nachhaltiges Krisenmanagement darstellen. Die Schweiz verfügt heute über grosse Kompetenz und Ressourcen in der humanitären Hilfe, in der Mediation sowie in der Entwicklungszusammenarbeit. Bei der unmittelbaren Konfliktprävention und der Umsetzung von Friedensabkommen verfügt sie hingegen nur über wenige spezifische Instrumente. Ein Ausbau der zivilen Mittel in diesem Bereich scheint prüfenswert.³¹

Anzustreben ist im Kontext einer kohärenten Sicherheitsstrategie die Entwicklung einer umfassenden zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie, die Beiträge zur Sicherheit, Stabilität und Entwicklung vor Ort als sich gegenseitig bedingende Elemente einer Wertschöpfungskette definiert. Damit verbunden wäre ein Übergang von der heute fallweise definierten ad hoc-Kooperation zwischen den betroffenen Departementen zu einer Gesamtstrategie in der Friedensförderung. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass die derzeit im EDA laufenden Arbeiten an einer Friedensförderungsstrategie mit der Strategie-schöpfung im Rahmen des Sicherheitspolitischen Berichts abgestimmt werden.

Die ungebrochene identitätsstiftende Wirkung der Neutralität gilt es auch im neuen Sicherheitspolitischen Bericht zu berücksichtigen. Gleichzeitig wird darzulegen sein, dass die Neutralität angesichts der aktuellen Gefahrenlage grosse Teile ihrer sicherheitspolitischen Funktionalität eingebüsst hat, in der globalisierten Welt kein aussen- und sicherheitspolitischer Wegweiser mehr darstellen kann und einer umfassenden sicherheitspolitischen Kooperation nicht im Wege steht. Für eine aktive Dialog- und Vermittlungspolitik in aussereuropäischen Konfliktregionen, in welchen gegenüber dem Westen kritisch eingestellte Akteure häufig eine wichtige Rolle spielen, kann die Neutralität zwar durchaus ein Vorteil sein – auch wenn dieser Faktor nicht überschätzt werden darf. Die mit einer aussenpolitischen Nischenstrategie bisweilen verbundene Distanznahme zur Politik der benachbarten europäischen Staaten (etwa in der Haltung gegenüber der Hamas) wirft aber die Grundsatzfrage der internationalen Positionierung der Schweiz auf,

31 Mason, Simon J. A./Lanz, David. *Towards a Swiss «Whole of Government» Approach in Sudan: 2005–2008*. Zürich: Center for Security Studies, 2009. Vgl. http://www.css.ethz.ch/box_feder/Swiss-WGA-in-Sudan-18Mar09.pdf.

zumal aus sicherheitspolitischer Sicht eine Kooperation mit der EU und den USA zur Wahrung der schweizerischen Interessen in vielerlei Hinsicht zentral bleiben wird.³²

6 DIE ROLLE DER ARMEE

Die Divergenzen in den Armeefragen bleiben nach wie vor gross. Ein Konsens über die Priorisierung der Armeeaufträge zeichnet sich in den Anhörungen und bei den Kommentaren auf SIPOL WEB nicht ab. Dies steht im Unterschied zu vergleichbaren Staaten wie Österreich, Finnland oder Irland, die ihre Streitkräfte gemäss den ausländischen Experten an den Hearings alle auf multinationale Friedensförderungs- und Stabilisierungseinsätze ausrichten. Auslandeinsätze der Schweizer Armee bleiben umstritten, wobei einige Stimmen einen markanten Ausbau fordern, andere wiederum einen totalen Verzicht. Viel zu reden gab die Frage, ob sich die Armee auf den gefährlichsten oder den wahrscheinlichsten Fall ausrichten soll, wobei sich auch hinter dieser Diskussion die Grundfrage der Gewichtung von Landesverteidigung respektive Auslandeinsätzen verbirgt. Ein ausländischer Experte meinte lakonisch, er als Nicht-Schweizer stehe angesichts der vorgebrachten Kritik, dass sich der Bundesrat zu sehr auf die wahrscheinlichsten Fälle ausrichte, vor einem Rätsel.

Deutlich zum Ausdruck kam eine breite Skepsis gegenüber der Raumsicherung, wobei teilweise eine Präzisierung und Erläuterung des Konzepts, teilweise aber auch eine Ersetzung des Operationstyps durch «Sicherungseinsätze» gefordert wurde. Auch zeigte sich, dass die Abgrenzung zwischen «Aufgaben» und «Aufträgen» der Armee in den bisher vorhandenen Dokumenten nicht konsistent ist, was in den Debatten Verwirrung stiftete. Die gesetzlich festgehaltenen Aufgaben der Armee werden als zu allgemein und zeitlos erachtet, um die Ausrichtung der Armee daraus abzuleiten. Umstritten bleibt in diesem Zusammenhang

32 Schweizer Aussenpolitik: Wandel und Klärungsbedarf. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 44; Schweizer Nahostpolitik: Ambitioniert und kontrovers. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 35. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2008.

auch, ob sicherheitspolitische Grundsätze als Rahmen für die Verteidigungsplanung durch das Parlament beschlossen werden sollen.

Fähigkeitsorientierte Weiterentwicklung

Der neue Sicherheitspolitische Bericht wird nicht zuletzt daran gemessen werden, ob er eine tragfähige Basis für die Konsolidierung und Weiterentwicklung der Armee bildet, für die sich (wieder) politische Mehrheiten finden lassen. Aus unserer Sicht wird dies nur dann möglich sein, wenn sich die Armeedebatten aus der parteipolitischen Blockade und aus den strukturellen und organisatorischen Detailfragen zu befreien vermögen. Die Armee der Zukunft kann nicht länger im starren Konzept von abschliessend definierten Aufgaben, Aufträgen und Operationstypen geplant werden, wenn auf der strategischen Ebene primär Flexibilität und Handlungsfreiheit gefragt sind. Stattdessen ist die Rolle der Armee im breiteren Kontext einer kohärenten Sicherheitsstrategie zu diskutieren, womit sich die Aufmerksamkeit auf die spezifischen und nach wie vor unverzichtbaren Schlüsselfähigkeiten verschiebt, welche nur die Armee in den Sicherheitsverbund einbringen kann.

Eine bedrohungsgerechte Armee ist heute ein Mehrzweckinstrument. Sie stellt eine langfristig ausgerichtete strategische Reserve dar, welche die Souveränität und die Handlungsfreiheit der Schweiz und ihre Abhalte- und Verteidigungsfähigkeit im europäischen Rahmen stärkt. Mit ihren spezifischen Fähigkeiten leistet sie darüber hinaus tagtäglich wichtige operative Beiträge an die nationale und internationale Sicherheitsproduktion, die eng mit den Beiträgen ihrer zivilen Partner abgestimmt sind.

Militärische Auslandseinsätze gehören im Kontext einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie ebenso zu ihrem Aufgabenprofil wie Schutz- und Sicherungseinsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden. Subsidiäre Einsätze der Armee werden auch in Zukunft unverzichtbar sein. Szenarien hoher Gewaltintensität und einer überregionaler Destabilisierung der Schweiz, die eine über subsidiäre Einsätze hinausgehende Rolle der Armee postulieren, sind aber wenig wahrscheinlich und werden von Polizei und Kantonen auch nicht als relevant für die Aufgabenteilung zwischen Polizei und Armee im Bereich

der inneren Sicherheit akzeptiert. Mit einer zu einseitigen Fokussierung auf Aufgaben und Einsätze im Innern der Schweiz droht die Armee als ressourcenintensives sicherheitspolitisches Instrument zunehmend mit Legitimationsdefiziten konfrontiert zu werden. Die in Aussicht gestellte Aufwertung der militärischen Friedensförderung im Rahmen einer umfassenden zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie drängt sich im Sinne eines ausgewogenen Leistungsprofils der Armee und einer bedrohungsgerechten Sicherheitspolitik auf.

Im Rahmen einer fähigkeitsorientierten Weiterentwicklung der Armee sind demnach diejenigen strukturellen Massnahmen besonders zu prüfen, mit welchen sich die Leistungserbringung der Armee in den zwei Bereichen Schutz- und Sicherungseinsätze sowie militärische Friedensförderung optimieren lassen. Darüber hinaus könnte auch für die Schweiz eine verstärkte sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation in Europa – auch ohne EU-Mitgliedschaft – interessant sein, dies nicht zuletzt aus Effizienzgründen wie beispielsweise im Rüstungssektor.³³ Ein Kleinstaat kann heute aufgrund der Technologieentwicklung und den damit verbundenen Kostenfolgen nicht mehr das Gesamtspektrum an militärischen Leistungen unterhalten. Über die Weiterentwicklung der Armee als strategische Reserve muss daher nur schon aus Gründen der Effizienz und Wirksamkeit vermehrt in einem europäischen Kontext nachgedacht werden. Die gesellschaftlichen, demographischen und wirtschaftlichen Trends lassen es darüber hinaus unabdingbar erscheinen, dass auch weiterführende Fragen im Zusammenhang mit dem Wehrmodell (Grösse und Struktur der Armee, Dienstleistungsmodell, Kadernachwuchs) vorurteilslos geprüft werden.

7 STRATEGISCHE FÜHRUNG

Der Bereich der strategischen Führung ist in den Anhörungen wenig thematisiert worden. Von Seiten der Kantone stand die Forderung einer vereinfachten und besseren Einbindung in die Krisenorganisation des

33 Der europäische Rüstungssektor. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 31. Zürich: Center for Security Studies, April 2008.

Bundes im Vordergrund. Verschiedene Angehörte haben zudem eine effizientere Gestaltung des interkantonalen Krisenmanagements angeregt.

Aus unserer Sicht sind Massnahmen zur Verbesserung der strategischen Führung in der Schweiz dringend erforderlich. Seit der Aufhebung des Gesamtverteidigungssystems 1999 befindet sich das strategische Führungssystem der Schweiz im Umbau. Dabei sind zwei unterschiedliche Ansätze verfolgt worden. Einerseits setzte die Schweiz mit dem Sicherheitsausschuss (SiA) des Bundesrates sowie der Lenkungsgruppe Sicherheit und dem Stab SiA als unterstützende Organe auf prozessorientierte Koordination. Allerdings hat sich dieser Ansatz bisher nur als begrenzt effektiv erwiesen, da die Departemente häufig eigene Krisenstäbe haben, ein starkes Eigenleben führen und die Lenkungsgruppe und der Stab SiA keine Führungs- und Entscheidungskompetenzen besitzen.

Andererseits hat sich in der Diskussion über die Ausgestaltung der strategischen Führung in der Schweiz bisweilen auch ein institutioneller Ansatz erkennen lassen. Dieser ist bisher jedoch nur punktuell realisiert worden. So sind neu beide zivilen Nachrichtendienste im VBS angesiedelt. Auf eine institutionelle Zusammenlegung zu einem umfassenden Nachrichtendienst wurde aber verzichtet. Als nicht mehrheitsfähig erwies sich zudem das Zusammenführen von Armee und Polizei in einem Sicherheitsdepartement. Die Ermächtigung des Chefs VBS, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen und Kantonen umfassend sicherzustellen, impliziert hingegen wiederum eine institutionelle Führungsrolle des VBS zumindest mit Blick gegen innen.³⁴

Der Reformprozess im Bereich der strategischen Führung ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Neben einer besseren und einfacheren Integration der Kantone in das strategische Krisenmanagement ist auch eine verstärkte Einbindung des Privatsektors in den Schutz kritischer Infrastrukturen anzustreben. Handlungsbedarf besteht darüber hinaus auch bezüglich der Abstimmung der Instrumente der Krisen-

34 Umfassende Ansätze im internationalen Krisenmanagement. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 42.

kommunikation.³⁵ Der parallele Ausbau der Strukturen im VBS, im Rahmen des SiA und in der Bundeskanzlei scheint nicht zielführend, wenn auch eine Wahl zwischen einer institutionellen und einer prozessorientierten Variante mit hohen politischen Opportunitätskosten verbunden bleiben dürfte. Gerade die Forderung nach einer einfacheren Einbindung der Kantone in die Krisenmanagementstrukturen des Bundes darf jedoch nicht mehr auf die lange Bank geschoben werden.

Zwei weitere Bereiche sind kritisch mit Blick auf die Stärkung der Systeme der strategischen Führung. Erstens gilt es angesichts des diffusen und hochkomplexen Bedrohungsbilds und der tendenziell kürzeren Vorwarnzeiten der Weiterentwicklung der Fähigkeiten im Bereich Aufklärung, Antizipation und Lageanalyse ein besonderes Augenmerk zu schenken. Dazu gehört die Aufwertung der traditionellen nachrichtendienstlichen Arbeit ebenso wie die Arbeit an einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse Schweiz, welche die Resultate der sektorspezifischen Risikoanalysen unter Einbezug der inneren und äusseren Umfeldentwicklungen zu einer Gesamtsicht verdichtet. Geprüft werden sollte auch der Aufbau zusätzlicher Fähigkeiten in den Bereichen der strategischen Früherkennung und der nachrichtendienstlichen Bearbeitung offen zugänglicher Informationen.³⁶ Zweitens schliesslich sind die Prozesse der Früherkennung und Risikoanalyse besser mit den Prozessen der sicherheitspolitischen Strategie- und Fähigkeitsentwicklung abzustimmen.³⁷

SCHLUSS

Die Hearings wie auch deren Kommentierung widerspiegeln die seit Jahren beobachtbare Meinungsvielfalt in der Schweizer Sicherheitspolitik. Ein Grundkonsens in sicherheitspolitischen Fragen lässt sich nach wie vor nur begrenzt ausmachen. Auch der neue Sicherheitspolitische

35 Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 23. Zürich: Center for Security Studies, November 2007.

36 Open Source Intelligence: Neues nachrichtendienstliches Paradigma? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 32. Zürich: Center for Security Studies, April 2008; Strategic Foresight: Antizipation und Handlungsfähigkeit. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 52.

37 Vgl. dazu auch den Beitrag von Sergio Bonin/Beat Habegger in diesem Bulletin.

Bericht wird nicht alle Fragen beantworten und alle Erwartungen erfüllen können, die im Rahmen der Hearings und der Diskussionen auf SIPOL WEB ausgesprochen wurden. Gleichwohl sollte der laufende Strategieprozess als Chance gesehen werden, um die Schnittmengen zwischen den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Vorstellungen in der Schweiz zu vergrössern und die nationale Handlungsfähigkeit zu stärken. Zunächst muss nun der Bundesrat die ineinandergreifenden und sich gegenseitig unterstützenden Fähigkeiten und Beiträge der sicherheitspolitischen Instrumente im Kontext einer umfassenden Umfeldanalyse darstellen und davon ausgehend die Eckpunkte eines zukunftsgerichteten sicherheitspolitischen Orientierungsrahmens formulieren. Letztlich ist aber die gesamte Politik gefordert, wieder tragfähige Mehrheiten für eine bedrohungsgerechte Sicherheitspolitik zu finden und damit die gegenwärtige Lähmung in der Schweizer Sicherheitspolitik zu überwinden. Dies erfordert insbesondere eine Versachlichung der sicherheitspolitischen Debatten, die in den letzten Jahren allzu oft für parteipolitische Zwecke instrumentalisiert wurden.