

SICHERHEITSPOLITISCHER BERICHT 2010: VIEL POLITIK, WENIG STRATEGIE

von Andreas Wenger, Victor Mauer, Daniel Möckli

Der Beitrag nimmt eine Einschätzung des am 23. Juni 2010 vom Bundesrat zubanden des Parlaments verabschiedeten Sicherheitspolitischen Berichts 2010 vor. Dieser orientiert sich mehr am innenpolitisch Machbbaren als am strategisch Notwendigen. Anstatt zur Überwindung der innenpolitischen Polarisierung beizutragen, wurde der Bericht selbst zum Spiegelbild der sicherheitspolitischen Blockade in der Schweiz. Trotzdem ist der Bericht besser als sein Ruf. Die Kooperationsstrategie des Berichts 2000 wird im neuen Strategiedokument bestätigt. Sicherheitspolitik wird in der Schweiz allerdings auch in Zukunft einen vorwiegend reaktiven Charakter aufweisen und von strukturellen, organisatorischen und finanziellen Detailfragen bestimmt werden.

EINLEITUNG

Am 23. Juni 2010 verabschiedete der Bundesrat den neuen Sicherheitspolitischen Bericht.¹ Es handelt sich dabei um die vierte Strategiekonzeption der Schweiz nach den Berichten von 1973, 1990 und 1999 (Bericht 2000). Den Auftrag zur Überprüfung der sicherheitspolitischen Strategie hatte der Bundesrat im Sommer 2008 erlassen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und des anhaltenden Wandels der Bedrohungslage entschied er damals, künftig in jeder Legislaturperiode einen Strategieprozess durchzuführen. Gleichzeitig erhoffte er sich, mit einem neuen Bericht die innenpolitische Blockade in der Schweizer Sicherheitspolitik überwinden und neue parlamentarische Mehrheiten schaffen zu können.²

1 Der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010 kann heruntergeladen werden auf www.sipol09.ethz.ch.

2 Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. Zur Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts. In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor/Trachsler, Daniel (Hrsg.). *Bulletin 2009 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2009, S. 9–33.

In der Erarbeitung des Berichts ging der Bundesrat teilweise neue Wege. So führte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Frühjahr 2009 45 Hearings mit Vertretern aus Parteien, Interessengruppen, Kantonen, Polizei und Bevölkerungsschutz, wissenschaftlichen Instituten sowie Experten aus dem In- und Ausland durch.³ Auch die interessierte Öffentlichkeit erhielt die Möglichkeit, sich an der sicherheitspolitischen Diskussion zu beteiligen. Auf der vom Center for Security Studies (CSS) moderierten Web-Plattform SIPOL WEB konnten die Benutzer sowohl die Hearings kommentieren als auch ihre persönliche Meinung zu aktuellen sicherheitspolitischen Fragen darlegen.⁴ Nach dieser öffentlichen Phase wurde der Bericht unter Federführung des VBS in Konsultation mit anderen Departementen ausgearbeitet und nach Genehmigung durch den Bundesrat dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Inhaltlich war der Strategieprozess in den vergangenen zwei Jahren durch das Fehlen eines sicherheitspolitischen Basiskonsenses und zahlreiche Kontroversen gekennzeichnet. Die starke Polarisierung in sicherheitspolitischen Fragen manifestierte sich bereits in den Hearings, die ein Abbild des sehr breiten sicherheitspolitischen Meinungsspektrums boten. Zu den zentralen Differenzen während der Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts gehörten die militärische Friedensförderung, die Weiterentwicklung der Armee und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Vor allem zu den beiden ersten Themenkomplexen waren Bruchlinien zwischen dem VBS und anderen Departementen wie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) erkennbar, wobei auch innerhalb des VBS wichtige Aspekte umstritten blieben. Das EDA stellte aufgrund dieser Kontroversen teilweise gar seine Mitarbeit am Bericht ein.

3 Möckli, Daniel (Hrsg.). *Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik. Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010*. Zürich: Center for Security Studies, 2010 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik, Nr. 81).

4 Möckli, Daniel/Wenger, Andreas. *SIPOL WEB: Öffentliche Plattform zum Sicherheitspolitischen Bericht*. Schlussbericht des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zürich, 11. Juni 2009. <http://www.sipol09.ethz.ch/>.

Am 21. Oktober 2009 entschied der Gesamtbundesrat, alle drei besagten Themen im Bericht überarbeiten und vertiefen zu lassen. Damit war auch klar, dass der Bericht nicht – wie ursprünglich geplant – Ende 2009 verabschiedet werden konnte. Nach mehreren zusätzlichen Sitzungen einigte sich der Bundesrat schliesslich am 14. April 2010 auf einen Berichtsentwurf. Die anschliessende Vernehmlassung resultierte nur noch in geringfügigen Korrekturen und Ergänzungen; der vorangegangene Interessenausgleich zwischen den Departementen war fragil und durch hohe Komplexität gekennzeichnet.

Im Ergebnis stellt der Sicherheitspolitische Bericht 2010 einen Minimalkonsens dar, der sich mehr am innenpolitisch Machbaren als am strategisch Notwendigen ausrichtet. Insoweit fehlt die Balance zwischen den im Bericht ausdrücklich als erforderlich erachteten drei Grundbedingungen einer sicherheitspolitischen Strategie: der Ausrichtung an den sich abzeichnenden Bedrohungen und Gefahren; der Realisierbarkeit anhand der Mittel; dem innenpolitischen Konsens. Aufgrund seines konsensorientierten Charakters dürfte der Bericht kaum einen neuen Orientierungsrahmen für die Schweizer Sicherheitspolitik bieten. Vielmehr demonstriert er, dass die anhaltende innenpolitische Polarisierung die Strategiefähigkeit des Bundesrats zunehmend einschränkt. Die massgeblichen sicherheitspolitischen Richtungsentscheide werden damit auch weiterhin im Rahmen von sachspezifischen Debatten sowie ad hoc zu fällen sein.

Dennoch ist der neue Bericht besser als sein Ruf, der vor allem von partei- und medienpolitischen Reaktionen während des kontroversen und teilweise widersprüchlichen Entstehungsprozesses geprägt wurde. Im Kern bestätigt der Bericht die Stossrichtung des Berichts 2000. Dass die Wahrung des Status quo von mancher Seite als Rückschritt empfunden wird, ist zwar nicht zuletzt vor dem Hintergrund der nur unzureichenden Umsetzung des Berichts 2000 nachvollziehbar. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass die Erwartungen an den neuen Bericht teilweise übertrieben waren.

Die Bundesverwaltung verfügt kaum über die Möglichkeiten, zur Überwindung der Blockade in der Schweizer Politik entscheidend beizutragen, zumal sie durch eine starke Departementalisierung geprägt ist. Der Bundesrat seinerseits ist als Fünfparteienregierung, die sich nicht

zuletzt in wachsendem Ausmass den Extremen innerhalb des Parteienspektrums ausgesetzt sieht, nicht in der Lage, eine mehrheitsfähige und kohärente Strategie jenseits vager Mittepositionen zu formulieren. Zu stark divergieren die Vorstellungen über die aussen- und sicherheitspolitische Rolle der Schweiz seit dem Ende des Kalten Krieges. Und zu dominant ist auch in der Exekutive in den letzten Jahren der Einfluss der Parteipolitik geworden.

Im Folgenden wird der neue Bericht zunächst einer Gesamtbewertung unterzogen. Anschliessend werden einzelne Aspekte des Berichts wie die konzeptionelle Reichweite, die Bedrohungs- und Umfeldanalyse, die Grundstrategie, das sicherheitspolitische Instrumentarium und die strategische Führung vertieft thematisiert, bevor am Ende ein kurzes Fazit gezogen wird.

1 DER STATUS QUO ALS MINIMALKONSENS

Selten ist ein Strategiepapier des Bundesrats in der Öffentlichkeit so kritisch aufgenommen worden wie der Sicherheitspolitische Bericht 2010. Die überwiegend negativen Bewertungen lassen sich einerseits darauf zurückführen, dass der Bericht als Kompromissprodukt den Kernanliegen der zahlreichen beteiligten Akteure nicht gerecht werden kann und zugleich nur wenige konkrete strategische Aussagen enthält. Andererseits fällt auf, dass sich nach der Veröffentlichung des Bundesratsentwurfs die Kritik an früheren Fassungen des Berichts orientierte, die den Primat einer autonomen Sicherheitspolitik betont hatten. Die in Teilen weit gehenden inhaltlichen Korrekturen, die der Gesamtbundesrat an seiner Sitzung vom 14. April 2010 vornahm, wurden dabei kaum berücksichtigt.

Tatsache ist, dass der Sicherheitspolitische Bericht 2010 im Vergleich zum Bericht 2000 durch grosse Kontinuität geprägt ist und im Kern den Status quo bewahrt. Insbesondere wird an der Kooperationsstrategie festgehalten, und zwar sowohl gegen innen in Form des Sicherheitsverbunds als auch mit Blick auf die internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Ein zweiter wesentlicher Punkt bezieht sich auf die Anerkennung der sicherheitspolitischen Leistungen der EU und der

zunehmenden Bedeutung der europäischen Sicherheitspolitik für die Schweiz, wobei dies die Friedensförderung, die Rüstungskoope-ration und die Zusammenarbeit in Justiz- und Polizeifragen betrifft.

Die Bestätigung der internationalen Kooperation als wichtigem Bestandteil der nationalen Sicherheitsstrategie entspricht zwar dem sektor- und grenzüberschreitenden Charakter der aktuellen Bedrohungen und gehört in anderen europäischen Staaten längst zu den sicherheitspoli-tischen Selbstverständlichkeiten. In der Schweizer Innenpolitik ist in-ternationale Sicherheitskooperation aber bis heute umstritten. So bleibt sie auch im Bericht 2010 eine eher abstrakte Zielvorgabe. Die Umset-zungsvorstellungen im Bereich der militärischen Friedensförderung oder im Hinblick auf Schweizer Beiträge zur europäischen Sicherheitspro-duktion bleiben vage und teilweise widersprüchlich. Auch wenn der Be-richt explizit an der vor Jahren beschlossenen quantitativen Erhöhung der militärischen Friedensförderungsbeiträge festhält, argumentiert er zugleich, dass eine qualitative Steigerung des Engagements von Spezial- und Nischenleistungen realistischer ist.

Überhaupt sind zahlreiche Passagen des Berichts durch wenig kon-krete und deskriptive Ausführungen gekennzeichnet. Besonders auffäl-lig ist dies in den Kapiteln zur Bedrohungs- und Umfeldanalyse sowie zum Nachrichtendienst und zur strategischen Führung auf Stufe Bund. Auch sind die Erläuterungen zur Strategie und zum sicherheitspoliti-schen Instrumentarium nur sehr begrenzt aus der Bedrohungs- und Umfeldanalyse abgeleitet. Zudem werden kontroverse Themen wie die Wehrpflicht und die Miliz zwar kurz problematisiert, insgesamt aber nur ungenügend hinterfragt und diskutiert und letztlich beinahe axio-matisch als Eckpfeiler für die künftige Weiterentwicklung der Armee bezeichnet. Schliesslich lassen sich auch Inkohärenzen und Widersprü-che im Text identifizieren, die auf divergierende inhaltliche Positionen zurückzuführen sein dürften.

Diese negativen Aspekte des Berichts verdeutlichen, wie stark die neue Sicherheitskonzeption der Schweiz durch den innenpolitischen Kontext geprägt ist. Liess sich der Status quo nur nach langem Ringen im Bundesrat in vager Form festschreiben, erwies sich eine bedrohungsgerechte, konsistent und konkret ausgestaltete Strategie im gegenwärtigen politischen Umfeld als unrealisierbar. So werden etwa die lang-

fristigen strategischen Interessen der Schweiz, die sich inhaltlich und geographisch ausdehnen, im Bericht nicht konkretisiert. Auch werden wesentliche Fragen an den Schnittstellen zwischen Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik sowie bezüglich der internationalen Positionierung der Schweiz nicht beantwortet.

Sicherheitspolitik wird in der Schweiz damit auch in Zukunft einen vorwiegend reaktiven Charakter aufweisen und von strukturellen, organisatorischen und finanziellen Detailfragen bestimmt werden. Wege aus der sicherheitspolitischen Blockade dürften sich vor den Par-

«Wege aus der Blockade
dürften sich vor den Wahlen
2011 kaum eröffnen.»

laments- und Bundesratswahlen 2011 kaum eröffnen. Entsprechend dürfte auch die Tendenz zur parteipolitischen In-

strumentalisierung der Sicherheitspolitik anhalten. Die Defizite in der Strategie der Schweiz sind dabei aber nicht hauptsächlich dem Bericht anzulasten, widerspiegelt dieser doch lediglich die innenpolitische Polarisierung und die damit zusammenhängende abnehmende politische Steuerungs- und Führungsfähigkeit von Bundesrat und Parlament.

2 KONZEPTIONELLE AUSWEITUNG DER SICHERHEITSPOLITIK UM DIE ALLTAGSGEWALT

Zentrales Merkmal der Strategieprozesse in der Schweiz ist die stete konzeptionelle Ausweitung der Sicherheitspolitik.⁵ Im Fall des Berichts 2010 gelingt es zwar, den Kernbereich der Sicherheitspolitik treffend von anderen Politikbereichen abzugrenzen. So weist der Bericht zu Recht darauf hin, dass die primäre Zuständigkeit für Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimawandel, Pandemien oder der Migration bei der Umwelt-, Gesundheits- und der Ausländerpolitik liegen. Auch wenn Entwicklungen in diesen Bereichen durchaus Auswirkungen auf politische Gewaltkonflikte haben und den Einsatz sicherheitspolitischer

5 Wenger, Andreas. Sicherheitspolitik. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2006, S. 625–651.

Mittel erfordern können, sind sie im Kern anderen Politikbereichen zuzuordnen.

Allerdings findet sich im Bericht eine konzeptionelle Ausweitung von Sicherheitspolitik um den Bereich der Alltagsgewalt. Dies entspricht einem Anliegen der Kantone, die für den Polizeibereich verantwortlich zeichnen und damit viel zur Sicherheitsproduktion im Innern beitragen. Mit Blick auf eine effektive Sicherheitspolitik des Bundes erscheint diese Ausweitung aber nicht unproblematisch. Der bisherige Ansatz, den Polizeibereich nur soweit in die nationale Sicherheitspolitik mit einzubeziehen, als überregionale Ereignisse und Krisen und ein Gewaltpotential strategischen Ausmasses tangiert werden, erlaubte eine klare Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen und zwischen der Polizei und der Armee. Mit dem Bericht 2010 verschiebt sich nun der Bezugsrahmen der Sicherheitspolitik des Bundes auf die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, was unter anderem eine verstärkte Verwischung der Verantwortungsbereiche nach sich ziehen dürfte.

«Die Ausweitung von Sicherheitspolitik um die Alltagsgewalt ist nicht unproblematisch.»

Diese Problematik zeigt sich etwa, wenn der Bericht die Bedeutung der subsidiären Schutzaufgaben der Armee mit voll ausgerüsteten und territorial verankerten Einsatzverbänden unterstreicht und der Armee eine permanente sicherheitspolizeiliche Reservefunktion überträgt, ohne dass die Frage der polizeilichen Lücken auf der Stufe der Kantone diskutiert würde – und ohne unterschiedliche Modelle auszuloten, wie und mit wessen finanziellen Mitteln diese sicherheitspolizeilichen Lücken geschlossen werden könnten. Dieselbe Schlagseite zugunsten der inneren Sicherheit lässt sich auch im Bereich der strategischen Führung beobachten. Der Bericht konzentriert sich auf die Schaffung eines einheitlichen Konsultations- und Koordinationsmechanismus an der Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen. Ebenso wichtig wäre aber, dass die wenig effizienten sicherheitspolitischen Führungsorgane auf Stufe Bund wirksamer ausgestaltet würden. Zu diesen Herausforderungen der strategischen Führungsorganisation schweigt der Bericht jedoch weitgehend (siehe unten).

3 BEDROHUNGS- UND UMFELDDANALYSE

Gemäss dem Bericht 2010 ist die Welt in den vergangenen zehn Jahren nicht grundlegend anders und nicht unbedingt gefährlicher, aber wahrscheinlich unberechenbarer geworden. Dieser Einschätzung ist zuzustimmen. Allerdings hätten die Veränderungen in den sicherheitspolitischen Herausforderungen und den entsprechenden Debatten konziser und deutlicher gefasst werden können, um den Wandel greifbarer zu machen.

Dies betrifft erstens die globalen Machtverschiebungen und die entsprechenden geoökonomischen und geopolitischen Folgen. War die westliche Dominanz zur Zeit der Veröffentlichung des Berichts 2000 noch ungebrochen, so haben sich die Machtverschiebungen nach Asien als Folge der Finanzkrise stark akzentuiert. Damit verbunden ist auch ein Erstarken nichtdemokratischer Regime, was für das westlich geprägte internationale System eine wachsende Herausforderung darstellt. Unübersehbar ist heute zudem der Trend zur Politisierung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen, die für die Schweiz von grösster Bedeutung sind.⁶

Zweitens hat sich der geographische Horizont der sicherheitspolitischen Debatte erweitert. War diese vor zehn Jahren zumindest in Europa auf den Balkan fokussiert, so stehen heute die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten und in Südwestasien im Zentrum der Aufmerksamkeit. Diesem Befund trägt der Bericht keinerlei Rechnung. Als dritter Punkt wäre die zunehmende Komplexität des Gewaltphänomens zu thematisieren. Vor den Anschlägen des 11. September 2001 drehten sich die Debatten primär um die Prävention und Stabilisierung von innerstaatlichen Konflikten. Heute wird das Phänomen des Staatszerfalls von transnationalen Gewaltphänomenen wie Terrorismus, Extremismus und Dschihadismus überlagert.

Zu stark gewichtet der Bericht scheinbare Trends zur militärischen Machtpolitik zwischen Staaten und zum vermehrt vorbeugenden Einsatz militärischer Mittel. Den militärpolitischen Verirrungen der Administration Bush wird, ohne deren verheerende Konsequenzen zu un-

6 *Strategic Trends 2010. Key Developments in Global Affairs*. Zürich: Center for Security Studies, 2010. <http://www.sta.ethz.ch>.

terschätzen, damit unter langfristigen Gesichtspunkten eine grössere Bedeutung beigemessen, als generelle sicherheitspolitische Trends dies angemessen erscheinen lassen. Im Hinblick auf den Georgienkrieg 2008 versäumt es der Bericht zudem, der Interpretation einer damit scheinbar verbundenen sicherheitspolitischen Trendwende in Europa entschieden entgegenzutreten. Allerdings unterstreicht der Bericht zu Recht, dass die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs auf die Schweiz auf absehbare Zeit sehr gering ist und die Lage der Schweiz in einer der stabilsten Regionen der Welt ein wesentlicher positiver Faktor für ihre Sicherheit darstellt.

Die Bedeutung der Globalisierung für die Sicherheit der Schweiz wird relativ kurz diskutiert. Insbesondere wird das Grunddilemma der Schweiz wenig herausgearbeitet, dass sie einerseits von Freunden umgeben ist und dank der europäischen Sicherheitsgemeinschaft strukturelle Stabilität genießt, andererseits aber als Folge der Globalisierung von der Wirkung teilweise weit entfernter Gefahrenherde betroffen sein kann. Als stark vernetztes Land, dessen wirtschaftliche Wertschöpfung auf funktionierende Transport-, Versorgungs-, Kommunikations- und Handelsnetzwerke angewiesen ist, hängt die Schweiz in besonderem Masse von der Stabilität globaler Steuerungssysteme ab. Das impliziert auch die Notwendigkeit einer proaktiven, ausgreifenden Sicherheitspolitik im Sinne einer umfassenden Kooperationsstrategie. Gleichzeitig zeigt der Umstand, dass auch militärische Bedrohungen kaum mehr an der Landesgrenze ansetzen, wie selbst Verteidigung immer mehr nur noch in einem internationalen und vor allem europäischen Rahmen gedacht werden kann.⁷

Mit Bezug auf die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen findet sich im Bericht zwar eine knappe Würdigung ihrer positiven Wirkung auf die Schweizer Sicherheit. Grundsätzlich wird das europäische Umfeld der Schweiz aber weit weniger detailliert analysiert, als dies im Bericht 2000 der Fall war. Die EU und die Nato werden einer recht pauschalen Beurteilung unterzogen, eine umfassende Bewertung der jeweiligen Entwicklungen, der Stärken und Schwächen dieser Organi-

7 Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten. *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 50. Zürich: Center for Security Studies, März 2009. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

sationen findet nicht statt. Ebenfalls fehlt eine Darstellung der Sicherheitspolitik anderer neutraler Staaten in Europa, die für die Schweiz lange einen wichtigen Referenzpunkt darstellten. Die Passagen zum europäischen Umfeld widerspiegeln damit exemplarisch das Spannungsfeld zwischen skeptischen und befürwortenden Aussagen zur Kooperation, die zu verschiedenen Zeitpunkten in unterschiedlichem Ausmass in den Bericht eingeflossen sind.

Die einzelnen Bedrohungen werden teilweise umfassend dargestellt. Sie werden insgesamt aber zu wenig gewichtet und bewertet. Eine Beurteilung der Bedrohungen und Gefahren auf der Basis einer Abschätzung der Eintretenswahrscheinlichkeit und des Schadensausmasses wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wieder aus dem Bericht entfernt. Somit verbleibt einzig eine Analyse der potentiellen Verwundbarkeiten. Aufgedrängt hätte sich jedoch eine Ergänzung des gewählten Ansatzes mit einer Konkretisierung und Priorisierung der Bedrohungen und Gefahren entlang vier zusätzlicher Dimensionen:

Erstens muss die geographische Herkunft der Bedrohung berücksichtigt werden, um die Auswirkungen auf die Interessen der Schweiz beurteilen zu können. Wie bereits angedeutet, steigt die Bedeutung geographisch weit entfernter Gefahrenherde für die Sicherheit der Schweiz. Gewaltkonflikte dürften sich in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren auf die Zonen der Instabilität im Nahen und Mittleren Osten, in Afrika, Zentral- und Südwestasien sowie im Kaukasus konzentrieren. Der europäische Rahmen ist insbesondere mit Blick auf die Resistenz und Regenerationsfähigkeit der Infrastrukturen (Strom, Energie, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologien etc.) sowie auf den Bereich Schengen/Dublin von zentraler Bedeutung. Der globale Rahmen wiederum ist vor allem mit Blick auf machtpolitische Konfliktkonstellationen und deren Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit globaler Märkte (Finanzen, Energie, Nahrungsmittel etc.) wichtig.

Zweitens ist die Verortung der Bedrohungen auf einer Zeitachse bedeutsam. Auch wenn eine militärische Bedrohung der Schweiz auf absehbare Zeit nicht erkennbar ist, muss der Staat in einem unübersichtlichen und unberechenbaren globalen Umfeld die Kernkompetenz zur Verteidigung sicherstellen. Die Armee als langfristig orientierte strategische Reserve des Bundes zur Aufrechterhaltung des staatlichen Ge-

waltmonopols kann sich nicht nur an kurzfristigen wahrscheinlichen Bedrohungen ausrichten. Im globalen Rahmen steigen die Rüstungsbudgets sowohl in Asien als auch im Nahen und Mittleren Osten teilweise rasant an. Auch wenn kurzfristig zwischenstaatliche militärische Konflikte zwischen den Grossmächten unwahrscheinlich erscheinen, können vermehrte machtpolitische Auseinandersetzungen langfristig nicht ausgeschlossen werden.

Drittens ist die Dimension der Akteure wichtig. So ist etwa die Unterscheidung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von zunehmender sicherheitspolitischer Relevanz. Schliesslich ist viertens auch die Dimension der Wechselbeziehungen in die Bedrohungsanalyse zu integrieren. Nur so kann der zunehmenden Komplexität der Bedrohungslage Rechnung getragen werden.

4 AUSRICHTUNG DER GRUNDSTRATEGIE

Gemessen an den in Teilen einer autonomen Sicherheitspolitik verpflichteten strategischen Kernaussagen in frühen Entwürfen ist die explizite Bestätigung der Kooperationsstrategie im Bericht 2010 positiv zu werten. Der Verzicht auf das bisherige Motto «Sicherheit durch Kooperation» macht aber deutlich, wie kontrovers diese Thematik bleibt. Nicht zu überzeugen vermag der Bericht in seiner Begründung, warum er den Fokus einseitig auf die Zusammenarbeit im Sicherheitsverbund auf Kosten der internationalen Sicherheitskooperation legt. Das Argument, wonach vor allem in der nationalen Sicherheitskooperation zwischen Bund und Kantonen Umsetzungsdefizite des Berichts 2000 auszumachen sind, ist vor dem Hintergrund der wenig entwickelten internationalen Kooperation nicht stichhaltig.

Die Wahrung der Schweizer Interessen im Ausland und die Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung machtpolitisch motivierter Druckversuche aus dem Ausland gehören zu den sicherheitspolitischen Kernaufgaben des Bundes. Politischer Druck auf die Schweiz dürfte sich dabei auch in Zukunft primär an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft ergeben, dort wo die Ungleichgewichte zwischen der politischen und der wirtschaftlichen Bedeutung des Landes – respektive die

Spannungsfelder zwischen einer wirtschaftlich eher international und politisch eher national ausgerichteten Politik – am deutlichsten zutage treten. Kompetenzen im Bereich Lagekenntnis, Antizipation und Reaktionsfähigkeit stellen in einer unübersichtlicheren und unberechenbareren Welt zentrale sicherheitspolitische Fähigkeiten dar. Hierzu finden sich allzu wenige Ausführungen im Bericht.

Auch mit Blick auf die aussen- und sicherheitspolitische Positionierung der Schweiz im europäischen und globalen Kontext vermag der Bericht nur wenige Impulse zu geben. Die Frage nach der Bedeutung der globalen Machtverschiebungen für die aussenpolitische Positionierung der Schweiz ist im Aussenpolitischen Bericht 2009 aufgeworfen, nicht aber beantwortet worden. In einer sicherheitspolitischen Strategie sollte dieser grundlegende Aspekt nicht ausgeblendet werden. Ob die Schweiz sich noch verstärkt Europa und dem Westen annähert oder aber eher auf eine autonome Nischenstrategie setzt, ist für ihre Sicherheitspolitik von grosser Bedeutung.⁸

Trotz Bekenntnis zur europäischen Sicherheitskooperation bleibt zudem unklar, inwieweit die Schweiz ihre Zusammenarbeit im EU-Rahmen ausbauen will. Aufgrund des breiten Spektrums an zivilen und militärischen Mitteln würde die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU einen geeigneten Kooperationsrahmen für die Schweizer Sicherheitspolitik darstellen. Dies betrifft sowohl die Friedensförderung als auch die Rüstungszusammenarbeit. Noch immer wird aber die EU-Sicherheitspolitik in manchen Kreisen der Schweiz mehr als Bedrohung denn als Chance wahrgenommen. Der Bericht selbst trägt wenig dazu bei, die Vorteile einer Zusammenarbeit zu erläutern, und verharrt vor dem Hintergrund innenpolitischer Kontroversen bewusst im rein Deskriptiven.⁹

8 Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009.

9 Goetschel, Laurent/Michel, Daniel. *Der aussenpolitische Handlungsspielraum der Schweiz als Nichtmitglied der Europäischen Union: ein Blick auf einige Aspekte der Friedensförderung*. Basel: EuropaInstitut der Universität Basel, 2009 (Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 89).

5 SICHERHEITSPOLITISCHE INSTRUMENTE: VIEL ARMEE, WENIG AUSSENPOLITIK

Bei den sicherheitspolitischen Instrumenten fallen zunächst einige Änderungen im Vergleich zum Bericht 2000 auf. So sind mit der Zollverwaltung (Grenzwachtkorps) und dem Zivildienst zwei neue Instrumente im Bericht 2010 enthalten. Auch wird der Nachrichtendienst neu als eigenständiges Instrument behandelt, nachdem bisher Polizei und Staatsschutz gemeinsam aufgelistet wurden. Schliesslich wird der Bereich Information und Kommunikation nicht mehr als sicherheitspolitisches Instrument aufgeführt. Das ist insofern nachvollziehbar, als es sich hierbei um eine Querschnittsaufgabe handelt.

Eine zentrale Schwäche der Ausführungen zu den sicherheitspolitischen Instrumenten ist, dass sie überwiegend den Ist-Zustand abbilden. Problemanalysen, Variantendiskussionen und das Aufzeigen von Stossrichtungen fehlen fast vollständig. Auch eine Integration der einzelnen Instrumente in einen gesamtstrategischen Rahmen ist ausgeblieben. Damit bietet dieses mit Abstand längste Kapitel des Berichts zwar viele wertvolle Einzelinformationen. Seine Relevanz bleibt mit Blick auf Strategiefragen aber begrenzt.

Bemerkenswert dünn und deskriptiv sind die Passagen zur Aussenpolitik. Dies dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass die Zusammenarbeit zwischen VBS und EDA in der Erarbeitung des Berichts schlecht verlief. Grundfragen der Schweizer Aussenpolitik wie ihre internationale Positionierung werden auch in diesem Teil des Berichts nicht angesprochen. Ebenfalls nicht thematisiert wird die Frage, inwieweit eine stärkere Beteiligung der Schweiz an der europäischen Sicherheitsproduktion positive Rückwirkungen auf ihre Europa- und Finanzpolitik haben könnte. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass die Neutralität nicht über Gebühr betont wird. So wird nüchtern argumentiert, dass sie weder für die internationale Kooperation noch für die Teilnahme an Uno-Sanktionen ein Hindernis darstellt. Gerade der letzte Punkt wurde in

«Die Passagen zur Aussenpolitik sind bemerkenswert dünn und deskriptiv.»

den Hearings oftmals kontrovers diskutiert. Der Wandel der Politik des Bundesrats nach dem Kalten Krieg, der sich diesbezüglich konzeptionell im Bericht 93 niederschlug, wird immer noch ungenügend zur Kenntnis genommen.¹⁰

Die Ausführungen zur Armee sind teilweise analytischer und inhaltlich aussagekräftiger, als dies bei den anderen Instrumenten der Fall ist. Gleichzeitig werden aber auch hier viele Fragen offen gelassen, obwohl der Armee viele Seiten gewidmet werden. Zusätzliche Erkenntnisse wird der für den Herbst 2010 erwartete, vom VBS verantwortete Armeebericht bringen. Allerdings ist auch in diesem Zusammenhang vor übertriebenen Erwartungen zu warnen.

Die Fortführung der Verschiebung von Verteidigung zu Schutzaufgaben im Bericht 2010 erscheint bedrohungsgerecht. Der Verzicht auf das Konzept der Raumsicherung wiederum hat sich aufgrund des Widerstands ziviler Akteure aufgedrängt. Er dürfte aber grössere Rückwirkungen auf die doktrinalen Grundlagen und die Führungsreglemente der Armee haben, als dies im Bericht suggeriert wird. Während der Bericht zwar betont, dass die Armee künftig keine permanenten subsidiären Sicherungseinsätze mehr zu leisten beabsichtige, hält er zugleich eine Hintertür für solche Einsätze offen, zumal nicht im Ansatz erkennbar ist, wie die vorhandenen qualitativen und quantitativen Lücken der zivilen Partner geschlossen und deren Durchhaltefähigkeit erhöht werden können.

Die Unterstützung der zivilen Behörden für Schutz und Hilfe will die Armee mit voll ausgerüsteten, territorial oder regional verankerten Einsatzverbänden erbringen. Diesbezüglich stellt sich die Frage, wie zweckmässig eine Dezentralisierung der Führungsstrukturen angesichts der Hauptfunktion der Armee als sicherheitspolitisch zentrales Reservemittel des Bundes wirklich ist, zumal möglichst schlanke Führungsstrukturen mit wenigen Schnittstellen anzustreben sind. Unklar bleibt im Übrigen, in welchem Verhältnis die Funktion der Armee als permanente Reserve zur Frage der Deckung der sicherheitspolizeilichen Lücke steht. Die Frage, ob es trotzdem mehr Polizei braucht und wer das gegebenenfalls finanzieren soll, wird nicht aufgeworfen.

10 Bericht des Bundesrates vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren und Bericht zur Neutralität (Anhang). *BBJ* 1994, S. 153–242.

Die Kompetenz für die Abwehr eines militärischen Angriffs soll gemäss Bericht mit einem qualitativ guten, quantitativ aber minimalen Gesamtsystem erhalten werden. Diese Aussage dürfte sowohl die Befürworter einer autonomen Verteidigungskonzeption als auch die Vertreter einer vermehrt international ausgerichteten Sicherheits- und Militärpolitik zumindest teilweise zufrieden stellen. Es mangelt ihr aber an Einbettung in eine Problemanalyse: Nach welchen Kriterien soll die Verzichtsplannung organisiert werden? Wo bestehen Abhängigkeiten zum Ausland? Wo drängt sich eine internationale und vor allem europäische Zusammenarbeit auch im Verteidigungsbereich auf? Und wie kann die multinationale Kooperationsfähigkeit sichergestellt werden?

Im Hinblick auf die militärische Friedensförderung schreibt der Bericht das Doppelziel einer quantitativen Erhöhung und qualitativen Steigerung der Schweizer Beiträge fest. Hinter diesem Doppelziel versteckt ist ein Spannungsfeld zwischen grundsätzlich unterschiedlichen Strategien. Sprachten sich frühe Entwürfe lediglich für den qualitativen Ansatz und damit für eine Nischenstrategie aus, wurde das von Regierung und Parlament eigentlich seit Jahren explizit verfolgte Ziel einer quantitativen Erhöhung erst spät in den Bericht integriert. In der Schlussfassung wird dann wiederum festgehalten, dass ein quantitativer Ausbau mit Schwierigkeiten verbunden sein wird und im Nischenansatz mehr Potential liegen dürfte. Für eine Stärkung der militärischen Friedensförderung bietet der Bericht damit insgesamt eine im besten Fall fragile, jedenfalls aber widersprüchliche Basis. Die Lücke zu den Leistungen anderer neutraler Staaten, die im Bericht kaum problematisiert wird, dürfte sich deshalb in absehbarer Zeit nur begrenzt schliessen lassen.¹¹

Die Weiterentwicklung der Armee wird im Bericht nur in groben Zügen skizziert – angesichts des bevorstehenden Armeeberichts aber aus nachvollziehbaren Gründen. So werden eine Verkleinerung des Gesamtbestands, eine Reduktion «robuster» Verbände, Veränderungen der Organisationsstruktur und Anpassungen des Dienstpflicht- und Ausbildungsmodells in Aussicht gestellt. Konkrete Massnahmen dürften im Armeebericht identifiziert werden. War ursprünglich geplant, die-

11 Auslandeinsätze der Armee: Stand und Optionen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 67. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. Siehe dazu ferner den Artikel von Anna Locher in diesem Bulletin.

sen parallel zum Sicherheitspolitischen Bericht zu verabschieden, so ist das jetzt gewählte Vorgehen einer nachgeordneten Verabschiedung im Sinne einer strategiegerechten Sequenzierung zu begrüssen.

Wenig befriedigend ist die Auseinandersetzung mit der Wehrpflicht und dem Milizsystem im Sicherheitspolitischen Bericht. So wird zwar erläutert, warum die traditionellen Pfeiler des Schweizer Wehrmodells zunehmend unter Druck geraten. Gleichzeitig wird aber betont, dass

«Die Politik muss wählen zwischen Änderungen am Wehr- und Dienstpflichtmodell und einem eher tiefen Technologieniveau.»

eine Abkehr von diesen Pfeilern nicht in Frage komme und lediglich eine Flexibilisierung und Mo-

dernisierung des Milizprinzips zur Debatte stehe. Ohne eine vertiefte Auseinandersetzung mit Alternativmodellen wirkt diese Argumentationslinie unbefriedigend, zumal fraglich bleibt, ob mit einer Anpassung des Milizprinzips den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, demographischen und strategischen Entwicklungen genügend Rechnung getragen werden kann. Letztlich wird die Politik wählen müssen zwischen signifikanten Änderungen am Wehr- und Dienstpflichtmodell oder weniger Leistung und einem im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten eher tiefen Technologieniveau.¹²

6 STRATEGISCHE FÜHRUNG

Das Kapitel über strategische Führung ist, analog zum Gesamtbericht, stark auf die Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen ausgerichtet. Im Zentrum steht dabei die Institutionalisierung und Weiterentwicklung der Plattform KKJPD-VBS-EJPD-MZDK,¹³ die 2005 zur Klärung spezifischer Abgrenzungsfragen geschaffen wurde. Hatte diese

12 Wehrpflicht im europäischen Vergleich. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 75. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2010.

13 Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz (MZDK).

Plattform bisher keine Funktion im Krisenmanagement, so kommen dem neuen Konsultations- und Koordinationsmechanismus des Sicherheitsverbunds Schweiz (KKM SVS) zwei Aufgaben zu: Einerseits beschäftigt er sich im Alltagsgeschäft mit der sicherheitspolitischen Agenda des Sicherheitsverbunds Schweiz sowie mit sicherheitspolitischen Lagebeurteilungen, mittel- und langfristigen Nachrichtenbedürfnissen von Bund und Kantonen und sicherheitspolitischen Risikoanalysen und Vorsorgeplanungen. Andererseits dient der Mechanismus im Ereignisfall aber auch dazu, eine rasche Entscheidungsfindung bei überregionalen oder nationalen Katastrophen, Notlagen oder Grossereignissen sicherzustellen. Die Hauptpartner des Sicherheitsverbunds sind im KKM SVS dabei auf politischer wie operativer Stufe paritätisch vertreten.

Die Schaffung dieses Mechanismus dürfte die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbessern und erscheint durchaus sinnvoll, zumal sich Herausforderungen wie Naturkatastrophen, Ausfälle kritischer Infrastrukturen und andere Notlagen immer zuerst lokal bemerkbar machen. Bemängelt werden muss jedoch, dass im Bericht keine analogen Diskussionen zur strategischen Führungsorganisation auf Stufe Bund enthalten sind. Zwar werden die einzelnen Organe der politischen und sicherheitspolitischen Führung in knapper Form dargestellt. Eine Problemanalyse fehlt aber. Der Hinweis darauf, dass dieser Thematik im Bericht 2000 viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde, vermag dieses Versäumnis nicht plausibel zu begründen, mangelt es dem Bundesrat doch nach wie vor an strategischer Früherkennungs- und Handlungsfähigkeit.¹⁴

SCHLUSSBETRACHTUNG

Während das Bedürfnis nach sicherheitspolitischer Orientierung und Standortbestimmung wächst, sinken in der Schweiz die Strategiefähigkeit und der Wille zum sicherheitspolitischen Kompromiss. Eine kohärente Strategiekonzeption, die sich an den sicherheitspolitischen Herausforderungen orientiert, lässt sich in einem solchen Umfeld nur

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

sehr begrenzt erarbeiten. Zwar bestätigt der Bericht 2010 inhaltlich die Stossrichtung des Berichts 2000. Anders als sein Vorgänger ist er aber nicht von einer sicherheitspolitischen Aufbruchstimmung und wegweisenden strategischen Aussagen geprägt. Das heisst zugleich, dass die Bedeutung des Sicherheitspolitischen Berichts, der eigentlich das zentrale Grundsatzdokument für die Sicherheitspolitik der Schweiz sein sollte, im politischen Prozess letztlich begrenzt sein wird.

Die Kernfragen mögen also an einem anderen Ort und zu einer anderen Zeit entschieden werden. Grundsätzlich gilt aber: So wichtig das Aufzeigen von Optionen für den politischen Entscheidungsprozess auch sein mag, so bedeutend ist die Erkenntnis, dass Optionen in sich schlüssige Gesamtkonzepte reflektieren müssen, nicht jedoch einen Kompromiss zwischen im Kern unvereinbaren Positionen darstellen dürfen. Das betrifft auch und nicht zuletzt die drei Aufgaben der Armee. Wenn die Schwerpunktverlagerung auf Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden weitergeführt werden soll, dann sollte parallel dazu die Frage der sicherheitspolizeilichen Lücke geklärt werden. Wenn Verteidigung nach wie vor als entscheidende Aufgabe der Armee beschrieben wird, dann muss der Begriff der Verteidigung hinreichend klar umschrieben werden. Und wenn die militärische Friedensförderung eine glaubwürdige Aufgabe der Armee sein soll, ist zwingend auch eine quantitative Steigerung der Schweizer Beiträge anzustreben.

Für den Strategieprozess in der kommenden Legislatur sollte ein Vorgehen erwogen werden, das Elemente des transparenten Diskurses der frühen Entstehungsphase des Sicherheitspolitischen Berichts aufgreift, dann aber fokussierter unter Federführung einer Kommission ein in sich geschlossenes strategisches Konzept erarbeitet, das mehr vom strategisch Notwendigen als vom innenpolitisch Machbaren ausgeht und neben einer Identifizierung der sicherheitspolitischen Herausforderungen vor allem auch sicherheitspolitische Lösungen vorlegt.