

Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension

von Andreas Wenger und Victor Mauer

Einleitung

Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der weltweit eingesetzten Blauhelmsoldaten von 30 000 auf 47 000 angewachsen.¹ Für die kommenden Jahre erwarten die Vereinten Nationen eine weiterhin zunehmende Nachfrage nach Blauhelmen in internationalen Krisengebieten. Allein diese Zahlen demonstrieren die wachsende Bedeutung, die internationalen Friedensmissionen zu Beginn des 21. Jahrhunderts beigemessen wird. Weltweit übertrifft die Zahl der in friedensunterstützenden Operationen eingesetzten Soldaten mittlerweile die im Jahre 1993 verzeichnete Zahl von 80 000 Blauhelmen. Entscheidend dafür ist, dass Friedensmissionen zunehmend von regionalen Sicherheitsorganisationen wie etwa der Nato oder im Rahmen von ad hoc-Koalitionen durchgeführt werden.

Die über den Globus verteilten Friedensmissionen spiegeln mehr denn je einen dreifachen Trend wider: Vor dem Hintergrund eines fundamentalen Wandels der Staatenwelt ist die Anzahl der Missionen sowie des eingesetzten Personals dramatisch gestiegen.² Die Komplexität moderner friedensunterstützender Operationen unterscheidet sich grundlegend von den in der Epoche des Kalten Krieges durchgeführten Missionen.³ Und schliesslich ist der Anspruch an Friedensmissionen nicht selten mit dem Konzept des *demokratischen* Friedens verknüpft – und damit zugleich zum Ausdruck einer Annäherung der entwicklungs- und sicherheitspolitischen Agenden geworden. Als strategisches Element der Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellen militärische Friedensmissionen

1 Insgesamt unterhalten die Vereinten Nationen 14 Blauhelm-Friedensmissionen im Nahen und Mittleren Osten, in Europa, Asien und Afrika, an denen sich 96 Länder beteiligen. Bei weitem am meisten Truppenkontingente sind in den sechs Missionen auf dem afrikanischen Kontinent stationiert (Liberia, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien und Eritrea, Sierra Leone, West-Sahara und Elfenbeinküste). Neben den Truppen sind rund 2 000 Militärbeobachter und knapp 5 000 Polizisten im Einsatz. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/CountriesSummaryApril2004.pdf>.

2 Vgl. Findlay, Trevor (Hrsg.). *Challenges for the New Peacekeepers*. Oxford: Oxford University Press, 1996, S. 3.

3 Ratner, Steven R. *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*. New York: St Martin's Press, 1996; Mackinlay, John/Chopra, Jarat. Second Generation Multinational Operations. In: *The Washington Quarterly* 15 (1992), Nr. 3, S. 113–131; Goulding, Marrack. The Evolution of United Nations Peacekeeping. In: *International Affairs* 69 (1993), Nr. 3, S. 451–465.

eine zentrale Herausforderung des quantitativen, qualitativen und normativen Transformationsprozesses der Streitkräfte dar.⁴

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts resultieren Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit nicht mehr ausschliesslich, ja nicht einmal vorwiegend aus zwischenstaatlichen Konflikten, sondern zunehmend aus Staatenzerfall, Menschenrechtsverletzungen, Flüchtlingsströmen, Staatsstreichen und den unterschiedlichen Formen des globalen Terrorismus. Angesichts dieser Risiken und Bedrohungen zielt die dynamische Friedensförderung vor Ort heute weit über eine Verminderung des Eskalationspotentials von Konflikten hinaus. Im Kern geht es um eine ursachenorientierte Konfliktlösung und die langfristige Stärkung der lokalen Institutionen und Zivilgesellschaften; kurz: um die Etablierung demokratischer Gesellschaften als effektivstem Mittel zur Bewahrung von Frieden und Sicherheit.⁵

Vor diesem Hintergrund und um der Komplexität moderner friedensunterstützender Operationen gerecht zu werden, hat sich seit Ende der 1990er Jahre der Begriff *Peace Support Operations* (PSO) in Wissenschaft und Politik durchgesetzt. *Peace Support Operations* sind multifunktionale Operationen. Ihr Ziel ist eine langfristige, politische Konfliktlösung. In der Regel bedienen sich *Peace Support Operations* sowohl multinationaler Streitkräfte, die sich an einem gemeinsamen Standard orientieren, als auch diplomatischer und humanitärer Organisationen. Militärische Macht bietet zivilen Organisationen den erforderlichen Schutz und die notwendige Sicherheit, um ihre langfristige Aufbauarbeit wahrzunehmen. Ein auf die Konfliktlösung ausgerichteter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Prozess ist wiederum Voraussetzung für den Abzug der militärischen Mittel. Militärische und zivile Komponenten gehören untrennbar zusammen. Streitkräfte und zivile Organisationen sind Partner im Rahmen eines umfassenden Sicherheitskonzeptes. *Peace Support Operations* umfassen Friedenserhaltung (*Peacekeeping*) und Friedenserzwingung (*Peace Enforcement*) ebenso wie Konfliktverhütung (*Conflict Prevention*), Friedensschaffung (*Peacemaking*), Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding*) und humanitäre Operationen (*Humanitarian Operations*). In Ausübung eines grundsätzlich robusten Mandates werden sie unparteiisch, nicht jedoch neutral, wahrgenommen.⁶

4 Bellamy, Alex J./Williams, Paul/Griffin, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004, S. 75.

5 Paris, Roland. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Ders. International Peacebuilding and the Mission «Civlisatrice». In: *Review of International Studies* 28 (2002), Nr. 4, S. 637–656.

6 HMSO. *Joint Warfare Publication 3-50: Peace Support Operations*. London: HMSO, 1999; Brahim, Lakhdar et al.. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: General Assembly, A/55/305 S/ 2000/809. http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/; Spillmann, Kurt R./Bernauer, Thomas/Gabriel, Jürg M./Wenger, Andreas (Hrsg.). *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*. Bern: Peter Lang, 2001; Mackinlay, John. Beyond the Logjam: A Doctrine for Complex Emergencies. In: *Small Wars and Insurgencies* 9 (1998), Nr. 1, S. 114–131; Ders. (Hrsg.). *A Guide to Peace Support Operations*. Providence/RI: Thomas J. Watson Institute for International Studies, 1996; Wilkinson, Philip. Sharpening the Weapons of Peace: Peace

Der folgende Beitrag wird zunächst eine Standortbestimmung der Schweizer Debatte im Kontext friedensunterstützender Missionen vornehmen; er wird anschliessend eine Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz im militärischen PSO-Bereich bieten und schliesslich in einem abschliessenden Teil vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungstrends darlegen, wieso es sich bei der Bestimmung des Stellenwerts von PSO-Beiträgen im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie auch für die Schweiz um eine Herausforderung mit strategischer Dimension handelt.

1 Stand der PSO-Entwicklung in der Schweiz

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich der strategische Kontext militärischer Friedensmissionen grundlegend. Durch das Aufbrechen zahlreicher innerstaatlicher Konflikte stiegen die Bedeutung der Friedensförderung und der Bedarf nach friedensunterstützenden Operationen stark an. Das Scheitern der Uno-Mission in Bosnien demonstrierte, dass sich die Schere zwischen den militärischen Anforderungen in unübersichtlichen Konfliktsituationen und den vorhandenen Ressourcen in der Form leicht bewaffneter Truppen zu weit geöffnet hatte. Die Debatte um eine Anpassung der Instrumente und Einsatzgrundsätze an die komplexen Anforderungen eines dynamischen Konfliktumfeldes intensivierte sich. Neue internationale Standards für robuste PSO bildeten sich schrittweise heraus. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zum Schutz des Auftrags ist zu einer international anerkannten Standardvoraussetzung zur Teilnahme an den meisten PSO geworden. Immer mehr PSO werden im Rahmen regionaler Organisationen oder von Staatenkoalitionen durchgeführt und basieren auf Kapitel VII der Uno-Charta. Jede PSO weist ihren individuellen Charakter auf. Der Entscheid zur Teilnahme wird daher von allen Seiten immer nur für den Einzelfall getroffen. Zentrale Prinzipien sind umfassende Mandate, die enge Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen, robuste Friedenstruppen sowie der fließende Übergang vom *Peacekeeping* zum *Peace Enforcement*.

Support Operations and Complex Emergencies. In: *International Peacekeeping* 7 (2000), Nr. 1, S. 61–79; Donald, Dominick. Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the Beginning of the 21st Century. In: *International Peacekeeping* 9 (2002), Nr. 4, S. 21–38; Bellamy/Williams/Griffin, *Understanding Peacekeeping*, S. 165.

1.1 Zyklus der politischen Neugestaltung der Sicherheitspolitik

SIPOL B 2000: konzeptionelle Aufwertung

Mit dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SIPOL B 2000) unter dem Motto «Sicherheit durch Kooperation» zog die Landesregierung rund eine Dekade nach dem Ende des Kalten Krieges strategische Konsequenzen aus der veränderten Bedrohungslage und der Anpassung der internationalen Sicherheitsstrukturen.⁷ Der Bericht leitete eine Neuausrichtung von der autonomen, reaktiv geprägten Landesverteidigung zur kooperativen, präventiv geprägten Sicherheitspolitik ein, deren Ausgestaltung innenpolitisch allerdings umstritten blieb.

Der SIPOL B 2000 anerkennt die neuen, grenzüberschreitenden Risiken, die sich nicht in erster Linie gegen das Territorium der Schweiz richten, die innere Sicherheit und Ordnung des Landes aber gleichwohl betreffen. Sicherheitspolitik wird neu als Querschnittspolitik verstanden, die sich mit der Prävention und der Bewältigung jeder Art von Gewalt staats- oder existenzgefährdenden Ausmasses beschäftigt. Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen lassen sich nicht mehr ausschliesslich mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen. Staatliche Handlungsfähigkeit in einem von grenzüberschreitenden Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichneten Umfeld wird immer häufiger nicht mehr durch Neutralität und autonome Landesverteidigung, sondern zunehmend durch Kooperation und Mitbestimmung sichergestellt. Der Bericht macht deutlich, dass die Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie auf die nationale und internationale Zusammenarbeit damit nicht nur eine Frage der Solidarität ist, sondern auch als Ausdruck einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik verstanden werden muss.

Entscheidend für den Erfolg internationaler Bemühungen zur Produktion von Sicherheit ist demnach eine aktive Teilnahme an multilateralen Sicherheitsbemühungen. Damit einher geht eine Stärkung der zivilen Mittel der Prävention sowie der militärischen Mittel der Friedensförderung. Der Bericht erweitert den Armeeauftrag im Bereich der Friedensförderung und Krisenbewältigung. Er bringt damit zum Ausdruck, dass eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik auch einen substantiellen Beitrag der Armee erfordert. Die Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilnahme der Schweizer Armee an internationalen PSO bildet die zu schaffende Interoperabilität, das heisst die militärische Kooperationsfähigkeit mit anderen Streitkräften. Die notwendige rasche Verfügbarkeit von Truppen für friedensunterstützende Massnahmen verlangt Änderungen bei der Einsatzbereitschaft der Armee.

⁷ Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999; Wenger, Andreas/Fanzun, Jon. Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 38 (2000), Nr. 6, S. 733–742.

ALB: mittelfristig ein Bataillon

Mit dem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001 legte der Bundesrat ein Konzept für die neue Armee vor, das im Verlaufe der Vernehmlassungen allerdings in wesentlichen Punkten angepasst wurde. Die ersten Entwürfe der Armeepaner machten deutlich, dass es sich bei der anstehenden Armee reform um einen revolutionären Prozess handelt. Im Kern geht es um den Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee, mit den entsprechenden, weitreichenden Konsequenzen im doktrinalen, strukturellen und operationellen Bereich. Gefordert ist insbesondere eine Verlagerung von der Territorialverteidigung zu mehr Krisenreaktion. Interoperabilität mit militärischen Partnern im strategischen Umfeld soll als Querschnittsfähigkeit erfasst werden, welche die Armee als Gesamtsystem betrifft. Auch die *Jointness* soll mit der Schaffung eines Teilstreitkräftemodells und eines *Joint*-Stabes auf operativer Stufe Einzug in die Schweizer Armee halten. Die Präsenzkompone nte soll mit Durchdienern und der Erhöhung des Berufspersonals mit Blick auf Existenzsicherungsbeiträge deutlich vergrössert werden. Die Armee ist laut Armeeleitbild XXI heute in der Lage, binnen Monaten mit höchstens einem Verband in Kompaniestärke zuzüglich einer Stabsorganisation an einem internationalen Einsatz teilzunehmen. Für die mittelfristige Zukunft soll die Kapazität so gesteigert werden, dass sich die Armee mit einem Verband in Bataillonsstärke oder alternativ mit zwei Einheiten gleichzeitig an einer internationalen Operation beteiligen kann. Die Einsätze zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung benötigen Berufsmilitär und Milizpersonal, das sich für einen bestimmten Zeitraum freiwillig zur Verfügung stellt. Nach klaren Abstimmungsergebnissen ist der Weg frei, um die wohl anforderungsreichste Reform im Armeebereich überhaupt auf einer klaren innenpolitischen Legitimationsbasis umzusetzen.

Swisscoy: praktische Erfahrungen

Ange sichts der bisherigen Beschränkung der Schweizer Beiträge auf die Entsendung von Einzelpersonen, von kleinen Expertenteams und von medizinischen und logistischen Verbänden präsentierte sich die Swisscoy, ein Kontingent von bis zu 220 Personen im Rahmen der internationalen Friedensmission Kfor im Kosovo, als erster positiver Schritt in Richtung der internationalen Entwicklungen im Bereich der militärischen Friedensförderung.⁸ Zum ersten Mal wurde ein nationaler Verband in eine von der Nato auf der Basis eines Uno-Mandates geführte PSO eingebunden.⁹

8 Zur Zeit versehen 243 Angehörige der Armee im Kosovo, als Stabsoffiziere in Afghanistan und Korea, als Uno- bzw. OSZE-Beobachter im Nahen Osten, im Kaukasus und in Afrika sowie als Berater im Rahmen von Entminungsprogrammen auf dem Balkan, in Afrika, im Irak und in Sri Lanka ihren Dienst.

9 Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Mäder, Markus. Swisscoy-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich: Orell Füssli, 2000, S. 119–140.

Der praktische Einsatz vor Ort setzte einen Lernprozess und einen Erfahrungsrückfluss in Gang. Die Spezialkenntnisse und die breiten Berufserfahrungen der Schweizer Milizsoldaten versetzten die Swisscoy in die Lage, qualitativ hochstehende Spezialaufgaben im Transport-, Unterhalts- und Baubereich durchzuführen. Auch aufgrund der Qualität der Ausrüstung brauchte die Swisscoy bei logistischen (v.a. Transporte, Wasseraufbereitung, Genie und Medizin) und zivilen Spezialaufgaben den Vergleich mit ihren internationalen Partnern nicht zu scheuen. Im März 2003 beschloss der Bundesrat und im September 2003 befürwortete der Nationalrat, das Swisscoy-Mandat bis Ende 2005 zu verlängern. Die Sicherungskomponente wurde auf der Basis des neuen Militärgesetzes ausgebaut und Sicherungsaufgaben haben schrittweise an Bedeutung gewonnen.

1.2 Anhaltender Wandel im nationalen und internationalen Umfeld

Die derzeitigen sicherheitspolitischen Reformvorhaben werden zu recht als Prozess begriffen, dessen Zielrichtung und strategischer Rahmen kontinuierlich überprüft und – wo sinnvoll und notwendig – den sich wandelnden nationalen und internationalen Gegebenheiten angepasst werden müssen. An die Stelle umfassender Revisionen sollen weniger aufwendige, aber häufigere Anpassungen treten. Dies setzt einen aktiven politischen Meinungsbildungsprozess und einen nüchternen Dialog zwischen Politik und Militär voraus. Letzterer muss gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes erst eingeübt werden. Die Schweiz braucht mehr strategische Kultur, soll sie auch in einem von Globalisierung und asymmetrischen Konfliktsituationen geprägten sicherheitspolitischen Umfeld über eine bedrohungsgerechte und nach innen wie aussen glaubwürdige Armee verfügen.

Mit Blick auf die mittel- und langfristige Ausrichtung des Restrukturierungsprozesses der Schweizer Armee und auf eine damit verbundene Stärkung des militärischen Friedensförderungsbeitrages der Schweiz – soviel haben die skeptischen Vernehmlassungsantworten auf die Entwürfe der Armeepaner deutlich gemacht – wird die Politik neue Antworten liefern müssen. Unbestritten bleibt angesichts der aktuellen Risiken und Bedrohungen die strategische Zielrichtung der Kooperation gegen innen und aussen. Einer klaren Antwort harren dagegen nach wie vor die drei folgenden Fragen: Was heisst Verteidigung in einem entterritorialisierten Umfeld? Wie weit soll die Gewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion gehen? Wie steht es um den Zusammenhang zwischen der Milizfähigkeit der wahrscheinlichen militärischen Leistungen und der Milizwilligkeit und -tauglichkeit der Wirtschaft und Gesellschaft?

Diese drei Problembereiche geben der Frage nach dem künftigen Stellenwert der militärischen Friedensförderung im Rahmen der schweizerischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine strategische Dimension. Gleichzeitig muss die Umsetzung der beschlossenen Reformen die Entwicklungen und Entscheidungen im Innern und im internationalen Umfeld berücksichtigen, die seit der Erarbeitung

des Konzeptes der Armee XXI eingetreten sind. Die Diskussion um eine Stärkung des militärischen Beitrags der Schweiz zur internationalen Friedensförderung muss vor dem Hintergrund dieser doppelten Herausforderung betrachtet werden.

Entwicklungen im Innern: Mehr subsidiäre Einsätze – weniger Geld

Die sich akzentuierende Finanzknappheit hat die im politischen Dialog bereits ersichtliche konzeptionelle Schlagseite zugunsten einer Umsetzung der Kooperationsstrategie im Inland durch den abrupten Abbruch des Vorhabens «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS) im November 2002 verstärkt. Aus Kostengründen entschied der Bundesrat, die vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücken auf Bundesstufe vorerst mit Armeekräften zu schliessen, wobei allerdings ein Grossteil der geleisteten Dienstage für Logistikaufgaben verwendet wird. Der verstärkte Einsatz der Armee zur subsidiären Unterstützung der zivilen Kräfte für Grenz-, Konferenz- und Objektschutz droht damit vom Ausnahme- zum Regelfall zu werden.

Kurzfristig ist diese Mehrbelastung der Armee durch subsidiäre Einsätze nicht zu umgehen. Langfristig stellt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, ob die Nachfrage nach subsidiären Sicherungseinsätzen weiter zunehmen wird. Aufgrund der aktuellen Risiko- und Bedrohungsentwicklung scheint dies in der Tat wahrscheinlich. Stimmt man dieser Einschätzung zu, dann ist die Grundsatzfrage nach dem Aufbau der Polizeikräfte auf Stufe Kanton und/oder Bund wieder auf dem Tisch. Parallel dazu stellt sich die Frage, ob das Aufgabenspektrum der Armee im Bereich Raumsicherung und subsidiäre Sicherungseinsätze um Anti-Terroreinsätze erweitert werden soll. Damit verbunden sind heikle Fragen der Gewaltenteilung und der Aufgabenteilung zwischen Polizei und Armee.

Es ist davon auszugehen, dass moderne Streitkräfte im sicherheitspolizeilichen Bereich enger mit Polizeikräften zusammenarbeiten werden – und zwar sowohl im innerstaatlichen als auch im internationalen Einsatz. Entscheidend wäre deshalb, dass die Zunahme der subsidiären Einsätze nicht nur als Folge finanzieller Engpässe, sondern im strategischen Rahmen zunehmender asymmetrischer Bedrohungen präsentiert und verstanden würde, die einen komplementären Beitrag mit situationgerechten Mitteln zur internationalen Krisenbewältigung verlangen. Geschieht dies nicht, dann drohen eine einseitige, nach innen gerichtete Rollenspezialisierung der Armee und eine Reduktion der Leistungen zur Friedensförderung zugunsten permanenter sicherheitspolizeilicher Einsätze im Inland.

Zu einer Zeit, zu der das Spektrum der Bedrohungen und Risiken grösser geworden ist, stehen der Armee weniger Mittel zur Verfügung, als die Planer des Armeeleitbildes XXI noch vor wenigen Jahren angenommen hatten. Statt 4.3 Mia. Franken stehen nur noch 4 Mia. Franken für die drei Armeeaufträge zur Verfügung. In den zurückliegenden 15 Jahren hat sich zudem der Umfang des Verteidigungsetats um einen Fünftel reduziert. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Brutto-

inlandprodukt liegt mit 0.93% unter den Werten vergleichbarer Staaten.¹⁰ Dabei belaufen sich die Ausgaben für internationale Friedensmissionen auf rund 40 Mio. Franken pro Jahr, also rund ein Prozent der Verteidigungsausgaben.

Aufgrund des anhaltenden Finanzdrucks dürften sich in absehbarer Zukunft die Frage nach der Grösse der Armee und damit verbunden die Frage nach dem Wehrmodell erneut stellen. Eine Grundsatzdiskussion des Milizsystems scheint nicht nur aufgrund der abnehmenden Milizwilligkeit und -tauglichkeit in Wirtschaft und Gesellschaft unabwendbar. In einem System, in dem nur noch etwas mehr als 50% der Wehrpflichtigen effektiv Dienst leisten, nimmt die Akzeptanz der allgemeinen Wehrpflicht zwingend ab. Dieser Trend wird noch verstärkt, wenn der «Verteidigungsauftrag» im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Kooperation als unklar und unwahrscheinlich wahrgenommen wird. Die Frage der Milizfähigkeit der militärischen Leistungen stellt sich mit Blick auf alle drei Armeeaufträge und darf nicht länger hinausgeschoben werden.

Internationale Entwicklungen: Armeeaufgaben im Zeichen asymmetrischer Herausforderungen

Die Vorstellung, dass eine autonome Produktion von Sicherheit nicht nur die finanziellen Möglichkeiten des Kleinstaates sprengt, sondern aufgrund der technischen und organisatorischen Neuerungen moderner Streitkräfte für eine zahlenmässig starke Milizarmee dem real Machbaren immer weniger entspricht, bereitet vielen politischen Kräften des Landes nach wie vor Mühe. Dies haben die Forderungen nach einem klaren Bekenntnis zur Miliz und zur Kernaufgabe der Landesverteidigung in den Stellungnahmen der Parteien zum Armeeleitbild deutlich werden lassen. Genau hier liegt aber die zentrale Herausforderung der gegenwärtigen verteidigungspolitischen Debatte: Es geht um eine bedrohungsgerechte Definition und Gewichtung der Armeeaufträge.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass sich der Transformationsprozess von den Territorialverteidigungs- zu den Stabilisierungs- und Krisenreaktionsstreitkräften angesichts der internationalen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre weiter beschleunigt hat. Mit den Ereignissen des 11. September 2001 veränderte sich die Ausgangslage der internationalen sicherheitspolitischen Debatte markant. Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums, welche die Risikowahrnehmung im euroatlantischen Raum bereits seit dem Ende des Kalten Krieges geprägt hatte, ist weiter fortgeschritten. In den 1990er-Jahren war der euroatlantische Sicherheitsdialog von den innerstaatlichen Konflikten an der europäischen Peripherie, insbesondere auf dem Balkan, und deren nichtmilitärischen Rückwirkungen auf die Gesellschaften des Westens geprägt gewesen. Mit den Terrorattacken des 11. September 2001 rückte eine Bedrohung ins Zentrum

10 Vgl. Die neue Armee unter Finanzdruck. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. April 2004; Schmid, Samuel. *Die Armee unter Leistungs- und Finanzdruck*. <http://www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/de/home/ausdem/diesseite.Par.0009.DownloadFile.tmp/grundsatzartikel.pdf>.

der internationalen sicherheitspolitischen Debatte, die von nur schlecht greifbaren, oft unsichtbaren nichtstaatlichen Netzwerken ausgeht, die geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmelzen und neuartige Unsicherheiten bis in die offenen Gesellschaften tragen.

Seither sind asymmetrische Herausforderungen zum bestimmenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden. Der geografische Fokus der internationalen Aufmerksamkeit hat sich von den innerstaatlichen Konflikten auf dem Balkan und dem Phänomen des afrikanischen Staatenzerfalls zu den Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens verschoben. In keiner anderen Region kumulieren und verdichten sich die neuartigen Risiken an der Schnittstelle von Staatenzerfall, autoritären Regimes, globalem Terrorismus fundamental-islamischer Ausprägung und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen mit umfassenden sozialen und wirtschaftlichen Strukturproblemen sowie mit schwachen ordnungspolitischen Strukturen zu einem vergleichbaren Potential an Instabilität.¹¹

2 Einschätzung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Schweiz

Eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten der Schweiz im PSO-Bereich führt zur Erkenntnis, dass die Schweiz in absehbarer Zukunft in einer Nischenpolitik beschränkter, schwergewichtig logistischer Beiträge zur militärischen Friedensförderung zu verharren droht. Im Kontext der gegenwärtigen politischen, rechtlichen, finanziellen und armeerplanerischen Vorgaben ist ein Aufschliessen zur Normalität internationaler Stabilisierungsbeiträge nur in Ansätzen möglich. Der rechtliche und der aussenpolitische Rahmen für die militärische Friedensförderung bleiben eng, die Ausweitung des militärischen Engagements im Ausland innenpolitisch umstritten und die finanzielle Basis der militärischen Friedensförderung damit Gegenstand politischer Debatten. Unter den gegebenen Umständen präsentiert sich der Handlungsspielraum für eine interessengeleitete und gleichberechtigte Kooperation im Rahmen internationaler Präventions- und Stabilisierungsbemühungen auch mit einem militärischen Beitrag als sehr begrenzt.

2.1 Begrenzter Handlungsspielraum

Enger gesetzlicher Rahmen

Das Militärgesetz hält fest, dass Einsätze zur Friedensförderung den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik zu entsprechen haben und ausschliesslich auf der Grundlage eines Uno- oder OSZE-Mandates – und damit nicht mit einfacher Zustimmung der Konfliktparteien – angeordnet werden können. Der Bundesrat entscheidet im Einzelfall, welche Bewaffnung für den Schutz der eingesetzten Personen und Truppen und die Erfüllung ihres Auftrages erforderlich

11 Vgl. Perthes, Volker. *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*. Berlin: Siedler, 2002.

ist. Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen. Soll der Einsatz bewaffnet erfolgen, konsultiert der Bundesrat dabei vorgängig die aussen- und sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlaments. Einsätze, die länger als drei Wochen dauern oder mehr als 100 Freiwillige umfassen, müssen vom Parlament genehmigt werden.

Enger aussenpolitischer Rahmen

Zu den Arbeitsschwerpunkten der Schweiz im Rahmen der Uno gehört die zivile Friedensförderung, insbesondere im Rahmen des Konzepts der menschlichen Sicherheit. Militärische Beiträge zu Uno-Friedensmissionen standen vorerst nicht zur Diskussion.

Die verteidigungspolitischen Entwicklungen in der EU (Schaffung von zivilen und militärischen Krisenreaktionskräften; Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrien) stellen eine zentrale Herausforderung für die Armeereform und für einen Ausbau der militärischen Friedensförderung der Schweiz dar. Bis anhin wurden diese Entwicklungen in der schweizerischen Europadebatte nur in Ansätzen reflektiert.

Enger verteidigungspolitischer Rahmen

Der verteidigungspolitische Bezugsrahmen für die sicherheitspolitischen Reformvorhaben und die militärische Friedensförderung der Schweiz war von zähflüssigen Debatten zwischen Bundesrat und Parlament rund um die Neuausrichtung der Schweizer Armee geprägt. Die Akzentsetzung bei den subsidiären Einsätzen erschwert den Ausbau ihres internationalen Engagements.

Enger finanzpolitischer Rahmen

Der Restrukturierungsprozess der Armee XXI wurde erschwert durch die finanziellen Engpässe des Bundes. Mit Blick in die Zukunft zeichnet sich ab, dass die Verteidigungsbudgets weiter schrumpfen werden. Damit dürfte das Verhältnis von Unterhalts- und Personalkosten zu Investitionskosten noch ungünstiger ausfallen. Allein der Finanzdruck wird erneute Reformschritte im Bereich der Armee unabdingbar machen. Darüber hinaus besteht keine klare Finanzierungsbasis für die Ausgestaltung der Missionen sowie für die Ausrüstung und Entsendung des Personals. So wurde beispielsweise auf die Anschaffung eines Transportflugzeugs verzichtet, womit die Schweiz noch auf Jahre hinaus über keine Transportautonomie für Auslandseinsätze verfügen wird. Die Diskussionen um die Verlängerungen des Swissscoy-Mandates im Parlament im vergangenen Jahr sind Hinweis darauf, wie schwierig es aufgrund der finanzpolitischen Entwicklung ist, den notwendigen politischen Willen für eine kontinuierliche und gesicherte Finanzierung der militärischen Friedensförderung zu finden. Allerdings wächst die Erkenntnis, dass eine Reduzierung des internationalen Engagements im Bereich friedensunterstützender Operationen nicht nur das Verhältnis zur EU und zu anderen, an den gleichen

Missionen beteiligten Staaten erheblich belasten, sondern auch der gesamten Aussenpolitik Schaden zufügen würde.¹²

Öffentliches Meinungsbild

Die aussen- und verteidigungspolitischen Umsetzungsbemühungen der neuen strategischen Leitlinie waren in den vergangenen drei Jahren von einem intensiven innenpolitischen Ringen um eine klare Legitimationsbasis im Zeichen eines beinahe permanenten Abstimmungskampfes geprägt. Die Verschiebung der sicherheitspolitischen Koordinaten der Schweiz hat auch im öffentlichen Meinungstrend ihren Niederschlag gefunden. Eine von leichten Schwankungen gekennzeichnete Mehrheit hat erkannt, dass die nationale Sicherheit immer weniger von der Schweiz alleine bestimmt wird als vielmehr in hohem Masse von anderen Staaten abhängig ist. Die hohe Zustimmung zu einer grundsätzlich verstärkten internationalen sicherheitspolitischen Kooperation der Schweiz findet ihren Niederschlag in der Tatsache, dass sich eine klare Mehrheit der Schweizer Bevölkerung grundsätzlich für Auslandseinsätze von Schweizer Soldaten ausspricht. Auch wenn es nach wie vor eine grundsätzliche Skepsis in der Schweizer Bevölkerung gegenüber Friedenstruppen als einem adäquaten Mittel zur Lösung von Konflikten in der Welt gibt, erfahren friedenssichernde Einsätze im Rahmen der Uno stets dann eine mehrheitliche Billigung, wenn damit keine Kampfeinsätze zur Wiederherstellung des Friedens verbunden sind. Die mit einer Öffnung verbundenen Folgen werden jedoch gescheut. Die Konsequenzen, die ein Aufschliessen der Schweiz zur Normalität internationaler Stabilisierungsbeiträge nach sich zieht, betreffen vor allem Fragen nach einer Ausweitung der Beiträge sowohl im qualitativen und quantitativen Bereich der militärischen Friedensförderung als auch nach einer Anbindung an internationale Sicherheitsinstitutionen.¹³

2.2 Quantitativ und qualitativ beschränkte Beiträge

Für die Schweizer Armee stellt die Grössenordnung des gegenwärtigen Engagements im Bereich der militärischen Friedensförderung quantitativ einen bescheidenen Beitrag dar. Dies bestätigt der internationale Vergleich mit europäischen Kleinststaaten wie Österreich, Schweden oder Finnland. Qualitativ bleibt der schweizerische Beitrag aufgrund des engen gesetzlichen und politischen Rahmens (kein *Peace Enforcement*; Betonung der Miliz) de facto auf schwergewichtig logistische Beiträge beschränkt. Dies kontrastiert mit den Anforderungen einer robusten militärischen Friedensförderung.

12 Vgl. Schmid, *Die Armee unter Leistungs- und Finanzdruck*.

13 Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvircev Tresch, Tibor. *Sicherheit 2003: Aussen- Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2003, S. 91–93, 120–123.

Beschränkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz

Aus der Perspektive der eigenen sicherheitspolitischen Interessen entspricht das Verharren in einer Nischenpolitik beschränkter logistischer militärischer Friedensförderungsbeiträge einer Einschränkung der eigenen Handlungsoptionen. Angesichts der neuen Risiken setzt strategische Handlungsfähigkeit immer häufiger einen robusten militärischen Beitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in instabilen Regionen inner- und ausserhalb Europas voraus. Militärische Stabilisierungsbeiträge erhöhen die Chancen einer aktiven Konfliktlösungspolitik und vermindern das Potential negativer Auswirkungen dieser Krisenherde auf die Sicherheit der Schweiz. Aus der Perspektive der sicherheitspolitischen Partner der Schweiz lässt der Verzicht auf einen militärischen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung eines sicheren Umfeldes Zweifel am Willen der Schweiz aufkommen, als solidarischer und gleichberechtigter Partner zur gemeinsamen Bewältigung der neuen Konflikte beitragen zu wollen.

Erschwerter Restrukturierungs- und Modernisierungsprozess der Armee

Eine Schweizer Armee, die zur Bewältigung aller drei Armeeaufträge kooperationsfähig sein soll, ist darauf angewiesen, sich diese Fähigkeit zu erwerben. Eine verstärkte Ausbildungszusammenarbeit und ein vermehrter Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen in militärischen Friedensoperationen sind entscheidend für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess der Schweizer Armee. Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird zunehmend zum Schlüssel für den Erhalt der militärischen Handlungsfähigkeit mit Blick auf ein möglichst breites Einsatzspektrum. Die Neuausrichtung der Armee kann langfristig nur über eine vertiefte Kooperation mit dem Ausland gelingen. Angesichts der derzeitigen diffusen Bedrohungslage muss die Armee als lernende Organisation dem Kreislauf der Doktrinschöpfung besondere Beachtung schenken: Doktrin – Training – Übung – Mission – Doktrin. Die Militärdoktrin ist das Mittel, um dem Restrukturierungsprozess gegen innen eine gemeinsame Marschrichtung vorzugeben. Gleichzeitig bildet sie angesichts der diffusen Bedrohungslage die Basis, um die Leistungen der Armee an der Produktion von Sicherheit gegenüber Politik und Gesellschaft transparent zu machen.

Legitimations- und Glaubwürdigkeitsdefizite der Armee gegen innen und aussen

Gegen innen kann sich eine Armee von 200 000 Angehörigen mit einem Jahresbudget von 4 Mia. Franken mittelfristig nicht in erster Linie über Existenzsicherungsbeiträge legitimieren. Von aussen wird die Schweizer Armee an der Bereitschaft gemessen, sich mit situationsgerechten Mitteln an der Krisenbewältigung zu beteiligen. Leistet die Armee in diesem Bereich keinen substantiellen und international anerkannten Beitrag, dann wäre dies gleichbedeutend mit einer fortbestehenden Konzentration auf die klassische Landesverteidigung, was der heutigen Bedrohungslage nicht mehr entspricht. Eine nicht bedrohungsgerecht ausgerichtete Armee

verliert aber nicht nur im internationalen Umfeld an Glaubwürdigkeit, sie findet auch bei der militärdienstleistenden Generation immer weniger Verständnis. Eine schleichende Erosion der Glaubwürdigkeit der Armee stellt mittelfristig auch ihre wirtschaftliche Verträglichkeit und ihre finanzielle Basis in Frage.

3 Friedensunterstützende Operationen der Zukunft

Peace Support Operations können nur in einem sich stetig wandelnden globalen Kontext verstanden werden. Um die Herausforderungen, denen die Schweiz als internationaler Akteur in den kommenden Jahren ausgesetzt sein wird, richtig zu begreifen, werden internationale Entwicklungstrends beleuchtet. Diese setzen die Rahmenbedingungen für die internationale Friedensförderung der Zukunft. Im wesentlichen lassen sich diese Trends in vier zentrale Kategorien unterteilen. Auf der Grundlage eines neuen *Risikospektrums* wird es um eine *dreifache Anpassung* gehen: eine Anpassung der *Strategien*, der *militärischen Instrumente* sowie der *sicherheitspolitischen Institutionen*.

3.1 Internationale Entwicklungstrends

Erweiterung des Risikospektrums

Mit einer direkten Gefährdung der EU-Staaten und der Schweiz durch konventionelle Streitkräfte ist auf absehbare Zukunft nicht zu rechnen. Die internationale Staatenwelt sieht sich vielmehr einer inhaltlichen und geografischen Ausweitung der transnationalen Risiken ausgesetzt. Mit den Terroranschlägen auf die New Yorker Zwillingstürme und das Pentagon in Washington am 11. September 2001 sind asymmetrische Herausforderungen zum strukturierenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden.¹⁴ Der unipolaren Machtverteilung zugunsten der Vereinigten Staaten im rein militärischen Bereich steht eine zwischen den Gesellschaften zunehmend vernetzte Welt gegenüber. Weil ein wachsender Teil dieser neuen Form der internationalen Beziehungen gleichsam an den Regierungen vorbei geht, werden nicht nur gegenseitige Abhängigkeiten geschaffen, die wiederum mit einer Einschränkung des aussenpolitischen Handlungsspielraums auf rein nationaler Ebene verbunden sind. Damit einher geht auch eine zunehmende Verwundbarkeit des klassischen Territorialstaates, dessen Grenzen sich im System der Globalisierung zwangsläufig immer mehr nach aussen öffnen.¹⁵ Eine strikte

14 Vgl. Wenger, Andreas. Krieg und Wiederaufbau im Irak. Internationale Sicherheitspolitik im Zeichen asymmetrischer Bedrohungen. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 42 (2004), Nr. 3, S. 279–288; Mauer, Victor. Die geostrategischen Konsequenzen nach dem 11. September 2001. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 54 (2004), Nr. 3–4, S. 18–25; Münkler, Herfried. Terrorismus heute. Die Asymmetrisierung des Krieges. In: *Internationale Politik* 59 (2004), Nr. 2, S. 1–11.

15 Vgl. Kaiser, Karl. Zeitenwende. Dominanz und Interdependenz nach dem Irak-Krieg. In: *Internationale Politik* 58 (2003), Nr. 5, S. 1–8.

Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit ist damit nicht mehr möglich. Mit anderen Worten: Die innere Sicherheit offener demokratischer Staaten ist eng verknüpft mit globaler Stabilität.

In der offenen modernen Gesellschaft gelten die alten Spielregeln nicht mehr, nach denen Bedrohungen und Gefahren auf der Basis von Abschreckung, Eindämmung und rationalem Kalkül begegnet werden konnte. Die neuen Bedrohungen sind nicht selten anonym, unvorhersehbar und als transnationale Phänomene häufig nicht an Staaten gebunden. Gerade nichtstaatliche Akteure und Netzwerke, die geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmelzen und schwache, zerfallende Staaten für ihre Ziele instrumentalisieren, können die Offenheit dieser Gesellschaft missbrauchen. Das gilt für die internationale Drogenkriminalität und den internationalen Menschenhandel ebenso wie für den weit gefährlicheren globalen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln. Die erfolgreiche Regulierung staatlicher Gewaltanwendung ist also eng verknüpft mit der Regulierung nichtstaatlicher Gewaltanwendung.

Wenn die innere Sicherheit offener demokratischer Gesellschaften untrennbar mit globaler Stabilität verknüpft ist, dann bedeutet das zugleich, dass sich der geografische Fokus ausweitet. Im Rahmen des institutionellen Erweiterungsprozesses rückt Europa näher an instabile Regionen heran. Aber auch Risiken, die ihren Ursprung ausserhalb der unmittelbaren Nachbarschaft haben, werden zu unmittelbaren Bedrohungen. Geografisch richtet sich der Blick von den ethnischen Konflikten auf dem Balkan über Zentralasien und den Kaukasus nach Asien und kulminiert in der volatilsten Region der Staatenwelt, dem erweiterten Nahen und Mittleren Osten.

Anpassung der sicherheitspolitischen Strategien

Die Dynamik der neuen Risiken macht eine Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie notwendig. Dabei gewinnt die bereichsübergreifende Ausarbeitung von Zielen und Interessen, von Strategien und Doktrinen, von einheitlichen Begriffen und Konzepten immer mehr an Bedeutung – und zwar zu einem Zeitpunkt, der ein präventives Einschreiten ermöglicht und einer kaum noch zu stoppenden Eigendynamik, die in einem tödlichen Konflikt endet, Einhalt gebietet. Im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie kommt es zu einer engen Verzahnung von zivilen und militärischen Mitteln. Zivile Mittel allein entbehren einer abschreckenden Komponente, die den Konfliktparteien die Konsequenzen ihres Zuwiderhandelns deutlich vor Augen führt. Der Einsatz ausschliesslich militärischer Mittel hingegen kann zwar kurzfristig zu einer Eindämmung der Gefahr führen, mittel- und langfristig wird er aber nur im Zusammenspiel mit dem Einsatz ziviler Instrumente zur Konfliktregulierung beitragen können.

Um den neuen Bedrohungen gerecht zu werden, haben Regierungen keine andere Wahl als zu versuchen, den Steuerungs- und Souveränitätsverlust nach innen

durch Kooperation nach aussen, das heisst durch Zusammenarbeit mit anderen Regierungen zu kompensieren.¹⁶ Neben die Kooperation und partielle Bündelung von Aufgaben nationaler Regierungen als Voraussetzung für eine effektive Ausübung hoheitlicher Aufgaben wird der koordinierte und komplementäre Einsatz in enger nationaler und interdepartementaler Kooperation zum entscheidenden Element einer effizienten Sicherheitsproduktion.

Da die neuen Bedrohungen von weit entfernten Regionen ausgehen können, lässt sich die Aufgabe der Verteidigung geografisch immer weniger begrenzen.¹⁷ Der klassische Verteidigungsbegriff, der auf einer Trennung der nach innen bzw. nach aussen wirkenden sowie der zivilen bzw. militärischen Mittel beruhte, gewinnt vor diesem Hintergrund eine ganz neue Bedeutung. Internationale Stabilisierungseinsätze im Rahmen von Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und Anti-Terroreinsätze im Innern werden zunehmend als Teil eines umfassenden Verteidigungskonzeptes verstanden. Substantielle Beiträge zu internationalen friedensunterstützenden Operationen führen deshalb nicht nur zu einer Stärkung der internationalen Sicherheitsorganisationen, sondern tragen ganz unmittelbar zur Sicherheit des eigenen Staatswesens bei und erfüllen damit den Verteidigungsauftrag eines Staates.

Anpassung der militärischen Instrumente

Krisen und Konflikte inner- und ausserhalb Europas sowie die Beschleunigung der inhaltlichen und geografischen Ausweitung des Risikospektrums – mit einem Schwerpunkt auf asymmetrischen Herausforderungen – bringen zwangsweise auch eine beträchtliche Ausweitung des Aufgabenspektrums für die Streitkräfte mit sich. Nicht nur hat sich die Zahl der im Ausland eingesetzten Soldaten bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Gesamtstärke nationaler Streitkräfte in den zurückliegenden Jahren deutlich erhöht; auch die Art und Qualität der Einsätze hat sich deutlich verändert. Damit die neuen Aufgaben erfüllt werden können, ist eine grundlegende Modernisierung von Material und Ausrüstung und eine stärkere Fokussierung auf internationale Friedensoperationen bei der Planung und Beschaffungspolitik unabdingbar. Im Rahmen eines stark ausgeweiteten Aufgabenspektrums werden internationale Stabilisierungseinsätze zunehmend als strukturbestimmende Aufgabe kleinerer, leichter und mobilerer Streitkräfte verstanden.¹⁸

Die veränderte Sicherheits- und Bedrohungslage sowie die damit einhergehenden vielfältigen strategischen Erfordernisse spiegeln sich bei den meisten europäischen Armeen trotz Restrukturierungen bisher nur unzureichend in der

16 Kaiser, *Zeitenwende*, S. 1–8.

17 *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12 December 2003.* <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

18 Bundesministerium für Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbericht des Bundesministers der Verteidigung.* <http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>.

Streitkräftestruktur und -ausrüstung wider. Die Truppenstärke steht in einem unverhältnismässigen Widerspruch zu den mit einer Krisenfähigkeit verbundenen Erfordernissen: Flexibilität, Mobilität, Dislozierung, Interoperabilität und Durchhaltevermögen. Die zügige Verlegung von Streitkräften in das Einsatzgebiet, ihre dauerhafte Unterstützung und ihre Wirksamkeit im Einsatz sind sicherzustellen. Auch wenn die europäischen Streitkräfte über eine wachsende Anzahl von Krisenreaktionskräften mit Abstufungen in der Bereitschaft und Präsenz verfügen, bleibt das Denken nicht frei von der überkommenen Fixierung nach Osten auf einen kontinentalen Landkrieg mit grossen Panzerverbänden, massivem Artilleriefeuer und Luftunterstützung für eine Defensive. Der Trend zu schlanken, reaktionsfähigen Entscheidungszentren und Streitkräften sowie die Umgestaltung von Armeen, die auf den Einsatz vorbereitet sind, zu Armeen, die sich im Einsatz befinden, werden jedoch auch angesichts knapper finanzieller Ressourcen in den kommenden Jahren beschleunigt vorangetrieben werden.

Die neuen Risiken ebenso wie die technologischen Fortschritte, mit denen diesen Risiken begegnet werden soll, erfordern eine zunehmende Professionalisierung der Streitkräfte; die Strukturen müssen gestrafft und die Führungsorganisation optimiert werden. Technologische und organisatorische Überlegenheit bestimmt heute die Schlagkraft von Streitkräften. Gestützt auf eine enge Vernetzung der einzelnen Waffensysteme und Einheiten, der dazugehörenden Logistik und Führungsstäbe müssen Aufgaben, Struktur, Ausrüstung und Mittel in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Durch eine zielgerichtete Vernetzung von Wissen, Fähigkeiten, Instrumenten und Entscheidungsträgern können Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erzielt werden.

Anpassung der sicherheitspolitischen Institutionen

Mit den friedensunterstützenden Missionen auf dem Balkan hat das Nordatlantische Bündnis seit Mitte der 1990er Jahre einen wesentlichen Beitrag zur Friedensförderung auf dem europäischen Kontinent geleistet. Mit den Beschlüssen des Prager Gipfels im November 2002¹⁹, der Übernahme des Kommandos der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan im August 2003 und der bereits jetzt zentralen logistischen Unterstützung für das polnische Kontingent im Irak ist die Nato zu einem globalen Akteur im Bereich der internationalen Friedenssicherung geworden, der grundsätzlich «überall und zu jeder Zeit» Streitkräfte einsetzen kann. Mit der Schnellen Eingreiftruppe (NRF) wird das Bündnis über ein Instrument verfügen, das als «Mittel der ersten Stunde» den höchsten Ansprüchen friedensunterstützender Missionen weltweit gerecht wird. Die Allianz wird damit über das Bündnisgebiet hinaus handlungsfähig sein;

19 Vgl. *Prague Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002.* <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>.

sie wird Gefährdungen für das eigene Territorium und für ihre Bevölkerungen auf Distanz halten können.

Seit dem Ende des 20. Jahrhunderts wächst auch die Europäische Union zunehmend in die Rolle eines aussenpolitischen Akteurs, der sich nicht nur einer Politik der Sicherheit durch Integration sowie der Sicherheitsprojektion durch Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse in der unmittelbaren Nachbarschaft verpflichtet fühlt, sondern im Rahmen einer gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf der Basis einer autonomen Handlungsfähigkeit und gestützt auf ein umfangreiches ziviles und militärisches Arsenal an aussenpolitischen Instrumenten verstärkt zur internationalen Friedensförderung beitragen will.²⁰ Sowohl die zivilen als auch die militärischen Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und in der Demokratischen Republik Kongo weisen auf den Kern einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik im Rahmen der EU hin: Es geht um Stabilisierungsaufgaben im unteren bis mittleren Spektrum der Petersberg-Aufgaben, also vermehrt um humanitäre Hilfseinsätze und friedenserhaltende Missionen, in einem begrenzten geografischen Rahmen.

Der geographische Fokus der europäischen Sicherheitsorganisationen hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erweitert. Gleichzeitig ist die Gestaltung militärischer Transformationsprozesse mit dem Ziel der Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit zu einer ihrer Hauptaufgaben geworden. Die europäischen Sicherheitsinstitutionen haben sich in den zurückliegenden Jahren das Ziel gesetzt, ihre militärische Leistungsfähigkeit auch und gerade in internationalen Friedensmissionen entscheidend zu verbessern.²¹ Neben eine Politik der *Force Integration*, die darauf abzielt, Effizienz, Wirkungsmöglichkeiten und politische Kohärenz angesichts der Erweiterung beizubehalten, tritt verstärkt eine Politik der *Force Transformation*. Die Kooperationsfähigkeit Europas mit den USA, multinationale Zusammenarbeit, gemeinsame Beschaffungen und Rollenteilung rücken dabei in den Vordergrund. Gewicht und Einfluss sowohl innerhalb der Sicherheitsinstitutionen als auch im Rahmen der internationalen Friedensför-

20 Vgl. Mauer, Victor. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2003 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2003, S. 43–68; Hoyer, Werner/ Kaldrack, Gerd F. (Hrsg.). *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?* Baden-Baden: Nomos, 2002.

21 Vgl. v.a. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki* vom 10./11. Dezember 1999 zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie zur nichtmilitärischen Krisenbewältigung. http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#annexIV; *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira* vom 19./20. Juni 2000. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm. *Prague Summit Declaration*, 21. November 2002. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>. Cornish, Paul. NATO: The Practice and Politics of Transformation. In: *International Affairs* 80 (2004), Nr. 1, S. 63–74.

derung werden in Zukunft stärker an den militärischen Fähigkeiten gemessen, die eingebracht werden können. Entscheidend sind dabei die nutzbaren Kapazitäten, die bereitgestellt werden.

3.2 Herausforderungen für die Schweiz

Ausgehend von den Entwicklungen im internationalen Umfeld werden abschliessend die sich daraus ergebenden sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Schweiz im Kontext der militärischen Friedensförderung zur Diskussion gestellt. Mit Blick auf die mittel- und langfristige Ausrichtung des Restrukturierungsprozesses der Schweizer Armee und auf eine damit verbundene Stärkung des militärischen Friedensförderungsbeitrages der Schweiz stellen sich eine Reihe von konzeptionellen, politischen und kommunikativen Herausforderungen. Es geht bei diesem zukunftsgerichteten Teil in erster Linie darum, Fragen aufzuwerfen und aufzuzeigen, an welchen Punkten der grösste Handlungsdruck entstehen wird. Es wird dann Sache des politischen Prozesses sein, in den kommenden Jahren konkrete Antworten auf die skizzierten Herausforderungen zu finden.

3.2.1 Stellenwert der militärischen Friedensförderung

PSO-Beiträge als Antwort auf grenzüberschreitende und asymmetrische Risiken?

Der Stellenwert der Friedensförderung im Rahmen der schweizerischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss auf der Basis einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse bestimmt werden. Es geht letztlich darum, welchen Sicherheitsgewinn militärische Friedensförderungsbeiträge mit Blick auf die aktuellen und absehbaren Bedrohungen generieren. Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums seit dem 11. September 2001 macht auch für die Schweiz eine sorgfältige Evaluation des Konzeptes «Risiko» im sicherheitspolitischen Kontext unabdingbar. Dabei muss der Komplexität, der Vernetzung und dem grenzüberschreitenden Charakter asymmetrischer Risiken besondere Bedeutung in der Analyse zukommen. Auch wenn die Schweiz bisher nicht zum primären Ziel terroristischer Akte geworden ist, ist sie von den geostrategischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rückwirkungen der Terroranschläge in vielfältiger Art und Weise betroffen.

Ein kontinuierlicher interdepartementaler und internationaler Risikodialog im Zeichen der neuen Verwundbarkeiten offener Informations- und Technologiegesellschaften gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dabei sind für die Schweiz dieselben Trends wie für ihre europäischen Nachbarstaaten von Bedeutung: der Wegfall einer direkten Bedrohung durch konventionelle Streitkräfte; die weitgehende Aufhebung der Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit; die

neuen Herausforderungen durch nichtstaatliche Akteure und Netzwerke und ein erweiterter geografischer Fokus.

Vor dem Hintergrund eines komplexen Risikospektrums stellen sich auch für die Schweiz Fragen des konzeptionellen Verständnisses von Sicherheitspolitik. Die staatliche Aufgabe, Sicherheit zu produzieren, muss in den Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie gestellt werden, welche die Sphären der inneren und äusseren Sicherheitspolitik gedanklich integriert und in einen Gesamtzusammenhang stellt. Dabei sind wiederum dieselben Trends zu berücksichtigen, die auch für die Nachbarn der Schweiz Gültigkeit haben: eine enge Verzahnung militärischer und ziviler Mittel; eine verstärkte Kooperation auf nationaler und internationaler Ebene und ein häufigeres präventives Handeln.

PSO-Beiträge als Teil einer umfassenden Verteidigung?

Die grundsätzliche Einschätzung des sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz unterscheidet sich von derjenigen der übrigen europäischen Staaten allenfalls in Nuancen. Die ausschliessliche Konzentration der Armee auf eine Verteidigung von Land und Bevölkerung entsprach den Bedrohungsszenarien einer vergangenen Epoche. Die Verteidigung an den Landesgrenzen gegen einen konventionellen Angriff ist auch für die Schweiz auf absehbare Zukunft zu einer unwahrscheinlichen Option geworden.

Die Aufgabe der Verteidigung lässt sich geografisch nicht mehr begrenzen. Die neuen Risiken und die neuen Bedrohungen kennen keine Grenzen, und das heisst, sie haben auch über grosse Entfernungen einen ganz unmittelbaren Einfluss auf die Sicherheit eines Landes. Diese Erkenntnis gilt für die europäische Grossmacht ebenso wie für den europäischen Kleinstaat. Verteidigung in einem modernen Verständnis bedeutet auch für die Schweiz die Wahrung von Sicherheit, wo immer diese gefährdet ist. Geografisch wird sich das Interessengebiet der Schweiz ebenso wie das der europäischen Staaten mittel- bis langfristig vom Balkan auf den Kaukasus, Nordafrika und den Nahen und Mittleren Osten verschieben.

Substantielle PSO-Beiträge tragen zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages bei. Die Glaubwürdigkeit und die Legitimation von Streitkräften richten sich letztlich danach, ob sie zur Sicherheit und zum Schutz der Bevölkerung einen aktiven Beitrag leisten. Wenn also die neuen Bedrohungen keine Grenzen kennen, wenn Verteidigung vor dem Hintergrund eines modernen Verständnisses von Sicherheit die Wahrung der nationalen Sicherheit bedeutet, wo immer diese gefährdet ist, dann stellt sich auch für die Schweiz die Frage, wie sie sich als solidarisches Mitglied der Staatengemeinschaft, als Mitglied der Vereinten Nationen und als dem Schutz seiner eigenen Bevölkerung verpflichteter Staat in Zukunft verstärkt an internationalen Operationen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zum Zweck der Verteidigung und der Sicherheitsvorsorge beteiligen will und kann, um Bedrohungen und Krisen durch gemeinsames Handeln auf Distanz zu halten.

PSO-Beiträge als komplementäre Instrumente zur zivilen Friedensförderung?

Die Mittel der militärischen und der zivilen Friedensförderung ergänzen sich in ihrer Wirkung und müssen im Rahmen einer bereichsübergreifenden Strategie zum Einsatz gebracht werden. Die einseitige Konzentration auf zivile oder militärische Aspekte der Friedensförderung entspricht weder den Anforderungen moderner Friedensmissionen noch ist sie zielführend. Verantwortliches Handeln heisst damit auch, von einem gegenseitigen Auspielen der militärischen und zivilen Mittel der Friedensförderung abzusehen.

Präsenz und Demonstration robuster militärischer Mittel sind zentrale Elemente der kurzfristigen Gewaltprävention und häufig eine Vorbedingung für den Erfolg ziviler Stabilisierungsmassnahmen. Und umgekehrt gilt: Das Einsetzen von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Prozessen der Konfliktlösung mit langfristigen Mitteln der zivilen Friedensförderung ist notwendig, damit die militärischen Mittel ohne Rückfall in die Konfrontation abgezogen werden können.

Der national und international koordinierte Einsatz ziviler und militärischer Mittel stellt hohe Anforderungen an die strategische Führung. Der komplementäre Einsatz der Instrumente und Mittel verschiedener Departemente (EDA, VBS, EJPD), der die moderne Friedensförderung charakterisiert, erfordert eine klare Rollenverteilung und eine deutliche Zuteilung von Verantwortlichkeiten. Politische und administrative Führung ist nicht zuletzt deshalb zentral, weil eine erfolgreiche und nachhaltige Prävention von Gewaltkonflikten auf Beiträge des zivilen Sektors und des privaten Sektors angewiesen ist. Die seit Jahren bestehende, enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Sektor und Nichtregierungsorganisationen sollte um die Einbindung der Privatwirtschaft in eine auf Konfliktprävention und Konfliktregulierung ausgerichtete Aussenpolitik der Schweiz ergänzt werden.²²

3.2.2 Ausbau der militärischen Friedensförderung

PSO-Beiträge als strukturbestimmende Aufgabe der Armee?

Eine Neudefinition von «Verteidigung», welche die drei Teilaufträge der Armee besser in Übereinstimmung bringt, würde die Bedeutung eines systematisch vorangetriebenen Ausbaus der im ALB geforderten nationalen und internationalen Kooperationsfähigkeit der Armee mit militärischen und zivilen Partnern markant erhöhen. Ziel müsste es sein, dass die qualitative und quantitative Lücke zu den militärischen Stabilisierungsbeiträgen vergleichbarer Staaten, die zu grossen Teilen über eine jahrzehntelange Erfahrung im Bereich der militärischen Friedensförderung verfügen, schrittweise geschlossen werden könnte.

22 Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder/Co.: Lynne Rienner, 2003.

Strebt die Schweiz als Teil einer umfassenden Definition von Verteidigung einen markanten Ausbau der militärischen FriedensförderungsKapazitäten an, dann stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmass PSO-Beiträge als strukturbestimmende Aufgabe der Armee betrachtet werden sollen. Eine Armee ist nur kooperationsfähig, wenn sie sich die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit schrittweise, zielgerichtet und mit klaren politischen Vorgaben aneignen kann. Die Entwicklung der modernen Streitkräfte im doktrinellen, strukturellen und operationellen Bereich wird entscheidend von multinationalen PSO geprägt bleiben. Der Rückfluss aus praktischen Felderfahrungen ist eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess der Armee.

Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird angesichts der zu bewältigenden sicherheitspolitischen Risiken, aufgrund der technischen Entwicklung und unter der Bedingung begrenzter finanzieller Ressourcen zur zentralen Voraussetzung militärischer Handlungsfähigkeit. Dies gilt in zunehmendem Ausmass auch für die Schweiz. Kurzfristig ist damit die Frage verbunden, wie die Schweiz die ihr heute zur Verfügung stehenden Gefässe (Partnerschaft für den Frieden/PfP, und Planungs- und Überprüfungsprozess/PARP) nutzen soll, um den Umstrukturierungsprozess der Armee zu unterstützen. Die Partnerschaft für den Frieden wird den zielgerichteten Transformationsprozess der Streitkräfte zur Erlangung einer Kooperationsfunktion im erweiterten euro-atlantischen Raum in zunehmenden Masse fördern.

Mittelfristig stellt sich die Frage, wie die Schweiz die innerhalb der EU angestrebten Synergie- und Effizienzgewinne einer vertieften Zusammenarbeit, einer vermehrten Arbeitsteilung und einer konvergierenden Rüstungsplanung – mit oder ohne Beitrittsoption – für sich nutzbar machen kann. Eine klare Ausrichtung der schweizerischen Armeeplanung auf die europäischen Sicherheitsinstitutionen würde eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen. Die Europäische Sicherheitspolitik spiegelt die wachsende Bedeutung der multilateralen Ebene für die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Stabilität wider und gibt den internationalen Rahmen vor, in dem sich die schweizerische Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren bewegen wird.

Anpassung des gesetzlichen Rahmens?

Ein Aufschliessen zur Normalität militärischer Stabilisierungsbeiträge setzt einen langfristigen, qualitativen und quantitativen Ausbau der Schweizer Friedensförderungsbeiträge voraus. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Schweiz bereit ist, Beiträge zu friedensunterstützenden Operationen auch ohne Uno- bzw. OSZE-Mandat zu leisten, sofern die Zustimmung der Konfliktparteien vorliegt. Dies würde eine Abstimmung mit den zivilen Friedensförderungsbeiträgen erleichtern, wie das Beispiel des Sudan gezeigt hat. In Ermangelung eines Mandates konnte die Schweiz kein Militärpersonal für die Überwachung eines Waffenstillstands zur Verfügung stellen, zu dessen Abschluss sie wesentlich beigetragen hatte.

Das Prinzip der freiwilligen Rekrutierung setzt den militärischen Friedensförderungsbeiträgen der Schweiz mit Blick auf die Durchhaltefähigkeit relativ enge Grenzen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob langfristige PSO-Einsätze nicht durch eine erweiterte Berufskomponente, durch den Einsatz von Durchdienern oder gegebenenfalls sogar durch Milizsoldaten im Rahmen ihrer Militärdienstpflicht sichergestellt werden könnten. Ein erweitertes Engagement von Berufs- und Milizkadern im Rahmen von PSO-Einsätzen würde zudem den Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen in die Armee verbessern.

Der Einsatz von robusten Friedenstruppen mit Raumsicherungsverantwortung ist durch einen fließenden Übergang vom *Peacekeeping* zum *Peace Enforcement* gekennzeichnet. Substantielle Beiträge zu internationalen PSO als gleichwertiger, verlässlicher und gleichberechtigter Partner schliessen damit grundsätzlich auch die Beteiligung an friedens erzwingenden Einsätzen mit ein. Die Teilnahme an auf Kapitel VII der Uno-Charta mandatierten Einsätzen würde durch das Offenhalten der Option Friedenserzwingung glaubwürdiger. Ein qualitativer und quantitativer Ausbau der Schweizer Beiträge setzt damit die Bereitschaft zur erneuten Anpassung des Militärgesetzes voraus.

Erweiterung der Berufskomponente in Kombination mit Freiwilligenmiliz?

Soweit politisch ein markanter Ausbau der militärischen Friedensförderungsbeiträge und damit einhergehend eine Abkehr von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion gewollt sind, würde dies die Schweiz vor umfassende rechtliche und armeanplanerische Herausforderungen stellen. In der Praxis würde das eine erheblich grössere Verfügungstruppe bedeuten, die sich im Einsatz, in der Bereitstellung zur Ablösung bzw. in der Erholungsphase nach dem Einsatz in internationalen Friedensmissionen befinden. Eine deutliche Stärkung einsatzbereiter Krisenreaktionskräfte wäre alleine aufgrund hoher Anforderungen an Kapazität, Abrufbarkeit und Verfügbarkeit unvermeidlich mit einer Stärkung der Berufskomponente, allenfalls in Kombination mit einer Freiwilligenmiliz, verbunden.

Sowohl im Bereich der zivilen als auch in bestimmten, das heisst in den unteren Bereichen der militärischen Friedensförderung können die komparativen Vorteile, die das Milizsystem mit sich bringt, ausgespielt werden. Das System stösst aber an seine Grenzen, sobald robuste Einsätze zur Friedensförderung mit grosser Durchhaltefähigkeit verlangt sind. Ein markanter quantitativer und qualitativer Ausbau der militärischen Friedensförderung der Schweiz setzt daher eine politische Debatte voraus, welche deutlich über die Frage der Milizfähigkeit gewisser Schlüsselbereiche der militärischen Leistungserbringung hinausweist und die Fragen des Wehrmodells und damit verbunden einer Verfassungsänderung mit berücksichtigen müsste.

Schluss

Der seit Beginn der 1990er Jahre im Grossen und Ganzen kontinuierlich verfolgte aussen- und sicherheitspolitische Kurswechsel von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation hat, ohne dabei auf innenpolitisch motivierte, den Prozess jedoch bremsende Ambiguitäten verzichten zu wollen und ohne von Rückschlägen verschont zu bleiben, erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts Fuss gefasst. Die Volksabstimmungen über die bewaffnete Teilnahme von schweizerischen Truppenkontingenten an Friedensoperationen im Ausland (2001), über den Un Beitritt (2002) und das Militärgesetz/Armee XXI (2003) demonstrieren, dass eine wachsende Mehrheit der Schweizer Bevölkerung mittlerweile die Notwendigkeit eines langfristig ausgerichteten Reformprozesses der Armee und einer aktiveren Rolle der Schweiz im Bereich der internationalen Friedensförderung anerkennt.

Allerdings ist sowohl die Erkenntnis, dass der Reformprozess der Streitkräfte langfristig nur im internationalen Rahmen gelingen kann, als auch die Einsicht, dass eine Verstärkung der militärischen Stabilisierungsbeiträge im sicherheitspolitischen Eigeninteresse der Schweiz ist, in der Bevölkerung nicht tief verankert. Allein ein aktiv geförderter Meinungsbildungsprozess kann dazu führen, dass eine sinnvolle strategische Antwort auf die neuen Risiken, die Ziele, Strategien und Mittel der Sicherheitspolitik in Übereinstimmung bringt, nur noch im internationalen Rahmen entstehen kann. Wird diese Aufgabe aus kurzfristigen, politischen Überlegungen nicht in Angriff genommen, wird es immer schwerer fallen, die Leistungen der sicherheitspolitischen Mittel und Instrumente gegenüber dem Souverän transparent zu machen. Je länger zudem die sicherheits- und verteidigungspolitische Debatte der europäischen Nachbarstaaten in der Öffentlichkeit nur in Ansätzen reflektiert wird, desto grösser droht die Lücke zwischen dem sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz und demjenigen vergleichbarer europäischer Kleinstaaten zu werden. Daraus können sich mittelfristig gegen aussen Akzeptanzprobleme ergeben, was wiederum den innenpolitischen Erklärungsbedarf ansteigen lassen wird.

Ein Abrücken von der Erbringung beschränkter, schwergewichtig logistischer Nischenbeiträge der Schweiz im PSO-Bereich erhöht die Chancen eines aktiven Konfliktlösungsbeitrags und vermindert das Potential negativer Auswirkungen von Krisenherden an der europäischen Peripherie auf die Schweiz und dient damit dem sicherheitspolitischen Eigeninteresse des Landes. Gleichzeitig ermöglicht es einen zielgerichteten Modernisierungsprozess der Armee und sichert die militärische Handlungsfähigkeit der Schweiz mit Blick auf ein möglichst breites Einsatzspektrum moderner Streitkräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie. Ein Rückzug auf subsidiäre Einsätze hingegen wird den sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht gerecht und leistet einer Konstabilisierung der Streitkräfte Vorschub. Die Frage nach der Zukunft der militärischen Friedensförderungsbeiträge stellt daher mehr

als ein finanzpolitisches Problem dar – angesichts grenzüberschreitender und asymmetrischer Bedrohungen handelt es sich um eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension.