

Herausforderung Sicherheit: Eine Beurteilung der sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz mit Blick auf die Zukunft

von Andreas Wenger

Einleitung

Die Schweiz blickt auf eine intensive Phase der Neugestaltung ihrer Sicherheitspolitik zurück. Am 7. Juni 1999 verabschiedete der Bundesrat seinen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Bericht 2000). Mit diesem sicherheitspolitischen Bericht legte die Landesregierung unter dem Motto «Sicherheit durch Kooperation» rund eine Dekade nach dem Ende des Kalten Krieges einen umfassenden konzeptionellen Rahmen für die zukünftige Ausgestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik vor. Der Leitgedanke der Kooperation – und zwar Kooperation nach innen zwischen den verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumenten und nach aussen mit anderen Staaten und Organisationen – war auf die Sicherheitsinteressen des Landes ausgerichtet und wollte ein Signal setzen: Angesichts grenzüberschreitender Risiken und technologischer und finanzieller Grenzen nahm der Bericht Abschied von der Vorstellung, Sicherheit lasse sich autonom bewahren und Sicherheitspolitik lasse sich auf die Militärpolitik reduzieren.

Die Kooperationsstrategie entsprach einerseits dem sicherheitspolitisch Notwendigen und andererseits dem innenpolitisch Durchsetzbaren. Sie zeigt auch angesichts der Entwicklungen der vergangenen vier Jahre weiterhin in die richtige Richtung und darf zumindest mittelfristig als tragfähig bezeichnet werden. Eine ganze Kaskade von Volksabstimmungen – u.a. die Abstimmung über die bewaffnete Teilnahme von schweizerischen Truppenkontingenten an Friedensoperationen im Ausland (2001) und die Abstimmung über den Uno-Beitritt (2002) – hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass der Kooperationsgedanke bei der Bevölkerung auf weitgehende Akzeptanz trifft. Mehr als drei Viertel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Schweiz haben am 18. Mai 2003 dem neuen Gesetz für die Armee XXI zugestimmt. Damit besteht eine klare innenpolitische Legitimationsbasis, um das sicherheitspolitische Instrument der Armee auf die im Bericht 2000 postulierte Kooperationsstrategie auszurichten.

1 Fortschreibung der sicherheits- und militärpolitischen Grundlagen der Schweiz

Die Schweizer Armee konzentrierte sich jahrzehntelang auf eine autonome Landesverteidigung gegen eine klar umrissene militärische Bedrohung. Diese Tatsache muss in Erinnerung gerufen werden, um zu verstehen, dass es sich bei der laufenden Reform der Armee um einen Prozess mit revolutionärem Charakter handelt: Es geht um eine Neugewichtung der Leistungen der Armee im Zeichen des Übergangs von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee; es geht um eine Bestandsreduktion um rund zwei Drittel verbunden mit einem totalen Umbau der Verbände, der Verwaltungsstruktur und der Führungsabläufe; es geht um eine Überprüfung der doktrinalen Grundlagen, der Einsatz- und Ausbildungsgrundsätze und der materiellen Vorkehrungen mit dem Ziel der Erhöhung der Flexibilität, der Verkürzung der Reaktionszeiten und der Stärkung der Befähigung zur Zusammenarbeit; und es geht nicht zuletzt um das Einspielen der Zusammenarbeit zwischen einer neuerdings klar getrennten militärischen und politischen Führungsebene.

Jede Armee kann letztlich nur so weit reformiert werden, wie dies Politik und Gesellschaft eines Landes zulassen. Die Politik hat auf der Basis des Armeeleitbildes einen tragfähigen Kompromiss gefunden, und die Armee XXI darf als militärisch ausgewogener und politisch machbarer Schritt nach vorne bezeichnet werden. Angesichts der Grössenordnung der skizzierten Herausforderungen war aber von vornherein klar, dass die Umsetzung dieses Reformprojektes bis zu zwei Legislaturperioden in Anspruch nehmen und nur in Etappen vor sich gehen würde. Der Start erfolgte dabei unter denkbar schwierigen Rahmenbedingungen: Die Stichworte dazu sind die akzentuierte Finanzknappheit des Bundes und der sinkende Investitionsrahmen für die Armee sowie die zu wenig vorbereiteten USIS-Entscheide des Bundesrates vom November 2002 und der verstärkte Einsatz der Armee zur subsidiären Unterstützung der zivilen Kräfte für Grenz-, Konferenz- und Objektschutz.

Es kann nicht erstaunen, dass die Umsetzung *dieses* Transformationsprozesses der Armee mit Schwierigkeiten und Herausforderungen verbunden war und bleiben wird. Auch Fehler – Stichwort: Personalinformationssystem – werden nicht immer zu umgehen sein. Im September 2004 sah sich der Bundesrat aufgrund des Leistungs- und Finanzdruckes zu gewissen Anpassungen der Planungsgrundlagen gezwungen und kündigte deshalb eine Schwergewichtsverlagerung von der Verteidigung zur Raumsicherung an. Diese geht einher mit organisatorischen Massnahmen im Zeichen einer Rollenspezialisierung: Die Infanterieformationen sollen auf die Raumsicherung ausgerichtet werden, während sich die mechanisierten Formationen auf den Erhalt der Verteidigungskompetenz konzentrieren sollen.

Einzelne Elemente der Armeepolitik waren im vergangenen Sommer in aller Munde – allerdings zu oft in Form von Einzelinformationen, politischen Luftballons und organisatorischen Detailfragen ohne Zusammenhang. Öffentliche sicherheitspolitische Debatten sind nötig, um die Bedeutung einer zeitgemässen Sicherheitspolitik gegenüber der Bevölkerung transparent zu machen. Hier kommt Bundesrat, Parlament und Parteien eine grosse Verantwortung zu: Sie sind gefordert, die einzelnen Entscheide in einen Gesamtzusammenhang zu stellen. Information und Kommunikation von Einzelentscheiden dürfen aber nicht im luftleeren Raum hängen bleiben. Der Umsetzungsprozess der Armee reform braucht eine aktive politische Führung.

Die sicherheitspolitischen Reformvorhaben werden zu Recht als Prozess verstanden: An die Stelle von umfassenden Revisionen sollen weniger aufwendige, aber häufigere Anpassungen treten. Damit steigen aber auch die Anforderungen an einen aktiven politischen Meinungsbildungsprozess. Gefragt ist nicht zuletzt ein nüchterner Dialog zwischen Politik und Militär. Dieser muss gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes erst eingeübt werden. Bereits der Pilotbericht von Departementvorsteher und Chef der Armee an die Bundesversammlung vom Dezember 2003 machte dabei allerdings deutlich, dass es sich bei dieser Berichterstattung in erster Linie um eine Kommunikation von unten nach oben, von der Stufe Armee an die Stufe Politik, handelt. Die Chance, von oben nach unten, von der Politik an die Armee zu kommunizieren, wurde dagegen bisher kaum wahrgenommen.

Auch der sicherheitspolitische Bericht muss fortgeschrieben werden. Was für die militärpolitische Ebene gilt, muss auch für die sicherheitspolitische Ebene gelten: Die Zielrichtung und der strategische Rahmen der sicherheitspolitischen Reformvorhaben müssen kontinuierlich überprüft und – wo sinnvoll und notwendig – den sich wandelnden nationalen und internationalen Gegebenheiten angepasst werden. In der Schweiz gibt es keine in regelmässigen Abständen veröffentlichte nationale Sicherheitsstrategie, wie sie andere Länder kennen. Das erschwert in der Öffentlichkeit den Nachvollzug der bundesrätlichen Analyse auf der politisch-strategischen Ebene. Bei den derzeitigen sicherheitspolitischen Reformvorhaben handelt es sich in Wirklichkeit um zwei eng miteinander verknüpfte Prozesse, die zum einen militärisch-operativer Natur und zum anderen politisch-strategischer Natur sind. Eine regelmässige sicherheitspolitische Berichterstattung des Bundesrates sollte als Chance verstanden werden, um eine aktive politische Lenkung der sicherheitspolitischen Reformvorhaben gegen innen und aussen greifbarer zu machen.

Hier besteht Handlungsbedarf, soll die gegenwärtige Unsicherheit in Bezug auf die politischen Vorgaben der Armeeplanung überwunden werden. Dem Scheitern des diesjährigen Rüstungsbudgets im Parlament kommt dabei Signalcharakter zu. Sowohl das innere als auch das äussere Umfeld der Schweizer

Sicherheitspolitik haben sich seit 1999 noch einmal stark weiter verändert. Vor dem Hintergrund dieses anhaltenden Wandels macht sich mancherorts so etwas wie Nostalgie für die überschaubaren sicherheitspolitischen Herausforderungen des Kalten Krieges breit. Diese Nostalgie ist nicht gerechtfertigt: Sie übersieht, dass eine unmittelbare existentielle Bedrohung der Schweiz durch militärische Machtmittel heute und auf absehbare Zeit nicht mehr gegeben ist. Sie ist gleichwohl verständlich: Warlords, korrupte Strukturen und Kleinwaffen prägen die Konflikte der vergangenen Jahre. Krisen entwickeln sich zyklisch, und es fällt immer schwerer festzustellen, wann ein Krieg beginnt und wann er endet. Die Sphäre der Zivilisten ist kaum mehr von der Sphäre der Militärs zu trennen: Spitäler und Moscheen werden zu Kampfzonen, und die Bilder der Informationskriegsführung prägen sich tief in unser Bewusstsein ein – wahrlich keine leichte Ausgangslage für die aktuelle Sicherheitspolitik.

2 Inhaltliche und geografische Ausweitung des aktuellen Risikospektrums

Im Nachgang zu den Ereignissen des 11. Septembers 2001 und vor dem Hintergrund der Militärinterventionen in Afghanistan und im Irak hat sich in den vergangenen Jahren die europäische Debatte über das Wesen der aktuellen Bedrohungslage und die Suche nach neuen strategischen Antworten akzentuiert. Dies steht in markantem Kontrast zu den offiziellen Stellungnahmen in der Schweiz, die sich meist in einer nur summarischen Analyse der strategischen Entwicklungen und der Bestätigung des eingeschlagenen Kurses erschöpfen. Der Erfolg jeder Sicherheitspolitik misst sich letztlich daran, ob sie auf die aktuellen Risiken und Bedrohungen eine adäquate Antwort gibt. Neue Risiken ziehen neue Herausforderungen für die staatliche Handlungsfähigkeit nach sich. Die Schweiz ist gefordert, zur Kenntnis zu nehmen, dass sich das für die Sicherheit des Landes relevante Bedrohungs- und Risikospektrum in den vergangenen Jahren markant erweitert hat. Die folgenden fünf Merkmale prägen die aktuelle Gefahrenanalyse:

1) Zunahme der innerstaatlichen Konflikte – Gefahr regionaler Destabilisierungen

Anfang der 1990er Jahre war die Hoffnung weit verbreitet, dass die Zunahme der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Staaten zu einer Abnahme von Gewaltkonflikten führen würde. Der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung hat aber nicht automatisch zu mehr internationaler Sicherheit geführt. Im Gegenteil: Die 1990er Jahre waren mit nahezu fünf Millionen Opfern von Gewaltkonflikten die mit Abstand verlustreichste Dekade seit dem Zweiten Weltkrieg. Bei über 90 Prozent dieser Gewaltkonflikte handelte es sich nicht um zwischenstaatliche, sondern um innerstaatliche Konflikte.

Parallel zum Zerfall der kommunistischen Staaten brachen ethnische Konflikte aus. Die Balkankriege führten zu einer Rückkehr des Krieges nach Europa, zu mehr als 200 000 Kriegsopfern, zu mehr als zwei Millionen Flüchtlingen und zogen finanzielle und wirtschaftliche Kosten in der Höhe von mehr als 100 Milliarden US Dollar nach sich. Zeitgleich zu den Balkankonflikten beschleunigten sich die Marginalisierungsprozesse in Afrika. Sie mündeten in humanitäre Katastrophen von bereits überwunden geglaubter Grössenordnung. In Ruanda wurden mehr als 800 000 Personen ermordet, über eine Millionen Personen wurden zu Flüchtlingen innerhalb des Landes und weitere zwei Millionen Personen flüchteten in die Nachbarländer.

In Ruanda und Somalia reagierte der Westen nur halbherzig, vor allem aber zu spät; im näher gelegenen Bosnien und im Kosovo versuchte die euroatlantische Staatenwelt einer regionalen Destabilisierung mit humanitären Interventionen vorzubeugen. Die Staaten Europas engagierten sich auf dem Balkan und in Afrika im wohlverstandenen eigenen Sicherheitsinteresse: Sie erkannten, dass die nichtmilitärischen Rückwirkungen von innerstaatlichen Gewaltkonflikten an der europäischen Peripherie die Sicherheit der europäischen Gesellschaften unmittelbar tangieren.

II) Zunahme globaler Sicherheitsrisiken – steigendes Machtpotential nichtstaatlicher Akteure

Risiken wie der globale Terrorismus, die organisierte Kriminalität, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungstechnologien, der Menschen- und der Drogenhandel, Migrations- und Flüchtlingsströme oder Bedrohungen im Bereich der Informationskriegsführung machen nicht vor den Grenzen der Nationalstaaten halt. Netzwerke dieser Art profitieren von schwachen Staaten und rechtsfreien Räumen und werden durch die Zunahme des wirtschaftlichen Gefälles zwischen arm und reich verstärkt.

Im Zuge der Globalisierung sind das Macht- und das Schadenpotential von nichtstaatlichen Netzwerken deutlich angewachsen. Nichtstaatliche Akteure profitieren ebenso wie wirtschaftliche Akteure von der neuen Durchlässigkeit der Grenzen. Die komplexen Risiken, die sich daraus ergeben, richten sich nicht mehr in erster Linie gegen das Territorium eines einzelnen Staates, sondern zunehmend gegen das Gewebe der Gesellschaften einer ganzen Region.

III) Wachsende Technologie- und Restrukturierungslücke – Trend zu asymmetrischen Strategien

Die militärische Lücke in den Bereichen Technologie und Organisation zwischen den USA und allen anderen Staaten der Welt hat sich in der vergangenen Dekade stark erweitert. Potentielle Gegner der USA haben gelernt, dass Washington allein mit konventionellen Machtmitteln nicht von politischen Druckversuchen

abgehalten werden kann. Dies bestärkt sie in ihrer Überzeugung, dass den USA nur unter Rückgriff auf asymmetrische Strategien beizukommen ist. Terrorismus wird in diesem Zusammenhang als Mittel der Schwachen gegen den Starken legitimiert. Der globale Terrorismus beginnt, lokale und regionale Konfliktherde in schwachen Staaten zu überlagern. Unter Ausnutzung der Verwundbarkeit der zivilen Infrastrukturen moderner Staaten wird der Kampf in das Herz der westlichen Gesellschaften getragen.

Die militärische Überlegenheit der USA hat zwar zu raschen Siegen im Golfkrieg, im Kosovo und in Afghanistan geführt. Die unsichere Zukunft Afghanistans und des Iraks bestätigt aber die bisherigen Erkenntnisse: Es genügt nicht, Kriege zu gewinnen. Die zentrale Herausforderung besteht im Aufbau von Staaten, das heisst in der Schaffung und Stärkung staatlicher Institutionen, um ausser Kontrolle geratene Länder und Regionen zu befrieden und zu stabilisieren.

IV) Erweiterter geografischer Ursprung aktueller Risiken – Zunahme von Krisen an der europäischen Peripherie

In den 1990er Jahren fokussierte der europäische Sicherheitsdialog auf die Stabilisierung der Balkankonflikte. Seit dem 11. September 2001 überlagern die Bemühungen gegen den globalen Terrorismus die Stabilisierung von Konfliktherden auf dem Balkan, und der geografische Fokus der europäischen Sicherheitsdebatte hat sich vom Balkan und Mittelmeerraum über Zentralasien und den Kaukasus nach Asien erweitert und fokussiert auf den Instabilitäten des weiteren Mittleren Ostens. In keiner anderen Region verdichten sich die neuartigen Risiken an der Schnittstelle von Staatenzerfall, autoritären Regimes, globalem Terrorismus und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu einem vergleichbaren Potential an Instabilität.

Die Konzentration der aktuellen Konflikte auf diese Regionen weist auf einen Zusammenhang hin zwischen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Schwäche und dem Ausbrechen politischer Gewalt. Länder, deren Bevölkerungswachstum ungebremst ist, die sich im wirtschaftlichen Niedergang befinden und die vom Ressourcenexport abhängig sind, weisen das grösste Bürgerkriegsrisiko auf. Heute leben etwa eine Milliarde Menschen in Ländern, in denen das Bürgerkriegsrisiko 15–20 Mal höher ist als in den OECD-Ländern. Wasserknappheit, Subsistenzwirtschaft, Armut und Hungersnöte werden auch in Zukunft einen idealen Nährboden für Prozesse der politischen Destabilisierung bieten.

Schliesslich gilt in Erinnerung zu rufen, dass sich 71 Prozent der Welterdölreserven und 69 Prozent der Welterdgasreserven im Mittleren Osten und in Russland konzentrieren. Für diese Staaten heisst das, dass ihr Entwicklungsmodell von kleinen, meist stark korrupten Eliten dominiert bleiben wird. Für die westlichen Staaten wiederum bedeutet dies, dass ihre Energiesicherheit und

damit ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wesentlich von den Entwicklungen in diesen Regionen abhängig bleiben werden.

V) Erweiterung und Vertiefung der EU – Ausweitung des europäischen Sicherheitsraumes

Parallel zur Konzentration der aktuellen internationalen Krisen und Konflikte auf die europäische Peripherie hat sich der europäische Sicherheitsraum im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union (EU) um zehn neue Mitgliedstaaten markant ausgedehnt. Mit der Übernahme der Missionen in Bosnien und Herzegowina, in Mazedonien, im Kongo, in Georgien und im Irak hat sich gleichzeitig das zivile und militärische Engagement der EU im Rahmen von Friedensmissionen beträchtlich ausgeweitet. Die Unterzeichnung des Verfassungsvertrags im Oktober 2004 weist schliesslich den Weg in Richtung einer schrittweisen Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Die Schweiz profitiert von diesen Veränderungen: In ihrem unmittelbaren Umfeld sorgen die Prinzipien „Sicherheit durch Integration“ und „Sicherheit durch Stabilisierung und Assoziierung“ für relative Stabilität.

Gleichzeitig rückt Europa aber näher an instabile Regionen. Vor diesem Hintergrund durchläuft die EU schrittweise einen Wandel von einem Sicherheitskonsumenten zu einem Sicherheitsproduzenten. Ungeachtet des Zerwürfnisses in der Irak-Frage sind im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit 1999 grosse Fortschritte erzielt worden. Die EU-Staaten sind heute die grössten Truppensteller auf dem Balkan und in Afghanistan. Durch das umfassende Sicherheitskonzept ist die EU die zentrale Sicherheitsinstitution auf dem Balkan. Dies heisst für die Schweiz, dass die EU in der Region der wichtigste sicherheitspolitische Akteur ist, auf den sich das internationale sicherheitspolitische Engagement der Schweiz in den vergangenen Jahren konzentriert hat.

Am Beispiel der Schweiz spiegeln sich im Kleinen viele der strategischen Herausforderungen Europas: Die EU tat sich in den 1990er Jahren schwer mit der Schaffung risikogerechter Strategien, Strukturen und Instrumente. Neuerdings allerdings lassen sich in Europa Ansätze eines neuen strategischen Denkens und Handelns am Übergang von einer regionalen zu einer zunehmend globalen Gestaltungsmacht erkennen. Dies lässt sich für die föderale und direkt-demokratische Schweiz zurzeit noch nicht sagen. Aber auch in der Schweiz ist es letztlich eine Frage des politischen Willens, ob und wie schnell die Kooperationsstrategie gegen innen – zwischen Bund und Kantonen, zwischen Militär, Bevölkerungsschutz und Polizei – aber auch im internationalen Rahmen – im Bereich der Ausbildungszusammenarbeit und der friedenserhaltenden Operationen – umgesetzt wird.

3 Der Blick in die Zukunft: Strategische Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der Skizze der aktuellen Gefahrenlage soll im folgenden auf einige strategische, militärische und politische Herausforderungen hingewiesen werden, die sich der Schweiz mittel- bis langfristig stellen werden. Es soll dabei in erster Linie darum gehen, Fragen aufzuwerfen und aufzuzeigen, wo Handlungsdruck entstehen wird. Eine regelmässige sicherheitspolitische Berichterstattung des Bundesrates würde es erlauben, diese Fragen frühzeitig zur Diskussion zu stellen. Es wäre dann Sache des politischen Prozesses, in den kommenden Jahren konkrete Antworten auf die skizzierten Herausforderungen zu finden.

Inhaltlich unterscheidet sich die grundsätzliche Einschätzung des sicherheitspolitischen Umfelds durch die Schweiz von derjenigen der EU allenfalls in Nuancen – dies macht beispielsweise die sicherheits- und verteidigungspolitische Standortbestimmung des Bundesrates vom September 2004 deutlich. Was allerdings in diesem Papier fehlt, ist die Veranschaulichung der Gesamtzusammenhänge. Es bleibt unklar, wie die Veränderungen der Risiko- und Bedrohungslage mit der verstärkten Bedeutung von Raumsicherungsaufgaben der Armee im nationalen und internationalen Kontext und der Zurückstufung der Verteidigung zusammenhängen. Es ist der Legitimität des sicherheitspolitischen Instruments der Armee abträglich, dass angesichts des Finanzdrucks mancherorts verkürzt argumentiert wird gemäss der Gleichung: abnehmende militärische Bedrohung ab Grenze gleich sinkende Bedeutung der Armee gleich geringere Kosten.

Hier besteht Handlungsbedarf: *Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums erfordert ein neues Verständnis von Verteidigung.* Der Begriff der Verteidigung wird noch zu oft im engen Sinne der Territorialverteidigung verstanden. Zentral ist dagegen der Erhalt der Verteidigungsfähigkeit, womit in erster Linie der Kampf der verbundenen Waffen, der kombinierte Einsatz von Heer und Luftwaffe gemeint ist. In einem entterritorialisierten Umfeld, das durch einen stabilen Kern und eine instabile Peripherie charakterisiert wird, muss Verteidigung neu verstanden werden. Die drei Aufgaben der Armee – Verteidigung und Raumsicherung, Existenzsicherung, Friedensförderung – müssen besser in Übereinstimmung gebracht werden. Nur so kann verhindert werden, dass sie auf der politischen Ebene im Zeichen der Finanzknappheit gegeneinander ausgespielt werden.

Die Konsequenzen der gewandelten Gefahrenlage für das sicherheitspolitische Selbstverständnis der Schweiz sind bis anhin nur in Ansätzen in das kollektive Bewusstsein der Schweizer Bevölkerung eingedrungen. Es fehlt einerseits eine klare politische Aussage, dass die Gefährdung des schweizerischen Territoriums mit konventionellen Streitkräften auf absehbare Zeit sehr gering ist. Andererseits gilt es gleichzeitig auf den Zusammenhang zwischen diesem grundsätzlich positiven Sachverhalt und der steigenden Bedeutung entfernter Gefahrenherde für die Sicherheit der Schweiz aufmerksam zu machen. Angesichts asymmetrischer

Risiken gewinnen Raumsicherungsaufgaben im In- und im Ausland im Rahmen der *Homeland Security* und der Prävention und Stabilisierung von internationalen Krisen und Konflikten markant an Bedeutung. In einem globalisierten Umfeld werden solche Einsätze von den europäischen Nachbarstaaten der Schweiz zunehmend als moderne Ausprägung des Verteidigungsauftrags verstanden.

Die Feststellung, dass die neuen Risiken tendenziell von weit entfernten Regionen ausgehen können, zieht auch für die Schweiz eine Erweiterung des geografischen Fokus ihrer Sicherheitsdebatte nach sich. Damit verbunden ist die schwierige Frage, wie das Schweizer Interessengebiet in geografischer Hinsicht definiert werden soll. Bis anhin konzentrierten sich die internationalen Stabilisierungsbeiträge der Schweiz auf den Balkan. In Zukunft wird die Schweiz häufiger vor die Frage gestellt werden, welche Beiträge sie als Uno-Mitglied und als europäischer Staat zu internationalen Stabilisierungsmissionen im Kaukasus, im nördlichen Afrika und in Zentralasien leisten kann und will. Eine sinnvolle Antwort auf diese Fragen setzt aber voraus, dass sie im Rahmen einer Gesamtstrategie diskutiert werden, welche die Bereiche der Aussen- und der Sicherheitspolitik integral betrachtet.

Hier besteht Handlungsbedarf: *Die Dynamik und Komplexität der neuen Risiken macht eine Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie notwendig.* Die staatliche Aufgabe, Sicherheit zu produzieren, muss in den Rahmen einer Strategie gestellt werden, die den Übergang von der inneren zur äusseren Sicherheit, von den nach innen zu den nach aussen wirkenden Instrumenten sowie von den zivilen zu den militärischen Mitteln als fließend betrachtet und aktiv gestaltet. Ausgehend von diesen Überlegungen lassen sich drei Herausforderungen für die Fortschreibung der Schweizer Sicherheitsstrategie formulieren. Erstens muss sichergestellt werden, dass die Kooperationsstrategie umgesetzt wird. Die Bedeutung der nationalen und internationalen Kooperation für die Bewältigung der Risiken und Bedrohungen von heute und morgen wird weiter zunehmen.

Von entscheidender Bedeutung ist zweitens, dass die zivilen und die militärischen Mittel der Sicherheitspolitik koordiniert zum Einsatz kommen. Die zivile und die militärische Friedensförderung ergänzen sich in ihrer Wirkung. Die Herstellung einer minimalen Sicherheit und Ordnung in Krisengebieten ist Voraussetzung für den Erfolg der zivilen Friedensförderungsmaßnahmen. Was heisst das für das Verhältnis zwischen Aussenpolitik und Sicherheitspolitik? Welchen Beitrag kann beispielsweise die Entwicklungszusammenarbeit zur Bewältigung der aktuellen Risiken leisten? Aber auch im Bereich der Existenzsicherung und der Raumsicherung ist eine vermehrte Koordination zwischen zivilen und militärischen Mitteln unabdingbar. Koordinierte Aktionen zwischen Polizei und Militär werden häufiger auftreten, sowohl im In- als auch im Ausland. Die Forderung nach höheren Polizeibeständen muss dabei nicht im Widerspruch zu vermehrten Leistungen der Armee im Bereich der Raumsicherung stehen.

Was heissen die neuen Risiken für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Militär? Ist die Zuteilung von Rollen und Verantwortlichkeiten klar? Und wie steht es um gemeinsame Einsatzgrundsätze?

Die Schweiz wird, drittens, gemäss dem Grundsatz «vorbeugen ist besser als heilen» häufiger präventiv handeln müssen, um einen sinnvollen Beitrag zur Bewältigung der aktuellen Risiken und Bedrohungen leisten zu können. Dies ist heikel: Friedensförderung braucht einen klaren völkerrechtlichen Rahmen und eine breite multilaterale Unterstützung. Dies anzuerkennen heisst gleichzeitig aber auch, sich der Frage zu stellen, was die Schweiz als Mitglied der Vereinten Nationen zur Stärkung des internationalen Rechts beitragen kann. Will der Kleinstaat seine Interessen auch in Zukunft ohne Solidaritätsdefizite vertreten, dann ist er zunehmend gefordert, eine aktive und kohärente Antwort auf die Frage zu entwickeln, mit welchen zivilen und militärischen Beiträgen er sich an multilateralen Präventions- und Stabilisierungsbemühungen beteiligen will.

4 Der Blick in die Zukunft: Herausforderung der militärischen Transformation

Die EU ist keine Militärallianz, der Unionsvertrag enthält keine Beistandsverpflichtungen, und die Verteidigungsintegration im Zeichen einer strukturierten Zusammenarbeit steht erst ganz an ihrem Anfang. Unbestritten ist allerdings, dass der Transformationsprozess in Richtung kleinerer, leichter und mobilerer Streitkräfte im Umfeld der Schweiz weitergehen wird. Die Gestaltung von militärischen Transformationsprozessen ist mittlerweile zu einer der Hauptaufgaben der Nato und der Partnerschaft für den Frieden geworden. Das Ausschöpfen von Synergie- und Effizienzgewinnen im Rahmen der Umstrukturierungsprozesse der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrien unter der Bedingung schrumpfender nationaler Verteidigungsbudgets stellt aber auch eine wesentliche Antriebskraft hinter der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) dar. Wie im Bereich der Wirtschaft erfordern die wachsende Bedeutung von Information und Kommunikation auch im Bereich der Streitkräfte ein vermehrtes Pooling der Ressourcen, konvergierende Streitkräfte- und Rüstungsplanungen und vermehrtes Nachdenken über Formen einer vertieften Zusammenarbeit.

Auch beim Transformationsprozess der Schweizer Armee handelt es sich um einen Prozess ohne definiertes Ende. Entscheidend für die Steuerung dieses Prozesses ist dabei auf der militärisch-operativen Ebene der Rückfluss von Erfahrungen aus der Ausbildungszusammenarbeit und aus gemeinsamen Übungen sowie aus der Praxis multinationaler Friedensoperationen. Auf der politisch-strategischen Ebene geht es hingegen darum, die Balance zwischen Eigeninteresse und Solidarität im Sinn der grösstmöglichen langfristigen Handlungsfähigkeit zu bestimmen. Bereits mittelfristig wird sich die Schweiz daher vermehrt mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie sie die innerhalb der EU angestreb-

ten Synergie- und Effizienzgewinne im verteidigungs- und rüstungspolitischen Bereich – mit oder ohne Beitrittsoption – für sich nutzbar machen kann.

Eine ernsthafte Diskussion dieser Frage setzt die Erkenntnis voraus, dass eine klare Ausrichtung des langfristigen Reformprozesses der Schweizer Armee auf die europäischen Sicherheitsinstitutionen eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen könnte. Die Bestimmung der Kernkompetenzen zur Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit; die Anschaffung von Führungs-, Informations- und Übermittlungssystemen, die den kombinierten Einsatz von Heer und Luftwaffe erst möglich machen; Beschaffungen von militärischem Grossgerät wie das abgelehnte Transportflugzeug – all dies sind Themen, die zunehmend nach einer Erklärung verlangen, wie sie sich in die im Entstehen begriffene europäische Verteidigungslandschaft einpassen.

5 Der Blick in die Zukunft: Politische Herausforderungen

Die Veränderungen in Europa stellen für die Schweiz zunehmend auch eine sicherheits- und verteidigungspolitische Herausforderung dar. Dabei gilt es allerdings im Auge zu behalten, dass die entscheidenden Debatten in der Europafrage nicht im Bereich der Sicherheitspolitik, sondern in den Bereichen der Wirtschaft und der Volksrechte ausgefochten werden. Die Europafrage bleibt für die Schweiz eine der zentralen staatspolitischen Herausforderungen – vorerst hat sich der Souverän aber für den Weg der Bilateralen I und II entschieden.

Diese Feststellung soll und darf auf der strategischen Ebene nicht von der Gedankenarbeit abhalten. Kurzfristig steht dabei die verstärkte operative Dimension der ESVP im Bereich der Friedensmissionen im Zentrum. Die EU ist zum wichtigsten sicherheitspolitischen Akteur im Umfeld der Schweiz geworden. Die Schweiz muss sich vermehrt Gedanken machen, wie eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP aussehen könnte. Es ist im Interesse des Landes, dass – nach vorbereitenden Schritten im Herbst 2004 – nunmehr der rechtliche Rahmen für Schweizer Beteiligungen an militärischen und zivilen EU-Operationen in einem Rahmenabkommen geregelt wird.

Die entscheidende Herausforderung – dies macht der Blick auf die Europakarte deutlich – ergibt sich aus der Feststellung, dass die Schweiz von Staaten umgeben ist, die sich der Vision einer freiwilligen Bündelung von Souveränität zur Gewinnung gemeinsamer Handlungsfähigkeit verschrieben haben. Noch tut sich wohl eine Mehrheit der Schweizer Bevölkerung schwer mit diesem Gedanken. Gleichwohl wird die Entwicklung der verteidigungspolitischen Integration Europas im Rahmen einer (möglicherweise) strukturierten Zusammenarbeit von grosser Bedeutung für die schweizerische Verteidigungspolitik sein. Eine Europäische Union der unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten würde es den Schweizern in der EU zweifellos leichter machen.

Auf lange Sicht wird sich angesichts dieser Entwicklungen die alte Frage, erneut stellen, wie viel Kooperation ohne institutionelle Einbindung überhaupt möglich ist. Der Handlungsdruck hängt dabei nicht nur von den Entwicklungen innerhalb der Schweiz ab, sondern ist immer auch im Zusammenhang mit den Entwicklungen innerhalb der EU zu sehen. Mit Blick auf den Bereich der Sicherheitspolitik heisst dies, dass die Möglichkeiten sicherheitspolitischer Kooperationsformen nicht überschätzt werden sollten – es geht nicht nur um Beiträge, es geht letztlich auch um die Frage der Mitgestaltung.

Schlusswort

Nach den klaren Abstimmungsresultaten der vergangenen Jahre ist der Weg frei, die sicherheitspolitischen Reformvorhaben umzusetzen und die unter dem Motto «Sicherheit durch Kooperation» in Angriff genommene Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik auf einer soliden innenpolitischen Basis voranzutreiben. Die Richtung der laufenden sicherheitspolitischen Reformprojekte stimmt; das Rad soll und darf nicht zurückgedreht werden.

Der Blick auf die Entwicklungen im zurückliegenden Jahr macht allerdings deutlich, dass die öffentlichen Diskussionen rund um die Armee angesichts des zunehmenden Finanz- und Leistungsdruckes vorerst durch strukturelle, organisatorische und ablauftechnische Herausforderungen geprägt waren. Dies kann insofern nicht erstaunen, als die Armeepfanungen nicht mehr durch den Verteidigungsfall und ein klar umrissenes operatives Verteidigungskonzept bestimmt werden. Angesichts eines komplexen und sich rasch wandelnden Risiko- und Bedrohungsbildes geht es vielmehr um die Erarbeitung fundamentaler Prinzipien, nach welchen die Armee ihren Beitrag zu den sicherheitspolitischen Zielen des Landes leisten soll.

Umso wichtiger ist vor diesem Hintergrund, dass die Politik den Reformprozess der sicherheitspolitischen Instrumente in eine klare Richtung lenkt. Sicherheitspolitik braucht nicht nur in Europa, sondern auch in der Schweiz einen Top-down-Ansatz; mit anderen Worten: Eine bedrohungsgerechte Ausrichtung der sicherheitspolitischen Strategien und Instrumente setzt einen politischen Dialog voraus, der nicht in erster Linie durch die Verfügbarkeit der finanziellen Mittel bestimmt wird. Das Ziel der Sicherheitspolitik ist staatliche Handlungsfähigkeit.

Die Schweiz braucht eine offene und aktiv geführte sicherheitspolitische Diskussion. Es ist dabei die Aufgabe der Politik, der Bevölkerung deutlich zu machen, dass eine sinnvolle strategische Antwort auf die neuen Risiken und Bedrohungen, die Ziele, Strategien und Mittel der Sicherheitspolitik erkennbar in Übereinstimmung bringt, nur noch im Rahmen einer intensivierten nationalen und internationalen Kooperation entstehen kann; mit anderen Worten: Die Politik muss innenpolitisch ermöglichen, was sicherheitspolitisch notwendig ist.