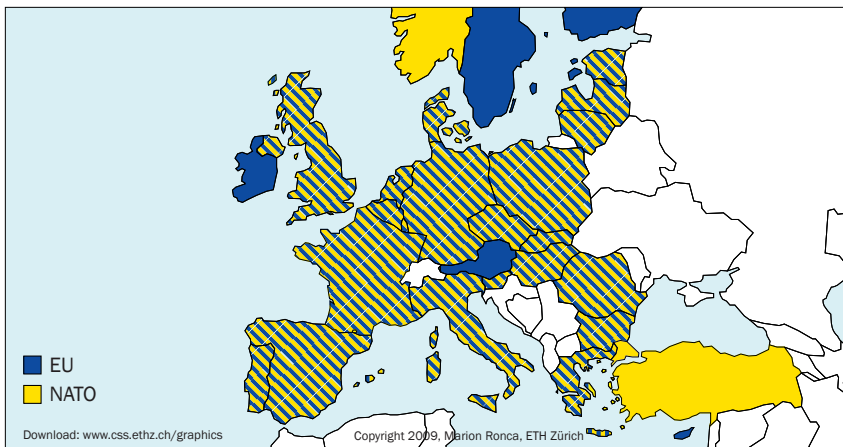


## SICHERHEITSPOLITISCHER BERICHT: KERNPUNKTE UND DEBATTEN

Angesichts der wachsenden Komplexität und Dynamik des globalen und regionalen Umfelds stellen sich Fragen zur aussen- und sicherheitspolitischen Positionierung der Schweiz mit neuer Dringlichkeit. Die Kohärenz zwischen Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik sowie die Beteiligung an der internationalen Sicherheitskooperation haben an Bedeutung gewonnen. Die Erarbeitung einer neuen Strategiekonzeption kann dazu beitragen, die innenpolitische Blockade in der Schweizer Sicherheitspolitik zu überwinden. In der Pflicht steht aber vor allem die Politik.



*Euro-atlantische Sicherheitsinstitutionen: Stabilität im regionalen Umfeld der Schweiz.*

Der Bundesrat hat im Sommer 2008 entschieden, die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Im Dezember 2009 will er dem Parlament einen neuen sicherheitspolitischen Bericht vorlegen, wobei es sich um die vierte Strategiekonzeption nach den Berichten von 1973, 1990 und 1999 (Bericht 2000) handelt. Künftig soll in jeder Legislatur ein solcher Strategieprozess durchgeführt werden.

Ein neuer Bericht drängt sich aus zwei Gründen auf. Einerseits hat sich das Bedrohungsspektrum seit 1999 teilweise verschoben; damit haben sich auch die Anforderungen an die sicherheitspolitischen Instrumente verändert. Andererseits hat die politische Steuerungsfähigkeit in der Schweizer Sicherheitspolitik in den letzten Jahren abgenommen. Langwierige und unergiebiges Armeedebatten im Parlament zeugen von einer bisher nicht gekannten innenpolitischen Polarisierung. Bezeichnenderweise sind sie primär von strukturellen und orga-

nisatorischen Detailfragen geprägt, welche aufgrund des Finanz- und Leistungsdruckes auf die politische Agenda kamen.

Der vorwiegend reaktive Charakter der sicherheitspolitischen Diskussion ist Ausdruck eines politischen Systems, das auf der obersten Führungsstufe durch Konkordanz- und Kollegialitätsprinzip geprägt ist und staatspolitische Eigenheiten wie die direkte Demokratie, den Föderalismus, das ausgeprägte Neutralitätsbewusstsein und die starke Miliztradition aufweist. Im Kontext der sektoriellen Führungs- und Verwaltungsstrukturen kommt die sicherheitspolitische Gesamtschau in den Beziehungen zwischen Regierung, Parlament, Kantonen und Öffentlichkeit oftmals zu kurz. Die vom Bundesrat angestrebte Verankerung der Strategieformulierung in einer breiten öffentlichen Diskussion bietet die Chance, einen aktiven politischen Meinungsbildungsprozess zur künftigen sicherheitspolitischen Ausrichtung der Schweiz sicherzustellen. Danach obliegt es der Politik, wieder

tragfähige Mehrheiten für eine bedrohungsgerechte Sicherheitspolitik zu finden und von einer parteipolitischen Instrumentalisierung von Armeefragen abzusehen.

Der Bericht 2009 sollte nicht einfach den bis heute gültigen Bericht 2000 aufdatieren, sondern als Neukonzeption formuliert werden. Der Bericht 2000 hat zwar den Strategiewechsel von der autonomen Landesverteidigung zur «Sicherheit durch Kooperation» überzeugend begründet. Er setzt aber weder die einzelnen Bedrohungen noch die verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumente in Bezug zueinander und wirkt heute vor dem Hintergrund der wachsenden Komplexität der sicherheitspolitischen Herausforderungen zu segregiert. Im Folgenden werden aus einer knappen Umfeldanalyse Erkenntnisse für die Sicherheitspolitik der Schweiz abgeleitet, auf dieser Basis die konzeptionelle Reichweite der Sicherheitspolitik und wichtige Elemente der Grundstrategie diskutiert und anschliessend Konsequenzen für die Planung der erforderlichen sicherheitspolitischen Fähigkeiten sowie Herausforderungen für die Reform der strategischen Führung skizziert.

### Der globale Kontext

Im Zuge der Globalisierung ist der globale Steuerungsbedarf stark angestiegen. Versagen die entsprechenden Steuerungssysteme, kann das auch negative Rückwirkungen auf die internationale Stabilität und Sicherheit haben. Dies lässt sich an drei Bereichen zeigen: Erstens haben sich die Finanz-, Energie- und Nahrungsmittelmärkte als extrem volatil und stark voneinander abhängig erwiesen. Wachstumsschübe und -einbrüche verändern das geopolitische Kräfteverhältnis und beeinflussen den Verlauf lokaler und

regionaler Konflikte. Zweitens steigt aufgrund der dichteren Vernetzung die Verwundbarkeit der Globalisierungsinfrastruktur. Unterbrüche im Bereich von Transport-, Versorgungs- und Kommunikationsnetzwerken können sicherheitspolitische Folgen haben, was die aktuellen Debatten um Piraterie und die Sicherheit der Informatikinfrastruktur veranschaulichen. Drittens machen sich die negativen Folgen einer nicht nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen für die menschliche Sicherheit zunehmend bemerkbar. In diesem Zusammenhang steigt die sicherheitspolitische Bedeutung von Themen wie dem globalen Klimawandel, der Wasserknappheit oder den generell häufiger auftretenden Naturgefahren.

Der ansteigende globale Steuerungsbedarf geht jedoch mit einer abnehmenden globalen Handlungsfähigkeit einher. Die USA haben während der Administration Bush als Ordnungsmacht an Einfluss und Durchsetzungskraft verloren. Europa verfügt nur über eine beschränkte überregionale Gestaltungsmacht. China und Russland haben im Zuge globaler Machtverschiebungen zwar viel Kapital akkumuliert, ihre innere Stabilität bleibt jedoch fragil. Eine effektive Koordination zwischen den Grossmächten wird angesichts gewachsener Konkurrenz schwieriger und nur selektiv zu erzielen sein – wobei die Wahrscheinlichkeit eines Krieges zwischen Grossmächten sehr gering bleibt. Die mehrheitlich vom Westen dominierten internationalen Organisationen zur Steuerung der globalen Finanz-, Handels- und Energiesysteme sind ebenso reformbedürftig wie die UNO und regionale Sicherheitsorganisationen. Die Bedeutung und das Machtpotential von nichtstaatlichen Akteuren haben wiederum stark zugenommen, was zur wachsenden Komplexität des internationalen Systems beiträgt.

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

Für die Schweiz lassen sich aus diesen globalen Entwicklungen vier Erkenntnisse gewinnen. Erstens dürfte die aussenpolitische

Positionierung im Spannungsfeld neutraler Kleinstaat – Teil des Westens – globaler Finanzstandort schwieriger werden. Zweitens wird die Integration von Verteidigung, innerer Sicherheit, Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik in einem departementsübergreifenden Ansatz zunehmend wichtiger. Drittens gewinnt die Resistenz- und Regenerationsfähigkeit im Falle von Unterbrüchen der Globalisierungsinfrastruktur an Bedeutung. Viertens schliesslich stellen Lagekenntnis, Antizipation und Reaktionsfähigkeit in einem unübersichtlichen und unberechenbaren globalen Umfeld zentrale sicherheitspolitische Fähigkeiten dar.

### Stabiler Kern, fragile Peripherie

Das regionale Sicherheitsumfeld der Schweiz ist durch strategische Stabilität im Zentrum Europas und zahlreiche Krisen an dessen Peripherie geprägt. Die unmittelbarsten Gefahren für die europäischen Staaten ergeben sich aus dem Zusammenfallen von schwachen Staaten und globalen Sicherheitsrisiken in einem Krisenbogen, der von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten, den Kaukasus und Zentralasien bis nach Südwestasien reicht. In dieser Zone der Instabilität dominieren innerstaatliche Konflikte, die auf vielschichtige politische, soziale und wirtschaftliche Schwächen zurückzuführen sind. Politische Fragmentierung und wirtschaftliche Marginalisierung machen diese Gesellschaften besonders verwundbar gegenüber Klimawandel, Wasser- oder Nahrungsmittelknappheit. Gleichzeitig werden diese innerstaatlichen Konflikte oftmals überlagert durch transnationale Gewaltphänomene, die sich in der Form globaler Sicherheitsrisiken wie Extremismus, organisierter Kriminalität, Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen häufig auch nach aussen wenden. Diese meist nichtmilitärischen Rückwirkungen von geographisch oftmals weit entfernten Krisenherden stellen heute eine zentrale Herausforderung für die innere und äussere Sicherheit der europäischen Staaten dar.

Angesichts dieses Gefahrenbildes hängt die Sicherheit der europäischen Staaten wesentlich von der Effizienz und Effektivität der zwischenstaatlichen Kooperation im bi- und multilateralen Rahmen ab. Die europäischen Sicherheitsstrukturen haben sich in den letzten Jahren dynamisch weiterentwickelt: So hat sich der stabile Kern Europas aufgrund der Osterweiterung der EU und der NATO geographisch signifikant erweitert. Auch hat die EU-Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Be-

reich der inneren Sicherheit stark zugenommen. Zudem bemühen sich die europäischen Staaten im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vermehrt um eine gemeinsame Strategie- und Doktrin formulierung und die Entwicklung ziviler und militärischer Fähigkeiten. Schliesslich engagieren sie sich auch vermehrt im Rahmen internationaler Stabilisierungsoperationen der EU, der NATO und der UNO.

Für die Schweiz lässt sich aus diesen regionalen Entwicklungen erstens der Schluss ziehen, dass ein Krieg in Europa und eine konventionelle militärische Bedrohung des Landes sehr unwahrscheinlich geworden sind. Damit verbunden ist zweitens die Frage der sicherheitspolitischen Positionierung der Schweiz im europäischen Umfeld. Drittens ist dem Schutz und der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates gegenüber den erwähnten nichtmilitärischen Bedrohungen der inneren Sicherheit gebührend Beachtung zu schenken. Viertens und komplementär dazu hat ein zivil-militärischer Ansatz zur Prävention und Bewältigung der Krisen vor Ort an Bedeutung gewonnen.

### Konzeptuelle Reichweite

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

Der Gewaltbegriff aus dem Bericht 2000 ist weiterhin zweckmässig. Eine zu starke konzeptuelle Ausweitung von Sicherheitspolitik erschwert die Zuteilung klarer Rollen und Verantwortungsbereiche an die sicherheitspolitischen Instrumente. Herausforderungen wie der Klimawandel und die Energieversorgung tangieren die Sicherheitspolitik insofern, als sie Auswirkungen auf politische Gewaltphänomene haben; im Kern sind sie jedoch anderen Politikbereichen zuzuordnen. Allerdings nehmen die Schnittstellen zwischen Sicherheitspolitik und anderen Politikbereichen aufgrund der inhaltlichen und geographischen Ausweitung des Gefahrenspektrums zu. So kann etwa eine Pandemie den Einsatz sicherheitspolitischer Mittel

**SIPOL WEB**

Öffentliche Plattform zum sicherheitspolitischen Bericht

www.sipolog.ethz.ch

nötig machen. Umgekehrt ist die Resistenzfähigkeit des Gesundheitssystems sicherheitspolitisch relevant. Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass die Grenzen zwischen aussordentlichen Sicherheitsmassnahmen und alltagspolitischen Aktivitäten des Staates zunehmend verwischen. So hängt etwa der Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen wesentlich davon ab, wie der Staat den Markt reguliert.

### **Kohärenz: Politikformulierung**

Bei der Formulierung der Grundstrategie drängen sich zwei zentrale Paradigmen auf: Kohärenz in der Politikformulierung und Kooperation in der Politikumsetzung werden zu den zentralen Herausforderungen einer effektiven Sicherheitsproduktion. Beide Paradigmen gründen auf der wachsenden Komplexität und Dynamik des sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz, die dazu beigetragen haben, dass die traditionelle dreifache Trennung zwischen innerer und äusserer Sicherheit, militärischen und zivilen Instrumenten sowie staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zunehmend relativiert werden muss.

Eine kohärente Sicherheitsstrategie erfordert heute einen umfassenden Ansatz, der die bis anhin von unterschiedlichen Akteuren mit eigenständigen Mitteln behandelten Politikbereiche der inneren respektive der äusseren Sicherheit sowie die zivilen respektive die militärischen Fähigkeiten auf der politisch-strategischen Ebene zu integrieren vermag. In der Sicherstellung der Kohärenz zwischen Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik ist der Bundesrat als Kollegialbehörde gefordert, wobei der strategischen Führung eine zentrale Bedeutung zukommt. Die Systeme der inneren und der äusseren Sicherheit (USIS vs. SIPOL) sind in der Schweiz bisher weitgehend voneinander getrennt entwickelt worden – auch wenn auf operativer Ebene Koordinationsbemühungen zwischen den Nachrichtendiensten, zwischen Polizei/Kantonen und Armee/Bund sowie zwischen der zivilen und der militärischen Friedensförderung erkennbar sind. Die Schwierigkeiten bei der Ausgestaltung der strategischen Krisenorganisation, die nach wie vor vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücken sowie das Ungleichgewicht zwischen der zivilen und der militärischen Friedensförderung sind u.a. auch Ausdruck der mangelnden Integration der genannten Politikbereiche auf der politisch-strategischen Ebene.

Bis heute ungeklärt ist die Frage, in welchem Verhältnis die aussen- und die sicherheitspolitischen Berichte der Schweiz zueinander

stehen. Zentral ist zudem eine Diskussion der konkurrierenden aussen- und sicherheitspolitischen Leitbilder, die nicht zuletzt im anhaltenden Kampf um die Deutungshoheit der Neutralität zum Ausdruck kommen. Wesentlich aus sicherheitspolitischer Sicht sind dabei drei Überlegungen: Erstens hat die Neutralität angesichts des veränderten internationalen Umfelds und der aktuellen Gefahrenlage grosse Teile ihrer sicherheitspolitischen Funktionalität eingebüsst. Sie genießt aber hohe innenpolitische Zustimmung und stellt einen festen Bestandteil des schweizerischen Selbstverständnisses dar. Sie begünstigt zweitens eine eigenständige Dialog- und Vermittlungspolitik, wobei die damit verbundene Distanznahme von den euroatlantischen Sicherheitsinstitutionen wiederum die Grundsatzfrage aufwirft, in welcher internationalen Rolle die Schweiz heute ihre sicherheitspolitischen Interessen am effektivsten wahren kann. Wesentlich ist drittens, dass das Neutralitätsrecht einer umfassenden sicherheitspolitischen Kooperation nicht im Wege steht. Neutralitätswidrig wäre einzig ein NATO-Beitritt, der aber sicherheitspolitisch nicht notwendig und innenpolitisch nicht mehrheitsfähig ist.

### **Kooperation: Politikumsetzung**

Die Notwendigkeit des im Bericht 2000 ins Zentrum gestellten Paradigmas der Kooperation bei der nationalen und internationalen Politikumsetzung bleibt bestehen. Die Umsetzung des Kooperationsansatzes hat sich bisher allerdings uneinheitlich gestaltet, lag der Schwerpunkt doch einseitig auf der nationalen Zusammenarbeit. International wurden zwar die Justiz- und Polizeikooperation und die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit intensiviert. Die militärische Kooperation blieb hingegen bescheiden.

In der nationalen Sicherheitskooperation bleiben bezüglich der Rolle der Armee und der Abgrenzung gegenüber der Polizei nach wie vor Fragen offen. Klärungsbedarf herrscht zudem bezüglich der Einbindung der Kantone in die strategische Krisenorganisation des Bundes sowie des Privatsektors in den Schutz der nationalen Infrastruktursysteme.

Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der internationalen Kooperation: Dringlich ist erstens eine Klärung des Verhältnisses zu der sich dynamisch entwickelnden ESVP. Entscheidend ist einerseits die Frage, welche Vorteile sich aus der europäischen Rüstungs- und Verteidigungskooperation für die langfristige Streitkräfteplanung eines Nichtmitgliedstaates ergeben und in welchen Bereichen die Schweizer Armee auf den

Rückhalt durch Fähigkeiten Dritter angewiesen ist. Andererseits gilt es zu klären, mit welchen zivilen und militärischen Beiträgen sich die Schweiz an der europäischen Sicherheitsproduktion beteiligen will. Ebenfalls zu klären sein werden zweitens die Grundzüge einer umfassenden zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie, die Beiträge zur Sicherheit, Stabilität und Entwicklung vor Ort als sich gegenseitig bedingende Elemente einer Wertschöpfungskette definiert. Hier drängt sich ein Übergang von der heute fallweise definierten ad-hoc-Kooperation zwischen den betroffenen Departementen zu einer Gesamtstrategie in der Friedensförderung auf. Eine Spezifizierung des geographischen Interessenraums und der Kooperationspartner würde in diesem Zusammenhang den Handlungsspielraum des Bundesrats unnötig einschränken.

### **Aufwertung der Aussenpolitik**

Seit der Formulierung der ersten sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz in den frühen 1970er Jahren hat die Bedeutung der Aussenpolitik innerhalb der Gesamtkonzeption stetig zugenommen. Dieser Trend hat sich vor dem Hintergrund des sich wandelnden Konfliktbilds und der Erfahrungen im internationalen Krisenmanagement in den letzten Jahren beschleunigt. Neben einem Beitrag zur kohärenten Ausgestaltung der Schweizer Sicherheitsstrategie und zur Stärkung der Antizipations- und Reaktionsfähigkeit leistet die Aussenpolitik u.a. mit ihrem Engagement im Bereich der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik sowie mit der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts zunehmend wichtige Beiträge zu einer nachhaltigen Sicherung des Friedens.

Die zivilen Mittel der Konfliktprävention und -bewältigung sind zu einem Schlüsselfaktor effektiven Krisenmanagements geworden. Die Schweiz verfügt heute über grosse Kompetenzen und Ressourcen in der humanitären Hilfe, in der Mediation sowie in der Entwicklungszusammenarbeit. Bei der unmittelbaren Konfliktprävention und der Umsetzung von Friedensabkommen verfügt sie hingegen nur über wenige spezifische Instrumente. Ein Ausbau der zivilen Mittel in diesem Bereich scheint im Sinne einer umfassenden Wertschöpfungskette prüfenswert. Damit verbunden ist der bereits angesprochene wachsende Koordinationsbedarf innerhalb des EDA (DEZA – Politische Abteilung IV) und zwischen EDA und VBS.

### **Umstrittene Rolle der Armee**

Seit dem Ende des sicherheitspolitischen Grundkonsenses in der Schweiz in den

späten 1980er Jahren sind Rolle und Ausgestaltung der Streitkräfte äusserst umstritten. Die politischen Kontroversen konzentrierten sich dabei sowohl auf die Substanz der Armeeaufträge (Verteidigung und Raumsicherung, subsidiäre Einsätze, internationale Friedensförderung) als auch auf ihre jeweilige Gewichtung.

Die mit dem Entwicklungsschritt 08/11 eingeleitete Schwerpunktverlagerung von Verteidigungs- zu Sicherungskräften hat Widerstand aus nationalkonservativen Kreisen hervorgerufen. Deren auf autonome Landesverteidigung ausgerichtete Sicherheitskonzeption ist jedoch angesichts der aktuellen Bedrohungslage nicht mehr plausibel. Allerdings ist auch die stärkere Fokussierung auf Raumsicherungsoperationen nicht unproblematisch. Szenarien einer weiträumigen und lang andauernden Destabilisierung hoher Intensität, die einen Übergang von subsidiärer Existenzsicherung zu militärisch geprägter Raumsicherung erfordern, sind in der Schweiz derzeit wenig wahrscheinlich. Auch sind noch grosse Anstrengungen nötig, um sowohl innerhalb der Armee als auch zwischen den militärischen und zivilen Akteuren ein gemeinsames Verständnis von Raumsicherung und der jeweiligen Rolle von Armee und Polizei zu erzielen.

In Bezug auf die subsidiäre Unterstützung der zivilen Behörden konnten die Reibungsflächen zwischen Armee und Polizei dank der gemeinsamen Plattform zwischen dem VBS, dem EJPD und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren zwar signifikant reduziert werden. Auch erfreuen sich solche Einsätze hoher Zustimmungsraten in der Bevölkerung. Letztlich sind sie aber eine begrenzte Aufgabe für die Armee, zumal innere Sicherheit im Kern auch in Zukunft eine Polizeiaufgabe darstellen wird.

Die internationale Friedensförderung wiederum, die in den europäischen Nachbarstaaten im Rahmen eines erweiterten Verteidigungsbegriffs zur strukturbestimmenden Aufgabe geworden ist, bleibt in der Schweiz umstritten. Diese Zurückhaltung selbst gegenüber einem bescheidenen Ausbau der militärischen Beiträge gilt es im neuen Bericht zu problematisieren.

**Fähigkeitsorientierte Steuerung**

Die politische Steuerung der Streitkräfte über die Finanzen hat sich in den letzten

Jahren aufgrund der innenpolitischen Polarisierung als zunehmend schwierig erwiesen. Die gesetzlich festgehaltenen drei Aufgaben der Armee wiederum sind allgemein und zeitlos und enthalten keine detaillierte Gewichtung von Aufträgen. Sie sind damit auch nicht geeignet, die politische Blockade rund um die Ausrichtung der Armee zu überwinden.

Ein Effektivitätsgewinn in der Steuerung liesse sich durch einen fähigkeitsorientierten Ansatz realisieren. Dabei handelt es sich um eine Identifizierung von Schlüsselfähigkeiten, welche die Armee in den Sicherheitsverbund einbringen soll, und zwar unabhängig davon, in welchem Operationstyp sie zur Anwendung gelangen. Eine solche Steuerung über Fähigkeiten würde auch dem Umstand gerecht, dass sich die Armee infolge der breiteren und komplexeren Gefahrenlage

**«Friedensförderung ist zur strukturbestimmenden Aufgabe der Streitkräfte in Europa geworden»**

in ein Mehrzweckinstrument entwickelt hat. Einerseits stellt sie heute eine langfristig ausgerichtete strategische Reserve dar, welche die Souveränität der Schweiz und ihre Abwehrbereitschaft im europäischen Rahmen stärkt. Andererseits leistet sie mit ihren spezifischen Fähigkeiten in den Bereichen Antizipation/Reaktion, Schutz sowie Prävention in enger Abstimmung mit Partnern operative Beiträge an die nationale und internationale Sicherheitsproduktion.

Bei der Weiterentwicklung der Streitkräfte ist zu berücksichtigen, dass die derzeitige Armeeeorganisation aufgrund gesellschaftspolitischer und wirtschaftlicher Tendenzen weiter unter Druck geraten dürfte. Zudem wird die demographische Entwicklung mittelfristig eine Reduzierung der Bestände erfordern. Der Trend einer Abnahme der zur Verfügung stehenden Ressourcen scheint weitgehend irreversibel und bedingt, dass Fragen zum Wehrmodell vorurteilslos geprüft werden müssen. Dies betrifft sowohl die Grösse und Struktur der Armee als auch die Aspekte des Dienstleistungsmodells und des Kadernachwuchses.

**Strategische Führung**

Schliesslich werden im neuen sicherheitspolitischen Bericht auch Leitlinien zur strategischen Führung zu formulieren sein. Seit der Aufhebung des Gesamtverteidigungssystems 1999 befindet sich das strategische Führungssystem der Schweiz im Umbau. Dabei sind zwei unterschiedliche

Ansätze verfolgt worden. Einerseits setzt die Schweiz mit dem Sicherheitsausschuss (SiA) des Bundesrates sowie der Lenkungsgruppe Sicherheit und dem Stab SiA als unterstützende Organe auf prozessorientierte Koordination. Allerdings hat sich dieser Ansatz bisher nur als begrenzt effektiv erwiesen, da die Departemente häufig eigene Krisenstäbe haben und ein starkes Eigenleben führen und die Lenkungsgruppe und der Stab SiA keine Führungs- und Entscheidungskompetenzen besitzen.

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

Der Reformprozess im Bereich der strategischen Führung ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Im Rahmen eines Gesamtkonzepts zu prüfen wären auch verschiedene Optionen zur besseren Integration der Kantone in das strategische Krisenmanagement sowie des Privatsektors in den Schutz kritischer Infrastrukturen. Handlungsbedarf herrscht zudem bezüglich der strategischen Koordination der Risikoanalysen und Szenarioarbeiten in den verschiedenen Bundesstellen sowie bei der Abstimmung der Instrumente der Krisenkommunikation. Abzuklären wäre schliesslich der Bedarf zusätzlicher Fähigkeiten im Bereich der Aufklärung und Antizipation, der beispielsweise in der neuen Sicherheitsstrategie Frankreichs eine markante Aufwertung erfahren hat und angesichts des diffusen Bedrohungsbilds und der tendenziell kürzer werdenden Vorwarnzeiten auch für die Schweiz an Bedeutung gewinnt.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und Mailingliste:  
www.ssn.ethz.ch