

Schweizer Sicherheitspolitik im Wandel

Die Entwicklung des neuen sicherheitspolitischen Berichts zur Sicherheitspolitik der Schweiz und zur Zukunft der Armee wird voraussichtlich im Januar 2010 in den Bundesrat gehen und anschliessend der breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden können. Die Erwartungen an diesen Bericht sind gross.

Doch werden jetzt schon Stimmen laut, welche Zweifel an seiner Wertschöpfung haben. In der Tat sehen sich seine Verfasser mit allerhand Herausforderungen konfrontiert. Denn dieser Bericht soll den Weg skizzieren, den die Schweizer Sicherheitspolitik und auch das sicherheitspolitische Instrument Armee in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahre einschlagen werden.^[1]

Nicole Herzog

Bachelor in International Relations, Universität Genf. Derzeit Master Studium in European Studies an der Universität Basel. Dieser Artikel entstand im Rahmen eines Hochschulpraktikums im FST A, VBS. Führungstab der Armee, 3003 Bern. E-Mail: nicole.herzog@stud.unibas.ch

Die globale Sicherheit

Seit nunmehr zwanzig Jahren findet eine Globalisierung und Vernetzung statt, die in ihrer Geschwindigkeit und Intensität einzigartig ist. Die mit ihr einhergehenden Entwicklungen haben sowohl positive wie auch negative Auswirkungen auf die Gesellschaften weltweit. Manch negative Auswirkung wird die globale Sicherheit in den kommenden Jahren entscheidend beeinflussen und prägen. Dabei seien an dieser Stelle Phänomene wie beispielsweise die globale Klimaerwärmung, die Veränderung der Machtverhältnisse zwischen den Staaten, der Zerfall staatlicher Ordnung in einigen Regionen dieser Welt, das stärkere Gewicht und das Gewaltpotenzial einiger nichtstaatlicher Akteure und die besondere Verletzlichkeit moderner Gesellschaften genannt. Entscheidender Punkt ist, dass die globale Vernetzung die Schutzwirkung von Landesgrenzen und geographischen Distanzen geschwächt hat. Die Schweiz ist eines der am stärksten globalisierten Länder der Welt und ist somit auch vermehrt den sicherheitspolitischen Folgen der Globalisierung ausgesetzt. So können z. B. Konflikte, welche

in geographisch weit entfernten Regionen stattfinden, auch die Schweiz in ihrer nationalen Sicherheit bedrohen. Risiken und Bedrohungen, welche früher international weniger Beachtung erhielten und sich meist lokal oder

Entscheidender Punkt ist, dass die globale Vernetzung die Schutzwirkung von Landesgrenzen und geographischen Distanzen geschwächt hat.

regional beschränkten, haben heute ein viel grösseres Potenzial, globales Ausmass anzunehmen und die gesamte Weltgemeinschaft ernsthaft zu gefährden. Ihre unilaterale Bekämpfung ist nicht (mehr) möglich. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den Beispielen Afghanistan und Irak, wo die USA nur mit allergrösster Mühe und Not und mit Hilfe ihrer Alliierten fragile Erfolge erzielen. Es genügt daher nicht, gemeinsam international wirtschaftlich, politisch und gesellschaftlich tätig zu sein und davon zu profitieren. Die negativen Folgen müssen auch getragen werden – gemeinsam. Viele Staaten haben dies unterdessen erkannt und sich für Kooperationen jeglicher Art geöffnet. So stre-

ben z. B. unsere Nachbarn und Mitglieder der EU eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) an, um die europäische Sicherheit zu gewährleisten und in der Rolle eines *global players* auch einen Beitrag an globale Sicherheit zu leisten.

Ein sich veränderndes Umfeld

Der letzte Sicherheitspolitische Bericht der Schweiz (1999/2000) wurde unter Berücksichtigung der fortschreitenden Globalisierung und ihrer Folgen entwickelt und sah eine «Sicherheit durch Kooperation» für die Schweiz vor. Die Schweiz sollte demnach die Kooperation im Inland in ihrer Koordination stärken und die Kooperation mit dem Ausland anstreben. Letzteres würde eine vermehrte Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Rahmen internationaler Organisationen bedeuten, mit dem Ziel der Friedensförderung und der Stabilisierung unruhiger Regionen. Und dies ohne die Neutralität der Schweiz in Frage zu stellen.

Nun haben sich seit dem Erscheinen des letzten Sicherheitspolitischen Berichtes die internationalen Rahmenbedingungen nochmals stark geändert. Die Gefahr, die von nicht-staatlichen Akteuren ausgeht, ist – nicht zuletzt aufgrund der terroristischen Anschläge in New York, Washington, Bali, Istanbul, Madrid, London und Mumbai – immer mehr ins Zentrum der globalen Aufmerksamkeit gerückt. Die Befürchtung, dass ausgerechnet solche Gruppierungen auch noch in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen könnten und sie auch einsetzen würden, hat dies noch bestärkt. Die Bedrohung durch den Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen hat somit in den letzten Jahren Eingang in sämtliche, neu verfasste sicherheitspolitische Weissbücher gefunden.

Eine weitere besorgniserregende Entwicklung ist das immer häufigere Auftreten von Naturkatastrophen mit verheerenden Auswirkungen für Mensch, Tier und Umwelt. In der Wissenschaft wie auch in der Politik herrscht bereits ein breiter Konsens darüber, dass die globale Klimaerwärmung diese Katastrophen verursacht und diese wiederum u. a. das Ergebnis menschlicher Aktivitäten ist. Auch ist in den letzten Jahren die Angst vor einer weltweiten Pandemie gestiegen. Aufgrund des weltweit dichten und vor allem schnellen Personen- und Warenverkehrs können sich potenziell gefährliche epidemische Krankheiten rasch verbreiten. Diese lassen sich zudem anschliessend nicht mehr so einfach geographisch lokal/regional eindämmen. Dies lässt sich aktuell bei der Verbreitung des noch verhältnismässig «harmlosen» Grippevirus A H1N1 seit Anfang 2009 veranschaulichen.

Seit der zweiten Jahreshälfte 2008 hat die Welt nun auch noch mit einer Finanz- und Weltwirtschaftskrise zu kämpfen, welche insbesondere in der ersten Phase der Krise für viele Staaten zu einem nationalen Sicherheitsrisiko wurde. So haben diese Staaten in den darauffolgenden Monaten staatlich finanzierte Rettungspakete für die nationale Privatwirtschaft geschnürt und Massnahmen zum Schutze der nationalen Privatwirtschaft ergriffen, die schon fast protektionistisch anmuten. Die Politisierung der Wirtschaft ist damit eine der vielen Folgen dieser weltweiten Krise. Was nicht ganz unproblematisch ist für die Schweiz. Die wirtschaftlichen Grossmächte werden jetzt mehr denn je das Ruder in die Hand nehmen und

in den nächsten Jahren die Weltwirtschaftsordnung – z. B. in Form von G-20 – in ihrem

Die Politisierung der Wirtschaft ist damit eine der vielen Folgen dieser weltweiten Krise.

Sinne beeinflussen. Und hier kommen die Schlagwörter «Veränderung der Machtverhältnisse» und «Machtpolitik» wieder ins Spiel. Was das heissen kann, hat die Schweiz in den letzten Monaten auf eindrückliche Art und Weise erfahren müssen. Die verbalen «Steinbrück-Attacken», die Kontroverse mit Libyen, die drohende Klage der US-Steuerbehörde gegen die UBS und die dadurch veranlasste teilweise Lockerung des Bankgeheimnisses sind die bekanntesten und aktuellsten Beispiele dafür. Es wird grosser Druck auf die Schweiz ausgeübt, welcher – man beachte – nicht militärischer Art ist und doch trotzdem die nationalen Interessen der Schweiz tangiert. Die Frage lautet nun, wie wird die Schweiz in Zukunft auf welche Bedrohung reagieren, um welche nationalen Interessen zu schützen?

Die Sicherheitsinteressen der Schweiz

In der Schweiz herrscht in der Frage, welche Risiken tatsächlich eine Bedrohung für das Land darstellen, ein breiter Konsens. Wenn es aber darum geht die Frage zu beantworten, wie die Schweiz ihnen am Besten begegnen sollte und welche Rolle die Armee dabei spielt, dann scheiden sich die Geister. Auch bei der Frage, welches die nationalen Sicherheitsinteressen der Schweiz sind, erhält man ein ganzes Spektrum an Antworten. Dabei ist gerade diese letzte Frage von entscheidender Bedeutung. Der letzte Sicherheitspolitische Bericht 1999/2000 wurde von der Bedrohungsanalyse ausgehend konzipiert und konnte somit den Weg für einen bedeutenden Strategiewechsel, nämlich von der autonomen Landesverteidigung zur «Sicherheit durch Kooperation», bereiten. Jedoch ist dieser Bericht aus heutiger Sicht zu sehr auf die Bedrohungsanalyse fokussiert und setzt keinen Bezug zu den einzelnen Bedrohungen, zu den verschiedenen sicherheitspolitischen Instrumenten oder zu diesen untereinander. Auch schaffte er nicht wirklich Klarheit in Bezug auf die Kooperation im Inland – wie beispielsweise diese genau auszusehen hat.^[2] Das führte dazu, dass der Bericht zu einer Art theoretischem Konstrukt verkam, welcher in den letzten Jahren nur zögerlich und nur in

-
- [1] Dieser Artikel erhebt nicht den Anspruch, neue wissenschaftliche Thesen aufzustellen oder Erkenntnisse zu präsentieren. Er soll vielmehr aus einer Beobachterperspektive heraus Eindrücke und Überlegungen zur Diskussion rund um die Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts schildern und einen Überblick über einige wichtige Aspekte der Diskussion verschaffen. So stehen für einmal die nationalen – und nicht nur die globalen – Sicherheitsinteressen, die innen- und staatspolitischen Eigenheiten der Schweiz im Zentrum der Aufmerksamkeit. Denn Tatsache ist, dass sich in der sicherheitspolitischen Debatte in der Schweiz wenig tut und dies hat verschiedene Gründe.
- [2] Bulletin 2009 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik: Zur Erarbeitung des neuen sicherheitspolitischen Berichts, Andreas Wenger und Daniel Möckli, Center for Security Studies, ETH Zürich, S.10.

bestimmten Bereichen oder zu bestimmten Anlässen – wie z. B. die Euro 08 – umgesetzt wurde. Im Grossen und Ganzen kam es nach dem Bericht 1999/2000 nicht zu einem bedeutenden Kurswechsel in der «gelebten» Sicherheitsstrategie.

Es ist wichtig, dass die Schweiz ihre Strukturen und Werte für das optimale Funktionieren von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft kennt, die möglichen Schwachstellen ausfindig macht und letztlich eine Sicherheitspolitik erarbeitet, welche genau an diesen schwachen Punkten ansetzt und somit eine allfällige Bedrohung für die Sicherheit der Schweiz abwehrt oder verhindert. Mit anderen Worten: Die Schweiz benötigt eine effektive und speziell für sie konzipierte Sicherheitsstrategie ausgehend von der Definition ihrer nationalen Sicherheitsinteressen.

Die Bundesverfassung bietet einen ersten Anhaltspunkt in Bezug auf die nationalen Sicherheitsinteressen, die es zu wahren gilt. So sieht die Verfassung in ihrem Artikel 2 folgende Interessen vor: der Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes; die Wahrung der Unabhängigkeit und der Sicherheit des Landes; die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, der nachhaltigen Entwicklung, des inneren Zusammenhalts, der Chancengleichheit unter Bürgerinnen und Bürgern und der kulturellen Vielfalt; das Engagement für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Art. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Vom 18. April 1999 (Stand am 30. November 2008)

¹ Die Schweizerischen Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.

² Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

³ Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.

⁴ Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Dabei gilt es zwischen Sicherheitsinteressen, nationalen Interessen und Werten zu unterscheiden. So handelt es sich beispielsweise bei der wirtschaftlichen Prosperität und des Wohlstands der Bevölkerung, der Beschäftigung und des Marktzugangs, der freiheitlichen Gesellschaft, den funktionierenden politischen Institutionen, der Chancengleichheit, der Identität, des Zusammenhalts und der Vielfalt nicht um Sicherheitsinteressen im engeren Sinne, sondern um nationale Interessen und Werte. Zum Beispiel kann der Schutz des Wohlstandes gegen machtpolitisch motivierte Bedrohungen von aussen Gegenstand der Sicherheitspolitik sein, jedoch fällt die Erringung von Wohlstand in den Aufgabenbereich der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik.

Die Trennung zwischen nationalen Interessen und Sicherheitsinteressen ist deshalb so wichtig, da sie uns erlaubt, das Spektrum an Sicherheitsfragen auf das Wesentliche und

für die Sicherheitspolitik Entscheidende zu reduzieren und zu konzentrieren.

Die Schweiz benötigt eine effektive und speziell für sie konzipierte Sicherheitsstrategie ausgehend von der Definition ihrer nationalen Sicherheitsinteressen.

Die «neue» Sicherheitspolitik der Schweiz sollte demnach auf folgende zentralen Sicherheitsinteressen fokussieren und darauf aufbauend die Sicherheitsstrategie für die Schweiz entwickeln: An erster Stelle kommt der Schutz des Landes und seiner Bevölkerung sowie der kritischen nationalen Infrastruktur, gefolgt von der Versorgungssicherheit, dem wirtschaftlichen Überleben, der gesellschaftlichen Sicherheit und der politischen Stabilität. Somit hat die Schweizerische Sicherheitspolitik folgende Aufgaben: Sie soll die Prävention, die Abwehr und die Bewältigung der Anwendung oder Androhung von organisierter Gewalt strategischen Ausmasses, welche die Sicherheitsinteressen der Schweiz gefährdet, sowie die Bewältigung existenzieller Gefahren und Störungen der inneren Ordnung ausgestalten/organisieren/koordinieren bzw. führen. Dabei soll die Zusammenarbeit mit dem Ausland bei der Prävention und der Stabilisierung von internationalen Krisen und Konflikten, wenn sinnvoll, auch angestrebt werden.^[3] Der neue Sicherheitspolitische Bericht würde diese Sicherheitspolitik beschreiben und demgemäss die «neue» Kursrichtung vorgeben.

Umfeldanalyse

Die globalen Risiken und Bedrohungen werden selbstverständlich Eingang in den neuen Sicherheitspolitischen Bericht 2009/2010 finden. Sie können nicht ausser Acht gelassen werden, da sie die Lage und die Sicherheit der Schweiz mit beeinflussen. Jedoch darf die Sicherheit im Inland auch nicht zu kurz kommen. Mit anderen Worten: Es muss ein Gleichgewicht gefunden werden in der Frage der Sicherheit für die Schweiz im In- und Ausland. Und hier kommen die Sicherheitsinteressen der Schweiz zum Zuge: Wie und wo – im Inland – sind sie unmittelbar tangiert? Wie und wo kann die Schweiz handeln und Einfluss nehmen?

Die Schweiz ist in der komfortablen Lage, dass sie sich mitten im Herzen des Stabilitätsraums Europa befindet. Der EU und dem Nordatlantischen Bündnis ist es zu verdanken, dass kriegerische Auseinandersetzungen in Europa – oder zumindest im EU-Raum – höchst unwahrscheinlich geworden sind. So lässt sich bei der Lektüre der Weissbücher von z. B. Deutschland, Schweden, Frankreich oder der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Österreichs schliessen, dass das Szenario eines konventionellen Krieges in Europa in den sicherheitspolitischen Überlegungen dieser Staaten erheblich an Bedeutung verloren hat.

Anders sieht es hingegen bei der kritischen nationalen Infrastruktur aus. Die Schweiz hat eine stark vernetzte und hoch technologisierte Informatik-Infrastruktur. Die öffentliche Verwaltung, die Wirtschaft, der Verkehr und die Kommunikation



[1]

Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006

«Die europäische Union steht für politische Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Deutschland und ihren anderen Nachbarstaaten. Sie hat sich zu einem anerkannten Akteur im internationalen Krisenmanagement mit zunehmender aussen- und sicherheitspolitischer Handlungsfähigkeit entwickelt. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik hat militärische und zivile Planziele definiert, politisch-militärische Strukturen für Einsätze aufgebaut, eine Europäische Verteidigungsagentur eingerichtet und sich eine Europäische Sicherheitsstrategie gegeben. Europa hat damit die Voraussetzungen geschaffen, um in Zukunft seinen Teil der Verantwortung für die globale Sicherheit effektiver wahrzunehmen und zu einer sicheren Welt beizutragen. Ein vorrangiges Ziel deutscher Sicherheitspolitik ist die Stärkung des europäischen Stabilitätsraums durch Festigung und Ausbau der europäischen Integration und durch eine aktive Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union mit den Staaten Osteuropas, des südlichen Kaukasus, Zentralasiens und des Mittelmeerraums. Zugleich gilt es, eine dauerhafte und belastbare Sicherheitspartnerschaft mit Russland zu entwickeln und zu vertiefen.» (Seite 10)

Défense et Sécurité nationale, Le Livre Blanc 2008

«La France, pour sa part, veut être aux premiers rangs de ce projet d'unification politique progressive [de l'Union Européenne], qui ne signifie pas uniformisation, mais mise en commun, partage de destins, force et espoir collectifs. Elle agira pour une Union européenne plus unie, plus forte, plus affirmée dans les domaines de la sécurité et de la défense, notamment dans la réponse aux risques et défis qui viennent d'être exposés et qui concernent l'humanité. Le potentiel européen doit être amplifié, défendu et valorisé collectivement, les bénéfices de la croissance et de la démocratie européennes doivent pouvoir être partagés, la responsabilité des pays européens sur la scène internationale doit être assumée.» (Seite 81)

Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Österreich 2001

«Die vitalen Sicherheitsinteressen Österreichs und die gemeinsam mit der EU verfolgten Sicherheitsinteressen stellen die Grundlage der Sicherheitspolitik dar. Daraus leiten sich die politisch-strategischen Ziele ab, die durch eine staatliche Gesamtstrategie sowie durch Teilstrategien in den jeweiligen Politikbereichen umzusetzen sind.» (Seite 1)

«Die Sicherheit Österreichs und die der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im Wesentlichen im Rahmen der EU.» (Seite 2)

«Eine existenzbedrohende Aggression gegen Österreich mit konventionellen Streitkräften ist nur im Falle einer grundlegenden strategischen Veränderung der politischen Lage in Europa denkbar; eine solche hätte nach derzeitigen militärstrategischen Beurteilungen eine Vorlaufzeit von 7–10 Jahren. Trotz derzeit geringer Wahrscheinlichkeit ist sie aber nicht auszuschließen.» (Seite 4)

Our Future Defence – The focus of Swedish defence policy 2005-2007, Swedish Government Bill 2004

«Development of a common European security and defence policy is changing the prerequisites of Sweden's own defence policy. The European Union is central to Sweden's security. EU enlargement has strengthened security throughout Europe. [...] There is widespread solidarity among EU member states. [...] The solidarity clause which is part of the new European constitution reflects the solidarity ingrained in the political alliance constituted by the union. It is up to each member state to put this political solidarity into practice and to make decisions on the national level regarding its own contributions in the event of a terror attack or other disaster occurring. This is true both for Sweden as well as for the other member states.» (Seite 8)

[3] Bulletin 2009 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik: Zur Erarbeitung des neuen sicherheitspolitischen Berichts, Andreas Wenger und Daniel Möckli, Center for Security Studies, ETH Zürich, S.21.

[1] © Pixel, fotolia.de



[2]



[3]

hängen von ihr ab. Eine Störung oder ein Angriff (Cyber War) grösseren Ausmasses auf diese Systeme könnten fatale Folgen haben. Auch sind diese Systeme nicht gegen jeden Versuch von Manipulation und Spionage gefeit. Angreifer können dabei Einzelpersonen, Gruppierungen, aber auch Staaten sein. Und diese Art von Angriff ist attraktiv: Man kann aus geographisch weiter Distanz die Systeme angreifen, mit kleinem Aufwand und geringem Erkennungsrisiko, kann aber einen erheblichen Schaden anrichten oder ganz einfach finanziell verwertbare Informationen gewinnen. Die Schweiz muss bereits schon solchen Angriffen standhalten können. Und es besteht Grund zur Annahme, dass ihre Zahl und Intensität mit dem stetigen technologischen Fortschritt weiter zunehmen werden.

Weiter liegt es im Sicherheitsinteresse der Schweiz, dass ihre Versorgungswege gesichert sind. Eine Beeinträchtigung – sei sie nun beabsichtigt oder unbeabsichtigt hervorgerufen – der Versorgung mit wichtigen Gütern über einen längeren Zeitraum könnte der Schweizer Bevölkerung und Wirtschaft Schaden zufügen. Gründe für solch eine Beeinträchtigung können geographisch weit entfernt liegen. So können bewaffnete Konflikte und/oder der Zerfall staatlicher Strukturen in bestimmten Regionen der Welt die Produktion der Güter hindern und/oder die Transportwege unterbrechen. Nicht ganz unproblematisch ist auch die von manchen Staaten ausgeübte machtpolitische Nötigung mit Hilfe von wirtschaftlichen Mitteln. Dazu gibt es im Energieversorgungsbereich zahlreiche Beispiele – man denke z. B. an die Erdöl- und Erdgas-Lieferunterbrüche in Osteuropa. Solche Druckmittel können aber auch in anderen Wirtschafts- und Finanzbereichen eingesetzt werden.

Nicht ganz unproblematisch ist auch die von manchen Staaten ausgeübte machtpolitische Nötigung mit Hilfe von wirtschaftlichen Mitteln.

Der internationale Terrorismus – insbesondere jener, welcher durch islamistische Gruppierungen verübt wird – und die organisierte Kriminalität sind eine Bedrohung für die Sicher-

heit der Schweiz. Zwar ist die Schweiz für den internationalen Terrorismus kein primäres Ziel, jedoch ist sie umgeben von Staaten wie z. B. Deutschland, Frankreich und Italien, welche Truppen im Rahmen der ISAF (International Security Assistance Force) in Afghanistan haben, somit von den islamistischen Gruppierungen als Kreuzfahrerstaaten betrachtet werden und folglich Ziel terroristischer Angriffe werden könnten. Die organisierte Kriminalität, in Form von Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Korruption und Geldwäscherei, ist längst zu einem globalen Phänomen geworden und deshalb eine ernstzunehmende potenzielle Bedrohung für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auch in der Schweiz. Sie kann sämtliche dieser Bereiche infiltrieren. Im Vergleich zu anderen Staaten hat die organisierte Kriminalität in der Schweiz noch kein besorgniserregendes Niveau erreicht. Auch dies könnte sich jedoch ändern.

Zu den letzten unmittelbaren Bedrohungen gehören die natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen, Epidemien und Seuchen. Sie alle können die Schweiz direkt betreffen und haben zum Teil globale Ursachen für ihr Entstehen. Naturkatastrophen wie z. B. Stürme, Überschwemmungen, Lawenniedergänge, Trockenperioden und Waldbrände können ebenso wie zivilisationsbedingte Katastrophen – Tschernobyl oder Chemiebrand Schweizerhalle – die Sicherheitsinteressen der Schweiz gefährden. Beide Arten von Katastrophen könnten in der durch hohe Siedlung- und Nutzungsdichte charakterisierten Schweiz erheblichen Schaden anrichten. Epidemien und Seuchen können sich bei ungenügender Vorbereitung rasant in der Bevölkerung verbreiten. Naturkatastrophen werden in den nächsten Jahren voraussichtlich aufgrund der globalen Klimaerwärmung an Intensität und bezüglich Anzahl der Vorkommnisse zunehmen.

Um diesen Bedrohungen begegnen zu können bzw. um die Prävention, Abwehr und Bewältigung dieser Bedrohungen zu organisieren bedarf es einer funktionierenden Kooperation im Inland und einer sinnvollen Kooperation mit dem Ausland.

Eine umfassende Sicherheitspolitik für die Schweiz

Hinsichtlich der immer komplexer und vielschichtig werden den globalen Risiken und Bedrohungen verwendete der Sicherheitspolitische Bericht 1999/2000 schon damals den



[4]



[5]

Begriff umfassende Kooperation für die Sicherheitskooperation im Inland und beschrieb damit die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Departementen des Bundes und anderen Organen auf Stufe Bund, Kantone, Gemeinden und privaten Organisationen. Diese Idee wurde nun in den letzten Jahren weiter entwickelt und wird voraussichtlich unter dem Begriff «Sicherheitsverbund Schweiz» im neuen Sicherheitspolitischen Bericht einfließen. Nun ist diese Idee nicht neu, jedoch hat sie immer stärker an Bedeutung gewonnen.

Diese Idee wurde nun in den letzten Jahren weiter entwickelt und wird voraussichtlich unter dem Begriff «Sicherheitsverbund Schweiz» im neuen Sicherheitspolitischen Bericht einfließen.

Der Begriff «Verbund» ist dabei bewusst gewählt. Der Begriff ist in seiner Aussagekraft stärker als derjenige der «Kooperation», welcher vielleicht eine leichte Brise Unverbindlichkeit suggeriert. So sollen im Sicherheitsverbund sämtliche sicherheitspolitischen Akteure, Bereiche und Instrumente stärker in die Verantwortung genommen werden und effizienter zusammenarbeiten. Ziel ist dabei, dass dieser Sicherheitsverbund möglichst rasch und adäquat auf Gefährdungen oder Beeinträchtigungen der schweizerischen Sicherheitsinteressen reagieren und den Normalzustand – Funktionsfähigkeit von Gesellschaft und Staat – wieder herstellen kann. Dafür müssten jedoch alle die gleiche «Sprache» sprechen. Mit anderen Worten: Es müssten nicht nur die Zuständigkeiten geregelt sein – wer macht was wann und wo –, sondern es müssten auch alle relevanten sicherheitspolitischen Akteure zusammen ausgebildet werden. Um eine rasche und effiziente Reaktions- und Handlungsfähigkeit der Schweiz als Ganzes zu gewährleisten, wäre es zudem sinnvoll, diese wichtigen Akteure für regelmässige gemeinsame Übungen und Lageanalysen zusammenzuführen.

Ein solcher Sicherheitsbund käme auch dem klassischen sicherheitspolitischen Instrument «Armee» zu Gute. Diese würde durch diesen Verbund auch eine klarer definierte und zeitgemässe Rolle und Aufgaben zugesprochen bekommen.

Um eine rasche und effiziente Reaktions- und Handlungsfähigkeit der Schweiz als Ganzes zu gewährleisten, wäre es zudem sinnvoll, diese wichtigen Akteure für regelmässige gemeinsame Übungen und Lageanalysen zusammenzuführen.

Die Idee des Sicherheitsverbunds sieht eine Zusammenarbeit zwischen Zivil und Militär vor – unter ziviler Einsatzverantwortung. Die zivile Seite würde dabei von den Krisenmanagement- und Führungserfahrungen und den Mitteln der Armee profitieren. Im Gegenzug würde die Armee von der Gesellschaft insgesamt stärker als Unterstützer der zivilen Behörden wahrgenommen – was sie letztlich gegenwärtig auch längst ist. Die Armee wird nach wie vor gebraucht. Denn sie verfügt über Fähigkeiten, know how, Ausrüstung und Mittel, die der zivilen Seite fehlen, welche jedoch in aussergewöhnlichen Situationen für den Schutz des Staates und seiner Bevölkerung von elementarer Bedeutung sind. Sie unterstützt die zivilen Behörden da, wo Letztere in Bezug auf Einsatzkräfte und Mittel völlig überfordert sind. Nun ist es aber leider so, dass die Armee durch einige solcher Einsätze eher den Ruf einer Hilfspolizei erlangt hat. Auch gerade

[2] © Oliver Klimek, fotolia.de

[3] © emeraldphoto, fotolia.de

[4] © Pammy1140, fotolia.de

[5] © Pixel, fotolia.de

deswegen muss der Auftrag der Armee neu und vor allem präziser formuliert werden. Die moderne Armee von heute hat nicht mehr die Verteidigung im klassischen Sinne der Raumsicherung und Abwehr eines symmetrischen, konventionellen Angriffs durch einen Drittstaat als Hauptaufgabe. Sie bleibt die Kernaufgabe, jedoch haben sich in den letzten Jahren die Bedürfnisse und das Umfeld geändert. Die Armee hat dies verstanden und sich nach ihren Möglichkeiten weiterentwickelt – insbesondere in den Bereichen Katastrophenhilfe, subsidiäre Einsätze und Existenzsicherung. Die Öffentlichkeit jedoch scheint noch im veralteten Bild der klassischen Armee – mit klassischen Aufgaben – zu verharren und die gegenwärtigen Tätigkeiten der Armee nicht wirklich zu verstehen. Dies würde erklären, warum Themen wie Armeeaussgaben in der Öffentlichkeit und Politik teilweise für grosse Empörung sorgen, einige subsidiäre Einsätze auf Unverständnis stossen und einige Gruppierungen gar für eine Abschaffung der Armee plädieren. Dabei entwickelt sich die Armee in den Bereichen weiter, wo sie am dringendsten benötigt wird – um auf die Bedürfnisse von Staat und Gesellschaft zu antworten.

In der Vergangenheit kam es zu Zusammenarbeiten zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, welche gut funktioniert haben – siehe z. B. Europa Fussballmeisterschaften 2008 –, liesse sich an dieser Stelle entgegenen. Jedoch handelte es sich hierbei meist um punktuelle und lokal begrenzte Kooperationen, wo auch längere Vorbereitungszeiten zur Verfügung standen. Wie sähe es aber aus, wenn es überraschend zu einem unvorhersehbaren, die nationale Sicherheit unmittelbar bedrohenden Ereignis kommen würde, welches die ganze Schweiz auf einen Schlag «lahmlegen» würde? Nehmen wir als Beispiel eine Kette terroristischer Anschläge grossen Ausmasses inmitten schweizerischer Grossstädte mit biologischen oder chemischen Waffen. Die Schweiz wäre heute in diesem Fall nicht optimal vorbereitet.

Wie sähe es nun aber aus, wenn es überraschend zu einem unvorhersehbaren, die nationale Sicherheit unmittelbar bedrohenden Ereignis kommen würde, welches die ganze Schweiz auf einen Schlag «lahmlegen» würde?

Bei der Kooperation mit dem Ausland wird hingegen bewusst von «Kooperation» gesprochen. Diese soll gemäss den Sicherheitsinteressen der Schweiz erfolgen. Demnach wäre eigentlich z. B. die militärische Teilnahme an internationalen Bemühungen für Frieden und Stabilität im Interesse der Schweiz, da wie auch schon erwähnt geographisch weit entfernte Konflikte ernsthafte negative Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz haben können. Solche Beiträge wären auch Ausdruck einer gelebten und echten Solidarität, wie sie übrigens von unseren Partnern und Freunden zunehmend gefordert wird. Wie diese Teilnahme auszusehen hat, wird von der Politik bestimmt, welche wiederum stets zwischen dem Neutralitätsprinzip und den übrigen sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz abwägen muss. Bei anderen

internationalen sicherheitspolitischen Kooperationen wie z. B. Schengen regt sich im Vergleich dazu weniger Widerstand.

Im Zentrum der neuen Sicherheitspolitik sollte demgemäss ein umfassender «Sicherheitsverbund Schweiz» stehen, welcher auch in sinnvoller Kooperation mit dem Ausland die Sicherheit und die Stabilität der Schweiz gewährleistet und einen Beitrag zur regionalen und globalen Sicherheit und Stabilität leistet.

Sicherheitspolitik in der schweizerischen Politik – «Politische Selbstblockade»^[4]

Wenn in den letzten Jahren in der Schweizer Politik über Sicherheitspolitik geredet wurde, dann meist ausschliesslich über Weiterentwicklung oder Rückbesinnung, Sinn oder Unsinn der Armee. Die Armeedebatten im Parlament sind langwierig, unergiebig und zeugen von einer starken innenpolitischen Polarisierung. Die Parteien nutzen diese Debatten, um sich zu profilieren, kommen in der Sache selbst aber nicht wirklich vom Fleck. Meist drehen sich die Debatten um strukturelle und organisatorische Detailfragen, welche vor allen Dingen finanzpolitische Motive haben.^[5] Der Spardruck lastet zwar auf allen Departementen des Bundes, doch reagiert die Öffentlichkeit insbesondere bei Neuigkeiten des VBS, z. B. über Militärausgaben und neue Rüstungskredite, sehr empfindlich. Sie sorgen gar regelmässig für politischen Zündstoff.

In der Frage der Ausgestaltung der Armee wird man sich in der Politik nicht wirklich einig. Die Hauptaufgaben – Verteidigung, Unterstützung ziviler Behörden und Friedensförderung – sind zwar in der Bundesverfassung verankert, wie die Umsetzung dieser Aufgaben genau auszusehen hat, ist in der politischen Arena Gegenstand eines Ideologiekampfes geworden, welcher keine wirkliche, sachliche und pragmatische Diskussion mehr zulässt. Ausgaben des VBS werden immer wieder Gegenstand teils kleinlicher Debatten, obschon das Volk vor wenigen Jahren dem neuen Militärgesetz – welchem ein Budgetrahmen von jährlich 4,3 Mrd. Fr. zugrunde lag, der seither mit noch rund 3,6 Mrd. Fr. weit unterschritten ist – mit einer überwältigenden Mehrheit von rund 73% zugestimmt hat.

Auf der Ebene der Bundesdepartemente – insbesondere VBS, EDA und EJPD – sieht es leider auch nicht besser aus. Zwar wurde in den letzten Jahren in einigen Bereichen vermehrt punktuell und sehr gut zusammengearbeitet. Die Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen könnte jedoch kontinuierlicher, ergiebiger und somit effektiver und rascher in der Reaktion sein. Es bedarf der definierten Schnittstellen – oder noch besser – einer zentralen Stelle (z. B. eines Sicherheitsdepartementes), in welcher die Fäden zusammen kommen. Eine Stelle, in welcher eine übersichtliche Anzahl sicherheitspolitischer Akteure aus allen Bereichen zusammentritt, die über eine einheitliche sicherheitspolitische Ausbildung verfügen, die dieselbe Sprache sprechen und die in der Lage sind, sich in kürzester Zeit einen Überblick zu verschaffen, die Koordination der sicherheitspolitischen Instrumente auf allen Ebenen und somit die Prävention, Abwehr oder Bewältigung von organisierter Gewalt strategischen Ausmasses gegen die Sicherheitsinteressen der Schweiz zu organisieren und zu gewährleisten. Eine engere, zukünftige Zusammenarbeit zwischen den Departementen hat jedoch

schon jetzt mit der Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts einen Rückschlag erlitten – mit dem höchst bedauerlichen Entscheid des EDA, sich bloss mit einem kurzen Kapitel an der Entwicklung des Berichts zu beteiligen.

Die Parteipolitik und der Departementalismus sind jedoch nicht die einzigen Hindernisse auf dem Weg zu einer neuen Sicherheitspolitik für die Schweiz. Hinzu kommen staatspolitische Eigenheiten der Schweiz wie die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Neutralitätspolitik und die Miliztradition, welche den Fortschritt in der sicherheitspolitischen Debatte zusätzlich erheblich erschweren.^[6] Die ersten zwei Eigenheiten erweitern nämlich den Kreis der sich Streitenden beträchtlich, verlängern und erschweren somit bedeutende Entscheidungsfindungen. Letztere erweitern das Spektrum an Interpretationen und Argumentationen, was nicht selten zu ideologischen Kämpfen führt.

Die Parteipolitik und der Departementalismus sind jedoch nicht die einzigen Hindernisse auf dem Weg zu einer neuen Sicherheitspolitik für die Schweiz.

Es ist unbestritten, dass die staatspolitischen Eigenheiten der Schweiz ihre bewährten Vorteile haben. Durch die demokratische Legitimierung, die Langsamkeit oder gar Behäbigkeit in den Abläufen und den Entscheidungsfindungen sind unüberlegte undemokratische Schnellschüsse praktisch ausgeschlossen. Dies führte zu einem äusserst stabilen, transparenten und demokratischen System. Doch kann dieses staatspolitische Funktionieren auch hinderlich sein, insbesondere dann wenn zügiges Handeln imperativ wäre.

Sie wird buchstäblich von allen Seiten lahmgelegt. ...die Schweizer Sicherheitspolitik hinkt den Ereignissen hinterher.

Eine grundsätzliche und nüchterne sicherheitspolitische Debatte mit dem Ziel eine gemeinsam erarbeitete, umfassende – d. h. alle Departemente und Organe auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) einbeziehend – und zukunftsorientierte Sicherheitspolitik für die Schweiz zu verfassen, scheint unter diesen Umständen unmöglich. Sie wird buchstäblich von allen Seiten lahmgelegt. Gehandelt wird nur punktuell und in Reaktion auf bestimmte Ereignisse. Mit anderen Worten: die Schweizer Sicherheitspolitik hinkt den Ereignissen hinterher. Darum stellt sich die berechtigte Frage, wie die Schweiz mit solch einer «Einstellung» zur Sicherheitspolitik in Zukunft auf die schwerwiegenden sicherheitspolitischen Folgen der Globalisierung genügend vorbereitet sein soll?

Wichtigkeit des neuen Sicherheitspolitischen Berichts

Entgegen der scheinbar allgemein herrschenden Meinung, die besagt, dass mit diesem neuen Sicherheitspolitischen Bericht nichts Neues kommen wird, haben die Verfasser nun

Gelegenheit, der allgemeinen sicherheitspolitischen Debatte einen bedeutenden Denkanstoss zu geben und sie endlich in Richtung einer pragmatischen zeitgemässen Lösungsfindung zu lenken. Der Bericht selbst wird indes nicht die Lösung sein – und damit alle enttäuschen, die das zuvor von ihm erwartet haben. Er soll viel mehr dazu dienen, die politischen Kontrahenten an einen Tisch zu bringen und sie dazu zu zwingen, endlich ihre Verantwortung wahrzunehmen und die Führung von Grundsatzdebatten zu ermöglichen. Ziel ist dabei, dass am Ende der Debatten ein minimaler Konsens in der Form eines Katalogs von zukunftsweisenden Leitlinien resultiert, die Kooperation in der Umsetzung der Sicherheitspolitik optimal erfolgt und somit die Sicherheit der Schweiz heute und auch in Zukunft gewährleistet werden kann.

Aktuelle ausführliche Information zu diesem Thema:

- Bulletin 2009 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik: Zur Erarbeitung des neuen sicherheitspolitischen Berichts, Andreas Wenger und Daniel Möckli, Center for Security Studies, ETH Zürich
- Sicherheit 2009: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Tresch/Wenger/Würmli/Pletscher/Wenger, Center for Security Studies, ETH Zürich
- SIPOL WEB: <http://www.sipol09.ethz.ch>
- CSS Analysen zur Sicherheitspolitik

[4] Bulletin 2009 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik: Zur Erarbeitung des neuen sicherheitspolitischen Berichts, Andreas Wenger und Daniel Möckli, Center for Security Studies, ETH Zürich, S.9

[5] Idem S.9

[6] Idem S.10