

Schweizerische Sicherheitspolitik nach dem Irakkrieg

Im Zentrum der weltweiten Aufmerksamkeit der vergangenen Monate stand die Debatte um Krieg und Frieden im Irak. Die Dynamik des internationalen Meinungsbildungsprozesses war dabei von verbreiteten antiamerikanischen Reflexen, von einer tiefen Spaltung Europas und – vor Beginn der Kampfhandlungen – von einer zeitweise grossen Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen einen Krieg geprägt. Der internationalen Gemeinschaft und insbesondere den Mitgliedern des UNO-Sicherheitsrates gelang es nicht, zu einem Konsens hinsichtlich der Durchsetzung des Rüstungskontrollregimes gegen Saddam Hussein auf der Basis der Resolution 1441 vom 8. November 2002 zu finden.

Andreas Wenger*

Einleitung

Das Ausbleiben einer Einigung im Sicherheitsrat hatte dabei wesentlich damit zu tun, dass die Herausforderung durch einen mit Massenvernichtungsmitteln ausgerüsteten globalen Terrorismus in Washington und den europäischen Hauptstädten unterschiedlich eingeschätzt wurde. Seit den Ereignissen des 11. Septembers 2001 hat sich die internationale sicherheitspolitische Debatte intensiviert – bisher mit unklaren Ergebnissen.

Auch in der Schweiz bewegte seit den Terrorakten in New York und Washington kein anderes internationales Ereignis die Gemüter so sehr wie die militärische Intervention der USA und ihrer Verbündeten im Zweistromland. Gleichwohl fällt es nicht leicht, die schweizerische Sicherheitspolitik im Kontext des Irakkriegs zu diskutieren. Dies hat einerseits damit zu tun, dass die Krise im Irak in der breiteren Öffentlichkeit in den traditionellen Kategorien der schweizerischen Aussen- und Sicherheits-

Bei der Armee reform handelt es sich um einen langfristig ausgerichteten Reformprozess, dessen Zielrichtung und Geschwindigkeit kontinuierlich überdacht werden müssen.

politik rezipiert wurde. Andererseits lassen sich nur wenig direkte Zusammenhänge zwischen den internationalen Ereignissen und der innerschweizerischen Debatte um die Neuausrichtung der Sicherheitspolitik des Landes finden. Der Abstimmungskampf zu den Reformvorhaben der Armee XXI und des Bevölkerungsschutzes XXI verlief parallel zum Krieg – im Wesentlichen aber auf getrennten Pfaden.

* Andreas Wenger, Prof. Dr., Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH Zürich.

Auf der Basis einer klaren innenpolitischen Legitimation wird sich der Fokus der schweizerischen Sicherheitspolitik in naher Zukunft auf die Umsetzung der erarbeiteten Planungsgrundlagen verschieben. Dabei sollte aber der strategische Kontext der in Angriff genommenen Reformvorhaben nicht aus den Augen verloren werden. Gerade bei der Armee reform handelt es sich um einen langfristig ausgerichteten Reformprozess, dessen Zielrichtung und Geschwindigkeit im Lichte der aktuellen nationalen und internationalen Entwicklungen kontinuierlich überdacht werden müssen. In diesem Zusammenhang erscheint es an dieser Stelle denn auch sinnvoll und notwendig, nach den wichtigsten internationalen sicherheitspolitischen Entwicklungen seit dem 11. September 2001 zu fragen. Abschliessend sollen daraus einige zukünftige Herausforderungen an die schweizerische Sicherheitspolitik abgeleitet werden.

Krieg im Irak: Traditionelle Reflexe der Schweiz

Auch die politische Debatte in der Schweiz und die schweizerische Aussenpolitik wurden im ersten Halbjahr 2003 vom Irakkrieg dominiert. Dabei waren sowohl die Reaktionen der Öffentlichkeit als auch die offiziellen Stellungnahmen des Bundesrates von den traditionellen aussenpolitischen Reflexen des neutralen Kleinstaates geprägt, der sich gegen jede Form von Hegemonie der Grossen gegen die Kleinen stemmt und seine Interessen am besten durch eine strikte Respektierung des internationalen Rechts gesichert sieht. Entsprechend erschöpfte sich die Schweizer Irakdebatte in völkerrechtlichen Überlegungen und der damit verbundenen Forderung einer zentralen Rolle der UNO als einzig legitimer Garantin des Völkerrechts. Die Auswirkungen des Konflikts auf die regionale Stabilität im Nahen und Mittleren Osten einerseits und den Kampf gegen den globalen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen andererseits fanden dagegen nur wenig Beachtung. Augenfällig war darüber hin-

aus, dass die Irakdebatte nur in Ansätzen in den grösseren Zusammenhang der laufenden sicherheitspolitischen Neuorientierung der Schweiz gestellt wurde.

Im Vorfeld des Krieges war die politische Debatte in der Schweiz von heftiger Kritik an Präsident Bushs Nahostpolitik und von verbreiteter Ablehnung einer militärischen Abrüstung des Iraks geprägt. Angesichts der unsicheren weltpolitischen Entwicklungen bewerteten die Schweizerinnen und Schweizer gemäss Meinungsumfragen den Stellenwert der Neutralität, vor allem bei militärischen Konflikten, höher als in den Jahren zuvor und zeigten sich allgemein skeptischer hinsichtlich einer Annäherung an die EU und die NATO. Die Rolle der USA als globale Ordnungsmacht wurde grossmehrheitlich negativ beurteilt. Hinge-

Die Rolle der USA als globale Ordnungsmacht wurde grossmehrheitlich negativ beurteilt.

gen stieg aufgrund der Ereignisse im Irak die Zustimmung der Schweizerinnen und Schweizer zur UNO als alleiniger Hüterin des Völkerrechts markant an. Allerdings erholte sich die aussenpolitische Öffnungsbereitschaft nach dem Tiefstand zu Jahresbeginn im Zuge des überraschend schnellen Kriegsendes im April und pendelte sich auf einem mit den Vorjahren vergleichbaren Niveau ein.¹

Vor Beginn der Kampfhandlungen setzte sich die offizielle Schweiz für eine friedliche Lösung des Irakkonflikts ein. Jenseits des medialen Brennpunkts unterstützten Schweizer Festungswächter auf Anfrage der UNO die Arbeiten der UNO-Abrüstungskommission im logistischen Bereich. Grosse mediale Beachtung fanden dagegen einige von der neuen Bundesrätin Micheline Calmy-Rey unter dem Stichwort der «public diplomacy» lancierte Initiativen. Während eines Treffens mit dem amerikanischen Aussenminister Colin Powell anlässlich des WEF in Davos regte die Aussenministerin ein Treffen der letzten Chance zwischen den USA und dem Irak an, ein Vorschlag, der international weitgehend ungehört verhallte. Eine gross angekündigte humanitäre Konferenz in Genf zur Situation im Irak reduzierte sich schrittweise zu einem Treffen auf Expertenebene. Und die Realisierung der während der Kampfhandlungen angekündigten Liste der zivi-

¹ Karl W. Haltiner, Andreas Wenger, Jonathan Bennett, Tibor Szvircsev Tresch, *Sicherheit 2003: Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend* (Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2003).

len Opfer des Irakkriegs im Internet erwies sich – zur Überraschung weniger – als unmöglich. Die Vorstösse entsprachen dabei zweifellos dem Selbstverständnis der Schweiz als Vermittlerin in internationalen Konflikten einerseits und der humanitären Tradition des Landes andererseits. Ob damit aber nach innen ein realistisches Bild der Möglichkeiten eines Kleinstaates im Bereich der traditionellen Guten Dienste und der «Konferenzen der letzten Chancen» gezeichnet und nach aussen die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik gefördert wurde, darf bezweifelt werden.

Nicht nur in diesen Fragen konnten die offiziellen Verlautbarungen aus dem Bundeshaus nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Situation im Irak selbst im Bundesrat mit unterschiedlichen Konnotationen eingeschätzt wurde. Auf Antrag der Aussenministerin präzierte der Bundesrat am 22. Januar 2003 seine Position in der Irakkrise. Nach Ansicht des Bundesrates reichte die UNO-Resolution 1441 nicht aus, um darauf eine Militäraktion gegen den Irak abzustützen. Ohne eine weitere explizite Autorisierung durch den Sicherheitsrat musste die Intervention der USA und ihrer Koalitionspartner gemäss dieser Sichtweise als bewaffneter Konflikt zwischen Staaten betrachtet werden. Nach dem Beginn der

Die Anwendung der fast hundertjährigen Rechtsgrundsätze der Neutralität erwies sich in der Praxis einmal mehr als nicht einfach.

Kampfhandlungen durch die USA unterrichtete Bundespräsident Pascal Couchepin – unter deutlichem Hinweis auf die Mitverantwortung des Iraks für den Ausbruch der Feindseligkeiten – die Vereinigte Bundesversammlung, dass aufgrund des Ausbleibens einer Zustimmung durch den Sicherheitsrat das Neutralitätsrecht zur Anwendung komme. Gemäss der schweizerischen Neutralitätspraxis wurde für Staaten, die sich an der militärischen Intervention im Irak beteiligten, sowohl der Transit durch die Schweiz als auch das Überfliegen des schweizerischen Hoheitsgebietes in Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt verboten. Auch die Ausfuhr von Kriegsmaterial für die laufenden Operationen wurde untersagt.

Die Anwendung der fast hundertjährigen Rechtsgrundsätze der Neutralität erwies sich in der Praxis einmal mehr als nicht einfach. Umstritten war im Bundesrat einerseits, ob dem amerikanischen Überflugsbegehren – insbesondere für Überwachungsflüge – stattgegeben werden

sollte, solange der Krieg im Irak noch nicht begonnen hatte. Gegenstand kontroverser Diskussionen war andererseits, ob und wann die Schweiz Überflugrechte im Falle eines Irakkriegs mit UNO-Mandat zusagen sollte. Am Ende gestattete der Bundesrat keine militärischen Überflüge, ermöglichte aber über 100 amerikanischen und britischen Militärflugzeugen auf medizinischer und humanitärer Mission die Durchquerung des Schweizer Luftraums.

Zu Konfusion und zu umstrittenen Entscheidungen führte die Erklärung des Neutralitätsfalls auch bei der Frage der Einschränkungen von Waffenexporten an Krieg führende Staaten – obwohl diesbezüglich mit dem Kriegsmaterialgesetz eine aktuelle und klare Rechtsgrundlage vorlag.² Am 16. April erklärte der Bundesrat den bewaffneten Konflikt zwischen Staaten überraschend früh beendet, obwohl die Kampfhandlungen keineswegs vollständig zum Erliegen gekommen waren. Dieser neutralitätsrechtlich problematische Schritt erlaubte es der Landesregierung, die Waffenexportrestriktionen frühzeitig aufzuheben. Dabei waren handfeste wirtschaftliche Interessen des Bundes im Spiel. Keine einzige Rüstungsfirma musste denn auch wegen des Irakkrieges auf eine Lieferung in die USA oder nach Grossbritannien verzichten.

Vor dem Hintergrund der breiten öffentlichen Ablehnung des Krieges erstaunt es wenig, dass der Bundesrat seine Irakkpolitik an der Richtschnur der Neutralität orientierte. Innenpolitisch war einer solchen Politik der Konsens gewiss, wenn auch manch einem die Feinheiten der Debatte um die neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Positionen und Verpflichtungen entgangen sein dürften.³ Was eine solche Politik in der Schweiz aber verhinderte, war eine interessen geleitete Diskussion der sicherheitspolitischen Konsequenzen der divergierenden Ansichten dies- und jenseits des Atlantiks, wie mit den Unsicherheiten eines globalisierten Umfelds umgegangen werden soll. Nur wenige internationale Experten – auch unter den Kriegsgegnern – würden den Irakkrieg als klassischen zwischenstaatlichen Konflikt bezeichnen. Unbestritten war auch, dass der Irak gegen seine Abrüstungsverpflichtungen verstossen hatte und dass Saddam Hussein nur durch eine breit abgestützte Drohung mit militärischen Sanktionsmitteln zum Einlenken gebracht werden konnte – wenn überhaupt. Umstritten war dagegen, wie viel Zeit dem Abrüstungsprozess gegeben werden sollte und ob von einer Politik der militärischen Abrüstung des Iraks positive oder negative Impulse für die Stabilität im Nahen und Mittleren Osten und für den Kampf gegen den globalen Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen ausgehen würden. Zur Frage der Rückwirkungen dieser

unterschiedlichen Einschätzungen auf das europäische Umfeld der Schweiz lässt sich keine nennenswerte Debatte in der schweizerischen Öffentlichkeit feststellen. Dieser Mangel an strategischer Kultur erklärt denn auch, weshalb die mit dem Bericht 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik in Angriff genommene sicherheitspolitische Neuausrichtung der Schweiz jenseits der Irakdebatte auf innenpolitisch seit langem vorbestimmten Bahnen verlief.

Sicherheitspolitik 2000: klare innenpolitische Legitimationsbasis

Mit dem Bericht 2000 unter dem Motto «Sicherheit durch Kooperation» hatte der Bundesrat rund eine Dekade nach dem Ende des Kalten Krieges strategische Konsequenzen aus der veränderten Bedrohungslage und der Anpassung der internationalen Sicherheitsstrukturen gezogen.⁴

Die sicherheitspolitische Konzeption des Bundesrates leitete eine Neuausrichtung von der autonomen, reaktiv geprägten Landesverteidigung zur kooperativen, präventiv geprägten Sicherheitspolitik ein.

Die sicherheitspolitische Konzeption des Bundesrates leitete eine Neuausrichtung von der autonomen, reaktiv geprägten Landesverteidigung zur kooperativen, präventiv geprägten Sicherheitspolitik ein, deren Ausgestaltung innenpolitisch allerdings umstritten blieb. Dabei war der Preis zwischen dem aussen- und sicherheitspolitisch notwendigen und dem innenpolitisch Durchsetzbaren, dass der Bericht 2000 zwei zentrale Fragen offen liess: Wie viel Kooperation ist ohne institutionelle Einbindung in die für Europas Sicherheit relevanten Organisationen überhaupt möglich? Und zweitens: Welchen Beitrag soll eine neu konzipierte Armee im Rahmen der internationalen Dimension der skizzierten Kooperationsstrategie leisten?

²514.51 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) vom 13. Dezember 1996 (Stand am 26. November 2002).

³93.098 Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren vom 29. November 1993. Anhang: Bericht zur Neutralität.

⁴97.667d «Sicherheit durch Kooperation», Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999; Andreas Wenger und Jon Fanzun, «Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch?» in *Österreichische Militärische Zeitschrift* (6) 2000: S. 733–742.

Die Umsetzung der neuen strategischen Leitlinie in den vergangenen vier Jahren war von einer aussen- und verteidigungs-politischen Ausmarchung im Rahmen eines beinahe permanenten Abstimmungs-kampfes geprägt. Im Bereich der Aussen-politik war das herausragende Ereignis die Zustimmung von Volk und Ständen zum UNO-Beitritt der Schweiz. Am 10. Sep-tember 2002 wurde die Schweiz anlässlich der Eröffnung der 57. Session als 190. Mit-gliedstaat offiziell in die Vereinten Natio-nen aufgenommen. Nach der deutlichen Ablehnung der Initiative «Ja zu Europa» im März 2001 vereinbarten die Schweiz und die EU eine neue Runde bilateraler Ver-handlungen. Am 1. Juni 2002 traten die bilateralen Verträge I, u. a. mit den Dossiers Personenverkehr und Landverkehr, mit einer Übergangszeit von zwölf Jahren in Kraft. Kurze Zeit darauf begann die zweite Runde der Verhandlungen zu den zehn Dossiers der Bilateralen II, welche die zwei politisch heiklen Dossiers zur Zinsbesteue-rung und zu Schengen/Dublin beinhalten. Unter dem Stichwort «Kein EU-Beitritt durch die Hintertür» kündigte die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) bereits das Referendum gegen die Bilateralen II an. Im Zentrum der Europa-debatte der Schweiz dürften damit noch für einige Jahre die Schengen-Bestimmun-gen stehen.⁵ Der aussenpolitische Bezugs-rahmen für die sicherheitspolitischen Re-formvorhaben war damit vorerst einmal definiert.

Im Bereich der Verteidigungs- und Ar-meepolitik bildete die knappe Zustim-mung der Bevölkerung zur Bewaffnung von Friedenstruppen im Ausland und zur Ausbildungszusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften im Juni 2001 den Ausgangspunkt für zähflüssige Debatten zwischen Bundesrat und Parlament rund um die Neuausrichtung der Schweizer Armee.⁶ Die Arbeiten am Armeeleitbild entwickelten sich angesichts skeptischer Vernehmlassungsantworten der Parteien, in deren Mittelpunkt ein klareres Bekenntnis zur Miliz und zur Kernaufgabe der Landes-verteidigung standen, äusserst zögerlich. Nach langwierigen Differenzbereinigungs-verfahren im Parlament, die sich auf struk-turelle und ablauftechnische Detailfragen (Dauer der RS; Anzahl, Grösse und Unter-stellung der Verbände; Miliz versus Profis usw.) konzentrierten, fanden die überarbei-teten Vorlagen zur Armee XXI und zum Bevölkerungsschutz XXI im Parlament im Oktober 2002 deutliche Mehrheiten.⁷ Trotzdem lancierten politische Kräfte aus dem rechtsbürgerlichen Lager das Refe-rendum, wobei weder eine Partei noch die AUNS eine federführende Position ein-nahmen.

Aufgrund des Abstimmungskampfes zeigte sich die Landesregierung bei der

Umsetzung der konzeptionellen Grund-lagen sehr zurückhaltend. Gewichtige per-sonelle und organisatorische Veränderun-gen im VBS wurden *erstens* nur schrittweise in die Wege geleitet. Mitte 2002 beschloss der Bundesrat, im VBS eine Direktion für Sicherheitspolitik zu schaffen, die den Departementschef unter Leitung von Bot-schafter Philippe Welti in der Führung der sicherheitspolitischen Kerngeschäfte unter-stützen soll. Am 1. Januar 2003 übernahm Korpskommandant Christophe Keckeis

**Damit besteht eine klare innen-
politische Legitimationsbasis für die
wohl anforderungsreichste Reform
im Armeebereich überhaupt.**

sein Amt als Generalstabschef, der mit der Umsetzung der Armee XXI ab Anfang 2004 seine neue Position als Chef der Ar-mee (CdA) antreten wird. *Zweitens* wurde der militärische Friedensförderungsbeitrag nur unwesentlich ausgeweitet. Das Swiss-coy-Kontingent im Kosovo wurde im Oktober 2002 zum Selbstschutz bewaffnet und umfasste 220 statt bisher 160 An-gehörige. Vor kurzem beschloss der Bun-desrat, dass die Swisscoy bis mindestens Ende 2005 im Kosovo bleiben und maxi-mal vier Schweizer Offiziere in die Stäbe der auf der Basis einer UNO-Resolution mandatierten *International Security and Assis-tance Force* in Afghanistan entsandt werden sollen. *Drittens* verzichtete der Bundesrat auf die Anschaffung eines Transportflug-zeuges und legte sowohl im Jahr 2002 als auch im Jahr 2003 ein deutlich geringeres Rüstungsprogramm als geplant vor.

Die stereotypen Argumente der Gegner der beiden Vorlagen – Armee XXI als Vorbereitung eines NATO-Beitritts, Aus-höhlung des Milizsystems – entsprachen weder den Absichten der Landesregierung noch fanden sie bei den Stimmbürgerin-nen und Stimmbürgern Gehör. Am 18. Mai 2003 – nur kurze Zeit nach dem Ab-schluss der militärischen Phase des Kon-flikts im Irak – wurden die Gesetze für die Armee XXI und den neuen Zivilschutz in allen Kantonen sehr deutlich angenom-men. Rund 76% der Bevölkerung stimmte der Armeevorlage zu, über 80% der Zivilschutzvorlage. Mit diesen deutlichen Abstimmungsergebnissen ist nach dem aus-senpolitischen nun auch der verteidigungs-politische Rahmen für die Umsetzung der sicherheitspolitischen Reformvorhaben geklärt. Damit besteht eine klare innen-politische Legitimationsbasis für die wohl anforderungsreichste Reform im Armee-bereich überhaupt. Gleichwohl scheint die Neuausrichtung der Armee nur langsam

vom Fleck zu kommen. Der Auftakt zur Armee reform XXI erfolgte im Zeichen politischer Kompromisse, der Finanz-knappheit des Bundes und der subsidiären Herausforderungen.

**Armee reform XXI: Auftakt im
Zeichen der Finanzknappheit und
der subsidiären Einsätze**

Angesichts der jahrzehntelangen Aus-richtung der Schweizer Armee auf eine autonome Landesverteidigung gegen eine klare militärische Bedrohung handelt es sich bei der anstehenden Armee reform um einen Prozess von revolutionärem Charak-ter. Im Kern geht es um den Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee mit umfassenden Konsequenzen im doktrin-alen, strukturellen und operationellen Bereich. Insgesamt ist in konzeptioneller Hinsicht eine Verlagerung von der Terri-torialverteidigung zu mehr Krisenreaktion festzustellen. Das Armeeleitbild fordert einen Ausbau der nationalen und interna-tionalen Kooperationsfähigkeit der Armee mit militärischen und zivilen Partnern in Bezug auf alle drei Armeeaufträge (Beiträge

**Die Armee kann aber nur
so weit reformiert werden,
wie dies Politik und Gesellschaft
eines Landes zulassen.**

zur Friedensunterstützung und Krisenbe-wältigung; Raumsicherung und Vertei-digung; subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren). Interoperabilität mit militärischen Partnern im strategischen Umfeld wird als Quer-schnittsfähigkeit erfasst, welche die Ar-mee als Gesamtsystem betrifft. Auch die Joint-ness hält mit der Schaffung eines Teilstreit-kräftemodells und eines Joint-Stabes auf operativer Stufe Einzug in der Schweizer Armee. Die Präsenzkomponente wird mit den Durchdienern und der Erhöhung des

⁵Daniel Möckli, «Schengen und Dublin: Die Be-deutung der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz», in *Bul-letin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich: For-schungstelle für Sicherheitspolitik, 2001, S. 125–146.

⁶01.065 Botschaft zur Armee reform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001.

⁷00.075 Bericht des Bundesrates an die Bundes-versammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001; 01.066 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes (Lei-tbild Bevölkerungsschutz XXI) vom 17. Oktober 2001.

Berufspersonals mit Blick auf Existenzsicherungsbeiträge deutlich vergrössert.⁸

Die Armee kann aber nur so weit reformiert werden, wie dies Politik und Gesellschaft eines Landes zulassen. Die Politik hat zwar auf der Basis des ALB zu einem tragfähigen Kompromiss gefunden, und die Armee XXI darf als militärisch ausgewogener und politisch machbarer Schritt nach vorne bezeichnet werden. Mit Blick auf die mittel- und langfristige Ausrichtung des Restrukturierungsprozesses der Schweizer Armee – dies ist im internationalen Vergleich bereits heute absehbar – harren drei zentrale Problembereiche aber weiterhin der Lösung: *Erstens* ist unklar, wie weit die Gewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion gehen soll – insbesondere mit Blick auf die militärische Friedensunterstützung und Krisenbewältigung. Weder die Bedeutungsverlagerung zurück zum strategischen Mittelpunkt der Raumsicherung und Verteidigung als Kernkompetenz im Laufe des Vernehmlassungsverfahrens am Armeeleitbild noch die innenpolitisch bedingte Ergänzung des Militärgesetzes um die Forderung des zwingenden Vorliegens eines UNO- oder OSZE-Mandates und des Ausschlusses der Teilnahme an Kampfhandlungen

Zweitens stellt der konzeptionelle Spagat, die künftige Armee im Bereich der Raumsicherung und Verteidigung sowohl auf autonomes als auch auf kooperatives Handeln auszurichten, die Armeepaner vor schwierige Herausforderungen.

zur Friedenserzwingung haben hier Klarheit geschaffen.

Zweitens stellt der konzeptionelle Spagat, die künftige Armee im Bereich der Raumsicherung und Verteidigung sowohl auf autonomes als auch auf kooperatives Handeln auszurichten, die Armeepaner vor schwierige Herausforderungen. Die Vorstellung, dass eine autonome Produktion von Sicherheit nicht nur die finanziellen Möglichkeiten des Kleinstaates sprengt, sondern aufgrund der technischen und organisatorischen Neuerungen moderner Streitkräfte für eine in erster Linie zahlenmässig starke Armee dem real Machbaren immer weniger entspricht, bereitet vielen politischen Kräften dieses Landes nach wie vor Mühe. *Drittens* ist die Debatte um die Milizfähigkeit gewisser Schlüsselbereiche der militärischen Leistungserbringung auch nach dem klaren politischen und verfassungsmässigen Bekenntnis zum Milizprinzip

nicht vom Tisch. Mittelfristig wird die Politik hier erneut Antworten liefern müssen, soll die Schweiz über eine bedrohungsgerechte und nach innen wie aussen glaubwürdige Armee verfügen.

Der Restrukturierungsprozess der Armee wird weiter erschwert durch die finanziellen Engpässe des Bundes. Das VBS hatte einen Beitrag an die Restrukturierungskosten im Sinne einer Anschubfinanzierung in der Grössenordnung von CHF 100 Millionen beantragt. Angesichts der sich zuspitzenden Finanzprobleme konnte der Bundesrat dieser Forderung nicht zustimmen. Er verpflichtete das VBS, die Restrukturierungskosten selber zu übernehmen, womit Einsparungen bei den Rüstungsprogrammen unabdingbar wurden. Das Verhältnis von Unterhalt- und Personalkosten zu Investitionskosten fällt allerdings nach wie vor ungünstig aus.

Im November 2002 führte die sich akzentuierende Finanzknappheit zum abrupten Abbruch des Vorhabens «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS), womit sich die im politischen Dialog bereits abzeichnende Schlagseite zugunsten einer Umsetzung der Kooperationsstrategie im Inland weiter verstärkte.⁹ Aus Kostengründen entschied der Bundesrat, dass keine der verbliebenen Varianten zur Schliessung der Lücke bei den Polizeikräften weiterverfolgt werden soll. Weder werden die kantonalen Korps mit finanzieller Unterstützung des Bundes ausgebaut, noch wird ein bundeseigenes Polizeikorps auf Bundesebene geschaffen. Schon seit längerem hatte sich abgezeichnet, dass die Aufweichung der kantonalen Polizeihöhe weder bei den Parteien noch im Bundesrat breite Unterstützung finden würde.

Weiter entschied der Bundesrat, die nachweislich vorhandenen sicherheitspolizeilichen Lücken auf Bundesstufe mit Armeekräften zu schliessen – ein Entscheid, der von den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren aus verfassungsrechtlichen Gründen heftig kritisiert wurde. Um die innere Sicherheit rasch und dauerhaft zu verbessern, soll das Grenzwachtkorps mit Festungswächtern verstärkt werden, wobei vor allem professionelle Armeeingehörige zum Einsatz kommen sollen. Für den Botschaftsschutz sollen anstelle der Festungswächter die Durchdiener der Armee XXI zur Verfügung stehen, während für den Objektschutz vermehrt WK-Truppen herangezogen werden sollen. Der verstärkte Einsatz der Armee zur subsidiären Unterstützung der zivilen Kräfte für Grenz-, Konferenz- und Objektschutz wird damit – zumindest vorläufig – vom Ausnahme- zum Regelfall.

Die Akzentsetzung bei den subsidiären Militäreinsätzen wurde für die breitere Bevölkerung sichtbar mit den subsidiären

Einsätzen von Truppenteilen des Heeres und der Luftwaffe für das WEF in Davos und für den G8-Gipfel in Evian. In Davos unterstützten 1800 Soldaten die zivilen Sicherheitskräfte unter Einbezug der Luftwaffe zur Sicherung des Luftraumes. Weil die polizeilichen Mittel der betroffenen Kantone Genf, Waadt und Wallis zur Bewältigung des Gipfels in Evian nicht ausreichten, hiess der Bundesrat Anfang 2003 deren Gesuch um Unterstützung durch die

Gemäss Meinungsumfragen finden die subsidiären Einsätze der Armee denn auch eine breite Zustimmung, und die Armee wird zunehmend als multifunktionales Sicherheitsinstrument wahrgenommen.

Armee gut und unterbreitete dem Parlament im Februar eine entsprechende Botschaft zur Bereitstellung von 4500 Soldaten.¹⁰ Der Luftraum wurde während des Gipfels von der Schweizer Luftwaffe in Kooperation mit Frankreich überwacht, was die Armee unter dem Aspekt der Interoperabilität vor neuartige Herausforderungen stellte.

Anlass zu teilweise sehr kritischen Kommentaren über die zivilen Kapazitäten der Schweiz gab der Beizug von ausländischen Polizeikräften. Im zivilen Bereich wurde die Schweiz während des Gipfels von 1000 deutschen Polizisten verstärkt, da die kurzfristig geäusserten Genfer Forderungen nach zusätzlichen Sicherheitskräften anders nicht erfüllt werden konnten. Bei der zivilen Einsatzkoordination, insbesondere den zahlreichen Schnittstellen zwischen den Departementen, aber auch zwischen Bund und Kantonen, waren grössere Probleme festzustellen. Insgesamt zog der Bundesrat trotzdem ein positives Fazit des Einsatzes. Die Sicherheit der Gipfelgäste sei jederzeit

⁸Markus Mäder, «Euro-atlantischer Streitkräftewandel nach dem Kalten Krieg – wo steht die Schweizer Armee?», in *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2001, S. 41–68.

⁹USIS. Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz Teil I. Analyse des Ist-Zustandes mit Stärken-Schwächenprofil. Bern, 26. Februar 2001. USIS. Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz Teil II. Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen. Bern, 12. September 2001.

¹⁰03.012 Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden und im Rahmen des Staatsvertrages mit Frankreich anlässlich des G8-Gipfels in Evian vom 1. bis 3. Juni 2003 vom 12. Februar 2003.

gewährleistet gewesen und die Truppen hätten ihre Einsatztauglichkeit bewiesen. Die Sichtbarkeit des Armeeebeitrages zur Produktion von Sicherheit hat sicher mit zum positiven Ausgang der Abstimmung zur Armee XXI beigetragen. Gemäss Meinungsumfragen finden die subsidiären Einsätze der Armee denn auch eine breite Zustimmung, und die Armee wird zunehmend als multifunktionales Sicherheitsinstrument wahrgenommen.¹¹

Sowohl der Verteidigungsminister als auch der Generalstabschef haben in den vergangenen Wochen die Akzentsetzung im Bereich der subsidiären Einsätze als Folge der vermehrten Übernahme sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch die Armee mehrfach kommentiert. Unbestritten ist einerseits, dass die Nachfrage nach subsidiären Aufgaben zunimmt, und andererseits, dass die Ausrichtung nach der Wahrscheinlichkeit des Einsatzes grundsätzlich sinnvoll ist. Ebenso klar ist allerdings, dass die vermehrten subsidiären Einsätze nach einer Einsatzdoktrin verlangen, die auf die speziellen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit von Polizei und Armee ausgerichtet ist. Entscheidend aber ist, dass die Zunahme der subsidiären Einsätze nicht bloss als Folge finanzieller Engpässe, sondern im strategischen Rahmen zunehmender asymmetrischer Bedrohungen verstanden wird.

Der in Angriff genommene Reformprozess der Armee richtet sich nicht allein an subsidiären Einsätzen aus. Gegen innen kann sich eine Armee von 200'000 Angehörigen mit einem Jahresbudget von über CHF 4 Milliarden mittelfristig nicht in erster Linie über Existenzsicherungsbeiträge legitimieren. Von aussen wird die Schweizer Armee an der Bereitschaft gemessen, sich mit situationsgerechten Mitteln an der Krisenbewältigung zu beteiligen. Leistet die Armee in diesem Bereich keinen substanziellen und international anerkannten Beitrag, dann wäre dies gleichbedeutend mit einer fortbestehenden Konzentration auf die klassische Gefährdung des schweizerischen Territoriums durch konventionelle Streitkräfte, was aufgrund der derzeitigen Bedrohungslage auf absehbare Zeit ausgeschlossen werden kann. Eine nicht bedrohungsgerecht ausgerichtete Armee verliert aber nicht nur im internationalen Umfeld an Glaubwürdigkeit, sie findet auch bei der militärdienstleistenden Generation immer weniger Verständnis. Eine schleichende Erosion der Glaubwürdigkeit der Armee stellt mittelfristig auch ihre wirtschaftliche Verträglichkeit und ihre finanzielle Basis in Frage.

Eine Schweizer Armee, die zur Bewältigung aller drei Armeeaufträge kooperationsfähig sein soll, ist darauf angewiesen, sich diese Fähigkeit zu erwerben. Eine verstärkte Ausbildungszusammenarbeit und

ein vermehrter Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen in militärischen Friedensoperationen sind entscheidend für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess der Schweizer Armee. Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird zunehmend zum Schlüssel für den Erhalt der militärischen Handlungsfähigkeit mit Blick auf ein möglichst breites Einsatzspektrum. Die Neuausrichtung der Armee kann langfristig nur über eine vertiefte Kooperation mit dem Ausland gelingen. Angesichts der derzeitigen diffusen Bedrohungslage muss die Armee als lernende Organisation dem Kreislauf der Doktrinschöpfung besondere Beachtung schenken: Doktrin – Training – Übung – Mission – Doktrin. Die Militärdoktrin ist das Mittel, um dem Restrukturierungsprozess gegen innen eine gemeinsame Marschrichtung vorzugeben. Gleichzeitig bildet sie angesichts der diffusen

Eine verstärkte Ausbildungszusammenarbeit und ein vermehrter Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen in militärischen Friedensoperationen sind entscheidend für einen erfolgreichen Modernisierungsprozess der Schweizer Armee.

Bedrohungslage die Basis, um die Leistungen der Armee bei der Produktion von Sicherheit gegenüber Politik und Gesellschaft transparent zu machen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, dass die verteidigungspolitische Debatte in der Schweiz die sicherheits- und verteidigungspolitischen Entwicklungen im Ausland seit dem 11. September 2001 reflektiert und für die Restrukturierung der Schweizer Armee unter Berücksichtigung der spezifischen politischen, institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen der Schweiz fruchtbar macht. Nicht mehr der Verteidigungsfall und ein klar umrissenes operatives Verteidigungskonzept bestimmen die Armeepfanungen. Vielmehr geht es im Rahmen der Formulierung einer Militärdoktrin um die Erarbeitung fundamentaler Prinzipien, nach welchen die Armee ihren Beitrag zu den sicherheitspolitischen Zielen des Landes leisten soll. Planungsgrundlagen moderner Streitkräfte bilden Leistungen, die auf die wahrscheinlichen Einsätze ausgerichtet werden. Welches aber sind im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie die wahrscheinlichen Einsätze? Und was soll angesichts der sich

wandelnden Bedrohungslage unter Verteidigung verstanden werden? An welchen Richtgrössen soll sich der militärische Transformationsprozess in der Schweiz ausrichten? All dies sind Fragen, mit denen sich nicht nur die Schweiz auseinandersetzen muss.

Internationale Sicherheitspolitik seit dem 11. September 2001

Mit den Ereignissen des 11. September 2001 veränderte sich die Ausgangslage der internationalen sicherheitspolitischen Debatte markant. Die überraschenden Terrorattacken auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington wurden von vielen Beobachtern als einschneidende Zäsur in der Entwicklung des internationalen Systems interpretiert. Dabei kann der internationale Terrorismus durchaus als Kind der Epoche der wirtschaftlichen Globalisierung verstanden werden. Die tragischen Ereignisse des 11. Septembers 2001 prägten die Unsicherheiten eines globalisierten Umfeldes tief in das Bewusstsein einer medialisierten Weltöffentlichkeit ein und zogen eine intensive Debatte über das Wesen der aktuellen Bedrohungslage nach sich. Die Politik meldete sich zurück, trieb die Suche nach neuen sicherheitspolitischen Antworten und den Strategieformulierungsprozess in nationalen, regionalen und internationalen Gremien voran und beschleunigte den Anpassungsprozess der internationalen Institutionen und Regime.

Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums, welche die Risikowahrnehmung im euroatlantischen Raum bereits seit dem Ende des Kalten Krieges geprägt hatte, ist seit dem 11. September 2001 weiter fortgeschritten. Dabei machten sich im Dialog zwischen Washington und den unter sich wiederum einigen europäischen Hauptstädten vor dem Hintergrund der Irakdebatte zunehmend Unterschiede in der Risikowahrnehmung bemerkbar. In den 1990er-Jahren war der euroatlantische Sicherheitsdialog von den innerstaatlichen Konflikten an der europäischen Peripherie, insbesondere auf dem Balkan, und ihren nicht-militärischen Rückwirkungen auf die Gesellschaften des Westens geprägt gewesen. Mit den Terrorattacken des 11. September 2001 rückte eine Bedrohung ins Zentrum der internationalen sicherheitspolitischen Debatte, die von nur schlecht greifbaren, oft unsichtbaren nichtstaatlichen Netzwerken ausgeht, die geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmelzen und neuartige Unsicherheiten bis in die offenen

¹¹Haltiner et al., *Sicherheit 2003*.

Gesellschaften tragen. Seit diesem Moment sind asymmetrische Herausforderungen zum strukturierenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden.¹²

Die Risikodebatte der vergangenen Jahre wies drei wesentliche Merkmale auf. *Erstens* setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine strikte Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit angesichts der neuen Risiken analytisch immer weniger sinnvoll ist. Die neue Durchlässigkeit territorialer Grenzen im Zeichen der Globalisierung wird auch von den Schattennetzwerken der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Handels mit Drogen, Menschen und Massenvernichtungswaffen genutzt. Die Verwundbarkeiten und der Schutz der zivilen Infrastruktur von hochtechnisierten Gesellschaften haben markant an Bedeutung gewonnen.¹³ Eine vollständige Abriegelung des innerstaatlichen Bereiches ist nicht mehr möglich – auch nicht auf Kosten grosser Einschränkungen der persönlichen Freiheiten. Die innere Sicherheit demokratischer Gesellschaften ist eng verknüpft mit globaler Stabilität und einer weltweiten Sicherheit.

Zweitens konzentrierte sich die Aufmerksamkeit in sicherheitspolitischen Expertenkreisen zunehmend auf die Herausforderung der Staatenwelt durch nicht-staatliche Akteure. Dabei interessierte insbesondere die Frage, inwieweit die bestehenden Regeln des Völkerrechts und die

Es setzte sich die Erkenntnis durch,
dass eine strikte Trennung zwischen
äusserer und innerer Sicherheit
angesichts der neuen Risiken
analytisch immer weniger sinnvoll ist.

Entscheidungsmechanismen im UNO-Sicherheitsrat sowie beispielsweise die Verpflichtungen von Rüstungskontrollverträgen auf die Regulierung nichtstaatlicher Gewaltanwendung ausgedehnt und angewandt werden können. Das Vorgehen in der UNO gegenüber Afghanistan machte dabei deutlich, dass ein Recht auf Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure unter gewissen Umständen Anerkennung findet.

Drittens verschob sich der geografische Fokus der internationalen Aufmerksamkeit weg von den innerstaatlichen Konflikten im Bereich der ethnischen Splitterstaaten auf dem Balkan und weg vom Phänomen des afrikanischen Staatenzerfalls im Zuge beschleunigter Marginalisierungsprozesse hin zu den Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens. In keiner anderen Region kumulieren und verdichten sich die

neuartigen Risiken an der Schnittstelle von Staatenzerfall, autoritären Regimes, globalem Terrorismus fundamental-islamischer Ausprägung und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen mit umfassenden sozialen und wirtschaftlichen Strukturproblemen sowie mit schwachen ordnungspolitischen Strukturen zu einem vergleichbaren Potenzial an Instabilität. Allerdings konzentrierten sich die USA in erster Linie auf das Risiko, dass Massenvernichtungswaffen aus dem Irak in die Hände terroristischer Akteure gelangen könnten. Eine solche Entwicklung würde die Ordnungsfunktion der USA in der Region in Frage stellen, argumentierte Washington, was wiederum heissen würde, dass Saddam Hussein seine Hegemonialpläne unter dem Schutzschild von Massenvernichtungswaffen als arabischem Mythos in aller Ruhe weiterverfolgen könnte. Die Europäer dagegen fokussierten in ihrer Problemanalyse vermehrt auf die Zusammenhänge zwischen den strukturellen Problemen der arabischen Welt, dem Phänomen des Staatenzerfalls und der Stärkung terroristischer Netzwerke.

Im Zuge dieser inhaltlichen und geografischen Ausweitung der internationalen Risikoperzeption erfuhr das traditionelle Verständnis von Verteidigung zunehmend eine Neudefinition. Im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie ist der Übergang von den nach innen zu den nach aussen wirkenden Instrumenten und von den zivilen zu den militärischen Mitteln ein fließender. Vor diesem Hintergrund wird der national und international koordinierte Einsatz sich gegenseitig ergänzender Mittel zum entscheidenden Element einer effizienten Sicherheitsproduktion. Die «Verteidigung» des amerikanischen Territoriums hat am 11. September 2001 trotz unvergleichbarer militärischer Macht versagt – entsprechend bemühen sich die USA unter dem Stichwort *Homeland Defense* um die Integration der zivilen und militärischen Mittel zum verbesserten Schutz der zivilen Infrastruktur des Landes.¹⁴ Staaten wie Deutschland und Schweden betrachten internationale Stabilisierungsbeiträge im Rahmen von Konfliktverhütung und Krisenbewältigung als Teil einer umfassend verstandenen Verteidigung.¹⁵ Eine ähnliche Entwicklung spiegelt sich im Rahmen der EU in der komplementären Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und der Migration (Justiz und Inneres) wider.¹⁶

Die Unterschiede in den Risikoperzeptionen zwischen Washington und den europäischen Hauptstädten manifestierten sich in einer unterschiedlichen strategischen Akzentsetzung, was die richtige

Mischung von militärischen und zivilen Instrumenten zur Bewältigung der neuen Risiken angeht. Bereits vor dem Hintergrund der innerstaatlichen Konflikte der 1990er-Jahre machte sich ein Trend in Richtung vermehrter sicherheitspolitischer Arbeitsteilung zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten bemerkbar. In Washington konzentrierten sich die Entscheidungsträger in erster Linie auf die globalen militärischen Aufgaben und verliessen sich immer häufiger auf eine Koalition der Willigen und Fähigen. Die

Eine Strategie des wiederholten
Regimewechsels ist international
nicht akzeptabel, sie ist weder
im amerikanischen Kongress noch
in der amerikanischen Öffentlichkeit
mehrheitsfähig.

Europäer engagierten sich dagegen eher im Rahmen begrenzter *Peace Support Operations*, vornehmlich an der europäischen Peripherie, und bemühten sich um eine Koordination ihrer zivilen und militärischen Mittel in einem institutionellen Rahmen.

Die Meinungsverschiedenheiten in der Wahl der Mittel verschärften sich mit den Ereignissen des 11. Septembers 2001. Die Europäer warnten davor, die militärischen Mittel in das Zentrum der internationalen Strategie gegen den Terrorismus zu stellen. Washington dagegen argumentierte, dass ein Zusammenfallen von so genannten «Schurkenstaaten» mit Massenvernichtungswaffen und globalem Terrorismus mit unwägbaren Risiken verbunden sei. Eine frühzeitige Beseitigung dieser Gefahr – notfalls auch mit militärischen Mitteln – sei angezeigt. Entsprechend drängten die USA

¹²Christopher Daase (Hg.), *Internationale Risikopolitik: der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen* (Baden: Nomos, 2002).

¹³Andreas Wenger, Jan Metzger and Myriam Dunn, *International CIIP Handbook: An Inventory of Protection Policies in Eight Countries* (Zürich: Center for Security Studies at the ETH Zurich, 2002).

¹⁴President Bush Signs Homeland Security Act. Remarks by the President at the Signing of H.R. 5005 the Homeland Security Act of 2002. URL: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021125-6.html>

¹⁵Bundesministerium für Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbericht des Bundesministers der Verteidigung. URL: <http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>

¹⁶Andreas Wenger, «Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2001, S. 99.

in der Irakfrage immer vehementer auf eine Abrüstung durch eine Militärintervention und auf einen Regimewechsel. Verstärkte Bemühungen zur Bewältigung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ursachen des Terrorismus im Rahmen einer internationalen Präventionsstrategie sind das eine. Sogar präemptive militärische Schläge gegen eine unmittelbar bevorstehende terroristische Bedrohung können zuweilen notwendig sein. Etwas ganz anderes ist es, die präemptive Option auf «Schurkenstaaten» auszudehnen. Eine Strategie des *wiederholten* Regimewechsels ist international nicht akzeptabel, sie ist weder im amerikanischen Kongress noch in der amerikanischen Öffentlichkeit mehrheitsfähig und hätte höchst bedenkliche Folgen für die langfristige Zielsetzung, Massenvernichtungswaffen über Verträge, Regeln, internationales Recht und definierte Prozeduren zu kontrollieren.

Die genaue Rolle der militärischen Mittel im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie wird Gegenstand kontroverser Debatten bleiben. Unbestritten ist allerdings dies- und jenseits des Atlantiks, dass der Transformationsprozess in Richtung kleinerer, leichter und mobilerer Streitkräfte im Nachgang zu den Kampfhandlungen in Afghanistan und im Irak in beschleunigter Form weitergehen wird. Luftmacht, Technologie, Spezialtruppen und Kreativität im Einsatz haben gegenüber konventioneller Feuerkraft und grossen Truppenzahlen stark an Bedeutung gewonnen. Der Transformationsprozess umfasst technische und organisatorische Neuerungen und kann im europäischen Umfeld aus finanziellen und rüstungstechnischen Gründen nur im internationalen Rahmen bewältigt werden. Ausgangspunkt des militärischen Transformationsprozesses bildet die politische Erkenntnis, dass sich das Aufgabenspektrum moderner Streitkräfte parallel zur Ausweitung des Risikospektrums erweitert hat, wobei die Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion international den entscheidenden Trend darstellt.

Die Gestaltung militärischer Transformationsprozesse ist vor diesem Hintergrund zu einer der Hauptaufgaben der europäischen Sicherheitsinstitutionen geworden. Unter dem Stichwort der *Force Integration* geht es in der erweiterten NATO darum, die Streitkräfte der ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten und heutigen Bündnismitglieder zur Zusammenarbeit in einem multinationalen Rahmen zu befähigen. Mit Blick auf die transatlantischen Beziehungen geht es unter dem Stichwort *Force Transformation* darum, die technische und organisatorische Lücke zwischen den USA und ihren europäischen Allianzpartnern nicht noch weiter anwachsen zu

lassen. Europa weist in militärischer und strategischer Hinsicht einen grossen Nachholbedarf auf, will es vermehrt als globaler Akteur in Erscheinung treten und ein attraktiver Partner für Washington bleiben. Weiterführende Ambitionen einzelner EU-Mitglieder – Europa als Gegengewicht zu den USA – sind ebenso wenig im langfristigen sicherheitspolitischen Interesse Europas wie die neo-konservative Vision eines amerikanischen Alleingangs im langfristigen Interesse der USA ist – ganz abgesehen davon, dass der politische und finanzielle Preis beider Ambitionen eine Verwirklichung von vornherein ausschliesst.

Auch in den Beziehungen zwischen der NATO und den Partnerstaaten der Partnerschaft für den Frieden (PfP) gewinnt das Thema der militärischen Transformation zunehmend an Bedeutung. Die Warte-raumfunktion der PfP hat aufgrund der zweiten Erweiterungsrunde der NATO deutlich an Gewicht verloren. Dagegen gewinnt die Aufgabe eines zielgerichteten Restrukturierungsprozesses der Streitkräfte zur Erlangung einer Kooperationsoption im erweiterten europäischen Sicherheitsraum auch für Staaten an Bedeutung, die keine Mitgliedschaft in der NATO anstreben. Entsprechend nimmt das Thema der militärischen Transformation Konturen an, sei dies im Rahmen der Ausbildungszusammenarbeit, der Planung und Durchführung grosser Übungen oder im Rahmen des Planungs- und Überprüfungsverfahrens (PARP).

Ist die NATO angesichts der neuen globalen Risiken – wie Kritiker meinen – irrelevant geworden? Im Fall Afghanistan

Ist die NATO angesichts der neuen globalen Risiken – wie Kritiker meinen – irrelevant geworden?

kam der Anrufung von Artikel V des NATO-Vertrages in erster Linie eine symbolische Bedeutung zu, und im Fall Irak wurde die Beistandsklausel gar zum Spielball der politischen Auseinandersetzung zwischen dem «alten Europa» und den USA. In keinem der beiden Fälle wurde die NATO als Forum der politischen Konsultation genutzt, wie dies beispielsweise noch während der Kosovokrise der Fall gewesen war. Das sollte aus zwei Gründen allerdings auch nicht allzu sehr erstaunen: Die politische entscheidende Frage im Vorfeld des Krieges in Afghanistan war, ob es den USA gelingen würde, regionale Schlüsselstaaten wie Russland, Pakistan, die zentralasiatischen Staaten und China in die Anti-Terrorismus-Koalition einzubinden. Entsprechend prägten bilaterale Abmachungen

und Transaktionen zwischen den USA und den Koalitionspartnern und nicht multilaterale Konsultationen die diplomatischen Bemühungen nach dem 11. September 2001. Die politisch entscheidende Frage im Vorfeld des Irakkriegs wiederum war, wie das UNO-Abrüstungsregime gegenüber dem Irak durchgesetzt werden konnte. Politische Konsultationen im Rahmen der NATO hätten in der gegebenen Konstellation wenig zur Entscheidung im Rahmen

Die eingespielte Zusammenarbeit in den militärischen Strukturen der NATO ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass vergleichbare multinationale Operationen überhaupt möglich sind.

der UNO beitragen können. Allein der UNO-Sicherheitsrat hätte eine Militärintervention zur militärischen Abrüstung des Iraks legitimieren können. Militärisch gesehen verfügten die europäischen Staaten mit Ausnahme von Grossbritannien und Frankreich zudem über keine relevanten militärischen Kapazitäten, die in der Phase umfassender Kampfhandlungen in der Golfregion oder sogar noch weiter entfernt ohne Reibungsverluste hätten zum Einsatz gebracht werden können.

Jenseits der überbordenden Rhetorik im Zeichen des Vergleichs von «Venus und Mars»¹⁷ ist dreierlei festzustellen: *Erstens* hat die NATO in diesen Tagen das Kommando der *International Security Assistance Force* in Afghanistan übernommen, die auf der Basis eines UNO-Mandates operiert.¹⁸ Mit Blick auf militärische Friedensförderungsbeiträge in der Phase der Stabilisierung hat das Bündnis damit seinen geografischen Rahmen stark erweitert. Gegenwärtig intensivieren sich die Diskussionen hinsichtlich einer möglichen Rolle der NATO im Rahmen der dringend benötigten Internationalisierung der Sicherheitsproduktion im Zweistromland. *Zweitens* ist die eingespielte Zusammenarbeit in den militärischen Strukturen der NATO – gemeinsame Kommandoerfahrung, eingespielte Prozeduren, übereinstimmende Doktrinen, technische und organisatorische Transformation – eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass vergleichbare multinationale Operationen überhaupt möglich sind. *Drittens* schliesslich ist die

¹⁷Robert Kagan, «Power and Weakness», in *Policy Review* (2002), Nr 113: S. 3–28.

¹⁸United Nations Security Council. Resolution 1386 (2001). Adopted by the Security Council at its 4443rd meeting, on 20 December 2001.

NATO als politisches Forum im Dreieck USA – Europa – Russland gefordert, soll der Weg zurück zum Pragmatismus beschritten werden. Eine Wiederaufnahme und Ausweitung der Debatte um den Wandel der internationalen Sicherheitspolitik seit dem 11. September 2001 im Rahmen eines aktiven Politikfindungsprozesses in multilateralen Gremien tut Not, sollen die internationalen Regeln und Regime erfolgreich den aktuellen Herausforderungen angepasst werden.

Ähnliches lässt sich mit Blick auf die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der EU feststellen. Die Selbstblockade der EU in der Irakdebatte im Zeichen einer Kakophonie der innenpolitisch determinierten Sonderzüge verdeutlichte einmal mehr die Grenzen Europas als weltpolitischer Akteur. Nun war es paradoxerweise gerade das Versagen der europäischen Streitkräfte in der Kosovokrise gewesen, das den Startschuss zu einer bis vor wenigen Jahren nicht gekannten verteidigungspolitischen Dynamik der EU gegeben hatte. Das Ausschöpfen von Effizienzgewinnen im Rahmen der Umstrukturierungsprozesse der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrien unter der Bedingung schrumpfender nationaler Verteidigungsbudgets dürfte auch nach dem Irakkrieg eine wesentliche Antriebskraft hinter der ESVP darstellen. Wie im Bereich der Wirtschaft erfordert die wachsende Bedeutung von Information und Kommunikation auch im Bereich der Streitkräfte vertiefte Zusammenarbeit, vermehrte Arbeitsteilung und konvergierende Streitkräfte und Rüstungsplanungen.

Der neue geografische Fokus der USA auf die Krisen im erweiterten arabischen Raum zwingt die Europäer, vermehrte Verantwortung auf dem Balkan zu übernehmen. Eine Stärkung des militärischen und zivilen Krisenreaktionspotenzials im Rahmen der so genannten Petersberg-Aufgaben steht im Zentrum der ESVP. Am 31. März 2003 übernahm die EU mit einigen hundert Soldaten die Friedensmission in Mazedonien von der NATO. Diese Mission weist *erstens* darauf hin, dass eine enge Kooperation mit der NATO entscheidend für den Erfolg europäischer Friedensmissionen ist und bleibt. *Zweitens* kommt im vorbeugenden Einsatzspektrum die Stärke der EU zum Tragen, die sowohl über zivile als auch über militärische Mittel verfügt. *Drittens* wird die EU vorerst nur bei Missionen mit begrenzter geografischer Reichweite zum Einsatz kommen. Dies erscheint nicht nur angesichts der limitierten militärischen Kapazitäten sinnvoll, sondern auch aufgrund der integrativen und konflikt-dämmenden Wirkung der Konditionalitäten einer Beitrittsperspektive im unmittelbaren Umfeld der EU.¹⁹

Schlusswort: Sicherheitspolitische Herausforderungen der Schweiz in der Zukunft

Nach den klaren Abstimmungsergebnissen ist der Weg frei, die sicherheitspolitischen Reformvorhaben schrittweise umzusetzen und die mit dem Bericht 2000 in Angriff genommene Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik auf soliden Planungsgrundlagen und auf einer breiten innenpolitischen Basis voranzutreiben. Strukturelle, organisatorische und ablauftechnische Herausforderungen werden damit zumindest kurzfristig grosse Kräfte

Auch wenn die Schweiz bisher nicht zum primären Ziel terroristischer Akte geworden ist, ist sie von den geostrategischen, wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rückwirkungen der Terroranschläge in mannigfacher Art und Weise betroffen.

binden. Nun werden die derzeitigen Reformen aber zu Recht als Prozess begriffen. Die rasanten Entwicklungen im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz legen es nahe, dass die Zielrichtung und der strategische Rahmen dieser Reformprozesse kontinuierlich überprüft und – wo sinnvoll und notwendig – den sich wandelnden Gegebenheiten angepasst werden. Vorerst ist auf der strategischen Ebene gedankliche Arbeit gefragt. Zu gegebener Zeit wird aber erneut politische Arbeit notwendig werden, um die Übereinstimmung zwischen Zielen und Mitteln der Sicherheitspolitik mittel- und langfristig sicherstellen zu können.

Mit Blick auf künftige sicherheitspolitische Herausforderungen ist *erstens* auf die Notwendigkeit einer umfassenden Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse als Grundlage für die Strategieformulierung, Doktrinschöpfung und Planung hinzuweisen. Die inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums seit dem 11. September 2001 macht eine sorgfältige Evaluation des Konzeptes «Risiko» im sicherheitspolitischen Kontext unabdingbar. Dabei muss der Komplexität, der Vernetzung und dem grenzüberschreitenden Charakter asymmetrischer Risiken besondere Bedeutung in der Analyse zukommen. Querschnittsrisiken wie der Terrorismus sind im Rahmen sektorspezifischer Risikoanalysen – innere versus äussere Sicherheitsrisiken; Katastrophen und Notlagen versus kriegsrische Ereignisse – nicht adäquat zu verste-

hen. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob epidemische Risiken im Gesundheitssektor im Zeitalter des Bioterrorismus neu eingeschätzt werden müssen. Auch wenn die Schweiz bisher nicht zum primären Ziel terroristischer Akte geworden ist, ist sie von den geostrategischen, wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rückwirkungen der Terroranschläge in mannigfacher Art und Weise betroffen. Ein kontinuierlicher interdepartementaler und internationaler Risikodialog im Zeichen der neuen Verwundbarkeiten offener Informations- und Technologiegesellschaften gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Vor dem Hintergrund der inhaltlichen und geografischen Ausweitung der internationalen Risikoperzeption stellen sich *zweitens* Fragen des konzeptionellen Verständnisses von Sicherheitspolitik. Die staatliche Aufgabe, Sicherheit zu produzieren, wird zunehmend in den Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie gestellt, welche die Sphären der inneren und äusseren Sicherheitspolitik gedanklich integriert und in einen Gesamtzusammenhang stellt. Daraus ergeben sich drei strategische Herausforderungen.

Erstens ist im Rahmen eines solchen Strategieansatzes entscheidend, dass die zivilen und die militärischen Mittel der Sicherheitspolitik sowohl gegen innen als auch gegen aussen koordiniert zum Einsatz kommen. Die zivile und die militärische Friedensförderung ergänzen sich in ihrer Wirkung. Die Herstellung einer minimalen Sicherheit und Ordnung in Krisenge-

Im Rahmen eines solchen Strategieansatzes ist entscheidend, dass die zivilen und die militärischen Mittel der Sicherheitspolitik sowohl gegen innen als auch gegen aussen koordiniert zum Einsatz kommen.

bieten ist Voraussetzung für den Erfolg der zivilen Friedensförderungsmaßnahmen. Politische, wirtschaftliche und soziale Prozesse der Konfliktlösung sind andererseits notwendig, damit die militärischen Mittel ohne Rückfall in die Konfrontation abgezogen werden können. Auch im Bereich der Existenzsicherung und der Raumsicherung ist eine vermehrte Koordination zwischen den zivilen und den militärischen

¹⁹Victor Mauer, «Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung», in *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2003, S. 43–68.

Mitteln unabdingbar. Die bereichsübergreifende Ausarbeitung von klaren Zielen, Strategien und Doktrinen, von einheitlichen Begriffen und Konzepten ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewältigung der neuen transnationalen Risiken.

Daraus ergeben sich *zweitens* hohe Anforderungen an die strategische Führung. Auf der operativen Ebene werden die Be-

Die wachsenden Anforderungen an die interdepartementale Koordination erfordern klare Rollen und Verantwortlichkeiten. Politische und administrative «Leadership» ist zentral.

reiche der «inneren» respektive der «äusseren» Sicherheit als separate Politikbereiche behandelt und von unterschiedlichen Akteuren mit eigenständigen Mitteln geführt. Aus praktischen und politischen Gründen wird sich daran auch in Zukunft nur wenig ändern. Die wachsenden Anforderungen an die interdepartementale Koordination erfordern klare Rollen und Verantwortlichkeiten. Politische und administrative «Leadership» ist nicht zuletzt deshalb zentral, weil die Produktion von Sicherheit zu

einer Aufgabe geworden ist, die nicht mehr allein vom öffentlichen Sektor bewältigt werden kann, sondern zunehmend auf Beiträge aus dem zivilen und privaten Sektor angewiesen ist. Sicherheitspolitik, verstanden als Querschnittspolitik, stellt hohe Ansprüche an die Regierungsführung.

Mit Blick auf die laufende Reform der Armee ist *drittens* die konzeptionell entscheidende Frage, wie «Verteidigung» in einem entterritorialisierten Umfeld neu zu definieren ist. Wie können die drei Teilaufträge der Armee – Verteidigung, Existenzsicherung, Friedensförderung – besser in Übereinstimmung gebracht werden? Wie definiert sich das schweizerische Interessengebiet in geografischer und inhaltlicher Hinsicht? Was ist der Stellenwert der militärischen Friedensförderung im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie und welche Rolle spielt sie mit Blick auf den Restrukturierungsprozess der Armee? Welche Leistungen muss die Armee der Zukunft erbringen können, damit die politischen Handlungsoptionen des Landes möglichst offen gehalten werden können?

Die Bewältigung zunehmend grenzüberschreitender Risiken setzt im Sinne einer optimalen Handlungsfähigkeit eine gewisse Balance zwischen Eigeninteresse und Solidarität sowie zwischen Eigenleistung und Fremdleistung voraus. Dies gilt aufgrund der technischen Entwicklung

Die Bewältigung zunehmend grenzüberschreitender Risiken setzt im Sinne einer optimalen Handlungsfähigkeit eine gewisse Balance zwischen Eigeninteresse und Solidarität sowie zwischen Eigenleistung und Fremdleistung voraus.

und aufgrund begrenzter finanzieller Mittel gerade auch für den militärischen Bereich. Es ist Aufgabe der Politik, diesen Prozess bewusst zu steuern, sodass die Schweiz sowohl zu den Synergie- und Effizienzgewinnen im internationalen Rahmen beitragen als auch von ihnen profitieren kann. Eine klarere Ausrichtung der Armeeplanung auf einen gesamteuropäischen Rahmen würde eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen. Es bedarf allerdings erheblicher politischer Anstrengungen, damit die verteidigungspolitischen Chancen einer verstärkten internationalen Ausrichtung der Schweizer Armee in einer breiteren Öffentlichkeit thematisiert und verstanden werden. ●