

# Muss der sicherheitspolitische Bericht 2000 aktualisiert werden?

Autor(en): **Fritschi, Oscar / Bonny, Jena-Pierre / Feldmann, Josef**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **171 (2005)**

Heft 11

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-69920>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Muss der Sicherheitspolitische Bericht 2000 aktualisiert werden?

Die SOG schrieb in einer Eingabe an den Bundesrat vom 5. September 2004: «Ein Teil der gegenwärtigen Unsicherheit in Armee und Öffentlichkeit ist darauf zurückzuführen, dass zurzeit das Zwischenglied zwischen der groben Aufgabenumschreibung in Gesetz und Verfassung und den konkreten Aufträgen noch fehlt.»

Wir nennen diese «konkreten Aufträge» sicherheitspolitische Leistungsaufträge. Diese leiten sich aus der strategischen Lage ab.

In der Folge begründen fünf Persönlichkeiten, weshalb der Sicherheitspolitische Bericht 2000 aktualisiert werden soll.

G.

## Weiterentwicklung der Armee – aber nur nach eingehender Beurteilung

Mit dem Projekt «Armee 2008/11» ist eine Reihe von Risiken und Gefahren verbunden. Auch dass im Wesentlichen allein finanzielle, aber kaum militärische Überlegungen den Umbauplänen zu Gevatter stehen, dürfte zu der ausgesprochen kontroversen Resonanz auf das Projekt, insbesondere bei den Milizverbänden, beigetragen haben. Ein Versuch, eine breitere Abstützung zu erreichen, tut Not.

Oscar Fritschli \*

Befürworter einer glaubwürdigen Landesverteidigung sehen sich derzeit – nicht nur in unserem Land – einer problematischen Situation gegenüber. Während von einer äusseren Bedrohung kaum etwas zu spüren ist, wirkt sich der Zwang, Einsparungen zu erzielen, auf kein anderes Aufgabengebiet des Bundes stärker aus als auf die Landesverteidigung. In historischer Parallele zu den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg, als die Versailler Verträge Frieden auf unbestimmte Zeit zu sichern schienen, gelten Kosten für die Armee heute als zumindest nicht dringlich oder gar – je nach politischer Perspektive – als nicht mehr nötig.

Des vorstehend skizzierten schwierigen Umfeldes, dem sich das VBS derzeit ausgesetzt sieht, sind wir uns voll bewusst. Desgleichen anerkennen wir ausdrücklich die Bemühungen des Departementes, nicht einfach im Status quo zu verharren, sondern durch zahlreiche Optimierungsmassnahmen von sich aus den Anpassungsdruck auf die Armee zu lindern. Aber dennoch: Der «Umbau» oder «Entwicklungsschritt» hin zur «Armee 2008/11» – der Unterschied in der Bezeichnung sagt bereits etwas über die Beurteilung aus – scheint uns mehr Risiken als Chancen zu bergen.

### Anpassung oder Umbau?

Bevor wir diese These im Folgenden zu belegen suchen, sei auf die weit auseinander liegenden Sichtweisen gegenüber den

vom Bundesrat am 11. Mai vorgestellten Plänen noch etwas näher eingegangen. Während das VBS von einer Anpassung im Rahmen der Konzeption der «Armee XXI» spricht, bei der weder Militärgesetz noch Armeeleitbild tangiert würden, tönt das Echo bei den Milizverbänden weitaus kritischer. Insbesondere wird moniert, dass der schweizerische Souverän im Mai vor zwei Jahren sinngemäss einer Form der Armee zugestimmt habe, von der nun – mit der Halbierung der Panzertruppen und mit dem Übrigbleiben einer einzigen Kampfbrigade für den Verteidigungsauftrag – in wesentlichen Punkten abgewichen werde.

Allein schon diese Auffassungsunterschiede dürften belegen, dass es nicht allein an einer unzureichend geglückten Kommunikation bei seiner Präsentation lag, wenn das Projekt «Armee 2008/11» auf eine sehr uneinheitliche Resonanz stösst. Vielmehr will uns scheinen, dass dafür vor allem zwei Faktoren verantwortlich sind. Zum einen: Die offizielle Sprachregelung, welche den Stellenwert der Änderungen herunterspielt, mag gesetzestechisch zwar begründet sein, übersieht indessen insbesondere die politisch-psychologischen Auswirkungen der geplanten Umgestaltung. Und zum anderen: Die dem Projekt zu Grunde liegende Lagebeurteilung ist für eine breitere Öffentlichkeit nicht recht ein-sichtig.

### Risiken der «Armee 2008/11»

Damit kommen wir zurück auf die Risiken, die nach unserer Meinung dem Projekt «Armee 2008/11» innewohnen.

#### Unsicherheit wird geschürt

Weniger als anderthalb Jahre nach der

«grössten Armee reform aller Zeiten» bereits wieder ins Gewicht fallende Änderungen vorzunehmen, lässt die Politik auf diesem Gebiet als unsicher und unzuverlässig erscheinen. Statt durch Stabilität und Kontinuität Vertrauen zu vermitteln, wird der Eindruck eines wetterwendischen und sprunghaften Vorgehens erweckt. Zudem ist der Umbauschritt dazu angetan, die derzeit primäre Aufgabe – die Umsetzung der neuen Armee – zu erschweren oder gar in Frage zu stellen.

#### Kernauftrag als Legitimation

Die Verschiebung in der Gewichtung der Armeeaufträge erweckt ebenfalls Bedenken. Denn letztlich bildet allein der Verteidigungsauftrag die Raison d'être der Armee. Er legitimiert im Kern ihre Existenz; bei den anderen Aufträgen ist eher eine Erledigung auch durch zivile Organisationen oder durch Freiwilligenverbände denkbar.

Dazu kommt eine sehr allgemeine Überlegung: Die Schweiz bekennt sich zum Prinzip der Neutralität. Diese bleibt nach völkerrechtlicher Auffassung mit der Verpflichtung verbunden, dass ein Land über die Fähigkeit verfügt, sein Territorium selber zu verteidigen. Mit anderen Worten: Es gibt sehr wohl Gründe für einen neutralen Staat, bei Abbaumassnahmen im Verteidigungsbereich eine gewisse Zurückhaltung zu üben und andere Staaten vorzugehen zu lassen.

Dass bei der – in Bezug auf die mentale Einstellung gegenüber der Armee – gefährlichen Rückstufung des Verteidigungsauftrages auch ein bemerkenswertes Abgehen von der bewährten Doktrin auffällt, wonach sich ein Land nicht auf (Bedrohungs-)Absichten, sondern auf (Bedrohungs-)Potenziale auszurichten habe, sei nebenbei erwähnt.

#### Sicherungseinsätze und Friedensförderung

Das Verlegen des Gewichts von der Fähigkeit zur Verteidigung zu Einsätzen mit Polizeicharakter nimmt sich insofern fragwürdig aus, als Polizistenmangel keine ausserordentliche Sicherheitslage begründet; und zudem ist die Wehrpflicht keine Dienstpflicht. An diesem Punkt mag ein zusätzlicher Hinweis am Platz sein: Die Wirtschaft bringt der Armee insofern ein

\* Oscar Fritschli, Dr. phil. I, Oberst aD, Nationalrat 1991–1999, Präsident der Kommission für «Äussere Sicherheit» der FDP des Kantons Zürich.

Interesse entgegen, als sie diese als eine Institution betrachtet, die das Erlernen und Üben der Kompetenz zur Führung ermöglicht. Wenn die Armee aber vorwiegend Hilfsaufgaben unter Einsatzverantwortung ziviler Behörden erfüllt, wird die Akzeptanz durch die Wirtschaft absinken.

Der in der Sache sinnvolle Ausbau der Friedensförderung bei gleichzeitigem Abbau der Kapazität zur Verteidigung schliesslich würde die Armee unerwünschten innenpolitischen Querelen aussetzen.

### **Aufwuchs – ein gefährlicher Begriff**

Der angekündigte Umbau der Armee wird von neuen Wortschöpfungen in Form von Absichtserklärungen wie etwa «Erhaltung der Verteidigungskompetenz» oder «Fähigkeit zum Aufwuchs» begleitet. Das bedeutet nichts anderes, als dass anstelle einigermaßen klar messbarer Anforderungskriterien nebulöse Begriffe treten, für die kein konkretes Konzept und noch weniger die Möglichkeit eines Benchmarkings vorliegen.

Zum Begriff des Aufwuchses ist eine weitere Bemerkung angebracht. Rechtzeitig Massnahmen für einen Aufwuchs auszulösen, fällt in die Kompetenz der Politik. Ob das in einem Bedarfsfall rechtzeitig geschähe, kann im historischen Rückblick nicht im Brustton der Überzeugung bejaht werden. Als Beispiel: Noch im Jahre 1935 – zwei Jahre nach Hitlers Machtergreifung – war auf Bundesebene das Referendum gegen den Beschluss zur Verlängerung der Rekrutenschulen ergriffen worden, da diese Massnahme unnötig sei.

### **Kaum militärische Begründung**

Die vorstehende, wohl nicht einfach wegzudisputierende Auflistung der möglichen Risiken und Nachteile einer «Armee

2008/11» lässt die Annahme nahe liegend erscheinen, der vorgeschlagene Umbau basiere auf einer umfassenden Neubeurteilung der Lage mit entsprechenden Erkenntnissen, die von den Armeeplanern zwingend zu berücksichtigen gewesen seien.

### **Neue Bedrohungslage?**

In Tat und Wahrheit kann davon nicht die Rede sein. Im Gegenteil: Dem Projekt zum Umbau der Armee fehlt es an einer eigentlichen militärischen Begründung. Die Bedrohungslage, auf die der Bundesrat zum einen verweist, hat sich in Richtung Terrorismusgefahr wohl noch akzentuiert, aber seit Anfang 2004 – dem Zeitpunkt der Umsetzung der «Armee XXI» – nicht entscheidend verändert.

### **Kein grosses Sparpotenzial**

Wenn zum anderen der Verweis auf die Finanzlage des Bundes erfolgt, trifft das zweifellos des Pudels Kern. Allerdings sticht geradezu ins Auge, wie wenig an Einsparungen auf dem Weg zur «Armee 2008/11» zu erreichen ist. Nach Angaben des VBS (und unter Verrechnung des vorgesehenen Mehraufwandes bei der Friedensförderung) ergibt sich ein Sparpotenzial von nicht ganz vier Prozent der Ausgaben für die Landesverteidigung. Bei allem Verständnis für die Finanznöte des VBS scheint deshalb die ketzerische Frage erlaubt, ob hier Aufwand (Risiken der «Armee 2008/11») und Ertrag (an Einsparungen) im Verhältnis stehen.

Zur leidigen Finanzfrage sei abschliessend ein kleiner Exkurs gestattet: Allfällige weitere, ins Gewicht fallende Kürzungen am Verteidigungsbudget könnten wohl nicht mehr einfach dadurch aufgefangen werden, dass die Armeeplaner zu neuen Abspeckmassnahmen verknurrt werden. Wir nähern uns dem Punkt, wo die Verant-

wortung an das Parlament zurückzugeben wäre, dem obliegen würde, die Aufträge der Armee eingeschränkter zu formulieren.

### **Breite Abstützung anstreben**

Zusammengefasst: Das Umbauprojekt «Armee 2008/11», dessen finanzielles Einsparungspotenzial limitiert scheint, ist mit einer Reihe absehbarer Risiken und Nachteile verbunden; entsprechend stösst es auf ein ausgesprochen kontroverses Echo. Dieser Befund muss bei einer Milizarmee, die auch bei kleineren Beständen nach wie vor auf ihre Verankerung in der Bevölkerung angewiesen bleibt, als beunruhigend betrachtet werden. Er sollte Anlass zu Anstrengungen bilden, eine möglichst breite Abstützung für weitere Umbauschritte in der Armee zu finden.

Der Weg in dieser Richtung führt dabei wohl über eine neue Lagebeurteilung, eine Überprüfung und Bewertung aller Grundlagen – eine eigentliche gedankliche Ausleageordnung, welche in die öffentliche Diskussion getragen wird. Deshalb betrachten wir denn auch die Forderung nach einer Aktualisierung des Sicherheitspolitischen Berichtes 2000 als sinnvoll.

Wenn das VBS bisher davon absah, für eine Nachführung des Berichtes zu sorgen, mag das allenfalls mit dem aufwändigen Prozedere der seinerzeitigen Kommission unter Edouard Brunner zusammenhängen, deren Grösse zu einem annähernd parlamentarischen Arbeitsverfahren zwang. Eine derart auf Breite bedachte Arbeitsweise scheint uns für eine Aktualisierung allerdings nicht als notwendig. Notwendig ist einzig, dass der Bericht von der öffentlichen Meinung wirklich zur Kenntnis genommen wird und dass Reformschritte, die sich daraus dann ergeben, von der Bevölkerung mitgetragen werden. ■

## **Muss der Sicherheitspolitische Bericht aktualisiert werden?**

Bei der Beantwortung dieser Frage steckt man in einem echten Dilemma. Natürlich hat sich das strategische und politische Umfeld seit 2000 geändert, die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus hat sich z.B. wesentlich verschärfte. Auch die im Titel des Berichtes «Sicherheit durch Kooperation» angedeutete Hoffnung einer engen Zusammenarbeit mit der «Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik» wurde bis jetzt schmachlich enttäuscht.

Jean-Pierre Bonny \*

Die EU steckt in einer schweren strukturellen Krise und hat in den nächsten Jahren andere existenzielle Sorgen, als eine

Europa-Armee aufzustellen. (Das heisst nicht etwa, dass wir z.B. bei der Prävention und der Abwehr des internationalen Terrorismus auf die Kooperation mit ausländischen Partnern verzichten sollen.) Als Be-

fürworter der Armee XXI ist man auch versucht, durch einen Bericht einiges, das seither schiefgelaufen ist, wieder auszubessern.

Trotzdem würde ich von einer neuen verbesserten Auflage des Sicherheitspolitischen Berichtes abraten. An voluminösen, theoretisch interessanten und politisch nach allen Seiten austarierten, aber in der Sache wenig aussagekräftigen Berichten fehlt es in unserer Sicherheitspolitik beileibe nicht. Die Crux ist bloss, dass sie vielseitig interpretierbar und zu wenig griffig sind. Die sicherheitspolitischen Leistungsaufträge sind – wenn überhaupt vorhanden – ungenügend konkretisiert: es fehlt an Prioritäten zur praktischen Umsetzung. Diese mangelnde Klarheit ist eine der Ursachen, wieso es von offizieller Seite häufig zu Wider-

sprüchen und Missverständnissen kommt, wieso sich Sicherheitspolitiker mit Entwicklungen konfrontiert sehen, mit denen sie gar nie gerechnet hatten. Dieser «graue» Bereich ist auch eine Aufforderung zum Tanz für jene Leute, die an sich klare Konstanten unserer Sicherheitspolitik liebend gerne wieder in Frage stellen möchten ... Die Neutralitätspolitik lässt grüssen.

Die Grundkonstanten – mögen sie Einzelnen unter uns passen oder nicht – sind gegeben und bilden Grundlage und Rahmen unserer Sicherheitspolitik. Sie brauchen nicht neu «erfunden» zu werden. Es sind dies: der in der Bundesverfassung verankerte Auftrag, die für die Armee und den Bevölkerungsschutz einschlägigen Gesetze, die vom Souverän beschlossene Armee reform XXI samt den dem Volk abgegebenen Zusicherungen, der Milizcharakter unserer Armee und eine glaubwürdige Neutralitätspolitik. Auf dieser Basis ist unsere Sicherheitspolitik auf- und weiterzubauen. Dazu bedarf es keines neuen oder aktualisierten Sicherheitsberichts.

Dass heute in weiten Teilen der Bevölkerung und der Armee ein Malaise verbreitet

\*Jean-Pierre Bonny, vormals Rgt Kdt Fest Br 23, Präsident Pro Militia, 1998/99 Präsident Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat.

ist, ist leider eine Tatsache. Die hängt weniger mit den Grundlagen als mit – höflich gesagt – gewissen Freiheiten oder – unhöflich gesagt – einem Mangel an Disziplin der Verantwortlichen bei der Umsetzung der Armee reform zusammen. Aus Platzgründen möchte ich bloss beispielhaft auf zwei Schwachstellen hinweisen.

– Unbestritten ist, dass die potenzielle Hauptbedrohung für unser Land heute und morgen Anschläge des internationalen Terrorismus sein können. Die Schweiz als Transidrehscheibe zwischen Nord- und Südeuropa kann mit ihrer ebenso komplizierten wie konzentrierten Infrastruktur ein sehr attraktives Ziel sein. Es darf nicht wahr sein, dass gegen solche, nicht nur für unser Land, sondern für Europa (Gotthard!) verheerende Anschläge kein valables Schutzkonzept besteht. Dazu braucht es nicht nur militärisch adäquate personelle und materielle Mittel, sondern auch konkrete Absprachen mit den betroffenen Kantonen und Gemeinden. Entsprechende Übungen wären dringend nötig. Die vernachlässigten (oder abgeschafften) Gesamtverteidigungsübungen wären heute eigentlich aktueller denn je. Also **Kooperation ja, aber nicht nur im internationalen Schaufenster gegen aussen, sondern in**

**erster Linie gegen innen.** Eine sorgfältige Analyse fragt nicht nur nach der Bedrohung von aussen, sondern auch was und wie wir das effizient verteidigen wollen.

– Der Bundesratsentscheid vom 11. Mai 2005 – die einen Offiziellen sprechen von einer (neuen) Armee reform 08/11, die anderen von einem blossen Schritt im Rahmen der Armee reform XXI – wirft sehr, sehr viele Fragen auf. Ist es nicht Zeichen einer selbsteingestandenen Schwäche, wenn darin die Kern- und Aufwuchs kompetenzen eine derart zentrale Rolle spielen? Absolut inakzeptabel ist, dass der Bundesratsentscheid gefallen ist, ohne dass für diese höchst problematische Aufwuchstheorie ein Konzept vorgelegt hätte. Das soll jetzt nachträglich geliefert werden. Dabei steht und fällt der Bundesratsbericht vom Mai 2005 mit der Validität dieses Konzeptes.

Das sind nur zwei Beispiele unter vielen offenen Fragen. Es ist hohe Zeit, dass – wie bei der Armee reform 95 – offen und transparent eine Mängelliste erstellt wird. Nur wenn diese Grundfragen klar beantwortet werden können, darf weitergebaut werden. Es gibt in Wirtschaft, Verwaltung und Armee nichts Schlimmeres als «rollende Planungen», die auf ungenügenden Grundlagen basieren. ■

## Weshalb muss der Sicherheitspolitische Bericht 2000 aktualisiert werden?

**Dass ein grundlegender Erlass des Bundesrates schon nach der kurzen Zeitspanne von fünf Jahren überarbeitet werden muss, ist ungewöhnlich. Das halbe Jahrzehnt seit dem Erscheinen des Berichts 2000 ist jedoch gekennzeichnet durch eine dichte Folge von Ereignissen weltgeschichtlicher Tragweite. Für die Schweiz wurde es zudem markiert durch wichtige aussenpolitische Entscheidungen.**

Josef Feldmann \*

### Grundlagen bleiben unverändert

An den Grundlagen und Richtlinien unserer Sicherheitspolitik hat sich dadurch nichts geändert. Die politischen Interessen und Ziele, die im Bericht 2000 formuliert wurden, sind nach wie vor aktuell, und die daraus abgeleitete Strategie ist konsequent darauf abgestützt. Sie erscheint weitsichtig und zukunftsorientiert. Das belegen die folgenden Sätze: «Im Vordergrund unserer Strategie stehen Initiativen und Massnahmen, unsere Sicherheit dadurch zu verstärken, dass wir nach Massgabe unserer spezifischen Qualitäten und Kräfte an Erfolg

versprechenden Bemühungen der demokratischen Staatengemeinschaft zur Krisenbewältigung und Stabilisierung unruhiger Regionen teilnehmen.» (S. 36)

Aus dem weiten Spektrum möglicher Bedrohungen, welche weltweit die sicherheitspolitische Lage charakterisieren, sind zwei Erscheinungsformen hervorzuheben, die sich in den letzten Jahren mit erschreckender Intensität manifestiert haben: Naturkatastrophen und Akte des Terrorismus. Beide sind zwar im Bericht 2000 beschrieben. Das Ausmass und die Auswirkungen dessen, was sich tatsächlich ereignete, weisen indessen nachdrücklich auf die Notwendigkeit erweiterter und lückenlos koordinierter präventiver Massnahmen hin. In Hinsicht auf die Gefahren des Terrorismus drängt sich namentlich eine Erkenntnis auf: Terroristen wählen die Orte und die Gelegenheiten ihrer Aktionen so, dass

diese eine möglichst verheerende und möglichst spektakuläre Wirkung zeitigen. Das politische System des betroffenen Landes oder die politische Zugehörigkeit ihrer Opfer spielen in ihrem Kalkül keine Rolle. Darum dürfte sich der fromme Glaube, die Neutralität eines Staates könnte ihn vor terroristischen Anschlägen schützen, leicht als trügerisch erweisen.

### Wichtige aussenpolitische Schritte

Im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik sind zwei bedeutsame Schritte zu verzeichnen: Der Beitritt der Schweiz zur UNO und die vertiefte Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen von «Schengen/Dublin». Diese beiden Entscheide des Schweizer Volkes werden im Bericht 2000 als Hypothesen schon ausführlich diskutiert. Inzwischen sind sie aber Realität geworden. Folglich muss das, was im Bericht 2000 im Konditionalis steht, in der neuen Auflage als Gegenstand bereits vollzogener Massnahmen oder konkreter Projekte dargestellt werden. Es bleibt zu hoffen, dass dabei jener Geist walten werde, der besonders gut zum Ausdruck kommt in den folgenden Sätzen, die vor fünf Jahren geprägt wurden: «Die zunehmende Mitwirkung der Schweiz in den europäischen und weltweiten Sicherheitsstrukturen eröffnet unserm Land neue Handlungsräume zur

\*Josef Feldmann, vormals Kdt FAK 4, Ehrenmitglied des IKRK, Titularprofessor UNI SG.

Wahrung seiner Interessen. Die geringfügige Einbusse an Handlungsfreiheit auf Grund einer Mitgliedschaft wird mehr als kompensiert durch den Gewinn für unsere Sicherheit.» (S. 34)

## Widersprüchliches Neutralitätsverständnis

Die Frage der Handlungsfreiheit unseres Staates wird in fast allen Debatten und Abhandlungen verknüpft mit dem Begriff der Neutralität. Alois Riklin hat kürzlich aufgezeigt, dass nicht nur in der breiten Öffentlichkeit, sondern sogar innerhalb der Landesregierung markante Unterschiede im Verständnis der schweizerischen Neutralität bestehen. (NZZ 13.9.2005) Fügen wir diesem Sachverhalt bei, dass im *Bericht 2000* erklärt wird: «Für die Zukunft ist es wichtig, dass sich die Neutralität nicht zum Hindernis für unsere Sicherheit entwickelt» (S. 41), so wird offensichtlich, dass der nächste Bericht im Problemfeld der Neutralitätspolitik Verschiedenes klarstellen muss.

## Verteidigung in strategischer Sicht

Ein ähnlicher Klärungsbedarf zeichnet sich ab in Bezug auf das Wesen und den Begriff der Verteidigung. Die landläufige

Vorstellung, Verteidigung bestehe darin, einen Vorstoss militärischer Kräfte auf schweizerisches Territorium abzuwehren, mag für den taktischen und operativen Gebrauch im militärischen Sinne weiterhin genügen. Auf der strategischen Ebene umfasst das Wesen der Verteidigung viel mehr. Es ist die Gesamtheit aller Massnahmen, die dem Ziel dienen, die territoriale Unversehrtheit der Schweiz zu wahren, die Sicherheit ihrer Bewohner zu gewährleisten und eine möglichst weit gehende politische Handlungsfreiheit sicherzustellen. So gesehen, gehört die ausgreifende Komponente unserer Sicherheitspolitik, beispielsweise das Mitwirken in «Partnership for Peace» oder der Einsatz von Schweizer Soldaten in ausländischen Krisenregionen, genauso zur Verteidigung wie das Behaupten des eigenen Territoriums.

## Kooperation zwischen Armee und Polizei

Was die interne Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Elementen der Sicherheitspolitik betrifft, erscheint gegenwärtig die Frage der Aufgabenteilung zwischen Armee und Polizei besonders problematisch. Die laufende Beanspruchung von Angehörigen der Armee für subsidiäre Polizeidienste kann auf die Dauer nicht ohne

negative Auswirkungen auf die Qualität der militärischen Ausbildung und folglich auf den Stand der Einsatzbereitschaft der Armee bleiben. Die Dauer der individuellen Dienstleistung ist in unserm Wehrsystem äusserst knapp bemessen und sollte deshalb ohne jede Einschränkung für die spezifisch militärische Ausbildung genutzt werden können. Folglich geht es darum, für die unerlässlichen subsidiären Polizeidienste zusätzliche Kräfte zu mobilisieren. Dabei wäre in erster Linie an die Schar jener Stellungs-pflichtigen zu denken, die mit Erfolg den «blauen Weg» beschreiten. Der «blaue Weg» ist nämlich kein schmaler Pfad für Leute mit mehr oder weniger grossen körperlichen Defekten, sondern eine breite Landstrasse, auf der Jahr für Jahr zahlreiche junge Schweizer frohgemut an der Pflicht zur militärischen Dienstleistung vorbeimarschieren – wobei die Quoten zwischen den verschiedenen Kantonen spektakuläre Unterschiede aufweisen.

Andere Lösungen des besprochenen Problems sind denkbar und verdienen geprüft zu werden. Jedenfalls erscheint der heutige Zustand auf die Dauer nicht haltbar. Die Behandlung dieses Problems verdient deshalb einen angemessenen Platz in der Agenda des nächsten Berichts über die Sicherheitspolitik der Schweiz. ■

## Sicherheitspolitik braucht Vertrauen und Akzeptanz – Plädoyer für einen regelmässigen sicherheitspolitischen Diskurs

Es entspricht bewährter staatspolitischer Praxis, dass die Erarbeitung wichtiger Pläne staatlichen Handelns primär Sache der Exekutiven ist. Das gilt in Bund und Kantonen sowohl für Gesamtplanungen (etwa Legislaturprogramme oder Aufgaben- und Finanzplanungen) wie auch für Planungen zu einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen (sog. «Planungsberichte»). Die Parlamente behandeln diese Planungen. Je nach Kompetenzordnung beschliessen oder genehmigen sie diese, formulieren abweichende Vorstellungen oder nehmen nur Kenntnis davon. Mit der Behandlung und dem Beschluss beauftragen die Parlamente die Exekutiven mit der Entwicklung einer spezifischen Staatsaufgabe in bestimmter Richtung.

Daniel Heller\*

Die folgenden Rechtserlasse und Vorlagen zu einzelnen Massnahmen haben sich nach den aufgezeigten und beschlossenen

\*Daniel Heller (1959), Dr. phil. I, Partner Farner Consulting AG Zürich; Oberst lt i GSt und Chef Astt 575 «Miliz», Geschäftsführer des Vereins Sicherheit und Wehrwissenschaft und FDP-Fraktionschef im Grossen Rat des Kantons Aargau.

Grundsätzen und Strategien zu richten. Im Bund gilt dieses Verfahren seit 1973 auch für den Bereich der Sicherheitspolitik. Allerdings nehmen die beiden Kammern der eidgenössischen Räte vom Bericht des Bundesrates nur «Kenntnis» – entsprechend ungebunden fühlen sich beide Gewalten in Fragen der Umsetzung der Sicherheitspolitik.

Der 1999 fertig gestellte sicherheitspolitische Bericht 2000 bildet die Basis für die

aktuelle Sicherheitspolitik. Er zeigt die Zielsetzungen und Konzepte auf, mit denen der Bundesrat Gefährdungen, welche Land und Bevölkerung in ihrer Existenz bedrohen, mittel- und langfristig begegnen will und wie die sicherheitspolitische Handlungsfreiheit der neutralen Schweiz erhalten werden kann. Der Bericht bildete damit unter anderem die Basis für die Weiterentwicklung der Armee 95 zur Armee XXI, aber auch für unsere Vorkehrungen im Bereich Friedensförderung, Bevölkerungsschutz und innere Sicherheit.

## Aktueller sicherheitspolitischer Kurs: Mehr Fragen als Antworten

Der Bundesrat hat am 11. Mai 2005, nur zwei Jahre nach dem Volksbeschluss zur Armee XXI, zu dieser Armee weit gehende Beschlüsse gefasst. Mit dem Entscheid, eine Reduktion der klassischen Verteidigungskapazität der Schweizer Armee auf eine mechanisierte Kampfbrigade vorzunehmen und die Armee nicht mehr subsidiär, sondern primär für Aufgaben der inneren Sicherheit zuständig zu machen, leitet der Bundesrat einen Paradigmenwechsel mit neuen sicherheitspolitischen Prioritäten ein. Dies hat grosse Verunsicherung aus-

gelöst. Die Entscheide des Bundesrates scheinen vielen Beobachtern schlecht nachvollziehbar und durch die bisher gültigen sicherheitspolitischen Konzepte ungenügend abgedeckt. In zahlreichen Reaktionen wurde festgestellt, dass der bundesrätliche Entscheid mehr Fragen aufwerfe, als er beantworte.

Wurden vom VBS als Begründung zunächst finanzielle Argumente angefügt – die Entlastungsprogramme von Bundesrat und Parlament einerseits, der vor allem auf Grund mangelnder Finanzen der Kantone gescheiterte USIS-Prozess (Aufgabenteilung innerer Sicherheit) andererseits –, wurden später weitere Begründungen nachgereicht. Diese sind oberflächlich: Sie erschöpfen sich in der Aussage, dass die terroristische Bedrohung nachhaltiger sei als angenommen und dass sich innere und äussere Sicherheit zunehmend vermischen würden. Seit der Konzeption der Armee XXI – sanktioniert in der Abstimmung vom Mai 2003 – hat sich die Bedrohungslage aber nicht nachhaltig verändert, insbesondere nicht, was die Beurteilung der Gefahr von Gewaltanwendungen strategischen Ausmasses gegen die Schweiz betrifft. Das Argument der gewandelten Bedrohung sticht also kaum. Zutreffend ist aber offenbar die Feststellung, dass der Bundesrat heute seine sicherheitspolitischen Mittel und Strategien als inadäquat einschätzt, sonst würde er sie nicht derart verändern wollen.

Der Vorgang manifestiert offensichtliche Defizite im Bereiche der sicherheitspolitischen Strategienfindung und daraus folgender Konzeption und Konzepten. Im Hinblick auf sich abzeichnende weitere Entwicklungsschritte bei der Armee (Zeithorizont ab 2012) und bei anderen Instrumenten entsteht die staatspolitische Notwendigkeit, dass der Bundesrat sich sicherheitspolitisch erklärt. **Er muss baldmöglichst abklären und aufzeigen, wie er die Lage neu einschätzt, wie er seine im sicherheitspolitischen Bericht angelegten Strategien weiterentwickeln will und welche Massnahmen er darum vorschlägt.**

## Annahmen und Rahmenbedingungen haben sich geändert

In Bern wird argumentiert, der Bericht 2000 (der 1999 fertig gestellt war) decke alle weiteren Entwicklungen ausreichend ab. Das zu behaupten, ist angesichts der sich öffnenden Fragestellungen *intellektuell und politisch nicht redlich*.

Im Bericht 2000 ging der Bundesrat noch von wesentlich anderen Rahmenbedingungen und Annahmen aus und verfolgte mit seinen Instrumenten demzufolge teilweise auch *andere Strategien*. So ging er im Bereich der klassischen Verteidigung

von bedeutend mehr terrestrischen Kräften für den Kampf der verbundenen Waffen gegen einen symmetrischen Gegner aus; er sah für den Bereich der inneren Sicherheit einen Ausbau der Mittel namentlich bei der Polizei vor (S. 13) und redete einer neuen Art der Kooperation zwischen Bund und Kantonen (S. 15) das Wort. Beides ist mit USIS gescheitert, obwohl sich die Bedrohung des internationalen Terrors seither neu entfaltet, konkretisiert und als nachhaltig erwiesen hat. Sodann postulierte er bezüglich Abwehr strategischer Gewalt gegen unser Land die absolute Notwendigkeit einer «freien Entscheidung, internationale Bindungen einzugehen» (S. 36). Die Einhaltung dieser Maxime hat er selber durch die Redimensionierung der Armee auf «Aufwuchskerne» in Frage gestellt. Folgende Fragen zu den langfristigen Konzepten des Bundesrates im Bereich innere und äussere Sicherheit sind im Rahmen eines neuen Berichtes zur Sicherheitspolitik zu klären:

## Welche Rolle soll die Armee künftig erfüllen?

Die Armee soll nach neuesten Auffassungen des Bundesrates im Bereich innere Sicherheit nicht nur vorübergehend einspringen, sie verändert mit dem Entwicklungsschritt 05/08 zu diesem Zweck nachhaltig ihre Leistungsbündel. Ob und in welchem Ausmass sie dadurch äussere Bedrohungen noch adäquat abwehren kann, ist heute zu wenig deutlich erkennbar. Sie soll im Ernstfall «aufwachsen». Dem Konzept des Aufwuchses kommt damit bei der skizzierten neuen Armee eine noch grössere Bedeutung zu als bereits in der Armee XXI. Die Bundesratsentscheide bewirken aber eine deutliche Verzögerung eines potenziellen Aufwuchses. Nicht mehr fähig, Gewaltanwendungen mit strategischem Ausmass gegen unser Land abzuwehren, nähme die Schweiz einen massiven *Sicherheitsverlust im Kernbereich in Kauf*.

Damit lässt der Bundesrat offen, ob und wie weit er sein eigenes, im Kapitel «Interessen und Ziele» (S. 38) postulierte *strategisches Ziel der Bündnisfreiheit* weiterhin gewährleisten will oder kann. Denn gerade die zentrale und alles entscheidende Operation des «Aufwuchses aus Verteidigungskernen» – unabdingbar, wenn es darum geht, die Souveränität gegen einen militärischen Angriff zu wahren, – ist politisch nicht ausdiskutiert. Es ist damit beim Vollzug des Entwicklungsschrittes 05/08 von unserer obersten Landesführung zu klären und darzulegen, was unter Verteidigungskompetenz noch zu verstehen ist und was das so genannte Aufwuchskonzept zwingend umfasst. Das kann aber nicht geklärt werden, ohne den *Gesamtzusammenhang* zu

*allen Sicherheitsstrategien und Konzepten* herzustellen und ohne das Parlament einzubeziehen.

## Wie mit der Terrorbedrohung umgehen?

Die neue Qualität von Terrorangriffen nach dem 11. September 2001 offenbarte sich nach Fertigstellung des Berichtes 2000. Analysen der spezifischen Schweizer Bedrohung durch den Terror und ein überzeugendes Terrorbekämpfungskonzept als Antwort darauf *fehlen aber bis heute*. Trotzdem wird die Terrorbedrohung unverändert zur Begründung weit gehender Umbaupläne bei der Armee herbeigezogen. Es ist darum eine sorgfältige Analyse des Gefährdungspotenzials der Schweiz anzufertigen und eine entsprechende Diskussion darüber zu führen, wie diesem Potenzial zu begegnen sei. Die Rollenspezifikation und die notwendige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, zwischen Polizei und Armee bleiben improvisiert und undefiniert, solange sie nicht geklärt und beschrieben sind. Wird die Bedrohung durch Terror als nachhaltig auch für uns eingeschätzt, ist abzuklären, wie eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in diesen Bereichen funktionieren muss und welche Aufgaben der Polizei und welche allenfalls der Armee dauerhaft übertragen werden können.

In Bezug auf die klassische militärische Bedrohung gilt es andererseits abzuklären, auf welchen Zeithorizont hin eine klassische Verteidigung gegen einen symmetrischen Gegner sicherzustellen sein könnte und wie viel Kräfte dazu künftig nötig und ausreichend sein werden. Daraus ergibt sich dann, wie gross der Verteidigungskern der Streitkräfte sein muss und wie er ausgerüstet sein muss. Die dafür vorzusehenden Mittel sind mit den im europäischen Sicherheitsraum vorhandenen Bedrohungspotenzialen in Relation zu setzen – nicht mit der gegenwärtigen vorherrschenden politischen Ruhe.

## Milizarmee als geeignetes Mittel zur Terrorabwehr?

Es ist in Mode gekommen, eine Verwischung der Grenze zwischen innerer und äusserer Sicherheit zu behaupten. Das *alleine* rechtfertigt die Umwandlung der Armee zum Instrument der inneren Sicherheit nicht. Eine institutionalisierte, weil nicht mehr subsidiär verstandene Vermischung von militärischen mit polizeilichen Aufgaben braucht politische Legitimation. Armeen, speziell Wehrpflichtarmeen und unsere Milizarmee, beziehen auch 2005 ihre *Legitimation aus dem klassischen militäri-*

schen Verteidigungsauftrag. Dieser Auftrag ist auf die Abwehr symmetrischer Gewaltanwendung strategischen Ausmasses, das heisst existenzgefährdender Dimension ausgerichtet. Nur Diktaturen verwischen die Grenze zwischen Polizei und Streitkräften dauerhaft, der demokratische Rechtsstaat bestand bis heute zu Recht auf einer klaren Rollenteilung staatlicher Gewaltmittel. Über die Rechtsbasis der langfristigen Einsätze der Schweizer Armee zur inneren Sicherheit und der Qualität einer ausserordentlichen Lage, welche solche Einsätze rechtfertigen würden, herrscht bis dato *Uneinigkeit*: Kann noch von einer ausserordentlichen Lage gesprochen werden, wo diese erkennbar andauert? Kann es sein, dass wenn die Armee Personal innert Tagen bereitstellen soll, die Polizeikorps dafür bis zu sechs Jahre veranschlagen? Rechtfertigt somit das Ziel eines verbesserten Schutzes gegen terroristische und andere asymmetrischen Bedrohungen den jetzt avisierten Umbau der Armee ausreichend?

Sicher kann und muss die Armee im Bereich des Konferenzschutzes subsidiär ihre Dienste anbieten. Und ebenso sicher wird sie im Bereich der Nachsorge bei Terroranschlägen ihre sinnvollen Aufgaben finden (Absperren, Aufräumen, Absichern usw.). Aber nur im Falle einer ausreichend früh wahrnehmbaren Zuspitzung der Situation, beispielsweise im Fall konkreter Anzeichen für Attentate, könnten präventiv wirksame Milizarmee-Einsätze (von der reinen Bewachung ohne Kompetenzen einmal abgesehen!) zur Unterstützung der Polizei überhaupt rechtzeitig organisiert werden. Wäre man schliesslich tatsächlich mit einem Terroranschlag konfrontiert, müsste das Zusammenspiel zwischen der Truppe (Bund) und der Polizei (Kantone) möglichst rasch fugenlos vonstatten gehen. Weiss man, dass diese Vernetzung und Koordination bis heute nur rudimentär gegeben ist, verwundert es nicht, dass es Polizeikommandanten gibt, welche der permanenten Verwendung von Truppenteilen für Sicherungseinsätze sehr kritisch gegenüberstehen. Zahlreiche Militärs lehnen sie rundweg ab. Eine Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer trägt sie laut neuesten Umfragen *bereits nicht mehr mit*.

Hier besteht also *konzeptueller Klärungsbedarf*. Soll die Armee nach Klärung und politischer Abstützung der Lösung dieser Fragen grundsätzlich auf Dauer für Sicherungseinsätze verwendet werden, ist sie entsprechend zu organisieren und auszurüsten. Dazu gehören Schutzbekleidungen, dem städtischen Umfeld angepasste Uniformen und eine in der Verhältnismässigkeit abstufbare Abstandsfähigkeit (Wasserwerfer, Schlagstöcke usw.) sowie mit der *Polizei interoperable Einsatzgrundsätze, Führungs- und Telematikmittel*.

Mit Blick auf Akzeptanz, auf die Erfüllung der Hauptaufgabe der Armee wäre aber auf Dauer die *Bereitstellung einer polizeilichen Spezialeinheit* oder ein Budgettransfer vom Bund zu den Kantonen wohl in jedem Fall die tauglichere Lösung. Insgesamt ist die Milizarmee helvetischen Zuschnittes *kein Hauptinstrument* gegen den modernen, nicht staatlichen Terror und seine unberechenbaren Erscheinungsformen.

## Für eine neue, von Bundesrat und Parlament getragene Sicherheitspolitik

Die langfristig angelegte kohärente Strategie des Bundesrates auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ist durch die jüngsten Entwicklungen *ins Diffuse abgerutscht*. Über die diesbezügliche Rollenteilung und Koordination zwischen den verschiedenen Stellen, insbesondere zwischen Bund und Kantonen, aber auch innerhalb der Bundesverwaltung und der bundeseigenen Unternehmen wie der SBB gibt es keine ausreichend geklärten und politisch abgesicherten Vorstellungen. Bevor nicht eine überzeugende aktualisierte Analyse der heutigen und künftigen Bedrohung und deren Abwehr im Rahmen einer neuen Sicherheitspolitik vorliegen, hängen alle weiteren Beschlüsse zu den Instrumenten der Sicherheitspolitik argumentativ in der Luft. *Das trägt nicht zur Vertrauensbildung bei*.

Der Bundesrat muss gerade im Bereich der Sicherheitspolitik längerfristig Sicherheit, Vertrauen und damit Akzeptanz für seine Konzepte schaffen. Er erhöht diese, wenn er seine Sicherheitspolitik dem Parlament nicht nur zur Kenntnisnahme, sondern zur Beschlussfassung resp. Genehmigung unterbreitet. Das *Parlament* sollte auf seinem Recht bestehen, Änderungen verlangen oder zumindest abweichende Vorstellungen einbringen zu können. Für

künftige sicherheitspolitische Berichte sollten folgende Rechtsgrundlagen gelten: *«Der Bericht zur Sicherheitspolitik enthält die strategischen Ziele und Grundsätze in den Bereichen innere und äussere Sicherheit des Bundes; er umreiss die diesbezüglich relevanten Konzepte und Instrumente, beschreibt deren Aufgaben und Leistungsbündel und konkretisiert die zum Einsatz gelangenden Mittel und Ressourcen. Er beschreibt die diesbezügliche Zusammenarbeit mit den Kantonen. Der Bericht ist periodisch zu überprüfen. Der genehmigte Bericht zur Sicherheitspolitik wirkt als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen und mit Zustimmung der Bundesversammlung abgewichen werden kann.»*

Ziel muss durch eine verbesserte Mitsprache auf der Ebene der Planung und Konzepte sowie als Folge davon eine höhere Bindungswirkung auch des Parlamentes sein. Die Sicherheitspolitik muss von *beiden Staatsgewalten* verantwortet und getragen sein. Ohne dieses Vorgehen laufen wir Gefahr, dass die Konzepte zur Sicherheit der Schweiz vom Bundesrat nach Belieben interpretiert, vom Parlament im Rahmen der Ressourcenzuteilung vernachlässigt werden und letztlich nicht mehr mehrheitsfähig sind. *Akzeptanz und Mehrheitsfähigkeit* sind aber Grundelemente, auf die unsere stark auf die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger abgestützten Instrumente der Sicherheitspolitik, speziell im Bereich der Milizarmee, angewiesen sind. Hinzu kommt die direkte Demokratie: Der Bürger ist nicht nur pflichtig, er entscheidet im Rahmen seiner Rechte auch abschliessend über seine Pflichten. Die Schweiz weiss das aus ihrer Geschichte und aus vielen Volksentscheiden.

*Der Bundesrat muss in Wahrnehmung seiner Regierungsverantwortung instande sein, Mehrheiten für eine taugliche Sicherheitspolitik zu bilden. Dies bedingt überzeugende und politisch breit abgestützte Konzepte. Diese drohen momentan verloren zu gehen.* ■

## Muss der Sicherheitspolitische Bericht aktualisiert werden? Ja, aber ...

Fred Tanner\*

■ Ja, weil die seit dem Jahr 2000 tektonischen Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld eine auf die Schweiz bezogene Risikoanalyse massgebend beeinflussen. Dazu gehören die Unmittelbarkeit globaler Bedrohungen, transnationale Risiken aus Europas instabiler Nachbarschaft

sowie die Erweiterung des Sicherheitsraums Europas vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer und tief in das Mittelmeergebiet.

■ Aber ..., weil der gegenwärtige sicherheitspolitische Bericht noch immer eine gute Grundlage und Referenz für die heutige Risikoanalyse ist. Sein Problem ist vielmehr, dass die operationelle Umsetzung wegen seiner Allgemeinheit – gepaart mit dem fehlenden politischen Willen – nach fünf Jahren nach wie vor fehlt. Es braucht deshalb ein Instrument, das die gegenwärtige

\*Dr. Fred Tanner, stv. Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik und Gastdozent am Genfer Universitätsinstitut für höhere Studien.

tig sehr dynamische internationale Sicherheitsentwicklung zeitgerecht, umfassend und transparent beurteilen kann und als Grundlage für eine wirksame Umsetzung der Visionen des sicherheitspolitischen Bereichs dient.

Welches sind die Bedrohungen der vitalen Sicherheitsinteressen der Schweiz heute und morgen? Bei einer heutigen Risikoanalyse sollte man die folgenden drei konzentrischen Kreise in Betracht ziehen:

#### 1. Erweiterter Sicherheitsraum Europa

Die positive Entwicklung besteht in der Tatsache, dass sich die Sicherheitslage in Europa verbessert hat. Die Erweiterung der EU sowie auch der NATO hat den Stabilitätsraum Europas vergrössert und damit auch die Schweiz sicherer gemacht. In seiner gesamten Geschichte war Europa noch nie so sicher und wohlhabend wie heute. Es gibt heutzutage und auf absehbare Zeit keine Gefährdung mehr der Schweiz durch konventionelle Streitkräfte. Mehrere europäische Länder wie Schweden, Deutschland und Österreich haben diese Tatsache in ihren sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereichen formell festgehalten.

#### 2. Europas instabile Randgebiete

Die Nachbarschaft der erweiterten EU und NATO ist instabil, reformmüde und nach wie vor der Gefahr von kriegerischen Auseinandersetzungen und Staatenzerfall ausgesetzt. Die meisten Länder dieser Region haben ein Demokratie- und Entwicklungsdefizit. Die Bedrohung Europas und der Schweiz von dieser «Nachbarschaft» besteht in Form von Organisierter Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel und illegaler Immigration. Diese Krisenregion reicht vom Kaukasus und Zentralasien über Teile des Balkans nach Nordafrika und den Nahen Osten.

#### 3. Globale Risiken und Bedrohungen

Mit der fortschreitenden Globalisierung entfällt der Schutz geografischer Distanzen: Die schnelle Ausbreitung neuer Infektionskrankheiten wird ebenso eine Bedrohung wie die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln. Der 11. September, die Terroranschläge in Madrid und London und die brutalen Terrorkampagnen im Irak beeinflussen das internationale System und auch die Schweiz nachhaltig. Der islamistische Terror ist eine neue Form von internationaler Kriegführung, von der auch die Schweiz direkt oder indirekt betroffen ist.

Diese drei konzentrischen Kreise müssen in einer Risikoanalyse integriert werden, deren Kernaussagen alle Akteure einbinden, die zu einer umfassenden schweizerischen Sicherheitspolitik beitragen. Aussenpolitik, Entwicklungspolitik und innere Sicherheit müssen – zusammen mit einer überarbeiteten Verteidigungspolitik – verstärkt in die sicherheitspolitische Lagebeurteilung einbezogen werden.

Mit Blick auf die instabile Nachbarschaft Europas sollte sich die Schweiz der gemeinsamen «Risikovorsorge» Europas anschliessen. Eine gemeinsame Analyse würde auch eine vertiefte operationelle Zusammenarbeit für Friedensmissionen der Armee mit der EU und NATO in Europas Nachbarschaft erleichtern. Die sich stetig entwickelnde Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird einen wichtigen Einfluss auf die Schweizer Sicherheit und ihr militärisches und ziviles Engagement im Krisenmanagement haben. Auch die Zusammenarbeit im Rahmen des PfP muss militärisch wie auch politisch verstärkt werden, da die NATO in der Zukunft die Sicherheit Europas durch Missionen in Europas Nachbarschaft ge-

währleistet. Die sozial-wirtschaftlichen Ursachen der Probleme der Nachbarregionen Europas geben dem zivilen Krisenmanagement einen grösseren Stellenwert; Demokratisierung, die Entwicklung von Menschenrechten und die Stärkung der Zivilgesellschaft sowie militärische Auslandseinsätze werden zu Garanten von Sicherheit und Stabilität. Dabei sind zivile Akteure und militärische Friedenstruppen im Feld aufeinander angewiesen. Diese Realität sollte auch in Bern sinngemäss durch departementübergreifende Zusammenarbeit umgesetzt werden.

Hinsichtlich der globalen Bedrohungen muss die Schweiz vermehrt auf aussen- und entwicklungspolitische Instrumente zurückgreifen. Als UNO-Mitglied hat die Schweiz globale Verantwortung und eigene Interessen, wie zum Beispiel, dass das Junktim zwischen Armut, Demokratiedefizit, regionaler Instabilität und der Verbreitung von Terrorismus durchbrochen wird. Die kollektive Sicherheit der UNO wird durch den militärischen Alleingang der USA oder anderer Mächte marginalisiert und bedroht; die UNO als ein Garant der internationalen Sicherheit und das Völkerrecht verlieren ihren zentralen Stellenwert in der Weltpolitik. Es liegt im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz, dass die multilaterale Autorität der UNO gestärkt und das Völkerrecht respektiert wird.

### Fazit

Als Antwort auf die neuen und sich stets verändernden Bedrohungs- und Risikoszenerarien, muss die Schweiz zusätzlich zum langfristig ausgelegten Sicherheitsbericht ein kurzfristiges Lagebeurteilungsinstrument schaffen, das zeitgerecht und umfassend ist: Eine jährliche Situationsanalyse der schweizerischen Sicherheitspolitik muss neben den verteidigungspolitischen Bemühungen auch andere Instrumente wie z. B. friedenserhaltende Operationen vor Ort, die Aussenpolitik, innere Sicherheit und Entwicklungshilfe einbinden. Dieses Instrument könnte in Form eines Zwischenberichts oder eines Jahresberichts sein, ähnlich dem sehr gut aufgemachten und informativen Bericht Innere Sicherheit Schweiz, der vom EJPD veröffentlicht wird. Ein solcher Jahresbericht könnte z. B. von dem im Aufbau begriffenen Kernkrisenstab für den Sicherheitsausschuss verfasst werden. Bedingung wäre, dass diesem Stab die entsprechende Kompetenz erteilt würde. Ziel ist es, eine risikoanalytische Grundlage zu schaffen, die für alle zivilen und militärischen Akteure sowie für die Öffentlichkeit relevant und zeitgerecht ist. Nur so kann heute schnell und glaubwürdig auf globale sowie regionale Risiken reagiert werden. ■

## FORUM «Humanitäre Schweiz»

Das Institut für Politikwissenschaft (Abteilung Internationale Beziehungen) der Universität Zürich hat in Zusammenarbeit mit der «Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift (ASMZ)» den Verein Forum «Humanitäre Schweiz» gegründet.

Dieses Forum will dazu beitragen, den Ruf der Schweiz als «Humanitäre Nation» zu stärken und die humanitären Aktionen des Bundes und der in der Schweiz gegründeten Organisationen wie das IKRK und das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik bekannter zu machen und zu unterstützen.

Staatssekretär aD Prof. Dr. Franz A. Blankart, Pampigny, ist Präsident,  
Prof. Dr. Albert A. Stahel, Titularprofessor der UNI ZH, übernimmt die Leitung.  
Gearbeitet wird mit Fact Finding Missions, Vorträgen, Publikationen und Konferenzen.

Themen sind u. a.:

- Nation Building
- Militärischer und polizeilicher Schutz der humanitären Hilfe
- Kindersoldaten
- Cluster-Bomben

Am 21. Oktober 2005 fand eine Orientierungsversammlung statt.  
Kontaktadresse: Sekretariat ASMZ (jeanette.simon@asmz.ch)

G.