

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift
Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft
Band: 175 (2009)
Heft: 12

Anhang: Military Power Revue der Schweizer Armee : Nr. 3-2009
Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 23.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Military Power Revue

—
der Schweizer Armee
de l'Armée Suisse

Nationales Strategisches Krisenmanagement

Bruno Suter

Schweizer Sicherheitspolitik im Wandel

Nicole Herzog

Sicherheitspolitische Konzeptionen und Projektionen nationaler Experten

Jonas Hagmann

Vom heiligen Krieg zum rechtmässigen Frieden

Dieter Baumann

Feuer aus der Luft – konzeptionelle Betrachtungen über den Erdkampf

Jürg Studer





Die MILITARY POWER REVUE ist ein offenes Forum. Sie fördert das Studium und die Diskussion aktueller sicherheitsrelevanter Themen, insbesondere in Bezug auf die Anwendung militärischer Macht.

Die MILITARY POWER REVUE unterstützt die Armee

- mit Beiträgen zur sicherheitspolitischen Debatte
- in der Förderung des nationalen und internationalen Dialoges sowie
- bei der Entwicklung von Doktrin und Konzepten

La MILITARY POWER REVUE constitue un forum ouvert. Elle est destinée à encourager l'étude et la discussion sur des thèmes actuels de politique de sécurité, en particulier ceux liés à la mise en oeuvre de la puissance militaire.

La MILITARY POWER REVUE apporte une contribution

- au débat en matière de politique de sécurité,
- à la promotion du dialogue national et international,
- aux réflexions doctrinales

Der Chef der Armee ist Herausgeber der MILITARY POWER REVUE.

Die hier dargelegten Analysen, Meinungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind ausschliesslich die Ansichten der Autoren. Sie stellen nicht notwendigerweise den Standpunkt des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) oder einer anderen Organisation dar.

Die Artikel der MILITARY POWER REVUE können unter Angabe der Quelle frei kopiert und wiedergegeben werden. Ausnahmen gelten dort, wo explizit etwas anderes gesagt wird.

Die MILITARY POWER REVUE ist Beiheft der Allgemeinen Militärzeitschrift ASMZ
Verlag: ASMZ, Brunnenstrasse 7, 8604 Volketswil.

Herstellung:
Zentrum für elektronische Medien ZEM,
Stauffacherstrasse 65, Gebäude 14, 3003 Bern

Druck:
Druckerei Flawil AG, Burgauerstrasse 50,
9230 Flawil

Chefredaktion:
Jürg Kürsener, Oberst i Gst, Kasernenstrasse 7,
3003 Bern, oder Sonnenbergstrasse 14,
CH-4573 Lohn-Ammannsegg.
Tel 032 677 18 63.
E-Mail: juerg.kuersener@vtg.admin.ch

Redaktionskommission:
Oberst i Gst Jürg Kürsener
Chefredaktor MILITARY POWER REVUE
Oberst i Gst Jean-Paul Theler
Chef ai Militärdoktrin der Armee und Redaktor für die Stufe Armee
Oberst i Gst Eduard Hirt
Chef Heeresdoktrin und Redaktor Bereich Heer
Oberst i Gst Wolfgang Hoz, Chef Doktrin
Luftwaffe und Redaktor Bereich Luftwaffe
Colonel EMG Yvon Langel
Chef Planung und Projekte Heer

Vorwort

Korpskommandant André Blattmann, Chef der Armee

1

Editorial

Jürg Kürsener

2

Nationales Strategisches Krisenmanagement

Bruno Suter

3

Schweizer Sicherheitspolitik im Wandel

Nicole Herzog

20

Sicherheitspolitische Konzeptionen und Projektionen nationaler Experten

Jonas Hagmann

28

Vom heiligen Krieg zum rechtmässigen Frieden

Dieter Baumann

42

Feuer aus der Luft – konzeptionelle Betrachtungen über den Erdkampf

Jürg Studer

56

Vorwort

—
«Ohne Sicherheit ist keine Freiheit.»

Was der deutsche Staatsmann und Philosoph Wilhelm von Humboldt bereits vor rund 200 Jahren erkannte, gilt heute unverändert: Freiheit benötigt Sicherheit. Umgekehrt ist Sicherheit ohne Freiheit nur in Diktaturen oder absolutistischen Regierungsformen vorhanden. In unserem Land gibt es beides, Sicherheit und Freiheit – doch wie lange noch?

Die aktuellen Bedrohungen unserer Sicherheit sind nicht die Überbevölkerung, die Klimaveränderung, die Wirtschaftskrise oder der religiöse Fundamentalismus; es sind die Auswirkungen davon. Hierzu zählen die Migration, der Kampf um Ressourcen, die Zunahme umweltbedingter Katastrophen, der Terrorismus oder die Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Die entsprechenden Konsequenzen sind bereits heute in vielen Bereichen unseres täglichen Lebens spürbar. Was allerdings, wenn diese Bedrohungen gleichzeitig eintreten? Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen gehören leider zu den Szenarien, mit denen wir uns auseinandersetzen müssen.

Eine Armee, die sich primär auf den Schutz der Landesgrenzen beschränkt, würde diesen Bedrohungen nicht gerecht. Die Schweizer Milizarmee hat den Schutz von Land und Leuten in einem umfassenderen Sinne zu gewährleisten. Konkret bedeutet dies, dass wir in der Lage sein müssen, wichtige Verkehrsträger zu überwachen und offen zu halten oder Objekte von strategischer Bedeutung zu schützen. Dies kann keine andere Institution in unserem Land mit einer vergleichbaren Durchhalte- und Durchsetzungsfähigkeit. Ja, eine starke Armee ist die einzige erfolgversprechende Massnahme, um unseren Wohlstand zu sichern und der Wirtschaft den bekannten Standortvorteil Sicherheit weiterhin zur Verfügung zu stellen.

Mit der Reform «Armee XXI» und dem Entwicklungsschritt 08/11 hat sich unsere Armee konsequent auf die wahrscheinlichsten Bedrohungen ausgerichtet. Der Grossteil unserer Verbände ist folglich besonders zur Durchführung von Operationen unterhalb der Kriegsschwelle befähigt. Weil niemand die Zukunft kennt, müssen wir allerdings auch eine Kernkompetenz zur Abwehr eines militärischen Angriffs aufrecht erhalten. Dieser Aufwuchskern ist unsere Rückversicherung für den Fall, der heute unwahrscheinlich scheint, aber nicht ausgeschlossen werden kann. Deshalb müssen darin auch alle Fähigkeiten abgebildet werden, die für ein solches Ereignis notwendig sind.

Unsere Armee ist die einzige Sicherheitsreserve der Schweiz. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit in diesem Land. Doch sind wir auch bereit, den Preis dafür zu zahlen?

Leistungen können nur erbracht werden, wenn die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden – in per-



soneller, wie in finanzieller Hinsicht. Unsere Milizangehörigen haben Anrecht auf eine Ausrüstung, mit der sie Ihren Auftrag erfüllen können. Ist dies nicht der Fall, dürfen wir sie nicht aufbieten. Dies schulden wir unseren Milizangehörigen, die Dienst leisten. Wir schulden es den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die uns ihre Arbeitskräfte zur Verfügung stellen, und wir schulden es unserer Bevölkerung, die die Sicherheit erwartet.

Wenn also die «Erfolgsgeschichte Schweiz» weitergehen soll, braucht unsere Armee mehr Geld. Nur so verkommt «Military Power» in unserem Land nicht zur Floskel und die Schweizer Armee nicht zu einem Feigenblatt für unsere Sicherheit. Dafür lohnt es sich zu kämpfen – heute und in Zukunft.

CHEF DER ARMEE

Korpskommandant André Blattmann

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser der Military Power Revue

Vor 20 Jahren ist die Mauer gefallen. Nur vier Wochen zuvor waren Soldaten der Nationalen Volksarmee im Stechschritt über den Alexanderplatz, vor Honecker, Gorbatschow und anderen marschiert. Obschon am 7. November 1989 – wie zuvor in Leipzig – in den Vororten Ostberlins Truppen aufmarschiert waren, ging die einzigartige Revolution friedlich zu Ende. Nur 21 Jahre zuvor hatten die Sowjets gewaltsam in der Tschechoslowakei interveniert. Wer hätte *damals* je gewagt zu behaupten, dass in «absehbarer» Zeit die Mauer fallen würde?

Und wie sieht unser Umfeld heute in 21 Jahren aus? Wir vergessen schnell. Rundum sind sich alle einig, dass solche Katastrophen «nie mehr» bzw. in absehbarer Zeit nicht mehr passieren werden. Hoffen wir, dass sie alle Recht haben. Kaum jemand bestreitet, dass anfangs der 30er Jahre der Ausbruch des 2. Weltkrieges absehbar war, und doch tat die Schweiz damals wenig, um den «Aufwuchs» der vernachlässigten Landesverteidigung nachhaltig anzupacken.

Niemand spricht gerne über kriegerische Konflikte, auch ich möchte ihnen nicht das Wort reden. Aber ich will auf die Vergesslichkeit der Bürger und der Politik hinweisen, die noch schlimmer ist, wenn sie mit Gleichgültigkeit oder Verantwortungslosigkeit gepaart ist. Die wohlhabende Schweiz steht mit ihrem Anteil der Ausgaben für die Verteidigung am Bruttoinlandprodukt mit etwa 0,7% am Schluss der europäischen Rangliste. Ist dies so, weil wir besonders vergesslich und gleichgültig sind? Hat uns der Wohlstand soweit gebracht? Ist es die Tatsache, dass uns Kriege seit 162 Jahren verschont haben? Oder welches sind die anderen Gründe für diese Verunsicherung?

Ich weiss es nicht, stelle aber fest, dass zum Beispiel die Niederlande – ein ähnlich grosses, wohlhabendes und auch sonst uns in vielen Bereichen nahestehendes Land in Europa – ein wesentlich ungestörteres Verhältnis zum Wehrwesen haben als wir Schweizer. Die Niederlande^[1] sind zahlenmässig gut gerüstet, sie halten Schritt mit der Moderne (beteiligen sich z. B. massiv am *Joint Strike Fighter* Programm), sie stehen mit starken Kontingenten im Ausland im Einsatz, auch in Afghanistan. Und dies, obschon sie – im Gegensatz zu uns – noch eine hochmoderne und höchst kostenintensive Marine unterhalten.^[2] Das Land hat im Zweiten Weltkrieg arg gelitten. Sind es diese Erfahrungen der jüngsten Geschichte, die die Niederlande sicherheitspolitisch so pragmatisch und unaufgeregt reagieren lassen?

Es scheint, dass sich in letzter Zeit die Probleme in der Schweiz häufen (Stichworte nachrichtenlose Vermögen, Bankgeheimnis und Bankenplatz Schweiz, Libyen, Druck durch Deutschland und Italien). Sind es fehlende echte He-



erausforderungen – seit 1847 mussten wir uns nie mehr in kriegerischen Auseinandersetzungen bewähren – oder ist es das Festhalten an teils überholten Mythen, die uns Schweizer auch dann verunsichern, wenn es um eine substanzielle Stärkung der Verteidigung geht? Die Aussagen eines ehemaligen hoch integrierten und renommierten eidgenössischen Parlamentariers deuten darauf hin, sie sind erschreckend. Dieser meinte vor kurzem, dass die Schweiz nur noch durch inneres Chaos oder äusseren Druck lernfähig sei. Diese Erkenntnis müsste uns allen zu denken geben.

Ab 2010 wird die *Military Power Revue* nur noch zweimal pro Jahr erscheinen. Sie leistet damit ihren Beitrag zu den vom Bereich Verteidigung vorgegebenen Sparanstrengungen. Wir werden uns weiterhin für eine qualitativ hochstehende Zeitschrift verwenden und freuen uns, wenn Sie der *MPR* die Treue halten. Das *MPR*-Redaktionsteam wünscht Ihnen alles Gute und jetzt schon Frohe Festtage, viel Glück im Neuen Jahr und beste Gesundheit.

Chefredaktor Military Power Revue

Oberst i Gst Jürg Kürsener

[1] Tausende von jungen Niederländern konnten sich am Ende des 2. Weltkrieges in der Schweiz von den Kriegsstrapazen erholen. Sie sind uns deswegen noch heute dankbar. Sie selber und ihre Nachkommen verbringen noch heute zu tausenden die Ferien in der Schweiz.

[2] 3 Kampfbrigaden mit 60 Leo 2, 148 Fennek Aufkl Fz, 300 Spz, 360 Art Geschütze, 43 Dronen. Je 1 Kampf Ustü und Log Br, 5 Kompanien Special Forces. 60 Gepard Flabpanzer, 4 Staffeln Patriot Lenk Waffen, 284 Stinger Fliegerabwehr Lenk Waffen, 87 Kampfflugzeuge (meist F-16), 2 KC-10, 4 C-130, 13 PC-7, 29 Apache Kampfhelikopter, Chinook- und Super Puma Transporthelikopter, 24 Mehrzweck Helikopter. 4 Uboote, 4 Lenk Waffenzerstörer, 2 Fregatten, 7 amphibische Schiffe, 10 Minen- und 15 Logistik-Schiffe (Quelle: Military Balance, IISS 2009).

Nationales Strategisches Krisenmanagement

Ein Vergleich des Schweizer Ansatzes mit neun ausländischen Referenzstaaten

Der vorliegende Artikel, der auf einer 100-seitigen Masterarbeit der Hochschule Luzern beruht, vergleicht den Schweizer Ansatz im Krisenmanagement mit demjenigen unserer vier Nachbarstaaten sowie demjenigen Schwedens, Grossbritanniens, Australiens, Kanadas und der USA. Der Vergleich erfolgt im Rahmen eines quantitativen Benchmarking («was ist vorhanden und was nicht?») im Bereich Prozesse, Infrastruktur, Strategie und Ausbildung. Abschliessend folgen Verbesserungsvorschläge für das Schweizer Krisenmanagement auf Bundesebene.

Bruno Suter

Dr. phil, MAS Public Management, Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum, 3003 Bern. E-Mail: bruno.suter5@bluewin.ch

Der bestehende Schweizer Ansatz

Die Bundesverfassung legt fest, dass der Bund und die Kantone gemeinsam für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zuständig sind. Für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sind grundsätzlich die Kantone und Gemeinden verantwortlich, während der Bund grundlegende Aspekte des Bevölkerungsschutzes regelt und Anordnungen bei übergeordneten Ereignissen sowie für den Fall eines bewaffneten Konflikts erlässt.^[1] Das schweizerische Modell ist stark vom Föderalismus und seiner Dreiteilung in Bund, Kantone und Gemeinden geprägt. Beim Bevölkerungsschutz etwa unterliegen *Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz, technische Betriebe und Gesundheitswesen* der kantonalen Hoheit. Dementsprechend gestalten die Kantone den Bevölkerungsschutz in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Regionen. Dabei kommen die Polizei, die Feuerwehr und das Gesundheitswesen als erste zum Einsatz, während der Zivilschutz als Einsatzmittel der zweiten Staffel dient. Die Armee wird nur zur subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden tätig. Mit Ausnahme der militärischen Landesverteidigung liegt die Einsatzverantwortung grundsätzlich bei den zivilen Behörden.

Auf Bundesebene befassen sich mehrere Dienststellen mit der Sicherheit des Landes.

In unmittelbarer Nähe der Landesregierung angesiedelt ist der *Sicherheitsausschuss (SiA)*. Er soll als Koordinierungsorgan die sicherheitspolitische Führungsfähigkeit des Bundesrats stärken und setzt sich aus den drei hauptsächlich mit sicherheitspolitischen Fragen befassten Departements-

vorstehern zusammen: den Vorstehern des VBS, des EJPD und des EDA.

In seiner Arbeit wird der SiA von einem eigenen *permanenten Stab* sowie von der *Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi)* unterstützt. Letztere ist als erweitertes Gremium ebenfalls interdepartemental zusammengesetzt und umfasst zusätzlich noch Kantonsvertreter. Die LGSi bereitet die Geschäfte des SiA vor.^[2] (Siehe Seite 5)^[1]

Ausserdem übernehmen je nach Tätigkeitsgebiet weitere Bundesämter spezifische Aufgaben. Im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport kümmert sich das *Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)* um den Bevölkerungsschutz. Der ebenfalls im VBS stationierte *Strategische Nachrichtendienst (SND)* und die seit kurzem ebenfalls dort angesiedelten *nachrichtendienstlichen Teile des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP)* des Bundesamts für Polizei (*fedpol*) – ab 1. Januar 2010 als *Nachrichtendienst des Bundes (NDB)* – stellen die Lieferung sicherheitsrelevanter Erkenntnisse sicher. Im Departement des Innern ist das *Bundesamt für Gesundheit (BAG)* zuständig für die Überwachung übertragbarer Krankheiten und für den Strahlenschutz. Das BAG hat in jüngster Zeit bei grösseren gesundheitlichen Krisendrohungen wie Vogel- oder Schweinegrippe Verhaltensregeln und Massnahmen erlassen. Im Volkswirtschaftsde-

[1] Schweizer Bundesverfassung vom 18. April 1999, Art. 57, unter www.gesetze.ch/sr/101/101_010.htm.

[2] Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 3.11.1999, 228–233, unter www.admin.ch/ch/d/ff/2000/228.pdf; sowie Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 24. Oktober 2007, unter www.admin.ch/ch/ch/d/as/2007.pdf.

partement befasst sich das *Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung* mit der Sicherstellung der Versorgung unseres Landes mit lebensnotwendigen Gütern.

Darüber hinaus besteht in den Departementen und Bundesämtern ein Netz von ca. 30 *Sonderstäben*, die im Krisenfall rasch aktiviert werden können. So sind beispielsweise der Stab für internationale Entwicklung und Krisenmanagement (SINDEC) und der Sonderstab Geiselnahme und Erpressung (SOG) im Bundesamt für Polizei (fedpol) angesiedelt. Im Gegensatz zum Stab SiA, der im sicherheitspolitischen Bereich tätig ist, existiert jedoch im nicht-sicherheitspolitischen Bereich kein zentraler «Krisenstab Bund» oder eine ähnliche Institution in unmittelbarer Nähe der Landesregierung, welche Koordinations- oder sogar Lenkungsarbeiten übernimmt und als Ansprechpartner nach aussen fungiert.

Darüber hinaus besteht in den Departementen und Bundesämtern ein Netz von ca. 30 *Sonderstäben*.

Vor dem Hintergrund historisch gewachsener, föderalistischer Konturen verfügt die Schweiz nicht über eine machtvolle zentrale Bundesbehörde wie etwa die schwedische «civil contingencies agency (MSB)» oder das US-amerikanische «Department of Homeland Security» (DHS). Zwar hat sie seit 1990 auf die neuen Anforderungen an das Krisenmanagement reagiert, indem die rein auf militärische Bedrohungen ausgerichtete Zentralstelle für Verteidigung 1999 abgeschafft wurde. An ihre Stelle traten die SiA und LGSi. Die heute gültige Strategie der nationalen Sicherheitskooperation, beruhend auf dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 (SIPOL 2000)^[3], legt zudem starkes Gewicht auf die Krisenbewältigung im breiteren Sinn. Doch wird dabei der Föderalismus in hohem Masse berücksichtigt («so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig»). Deshalb besteht eine Hauptschwierigkeit bei der Implementierung eines noch wirkungsvolleren Krisenmanagements in der Zusammenfassung und Einbindung der heute oft dezentral vorhandenen Führungsorganisationen und -prozesse.

Gemeinsamkeiten mit anderen Staaten

Beim Vergleich der Schweizer Organisation mit den neun Staaten finden sich eine Reihe gemeinsamer Merkmale. Alle folgen dem «*bottom-up*»-Prinzip, d. h. die Krisenbekämpfung wird von der kleinstmöglichen politischen Organisation auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene durchgeführt. Überall bestehen *flächendeckende Strukturen*. Die *Infrastruktur und zentralen Lenkungsorgane* sind *permanent* vorhanden, und die *Führung liegt in ziviler Hand*. Ebenso beruht das Krisenmanagement in jedem Staat auf einer «*all-hazard*»-Strategie, d. h. im Sinne moderner Krisentheorien werden nicht nur Naturkatastrophen und ungewollte menschliche Handlungen berücksichtigt, sondern auch militärische und zivile gewollte Aggressionen einschliesslich terroristischer Attacken. Dazu unterhalten alle Staaten auch *sanitätsdienstliche Koordinations- und Führungsorgane sowie Ressourcen* (z. B. Medikamente). Zur Meisterung einer umfassenden Krisenlage entstanden in allen Staaten *direkt unterhalb der Regierungsebene angesiedelte Koordinationsorgane*, um der Regierung vorausschauende Studien, den Überblick über die Lage sowie ein koordiniertes Eingreifen zu ermöglichen.

Wie sieht es nun mit den Unterschieden aus?

Unterschiede bei den Prozessen

Bezüglich Prozessen sind unter den neun Staaten zwei Modelle verbreitet:

- *Der prozessorientierte «inter-agency»-Ansatz*, bei der ein der Regierung nahestehendes und entsprechend in der Hierarchie verankertes Organ (z. B. im Vorzimmer des Kabinetts) die Bestrebungen der involvierten Behörden koordiniert, und
- *der institutionelle Ansatz der «Homeland»-Security*, bei dem zahlreiche Institutionen in einer einzigen Behörde mit Befehlsgewalt vereinigt sind.

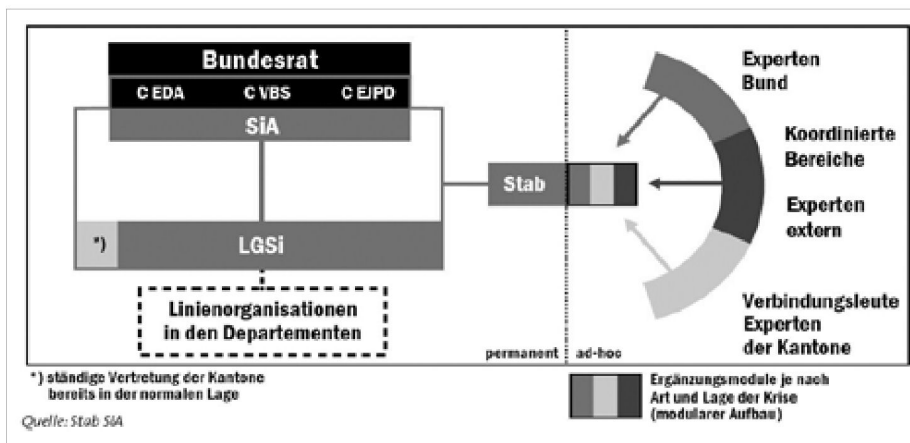
Da auch die führenden Organe des institutionellen Ansatzes bei der Koordination mit anderen Departementen auf deren Mitarbeit angewiesen sind, hängen beide Modelle letztlich von der Nähe zum Regierungschef ab.

Unterstützt werden beide Modelle durch *politische Beratungsorgane auf höchster Ebene*, die neben den Departementschefs und Ministern oft auch den Regierungschef selbst umfassen. Ihr Zweck ist auch die Abdeckung und Legitimierung des operativen Koordinations-Organs gegenüber Dritten. Dies verleiht dem Koordinierungsorgan eine starke Durchschlagskraft, da es als direkter und verlängerter Arm des Regierungsschefs fungiert und die Strategie der Regierung umsetzt.

Das erste Modell *findet* in allen ausgewählten Staaten mit Ausnahme der USA und Kanadas Anwendung, das zweite in den letztgenannten Staaten. Die Schweiz befindet sich erst *auf dem Weg zum prozessorientierten «inter-agency»-Modell*, da sich in der Führung bisher weder ein politisches Koordinationsgremium (z. B. der Sicherheitsausschuss) noch eine operativ tätige Behörde (z. B. das Verteidigungsdepartement) klar durchsetzen konnten.

Mehrere Staaten – so Australien und Grossbritannien – haben ein *allgemeines und breit gefasstes Notrecht* vorgesehen, wonach die Bundesbehörden im Fall einer nationalen Krise die Kompetenzen der Gliedstaaten für befristete Zeit ausser Kraft setzen können. Demgegenüber bleibt das Notrecht in der Schweiz allgemein und vage gehalten.^[4] So existiert in der Bundesverfassung von 1998 keine Bestimmung solchen Namens, sondern eine polizeiliche Generalklausel, die aber in den wesentlichen Aufgabenbereichen und den dafür vorgesehenen wesentlichen Gesetzen nicht konkretisiert wurde. Zudem hat der Bund nur in genau definierten Krisenfällen die Führungsverantwortung inne.^[5] Ansonsten kann er im Einverständnis mit den Kantonen die Führung übernehmen.^[6]

Abschliessend fällt auf, wie Grossbritannien, Kanada, die USA und Schweden bereits frühzeitig den *Schutz kritischer Infrastrukturen* definierten und durch Massnahmen umgesetzt haben: Auf sektoriellen Plattformen tauschen Private und öffentliche Akteure Informationen aus, erhalten Ausbildungen, erlassen Bestimmungen und entwickeln gemeinsame Sicherheitssysteme. Demgegenüber sind in der Schweiz die Massnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen erst fragmentarisch entwickelt.



[1]

In Form einer tabellarischen Auflistung lässt sich folgender Vergleich anstellen: siehe Seite 6. [2]

Unterschiede bei der Infrastruktur

Im Gegensatz zur Schweiz besitzen mehrere Staaten bereits heute ein *zentrales Melde-, Warn- und Lagezentrum*. Zudem wird die Bevölkerung oder ein eingeschränkter Kreis von Verantwortungsträgern mittels *Satellit* und durch *umfassende Internet-Informations-Datenbanken und Lageinformations-Plattformen* informiert. Kanada beispielsweise betreibt eine öffentlich zugängliche Datenbank mit mehr als 700 Eintragungen über Krisen und ihre Bewältigung, und der österreichische Zivilschutzverband unterhält «Österreichs grösste Sicherheitsdatenbank», die ununterbrochen aktuelle Sicherheitsinformationen für die Bevölkerung bietet. [7] Demgegenüber alarmiert die Schweiz ihre Bevölkerung nach wie vor über Sirenen, Radio- und Fernsehkanäle.

In Tabellenform sieht der internationale Vergleich folgendermassen aus: siehe Seite 7. [3]

Unterschiede bei der Strategie

In strategischer Hinsicht fällt auf, wie viele Staaten bereits vor einiger Zeit *kritische Infrastrukturen definierten* und dazu *Aktionspläne und Massnahmen* verabschiedeten. Dies betrifft vor allem die USA, Deutschland, Grossbritannien und Schweden. Einzelne Staaten wie Kanada oder die USA haben zudem weitere *Teilstrategien und Umsetzungspläne* erarbeitet (oder sind dabei), etwa im Bereich der Krisenkommunikation und proaktiven Krisenvorsorge. [8]

Demgegenüber bleibt in der Schweiz der Sicherheitspolitische Bericht 2000 in Bezug auf Teilstrategien vage. Auch ist die Schweiz immer noch mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen beschäftigt. Erst im Bereich der Informationssicherheit hat sie bereits konkrete Umsetzungsprozesse realisiert. [9]

Ausserdem betonen Staaten wie Schweden oder die USA im Gegensatz zur Schweiz die Wichtigkeit des einzelnen Bürgers bei der Schaffung einer «*culture of preparedness*». [10]

Tabellarisch dargestellt lässt sich folgender Vergleich ziehen: siehe Seite 8. [4]

Unterschiede bei der Ausbildung

Im Gegensatz zur Schweiz verfügen mehrere Staaten über eine *zentrale Ausbildungsschule*, die gleichzeitig als zentrale Datenbank, Wissensdrehscheibe und Anlaufstelle für eine verwaltungsinterne Ausbildung im Krisenmanagement fungiert. Zudem führen Staaten wie Schweden oder Deutschland auf nationaler Ebene öfter als die Schweiz *Krisenübungen* durch.

Folgende Tabelle macht dies deutlich: siehe Seite 9. [5]

- [3] Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7.6.1999.
- [4] Doktor, Christoph, Strategisches Krisenmanagement in der Schweiz: Die Debatte um das Sicherheitsdepartement. Bulletin 2008 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (Hrsg. von Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachsler). ETH Center for Security Studies, Zürich 2008, 52, unter www.css.ethz.ch.
- [5] Nämlich im Falle erhöhter Radioaktivität, Satellitenabsturz, Talsperrenbruch, Epidemien, Seuchen und bewaffneten Konflikten. In allen übrigen Fällen liegt die Führungsverantwortung bei den Kantonen. Vgl. dazu Bundesgesetze und -Verordnungen SR 520.1, 732.32, 732.34, 721.102, 818.101, 916.40.
- [6] Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und Zivilschutz, Art. 5, Absatz 1, SR 520.1.
- [7] Für nähere Informationen vgl. www.sicherheitsinformationszentrum.at.
- [8] Für den U.S. National Emergency Communications Plan vgl. www.dhs.gov/xlibrary/assets/national_emergency_communications_plan.pdf; für die kanadische Disaster mitigation strategy vgl. www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ndms/strategy-eng.aspx.
- [9] Vgl. dazu das Kapitel «ungenügender Schweizer Schutz kritischer Infrastrukturen».
- [10] Zur Schaffung einer U.S.-amerikanischen «Culture of preparedness» vgl. u. a. den Schlussbericht der U.S.-Regierung zur «Catrina»-Katastrophe vom Februar 2006, S.65, unter www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/; sowie die «National Strategy for Homeland Security» vom Oktober 2007, S.41, unter www.whitehouse.gov/homeland/book/.
- [11] Quelle: Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 23, Nov. 2007, 3.

[1] Strategisches Krisenmanagement im Bereich Sicherheitspolitik auf Bundesebene [11]

| Staat | Organisationsstruktur | Eingriffsrecht des Bundes im Notfall | Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen | Schutz übriger kritischer Infrastrukturen |
|------------------------|---|---|---|---|
| Schweiz | Auf dem Weg zum prozessorientierten «Inter-agency»-Ansatz | Kein Notrecht Polizeiliche Generalklausel (BV Art. 185, Abs.3), aber nicht konkretisiert in wesentlichen Aufgabenbereichen | Sonderstab SONIA Melde- und Analysestelle Informationssicherheit Melani | Strategie in Erarbeitung |
| Deutschland | Inter-agency-Ansatz | Nichts gefunden | Bundesamt für Sicherheit der Informationstechnik | Netzwerkknoten durch BBK |
| Österreich | Inter-agency-Ansatz | Nichts gefunden | Nichts gefunden | Nichts gefunden |
| Frankreich | Inter-agency-Ansatz | Ja, da Zentralstaat | – Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (im SGDN) – Centre de recensement et de traitement des attaques informatiques (im SGDN) | Nichts gefunden |
| Italien | Inter-agency-Ansatz | Ja, da Zentralstaat | CERT-IT Teams | Nichts gefunden |
| Schweden | Inter-agency, Trend zum institutionellen «Homeland-Security»-Ansatz | Nichts gefunden | IT Incident Center (SITIC) | Plattformen Industry Security Delegation (NSD) |
| Grossbritannien | Inter-agency-Ansatz | befristet, Civil contingencies act | Nichts gefunden | Plattformen |
| Australien | Inter-agency-Ansatz | Verfassungsmässig gesichert | Computer Security Emergency Response Team | Netzwerk zum Informationsaustausch Computerbasiertes Schutz-/Analyseprogramm CIPMA |
| Kanada | Institutioneller Homeland-Security-Ansatz | Nichts gefunden | Cyber Incident Response Center | Strategie erst in Erarbeitung |
| USA | Institutioneller Homeland-Security-Ansatz | Auf genau definierte Bereiche beschränkt | Office of Cyber Security and Telecommunications | Plattformen, mit DHS/Departments |

[2]

| Staat | Zentrales Krisenmelde- und Lagezentrum | Bevölkerung informiert durch | Kommunikationssysteme für Krisenmanager | Spezifisches |
|------------------------|---|--|---|---|
| Schweiz | Nein, 2 Zentren: NAZ und BLZ | – Sirenen – Radio/Fernsehen | POLYCOM (Funk- und Datenübermittlungssystem) | – nicht durch Internet, Mobiltelefon – kein Satellitenwarnsystem |
| Deutschland | Bundeslagezentrum | DeNIS II, Satellit i.V. mit Radio/TV, Presse, Internet | DeNIS I, Satellitensystem | Radio- und Mobilfunk-Warnsystem in Abklärung |
| Österreich | EKC | Sirenen/Internet | Nichts gefunden | Sicherheitsdatenbank |
| Frankreich | COGIC | – Sirenen Lautsprecher (Auto) – Telefon (automat.) – Radio/Fernsehen | Nichts gefunden | Nichts gefunden |
| Schweden | Government Offices Crisis Coordination Center | Internet (WIS) | – Internet (WIS) – RAKEL (Radio-Kommunikationssystem) | Nichts gefunden |
| Grossbritannien | Cabinet Office Briefing Room (COBR) i.V.m. News Coordination Centre (NCC) | – BBC – Medien-Foren – Websites – Drucksachen | Nichts gefunden | Nichts gefunden |
| Kanada | GOC | Radio, TV, Telefon, Computer (regional + kommunal) | Nichts gefunden | – v.a. Privatwirtschaft – Disaster-Datenbank |
| Australien | Nichts gefunden | Nichts gefunden | Nichts gefunden | – Disaster-Datenbank – Infonetzwerk-Internet-Plattform (AusDin) |
| USA | National Operations Center (NOC) | Diverse Medien FEMA-eigenes nationales und regionales Radionetz | Diverse, u.a. Funknetzwerke der FEMA und Nationalgarde Homeland Security Information Network (computergestützt) -> Interoperabilität wichtig | Mobile Kommunikationseinheiten der FEMA (MERS) im Verbund mit Satellit/Video/Computer |

[3]

[2] Vergleich/Schutz kritischer Informationsstrukturen
(Eigene Darstellung)

[3] Vergleich/Infrastrukturen (Eigene Darstellung)

| Staat | Gesamtstrategie | Teilstrategien in folgenden Bereichen | Umsetzungspläne | Spezifische Komponenten |
|------------------------|---|--|---|---|
| Schweiz | Nationale Sicherheitskooperation (SIPOL 2000) | Strategie über den Schutz kritischer Infrastrukturen in Arbeit | Nichts gefunden | Nichts gefunden |
| Deutschland | Neue Strategie | Basisschutzkonzept für kritische Infrastrukturen (KRITIS) = Empfehlungen für Unternehmen | <ul style="list-style-type: none"> – Informationsinfrastruktur-schutz – Medizin. Versorgung bei Grossschadenlage und ABC-Krisen | Nichts gefunden |
| Italien | All-hazard-Ansatz | Nichts gefunden | E-Government und Informations-, Kommunikationstechnik. | Nichts gefunden |
| Schweden | All-hazard-Ansatz, u.a. in Total Defense Resolution verankert | Nichts gefunden | <ul style="list-style-type: none"> – Action plan for Information security (2008) – Crisis Communications Handbook (2008) | Krisenmanagement als Verantwortung aller Bürger |
| Grossbritannien | All-hazard-Ansatz | Capabilities Programme (= Schutz v. Infrastrukturen) | <ul style="list-style-type: none"> – National Capabilities Survey: einmal pro Jahr getestet – Business Continuity Management Toolkit | Pro Teilbereich eine Behörde verantwortlich |
| Australien | All-hazard-Ansatz | Nichts gefunden | <ul style="list-style-type: none"> – Nat. Framework for Mitigation – Emergency Infrastructure Risk Management Handbook – Government Disaster Response Plan | Nichts gefunden |
| Kanada | All-hazard-Ansatz | Disaster mitigation strategy | Nichts gefunden | Nichts gefunden |
| USA | National strategy für Homeland security | Fortgeschrittene Ausarbeitung der Strategie und des Umsetzungsplans über den Schutz kritischer Infrastrukturen | NIMS, NRF, NECP, NDMS (für Details siehe Kapitel 4.3.3) | Culture of preparedness Interoperabilität |

[4]

| Staat | Zentrale Ausbildungsstätte(n) | Akad. Wissensdrehscheibe | Forschungszentrum | Nationale Übungen |
|------------------------|---|---|--|---|
| Schweiz | <ul style="list-style-type: none"> – ETH (CSS u. a.) – Krisenmanagement-Ausbildung d. Bundes – Eidg. Ausbildungszentrum für den Bevölkerungsschutz | ETH Zürich (CSS) | <ul style="list-style-type: none"> – ABC-Labor Spiez – CSS ETH Zürich – Kompetenzzentrum «Coping with Crises in Complex Socioeconomic Systems» (ETH Zürich) | <ul style="list-style-type: none"> – Strategische Führungsübung alle 4 Jahre – Sektorspezifisch (z. B. KKW-Schutz alle 2 Jahre) |
| Deutschland | Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) | Ja | Ja | LÜKEX alle 2 Jahre |
| Frankreich | Mehrere Institute (u. a. ENA) | Ja | Ja | 3 Übungen in 2006/2007 |
| Italien | Istituto di Studi e Ricerche sulla Protezione Civile e Difesa Civile (ISPRO) | Nichts gefunden | Ja | Nichts gefunden |
| Schweden | Swedish National Defence College (SNDK), beinhaltet das National Center for Crisis Management Research and Training (CRISMART) | Nichts gefunden | Swedish Defense Research Agency Forschungsbeiträge durch SEMA | SAMÖ jedes Jahr |
| Grossbritannien | Emergency Planning College | Ja <ul style="list-style-type: none"> – Master-/Doktorats-Kurse zus. mit University of Leeds – grösste nationale Bibliothek über «emergency planning»/offizielles UK Informationszentrum – geplantes «national security forum» (Wissens-austausch) | Nichts gefunden | Rollendes Programm, mind. 1 pro Jahr vorgesehen im Civil Contingencies Act |
| Australien | Emergency Management Australia Institute | Ja, über die beiden Universitäten (siehe rechts) | <ul style="list-style-type: none"> – Royal Melbourne Institute of Technology (RMIT) – Australian National University (ANU) | Ja, zusammen mit den USA |
| Kanada | Emergency Management College | Ja | Nichts gefunden | Nichts gefunden |
| USA | Emergency Management Institute (EMI) | EMI koordiniert u. a. Ausbildungs-Master- und Doktoratslehrgänge mit Universitäten | Ja | Übungen fester Bestandteil in Strategie und Umsetzungsplänen |

[5]

[4] Vergleich/Strategien (Eigene Darstellung)

[5] Vergleich/Ausbildung (Eigene Darstellung)

Alle beschriebenen Eigenheiten und Lücken des Schweizer Ansatzes zeigen sich noch deutlicher, wenn man sie genauer mit Deutschland, Schweden und den USA vergleicht. Als grösster Nachbarstaat mit föderalem Staatsaufbau bietet sich Deutschland dafür besonders an. Schweden betreibt als Kleinstaat eine besonders ausgeklügelte Form des Krisenmanagements, und der «homeland security»-Ansatz der USA ist besonders weit entwickelt.

Schwächen des dezentralen Schweizer Ansatzes

Das bestehende Schweizer System hat den Vorteil, dass es auf bestehenden Strukturen, Zuständigkeiten und eingespielten Abläufen basiert. Dennoch weist es nach wie vor Schwachstellen auf. Zwar wurde mit dem Stab des Sicherheitsausschusses (Stab SiA) eine ständige Koordinations- und Schnittstelle als Kern eines ganzheitlichen, nationalen Krisenmanagementsystems auf Bundesebene gebildet. Doch besitzen der Stab SiA und die Lenkungsgruppe Sicherheit (LGSi) keine Führungs- und Entscheidungskompetenz gegenüber den Linienbehörden der Bundesverwaltung. Eine Unterstützung durch letztere kann deshalb im Krisenfall nicht aufgezwungen werden.^[12]

Dies ist allerdings auch in anderen Ländern nicht der Fall. So basiert der deutsche «inter-agency»-Ansatz auf der Koordination zwischen den beteiligten Ministerien. In Schweden und den USA wird das auf einer zentralen Institution basierende «homeland security»-Konzept dadurch begrenzt, dass die schwedische Zivilverteidigungsbehörde (MSB) und das «Department of Homeland Security» (DHS) die Hilfe anderer Departemente nicht befehlen können, sondern diese nur mittels Absprachen koordinieren.

Der wesentliche Vorteil der institutionellen Zentralisierungsansätze ist, dass es weniger Umsetzungsschwierigkeiten bedingt durch mangelnde Koordination gibt. In der Schweiz hingegen gibt es nach wie vor zu viele Ansprechpartner für Kantone auf Bundesebene.^[13] Und bei vielen Krisenszenarien liegt die primäre Verantwortung bei den Kantonen. Eine interkantonale Organisation des Krisenmanagements besteht nicht, und das Eingriffsrecht des Bundes bei einem Ausfall der kantonalen Strukturen ist nicht ausführlich definiert.^[14] Dies kann im Falle einer ersten Krise zu unklaren Kompetenzverteilungen und überforderten Instanzen führen.

Hurrikan «Catrina» als Lehrbeispiel

Welche Konsequenzen aus solchen Mankos resultieren können, zeigt auf drastische Weise Hurrikan «Catrina»^[15]

Ähnlich der Schweiz verfügen die US-Bundesstaaten über weitgehende, durch einen historischen Föderalismus legitimierte Kompetenzen im Krisenmanagement. Die Bundesregierung wird nur unterstützend tätig, wobei ihre Ressourcen in die regionalen und lokalen Institutionen integriert und von diesen verteilt werden. Dieses Prinzip widerspiegelt sich im «Stafford Act», dem zentralen Gesetz zum Thema.

«Catrina» stellt diesbezüglich eine spezielle Situation dar, denn die Verwüstung nahm solche Ausmasse an, dass die lokalen und regionalen Behörden gar keine Infrastruktur mehr besaßen, um als erste Verteidigungslinie reagieren zu können. So wurden in einem Gebiet von der Fläche Grossbritan-

niens zahlreiche Einrichtungen von Feuerwehren und anderen «Public Safety»-Behörden beschädigt oder zerstört. Wesentliche Kommunikationsmittel wie Telefon und Radio fielen völlig aus. Nachbarorte und -regionen waren selbst zu stark betroffen, um Hilfe senden zu können.

Aufgrund dieses Totalausfalls der lokalen und regionalen Infrastruktur konnten die Bundesbeauftragten und Helfer vor Ort keinen Überblick gewinnen, und hier lag einer der Gründe für die vorerst ineffiziente Bundeshilfe. Auch musste die Bundesregierung zusätzliche Aufgaben übernehmen, die normalerweise bei regionalen und lokalen Behörden lagen. Daraus resultierte ein zeitraubender Aufbau eigener Kommandostrukturen vor Ort.

Unterdessen begannen die verschiedenen Bundesbehörden selbständig und unabhängig voneinander Ressourcen zu verteilen. Ihre Vorgesetzten vor Ort und in Washington erhielten vorerst nur zerstückelte Informationen und damit ein unzusammenhängendes und unzuverlässiges Bild der Lage. Daraus resultierten Entscheide, die von Doppelspurigkeiten und ineffizienter Ressourcenverteilung geprägt waren. Erschwerend kam hinzu, dass dem «Department of Homeland Security» ein «asset tracking»-Überwachungssystem für die gelieferten Güter fehlte. Verschlimmert wurde die uneinheitliche Bundeshilfe noch durch Kompetenzprobleme auf nationaler Ebene, und uneinheitliche Autoritäten führten zu Frustration unter den Behörden vor Ort.^[16] Auch umständliche bürokratische Hürden bei der Anforderung der Hilfe anderer Departemente, z. B. im Gesundheits- und Militärbereich, führten zu zeitraubenden Verzögerungen.^[17]

Die bereits bestehenden Strategie- und «Guideline»-Dokumente konnten keine Abhilfe schaffen, einerseits wegen der fehlenden Ausbildung der Beteiligten, andererseits wegen inhaltlicher Schwächen. In den ersten kritischen Tagen der Rettungsaktion kam es zu erheblichen Zeitverlusten, weil das lokale Personal von Krisenstäben nur ungenügende Kenntnisse von NIMS besass und erst darin ausgebildet werden musste. Dieses «National Incident Management System», das Standardprotokolle und -abläufe definierte, sollte im Krisenfall auf allen Ebenen ein koordiniertes Vorgehen ermöglichen.

Doch waren NIMS und andere Pläne teilweise unklar formuliert und wiesen punkto Umsetzung Lücken auf. Der Ansatz «das ist was wir tun müssen» ersetzte kein gut trainiertes und ausgerüstetes Set definierter Aufgaben («das ist was wir tun müssen, so werden wir es organisieren, ausbilden, üben und ausrüsten, um die Aufgabe erfüllen zu können»)^[18] Insgesamt bezogen sich beide Dokumente nicht auf die Bedingungen einer Katastrophe mit Mängeln im grossen Massstab, ungenügenden Ressourcen, und der Abwesenheit funktionierender Lokalbehörden.^[19]

Ebenso fehlte im Bereich der Krisenkommunikation ein nationales Krisenkommunikationssystem. Angesichts der fehlenden Infrastruktur galten die bestehenden Krisenkommunikationspläne als unzureichend, weil kein Kommunikationsplan bestehende Kommunikationssysteme auf allen politischen Ebenen integrierte. So besass etwa das «U.S. Department of Agriculture» den grössten zivilen Lagerbestand an Radiogeräten in den USA. Nur fand er keine Verwendung.^[20]

Aus dem «Catrina»-Desaster zogen die USA wichtige Lehren. Nationale Strategien und «Guidelines» wurden von der Bundesregierung angepasst oder neu erarbeitet. So legte die 2007 publizierte «National Strategy for Homeland Security» mehr Gewicht auf Vorbereitung und Massnahmen des Krisenmanagements bei Naturkatastrophen, anstelle der bisherigen Priorität von Terrorattacken.^[21] Das im Januar 2008 erschienene «National Response Framework» baut auf dem NIMS auf, legt jedoch das Gewicht zusätzlich auf Zuständigkeiten, Handlungsabläufe und die damit verbundene Organisation und Planung als kritisches Element effizienter Reaktion.^[22] Der rechtzeitigen Ausbildung und gemeinsamer Abstimmung von Reaktionsabläufen wird dabei grosses Gewicht beigemessen. Dasselbe gilt für den im Juli 2008 publizierten «National Emergency Communications Plan», der den Fokus auf Operabilität, Inter-Operabilität und Kontinuität legt. Auch ein oberstes Lagezentrum wurde geschaffen, bei dem alle Informationen zusammenlaufen und welches den Überblick über die aktuelle Lage einschliesslich der Güterverteilung beibehält.^[23]

Ebenso fehlte im Bereich der Krisenkommunikation ein nationales Krisenkommunikationssystem.

Gestärkt wurde auch die Position der Kommandostrukturen des Bundes vor Ort, um die lokalen Behörden wirksam unterstützen zu können. Um zu verhindern, dass sich die einzelnen Bundesinstitutionen autoritätsmässig blockieren oder gegenseitig ausspielen, schuf man das System des «Unified Command». Es leitet die Aktionen vor Ort und besteht aus Vertretern von Institutionen mit rechtlicher Zuständigkeit oder funktionaler Verantwortung. Obwohl jede vertretene Institution ihre Autorität und Verantwortlichkeit beibehält, leitet dieses Organ anhand gemeinsamer Ziele, Strategien und Handlungsplänen die Operation vor Ort.^[24] Da jeder Vertreter gegenüber seinen Untergebenen im Feld Befehlsgewalt besitzt, werden die Entscheide des Gremiums auch ausgeführt.

Kollektiver Ansatz Schwedens

Anders verteilt als in den USA sind die Zuständigkeiten im Krisenmanagement in Schweden. Auf nationaler Ebene sind die Regierungs-Agenturen im Bereich des Krisenmanagements jeweils einem Ministerium zugeteilt. Dennoch arbeiten sie innerhalb ihrer Kompetenzen und Budgets unabhängig und setzen dabei auch Gesetze in Kraft. Alle Ministerien sind gegenüber der Regierung gemeinsam verantwortlich und fassen kollektive Entscheide für Bereiche, die auch die Institutionen des Krisenmanagements betreffen. Die Kontrolle der Ministerien über diese Institutionen wird dadurch ermöglicht, dass erstere deren Budget kontrollieren und Gesetze und Verordnungen erlassen, welche die Krisenmanagement-Institutionen dann umsetzen.

Gegen unten unterscheidet sich der schwedische Föderalismus grundlegend vom amerikanischen, da Schweden ein Einheitsstaat ist; dort sind die regionalen Krisenmanagement-Behörden der 21 Counties der Zentralregierung unterstellt. Diese ernannt auch die Provinzgouverneure. Infolgedessen dürfen Bundesbehörden nicht erst auf Antrag der Counties handeln, sondern bei einem die Regional-Grenzen

überschreitenden Problem von selbst eingreifen. Allerdings besitzen die 290 Gemeinden eine weitgehende Autonomie, sind aber ebenfalls ins Krisen-Kooperationssystem eingebunden.

Halb entwickelte Schweizer Nationale Sicherheits- und Krisenkooperation

Im Unterschied zu diesen klaren föderalen Abgrenzungen und entsprechenden Reformmassnahmen in Schweden und den USA ist das Schweizer Konzept der nationalen Kooperation im sicherheitspolitischen und nicht-sicherheitspolitischen Bereich noch nicht entwickelt.

Im ersten Bereich verweigerte der Bundesrat 2008 die Schaffung eines Sicherheitsdepartements. Dem Auftrag des Parlaments folgte der Bundesrat nur insoweit, als er die nachrichtendienstlich relevanten Teile des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) vom EJPD ins VBS verlegte. Zugunsten einer besseren Führung in Krisenlagen wurde der Chef VBS ebenfalls damit beauftragt, die Koordination im Bereich Sicherheitspolitik und die Kooperation mit den betroffenen Bundesstellen und Kantonen auf umfassende Weise sicherzustellen. Über entsprechende Leistungsaufträge sollen die Departemente dazu verpflichtet werden.^[25]

Beim nicht-sicherheitspolitischen Krisenmanagement sind nach wie vor die einzelnen Departemente mit ihren ca. 30 Sonderstäben federführend. Zu viele Ansprechpartner gegen aussen sowie unscharfe oder – was auch möglich ist – zu starke Kompetenzabgrenzungen sind damit weiterhin systeminhärente Komponenten.

[12] Doktor, Debatte, a.a.O., 51.

[13] Doktor, Debatte, a.a.O., 51 und 55; vgl. auch: Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. a.a.O., 3.

[14] Doktor, a.a.O., 52; sowie Lezzi, Bruno. Im Schatten der Armee. Der Bevölkerungsschutz braucht ein schärferes Profil. NZZ-Artikel vom 27.3.2008, unter www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/im_schatten_der_armee_1.695548.html. Lezzi spricht davon, dass der Bund im Bevölkerungsschutz erst auf Antrag der Kantone eingreifen darf.

[15] Für nähere Einzelheiten vgl. den Schlussbericht der U.S.-Regierung zur «Catrina»-Katastrophe vom Februar 2006, S.65, unter www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.

[16] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 41–42, 53.

[17] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 58.

[18] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 69.

[19] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 52.

[20] Catrina-Schlussbericht, 71.

[21] Vgl. dazu «National Strategy for Homeland Security», vom Oktober 2007, 10, unter www.whitehouse.gov/homeland/book/; sowie Strategisches Krisenmanagement, Trends und Konzepte. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 23, November 2007, 2, unter www.css.ethz.ch/Bulletin_Inhalt.pdf.

[22] National Response Framework, 3, unter www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf.

[23] National Response Framework, a.a.O., 55.

[24] National Response Framework, a.a.O., 48.

[25] Doktor, Debatte, a.a.O., 53; vgl. auch: Bürgi, Hermann. Braucht die Schweiz ein Sicherheitsdepartement? Für und wider Neuorganisation des sicherheitspolitischen Instrumentariums. NZZ, 25.6.2004, Nr. 145; sowie Lezzi, Bruno. Wozu ein Sicherheitsdepartement? NZZ, 31.01.2004.

| | | |
|---|---|---|
| CO-ORDINATION AREAS | The National Board of Health and Welfare The Swedish Board of Agriculture The Swedish Nuclear Power Inspectorate The Swedish Rescue Services Agency The Swedish Radiation Protection Authority The National Veterinary Institute The Swedish Customs | The Swedish Emergency Management Agency The National Land Survey of Sweden The County Administrative Boards The Swedish National Tax Board Statistics Sweden The National Board of Psychological Defence |
| TECHNICAL INFRASTRUCTURE | ECONOMIC SECURITY The Labour Market Administration** The Swedish National Financial Management Authority The Swedish Financial Supervisory Authority The National Social Insurance Board The Swedish National Debt Office The Swedish National Tax Board The Swedish Energy Agency The Swedish Board of Agriculture The Swedish Customs The Swedish Business Development Agency | PROTECTION, RESCUE AND CARE The Swedish Coast Guard The Swedish Civil Aviation Administration The Swedish Migration Board The National Police Board The Swedish Administration of Shipping and Navigation The National Board of Health and Welfare The Swedish Rescue Services Agency The Swedish Radiation Protection Authority The Swedish Customs |
| Swedish National Grid The Swedish National Electrical Safety Board The Swedish Emergency Management Agency The National Food Administration The Swedish National Post and Telecom Agency The Swedish Energy Agency The Swedish Nuclear Power Inspectorate | | * The full title is "Spreading of dangerous infectious matter, toxic chemicals and radioactive matter". A proposal for changing the name has been submitted to the Government. ** The Labour Market Administration's responsibilities, according to regulations, are limited to preparing for heightened alert. |
| TRANSPORT | | |
| Swedish National Rail Administration The Swedish Civil Aviation Administration The Swedish Administration of Shipping and Navigation The Swedish National Road Administration | | |
| SPREADING OF TOXIC SUBSTANCES* | CO-ORDINATION, INTERACTION AND INFORMATION BY AREA | |
| The Swedish Coast Guard The National Food Administration The National Police Board The Swedish Institute for Infectious Disease Control | The Swedish National Financial Management Authority | |

[6]

Während in den USA und Schweden starke institutionelle Zentralorgane operativ tätig sind und horizontal und vertikal als Anlaufstelle dienen, wird die hohe politische Bedeutung eines umfassenden Krisenmanagements in diesen Ländern noch dadurch betont, dass direkt unterhalb der Regierungsebene politische Beratungs- und Koordinationsorgane gebildet wurden, welche die Regierung auf strategischer Ebene bei ihrer Entscheidungsfindung unterstützen, die strategische Richtung des Krisenmanagements festlegen und koordinierte Massnahmen der Regierungsbehörden gewährleisten. Damit wird der Standpunkt bekräftigt, dass modernes Krisenmanagement eine effiziente und professionelle Organisation benötigt, aber auch die Wahrnehmung von Führung durch die Regierung quer durch Sektoren und einzelne Behörden.

Damit wird der Standpunkt bekräftigt, dass modernes Krisenmanagement eine effiziente und professionelle Organisation benötigt...

Demgegenüber ist in der Schweiz nach wie vor keine zentrale Behörde für die operative Durchführung des Krisenmanagements zuständig. Auch die personelle Zusammensetzung des Bundesrates, bei der die einzelnen Mitglieder nicht nur Regierungschefs, sondern auch Leiter ihrer Departemente sind, kann eine starke zentrale Führung durch die Exekutive erschweren und im Extremfall theoretisch lähmend wirken.^[26]

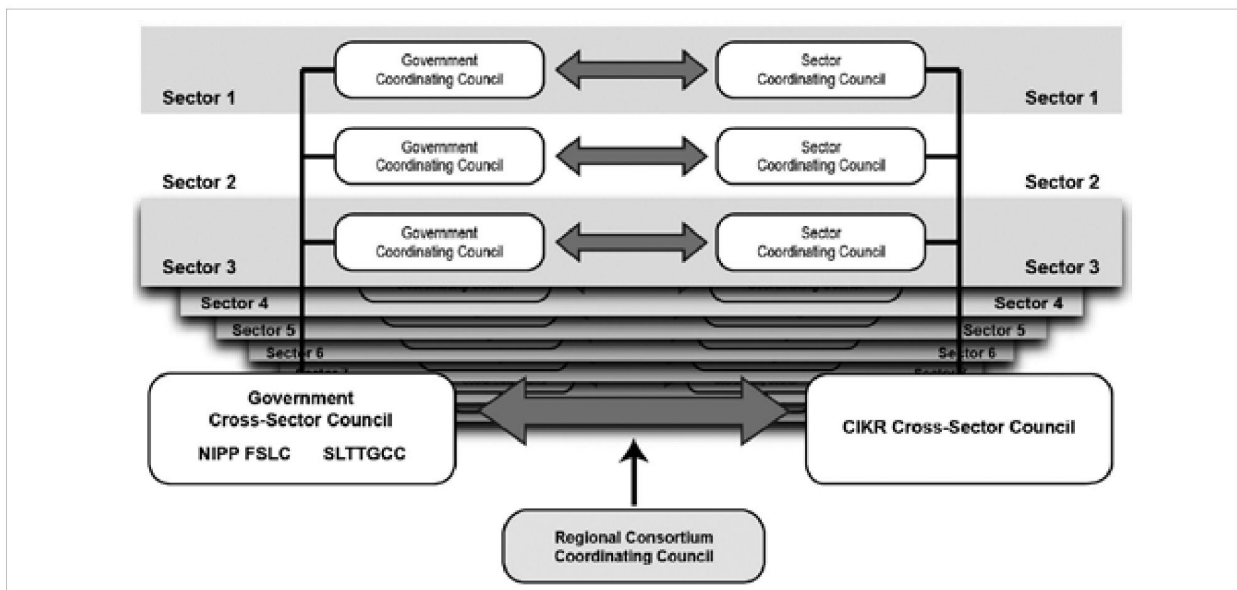
Heikel dabei ist, dass grossflächige Krisen mit ähnlichen Auswirkungen wie «Catrina» heutzutage auch für die Schweiz nicht unvorstellbar sind (z. B. ein verheerendes Erdbeben oder eine Atomexplosion in Europa mit «fallout»-Auswirkun-

gen). Wie gut würde die Schweiz die Versorgung oder Evakuierung ganzer Landstriche meistern, wenn auf Bundesebene und zwischen Bund und Kantonen Koordinationsprobleme auftreten und regionale Behörden und Infrastrukturen schwer getroffen sind oder gleich ganz ausfallen?

Ungenügender Schweizer Schutz kritischer Infrastrukturen

Gerade auf dem Gebiet des Schutzes der kritischen Infrastrukturen verfügt die Schweiz weder über eine nationale Strategie noch über eine zentrale Stelle, die sich ausschliesslich damit befasst. Vielmehr lag der Fokus bis vor kurzem nur auf dem Bereich der Informationsinfrastrukturen und der Informationssicherheit. Dort sind verschiedene Bundesinstitutionen tätig. Auf anderen Gebieten bestehen weiterhin Lücken: Im Bereich der Stromversorgung wurden erst nach dem «Grounding» der SBB Ende Juni 2005 erste Massnahmen auf Bundesebene eingeleitet. Die gebildete «Arbeitsgruppe zum Schutz kritischer Infrastrukturen» definierte in einem ersten Bericht an den Bundesrat vom 20. Juni 2007 Begriffe und Schutzziele. Bis 2012 soll eine nationale Strategie vorliegen.^[27]

Andere Staaten sind diesbezüglich weiter. In Schweden folgt die Definition kritischer Infrastrukturen einem umfassenden Ansatz. Im Gegensatz zum Schweizer Entwurf gehören nicht nur der Finanzbereich, Informations- und Kommunikationstechnologien oder die chemische Industrie dazu, sondern auch Handel und Industrie, technische Dienste und soziale Absicherung (social insurance). Weiter existieren sechs Themenplattformen, analog zu Bereichen, die als sehr wichtig für die schwedische Gesellschaft eingestuft werden. In jeder Plattform haben nicht nur staatliche Akteure aller Ebenen Einsitz, sondern auch Interessenverbände und Privatunternehmen (vgl. die obestehende Grafik^[6]). Zusätzlich besteht ein spezieller «Industrial Liaisons Council», um die Kooperation zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft zu erleichtern und zu vertiefen.



[7]

Während sich einzelne Schweizer Behörden darauf beschränken, Privaten gegenüber Wissen und Mittel einzubringen, die nur ihnen zur Verfügung stehen und der Wirtschaft nicht anderweitig zugänglich sind, fördert Schweden den gegenseitigen Informationsaustausch, um vom grossen Wissen der Privatwirtschaft auch profitieren zu können. Diese Zusammenarbeit wird informell gehandhabt, weil nach schwedischer Ansicht zuviel Publizität das Vertrauen rasch zerstören kann, wenn firmeneigene Schwächen und andere sensible Daten in falsche Hände geraten. Ohne Furcht sollen Firmen kostengünstig von den Erfahrungen, Fehlern und Erfolgen anderer profitieren können. Langfristig zielt die schwedische Regierung auf die Etablierung oder einen freiwilligen Vorschlag für «basic levels» in allen kritischen Infrastrukturbereichen.^[28]

Das amerikanische Vorgehen wiederum ist ähnlich dem schwedischen Ansatz, allerdings mit Nuancen. Hier wurden definierte Infrastruktur-Bereiche je einer Bundesbehörde zugeteilt.^[29] Im «Sector Coordinating Council (SCC)» eines Sektors sind die Schlüsselfirmen eines Sektors vereinigt, und im «Government Coordinating Council (GCC)» eines Sektors nur öffentliche Behörden.^[7]

SCC- und GCC-Mitglieder interagieren miteinander im «Critical Infrastructure Partnership Advisory Council (CIPAC)». Ausserdem gibt es den «Cross-Sector-Council», der als Querschnittsorgan die Interaktion zwischen den Sektoren ermöglicht.

Die Rahmenbedingungen des «National Infrastructure Protection Plan» sehen – vor allem auch für öffentliche Aufsichtsbehörden – die Definition von Sicherheitszielen vor, die Entwicklung eines Inventars der Systeme, Netzwerke und Ressourcen, Risikoanalysen, Prioritätensetzung und die Etablierung von Schutzprogrammen. Dabei wird die kontinuierliche Verbesserung der Massnahmen durch nachträgliche Überprüfung und Anpassung angestrebt.

[26] Vgl. dazu Lezzi, Bruno. Ein Testfall für die nationale Sicherheitskooperation. Die Vorbereitungen des Führungsinstrumentariums während der Euro08. NZZ, 6.6.2008, unter www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/ein_testfall_fuer_die_nationale_sicherheitskooperation_1.751822.html.

[27] Dunn Cavelti, Myriam, Suter Manuel: Public-Private Partnerships und die Grenzen einer vermeintlichen Wunderlösung: ein erweitertes Governance-Modell für den Schutz kritischer Infrastrukturen, 35, unter www.css.ethz.ch/Bulletin_Inhalt.pdf; sowie Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Schutz von Kritischen Infrastrukturen verbessern, 4.7.2007, unter www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=13516; und Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Erster Bericht an den Bundesrat zum Schutz Kritischer Infrastrukturen, Bern, 20.6.2007, 3, unter www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/aktuell.parsys.51233.downloadList.66685.DownloadFile.tmp/9039.pdf.

[28] SEMA-Broschüre «Basic Levels of Security», 2, unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_1989.aspx.

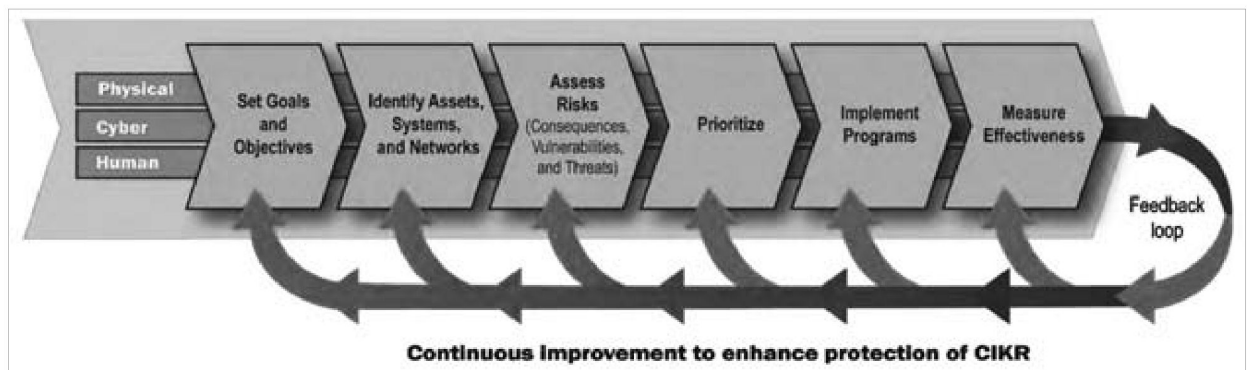
[29] National Infrastructure Protection Plan von 2006, unter www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial_0827.shtm; sowie HSPD-7, unter www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031217-5.html.

[30] Quelle: SEMA-Broschüre «Planning for society's emergency management», unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_1989.aspx.

[31] Quelle: National Infrastructure Protection Plan von 2006, a.a.O., 53.

[6] Schwedische Koordinationsplattformen für den Schutz kritischer Infrastrukturen^[30]

[7] US-amerikanisches Sector Partnership Model^[31]



[8]

Dies zeigt die obenstehende Grafik. [8]

Der Plan sagt wenig über die Verpflichtung privater Firmen und Verbände aus, doch erwähnt er eine Reihe von Anreizen zugunsten einer Mitarbeit: [32]

- Rechtzeitige Belieferung mit Analysen und sensiblen Informationen
- Rechtzeitiger Einbezug der Industrie bei NIPP-Veränderungen
- Vermitteln der Nützlichkeit von sicherheitsbezogenen Investitionen
- Evaluierung und Realisierung der Sicherheitsbedürfnisse der Industrie
- Unterstützung von Forschungsarbeiten für künftige Schutzmassnahmen
- Schulung, auch durch Symposien, Übungen, Computermodelle
- Unterstützung beim Wiederaufbau prioritärer Infrastrukturen

Auch behördliche Erlasse als mögliches Druckmittel finden ihre Erwähnung [33], und besonderes Gewicht legt der Plan auf die Geheimhaltung sensibler Informationen, was auf Gesetzesebene geregelt ist. [34]

Ausbaufähige Schweizer Netzwirkbildung

Die Netzwirkbildung ist jedoch nicht nur beim Infrastrukturschutz, sondern generell bei der Freiwilligenarbeit noch ausbaufähig. Zwar sind wichtige NGO's in der Schweiz gut eingebunden, da wie in Deutschland der Zivil- und Katastrophenschutz vorwiegend ehrenamtlich getragen ist und eine entsprechende Netzwirkbildung in beiden Staaten gefördert wird (z. B. durch die geplante Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz und dem Samariterbund). Doch zeigen Schweden und die USA weitere Möglichkeiten auf.

Schweden unterstützt freiwillige Organisationen, darunter auch religiöse Gruppen (die in einem eigenen Rat mit der MSB zusammenarbeiten), teilt ihnen Aufgaben zu und unterstützt ihre Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Behörden. Man geht dabei vom «Total defence»-Prinzip aus, nach dem die Zivilverteidigung keine Organisation ist, sondern eine Reihe gebündelter Aktivitäten, von der Gesellschaft

durchgeführt, um die Bevölkerung – auch in Friedenszeiten – zu schützen. In den USA werden bereits heute einige NGO's als offizielle «Unterstützer» bezeichnet (das Rote Kreuz oder die «National Voluntary Organizations Active in Disaster» (VOAD). Beide entsenden bei grösseren Krisen Emissäre ins nationale Krisenzentrum NOC.

Zudem ist hierzulande noch nicht im erforderlichen Umfang geregelt, wie die internationale Hilfe zur Unterstützung des Schweizer Bevölkerungsschutzes nach einer Grosskatastrophe ablaufen sollte. Hier könnten Erfahrungen der USA helfen, die nach Mängeln bei «Catrina» solche Regelungen in ihr «National Response Framework» eingebaut haben. Dabei übernimmt das Aussenministerium (DOS) als Drehscheibe die Verantwortung für die Koordination der bilateralen und multilateralen Informationen und Beistandsgesuche. Es unterstützt die anderen Behörden, während sich im Gegenzug diese bereits vor der Krise Gedanken über allfällig benötigte Güter machen sollten. [35]

Infrastruktur: Teilweise gute Schweizer Bilanz

Im Bereich der Infrastrukturen weist die Schweiz in spezifischen Bereichen eine gute Bilanz auf. So sind dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz unter anderem das ABC-Labor Spiez sowie die Nationale Alarmzentrale (NAZ) angegliedert. Ersteres stellt das schweizerische Fachinstitut für den Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Bedrohungen und Gefahren dar. Die NAZ hat vordringlich die Alarmierung der Bevölkerung vor ausserordentlichen Ereignissen sicherzustellen. Die Alarmierung wird durch ein flächendeckendes Netz von Sirenen und mittels Radio sichergestellt. Dazu wird schweizweit einmal jährlich ein Sirenentest durchgeführt. Der allgemeine Alarm bedeutet für die Bevölkerung: Sofort Radio einschalten. Um die Bevölkerung via Radio während des ganzen Jahres rund um die Uhr und sofort zu erreichen, hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) das System ICARO geschaffen, an das alle Einsatzzentralen der Kantonspolizeien angeschlossen sind. Grundsätzlich verfügt jede zuständige Behörde (z. B. auch die Betreiber von Wasserstauanlagen) über die Möglichkeit und das Recht, bei einem lokalen oder regionalen Ereignis in eigener Regie die Sirenen auszulösen. [36] Im Notfall können landesweit 95% der Bevölkerung in Personenschutzräumen und Schutzanlagen untergebracht werden. [37]

Zentrales Instrument für die Orientierung ist die von der NAZ entwickelte webbasierte Informationsplattform Elektronische Lagedarstellung (ELD). Die ELD wurde bereits mehrfach im Einsatz erprobt, beispielsweise im Winter 2005/06 bei der Bekämpfung der Vogelgrippe im Bodenseeraum.^[38]

Auch das Bundeslagezentrum (BLZ) des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) von fedpol führt in Bern eine Lage- und Operationszentrale. Es hat den Auftrag, Informationen aus offenen und vertraulichen Quellen zur inneren Sicherheit tagesaktuell auszuwerten und zu Lagebildern mit Aussagen zur kurzfristigen Lageentwicklung zu verdichten. Bei Grossereignissen – wie z.B. der EURO 08 – und in besonderen Lagen kommt dem BLZ im gesamtschweizerischen Nachrichtenverbund die führende Rolle bei der Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -verbreitung zu. Ebenso wie die NAZ betreibt auch das BLZ eine elektronische Lagedarstellung, über welche die meisten Lageprodukte online abgerufen werden können. Ungeachtet dieser «Assets» bestehen jedoch – ebenso wie bei den Prozessen und Strukturen – auf nationaler Ebene weiterhin grosse Lücken.

Das nicht vorhandene zentrale Warn-, Melde- und Lagezentrum

So verfügt die Schweiz bis heute über kein zentrales Warn-, Melde- und Lagezentrum. Im Rahmen der Nationalen Sicherheitskooperation wurde erst der Ausbau der NAZ zu einem solchen vorgeschlagen, dies unter Einbezug des Bundeslagezentrums.^[39] Demgegenüber besteht in Deutschland bereits seit Oktober 2002 das Gemeinsame Melde und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ), beruhend auf den Erfahrungen des 11. September 2001 und der Hochwasserkatastrophe von 2002. Die USA wiederum lernten aus der Erfahrung mit «Catrina», dass ein Lagezentrum unabdingbar ist, welches die Gesamtlage (das «big picture») überblickt, und vor allem auch eine präzise Verfolgung der nötigen oder verteilten Ressourcen vornehmen kann. Das «National Operations Center (NOC) sammelt alle Informationen der betroffenen Bundesbehörden, Gliedstaaten und lokalen Einheiten vor Ort.^[40] Es ist ein permanent besetztes «Multiagency Operations Center»: mit eigenen Analysten und Vertretern aus Bundesbehörden, Lokal- und Regionalbehörden und sogar dem Privatsektor. Während der Reaktionsphase liefert es nicht nur Informationen und erstellt das «big picture» einer Krisenoperation, sondern kontrolliert auch mit Hilfe von GPS die Ressourcenverteilung. Zudem ist eine nationale Datenbank von Krisenberichten vorgesehen, um von solchen Erfahrung künftig zu profitieren.

Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Kommunikationssysteme

Ebenso existiert in der Schweiz bis heute kein einheitliches nationales Funksystem für Rettungs- und Sicherheitskräfte. Das dafür vorgesehene POLYCOM-System wird erst bis ca. 2012 umfassend realisiert. Im Vergleich dazu wird Schweden sein Radiokommunikationssystem RAKEL bis 2010 landesweit fertigstellen.^[41] In den USA wiederum existieren eine ganze Reihe von Kommunikationssystemen nebeneinander. Dort liegt das Problem zum grossen Teil in der Interoperabilität und der Ausarbeitung von Benutzungsstandards.^[42]

Im Bereich der Informationssysteme kann Deutschland «DeNIS I+II» (deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem) vorweisen. Hier werden Daten von Bundesressorts, Ländern

und Institutionen zusammengefasst und aufbereitet. Die Variante DeNIS II richtet sich nur an Entscheidungsträger, DeNIS I hingegen auch an den Bürger.^[43] Das Internet-Portal www.denis.bund.de, das zu diesem Zweck eingerichtet wurde, beinhaltet neben Informationen auch mehrere tausend Internetadressen, Merkblätter und weitere Hinweise zur Selbsthilfe.^[44]

Deutschland besitzt ausserdem ein Satellitengestütztes Warn- und Übertragungssystem (SatWaS). Dieses ermöglicht die Weitergabe von Gefahrendurchsagen mit höchster Priorität. Neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden auch private Rundfunkbetreiber, Internetzugangsbetreiber und Presseagenturen miteinbezogen. Während die Schweiz nach wie vor schwergewichtig auf Sirenen setzt, prüft Deutschland zur Zeit, ob weitere Technologien (z. B. der Mobilfunk) mithelfen, die Vorwarnzeit bei modernen Krisen weiter zu reduzieren (vgl. die nachfolgende Grafik auf Seite 16).^[9]

[32] National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., Kurzfassung ohne Annex, 10.

[33] National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., Kurzfassung ohne Annex, 26.

[34] Executive Summary des National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., 5.

[35] National Response Framework, a.a.O., 43. Für die einzelnen Massnahmen vgl. den Anhang des «National Response Framework», unter www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-support-internatl.pdf.

[36] www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmierung.html.

[37] www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/schutzbauten.html.

[38] www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmierung/nationale_alarmszentrale.html.

[39] Doktor, Debatte, a.a.O., 55.

[40] Catrina-Schlussbericht, a.a.O., 92.

[41] The Hub of Swedens' Crisis Management System, unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page_1989.aspx.

[42] Vgl. dazu National Emergency Communications Plan, a.a.O., 36 (Objective 7: Disaster Communications Capabilities).

[43] www.bbk.bund.de/nn_402294/DE/02__Themen/05__Krisenmanagement/01__deNIS/deNIS__node.html_nnn=true.

[44] www.bbk.bund.de/cIn_027/nn_401154/DE/02__Themen/05__Krisenmanagement/01__deNIS/01__deNIS/deNIS__node.html_nnn=true.

[45] Quelle: National Infrastructure Protection Plan, a.a.O., Kurzfassung ohne Annex, 4.

[8] Risk Management Framework beim Infrastrukturschutz^[45]



[9]

Fehlende Schweizer Teilstrategien und föderalistische Grenzen

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass die Schweiz von einem ganzheitlichen Ansatz des Krisenmanagements noch weit entfernt ist. Stattdessen ähnelt der Schauplatz einer Baustelle mit unterschiedlich fortgeschrittenen Teilbereichen, und darin widerspiegelt sich die beschränkte Strategiegestaltung.

Bei der nationalen Sicherheitskooperation betont der sicherheitspolitische Bericht 2000 (SIPO 2000) den föderalistischen Aspekt der Zuweisung von Aufgaben und Ressourcen an Bund, Kanton und Gemeinde. Anstelle von besonderen Koordinationsgremien sollen «die üblichen Verantwortlichkeiten respektiert werden».^[46] Auch sind die strategischen Ziele breit formuliert, doch werden Teilstrategien und Umsetzungspläne nicht explizit erwähnt.^[47] Eingedenk dieses Mankos beschloss die Landesregierung im Juli 2008, den sicherheitspolitischen Bericht 2000 zu überarbeiten und dem Parlament künftig in jeder Legislatur einen neuen Bericht vorzulegen, wobei mit diesem vorsichtigen Ansatz die Schweiz jedoch ziemlich alleine dasteht. Der neue sicherheitspolitische Bericht ist in Entstehung. Der Bundesrat wird den Entwurf in Kürze zur Vernehmlassung an die Kantone, Parteien und Verbände geben.

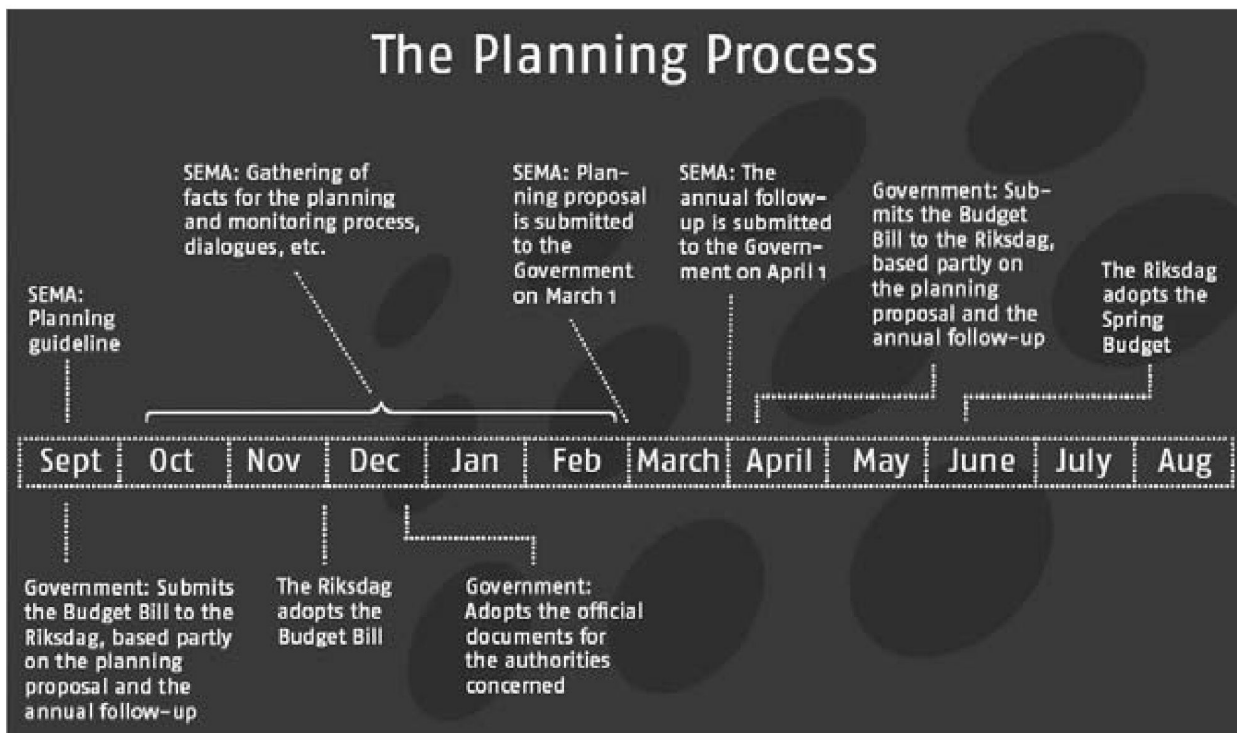
Die deutsche «Neue Strategie» etwa stellt die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für aussergewöhnliche Schadenslagen ins Zentrum. Zwar entstehen keine neuen

Zuständigkeiten, dafür aber eine bessere und engere Kooperation. Sie wird durch die Schaffung von gemeinsamen Koordinations-Plattformen und Infrastrukturmassnahmen auf Bund- und Länderebene sichergestellt.

Die schwedische Variante: breiter Ansatz und integrierte Umsetzung

Der schwedische Strategieansatz wiederum betont die gesamte Bandbreite des Krisenmanagements, von der Vorsorge und Reduzierung der Verwundbarkeit der Gesellschaft bis hin zu Aktivitäten, die sich auf die Bewältigung während und den Wiederaufbau nach der Krise beziehen.

Schweden geht dabei von ständig wechselnden Bedrohungsformen und Herausforderungen aus. Sein Ansatz ist geprägt von der Überzeugung, durch geeignete Implementierungs- und Kontrollmassnahmen die Robustheit wichtiger gesellschaftlicher Strukturen zu stärken und sie weniger verwundbar zu machen. Die daraus entstehenden Massnahmen müssen entsprechend stark verankert und organisatorisch und politisch mit Expertenwissen und Status versehen sein. Nur auf dieser Basis kann nach schwedischer Ansicht eine wirkungsvolle Koordination zwischen den beteiligten Akteuren funktionieren.^[48] Daraus erklären sich Massnahmen wie eine machtvolle Zentralbehörde (die MSB), der fortgeschrittene Schutz zentraler Infrastrukturen und die Förderung der Zusammenarbeit auf allen Ebenen der schwedischen Gesellschaft. Das einheitliche Vorgehen wird auch durch den jährlichen Planungszyklus der Regierung gewährleistet: Die



[10]

allgemeinen Vorgaben der Regierung werden von der «civil contingencies agency» (MSB) in Planungs-Guidelines ausgearbeitet, welche für die Ausarbeitung von Plänen aller beteiligten Behörden den Fokus vorgeben. Diese Behörden unterbreiten ihre Pläne

Das einheitliche Vorgehen wird auch durch den jährlichen Planungszyklus der Regierung gewährleistet.

der MSB, wobei sie das benötigte Budget und Prioritäten miteinbeziehen. Auf der Basis des gegenseitigen Dialogs entsteht dadurch ein Dokument über die kollektive Planung, das auch alternative Handlungsmuster enthält. Der letzte Schritt des Planungsprozesses ist das follow-up der MSB und die Evaluation der bisher getroffenen Massnahmen. Basierend auf dem kollektiven Planungsdokument und dem follow-up unterbreitet daraufhin die Regierung dem Parlament das Budget.^[49]

Die USA: umfassender Ansatz, viele Teilstrategien und Umsetzungspläne

Den umfassendsten strategischen Ansatz weisen die USA auf. In ihrer «National Strategy for Homeland Security» von 2007 wird eine umfassende, «all-hazard»-Strategie postuliert. Sie zählt zudem wichtige Teilbereiche wie die Vorbeugung gegen terroristische Angriffe und den Schutz wichtiger

[46] Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), a.a.O., 46.

[47] Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), a.a.O., 38f.

[48] Cooperation in crisis – for a more secure society: Swedish Government Bill 2005/2006, 6–9.

[49] www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20%E2%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf.

[50] Quelle: Homepage des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, unter <http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/themen/gefaehrungen.parsys.0002.downloadList.00021.DownloadFile.tmp/bildgefaehrungen1.pdf>.

[51] Quelle: SEMA-Broschüre «Planning for society's emergency management», unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20%E2%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf.

[9] Vorwarnzeiten bei Ereignisfällen^[50]

[10] Rollender schwedischer Planungsprozess^[51]

Infrastrukturen explizit an vorderster Stelle auf.^[52] Zur Erreichung dieser Ziele wird die Bündelung aller Ressourcen zum Gebot erklärt.^[53] Wie beim schwedischen Ansatz wird auch hier ein «chain of security building»-Ansatz verfolgt, der Qualitätsmanagement zum wesentlichen Bestandteil der Strategie erklärt und durch ein Internetbasiertes System abgesichert werden soll.^[54] Daraus abgeleitet haben die USA in den letzten 3 Jahren konkrete Umsetzungspläne verabschiedet, welche die Zusammenarbeit, Verantwortlichkeiten, Ziele und Prioritäten in wichtigen Teilbereichen regeln (vgl. das Kapitel «Catrina als Lehrbeispiel»).

Durch diese Bestrebungen wird der heterogene Charakter der Schweizer Strategie und ihrer Umsetzungsmassnahmen noch deutlicher. Dies verdeutlicht auch die Krisenmanagement-Ausbildung auf nationaler Ebene.

Fehlende Schweizer Hochschule für Krisenmanagement

Die Schweiz verfügt nicht über eine einzige zentrale hochschulartige Ausbildungsstätte für Krisenmanagement, die unter dieser Bezeichnung als nationaler Orientierungspunkt dient. Im Eidgenössischen Ausbildungszentrum für den Bevölkerungsschutz im bernischen Schwarzenburg (EAZS) bilden zwar Instrukturen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz Lehrpersonal, Führungsorgane sowie Zivilschutz-Kader und -Spezialisten aus. Zudem ist das EAZS auch Standort des Kompetenzzentrums für die Ausbildung am Funknetz POLYCOM. Der Schwerpunkt liegt dabei primär auf der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen; die Kurse sind einsatzbezogen. Nicht geboten werden diese Ausbildungsthemen:

- breite gesellschaftliche Aspekte des Krisenmanagements
- Erkenntnisse der akademischen Forschung
- moderner Infrastrukturschutz im breiten Sinn
- politisch-militärische Sicherheitspolitik
- wirtschaftliche und finanzielle Teilbereiche
- umfassendes Risikomanagement (horizon scanning u. a.).

Dies ist innerhalb der vorhandenen Strukturen auch nicht möglich, weil das EAZS dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz mit seinen begrenzten departementalen Befugnissen untersteht. Auch kantonale Kompetenzen tragen dazu bei, weil die Ausbildung der Polizei, Feuerwehr und im Gesundheitswesen und Bevölkerungsschutz kantonal geregelt ist. Zwar fordert das bestehende Leitbild Bevölkerungsschutz eine einsatzbezogene Ausbildung unter Nutzung der Synergien zwischen den Partnerorganisationen. Doch jede organisiert ihre fachspezifische Ausbildung selbständig.

Hoffnung auf diesem Gebiet macht hingegen das akademische Nachdiplomstudium auf dem Gebiet des Krisenmanagements, das die ETH Zürich anbietet und die dortige Gründung des Kompetenzzentrums «Coping with Crises in Complex Socio Economic Systems». Auch die in der Bundeskanzlei angesiedelte «Krisenmanagementausbildung des Bundes» führt für alle Bundesbehörden Ausbildungen im strategischen Krisenmanagement durch, um dem verwaltungsspezifischen Charakter mitsamt seinen Eigenheiten, Mängeln und Fortschritten Rechnung zu tragen.

Ausländische Hochschul-Netzwerke

Ausländische Staaten warten mit anderen Dimensionen auf. Deutschland etwa hat im Rahmen seiner «Neuen Strategie» die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) gegründet. Sie dient als die zentrale Aus- und Fortbildungseinrichtung innerhalb des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und nimmt daher eine Schlüsselrolle in einem integrierten und effizienten Gefahrenabwehrsystem wahr. Dabei wird sie zielgerichtet weiterentwickelt zu einem Kompetenzzentrum für das Bundesländer-Krisenmanagement, einem Forum für den wissenschaftlichen Austausch und einer Begegnungsstätte für Experten aus den In- und Ausland.^[55]

Dasselbe strebt Schweden an, indem dort die «Civil Contingencies Agency» Geld für wissenschaftliche Forschungsprojekte vergibt, wobei auch starkes Gewicht auf Praxis und interdisziplinären Charakter der Arbeiten gelegt wird. Das Land weist zudem mit dem «Center for Crisis Management Research and Training (CRISMART)» im Rahmen des «Swedish National Defence College (SNDC)» eine nationale Anlaufstelle auf Hochschulniveau auf.

In den USA nimmt in Ausbildungsfragen des Krisenmanagements das «Emergency Management Institute» in Emmitsburg, Maryland, eine Schlüsselstellung ein. Die Mission des EMI ist es, die Kompetenzen von US-Behörden aller Stufen zu verbessern. Dazu fördert die EMI einen integrierten Unterricht durch die Anwendung des «all-hazard-approach» und der daraus abgeleiteten nationalen Strategien und Umsetzungspläne.^[56]

Zudem fördert das EMI Hochschulabschlüsse zur Ausbildung zukünftiger Führungskräfte bei Behörden und Privatwirtschaft. Auch zahlreiche andere Universitäten bieten entsprechende Master- und Doktoratsprogramme an, oft in Kombination mit sozialen, staatswissenschaftlichen oder technischen Studienrichtungen.

Erkenntnisse & Vorschläge

Der Vergleich mit den neun Referenzstaaten verdeutlicht, dass die Schweiz heute keinen gesamtheitlichen Ansatz im Krisenmanagement verfolgt.

**Der Vergleich ... verdeutlicht,
dass die Schweiz heute keinen
gesamtheitlichen Ansatz im
Krisenmanagement verfolgt.**

Der Schauplatz ähnelt stattdessen einer Baustelle, auf der verschiedene Teilbereiche unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Die nachfolgenden Vorschläge sollten daher umgesetzt werden, um der Schweiz ein besseres Krisenmanagement auf nationaler Ebene zu ermöglichen:

Im Bereich der Organisation und Prozesse

- Im sicherheitspolitischen Bereich Stärkung der operativen Konzentration, z. B. durch vermehrte Lenkungsarbeiten des Stabs des Sicherheitsausschusses.
- Schaffung einer einheitlichen Ansprechpartner-Institution für die Kantone und lokalen Behörden, jeweils im sicherheitspolitischen und nicht-sicherheitspolitischen Bereich.
- Stärkung der Krisenkommunikation mittels Professionalisierung und Koordination.
- Vermehrte Einbindung privater Betreiber kritischer Infrastrukturen mit den Instrumenten des «Public Private Partnership».
- Schaffung einer Stelle, welche die Interaktion zwischen den verschiedenen Plattformen misst und fördert.
- Erlass griffiger Rechtsnormen, die ein Eingreifen des Bundes falls nötig ohne vorheriges kantonales Gesuch regeln.

Im Bereich der Infrastruktur

- Rasche Schaffung eines nationalen zentralen Melde-, Warn- und Lagezentrums.
- Schaffung zusätzlicher Interoperabilität des nationalen Krisenkommunikationssystems.
- Schaffung eines Satelliten-Nachrichtensystems.
- Vermehrte Nutzung des Internets als Informationsmedium.
- Schaffung eines dem deutschen DeNIS I + II ähnlichen Kriseninformationssystems, das auch die Information der breiten Bevölkerung berücksichtigt.
- Berücksichtigung der medizinischen Notversorgung bei der Implementierung der vorgenannten Massnahmen.

Im Bereich der Strategie und ihrer Umsetzung

- Rasches Vorantreiben der Strategie und entsprechender Umsetzungspläne zum Schutz kritischer Infrastrukturen.
- Vermehrter Einbau und entsprechende Umsetzung von Qualitätsstandards.
- Verbreitung einer «preparedness culture» unter der Bevölkerung.
- Ausarbeitung einer nationalen Kommunikationsstrategie.
- Verstärkte Beachtung des Riskomanagements.
- Vermehrte Medienpräsenz und Ausbildung an Schulen.
- Erlass griffiger Gesetzesentwürfe zum Schutz sensibler Infrastruktur-Informationen.
- Einführung jährlicher Verwundbarkeitsanalysen bei kritischen Infrastrukturen.
- Vermehrte Ausarbeitung von Risiko- und «horizon scanning»-Analysen.

Im Bereich der Ausbildung

- Erhöhung der Ausgaben für wissenschaftliche, auch interdisziplinäre Studien.
- Gründung eines eigenen Instituts oder Kompetenzzentrums für Krisenmanagement.
- Ausbau der Krisenmanagementausbildung des Bundes für die Bundesverwaltung.
- 1–2 jährige Durchführung von Strategischen Führungsübungen auf nationaler Ebene.
- Lancierung von technisch-operativen Übungen in ähnlichem zeitlichem Abstand auch in den kritischen Infrastruktursektoren.

- Lancierung von technisch-betriebswirtschaftlichen Kursen für den Schutz kritischer Infrastrukturen, aber nicht einseitig durch Behörden, sondern v. a. auch durch Privatbetreiber.
- Fokussierung auf die Wertschätzung einer modernen, gesamtheitlichen Strategie.
- Vermehrte Abhaltung von Krisenmanagement-Kursen und Übungen auf Bundesebene, in denen allgemeines, strategisches Krisenmanagement vermittelt wird.
- Heranbildung neuer, ganzheitlich orientierter Fachexperten und Führungskräfte.

[52] National Strategy for Homeland Security, a.a.O., 1; für weitere daraus abgeleitete Unterziele vgl. den im November 2008 erschienenen National Strategic Plan als Umsetzungsplan für 2008–2013, unter www.dhs.gov/xabout/strategicplan/.

[53] National Strategy for Homeland Security, a.a.O., 13.

[54] Der Aspekt des Qualitätsmanagements fand im Katrina-Schlussbericht auf S.73 starke Beachtung. Für den Hinweis auf das «Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)» Toolkit vgl. National Response Framework, a.a.O., 32.

[55] www.bbk.bund.de/cIn_027/nn_402322/DE/02__Themen/13__Aus_undWeiterbildung/Aus_undWeiterbildung__node.html__nnn=true.

[56] Vgl. dazu www.training.fema.gov/EMI_history.doc.

Schweizer Sicherheitspolitik im Wandel

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

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

Nicole Herzog

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

Die globale Sicherheit

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

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

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

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

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

Ein sich veränderndes Umfeld

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

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

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

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

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

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

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

Die Sicherheitsinteressen der Schweiz

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

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

[2] Bulletin 2009 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik: Zur Erarbeitung des neuen sicherheitspolitischen Berichts, Andreas Wenger und Daniel Möckli, Center for Security Studies, ETH Zürich, S.10.

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

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

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

Art. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

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

- 1 Die Schweizerischen Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.
- 2 Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.
- 3 Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.
- 4 Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

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

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

für die Sicherheitspolitik Entscheidende zu reduzieren und zu konzentrieren.

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

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

Umfeldanalyse

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

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

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



[1]

Weissbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006

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

Défense et Sécurité nationale, Le Livre Blanc 2008

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

Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, Österreich 2001

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

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

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

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

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

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

[1] © Pixel, fotolia.de



[2]



[3]

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

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

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

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

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

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

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

Eine umfassende Sicherheitspolitik für die Schweiz

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



[4]



[5]

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

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

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

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

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

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

[2] © Oliver Klimek, fotolia.de

[3] © emeraldphoto, fotolia.de

[4] © Pammy1140, fotolia.de

[5] © Pixel, fotolia.de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wichtigkeit des neuen Sicherheitspolitischen Berichts

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

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

Aktuelle ausführliche Information zu diesem Thema:

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

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

[5] Idem S.9

[6] Idem S.10

Sicherheitspolitische Konzeptionen und Projektionen nationaler Experten

Meinungs- und Anerkennungsdifferenzen als Herausforderungen des sicherheitspolitischen Gestaltungsprozesses

Was sind die sicherheitspolitischen Herausforderungen für die Schweiz von heute? Anhand von Umfrageresultaten zeigt der hier vorliegende Beitrag, wie verschiedene nationale Expertengruppierungen den aktuellen Sicherheitskontext unterschiedlich charakterisieren und welche Schlussfolgerungen sie daraus für die Aussenpolitik ziehen. Gleichfalls zeigt er auf, dass sicherheitspolitische Vorstellungen einzelner Experten von der Kompetenzgemeinschaft unterschiedlich gewertet werden. Damit wird die Integration unterschiedlicher Meinungsbilder und die Zusammenführung verschieden «kompetenter» Akteure zu anspruchsvollen Herausforderungen des sicherheitspolitischen Gestaltungsprozesses.

Jonas Hagmann

MA Law and Diplomacy, lic.rer.int., Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich und Doktorand am Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID) in Genf. CSS, Weinbergstr. 11, 8092 Zürich. E-Mail: hagmann@sipo.gess.ethz.ch

1. Einleitung

Was bedroht die Schweiz und wie soll aussenpolitisch auf die aktuellen Herausforderungen reagiert werden? Wem steht die Kompetenz zu, aktuelle Bedrohungen zu definieren und wie stehen die definierenden Akteure zueinander in Beziehung? Aus Sicht der politischen Soziologie stellt die Identifikation von Bedrohungsthemen einen politischen Prozess dar, den es empirisch zu untersuchen gilt. So verstanden beschränkt sich der Begriff «Sicherheitspolitik» nicht allein auf die Konzipierung und Operationalisierung nationaler oder kantonaler Sicherheitsinstrumente. Weil zugrundeliegende Definitionen von Unsicherheit diese praktischen Ausgestaltungen fundamental beeinflussen, beinhaltet «Sicherheitspolitik» im erweiterten Sinne auch die Soziologie der nationalen sicherheitspolitischen Meinungsbildung.^[1]

Aus disziplinären Gründen wurde dieser Meinungsbildung bis anhin wenig politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit gewidmet.^[2] Denn nach dem Wissenschaftsverständnis der traditionellen Politikwissenschaften und Internationalen Beziehungen werden nationale Bedrohungen weitestgehend als durch internationale Konstellationen vorgegeben verstanden.

So verstanden beschränkt sich der Begriff «Sicherheitspolitik» nicht allein auf die Konzipierung und Operationalisierung nationaler oder kantonaler Sicherheitsinstrumente.

Somit ist es eine praktische Konsequenz dieses Verständnisses, dass sicherheitspolitische Themen gar nicht erst als Produkte nationaler Meinungsbildungsprozesse angegangen werden.^[3] Aus soziologischer Sicht stellen divergierende Meinungsbilder jedoch eine empirische Realität dar, die nicht,

so wie traditionelle Ansätze Meinungsunterschiede erklären, als passive kognitive Wahrnehmungsverzerrungen abgetan werden können.^[4] Denn aus Sicht der politischen Soziologie werden divergierende Meinungsbilder oft pro-aktiv und mit sehr klaren Absichten vorgetragen und miteinander in Wettstreit gebracht. Somit sollte die Ausdefinierung nationaler Sicherheitsbedrohungen also als ein politisches Phänomen und politikwissenschaftliches Forschungsobjekt verstanden werden: Ob Bedrohungsdiskurse aus wissenschaftlichen, parteipolitischen oder bürokratischen Gründen avanciert werden – das Erlangen der sicherheitspolitischen Definitionshoheit involviert ideellen Wettstreit und oft äusserst bewussten Wettbewerb um politische Kompetenzen, materielle Ressourcen und wissenschaftliche Anerkennung.^[5]

Dieser Beitrag stellt eine einführende soziologische Untersuchung von sicherheitspolitischen Definitionsansätzen und Schlussfolgerungen in der Schweiz vor. Anhand bisher unveröffentlichter Umfrageresultate zeigt er, wie nationale Experten verschiedene Meinungsbilder vertreten und welche aussenpolitischen Implikationen sie diesen zuschreiben. Es werden dominante und alternative Meinungsbilder identifiziert und verschiedenen befragten Gruppen zugeordnet. Gleichzeitig zeigt der Beitrag, wie diese befragten Expertengruppen zueinander in Beziehung stehen. Basierend auf einer Reputationsanalyse visualisiert er, wie die sicherheitspolitischen Autoritäten einzelner Akteure von den Befragten selber unterschiedlich anerkannt werden, und wie sich somit ein stratifiziertes Wirkungsfeld professioneller sicherheitspolitischer Arbeit ergibt.

Damit verfolgt der Beitrag zwei übergeordnete Ziele: Erstens soll die Rolle professioneller Sicherheitspolitiker – Experten oder Eliten im weiteren Sinne – in der Ausgestaltung der schweizerischen Sicherheitspolitik genauer dargestellt und untersucht werden.^[6] Ohne solche Akteure als geschlossene «Klasse» zu verstehen, gilt es ihre ideellen und situativen Differenzen in näheren Augenschein zu nehmen und empirisch zu verorten. Zweitens sollen aus der sich ergebenden Verteilung von Meinungsbildern und anerkannten Kompetenzprofilen Implikationen für den sicherheitspolitischen Gestaltungsprozess ausgearbeitet werden. Welche Herausforderungen stellen Meinungs- und Anerkennungsdifferenzen an die aktuelle Ausarbeitung eines nachhaltigen nationalen Sicherheitsberichtes?

2. Forschungsanlage

Ein vertiefter Fokus auf die sicherheitspolitischen Konzeptionen und Projektionen sogenannter Experten ist wohl intuitiv verständlich. Doch auch in der wissenschaftlichen Literatur wird die Relevanz von Experten oder Eliten im weiteren Sinne unterstrichen, werden ihnen doch verschiedene Schlüsselrollen sowohl in der Ausgestaltung von öffentlicher Meinung wie auch nationaler Politik zugeschrieben. Wissenssoziologische Arbeiten zum Beispiel verstehen eine Rollenspezialisierung auf politische Fachgebiete wie Sicherheitspolitik als eine logische Konsequenz der modernen gesellschaftlichen Arbeitseilung.^[7] Auch Medien- und diskurstheoretische Arbeiten rücken die Expertenrollen ins Zentrum ihrer Analysen, verstehen sie doch die öffentliche Meinungsbildung als

-
- [1] Didier Bigo und R.B.J. Walker (2007). «International, Political, Sociology.» *International Political Sociology* 1(1): 1–5.
 - [2] Für soziologische Analysen der öffentlichen Meinung in sicherheitspolitischen Belangen siehe jedoch die Publikationsserie *Sicherheit*, zuletzt Tibor Szvircsev Tresch et al. (2009). *Sicherheit 2009: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Militärakademie.
 - [3] Siehe zum Beispiel Hans Joachim Morgenthau (1962). *Politics in the Twentieth Century*. Chicago, Chicago University Press oder Stephen Walt (1991). «The Renaissance of Security Studies.» *International Studies Quarterly* 35(2): 211–239.
 - [4] Für para-soziologische Ansätze zu «irrationalen» Perzeptionen und kognitiven «Wahrnehmungsfiltren» in der internationalen Politik siehe Robert Jervis (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press; Alexander George (1969). «The «Operational Code»: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making.» *International Studies Quarterly* 13(2): 190–222 oder Stephen Walker, Mark Schafer und Michael Young (1999). «Presidential Operational Codes and Foreign Policy Conflicts in the Post-Cold War World.» *Journal of Conflict Resolution* 43(5): 610–625.
 - [5] Arnold Wolfers (1952). ««National Security» as an Ambiguous Symbol.» *Political Science Quarterly* 67(4): 481–502; Graham Allison (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little-Brown oder Barry Buzan, Ole Waever und Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Lynne Rienner.
 - [6] Für vergleichbare internationale Befragungen siehe Emil Kirchner und James Sperling (2007). *Global Security Governance Competing Perceptions of Security in the Twenty-First Century*. London, Routledge.
 - [7] Insbesondere Peter Berger und Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Middlesex, Penguin Books; Alfred Schütz und Thomas Luckmann (1973). *The Structures of the Life-World*. London, Heinemann.

| | |
|--|---|
| Verteidigung («Militär») | Ausbildungszentrum für Auslandeinsätze SWISSINT, Direktion für Sicherheitspolitik, Doktrin Heer, Doktrin Luftwaffe, Internationale Beziehungen (Stab CdA), Generalstabsschule, Höhere Kaderausbildung der Armee, Militärakademie Birmensdorf, Sicherheitsausschuss des Bundesrats, Strategischer Nachrichtendienst, Zentralschule |
| Bundes- verwaltung | Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bundeskanzlei Krisenmanagementausbildung, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, EDA Politische Abteilung IV (Menschliche Sicherheit), EDA Politisches Sekretariat, Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten, Staatssekretariat für Wirtschaft ^[13] |
| Parteien | Schweizerische Volkspartei SVP, Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS, Freisinnig-Demokratische Partei Schweiz FDP, Christlichdemokratische Partei der Schweiz CVP, Grüne Partei der Schweiz GPS |
| Forschung und spezialisierte Presse | Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, ETH Zürich Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement Genève, Neue Zürcher Zeitung, Swisspeace Bern |

[1]

weitgehend von Meinungs- und Diskursführern geleitet.^[8] Arbeiten näher an den Verwaltungswissenschaften schliesslich unterstreichen an praktischen Fallbeispielen, wie militärische Führungspersonen, Vorsteher öffentlicher Verwaltungen, politische Entscheidungsträger, Volksvertreter, Wissenschaftler, Journalisten aber auch private Unternehmen über verschiedene Fachkompetenzen, Entscheidungsbefugnisse, Mandate und Mittel verfügen, um ihre Ansichten auf verschiedene Arten und Weisen in sicherheitspolitische Gestaltungsprozesse einfließen zu lassen.^[9]

Die Ansichten führender Experten und Eliten werden also in mehrerlei Hinsicht als ausschlaggebend angesehen und bedürfen somit auch im Fall der Schweiz einer empirischen Zuordnung. Dabei muss vorgängig festgehalten werden, dass diese Expertengruppe gerade in diesem Fall nicht als eine geschlossene «Klasse» oder «Kaste» verstanden werden sollte.^[10] Einerseits handelt es sich in der Schweiz um eine relativ offene Gruppe, die sich durch berufliche Spezialisierungen und gemeinsamem Interesse an Sicherheitspolitik auszeichnet, und der durch praktische Fachkompetenz, wissenschaftliche Ausbildung oder durch politisches Engagement fast jederzeit beigetreten werden kann. Andererseits ist diese Gruppe weder willens noch befähigt, der Nation eine Sicherheitspolitik aufzudrängen – zu stark dezentralisiert sind die politischen Entscheidungsmechanismen in der Schweiz, und zu disparat sind die Meinungsbilder und Interessenlagen innerhalb der Expertengemeinschaft als solche. So gesehen stellen die befragten Expertengruppierungen im hiesigen Fallbeispiel gewiss keine anti-demokratische *classe politique* dar.^[11] Vielmehr handelt es sich hier um ein heterogenes Kollektiv von an der Sache Interessierten und an ihrer Ausgestaltung professionell Mitwirkenden.

Für die nachfolgend diskutierte Umfrage wurden diese Experten durch sogenanntes Schneeballverfahren (*chain referral sampling*) identifiziert, was bedeutet, dass die Befragten selber jeweils auf weitere mögliche Interviewkandidaten weiterverwiesen. Durch dieses Verfahren ist es möglich, zu

befragende Gruppierungen zu konstituieren, die sich durch spezialisiertes Wissen auszeichnen und institutionell ungleich verteilt sind, sich von aussen also nur schwierig erfassen lassen. Gleichzeitig erlaubt das Vorgehen, diejenigen Ansprechpartner zu identifizieren, die von der erweiterten Expertengemeinschaft selber als wirklich relevant betrachtet werden.^[12] Basierend auf dem Schneeballverfahren wurden im Winter 2007/2008 schriftliche quantitative Befragungen mit 44 Personen – in der Praxis fast immer Führungspersönlichkeiten – erfolgreich durchgeführt. In zwei Drittel der Fälle wurden zusätzlich auch qualitative Interviews durchgeführt. Weil diese Befragten aus 30 verschiedenen nationalen Institutionen, Parteien und Organisationen (siehe Tabelle 1) stammen, wird davon ausgegangen, dass die Resultate die Ansichten der schweizerischen Expertenlandschaft gut repräsentieren.

3. Sicherheitspolitische Meinungsbilder nationaler Experten

In der Befragung fokussierte die Erfassung sicherheitspolitischer Konzeptionen auf drei Aspekten. Der *erste Teil* der Untersuchung fragte nach den aktuellen Bedrohungen. Die Identifikation und Gewichtung ausgewählter Bedrohungsdiskurse ist insoweit informativ, als sie die Auswahl konkreter sicherheitspolitischer Instrumente steuern sollte. Unter der Rubrik Bedrohungsdiskurse wurde somit auch empirisch erfasst, inwieweit das international vieldiskutierte Verschwinden klassischer militärischer Bedrohungsformen in Europa von den schweizerischen Experten so geteilt wird, und inwieweit diese klassischen Bedenken mit einem erweiterten Sicherheitsbegriff ersetzt worden sind.

Der *zweite Teil* fragte dann nach der erweiterten Charakterisierung des Sicherheitsumfeldes. Die «geopolitische Strukturierung» der aktuellen Herausforderungen – also die Frage nach ihren transnationalen Dimensionen und ihren staatlichen und nicht-staatlichen Verursachern – wird als wichtiges Bindeglied zwischen der sicherheitspolitischen Einschätzung einerseits und der aussenpolitischen Strategieentwicklung andererseits verstanden.

Der **dritte Teil** untersucht diejenigen Erklärungsansätze, welche, basierend auf der vorgängigen Charakterisierung des Sicherheitsumfeldes, aussenpolitische Strategien begründen. Die Fokussierung der hiesigen Befragung auf die Beziehungen von Sicherheitspolitik und Aussenpolitik folgt dem Verständnis, dass die schweizerische Aussenpolitik in den vergangenen Jahren Gegenstand besonders emotionaler Debatten geworden ist.^[14] Somit bedarf dieser enge Bezug besonderer wissenschaftlicher Aufmerksamkeit.

3.1. Identifikationen und Gewichtungen von sicherheitspolitischen Themen

Tabelle 2 zeigt auf, wie unterschiedliche Bedrohungsdiskurse («Sicherheitsthemen») von den Befragten anerkannt werden.^[15] Gemäss der Gesamtheit der befragten Experten (Kolonne «national») ist eine Mehrzahl der vorgeschlagenen 33 Themen sicherheitspolitisch relevant, womit schon unterstrichen wird, wie sehr sich doch der Sicherheitsbegriff vom klassischen militärischen Verständnis wegbewegt hat.^[16] Dennoch lassen sich relevantere und weniger gewichtige Themen auf nationaler Ebene unterscheiden: Nach Ansicht der Gesamtheit der Befragten stellen die organisierte Kriminalität, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der internationale Terrorismus und Staaten mit anarchischen Zuständen die sicherheitspolitisch relevantesten Herausforderungen dar. Themen wie direkte militärische Angriffe auf die Schweiz, legale Einwanderung oder auch häusliche Gewalt hingegen werden *de facto* als sicherheitspolitisch irrelevant angesehen.

... womit schon unterstrichen wird
wie sehr sich doch der Sicherheits-
begriff vom klassischen militärischen
Verständnis wegbewegt hat.

Wenn diese Ansichten auf einzelne analytische Untersegmente herunter gebrochen werden, so zeigt sich, dass einzelne Gruppierungen nicht immer mit den nationalen Einschätzungen gänzlich einverstanden sind. Wie die vier Kolonnen zur rechten Seite der Tabelle zeigen, besteht zwar weitgehend Einigkeit über die sicherheitspolitische Relevanz der führenden Themen. Die Relevanz anderer Bedrohungen ist jedoch umstritten: Die Befragten aus der Bundesverwaltung zum Beispiel anerkennen den Kleinwaffenhandel als ein äusserst zentrales sicherheitspolitisches Problem, die übrigen Experten aus der Verteidigung, der Parteienlandschaft, der Forschung und der spezialisierten Presse jedoch eher weniger. Die Parteien hingegen, so ein anderes Beispiel, verstehen die legale Einwanderung als einiges sicherheitsrelevanter

als die übrigen Befragten – nur aus der Sicht der Parteipolitiker stellt diese ein sicherheitspolitisch mehrheitlich wirklich relevantes Thema dar.

Wenn die Bedrohungsdiskurse wie in der wissenschaftlichen Literatur üblich nach ideal-typischen Sektoren geordnet werden^[17], so kann festgestellt werden, dass politische Themen (POL) das Umfeld heute dominieren (siehe Tabelle 3). An zweiter Stelle stehen umwelt- und gesundheitspolitische (UGP) Herausforderungen noch vor militärischen (MIL) Themen. Gesellschaftliche (GES) und wirtschaftliche (ECO) Themen hingegen werden am ehesten als sicherheitspolitisch

-
- [8] So zum Beispiel Peter Haas (1992). «Epistemic Communities and International Policy Coordination.» *International Organization* 46(1): 1–35; Susan George (1997). «How to Win the War of Ideas: Lessons From the Gramscian Right.» *Dissent* (Summer Issue); Andrew Chadwick (2000). «Studying Political Ideas: a Public Political Discourse Approach.» *Political Studies* 48: 283–301; Matthew Gabel und Kenneth Scheve (2007). «Estimating the Effect of Elite Communications on Public Opinion Using Instrumental Variables.» *American Journal of Political Science* 51(4): 1013–1028.
 - [9] Vor allem Amos Jordan, William Taylor und Michael Mazarr (1999). *American National Security*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
 - [10] Zum viel diskutierten Konzept der «Eliten» auch Robert Dahl (1971). *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press; Anthony Giddens (1974). *Elites in the British Class Structure*. *Elites and Power in British Society*. Cambridge, Cambridge University Press; Alan Zuckermann (1977). «The concept «political elite»: Lessons from Mosca and Pareto.» *The Journal of Politics* 39(2): 324–344; John Higley (1984). «The Ruling Class» revisited.» *Contemporary Sociology* 13(2): 143–146.
 - [11] Zuletzt gerade auch nicht weil die spezialisierten Volksrepräsentanten aller grossen Parteien diesen Experten gleichfalls zugeordnet werden.
 - [12] Patrick Biernacki und Dan Waldorf (1981). «Snowball Sampling: Problems and Techniques in Chain Referral.» *Sociological Methods and Research* 10(2): 141–163; John Watters und Patrick Biernacki (1989). «Targeted Sampling: Options for the Study of Hidden Populations.» *Social Problems* 36(4): 416–430.
 - [13] Experten aus dem Bundesamt für Polizei FEDPOL konnten nicht befragt werden.
 - [14] Kurt Spillmann et al. (2001). *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Schlusskapitel insbesondere.
 - [15] In den nachfolgenden Tabellen zeigen alle Resultate die relative Zustimmung der Befragten, ausgedrückt in Prozenten. Die Tabellen sind jeweils nach den nationalen Werten sortiert.
 - [16] Zu dieser Umdeutung von Sicherheitspolitik besonders Keith Krause und Michael Williams (1996). «Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods.» *Mershon International Studies Review* 40(2): 229–254.
 - [17] Für die originale Konzeptionalisierung verschiedener Bedrohungssektoren siehe Arthur Westing (1989). «The Environmental Component of Comprehensive Security.» *Bulletin of Peace Proposals* 20(2): 129–134 und insbesondere Barry Buzan (1991). *People, States and Fear*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

[1] Institutionelle Verankerungen der befragten Expertengemeinschaft

| Sektor | Sicherheitsthemen | National | Untersegmente | | | |
|--------|--|----------|---------------|-----------------------|----------|-----------------------|
| | | | Militär | Bundes- verwaltung | Parteien | Forschung & Presse |
| POL | Organisierte Kriminalität | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| MIL | Proliferation von Massenvernichtungswaffen | 99 | 94 | 100 | 100 | 100 |
| MIL | Internationaler Terrorismus | 96 | 94 | 100 | 90 | 100 |
| POL | Staaten mit anarchischen Zuständen | 95 | 94 | 94 | 100 | 93 |
| UGP | Energieverknappung | 94 | 89 | 100 | 100 | 88 |
| POL | Politische Radikalisierung in der Schweiz | 94 | 89 | 100 | 90 | 95 |
| POL | Globale Armut | 89 | 72 | 100 | 100 | 86 |
| GES | Illegale Einwanderung | 87 | 89 | 100 | 80 | 81 |
| UGP | Klimawandel | 85 | 64 | 94 | 100 | 81 |
| MIL | Bürgerkriege ausserhalb Europas | 84 | 83 | 75 | 90 | 88 |
| GES | Drogenhandel | 83 | 89 | 94 | 60 | 88 |
| MIL | Bürgerkriege in Europa | 81 | 81 | 69 | 90 | 86 |
| UGP | Pandemien | 80 | 89 | 78 | 70 | 83 |
| UGP | Wasserverknappung | 78 | 58 | 100 | 70 | 83 |
| GES | Menschenhandel | 76 | 78 | 78 | 70 | 79 |
| MIL | Zwischenstaatliche Kriege in Europa | 75 | 81 | 61 | 80 | 79 |
| MIL | Kleinwaffenhandel | 75 | 67 | 100 | 80 | 52 |
| POL | Subversion durch ausländische Mächte | 71 | 78 | 67 | 80 | 60 |
| ECO | Wirtschaftliche Repressalien | 71 | 75 | 75 | 60 | 74 |
| UGP | Verknappung von Nahrungsmitteln | 67 | 64 | 83 | 70 | 50 |
| GES | Jugendgewalt | 65 | 64 | 39 | 80 | 79 |
| GES | Ausländerkriminalität | 65 | 64 | 56 | 80 | 62 |
| ECO | Wirtschaftliche Globalisierung | 65 | 61 | 58 | 60 | 79 |
| GES | Demografische Überalterung | 59 | 50 | 67 | 70 | 48 |
| UGP | HIV/AIDS | 55 | 53 | 42 | 70 | 57 |
| POL | Diktaturen | 53 | 50 | 56 | 60 | 45 |
| MIL | Zwischenstaatliche Kriege in Europa | 52 | 50 | 67 | 50 | 40 |
| ECO | Arbeitslosigkeit | 50 | 44 | 42 | 50 | 64 |
| ECO | Aussenhandelsdefizite | 44 | 61 | 19 | 40 | 55 |
| GES | Gesellschaftlicher Wertewandel | 42 | 28 | 39 | 60 | 43 |
| MIL | Militärischer Angriff auf die Schweiz | 35 | 47 | 33 | 40 | 19 |
| GES | Legale Einwanderung | 26 | 17 | 14 | 60 | 14 |
| GES | Häusliche Gewalt | 25 | 17 | 14 | 40 | 29 |
| | | | | | | |
| | Mittelwerte | 70 | 68 | 70 | 74 | 69 |

[2]

| Bedrohungssektoren | National | Untersegmente | | | |
|--|----------|---------------|-----------------------|----------|-----------------------|
| | | Militär | Bundes- verwaltung | Parteien | Forschung & Presse |
| Politische Themen (POL) | 84 | 81 | 86 | 88 | 80 |
| Umwelt- und gesundheitspolitische Themen (UGP) | 77 | 70 | 83 | 80 | 74 |
| Militärische Themen (MIL) | 75 | 75 | 76 | 78 | 71 |
| Gesellschaftliche Themen (GES) | 59 | 55 | 56 | 67 | 58 |
| Wirtschaftliche Themen (ECO) | 58 | 60 | 49 | 53 | 68 |

[3]

nachrangig verstanden. Diese generelle Hierarchisierung wird von der Bundesverwaltung und der Parteienlandschaft so geteilt. Das Militär hingegen ist zwar interessanterweise kein glühender Verfechter militärischer Themen, taxiert diese aber dennoch als sicherheitspolitisch leicht relevanter als umwelt- und gesundheitspolitische Anliegen. Zudem unterscheiden sich das Militär, die Forschung und die spezialisierte Presse von den übrigen Befragten, indem sie gesellschaftliche – und nicht wirtschaftliche – Themen als für die Sicherheitspolitik am irrelevantesten einschätzen.

Nun muss hier aber notiert werden, dass die anerkannte sicherheitspolitische Relevanz derjenigen Sicherheitsthemen wie sie Tabellen 2 und 3 jeweils zusammenfassen nur mit Einschränkungen zur nachrangigen Gewichtung einzelner solcher Themen aussagefähig ist. Denn die Tabellen verweisen so nur auf die vorrangige Assoziation einer Auswahl von Thematiken mit Sicherheitspolitik als solche – das heisst, sie zeigen nur, inwieweit bestimmte Sicherheitsdiskurse mit diesem speziellen Politikgefäss in Verbindung gebracht werden. Es scheint klar, dass Sicherheitsthemen mit hohen Werten, also eine weite Anerkennung der sicherheitspolitischen Relevanz einzelner Thematiken, mit dem Verständnis einhergehen, dass ebendiese Themen auch primäre Herausforderungen darstellen. Doch die spezifische nachrangige Gewichtung der einzelnen Themen lässt sich nur durch eine weiterführende Priorisierung unmissverständlich erfassen.

Diese nachrangige Priorisierung einzelner Bedrohungen ist lehrreich. Denn auch wenn – wie anderswo im Detail tabellarisch aufgezeigt – eine Fülle von Themen als sicherheitspolitisch relevant verstanden wird, so wird in Wirklichkeit nur eine Minderzahl der aufgeführten Themen als wahrhaft primäre Herausforderungen anerkannt. Aus Sicht der Gesamtheit der Befragten stellen nämlich nur die organisierte Kriminalität, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der internationale Terrorismus wirklich solche herausragende Herausforderungen dar – der an vierter Stelle stehende Klimawandel wird schon je hälftig als primär und sekundär eingestuft. Das heisst, dass alle anderen hier aufgelisteten Themen zwar als sicherheitspolitisch relevant, aber dennoch nur als sekundäre Herausforderungen angesehen werden.^[18]

So gesehen fand eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffes in der Schweiz zwar statt, doch ist diese nicht egalitärer Natur: Dass Sicherheitspolitik heute umfassender verstanden wird bedeutet nicht, dass alle Sicherheitsthematiken deshalb auch als gleichwertig angesehen würden.

Denn auch wenn ... eine Fülle von Themen als sicherheitspolitisch relevant verstanden wird, so wird in Wirklichkeit nur eine Minderzahl der aufgeführten Themen als wahrhaft primäre Herausforderungen anerkannt.

Das Untersegment Militär teilt diese nationale Ansicht perfekt. Die Bundesverwaltung, die Forschung und die spezialisierte Presse hingegen verstehen auch Energieengpässe und globale Armut als prioritär. Die Parteien, welche vergleichsweise schon am meisten Themen als überhaupt sicherheitspolitisch relevant taxierten, verstehen zudem auch politische Radikalisierung, illegale Immigration, Ausländerkriminalität, Wasser- und Nahrungsverknappung sowie Jugendgewalt als mehrheitlich primäre Bedrohungen. Diese letzteren politischen Festlegungen sind jedoch innerhalb der Parteienland-

[18] Siehe Jonas Hagmann (2008). «Was sind die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen? Eine empirische Verortung der Expertenansichten.» Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 174(6): 8–9.

[2] Inhalte der Sicherheitspolitik

[3] Gewichtungen von ideal-typischen Bedrohungssektoren

| Die identifizierten Bedrohungen... | National | | | Untersegmente | | | | | | | |
|--|----------|-------|------|---------------|------|-----------------------|------|----------|------|-----------------------|------|
| | Ja | Teils | Nein | Militär | | Bundes- verwaltung | | Parteien | | Forschung & Presse | |
| | | | | Ja | Nein | Ja | Nein | Ja | Nein | Ja | Nein |
| betreffen ausschliesslich die Schweiz | - | 19 | 81 | - | 100 | - | 74 | - | 50 | - | 100 |
| stellen gesamteuropäische Probleme dar | 98 | - | 1 | 97 | 3 | 100 | - | 93 | 5 | 100 | - |
| stellen globale Probleme dar | 69 | 21 | 9 | 61 | - | 71 | - | 61 | 38 | 86 | - |
| stellen zunehmend globale Probleme dar | 83 | 11 | 1 | 100 | - | 76 | 18 | 61 | 5 | 92 | - |
| werden weitgehend von Staaten generiert | 22 | 38 | 39 | 6 | 64 | 35 | 24 | 22 | 39 | 29 | 29 |
| werden bewusst von Staaten generiert | 11 | 31 | 57 | - | 58 | 26 | 59 | 5 | 44 | 14 | 67 |
| werden weitgehend von nicht-staatlichen Akteuren generiert | 57 | 28 | 14 | 50 | 22 | 24 | 32 | 87 | - | 69 | - |
| werden zunehmend von nicht-staatlichen Akteuren generiert | 79 | 11 | 9 | 83 | - | 53 | 32 | 87 | 5 | 93 | - |

[4]

schaft oft stark umstritten. Denn auch wenn diese Themen zwar von parlamentarischen Mehrheiten als prioritär angesehen werden, so betrachten bedeutsame Minderheiten der Parteienlandschaft diese überhaupt nicht erst als sicherheitsrelevant. Somit fördern diese Minderheiten das Verständnis, wonach gewisse Probleme besser durch andere Politikgefässe wie zum Beispiel die Migrationspolitik oder die Entwicklungshilfe behandelt werden sollten.

3.2. Charakterisierungen des Sicherheitsumfeldes

Wie einführend erwähnt, lag der Fokus der hiesigen Befragung auch auf den aussenpolitischen Implikationen verschiedener Sicherheitsbilder. Natürlich wird Aussenpolitik gerade in der parlamentarischen Arena oft stark nach parteipolitischen Analyserastern definiert, was bedeutet, dass aussenpolitische Strategien manchmal auch durchaus unabhängig vom effektiven Sicherheitsumfeld verfolgt werden. Dennoch stellt für professionelle Sicherheitspolitiker – spezialisierte Parlamentarier inklusive – die aktuelle Ausgestaltung des Sicherheitsumfeldes für das aussenpolitische Handeln gemeinhin eine zentrale Grundlage dar.^[19] Denn ob die aktuellen Herausforderungen als exklusiv schweizerische Themen, ob sie als europäische oder gar als menscheitsumfassende Problematiken verstanden werden, aber auch ob staatliche Autoritäten oder nicht-staatliche Akteure für diese verantwortlich gemacht werden können, ist für die Aussenpolitik relevant: Verschiedene Verständnisse dieser Elemente legen fest, wie das Sicherheitsumfeld konkret ausgestaltet ist. Damit lässt sich erklären, ob Sicherheitsprobleme im Verbund mit anderen angegangen werden können, und falls dem so ist, mit wem.

Tabelle 4 zeigt, wie der schweizerische (und internationale) Sicherheitskontext gemäss Expertenansicht strukturiert ist. Sie zeigt sehr eindrücklich, dass es ihren Ansichten nach kaum Bedrohungen gibt, die nur die Schweiz alleine betreffen.^[20] Vielmehr wird der aktuelle Sicherheitskontext von gesamteuropäischen und sicherlich zunehmend globalen

...dass es ihren Ansichten nach kaum Bedrohungen gibt, die nur die Schweiz alleine betreffen.

Themen dominiert. Von den vier Untersegmenten werden gegenüber diesem breiten Verständnis kaum abweichende Ansichten vorangetragen. Das Militär, die Forschung und die spezialisierte Presse sind vollständig davon überzeugt, dass es heute keine Bedrohungen mehr gibt, die nur die Schweiz betreffen. Die Bundesverwaltung und die Parteien sind diesbezüglich leicht skeptischer, aber auch sie tragen prinzipiell die Stossrichtung dieses Argumentes klar mit. Tendenziell stehen die fünf befragten Parteien dem globalisierten Bedrohungsverständnis eher skeptischer gegenüber als die übrigen schweizerischen Sicherheitsexperten.

Eine ähnlich breite Einigkeit gilt für diejenigen Akteure, die für die aktuellen Herausforderungen verantwortlich gemacht werden. Gemäss der nationalen Expertenansicht haben fremde Staaten hier nach wie vor wichtige Rollen inne, doch wird auch anerkannt, dass diese oft nur unwillentlich internationale Sicherheitsprobleme generieren. Dieses letztere differenzierte Verständnis scheint ein zentrales Argument der

Internationalen Beziehungen zu reflektieren, wonach auch Defensivbemühungen einzelner Nationen von anderen Staaten als problematisch verstanden werden können, internationale Unsicherheit im modernen Staatensystem also systemisch ist.^[21] Allerdings noch klarer werden nicht-staatliche Bereiche – Stichwort Terrorismus oder Umweltschäden – als Verursacher der aktuellen Sicherheitsprobleme ausgemacht, Tendenz klar steigend. In den qualitativen Interviews wurde zudem die Ansicht geäußert, dass diese in zehn Jahren das Umfeld dominieren werden. Diese Projektion ist auch insofern interessant, als sie entgegen der klassischen Lehre der Internationalen Beziehungen ausländische Staaten weder als exklusive noch als primäre Gefahrenquellen versteht.^[22] Unter den analytischen Teilsegmenten besteht hierzu weitgehend Einigkeit. Während die Bundesverwaltung fremde Staaten und nicht-staatliche Akteure als heute fast gleichwertige Gefahrenquellen ansieht, betonen das Militär und die Parteien noch stärker als die übrigen Befragten die Kategorie der nicht-staatlichen Akteure als Verursacher der heutigen Sicherheitsprobleme.

3.3. Schlussfolgerungen für die Aussenpolitik

Was bedeutet diese Strukturierung des Umfeldes nun für die Aussenpolitik? Für eine äusserst starke Mehrheit der Befragten ist klar, dass unter den gegebenen Umständen nur eine international kooperative Sicherheitspolitik angebracht sein kann (Tabelle 5). Offensichtlich stimmen die Sicherheitsexperten einer Auswahl von entsprechenden Begründungen zu – Argumente für den sicherheitspolitischen Alleingang werden klar verworfen. Somit ist nach Expertenansicht diese aussenpolitische Debatte eigentlich müssig.

Am ehesten wird diskutiert, ob sich die internationale Zusammenarbeit aus Gründen der Solidarität ergibt. Diese sehr traditionelle schweizerische Aussenpolitikbegründung erhält weitgehend Unterstützung. Somit sind die Resultate aus Tabelle 5 äusserst instruktiv: Einerseits zeigen sie, dass sich das aussenpolitische Handeln heute mehr von Machbarkeits- und Effizienzüberlegungen als von Solidaritätsbekundungen leiten lässt. Andererseits zeigt die differenzierte Zuordnung der Gruppenresultate, dass nur eine Minderheit der Parteien eine international vernetzte Sicherheitspolitik ablehnt. Dieses national-konservative parteipolitische Meinungsbild befindet sich also nicht nur in der parlamentarischen Arena in der Minderheit. Sie stellt auch im Vergleich mit der ziemlich breiten Einigkeit aller anderen Sicherheitsexperten einen Sonderfall dar.

3.4. Konzeptionen schweizerischer Sicherheitsexperten

Was bedroht die Schweiz, wie ist das Sicherheitsumfeld strukturiert und wie soll auf die aktuellen Herausforderungen aussenpolitisch reagiert werden? Die quantitative und qualitative Befragung der führenden schweizerischen Sicher-

heitsexperten erlaubt es, Konvergenzen und Divergenzen sicherheitspolitischer Konzeptionen und Projektionen nationaler Eliten differenziert zuzuordnen. Damit lassen sich «ideelle Profile» sowohl von der nationalen Expertenlandschaft als auch von einzelnen Untersegmenten erstellen. Dies trägt langfristig und graduell zu einer Soziologie der sicherheitspolitischen Meinungsbildung in der Schweiz bei.

So herrscht auf «nationaler Ebene» – also aus Sicht des Expertenkollektivs als Ganzes – die Meinung vor, dass das aktuelle Sicherheitsumfeld aus einer beträchtlichen Vielzahl von sicherheitspolitisch relevanten Herausforderungen besteht. Diese Vielzahl bedeutet nun aber nicht, dass sich die Schweizerinnen und Schweizer heute existentiell bedroht fühlen. Denn abgesehen von der organisierten Kriminalität, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, dem internationalen Terrorismus und, mit Einschränkungen, dem Klimawandel werden nur sekundäre Herausforderungen identifiziert. Eindrücklich ist sowohl die tiefe Klassierung der klassischen Staatsbedrohung «militärischer Angriff auf die Schweiz» wie auch die generelle Bevorzugung politischer, umwelt- und gesundheitspolitischer Herausforderungen über militärische Themen. Gleichfalls herrscht sehr weite Einigkeit über den kontinentalen, auch globalen Charakter des Sicherheitsumfeldes sowie die massiv zunehmende Bedeutung nicht-staatlicher Gefahrenquellen. Daraus schliessen, von national-konservativen Parlamentariern abgesehen, eigentlich alle Experten auf die Notwendigkeit einer international vernetzten Sicherheitspolitik. Die Unterschiede zwischen den heutigen, vielschichtigen und globalisierten Bedrohungswahrnehmungen einerseits und den militär- und selbstzentrierten Konzeptionen des Kalten Krieges andererseits könnten kaum klarer sein.

[19] Ulrich Beck (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage; Geraoid O Tuathail (1999). «Understanding Critical Geopolitics: Geopolitics and Risk Society.» *Journal of Strategic Studies* 22(2): 107–124; Hagmann, J. (2008). «Re-examining Security Dynamics: Proliferating «New Threats» as Catalysts for Interstate Cooperation in Europe.» *Journal of Human Security* 4(1): 18–36.

[20] Es ist hier zu notieren dass diejenigen Befragten, die im Fragebogen auf gewisse exklusiv schweizerische Herausforderungen verwiesen im darauf folgenden Interview keine entsprechenden Beispiele nennen konnten.

[21] Zum sogenannten «Sicherheitsdilemma» besonders John Herz (1950). «Idealist Internationalism and the Security Dilemma.» *World Politics* 2(January 1950): 158–180.

[22] Vergleiche Hans Joachim Morgenthau. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, A.A. Knopf oder Kenneth Waltz (1979). *Theory of International Politics*. Boston, Addison-Wesley.

[23] In den Tabellen 4 und 5 sind die Antwortkategorien Ja und eher Ja sowie Nein und eher Nein zusammengefasst dargestellt. In den analytischen Untersegmenten wird die Mittelkategorie nicht ausgewiesen.

[4] «Geopolitische Strukturierung» des Sicherheitsumfeldes^[23]

| Internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit. | National | | | Untersegmente | | | | | | | |
|---|----------|-------|------|---------------|------|-----------------------|------|----------|------|-----------------------|------|
| | Ja | Teils | Nein | Militär | | Bundes- verwaltung | | Parteien | | Forschung & Presse | |
| | | | | Ja | Nein | Ja | Nein | Ja | Nein | Ja | Nein |
| sind nötig um die Schweiz vor den technisch zunehmend komplexen Bedrohungen zu schützen | 89 | 10 | 1 | 67 | - | 94 | - | 93 | 5 | 100 | - |
| machen neben der Schweiz auch das Ausland sicherer, was wiederum die Sicherheit der Schweiz erhöht | 89 | 1 | 9 | 94 | - | 100 | - | 61 | 38 | 100 | - |
| sind nötig, beziehungsweise erlauben es, die Schweiz effizienter zu schützen | 87 | 12 | 1 | 100 | - | 100 | - | 61 | 5 | 86 | - |
| sind nötig um die Schweiz vor den zunehmend globalen Bedrohungen zu schützen | 85 | 12 | 3 | 83 | 6 | 94 | - | 61 | 5 | 100 | - |
| erlauben es gewisse Sicherheitsprobleme schon vor der Schweizer Grenze abzufangen | 80 | 11 | 9 | 100 | - | 78 | - | 61 | 38 | 79 | - |
| sind Zeichen schweizerischer Solidarität mit dem Ausland | 74 | 13 | 13 | 92 | - | 81 | - | 66 | 32 | 58 | 19 |
| werden als «Solidaritätsbeitrag» von der Schweiz erwartet | 2 | 23 | 75 | - | 69 | - | 86 | 9 | 57 | - | 86 |
| untergraben die Sicherheit der Schweiz, weil sie den aussenpolitischen Handlungsspielraum einschränken | - | 14 | 86 | - | 100 | - | 100 | - | 50 | - | 93 |
| sind nicht nötig, um die Schweiz zu schützen | 3 | 9 | 88 | 11 | 89 | - | 94 | - | 66 | - | 100 |
| bringen keinen sicherheitspolitischen Effizienzgewinn | - | 12 | 88 | - | 89 | - | 94 | - | 66 | - | 100 |
| bringen einen Effizienzverlust, weil schweizerische Beiträge unnütz in internationalen Institutionen versickern | 8 | 4 | 88 | - | 94 | - | 94 | 32 | 66 | - | 95 |
| untergraben die nationale Sicherheit, da die Schweiz durch die Assoziation mit anderen feindliche Aggressionen auf sich lenkt | 8 | 1 | 91 | - | 100 | - | 100 | 32 | 66 | - | 94 |

[5]

Dieser «nationalen» Expertenmeinung stehen die Untergruppierungen oft ziemlich einig gegenüber – teilweise distanzieren sie sich aber auch davon. So lassen sich trotz signifikanten Meinungskonvergenzen auch gewisse Partikularansichten wiederfinden. Das Militär zum Beispiel beurteilt die Möglichkeit eines militärischen Angriffes auf die Schweiz zwar auch als unwahrscheinlich, taxiert dieses Thema aber dennoch höher als alle anderen Befragten. Gleichzeitig glauben die Befragten des Militärs am stärksten an die Möglichkeit, gewissen Bedrohungen durch internationale Zusammenarbeit schon vor den Landesgrenzen begegnen zu können – ein Verständnis, das zu unterstreichen scheint, wie sehr Auslandensätze doch ein wichtiger Daseinsgrund für die Armee

Daraus schliessen, von national-konservativen Parlamentariern abgesehen, eigentlich alle Experten auf die Notwendigkeit einer international vernetzten Sicherheitspolitik.

geworden sind. Auch in den Aussagen der zivilen Bundesverwaltung scheinen sich institutionelle Elemente wieder zu finden. So unterstreichen diese Befragten einen ihren vielen Ämtern entsprechenden diversen Bedrohungskatalog, und sie vertreten eine international vernetzte Sicherheitspolitik noch klarer als alle anderen. Die Parteien hingegen zeichnen sich, ganz ihrer politischen Logik entsprechend, hauptsächlich durch einen ideellen Wettstreit aus. In diesem Segment werden sowohl bezüglich der Priorisierung einzelner Themen wie auch bezüglich der Festlegung aussenpolitischer Argumente und Strategien die kontroversesten Positionen bezogen. Im Gegensatz dazu befürworten die Befragten aus Forschung und spezialisierter Presse kaum konzeptionelle Sonderpositionen. Im Vergleich zu den anderen Segmenten zeichnen sich diese Befragten noch am ehesten dadurch aus, dass sie die Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit am wenigsten auf Solidarität gründen.^[24]

4. Die innere Strukturierung des sicherheitspolitischen Wirkungsfeldes

Die Zuordnung sicherheitspolitischer Konzeptionen unterstreicht das soziologische Verständnis, wonach die sicherheitspolitische Meinungsbildung von einer Vielzahl von einflussreichen Akteuren oft nicht nur mitgestaltet sondern auch durchaus umstritten ist. Das bedeutet also, dass die Integration unterschiedlicher Bedrohungsbilder zu einer anspruchsvollen Aufgabe des nationalen sicherheitspolitischen Gestaltungsprozesses wird. Doch unterschiedliche Sicherheitsvorstellungen allein stellen nicht die einzige Herausforderung an diesen Gestaltungsprozess dar, der eben in diesen Wochen in Bern zu einem neuen Sicherheitspolitischen Bericht führen soll. Denn nicht alle bis anhin genannten Positionsbezüge werden immer als gleichwertig anerkannt. In dem «real existierenden sicherheitspolitischen Wirkungsfeld», um Max Frisch zu paraphrasieren, sind nicht alle auf den sicherheitspolitischen Prozess einflussnehmenden Akteure ebenbürtig.^[25] Denn während einzelne Akteure geradezu als «natürliche» Autoritäten in nationalen Sicherheitsfragen angesehen werden, wird die Fachkompetenz anderer zum Teil stark in Zweifel gezogen.

Aus Sicht der politischen Soziologie wird also Sicherheitspolitik nicht nur von einer Vielzahl von Akteuren mit oft unterschiedlichen Meinungen gestaltet. Auch die Akteure selber stehen unterschiedlich zueinander – gewisse Akteure sind ganz einfach besser positioniert um ihre eigene Meinung zu avancieren. Die «Hierarchisierung» all derjenigen Akteure, die sich mit Sicherheitspolitik befassen – das gesamte sicherheitspolitische «Wirkungsfeld», um mit dem wissenschaftlichen Ausdruck zu sprechen – ist also wichtig und bedarf in sich selber einer genaueren Verortung. Denn nach dem Verständnis soziologischer Arbeiten beeinflusst diese Hierarchisierung, wie Sicherheitsexperten selber miteinander umgehen. So werden Akteuren in sogenannten privilegierten Positionen die besten Möglichkeiten zugeschrieben, ihre Meinung bestimmend voranzutragen: Akteuren in machtvollen Positionen ist es möglich, professionelles oder wissenschaftliches Renommee, politische Beziehungen oder materielle Ressourcen zu benutzen, um so ihre Ansicht von Sicherheitspolitik anderen geradezu aufzuerlegen. Zentral an der soziologischen Konzeption von Wirkungsfeldern^[26] ist also nicht einfach die Idee, dass verschiedene Akteure im Besitz verschieden vieler Mittel sind und nur die reine Menge solcher verfügbarer Mittel über Einflussmöglichkeiten bestimmt. Wichtig ist vielmehr auch das Verständnis, dass sich einzelne Akteure geradezu selber anderen unter- oder überordnen. Gut positionierte Akteure beziehen also ihren Status und Einfluss sowohl aus ihren eigenen Ressourcen wie auch aus ihrer Anerkennung durch schlechter positionierte Akteure.^[27]

So werden Akteuren in sogenannten privilegierten Positionen die besten Möglichkeiten zugeschrieben, ihre Meinung bestimmend voranzutragen.

Wie ist das schweizerische sicherheitspolitische Wirkungsfeld strukturiert – wie stehen aktive Sicherheitspolitiker in «hierarchischen» Beziehungen zueinander? Die nachfolgende Tabelle 6 zeigt auf, wie die interne Strukturierung des schweizerischen sicherheitspolitischen Wirkungsfeldes von den Befragten verstanden wird. Um diese Strukturierung zu erfassen,

[24] Falls sie sich nicht schon durch ebendiese Absenz vieler Sonderpositionen auszeichnen.

[25] Max Frisch (1989). Schweiz ohne Armee? Ein Palaver. Zürich, Limmat Verlag.

[26] Zur sogenannten «Feldtheorie» siehe Pierre Bourdieu (1976). «Le champ scientifique.» Actes de la Recherche en Sciences Sociales 2(2): 88–104; (1980). «Le capital social: Notes provisoires.» Actes de la Recherche en Sciences Sociales 31(1): 2–3; (1992). Réponses. Paris, Seuil und (2005). The Social Structure of the Economy. Cambridge, Polity Press.

[27] Zum Zusammenspiel von Status und Einfluss siehe Terry Shinn (1988). «Hiérarchies des chercheurs et formes de recherches.» Actes de la Recherche en Sciences Sociales 74(1): 2–22 oder Annie Verger (1991). «Le champ des avant-gardes.» Actes de la Recherche en Sciences Sociales 88(1): 2–40.

[5] Ausgewählte Schlussfolgerungen für die Aussenpolitik

| Gruppe | Eingeordnete Akteure: Institutionen, Parteien und Organisationen | National | | Untersegmente: Nur Werte <primär> | | | | |
|--------|--|----------|------|-----------------------------------|------------------|----------|--------------------|---------|
| | | Prim. | Sek. | Militär | Bundesverwaltung | Parteien | Forschung & Presse | Min-Max |
| BUND | Direktion für Sicherheitspolitik | 97 | - | 100 | 100 | 93 | 93 | 7 |
| PARL | Sicherheitspolitische Kommission SiK | 83 | 17 | 94 | 83 | 77 | 76 | 18 |
| BUND | EDA Politisches Sekretariat | 78 | 22 | 97 | 91 | 30 | 93 | 67 |
| BUND | Bundesamt für Polizei FEDPOL | 67 | 29 | 53 | 69 | 84 | 62 | 31 |
| UNI | ETH Zürich Center for Security Studies CSS | 66 | 26 | 89 | 61 | 50 | 64 | 39 |
| UNI | Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik GCSP | 61 | 31 | 67 | 67 | 46 | 60 | 21 |
| PARL | Aussenpolitische Kommission APK | 59 | 41 | 69 | 83 | 11 | 71 | 72 |
| KANT | Kantonale Justiz- und Polizeidepartemente | 58 | 35 | 36 | 69 | 84 | 43 | 48 |
| BUND | Strategischer Nachrichtendienst SND | 52 | 34 | 53 | 76 | 23 | 57 | 53 |
| UNI | Genfer Zentrum für die dem. Kontrolle der Streitkräfte DCAF | 48 | 33 | 50 | 53 | 30 | 55 | 25 |
| BUND | Planungsstab der Armee | 43 | 32 | 42 | 70 | 28 | 33 | 42 |
| KANT | Interkantonale Polizeikonkordate | 40 | 56 | 36 | 47 | 41 | 36 | 11 |
| BUND | EDA Politische Abteilung IV: Menschliche Sicherheit | 40 | 44 | 16 | 69 | 32 | 43 | 53 |
| IG | Schweizerische Offiziersgesellschaft SOG | 38 | 43 | 22 | 63 | 57 | 7 | 56 |
| BUND | Militärakademie MILAK | 36 | 34 | 22 | 42 | 44 | 33 | 22 |
| UNI | Swisspeace Bern | 35 | 36 | 44 | 33 | 5 | 55 | 50 |
| BUND | Führungsstab der Armee FST A | 33 | 48 | 17 | 76 | 25 | 12 | 64 |
| UNI | Genfer Zentrum für humanitäre Minenhilfe GICHD | 29 | 46 | 19 | 47 | 30 | 14 | 33 |
| IG | Internationales Komitee vom Roten Kreuz IKRK | 29 | 45 | 19 | 44 | 30 | 21 | 25 |
| BUND | Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS | 29 | 35 | 33 | 61 | - | 23 | 61 |
| UNI | Institut de Hautes Etudes Int'les et du Développement IHEID | 27 | 42 | 19 | 36 | 14 | 36 | 22 |
| BUND | Ausbildungszentrum für Auslandeinsätze SWISSINT | 27 | 42 | 33 | 18 | 30 | 24 | 15 |
| BUND | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA | 26 | 33 | 16 | 22 | 16 | 50 | 34 |
| PARL | Freisinnig-Demokratische Partei Schweiz FDP | 23 | 65 | 17 | 17 | 28 | 29 | 12 |
| BUND | EDA Politische Abteilung III: Internationale Organisationen | 23 | 64 | 25 | 6 | 32 | 29 | 26 |
| PARL | Schweizerische Volkspartei SVP | 23 | 57 | 17 | 25 | 41 | 7 | 34 |
| BUND | Staatssekretariat für Wirtschaft SECO | 23 | 52 | 25 | - | - | 67 | 67 |
| PARL | Christlichdemokratische Partei der Schweiz CVP | 21 | 63 | 17 | 17 | 36 | 14 | 22 |
| PARL | Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS | 20 | 57 | 17 | 17 | 25 | 21 | 8 |
| BUND | Bundesamt für Energie BFE | 19 | 36 | - | 22 | 5 | 50 | 50 |
| BUND | Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL | 17 | 55 | 19 | 28 | - | 21 | 28 |
| PARL | Geschäftsprüfungskommissionen GPK | 15 | 28 | 11 | 39 | 9 | - | 39 |
| BUND | Bundesamt für Gesundheit BAG | 14 | 25 | - | 25 | 5 | 25 | 25 |

| Gruppe | Eingeordnete Akteure: Institutionen, Parteien und Organisationen | National | | Untersegmente: Nur Werte <primär> | | | | |
|--------|--|----------|------|-----------------------------------|-------------------|-----------|--------------------|---------|
| | | Prim. | Sek. | Mili-tär | Bundes-verwaltung | Par-teien | Forschung & Presse | Min-Max |
| BUND | EDA Politische Abteilung I: Europa und Zentralasien | 13 | 71 | 13 | 6 | 11 | 21 | 15 |
| BUND | Bundesamt für Migration BFM | 13 | 62 | - | 45 | - | 7 | 45 |
| BUND | Generalstabsschule | 13 | 45 | 6 | 36 | 9 | - | 36 |
| PARL | Grüne Partei der Schweiz GPS | 12 | 53 | 17 | 17 | 5 | 7 | 12 |
| BUND | EDA Politische Abteilung II: Amerika, Afrika etc. | 11 | 67 | 13 | 6 | 5 | 21 | 16 |
| BUND | Bundesanwaltschaft BA | 10 | 44 | - | 24 | 9 | 7 | 24 |
| BUND | Bundesamt für Kommunikation BAKOM | 8 | 20 | - | 17 | 5 | 8 | 17 |
| IG | Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz AUNS | 7 | 52 | - | 22 | - | 7 | 22 |
| BUND | Eidgenössische Zollverwaltung EZV | 7 | 48 | - | 8 | 11 | 8 | 11 |
| IG | Amnesty International Schweiz AI | 4 | 28 | - | 6 | 11 | - | 11 |
| BUND | Bundesamt für Umwelt BAFU | 3 | 38 | - | 8 | 5 | - | 8 |
| IG | Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH | 3 | 36 | - | 8 | 5 | - | 8 |
| IG | Economiesuisse | 3 | 36 | 3 | - | - | 8 | 8 |
| IG | Greenpeace Schweiz | 3 | 10 | - | - | 5 | 8 | 8 |
| KANT | Kantonale Gesundheitsdepartemente | 1 | 33 | 3 | - | - | - | 3 |
| IG | Oerlikon Contraves (heute Rheinmetall Air Defence) | 1 | 24 | 6 | - | - | - | 6 |
| IG | UNIA | 1 | 8 | - | - | 5 | - | 5 |

[6]

wurde eine einfache Reputationsanalyse durchgeführt. Das heisst, die Befragten wurden gebeten, die sicherheitspolitische «Expertise» ausgewählter Institutionen, Parteien und Organisationen jeweils grob einzuordnen. Der methodologische Fokus auf «Fachexpertise» ist von dem Verständnis abgeleitet worden, dass dieser Indikator in Fragen der Meinungsbildung am zentralsten ist.^[28] Somit muss klar differenziert werden, aus was die Aussage der nachfolgenden Tabelle besteht: Die ausgewiesenen Werte zeigen einzig, wie verschiedene Akteure von den Befragten unterschiedlich stark oder schwach als Experten der nationalen Sicherheitspolitik anerkannt werden. Über die Professionalität oder objektive Fachkompetenz der einzelnen Akteure sagt sie nichts aus.

Tabelle 6 zeigt also auf, wie die sicherheitspolitische Fachkompetenz einer Auswahl von Akteuren wie Institutionen, Parteien und Organisationen (alle Reihen) von den Befragten (Kolonnen zur rechten Seite) unterschiedlich anerkannt wird, und wie sich das sicherheitspolitische Wirkungsfeld somit intern strukturiert. Die Kolonne «national» zum Beispiel zeigt, wie die Gesamtheit der Befragten die einzelnen einzuordnenden Akteure als entweder primäre oder sekundäre Fachautoritäten bewertet. Ähnlich wie in der Identifikation sicherheitspolitischer Thematiken wird auch hier zwar eine Vielzahl von Akteuren als Sicherheitsexperten anerkannt, doch nur eine

ausgewählte Anzahl von ihnen wird wirklich als primäre Experten verstanden. Unter diesen Experten befindet sich die (nun ehemalige) Direktion für Sicherheitspolitik, die Sicherheitspolitische Kommission des Parlamentes, das Politische Sekretariat des Aussendepartementes, die Bundespolizei, die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, die Aussenpolitische Kommission des Parlamentes, die kantonalen Polizei- und Justizdepartemente sowie der Strategische Nachrichtendienst.

[28] Hierzu auch Pierre Bourdieu (1971). «Genèse et structure du champ religieux.» *Revue française de sociologie* 12(3): 295–334. Für eine Übersicht möglicher weiterer Indikatoren Pierre Bourdieu (1988). *Homo Academicus*. Cambridge, Polity Press: 39–40 insbesondere.

[6] Innere Strukturierung des sicherheitspolitischen Wirkungsfeldes

Wie die nachfolgende Tabelle 7 zeigt, können somit mehr und weniger machtvoll oder einflussreiche Positionen unterschieden werden: In privilegierten Positionen an der Spitze des Feldes stehen die spezialisierten Bundesinstitutionen (BUND) aus Verteidigung, Aussendepartement und Polizei und Justiz, die beiden in der Sache spezialisierten parlamentarischen Kommissionen (PARL) und eine Auswahl universitärer und quasi-universitärer Einrichtungen (UNI). Gleichfalls in der Spitzengruppe befinden sich interessanterweise die kantonalen Polizeiorgane, was den zunehmend fließenden Übergang

Gleichfalls in der Spitzengruppe befinden sich interessanterweise die kantonalen Polizeiorgane, was den zunehmend fließenden Übergang zwischen innerer und äusserer Sicherheit unterstreicht.

zwischen innerer und äusserer Sicherheit unterstreicht. Danach führt die Tabelle nach einem Sprung mit einer Vielzahl weniger ausgeprägt anerkannter Akteure weiter. So werden nun diejenigen Bundesorgane aufgelistet, die Mandate in sicherheitspolitischen Teilgebieten führen. Gleichfalls unausgeprägt wird die Expertise der einzelnen politischen Parteien verstanden. Alle vier Bundesratsparteien (wieder PARL) werden als ähnlich mässig fachkompetent eingestuft, die Nichtregierungspartei *Die Grünen* wird sogar noch tiefer rangiert. Mit Ausnahme von Offiziersgesellschaft und IKRK stellen allerdings die privaten und semi-öffentlichen Interessengruppen (IG) die am tiefsten taxierten Fachautoritäten dar.

Auch zur Strukturierung des Wirkungsfeldes lassen sich die Perspektiven einzelner Untersegmente differenzieren, wobei hier (in Tabelle 6) der vereinfachten Darstellung halber nur die Werte für die Qualifikation «primärer Experte» aufgeführt werden. Dabei ist zu erkennen, wie einige Akteure Objekte von teils durchwegs konkurrierender Anerkennungen darstellen: So bezeichnen die Befragten aus der Verteidigung zum Beispiel die kantonalen Polizei- und Justizdepartemente nicht als mehrheitlich primäre Sicherheitsexperten, die Bundesverwaltung hingegen versteht auch weitere Entitäten wie den Führungsstab der Armee, die Politische Abteilung IV des Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Schweizerische Offiziersgesellschaft (SOG) oder das Bundesamt für Bevölkerungsschutz als solche primäre Organisationen. Im Gegensatz dazu schätzen die politischen Parteien die Expertise des Politischen Sekretariats des EDA aber auch der parlamentseigenen Aussenpolitischen Kommission signifikant tiefer ein als die übrigen Segmente. Forschung und Presse betonen besonders die Expertise des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).^[29] Dadurch ergeben sich wie in der Tabelle angezeigt (Spalte «Min-Max» in Tabelle 6) stark konvergierende Positionierungen an Tabellenspitze und -ende, dazwischen teilweise aber auch sehr stark divergierende Anerkennungen betreffend ausgewählter einzelner Akteure.

Aus diesen Resultaten sind erste Informationen zur inneren Strukturierung des sicherheitspolitischen Wirkungsfeldes in der Schweiz erkennbar. So ist zum Beispiel klar, dass sich das Wirkungsfeld aus einer kleinen Zahl primärer Autoritäten und einer Grosszahl sekundärer Autoritäten zusammensetzt. Auch ist unbestritten, dass das sicherheitspolitische Wirkungsfeld sehr auf öffentliche Institutionen zentriert

So ist zum Beispiel klar, dass sich das Wirkungsfeld aus einer kleinen Zahl primärer Autoritäten und einer Grosszahl sekundärer Autoritäten zusammensetzt.

ist – private oder semi-öffentliche Interessengruppen werden klar als marginal erachtet. Zudem zeigen verschiedene Werte auf, dass bestimmte Akteure in einzelnen Segmenten mit teils sehr unterschiedlichen Wahrnehmungsdifferenzen wahrgenommen werden. So werden zum Beispiel das Politische Sekretariat des EDA oder das Bundesamt für Bevölkerungsschutz kaum von den Parteien anerkannt, oder aber das Bundesamt für Migration wird nur von der Bundesverwaltung als herausragend kompetent betrachtet.

5. Implikationen für den sicherheitspolitischen Gestaltungsprozess

Ziel dieses Beitrages war es, ausgewählte sicherheitspolitische Konzeptionen und Projektionen der führenden Sicherheitsexperten der Schweiz zu untersuchen und empirisch klar einzuordnen. Basierend auf quantitativen und qualitativen Umfrageresultaten wurden sowohl dominante und alternative Ansichten erfasst und einzelnen Untersegmenten zugeordnet. Es war das erste und prioritäre Ziel dieses Beitrags, den ideellen Wettstreit unter den führenden Sicherheitspolitikern aus soziologischer Perspektive erstmals detailliert zu präsentieren. Dabei war es ein zentrales Anliegen dieser Präsentation, konkurrierende Konzeptionen zwar zu unterscheiden, nicht aber diese als politisch «richtig» oder «falsch» zu bewerten. Doch auch bei einer solchen analytischen Distanzierung lassen sich aus den Resultaten praktische Schlussfolgerungen ziehen. So identifiziert das hier gezeichnete, differenzierte nationale Expertenmeinungsbild nämlich Herausforderungen an den sicherheitspolitischen Gestaltungsprozess. Denn in Ergänzung zum Ziel dieses Gestaltungsprozesses, eine möglichst nachhaltige beziehungsweise weit getragene nationale Sicherheitspolitik auszuarbeiten, müssen auch unterschiedliche Meinungsbilder sowie unterschiedlich anerkannte Akteure in den Prozess eingebunden werden.

Das bedeutet einerseits, dass in einem partizipatorisch angelegten Gestaltungsprozess möglichst das ganze Meinungsspektrum berücksichtigt werden sollte. Andererseits bedeutet es, dass auch unterschiedlich anerkannte Fachautoritäten in diesen Prozess eingebunden werden müssen. Wie sehr doch diese letztere Integration im praktischen Fall von Nöten ist, wird gerade aus den tief taxierten Fachautoritäten der Regierungsparteien ersichtlich. Denn auch wenn diese Akteure von der Expertengemeinschaft selber nicht wirklich als zentrale Kompetenzen anerkannt werden, so sind es doch gerade diese politischen Lager, die im politischen Alltagsgeschäft

| | | | | | |
|-----|---------------------------|-------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| 100 | DSP | | | | |
| 90 | | SiK | | | |
| 80 | Pol. Sekretariat | | | | |
| 70 | FEDPOL | | ETH Zürich CSS | | |
| 60 | | APK | GCSP | Polizei & Justiz | |
| 50 | SND Planungsstab Armee | | DCAF | | |
| 40 | PA IV MILAK | | Swisspeace Bern | Polizeikonkordate | SOG |
| 30 | BABS DEZA, SECO | FDP, SVP | GICHD | | IKRK |
| 20 | BFE BWL, BAG, PA I | CVP, SPS | IHEID Genève | | |
| 10 | PA II, BA EZV, BAFU | GPS | | | AUNS, AI, SFH |
| 0 | | | | Gesundheitsdep. | Rheinmetall, UNIA |
| | BUND | PARL | UNI | KANT | IG |

[7]

über die Ausgestaltung und Umsetzung der schweizerischen Sicherheitspolitik entscheiden. Es existiert im schweizerischen Sicherheitsfeld also nicht nur ein Spannungsfeld von konzeptionellen Meinungsdivergenzen zwischen einzelnen Experten. Ein weiteres Spannungsfeld ist auch zwischen Fachautoritäten einerseits und politischen Mandatsträgern andererseits auszumachen. Inwieweit es nun in Bern möglich sein wird, die Fachkompetenz der breiten Expertengemeinschaft mit den zum Teil beträchtlich divergierenden Ansichten der Parteienlandschaft in Einklang zu bringen, wird der neue Sicherheitspolitische Bericht zeigen. Sofern die hier ausgewiesenen Spannungsfelder berücksichtigt werden, darf mit Spannung dem Resultat des aktuellen sicherheitspolitischen Konsultationsverfahrens entgegen gesehen werden.

[29] Welchem nicht zuletzt auch die Exportkontrolle unterstellt ist.

[30] Ausgewählte Akteure und gemäss nationaler Perspektive.

[7] Visualisierung innere Strukturierung des Wirkungsfeldes^[30]

Vom heiligen Krieg zum rechtmässigen Frieden

Gedanken zum sicherheitspolitischen Paradigma im 21. Jahrhundert

Die Lehre vom gerechten Krieg erlebt gerade als Reaktion auf die von fundamentalistischen Seiten postulierten heiligen Kriege wieder einmal eine Renaissance. Doch gibt es im 21. Jahrhundert überhaupt noch gerechte Kriege oder sollte nicht eher von rechtmässigen Kriegen gesprochen werden? In diesem Zusammenhang stellt sich die weiter gehende Frage, ob der Begriff «Krieg» überhaupt noch die aktuellen Gewaltphänomene erfasst, auf die die internationale Gemeinschaft mit ihren Sicherheitsinstrumenten eine Lösung finden muss, oder ob er nicht zu kurz greift.

In der heutigen sicherheitspolitischen Diskussion muss aus Sicht des Artikels ein Paradigmenwechsel vollzogen werden: weg von der Frage nach gerechten Kriegen mit einer Macht- und Konfrontationspolitik hin zu derjenigen nach einem rechtmässigen Frieden mit einer Politik der Annäherung und Verständigung. Innerhalb eines darauf ausgerichteten sicherheitspolitischen Konzepts sind Armeen Mittel der (inter-)nationalen Rechtsdurchsetzung im (multi-)nationalen Sicherheitsverbund. [1]

Dieter Baumann

Dr. theol., Berufsoffizier, Oberstleutnant i GSt, Führungsstab der Armee, 3003 Bern. E-mail: dieter_baumann@hotmail.com.

kerrechts. Weg von der Lehre des gerechten Krieges hin zu einer Lehre des gerechten Friedens mit einer internationalen Rechtsordnung, war ihre Argumentationslinie. [4]

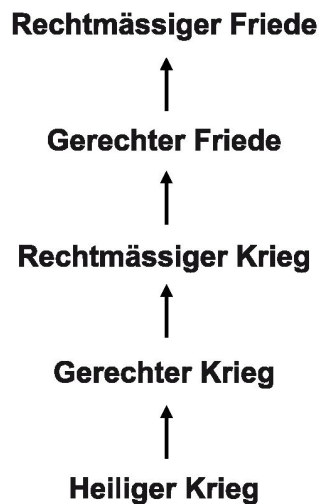
Einleitung

Es schien lange Zeit, dass mit der Entwicklung des Völkerrechts die Lehre vom gerechten Krieg zur Seite gelegt werden könnte und die weiteren Auseinandersetzungen um legitime militärische Gewaltanwendung innerhalb einer rechtsphilosophischen und rechtsethischen Diskussion stattfinden würden. Dieser Schein trog. Es folgten mindestens drei Renaissance der Lehre vom gerechten Krieg. [2] Die erste im Zuge der Dekolonialisierung mit ihren Unabhängigkeits- und Folgekriegen, die zweite mit den sogenannten «humanitären Interventionen» nach dem Zerfall der bipolaren Weltordnung und die dritte im Kontext des «Kriegs gegen den Terror». In der Folge von 9/11 kam es unter anderem nach der Veröffentlichung des Manifests «*What we are fighting for*» von 60 US-Persönlichkeiten zur Debatte über die Begründung militärischer Gewaltanwendung zwischen amerikanischen und europäischen Exponenten. [3] Die amerikanische Seite argumentierte dabei schwergewichtig in den Kategorien des gerechten Krieges, die europäische Seite mit dem Hinweis auf die Geltung und Weiterentwicklungsnotwendigkeit des Völ-

Die amerikanische Seite argumentierte ... in den Kategorien des gerechten Krieges, die europäische Seite mit dem Hinweis auf die Geltung und Weiterentwicklungsnotwendigkeit des Völkerrechts.

Der Artikel zeichnet in den ersten beiden Teilen in grossen Linien die Entwicklung der Lehre vom heiligen Krieg hin zu einer Lehre des rechtmässigen Friedens in der christlich-abendländischen Tradition nach und zieht aus diesem Paradigmenwechsel in Teil drei Konsequenzen für die Sicherheitspolitik sowie für die Weiterentwicklung von Armeen im 21. Jahrhundert.

Vom heiligen Krieg zum rechtmässigen Frieden



[1]

Teil I: Vom heiligen Krieg zur rechtmässigen Kriegsführung – Heiliger Krieg^[5]

Wohl fast alle Religionen und Kulturen kennen «heilige» Kriege. Sie dienen der gewaltsamen Durchsetzung und Verbreitung des eigenen Glaubens oder einer gewaltsamen Machtpolitik basierend auf einer bestimmten Religion. Heilige Kriege wurden und werden von Menschen mit dem vermeintlichen Willen des jeweiligen Gottes oder der Gottheiten in Verbindung gebracht und dadurch gerechtfertigt. Krieg Führende sehen sich in diesen Kriegen als Beauftragte oder sogar Stellvertreter Gottes oder der Götter, was ihr Handeln aus ihrer Sicht legitimiert und heiligt. Nach der Säkularisierung übernahmen zunehmend Ideologien die Rolle von Religionen. «Heilige» Kriege wurden eher zu «ideologischen» Kriegen, die Grundmechanik der Verherrlichung von Gewalt blieb aber die gleiche. Gewalt war (und ist) in

«Heilige» Kriege wurden eher zu «ideologischen» Kriegen...

solchen Kriegen nicht nur ein notwendiges Übel, um widerrechtliche Gewalt zu stoppen, sondern Gewalt wird vielmehr religiös oder ideologisch überhöht und positiv bewertet. In

- [1] Vgl. als für diesen Text verwendete Basisliteratur Janssen, D., Quante, M. (Hrsg.), Gerechter Krieg, Paderborn 2003; Strub, J.-D., Grotefeld, St. (Hrsg.), Der gerechte Friede zwischen Pazifismus und gerechtem Krieg, Stuttgart 2007; Senghaas, D., Zum irdischen Frieden, Frankfurt 2004; Lienemann, W., Frieden, Göttingen 2000; Kreis, G. (Hrsg.), Der «gerechte Krieg», Basel 2006; Strub, J.-D., Der «gerechte Friede» (im Erscheinen); Schreiner, K. (Hrsg.), Heilige Kriege, München 2008; Werkner, I., Liedhegener, A. (Hrsg.), Gerechter Krieg – gerechter Frieden, Wiesbaden 2009; Steinweg, R. (Red.), Der gerechte Krieg, Frankfurt am Main 1980. Vom Verfasser (teilweise wörtliche Aufnahmen): Militäretik, Stuttgart 2007; Militäretik – Was sonst? (im Erscheinen); Armeeaufträge aus militäretischer Sicht, in: Military Power Revue Nr. 1/2008, 19–30; Ist Gott ein Krieger? – Gedanken zum Krieg im Alten Testament, in: ASMZ Nr. 6/2004, 32f.; Legitime Gewaltanwendung? – Aspekte zur Tradition des «gerechten Krieges», in: ASMZ Nr. 6/2003, 29f.
- [2] Vgl. z. B. Mieth, D., Aquino, M. P. (Red.), Die Rückkehr des gerechten Krieges, in: Concilium 37 (2002/2); Rengger, N., On the just war tradition in the twenty-first century, in: International Affairs 78 (2002/2), 353–362.
- [3] Vgl. Beestermöller, G., Haspel, M., Tittmann, U. (Hrsg.), «What we're fighting for...», Stuttgart 2006.
- [4] Vgl. Baumann, D., Militäretik (Fn. 1), 329–333.
- [5] Vgl. zum Ganzen: Schreiner, K. (Hrsg.), Heilige Kriege (Fn. 1); Dietrich, W./Link, Ch., Die dunklen Seiten Gottes, Band 1, 4. Auflage Neukirchener 2002; Knauf, E. A., Die Umwelt des Alten Testaments, Stuttgart 1994, 258–260; Otto, E., Krieg und Frieden in der Hebräischen Bibel und im Alten Orient, Stuttgart 1999; Weippert, M., «Heiliger Krieg» in Israel und Assyrien, in: ZAW 84 (1972) 460–493.

[1] Vom heiligen Krieg zum rechtmässigen Frieden.

diesen Konflikten sind Gegner den eigenen Kämpfern und dem eigenen Volk moralisch und wertemässig unterlegen und können als «Barbaren» oder «Ungeziefer» bezeichnet und entsprechend bekämpft werden. Daher beinhalten Kriege, die als Willensausdruck der jeweiligen Gottheit oder Ideologie verstanden werden, immer die Tendenz zum totalen Krieg. Werden dann nachträglich auch eingetretene Niederlagen als Wille des jeweiligen Gottes gesehen – Gott gebraucht fremde Armeen zur Bestrafung der eigenen Gemeinschaft – kommt es zu einer Selbstabschliessung des Systems. Sieg und Niederlage werden als Fügung eines unbegreiflichen göttlichen Willens oder Weltgeistes verstanden, die gläubig anzuerkennen ist. Einer rationalen Logik sind solche Kriege weitgehend entzogen.^[6]

Gerechter Krieg

Christliche Entwicklung:^[7] Die neutestamentlich überlieferten Aufforderungen zum Gewaltverzicht und zur Feindesliebe stellten die damals vorherrschenden Vorstellungen von Gewalt radikal in Frage. Christen zeichnen sich nach dieser Überzeugung durch Gewaltlosigkeit aus, die sich sogar zur Feindesliebe ausweitete.

Diese Themen wurden zunächst nicht explizit auf die militärische Gewaltanwendung bezogen, weil die ersten Christen nur marginal an der Staatsgewalt teilhaben konnten oder wollten. Die urchristlichen Gemeinden akzeptierten zwar grösstenteils das Römische Reich mit seinen Institutionen, distanzierten sich aber in der Erwartung der baldigen Wiederkunft Christi von diesem. Mit dem beginnenden Zerfall des Reiches und dem Ausbleiben der Wiederkunft sahen sich die christlichen Gemeinden jedoch zusehends mit der Aufforderung konfrontiert, ihren Teil zum Schutz und zum Funktionieren des Gemeinwesens beizutragen.

Das Spannungsfeld zwischen dem geforderten neutestamentlichen Gewaltverzicht und der Gewaltanwendung im Rahmen der Staatsverantwortung blieb auch nach der sogenannten konstantinischen Wende zu Beginn des 4. Jahrhunderts, als das Christentum Staatsreligion wurde, dem Gros der christlichen Theologen bewusst. Ebenfalls, dass das Alte Testament durchaus Kriege im Namen Gottes kannte. Die meisten Theologen versuchten der Spannung mit der Unterscheidung «für mich»/«für andere» zu begegnen. Ein Christ erleidet für sich selber eher Unrecht und Gewalt, als sich gewaltsam zu wehren. In seiner gesellschaftlichen Rolle (als Soldat, Polizist etc.) jedoch muss er im Notfall Gewalt anwenden, um seinen Nächsten und das Gemeinwesen zu schützen. Als Antwort entwickelten und verfeinerten sie die sogenannte Lehre vom gerechten Krieg (*bellum iustum*).

Ein Christ erleidet für sich selber eher Unrecht und Gewalt, als sich gewaltsam zu wehren.

Philosophische Wurzeln der Lehre:^[8] Die Frage, ob es einen gerechten Krieg geben kann, beschäftigte bereits die vorchristlichen Philosophen. Auch bei ihnen war dabei vielfach ein kritischer und Gewalt einschränkender Impuls wirksam. Ein gerechter Krieg ist für sie grundsätzlich eine Reaktion auf einen Friedensbruch mit dem Ziel, den Frieden wieder her-

zustellen. Bereits Platon (427–347 v. Chr.) argumentierte – ohne den Begriff selbst zu verwenden –, dass nur Verteidigungs- und Beistandskriege ethisch erlaubt seien.^[9] Mit Aristoteles (384–322 v. Chr.) erscheint der Begriff «gerechter Krieg» in der griechischen Philosophie, jedoch noch sehr eng von seinem Menschenbild über Barbaren beeinflusst. Diese verglich er mit Tieren, die beherrscht werden müssen.^[10] Vor allem der kosmopolitisch ausgerichtete Stoizismus und speziell der dieser Denkrichtung nahe stehende römische Philosoph Marcus Tullius Cicero (106–43 v. Chr.) begründeten eine Argumentationsweise, die einflussreich wurde und von den christlichen Kirchenvätern aufgenommen wurde. Unter die gerechten Kriegsbedingungen (*ius ad bellum*) fasste Cicero die Selbstverteidigung, die Rache für erlittenes Unrecht, die Treue gegenüber Bundesgenossen sowie die rechtmässige Kriegserklärung.^[11]

Klassische Kriterien:^[12] Mit der Entstehung der Lehre vom gerechten Krieg zeichnete sich eine wichtige Veränderung im Denken ab. Kriege werden in dieser Lehre nicht mehr per se als gut anerkannt, sondern kriegerische Gewalt wird in ihrer Negativität offengelegt. Die Lehre zielte darauf ab, die Begründungen für einen Krieg an überprüfbare Kriterien zu binden und diesen dem Frieden und dem Recht unterzuordnen. Der Krieg sollte nicht mehr als Erwerbsmittel, als Mittel zur Rache, aus Machtgier oder aus persönlicher Leidenschaft wie beispielsweise im mittelalterlichen Fehde- und Söldnerwesen missbraucht werden, sondern ausschliesslich der Sicherung des Friedens und der Rechtsordnung dienen. Dadurch sollten Kriege eingeschränkt werden, und im politischen Handeln sollte der primären Forderung nach Gewaltverzicht nachgekommen werden.

Der Krieg sollte ... ausschliesslich der Sicherung des Friedens und der Rechtsordnung dienen.

Im Laufe des Mittelalters wurde die Lehre vor allem mit Rückgriff auf Augustinus (354–430), und Thomas von Aquin (1225–1274) sowie verschiedene ausser- und vorchristliche Stellen systematisiert. Die klassischen Kriterien, die sich dabei herauschälten, werden bis heute immer wieder in den Diskussionen verwendet:

1. Legitime Obrigkeit (*auctoritas principis*): Nur eine legitime Obrigkeit darf Krieg führen.
2. Gerechter Grund (*causa iusta*): Für die Kriegsführung muss ein gerechter Grund, also ein begangenes Unrecht vorliegen.
3. Redliche Absicht (*recta intentio*): Der Krieg muss in rechter Absicht, mit dem Ziel einer erneuten Friedensordnung geführt werden (*finis pax*).
4. Verhältnismässigkeit (*debitus modus*): Aus diesem Grund muss kriegerische Gewalt verhältnismässig sein und mit begründeter Aussicht auf Erfolg.
5. Letztes Mittel (*ultima ratio*): Die Wiederherstellung des Unrechts kann mit keinem anderen Mittel als dem Krieg erreicht werden.
6. Recht im Krieg (*ius in bello*): In einem Krieg sind nicht alle Handlungen erlaubt, der Zweck heiligt nicht die Mittel.^[13]

Klassische Kriterien der Lehre vom gerechten Krieg

Ius ad bellum

- Gerechter Grund / *causa iusta*
- Legitime Obrigkeit / *auctoritas principis*
- Rechte Absicht / *recta intentio*
- Letztes Mittel / *ultima ratio*
- Verhältnismässigkeit der Ziele / *debitus modus*

Ius in bello

[2]

Formal finden sich diese Kriterien fast überall, wo kritisch über kriegerische Gewalt nachgedacht wird. Die inhaltliche Füllung der Kriterien ist jedoch stark mit dem vorherrschenden Welt- und Menschenbild und dem dahinterstehenden gesellschaftlichen Gerechtigkeitsverständnis verknüpft. So wurde in der christlichen Tradition die Frage nach einem gerechten Grund mit der Frage nach der wahren Religion verbunden und damit auch Gewalt gegen Andersgläubige begründet. Die Kriterien ermöglichten dadurch die Rechtfertigung von Kreuzzügen, die in der damaligen Zeit sogar als überaus gerechte Kriege (*bellum iustissimum*) galten und wieder sehr nahe an heiligen Kriegen rückten.^[14]

Rechtmässige Kriegsführung

Entwicklung:^[15] Eine konsistente Anwendung der Lehre vom gerechten Krieg setzt eine übergeordnete Rechtsordnung voraus, die für alle Beteiligten verbindlich ist und von einer Sanktionsinstanz durchgesetzt wird. Die Fragen nach der legitimen Obrigkeit oder dem gerechten Grund wurden aber vor allem einerseits im Kontext der Kreuzzüge in Auseinandersetzung mit Andersgläubigen, andererseits der Kolonialisierung von Amerika im Bezug zu nichtchristlichen Völkern sowie drittens der Konfessionskriege im Innern der christlichen Welt zunehmend schwieriger zu beantworten. Kriege konnten immer weniger als legale Rechtsakte verstanden werden, in denen sich die Parteien wie Richter und Straffälliger gegenüberstanden. So entstand zunächst in der Spätscholastik die Vorstellung, dass es von beiden Seiten subjektiv und objektiv gerechte Kriege geben kann (*bellum iustum ex utraque parte*) und dadurch auch gerechte Gegner (*iusti hostes*). Mit dieser Entwicklung wurden die theologischen und ethischen Legitimationsfragen von militärischer Gewalt zunehmend dispendiert, was zu einer Entmoralisierung und Enttheologisierung der Kriegsfrage führte. Letztlich wurde damit die Frage nach

dem gerechten oder rechtmässigen Grund untergraben und in die Definitionsmacht der Herrschenden gestellt. Diese Tendenz wurde vor allem nach dem Westfälischen Frieden wirksam. Als Konsequenz kam es in

-
- [6] Vgl. zum Ganzen die Aufsätze in Schreiner, K. (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 1).
 [7] Vgl. zum Abschnitt Lienemann, W., Frieden (Fn. 1), 26–40; Baumann, D., Ist Gott ein Krieger? (Fn. 1); ders., Legitime Gewaltanwendung? (Fn. 1).
 [8] Vgl. Baumann, D., Militäretik (Fn. 1), 224–228.
 [9] Z. B. Leges 626a–628e; Respublica 469a–471c; vgl. Merker, B., Die Theorie des gerechten Krieges und das Problem der Rechtfertigung von Gewalt sowie Kleemeier, U., Krieg, Recht, Gerechtigkeit, beide in: D. Janssen, M. Quante (Hrsg.), Gerechter Krieg (Fn. 1).
 [10] Z. B. Politica 1,8,11256b, 6,14,1333a; Ethica Nicomachea 7,1,1145a15; 1177b6; 1256b25; vgl. Kleemeier, U., a. a. O. (Fn. 9), 12f.; Baumann, D., Militäretik (Fn. 1), 224f.
 [11] Z. B. De officiis 1, 34–40; 3, 107–115; vgl. Herzig, H., Ciceros Konzept des bellum iustum, in: Ch. Hesse et al. (Hrsg.), Personen der Geschichte Geschichten der Personen, Basel 2003, 393–401 sowie Kleemeier, U., a. a. O. (Fn. 9), 12f.
 [12] Vgl. zu diesem Abschnitt Baumann, D., Legitime Gewaltanwendung? (Fn. 1); Riklin, A., Gerechter Krieg?, in: H. Küng, D. Senghaas (Hrsg.), Friedenspolitik, München 2003, 279–287.
 [13] Vgl. Huber, W., Reuter, H.-R., Friedensethik, Stuttgart 1990, 64f.; Lienemann, W., Gibt es gerechte Kriege?, in: S. Zwahlen, W. Lienemann (Hrsg.), Kollektive Gewalt, Bern 2006, 73f.
 [14] Vgl. Beestermöller, G., Thomas von Aquin: Die Idee des «gerechten Krieges» als Friedensethik?, in: Th. Bruha, S. Heselhaus, T. Marauhn (Hrsg.), Legalität, Legitimität und Moral, Tübingen 2008, 25–42.
 [15] Vgl. dazu Steiger, H., Ius Belli in der Völkerrechtsgeschichte, in: Th. Bruha, S. Heselhaus, T. Marauhn (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 14), 59–98; Kleemeier, U., a. a. O. (Fn. 9), 16–20; Lienemann, W., Frieden (Fn. 1), 38–40; Engelhardt, P., Die Lehre vom «gerechten Krieg» in der vorreformatorischen und katholischen Tradition, in: R. Steinweg (Red.), a. a. O. (Fn. 1), 72–124; Baumann, D., Militäretik (Fn. 1), 319–329 (mit Literatur).

[2] Die klassischen Kriterien der Lehre vom gerechten Krieg.

einem ersten Schritt – vor allem im Zusammenhang mit der Kolonialisierung – zu unterschiedlichen Definitionen der Kriegsgründe und der Art der Kriegsführung. Es wurde zwischen «zivilisierten» Staaten (Europa und Amerika), «halb-zivilisierten» Staaten und «unzivilisierten» Völkern («Naturstaaten», «Wilde und Halbwilde») unterschieden.^[16]

Letztlich wurde damit die Frage nach dem gerechten oder rechtmässigen Grund untergraben und in die Definitionsmacht der Herrschenden gestellt.

In einem zweiten Schritt führte diese Entwicklung zu einem quasi freien Kriegsführungsrecht durch souveräne Herrscher (*liberum ius ad bellum*). Der Krieg wurde als legitimes Mittel der Politik neben anderen gesehen und mit dem Entstehen der Territorialstaaten in die Verfügung von souveränen Staaten gestellt. Zweckmässigkeitsüberlegungen, machiavellistisches Staatsräsondenken und eine wiedererwachte Überhöhung des Krieges in Form des Militarismus und des Bellizismus sprengten die hemmende Wirkung der ehemaligen Lehre des gerechten Krieges auf und brachten Kriege wieder einmal mehr in eine gefährliche Nähe zum heiligen Krieg für «Gott und Vaterland».

Humanitäres Völkerrecht:^[17] Als Konsequenz der Entwicklung zum freien Kriegsführungsrecht folgte eine vertiefte Ausarbeitung von Regeln innerhalb der Kriegsführung (*ius in bello*), die bis heute anhält. Die Weiterentwicklungen der Regeln des Kriegsvölkerrechts fanden meist auf Grund von schrecklichen Kriegserlebnissen oder Rüstungsentwicklungen statt. So entwickelte einer der Begründer des klassischen Völkerrechts, Hugo Grotius (1583–1645), seine Gedanken vor dem Hintergrund des Dreissigjährigen Krieges, die Rotkreuzbewegung von Henry Dunant (1828–1910) entstand unter dem Eindruck von Solferino (1859), der Lieber Code 1863 im Zusammenhang mit dem Sezessionskrieg in Amerika, die Erklärung von St. Petersburg (1868) bedingt durch die Explosivstoffe mit grausamen Verletzungen, die Haager Landkriegsordnung (1907) mit Blick auf den damaligen Rüstungswettlauf in Europa, die Genfer Abkommen 1949 nach dem Zweiten Weltkrieg und die zwei ersten Zusatzprotokolle (1977) vor der Folie des Kalten Krieges sowie der Problematik der Entkolonialisierung.

Der Gewinn, aber auch die Problematik des Kriegsvölkerrechts war seine Bindung an Staaten als Kriegsführende und Soldaten als deren Repräsentanten.

Der Gewinn, aber auch die Problematik des Kriegsvölkerrechts war seine Bindung an Staaten als Kriegsführende und Soldaten als deren Repräsentanten. Die Soldaten wurden als

Werkzeuge ihrer Staaten gesehen, die keine Schuld für die Politik trifft, die sie mit Waffengewalt durchzusetzen haben. Aus diesem Grund und aufgrund von Reziprozitätsüberlegungen sollten kampfunfähige Soldaten geschützt, gefangene Soldaten menschlich behandelt und nach einem Krieg wieder freigelassen werden. Die Zivilbevölkerung sollte wenn immer möglich geschont werden. Problematisch an diesem Ansatz war, dass Rebellen, Guerillakämpfer oder Partisanen (sogenannte Kämpfende in nicht internationalen Konflikten) nicht unter das *ius in bello* fielen. Diese Problematik verschärfte sich zusätzlich mit dem Entstehen von sogenannten internationalisierten, aber nicht staatlichen Konflikten und in jüngster Zeit mit der Frage nach der Stellung von Kämpfern im «Krieg gegen den Terror» und der Abgrenzung zu Terroristen.^[18] Darauf reagierte unter anderem das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes mit einer umfassenden Auflistung von Kriegsverbrechen in unterschiedlichen Konfliktformen. Staaten, die das Römer Statut ratifiziert haben, verfügen heute über eine grundlegende rechtliche Basis, was in der militärischen Gewaltanwendung erlaubt ist und was nicht. Aber auch auf die noch nicht beigetretenen Staaten wirken diese Normen via Völkergewohnheitsrecht. Dadurch sind die minimalen Bedingungen genannt, auf die jeder «Kämpfer» oder «Gegner» Anspruch hat, die er andererseits aber auch respektieren muss.^[19] Die permanenten und ad hoc internationalen Strafgerichtshöfe weisen darauf hin, dass die internationale Gemeinschaft nicht mehr willens ist, Kriegsverbrechen einfach hinzunehmen (leider noch nicht in allen Konflikten).

Die wichtigsten Grundlagen des humanitären Völkerrechts bilden heute die Haager Landkriegsordnung, die Genfer Konventionen mit ihren drei Zusatzprotokollen sowie die Artikel 5–8 des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes. Seine fünf Grundprinzipien sind:

- der Grundsatz der Menschlichkeit;
- das Unterscheidungsprinzip;
- das Beschränkungsprinzip;
- das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie
- das Prinzip der militärischen Notwendigkeit.

Die auf dem humanitären Völkerrecht basierenden einsatzbezogenen Einsatz- und Verhaltensregeln schränken die legale Gewaltanwendung je nach Einsatzart und Einsatzort weiter ein, um dadurch den fünf völkerrechtlichen Grundprinzipien im konkreten Bedrohungsumfeld zu entsprechen. Sie sollen zudem sicherstellen, dass Soldaten nur die zur Auftrags Erfüllung notwendige Gewalt anwenden. Diese Entwicklung verweist darauf, dass militärische Gewalt immer mehr als Notwehr- und Nothilfemassnahme aufgefasst wird und stets verhältnismässig zu sein hat.^[20]

Die Verfeinerung des humanitären Völkerrechts ist wichtig. Sie definiert Normen, an die sich die Parteien unabhängig von der Frage der Rechtmässigkeit von Kriegen halten müssen und für deren Verletzungen sie nachträglich zur Verantwortung gezogen werden (können). Aber auch die Diskussion um das Recht zum Krieg blieb nicht stehen.

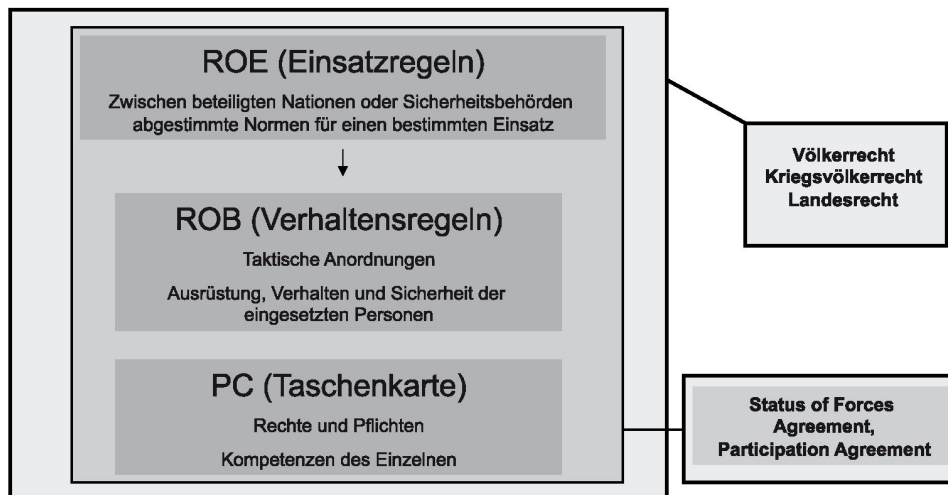
Grundprinzipien Kriegsvölkerrecht



- Grundsatz der Menschlichkeit;
- Unterscheidungsprinzip;
- Beschränkungsprinzip;
- Verhältnismässigkeitsprinzip;
- Prinzip der militärischen Notwendigkeit.

[3]

Einschränkung von militärischer Gewalt



[4]

[16] Vgl. Steiger, H., a. a. O. (Fn. 15), 80–95.
 [17] Vgl. als Grundlage: Gasser, H.-P., Humanitäres Völkerrecht, Zürich 2008.
 [18] Gasser, H.-P., a. a. O. (Fn. 17), 57–70.
 [19] Vgl. Werle, G., Völkerstrafrecht, Tübingen 2003.
 [20] Vgl. Baumann, D., Soldat und Recht, in: ASMZ, Nr. 11/2006, 24f., Schweizer Armee, Rechtliche Grundlagen für das Verhalten im Einsatz (Reglement 51.007), dies., Grundsicherung (Reglement 51.019).

[3] Die Grundprinzipien des Kriegsvölkerrechts.

[4] Einschränkung von militärischer Gewalt.

Teil II: Von der Kriegsächtung zum rechtmässigen Frieden – Verbot des Krieges

Ächtung des Krieges: Mit dem Ausarbeiten des Kriegsvölkerrechts bei gleichzeitiger Dispensation nach der Frage des Rechts zum Krieg kam es zum Versuch einer Art «Hegung» des Krieges. Doch im Zusammenhang mit der Industrialisierung und der «levée en masse» zeigte auch ein «gehegter» Krieg seine schreckliche Fratze. Vor allem das gegenseitige Massentöten in den beiden Weltkriegen machte deutlich, dass kriegerische Konflikte gepaart mit einer industrialisierten Rüstungsindustrie und weiterentwickelter Waffentechnologie Dynamiken freisetzen, die – wenn überhaupt – nur noch schwer zu kontrollieren sind. Nach dem Ersten Weltkrieg kam es deshalb zu einer wichtigen (völkerrechtlichen) Wende in Bezug auf die Kriegsfrage. Mit den Völkerbundsatzungen und vor allem mit dem Kellogg-Pakt von 1928 wurde der Angriffskrieg geächtet, Verstösse gegen den Grundsatz wurden aber noch nicht oder zu wenig sanktioniert.^[21]

Mit den Völkerbundsatzungen und vor allem mit dem Kellogg-Pakt von 1928 wurde der Angriffskrieg geächtet.

Verbot des Krieges: Durch die UN-Charta von 1945 wurde der Krieg verboten (*ius contra bellum*). Seither gibt es kein Recht mehr, Krieg zu führen. Das Völkerrecht nahm eine Wende hin zum «Friedensvölkerrecht» (D. Senghaas). Die dahinterstehenden wichtigsten völkerrechtlichen Grundsätze sind das Gewaltverbot in internationalen Beziehungen, die Nichtintervention in einen souveränen Staat sowie der Schutz des Friedens, wozu in der heutigen Zeit auch der Menschenrechtsschutz gehört. Das Völkerrecht verbietet militärische Gewalt, ausser zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (UN-Charta Artikel 51) oder auf Grund der Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat beim Vorliegen einer Angriffshandlung, eines Friedensbruches oder einer Friedensbedrohung (Artikel 39; 42). Jedoch gilt auch das «naturgegebene» Recht zur Selbstverteidigung lediglich als Notrecht, bis die internationale Gemeinschaft Gegenmassnahmen einleitet. Konsequenterweise bezeichnet die UN-Charta militärische Massnahmen deshalb nicht mehr als Krieg, sondern als militärische Sanktion. Dies ist kein Euphemismus. Vielmehr kommt darin zum Ausdruck, dass es sich idealtypisch um polizeilich-militärische Massnahmen der Staatengemeinschaft handelt, die im Rahmen des Völkerrechts mit dem Ziel des Friedens angeordnet werden.^[22]

Die klassischen Kriterien der Lehre vom gerechten Krieg gingen in die Völkerrechtsordnung ein. Damit wurden theoretisch auch die strittigen Fragen nach dem rechtmässigen Grund und der legitimen Autorität durch die staatlichen Ratifizierungen der UN-Charta geklärt. Nur noch der UN-Sicherheitsrat hat das Recht, militärische Gewalt beim Vorliegen von rechtmässigen Gründen zu legitimieren. Die Kriterien der klassischen Lehre bilden keine eigenständige Begründung neben dem Völkerrecht mehr, sondern sie helfen heute als Teil einer Lehre von der legitimen militärischen Gewaltanwendung mit, das bestehende Völkerrecht kritisch zu beurteilen und weiter zu entwickeln.

In der Praxis behindern vor allem zwei Faktoren die Etablierung einer Sicherheitspolitik, die auf dem Völkerrecht basiert. Einerseits trauen Staaten der Durchsetzungsmacht des Systems kollektiver Sicherheit nicht oder bemängeln seine Organisationsform. Sie reagieren deshalb auf das aus ihrer Sicht im zwischenstaatlichen Bereich immer noch bestehende «Sicherheitsdilemma» mit weiterer Rüstung, Bündnispolitik sowie dem Aufrechterhalten von klassischen Armeen; entsprechend dem alten römischen Grundsatz «Wenn du den Frieden willst, bereite den Krieg vor (*si vis pacem para bellum*)».

In der Praxis behindern vor allem zwei Faktoren die Etablierung einer Sicherheitspolitik, die auf dem Völkerrecht basiert.

Andererseits versagen angesichts der aktuellen Gefahren und Bedrohungen in den meisten Fällen die klassischen Begriffe und Kategorien wie beispielsweise «Krieg» oder «Landes- und Bündnisverteidigung» mit ihren Konzepten und Mitteln, ohne dass an ihre Stelle Begriffe oder Kategorien mit entsprechenden Konzepten getreten sind, die die heutigen Gewaltphänomene adäquater erfassen können. Bezeichnendes Beispiel sind die militärischen Kampagnen im «Krieg» gegen den Terror. Benötigt werden einerseits eine präzisere Fassung der Gewaltphänomene und ihrer Bewältigungsmittel und andererseits ein Paradigmenwechsel in der nationalen und internationalen Sicherheitspolitik. Beides zeichnet sich vielerorts in Umrissen ab.^[23]

Gerechter Friede

Zum Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik: Die Lehre des gerechten Krieges wurde im Laufe der Zeit zu einer Lehre des gerechten Friedens weiterentwickelt. Dabei rückte die Frage nach einer gerechten Friedensordnung nach der militärischen Gewaltanwendung ins Zentrum (*ius post bellum*) und beeinflusste die Strategie von militärischen Operationen (inkl. sogenannte Exit-Strategien). Der entscheidende Schritt besteht aber in der Umkehr der Perspektiven, die schon lange gefordert wird, sich aber erst allmählich durchsetzt.

Der Philosoph Immanuel Kant (1724–1804) war einer der ersten, der in seiner kleinen Schrift «Zum ewigen Frieden» (1795) die Perspektive im Verhältnis von Krieg und Frieden explizit umkehrte und darauf hinwies, dass der Friede der Ernstfall ist und nicht der Krieg. Er wechselte in der Diskussion von der retrospektiv ausgerichteten Frage nach dem gerechten Grund eines Krieges und Überlegungen zur Abwehr und Wiederherstellung eines erlittenen

Der Philosoph Immanuel Kant (1724 – 1804) war einer der ersten, der... darauf hinwies, dass der Friede der Ernstfall ist und nicht der Krieg.

oder angedrohten Unrechts hin zur prospektiv orientierten Frage nach den Bedingungen des Friedens, die einen Krieg –

Militärische Gewaltanwendung

Grundsätze „Friedensvölkerrecht“

1. **Verbot Androhung und Anwendung von Gewalt**
2. **Nichtintervention**
3. **Schutz des Friedens / der Menschenrechte**

| | |
|-------------------------|--|
| Legitimer Grund: | Selbstverteidigung UN-Sicherheitsrats Beschluss |
| Absicht: | Frieden Schutz von elementaren Menschenrechten |
| Art und Weise: | Humanitäres Völkerrecht Peacekeeping Peaceenforcement |

[5]

auch einen wie auch immer definierten rechtmässigen Krieg – gar nicht erst notwendig machen würden. Frieden muss gestiftet werden, war seine Überzeugung.^[24] In seinen sechs «Präliminarartikeln» definiert er die notwendigen Mindestbedingungen für den Bestand einer internationalen Friedensordnung im damaligen historischen Kontext. Dazu zählt er, stark vereinfacht:

- Erstens sollen Friedensverträge ohne geheime Vorbehalte geschlossen werden, weil ohne echten Friedenswunsch der nächste Krieg zwangsläufig folgt.
- Zweitens soll kein anderer Staat wie ein Besitz erworben werden können, wozu unter anderem auch der Verzicht auf Söldnerdienste zu Gunsten eines anderen Staates gehört.
- Drittens haben Staaten auf stehende Heere zu verzichten, weil allein durch ihre Existenz eine verhängnisvolle Rüstungsdynamik ausgelöst wird.
- Viertens soll kein Staat Staatsschulden im Zusammenhang mit aussenpolitischen Auseinandersetzungen machen, weil ein daraus folgender Staatsbankrott zum nächsten Krieg führt.
- Fünftens soll die gewaltsame Intervention eines Staates in die Verfassung und Regierung eines anderen Staates unterlassen werden, ausser im Fall von bestimmten anarchischen Zuständen.
- Sechstens sind minimale Regeln des Kriegsvölkerrechts einzuhalten, weil deren Bruch einen zukünftigen Frieden erschwert oder gar verunmöglicht.

[21] Vgl. auch Kimminich, O., Der gerechte Krieg im Spiegel des Völkerrechts, in R. Steinweg (Red.), a. a. O. (Fn.1), 206–223; Kleemeier, U., a. a. O. (Fn. 9), 22–28.

[22] Vgl. Riklin, A., Wertfreiheit, Bellum iustum und der Irakkrieg, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 45 (2007), 35–52; Baumann, D., Armeeaufträge aus militäretischer Sicht (Fn. 1), 25.

[23] Vgl. neben anderen Smith, R., The Utility of Force, London 2006; Münkler, H., Der Wandel des Krieges, Weilerswist 2006; Van Creveld, M., Gesichter des Krieges, München 2009 sowie die verschiedenen Weissbücher zur Sicherheitspolitik.

[24] Vgl. Lienemann, W., Gibt es gerechte Kriege? (Fn. 13), 69–85.

[5] Heutige Kriterien militärischer Gewaltanwendung.

Kant geht noch weiter und fordert in seinen «Definitivartikeln» eine dreistufige rechtliche Verankerung der Friedensbedingungen. Eine republikanische Verfassung im Innern, die eine Partizipation und somit Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, ein auf dem Föderalismus freier Staaten gegründetes Völkerrecht, das die Staaten als gleichberechtigte Partner ernst nimmt, sowie ein Weltbürgerrecht, das einen weltweiten minimalen Schutz von Menschenrechten sicherstellen soll.^[25]

Zivilisatorisches Hexagon: Kant legte mit seiner Schrift wichtige Grundlagen, die in angepasster Form auch heute noch wegweisend sind. Sicherheitspolitik bedeutet aktive Friedenspolitik, die von der Maxime «Wenn du Frieden willst, bereite den Frieden vor (*si vis pacem para pacem*)» geleitet werden muss. Frieden ist dabei mehr als die Abwesenheit von Krieg. Die entscheidenden Konstitutionsfaktoren, die einen «gerechten» Frieden ermöglichen, lassen sich mit Hilfe des «zivilisatorischen Hexagons» von D. Senghaas wie folgt darstellen:^[26]

- a. *Gewaltmonopol/Gewaltlegitimierungsmonopol:* Im Innern eines Staates wird eine Entprivatisierung von Gewalt benötigt. Die Herausbildung eines legitimen Gewaltmonopols ist für die Sicherung der Rechtsgemeinschaft unabdingbar. Konfliktparteien werden dadurch gezwungen, ihre Auseinandersetzung auf einem gewaltfreien Weg zu lösen. Im zwischenstaatlichen Verhältnis ist analog ein Gewaltlegitimierungsmonopol notwendig, das die «Anarchie der Staatenwelt» mit dem daraus resultierenden Sicherheitsdilemma kultiviert. Dies ist heute nur innerhalb eines Systems der kollektiven Sicherheit und der Weiterentwicklung von Institutionen des Rechtsschutzes und der Rechtsdurchsetzung möglich. Einer Reprivatisierung und Aushöhlung des Gewaltmonopols von oben (durch Regierungen selbst) oder von unten (durch private Akteure) ist konsequent ein Riegel zu schieben.
- b. *Rechtsstaatlichkeit:* Das Gewaltmonopol benötigt zu seiner Kontrolle die Institutionalisierung von rechtsstaatlichen Prinzipien, die Bindung des staatlichen Handelns an das Recht sowie die Förderung von Institutionen gewaltfreier Konfliktbewältigung, damit es selber nicht korumpiert und gegen die eigenen Bürger eingesetzt wird.^[27] Eine entsprechend rechtsstaatsanaloge Kontrolle ist auch auf internationaler Ebene notwendig, damit Entscheide des Sicherheitsrates oder das Handeln von Staaten am geltenden Völkerrecht überprüft werden können. Dazu benötigt es internationale Gerichte.
- c. *Verteilungsgerechtigkeit:* Hinzu kommt als drittes Element die Ausbildung und Förderung sozialer Gerechtigkeit (inklusive Sicherung der Grundbedürfnisse), die eine zentrale Funktion des innergesellschaftlichen, aber auch zwischenstaatlichen Friedens darstellen. Sie muss unter Umständen gegen ökonomische Tendenzen gesichert werden, wie sie sich heute beispielsweise mit der Verteuerung der Grundlebensmittel abzeichnen. Herrscht in Gruppierungen die Wahrnehmung vor, ungerecht behandelt oder von elementaren Ressourcen ausgeschlossen zu werden, fehlt die notwendige gesellschaftliche Grundlage für ein friedliches Zusammenleben auf nationaler und internationaler Ebene.

d. *Politische Partizipation:* Zum inneren und zwischenstaatlichen Frieden gehört eine (minimale) – wie auch immer konkret bestimmte – Beteiligung an den Prozessen der politischen Entscheidungsfindungen der unterschiedlichen Interessensgruppen und Personen. Fehlt diese, werden die herrschenden Regierungen und internationalen Organisationen zwangsläufig an Legitimation verlieren und entweder zerfallen oder als Gegenbewegung absolutistische oder diktatorische Züge annehmen. Beides gefährdet den Frieden.

e. *Interdependenzen/Affektkontrolle:* Das Erkennen der zunehmenden Abhängigkeiten gerade im Bereich der heutigen Bedrohungen sowie institutionalisierte Formen der Konfliktregelung führen in der Regel zu einer Affektkontrolle und zur Mässigung des Konfliktverhaltens. Im positiven Fall kommt es zu einer entsprechenden Ausbildung eines Gemeinschaftsgefühls und zur Solidarität. Dies ist auf staatlicher und regionaler Ebene viel eher möglich als auf globaler Stufe, was bei der Ausgestaltung der Sicherheitspolitik berücksichtigt werden muss.

f. *Kultur konstruktiver Konfliktbearbeitung:* Sechstens hat eine konstruktive (politische) Konflikt- und Versöhnungskultur gefördert zu werden, das heisst die Bereitschaft zur produktiven Auseinandersetzung mit Konflikten und die damit zusammenhängende kompromissorientierte Konfliktfähigkeit. Der Umgang mit Konflikten und Gewalt ist ein kulturelles Merkmal von Gesellschaften und in der mentalen Disposition von Personen verankert. Er muss gebildet und vermittelt werden.^[28]

Das Hexagramm von Senghaas macht deutlich, dass Frieden ein ständiger Prozess mit dem Leitziel des «gerechten Friedens» mit einer nüchternen Wahrnehmung der jeweiligen (welt-) politischen Realität darstellt. Bei der Vernachlässigung eines der sechs Elemente bleibt jedoch der Friede zwangsläufig brüchig. Es verweist auf die konstitutiven und notwendigen Interdependenzen zwischen Frieden, Gerechtigkeit und Recht (*pax et iustitia/opus iustitiae pax*).

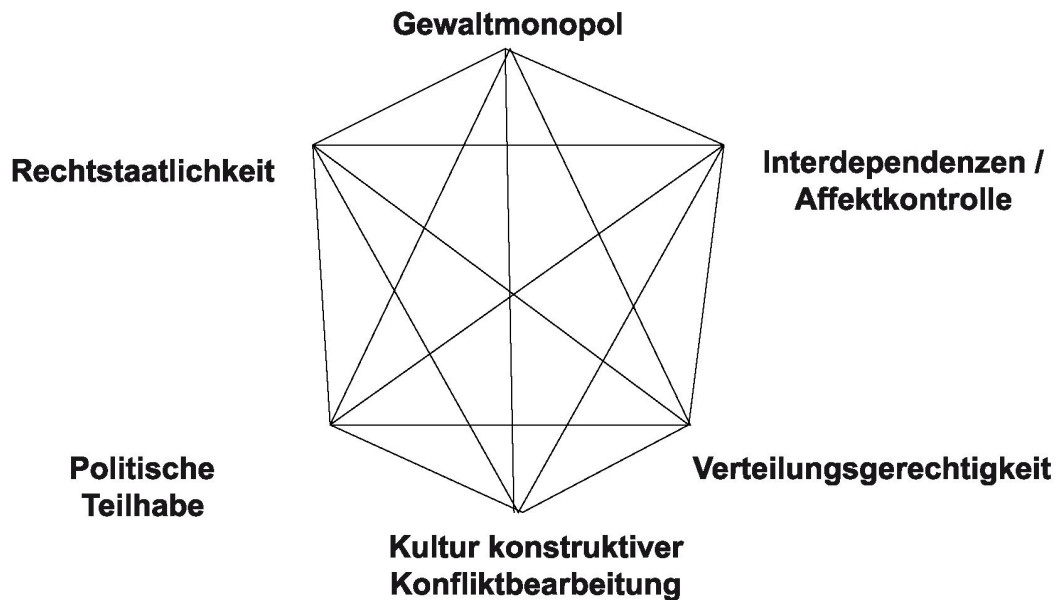
Rechtmässiger Frieden

Universales Gerechtigkeitskonzept:^[29] Das Hauptproblem der Maxime des gerechten Friedens bildet, wie schon beim gerechten Krieg, die Frage nach dem zu Grunde liegenden Gerechtigkeitskonzept und damit nach der *causa iusta* militärischer Gewalt.^[30]

Die Weltgemeinschaft kommt nicht darum herum, ein Grundethos auszuweisen^[31], ein universal-elementares Gerechtigkeitskonzept zu definieren...

Verschiedene politische, ethnische und religiöse Gemeinschaften definieren Gerechtigkeit unterschiedlich. Gleichzeitig wurden aber die Risiken und Gefahren global und machen vor politischen, ethnischen oder religiösen Grenzen nicht halt. Wie soll ein solcher gordischer Knoten gelöst werden, wenn ein wie auch immer geartetes machtpolitisches und mit militärischen Mitteln vollzogenes Durchschlagen längerfristig die Probleme nicht löst, sondern nur zum nächsten Konflikt

Zivilisatorisches Hexagon nach Dieter Senghaas



[6]

führt? Die Weltgemeinschaft kommt nicht darum herum, ein Grundethos auszuweisen^[31], ein universal-elementares Gerechtigkeitskonzept zu definieren und eine daraus abgeleitete Rechtsordnung zu implementieren sowie global zu sanktionieren. Ein solches Gerechtigkeitskonzept mit entsprechenden Rechtsordnung ist in den verschiedenen Kulturkreisen unter Berücksichtigung der je eigenen kulturellen Ausprägungen zu erarbeiten und zu verfeinern.

Die Basis eines solchen Konzepts stellen in einer multikulturellen Welt die allen Menschen gemeinsamen menschlichen Grundbedingungen und entsprechenden Interessen dar.^[32] Menschen aller Nationen, Kulturen und Religionen sind leibliche aggressions- und sprachfähige Gemeinschafts- sowie Reflexionswesen, die für ihre Handlungen Verantwortung tragen können und sterblich sind. Sicherheit besteht daher in der heutigen Zeit ausgehend von der Menschenwürde und den elementaren Menschenrechten im Schutz der natürlichen Lebensgrundlage, dem Schutz vor materieller Not, vor willkürlicher bzw. widerrechtlicher Gewalt sowie in gegenseitig akzeptierten religiösen, kulturellen und politischen Freiheiten.

Menschliche Sicherheit: Dies führt zu einem sicherheitspolitischen Konzept der «menschlichen Sicherheit» (*«human security»*).^[33] Der Schutz der menschlichen Sicherheit (und somit der elementaren Menschenrechte) wird zur Kernaufgabe des Staates und der internationalen Gemeinschaft. Falls ein Staat diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen will oder kann, hat die internationale Gemeinschaft subsidiär einzutreten.

Dies führt zu einem veränderten Souveränitätsbegriff, wie ihn der Bericht «The Responsibility to Protect» von 2001 vertritt: «(...) sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but (...) when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states.»^[34]

[25] Vgl. Höffe, O. (Hrsg.), Immanuel Kant. Zum ewigen Frieden, Berlin 2004.

[26] Vgl. Senghaas, D., Frieden – ein mehrfaches Komplexprogramm, in: Ders. (Hrsg.), Den Frieden machen, Frankfurt 1997, v. a. 571–574; ders., Frieden als Zivilisierungsprojekt, in: Ders. (Hrsg.), Den Frieden denken, Frankfurt 1995, v. a. 198–209; ders., Zum irdischen Frieden, Frankfurt 2004, 17–80.

[27] Dazu zählen für D. Senghaas unter anderem: Schutz der Grundfreiheiten, Gewährleistung von Menschenrechten durch Gesetze, die Gleichheit der Bürger und Bürgerinnen vor dem Gesetz, Gewaltenteilung, politische Partizipation, Rechtsgebundenheit von Regierungen.

[28] Vgl. Keegan, J., Die Kultur des Krieges, Berlin 2007.

[29] Vgl. Baumann, D., Armeeaufträge aus militäretischer Sicht, a. a. O. (Fn. 1).

[30] Vgl. Strub, J.-D., Der «gerechte Friede», a. a. O. (Fn. 1).

[31] Vgl. z. B. Küng, H., Projekt Weltethos, München 1990.

[32] Vgl. Mathwig, F., Der Mensch – die Menschen – die Menschheit, in: «Was ist der Mensch?». FS Wolfgang Lienemann, 2004. Nussbaum, M. C., Nicht-relative Tugenden, in: Rippe/Schaber (Hrsg.), Tugendethik, Stuttgart 1998.

[33] Vgl. Strub, J.-D., Der «gerechte Friede» (Fn. 1), v. a. Kapitel 6.

[34] International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, Ottawa 2001, VII.

[6] «Zivilisatorisches Hexagon» nach Dieter Senghaas.

Die Grundpfeiler eines elementaren Gerechtigkeitskonzepts bestehen heute in der Menschenwürde mit den elementaren Menschenrechten, dem damit zusammenhängenden Schutz der menschlichen Grundbedürfnisse sowie der völkerrechtlichen Institutionalisierung der Konfliktprävention und -lösung. Aus diesen Gründen sollte heute eher vom Leitbild eines rechtmässigen Friedens denn von demjenigen eines gerechten Friedens gesprochen werden.

Der Schutz der menschlichen Sicherheit ... wird zur Kernaufgabe des Staates und der internationalen Gemeinschaft. Falls ein Staat diese Aufgabe nicht mehr wahrnehmen will oder kann, hat die internationale Gemeinschaft subsidiär einzutreten.

Bedrohungsformen:^[35] Das aktuelle Risiko- und Gefahrenspektrum und daraus resultierende Konflikte, auf die die Sicherheitspolitik reagieren muss, sind transnational und fordern ein gemeinsames Handeln. Staaten werden zunehmend in eine «Schicksals-, Gewalt- und Kooperationsgemeinschaft» (O. Höffe) gezwungen.^[36]

Die aus der Bedrohung resultierenden Gewaltphänomene können aber in den meisten Fällen nicht mehr als (klassische) Kriege verstanden oder innerhalb der Kategorien der Innen- und Aussenpolitik behandelt werden. Sie müssen vielmehr umfassend als «widerrechtliche Gewaltphänomene» definiert werden, d. h. als Gewaltanwendungen von Akteuren und Entwicklungen, die sowohl die nationale wie auch die internationale Sicherheit und Rechtsordnung gefährden. Sie reichen beispielsweise von Terroraktionen, Gewaltanwendung der organisierten Kriminalität, Missbrauch des Gewaltmonopols durch Regierungen, Bürgerkriegen und Revolten aus ethnischen, ökonomischen oder religiösen Gründen, «Gewaltmärkten» (R. Elvert), zwischenstaatlichen Konflikten und (klassischen) Kriegen, Kämpfen um natürliche Ressourcen bis hin zu Bandengewalt zwischen Drogen- und Menschenhändlern sowie Gewalt ausgehend von Diasporagemeinden. Hinzu kommen ein möglicher Einsatz biologischer, chemischer oder nuklearer Waffen (auch als schmutzige Bomben), der grenzüberschreitende Hooliganismus, der gewalttätige Links- und Rechtsextremismus und als neue Form die Gewalt durch den Cyberterrorismus.^[37] Entscheidend dabei ist, dass diese Konflikte und Konfrontationen inmitten der Bevölkerung («amongst the people» [R. Smith]) unter Beteiligung verschiedenster Akteure (Soldaten, Diplomaten, Polizisten, Zivilisten, Söldner, Terroristen, Journalisten, Vertreter von Hilfswerken etc.) stattfinden. Auch Natur- und Technologiekatastrophen sowie die Ressourcen- und Wirtschaftsprobleme sind heute wegen der Vernetzung der Welt und der Gefährlichkeit der Güter nur noch in seltenen Fällen regionale oder ausschliesslich nationale Ereignisse. Dies hat eine moderne Sicherheitspolitik zu berücksichtigen.

Teil III: Einige Konsequenzen für die Sicherheitspolitik und Armeen – Umfassende Sicherheitspolitik

Rechtmässiger Frieden als Maxime: Staatliche und internationale Sicherheit kann entsprechend dem vorliegenden Ansatz nur noch als umfassende Sicherheitspolitik verstanden werden, die auf einen rechtmässigen Frieden ausgerichtet wird. Frieden beinhaltet unter anderem die Abwesenheit von verhinderbarer Not und Gewalt – also Sicherheit –, solidarische Hilfe bei Not, geordnete Beziehungen zwischen Staaten mit einer minimalen Verteilungsgerechtigkeit, den Schutz und die Ermöglichung von menschlichen Entfaltungsmöglichkeiten sowie die Etablierung von Instrumenten der gewaltfreien Konfliktregelung. Frieden ist durch Recht zu schützen (*ius ad pacem*). Ein so bestimmter Friede ist dann rechtmässig, wenn ein globaler Menschenrechtsschutz durchgesetzt wird, die Beziehungen der Staaten und Völker mit einem völkerrechtlichen Korsett versehen sind und Rechtssicherheit besteht.

Staatliche und internationale Sicherheit kann entsprechend dem vorliegenden Ansatz nur noch als umfassende Sicherheitspolitik verstanden werden, die auf einen rechtmässigen Frieden ausgerichtet wird.

Wenn Sicherheits- und Friedenspolitik letztendlich der eigenen Gesellschaft nützen und Freiheit ermöglichen sollen, lässt sie sich nur noch in einem internationalen Rahmen betreiben, bei dem die Staaten zumindest ansatzweise als gleichberechtigte Partner ernst genommen werden. Die sozio-ökonomischen, kulturellen, politischen und religiösen Herausforderungen, die die globalisierte Welt heute und in Zukunft zu lösen hat, wie z. B. die Ressourcenknappheit (vor allem im Bereich Lebensmittel, Wasser und Energie), die Klimaveränderung und der Raubbau an der Natur, Migrationsbewegungen, die Nord-Süd-Problematik, terroristische Organisationen, der Zerfall oder die Korruption von staatlichen Strukturen (*bad governance/failing states*) mit der damit verbundenen Privatisierung bzw. «Warlordisierung», die Beeinträchtigung der Handelswege, die Anfälligkeit des Wirtschafts- und Finanzsystems etc., können langfristig nur noch international mit einem politischen Grundentscheid zur Annäherung, Verständigung und Versöhnung gelöst werden.^[38] Alle Aspekte des oben dargestellten Hexagons sind dabei bei der Lösungsfindung einzubeziehen.

Die sicherheitspolitischen Strategien sind aus diesen Gründen nicht mehr in erster Linie um militärische Machtentfaltung herum zu entwickeln. Vielmehr müssen multinationale friedenserhaltende, friedensfördernde sowie rechtsdurchsetzende Massnahmen im Zentrum stehen. Die Vorbeugung von Konflikten ist durch das Angehen der Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und des fairen Handels, die Einbindung der betroffenen Akteure in die Lösungssuche, die fortwährende Bemühung um Abrüstung sowie das Zerschlagen der Rüstungsdynamiken zu fördern. Die bestehenden supranationalen Organisationen, die internationalen Konfliktlösungsme-

Staatliche Souveränität

“A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle on non-intervention yields to the international responsibility to protect.”

ICISS, The Responsibility to Protect, XI

[7]

chanismen und die internationale Gerichtsbarkeit sind weiter zu stärken. Mängel an bestehenden Systemen oder Organisationen dürfen nicht zu einer Aushöhlung derselben führen, sondern vielmehr zu Reformvorschlägen und Reforminitiativen.

Föderalistisch-kosmopolitischer Institutionalismus als Mittel:^[39] Die zur Lösung der Bedrohungen notwendigen sicherheitspolitischen Mittel sind komplex und finden immer mehr in einer Art «Weltinnenpolitik» statt. Das heisst, es benötigt je nach Situation, Zeit und Umständen einen Mix bestehend aus diplomatischen, nachrichtendienstlichen, militärischen, polizeilichen, sanitätlichen und weiteren zivilen Mitteln, sowie den Einbezug von Nichtregierungsorganisationen, das Engagement von Bürgergesellschaften und vor allem eine Zusammenarbeit mit der betroffenen Zivilbevölkerung. Es ist heute gar nicht mehr möglich, eine rein militärische oder zivile Lösung zu finden.

Zur Krisenverhinderung und -bewältigung sind... primär regionale Instrumentarien notwendig...

Benötigt werden vielmehr auf starken Staaten und föderalistischen Strukturen basierende internationale Institutionen, die gewaltfreie Konfliktbearbeitung und internationale Hilfeleistungen ermöglichen sowie militärisch-polizeiliche Aktionen zur Rechtsdurchsetzung durchführen können. Zur Krisenverhinderung und -bewältigung sind dabei primär regionale Instrumentarien notwendig, die die entsprechenden kulturellen und politischen Gegebenheiten und Bräuche kennen und be-

rücksichtigen können. Übergeordnete Strukturen sollen lediglich subsidiär und multinational zum Tragen kommen. Dazu werden starke regionale Strukturen mit einer hohen Autonomie benötigt, die durch die Klammer einer föderalistischen (UN-)Struktur, eines griffigen Völkerrechts sowie einer internationalen Gerichtsbarkeit zusammengehalten werden.

Zwangsbehaftete Sanktionen – zur Rolle von Armeen: Im Bereich Sicherheit werden staatliche Gewaltmonopole und ein internationales Gewaltlegitimierungsmonopol benötigt, die durch militärische und polizeiliche Kräfte durchgesetzt werden und durch Gerichte und rechtsstaatliche Kontrollinstanzen entsprechend dem Völkerrecht kontrolliert werden. In diesem Teilbereich der Sicherheitspolitik ist die Rolle von Streitkräften im 21. Jahrhundert zu definieren.

[35] Vgl. Baumann, D., Militäretik – Was sonst?, a. a. O. (Fn. 1).

[36] Vgl. Höffe, O., Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, 2002, 13–36.

[37] Vgl. z. B. Winkler, Th., The Shifting Face of Violence, in: Military Power Review Nr. 2/2007, 5–15; University of British Columbia, Human Security Center (Ed.), Human Security Report 2005, 2005; United Nations, A more secure world: Our shared responsibility, 2004; Bundesamt für Polizei (Hrsg.), Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2008, Bern 2009.

[38] Vgl. Küng, H., Wozu Weltethos, Freiburg 2002, 81.

[39] Dieser Gedanke wurde bereits in Baumann, D., Militäretik – Was sonst? (vgl. Fn. 1) ausgeführt. Vgl. auch Strub, J.-D., Der «gerechte Friede» (Fn. 1), Kapitel 6.

[7] Reichweite der staatlichen Souveränität? (ICISS=International Commission on Intervention and State Sovereignty).

Was bedeutet dies für militärische Denkweisen und Institutionen? Von Krieg kann heute in der Sicherheitspolitik konsequenterweise nur noch im negativen Sinne gesprochen werden. Der Staat, der einen zwischenstaatlichen Krieg beginnt, begeht Rechtsbruch. Die Kategorie «Krieg» auf Konflikte auszuweiten, die nicht zwischen zwei staatlichen Akteuren bestehen, ist deshalb problematisch, weil der Begriff in der Regel eine ganzheitliche Sicht auf die Lösungssuche verhindert und die alten militärischen Denkmuster tradiert. Heutige gewaltsame Konfrontationen und Konflikte sind auch keine asymmetrischen Kriege oder neue Kriege. Es geht vielmehr für die völkerrechtlich gebundenen Staaten darum, mit militärischen Mitteln die (inter-)nationale Rechtsordnung im Notfall zu schützen und durchzusetzen. Es ist deshalb auch folgerichtig, wenn an Stelle des Kriegsvölkerrechts zunehmend die Bezeichnung «humanitäres Völkerrecht» tritt und sämtliche gewaltsamen Konfliktformen darin aufgenommen werden.

Aber... eine Sicherheitspolitik, die konsequent auf eine rechtmässige Friedensordnung ausgerichtet ist, kommt nicht ohne militärische Gewalt mit ihren Konsequenzen aus.

Gegenüber allen – nicht nur vereinzelt – Staaten oder Gruppierungen, die das Völkerrecht (gerade das humanitäre) verletzen, muss ein notwendiger politischer, wirtschaftlicher, juristischer und militärisch-polizeilicher Druck aufgebaut werden. Nur durch die konsequente Ahndung der Verbrechen werden die entsprechenden Normen des internationalen Strafgerichtshofs ihre Wirkung entfalten können. Hier haben Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaften sowie Medien ihren Druck auf die Regierungen weiterhin hoch zu halten.

Aber auch eine Sicherheitspolitik, die konsequent auf eine rechtmässige Friedensordnung ausgerichtet ist, kommt nicht ohne militärische Gewalt mit ihren Konsequenzen aus.

«Das erste und wichtigste Dilemma einer auf das Militär nicht verzichtenden Friedensordnung ist daher, dass dieses Instrument unter Ausschluss jeden Zweifels im Einsatzfall Übel anrichtet, das nicht mehr gut zu machen ist – tote und schwer verletzte Menschen – auch wenn die Gründe, warum es in Marsch gesetzt wurde, gerechtfertigt und sogar zwingend waren. (...) Politikerinnen, die derartige Entscheidungen treffen, kommen nicht umhin, sich die Hände schmutzig zu machen, und die Soldaten, die diese Entscheidungen letztlich auszuführen und auszubaden haben, stehen am Ende – auch im gerechtfertigsten Einsatzfall – mit blutigen Händen da.»^[40]

Diesem Dilemma ist von Regierungen und Armeen Rechnung zu tragen und sollte die Ernsthaftigkeit im Umgang mit den militärischen Institutionen prägen.

Armeen als Rechtsdurchsetzungsinstrumente^[41]

Konsequenzen für Armeeaufgaben: Armeen sind nach vorliegendem Ansatz Teile innerhalb einer umfassenden Sicherheitspolitik von Staaten und der internationalen Gemeinschaft als Ganzes. Auch sie sind konsequent als

sicherheitspolitische Instrumente auf einen rechtmässigen Frieden auszurichten.

Dies führt zu folgenden Armeeaufträgen, die an anderer Stelle ausführlich begründet wurden:^[42]

1. Sicherung des nationalen rechtsstaatlichen Gewaltmonopols (inkl. territoriale Verteidigung eines Rechtsstaates);
2. Sicherung des internationalen völkerrechtlichen Gewaltlegitimierungs- und Gewaltdurchsetzungsmonopols;
3. Subsidiäre militärische Beiträge zur Bewältigung ausserordentlicher nationaler und internationaler Ereignisse.

Sicherheitsoperationen als integrierte Missionen:^[43] Aus den Armeeaufträgen können folgende militärische Operationen als Rechtserhaltungs- und Rechtsdurchsetzungsoperationen im nationalen und internationalen Sicherheitsverbund bezeichnet werden. Sie können in der heutigen Bedrohungs- und Konfliktlage nur noch in Form von integrierten Missionen effektiv und nachhaltig erfüllt werden, weil die beteiligten Akteure und die zu lösenden Probleme keine rein militärischen mehr sind (*comprehensive approach*). Es gibt keine den Beteiligten klar zuweisbaren Phasen der Konfliktprävention und -bewältigung mehr. Alle sicherheitspolitischen Akteure müssen in allen Phasen zusammenarbeiten können, was vor allem eine Anpassung der militärischen Logik und Sprache zur Folge hat.

Die betroffene und beteiligte Zivilbevölkerung ist zwingend in die Lösungsfindung einzubeziehen, sämtliche militärischen Handlungen sind an das internationale und nationale Recht zu binden und müssen verhältnismässig sein. Die Rechtsordnung ist mit so wenig Gewalt wie möglich durchzusetzen und immer im Blick auf eine stabile Nachkonfliktsordnung.

Umfassende Ausbildung der Soldaten: Soldaten haben in der Ausbildung ein Selbstverständnis als Vertreter des nationalen und internationalen Rechts auszubilden und sich entsprechend zu verhalten. Zur Entwicklung eines entsprechenden Soldatenethos gehört unter anderem die Schulung in den Bereichen Rechts-, Verhältnismässigkeit und der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Der sogenannte «strategische Soldat» wird auch in zukünftigen Einsätzen zentral bleiben. Soldaten sind deshalb in Selbständigkeit, Eigenverantwortung und Urteilsfähigkeit hin zu einem «gewissenhaft handelnden» Soldaten auszubilden. Dazu wird unter anderem auch ethische, rechtliche und kulturelle Bildung in den Streitkräften zunehmend wichtig.

Der sogenannte «strategische Soldat» wird auch in zukünftigen Einsätzen zentral bleiben.

Eine umfassende militärische Ausbildung und Erziehung beinhaltet heute die Elemente Sollen (ethische Legitimation der militärischen Aufgaben), Müssen (minimal einzuforderndes Handeln und Verhalten von Soldaten), Wissen und Können (das Beherrschen des soldatischen Handwerks), Wollen (die Motivation zum Handeln) sowie das Sein (das soldatische Auftreten). Soldaten müssen sich bewusst sein, dass sie mit ihrer Präsenz und ihrem Auftreten eine Atmosphäre und ein

Einige Konsequenzen für Armeen



- **Armeen = Instrumente des (inter-)nationalen Rechts;**
- **Zwingende Bindung an das humanitäre Völkerrecht;**
- **Rechtsdurchsetzungsoperationen;**
- **Integrierte Missionen im Sicherheitsverbund;**
- **Konstabulisierung der Streitkräfte;**
- **Multikulturalität.**



[8]

Klima schaffen, das im positiven Fall zu Gewaltverhinderung beiträgt. Aber dieses Auftreten kann – je nach Verhalten der Soldaten – auch in Gewalteskalation umschlagen.

Schlussbemerkung

Armeen und Soldaten dienen nach vorliegendem Ansatz als Teil des sicherheitspolitischen Instrumentariums der nationalen und internationalen Rechtsordnung, die auf einen rechtmässigen Frieden ausgerichtet sein muss. Das führt zwangsläufig zu einem Funktionswandel von Armeen und Soldaten sowie zu einer veränderten Legitimation von Streitkräften im 21. Jahrhundert. H. Müller fasst dies treffend zusammen:

«Im Rahmen einer Friedensstrategie kann die Rolle des Militärs nur die des Garanten der emergenten internationalen Rechtsordnung sein. Ohne Recht kann Frieden nicht sein, und jede Rechtsordnung bedarf der Vorkehrung gegen den Rechtsbruch.»^[44]

[40] Müller, H., Militär, Rüstungsdynamik und Frieden, in: E. Jahn, S. Fischer, A. Sahm (Hrsg.), Die Zukunft des Friedens, Bd. 2, Wiesbaden 2005, 236f.

[41] Vgl. die Literatur in Fn. 23.

[42] Vgl. Baumann, D., Armeeaufträge aus militäretischer Sicht, a. a. O. (Fn. 1).

[43] Vgl. Greminger, Th., Streitkräfte und zivile Akteure in komplexen multilateralen Friedensoperationen, in: Military Power Revue Nr. 1/2007, 6–17.

[44] Müller, H., a. a. O. (Fn. 39), 237.

[8] Einige Konsequenzen für Armeen.

Feuer aus der Luft – konzeptionelle Betrachtungen über den Erdkampf

Seit jeher suchen Militärstrategen und -theoretiker nach einer Methode, welche es erlaubt, einen Gegner am besten und sichersten zu besiegen; einer Methode, mit welcher mit einem Minimum an Aufwand ein Maximum an Ertrag erzielt werden kann. Dieser Artikel soll der Frage nachgehen, welche Rolle Luftstreitkräfte mit ihrer Möglichkeit, Feuer aus der Luft zur Wirkung zu bringen, in diesem Streben nach strategischer Lähmung spielen. Dabei soll untersucht werden, wie sich der Erdkampf bis heute entwickelt hat und welchen Beitrag das Feuer aus der Luft in modernen Konflikten spielt. Zu guter Letzt wird betrachtet, ob und wie die Schweizer Luftwaffe eine minimale Fähigkeit zur Bekämpfung von Erdzielen aus der Luft aufbauen könnte.

Jürg Studer

Oberstlt, Berufsmilitärpilot, Master of Military Operational Art and Science;
C Fachdienst Erdkampf, Einsatz Luftwaffe, 1530 Payerne. E-Mail: juerg.studer@vtg.admin.ch

Ohne diese Luftwaffe, ohne ihre unabhängige Kraft und Leistung, abgesehen von ihrer Fähigkeit die gegnerische Luftwaffe wegzufegen, ohne ihre Fähigkeit in die Bodenkämpfe zu intervenieren, wäre diese Invasion Fantasterei gewesen. In der Tat, es wäre sogar mehr als Fantasterei gewesen, es wäre kriminell gewesen. ^[1]

(General Dwight D. Eisenhower [1890–1969])

Die Suche nach der strategischen Lähmung

Seit Beginn ihrer Aufzeichnungen haben führende Militärstrategen und -theoretiker nach der goldenen Kugel gesucht, nach einer Methode, mit welcher ein Gegner am besten und sichersten besiegt werden kann. Wenn man diese Schriften studiert, findet man fast überall ein Streben nach dem, was man als «strategische Lähmung» bezeichnen könnte. Eine strategische Lähmung führt dazu, dass der Feind den Willen zum Kampf verlieren und so sein Land ohne weiteren Kampf dem Gegner überlassen wird.

Sun Tzu schreibt zum Beispiel, dass es die herausragende Leistung schlechthin sei, den gegnerischen Widerstand ohne Kampf zu brechen.^[2] Carl von Clausewitz wiederum meint, dass ein Krieg nicht beendet sei, bevor der Wille des Gegners gebrochen ist.^[3] Der britische Militärtheoretiker und Historiker J.F.C. Fuller – nebst dem Deutschen Heinz Guderian einer der Gründer der Theorien über den Kampf der mechanisierten Verbände – definiert als fundamentales militärisches Ziel, den gegnerischen Willen, den Kampf zu führen, zu brechen.^[4] Er schlägt auch vor, die gegnerische Armee zu lähmen, in dem man ihr «Hirn» paralyisiert.^[5] Der Brite Basil Liddell Hart, Militärgeschichtler und früher Advokat sowohl des mechanisierten Kampfes als auch von Luftmacht, vertritt ebenso die Meinung, dass ein Strategie im Sinne von «lähmen» und nicht «töten» denken solle.^[6]

Was in der allgemeinen Strategie Sinn macht, findet man auch in den Schriften einiger bedeutenden Luftmachtstheoretiker. Dort sieht man, dass das Streben nach strategischer Lähmung über die ganze Luftmachtgeschichte einen ähn-



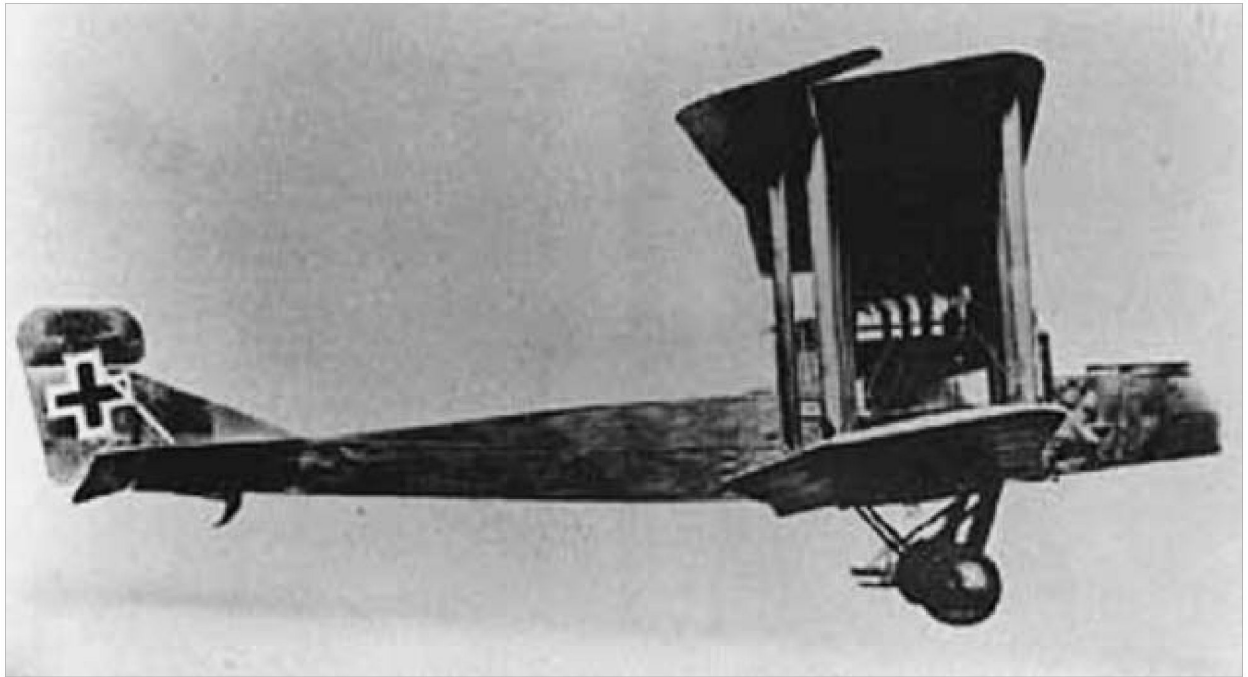
[1]

lich prominenten Stellenwert einnimmt. Zudem sind die Theoretiker der Meinung, dass diese Aufgabe durch die Unterstützung mit Feuer aus der Luft einfacher zu erreichen ist, als ohne. So soll Luftmacht gemäss Giulio Douhet mit ihren offensiven Mitteln, den Angriffsflugzeugen, beim Gegner soviel Angst und Verwüstung streuen, dass dessen moralischer und materieller Widerstand schnell gebrochen wird.^[7] In England waren sowohl Hugh Trenchard, erster Kommandant der Royal Air Force, als auch John Slessor, Autor des Buches *Airpower and the Armies*, die bedeutendsten Luftmachttheoretiker der Zwischenkriegszeit. Trenchard war der Meinung, Luftmacht müsse darauf fokussieren, den Willen des Gegners, den Kampf zu führen, zu brechen und Slessor argumentierte, das Ziel von strategischer Luftkriegsführung sei die Lähmung und nicht die Zerstörung.^[8] In den USA hat auch William C. Mitchell bereits in dieser Zeit erkannt, dass man die grossen Nervenzentren des Gegners gleich zu Beginn zerschlagen müsse, um ihn so stark wie möglich zu lähmen.^[9]

Man könnte nun mit Fug und Recht argumentieren, dass sich sowohl Technologie als auch Doktrin seit der Zwischenkriegszeit massiv geändert haben. Im Bereich der Technologie stimmt der Verfasser mit dieser Aussage völlig überein und auch die Doktrin hat sich teilweise grundlegend gewandelt. Wenn man jedoch moderne Luftmachttheoretiker studiert, so sei hier die These aufgestellt, dass sich das strategische Ziel der Lähmung des Gegners (oder auch der Gegenseite) nicht gewandelt hat. Sowohl John R. Boyd wie auch John A. Warden sind der Meinung, dass der Gegner strategisch gelähmt werden müsse.^[10] Während War-

- [1] Dwight D. Eisenhower, Oberbefehlshaber für die Invasion in Frankreich, 1945 vor dem US Congress, als Befürworter einer Luftwaffe als Teilstreitkraft. Zitiert in Richard P. Hallion, *Airpower from the Ground Up*, in *Air Force Magazine*, November 2000, Arlington, VA, S40. Übersetzung durch Autor, Originaltext: Without that Air Force, without its independent power, entirely aside from its ability to sweep the enemy air forces out of the sky, without its power to intervene in the ground battle, that invasion would have been fantastic. [Indeed] it would have been more than fantastic; it would have been criminal.
- [2] Sun Tzu, *The Art of War*, trans. Lionel Giles, 1997, InstaBook Corporation, Gainesville, FL, S. 17.
- [3] Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, 1832, hinterlassenes Werk, ungekürzte Ausgabe, 1980, Ullstein, Frankfurt, Erster Teil, Erstes Buch, zweites Kapitel, S. 38.
- [4] J.F.C. Fuller, *The foundation of the Science of War*, 1925, Hutchinson & Co Ltd, London, S. 71 & S. 110.
- [5] Fuller, S. 314.
- [6] Basil H. Liddell Hart, *Strategy*, 1954, Faber and Faber Ltd London, S. 212.
- [7] Giulio Douhet, *The Command of the Air*, trans Dino Ferrari, 1942, Coward McCann, New York, reprinted by the Office of Air Force History 1983, S. 35 & S. 57.
- [8] Für Trenchard siehe Phillip S. Meilinger, *Trenchard, Slessor, and Royal Air Force Doctrine before World War II in The School of advanced Airpower Studies*, ed by Ph.S. Meilinger *The Paths of Heaven – The Evolution of Airpower Theory*, 1997 Air University Press, Maxwell AFB, AL, S. 41, für Slessor siehe *ibid*, S. 65.
- [9] William C. Mitchell, zitiert in Thomas H. Greer *The Development of Air Doctrine in the Army Air Arm, 1917–1941*, ed. Research Studies Institute, vol. No. 89, *USAF Historical Studies*, 1955, USAF Historical Division, Maxwell AFB, AL, S. 96.
- [10] Für Warden: John A. Warden, *Air Theory for the Twenty-first Century*, ed. Barry R. Schneider & Lawrence E. Grinter, *Battlefield of the Future: 21st Century Warfare Issues*, 1998, Air University Press, Maxwell AFB, AL, S. 114. Für Boyd: John R. Boyd, *The Strategic Game of ? and ? in A Discourse on Winning and Losing*, 1987, Folienpräsentation, Maxwell AFB, AL, Folie 287, Kopie der Präsentation im Besitz des Autors.

[1] von links: Giulio Douhet, Hugh Trenchard, John Slessor, William Mitchell (Fotos: *aronautica militare*, RAF, USAF)



[2]

den dies mit seinem 5-Ringe-Modell durch physische Zerstörung zu erreichen sucht, konzentriert sich Boyd stark auf die moralische und mentale Ebene der Kriegführung. Er sucht dabei die strategische Lähmung durch eine moralisch-mental-physische Isolation des Gegners herbei zu führen, um so diese Lähmung durch ein Übermass an Friktion zu provozieren.

Wenn man jedoch moderne Luftmachttheoretiker studiert, so sei hier die These aufgestellt, dass sich das strategische Ziel der Lähmung des Gegners... nicht gewandelt hat.

Somit bleibt natürlich die Frage im Raum, wie und mit welchen Mitteln diese strategische Lähmung am besten erreicht werden kann. Nun, auf diese Frage gibt es keine allgemein gültige Antwort und eine einfache schon gar nicht. Was jedoch schnell einmal klar wird, ist die Einsicht, dass es keine allein-selig-machende Methode dafür gibt, sondern dass es immer mehrere Mittel braucht, welche komplementär und von Fall zu Fall zusammengestellt werden müssen. Dabei braucht es nebst dem Feuer aus der Luft auch Feuer und Bewegung der Bodentruppen, beide müssen zum Erreichen des strategischen Ziels synergetisch wirken. Wie die geschichtliche Erfahrung gezeigt hat, ist aber das Feuer aus der Luft unbestrittenermassen ein sehr wichtiges Instrument, weil es nebst ein paar Nachteilen, über einige sehr wichtige Vorteile verfügt und exklusive Möglichkeiten bietet. Diese Eigenschaften, über welche Luftmacht bei der Bekämpfung von Erdzielen verfügt, werden nach einem kurzen historischen Abriss ausgewählter Konflikte, im übernächsten Kapitel etwas eingehender betrachtet.

Die geschichtliche Entwicklung des Erdkampfes

Unter der Berücksichtigung der oben aufgeführten, konzeptionellen Gedanken, ist es selbstverständlich, dass der Erdkampf bereits bei der frühen Entwicklung von Flugzeugen eine Rolle gespielt hat. Dabei haben sich die verantwortlichen Kommandanten in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts prioritär auf die strategische Bombardierung konzentriert. Erste Tests zum Einsatz von Bomben aus Flugzeugen wurden sowohl in Europa wie auch in den USA bereits vor dem Ersten Weltkrieg gemacht. Zum wahrscheinlich ersten Einsatz von Flugzeug-Bomben gegen Ziele am Boden kam es 1911, als ein italienisches Flugzeug im italienisch-türkischen Krieg über Libyen zwei 2kg-Bomben auf lebende Ziele abwarf.^[11]

Dabei braucht es nebst dem Feuer aus der Luft auch Feuer und Bewegung der Bodentruppen, beide müssen zum Erreichen des strategischen Ziels synergetisch wirken.

Erster Weltkrieg

Nachdem sich der Erste Weltkrieg im Herbst 1914 vom erwarteten kurzen Waffengang zu einem blutigen Patt entwickelt hatte, baute das Deutsche Kaiserreich innerhalb von zweieinhalb Jahren eine beeindruckende Bomberflotte auf.^[12] Der deutsche Generalstab verstand nur zu gut, dass Grossbritannien, mit seiner finanziellen und industriellen Schlüsselposition, das eigentliche Zentrum der Macht der Entente war. Somit figurierte Grossbritannien zuoberst auf seiner Liste der strategischen Ziele. Da der Inselstaat, nicht zuletzt wegen seiner starken Marine, nicht direkt vom Boden aus angegriffen werden konnte, verblieb nur ein Angriff

aus der Luft. Der Zeppelin, das 1914/15 zunächst einzig verfügbare Mittel für strategische Angriffe, war jedoch nicht sehr gut geeignet, um diese Aufgabe zu übernehmen.^[13] Die Luftschiffe waren zu langsam, zu unbeweglich und zu stark wetterabhängig. Bis 1917 verfügten die deutschen Luftstreitkräfte jedoch bereits über mehr als 100 Bomber. Davon waren etwa 40 zweimotorige Gotha IV Bomber, welche fähig waren, eine Bombenlast von fast 500kg bis nach London zu tragen.^[14] Auch wenn die Bombenlast noch nicht genügend war, die Präzision fehlte und die deutsche Bomberflotte somit keine kriegsentscheidende Schäden verursachte, so schafften es die Luftstreitkräfte des Kaiserreiches dennoch, innert drei Jahren aus dem Nichts eine kohärente, gut geplante Kampagne zur strategischen Bombardierung Grossbritanniens zu entwickeln, inklusive der dazu gehörenden Doktrin.^[15]

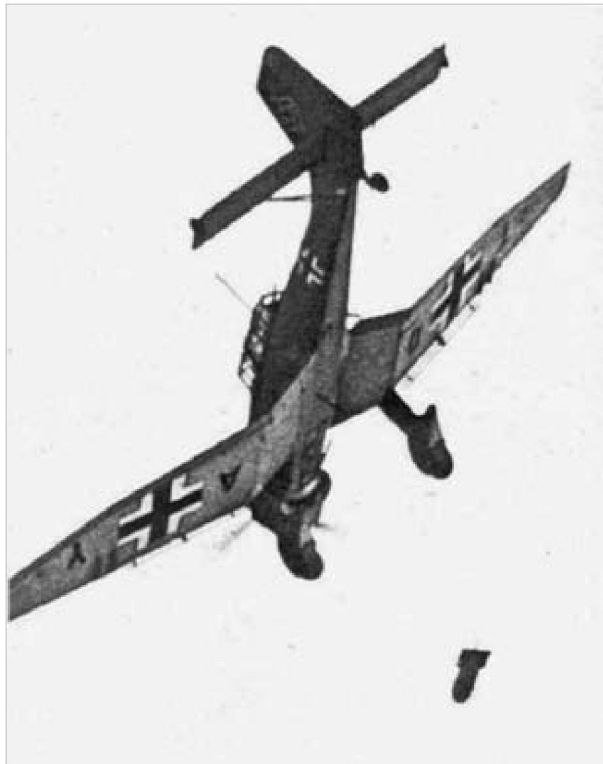
Auf der anderen Seite taten sich die Staaten der Entente schwer, eine ähnliche Entwicklung voran zu treiben. Weder der britische Kommandant der Westfront, Sir Douglas Haig, noch die französischen *maréchaux* Foch und Pétain fanden, dass die strategische Bombardierung wesentlich zum Erfolg gegen das Kaiserreich beitragen könnte.^[16] Die Briten und Franzosen experimentierten vorerst mit der indirekten und der direkten Unterstützung der Bodentruppen durch Feuer aus der Luft. Die britische Weisung «*Bomb Dropping Attacks*» von 1915 definierte Verbindungslinien, wie Eisenbahnlinien und -knotenpunkte, sowie Bereitschaftsräume mit Truppenansammlungen als vitale Ziele für Angriffe aus der Luft, ein klassischer Fall von indirekter Unterstützung oder *air interdiction*.^[17] Die Kommandanten der

Die Briten und Franzosen experimentierten vorerst mit der indirekten und der direkten Unterstützung der Bodentruppen durch Feuer aus der Luft.

französischen Armee wiederum legten ihre Priorität eher auf die direkte Unterstützung aus der Luft, auf *close air support*.^[18] Mit den Bombardierungen Londons durch die deutschen Gotha Bomber 1917 wurde aber die britische Regierung und das Parlament auf das neue Mittel aufmerksam und erklärte die Entwicklung einer Luftmachtdoktrin, welche die strategische Bombardierung einschloss, zur obersten Priorität.^[19] Diese Überlegungen führten schliesslich 1918 zur Royal Air Force, einer bis heute unabhängigen Teilstreitkraft.

Zweiter Weltkrieg

Die Suche nach der goldenen Kugel ging auch im Zweiten Weltkrieg weiter. Die Technologie im Flugzeugbau hatte enorme Fortschritte gemacht. Ganzschalenbauweise, freitragende Tragflächen, Einziehfahrwerk, und die Entwicklung der Flugzeugmotoren erlaubten eine beträchtliche Steigerung der Reichweite und der Bombenlast, welche ein einzelnes Flugzeug mitführen konnte.^[20] Doch auch mit dieser Entwicklung war man noch weit entfernt davon, jeden Punkt des Feindgebietes von ausserhalb der gegnerischen Bedrohungsdistanz mit einem Bomber zu erreichen. Deswegen mussten vor allem im Kriegsschauplatz Pazifik die Flugplätze zuerst



[3]

durch einen kombinierten Einsatz von Marine, Heer und Luftstreitkräften erobert werden, bis man nahe genug war, um das japanische Kaiserreich und damit die für die Japanische Armee lebensnotwendigen Industriestädte direkt erreichen zu können.^[21]

Die deutsche Luftwaffe hatte zu Beginn des Krieges ohne Zweifel massgeblich zum Erfolg des Blitzkrieges beigetragen. Blitzkrieg könnte auch mit dem englischen Begriff *maneuver warfare* umschrieben werden und basiert auf einigen wichtigen Prinzipien. Diese Grundsätze sind operationelles Tempo, die Suche nach dem Schwerpunkt, Überraschung, Flexibilität

[11] Aram Mattioli, Libyen, Verheissenes Land, In Die Zeit online, Nr 21, 15.05.2003, S. 1, 2; online, <http://www.zeit.de/2003/21/A-Libyen?page=1>.

[12] James S. Corum, Starting from Scratch – The Luftstreitkräfte builds a Bomber Doctrine 1914–1918, in RAF Air Power Review, Vol. 6 Nr 1, Spring 2003, S. 62.

[13] Corum, S. 63, 64.

[14] Corum, S. 69–72.

[15] Corum, S. 75, 76.

[16] Richard J. Overy, Strategic Bombardment before 1939 – Doctrine, Planning, and Operations, in ed. R. Cargill Hall, Case Studies in Strategic Bombardment, 1998, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, S. 15.

[17] Overy, S. 14.

[18] Overy, S. 15.

[19] Overy, S. 18.

[20] Phillip S. Meilinger, Airwar: Theory and Practice, 2003 F. Cass Publishers, London, S. 86–100.

[21] Meilinger, S. 165.

[2] Gotha IV Bomber (Foto: NASA)

[3] Junkers Ju87 Sturzkampfbomber der Luftwaffe (Foto: www.kheichhorn.de)

und Kampf der verbundenen Waffen.^[22] Stark beeinflusst von den Schriften Clausewitz', den Erfolgen Moltkes und den Plänen Schlieffens war der deutsche Generalstab der Ansicht, dass der Schwerpunkt bei den gegnerischen Kampfverbänden lag. Daraus folgte er, dass die Unterstützung aus der Luft, in Verbindung mit den mechanisierten Verbänden primär dazu beitragen sollte, die gegnerischen Truppen zu schlagen und nicht die gegnerische Industrie zu bombardieren, wie die Luftmachttheoretiker aus Italien, Britannien und den USA propagierten.^[23] So war es nicht verwunderlich, dass der Wiederaufbau der Luftwaffe primär auf die «unmittelbare» und die «mittelbare» Unterstützung ausgerichtet war.^[24] Me-110 Schlachtflugzeuge, Ju-87 Sturzkampfbomber und die mittleren Bomber He-111 bildeten denn auch das Rückgrat der Luftwaffe bei Kriegsausbruch. Die «mittelbare» Unterstützung der deutschen Panzerverbände und Brückenköpfe durch das Feuer aus der Luft verhinderte eine Konzentration der Kräfte und eine koordinierte Gegenwehr der Alliierten in Frankreich und ermöglichte so, den Panzerverbänden der Wehrmacht die nötige Freiheit, um zu manövrieren und so ihre Stärke voll auszuspielen. Die «unmittelbare» Unterstützung konnte weniger ausgeprägt zur Wirkung gebracht werden, da sowohl Hermann Göring, wie auch Wolfram von Richthofen, Kommandant des VIII. Fliegerkorps, eine intensive Zusammenarbeit mit den Bodentruppen ablehnten.^[25]

Für den Russlandfeldzug erbrachte die Luftwaffe nicht nur eine immense Leistung im Bereich der Luftaufklärung, sie griff auch zu Beginn in den sowjetischen Flugplätze an und konnte zusammen mit ihren Jagdfliegern innert ein paar Tagen die Luftherrschaft über dem Kampfgebiet erringen.^[26] Mit ihren Schlägen gegen die Versorgungslinien der Sowjets und ihrer Unterstützung der Wehrmacht bei Novgorod, Tallin, Leningrad, Kiev und anderen Orten entscheidender Schlachten ermöglichte die Luftwaffe der Wehrmacht 1941 einen raschen Vormarsch.^[27] Im Verlaufe des Krieges wurde die deutsche Industrieproduktion, und damit auch die Produktion der Flugzeuge, so stark beeinträchtigt, dass die Luftwaffe nicht mehr allen Bedürfnissen der Wehrmacht gerecht werden konnte. Ihre Feuerunterstützung aus der Luft schrumpfte auf ein unterkritisches Mass.

Für Japan war zu Beginn klar, dass nur trägergestützte Marinflugzeuge die Flexibilität und Reichweite zur Eroberung des pazifischen Raumes erlaubten. Landgestützte Bomber der damaligen Zeit verfügten nicht über die nötige Reichweite. Deshalb versuchte das Kaiserreich den Hauptgegner USA, beziehungsweise deren Marine mit einem Überraschungsschlag in Pearl Harbour und Folgeangriffen im Korallenmeer und bei Midway auszuschalten. Mit einem überraschenden Erstschlag aus der Luft und dem Nachsetzen starker Marineverbände mit Luftunterstützung hoffte man, die US Navy durch das Versenken der grossen Schlachtschiffe und Flugzeugträger für längere Zeit handlungsunfähig zu machen. Wie die Geschichte zeigt, gelang die erste Phase bei Pearl Harbour trotz Überraschung nur teilweise, in der zweiten Phase im Korallenmeer wurde der Vormarsch der Japaner gestoppt und Midway wurde für die kaiserliche Marinefliegerei sogar zum Desaster. Dort versenkten amerikanische Sturzflugbomber des Typs Douglas Dauntless innert einigen Minuten drei der vier Flugzeugträger der Japaner und zerstörten am selben Abend den vierten, welcher am Tag darauf sank.^[28] Somit war das Kaiserreich auf dem pazifischen Kriegsschau-

platz, wo alle grossen Seeschlachten durch Feuer aus der Luft entschieden wurden, praktisch für den Rest des Krieges seiner weitreichenden Feuerunterstützung durch Flugzeuge beraubt.^[29]

Weniger brilliant war der Erdkampf während des gesamten Krieges im Bereich der Präzision.

Weniger brilliant war der Erdkampf während des gesamten Krieges im Bereich der Präzision. Zwar verfügten die Alliierten mit dem *Norden bombsight* über ein damals streng geheimes Zielgerät. Das Norden Zielgerät war ein mechanisches Wunderwerk, bestehend aus einem System von Kreisel, Motoren, Übersetzungsgetrieben, Spiegeln und einem kleinen Teleskop, welches auf dem Papier eine Genauigkeit von einem 30 Meter Radius aus 6000 Metern Höhe versprach.^[30]

Die Praxis sah jedoch etwas anders aus. Eine bereits 1942 eingesetzte Kommission zur Untersuchung der Genauigkeit der Trefferlagen von Flugzeugbomben fand heraus, dass weniger als 25% der Bomben innerhalb eines 5 Meilen-Radius des Zieles lag.^[31] Dazu haben aber nicht nur die Ungenauigkeit des Zielgerätes beigetragen, sondern auch die beschränkten Navigationsmöglichkeiten, das Wetter und die gegnerischen Abwehrmassnahmen. Die Jagdflugzeuge der deutschen Luftwaffe konnten die Bomberverbände lange Zeit nahezu ungehindert angreifen, da die Begleitschutzjäger der Alliierten nicht über die geforderte Reichweite verfügten. Erst ab März 1944 konnte die P-51 Mustang mit einer Reichweite von Südengland bis Berlin und zurück, über die ganze Distanz als Begleitschutzjäger eingesetzt werden.^[32]

Nach dem Zweiten Weltkrieg untersuchten zahllose Studien die Wirksamkeit des Feuers aus der Luft in entscheidenden Schlachten. Eine der wichtigsten Schlachten war jene im Atlantik, wo die lebensnotwendige Nabelschnur für die Versorgung der Alliierten beinahe gekappt wurde. Mit etwa 300 U-Booten unter seinem Kommando war Grossadmiral Raeder der Überzeugung, den Schlüssel zum entscheidenden Erfolg in Händen zu haben.^[33] Alleine 1942 verloren die Alliierten über 1600 Schiffe mit etwa 8 Millionen Bruttoregistertonnen, drei Viertel davon im Atlantik.^[34] Eine solche Verlustrate konnte auf Dauer nicht kompensiert werden. Für Churchill waren die deutschen U-Boote das Einzige, was ihm Angst machte.^[35] Mit Hilfe eines entwendeten Enigma-Chiffriergerätes konnten die Alliierten die Funksprüche der deutschen U-Boote abhören und erhielten so wertvollste Informationen über deren Standorte, Taktiken und Versorgung. Die Bekämpfung der deutschen U-Boote und somit der Sieg im Atlantik, war aber nur möglich, als die RAF einige B-24 Liberator Bomber zu einer Langstreckenversion modifizierte, welche mit ihren 18 Stunden Flugzeit das Loch des Luftschirms über den Geleitzügen praktisch schliessen konnten.^[36] Mit ihrer Radar- und Sichtaufklärung und der Fähigkeit ein gesichtetes, aufgetauchtes U-Boot sogleich auch zu bombardieren, waren sie die effizienteste Waffe, um die Versorgungslinien im Atlantik aufrecht erhalten zu können. Ein anderes Beispiel ist die Schlacht bei El Alamein, wo das Feuer aus der Luft das Pendel in Nordafrika zugunsten der Alliierten wendete. Durch intensive *offensive counterair* (OCA), also

Angriffe auf die gegnerischen Flugplätze und Luftverteidigungseinrichtungen, gelang es den Alliierten rasch die Luftüberlegenheit zu erringen und so das Überraschungselement zu bewahren. Die Schlacht wurde durch den Kampf der verbundenen Waffen eröffnet. Die Flugzeuge bombardierten die gegnerischen Bereitschaftsräume und starkes Artilleriefeuer richtete sich gegen die gegnerischen Stellungen an der Front. Während der weiteren Kampfhandlungen verhinderte das alliierte Feuer aus der Luft sehr effektiv, dass das Afrikakorps Rommels seine Mittel für einen entscheidenden Gegenschlag konzentrieren konnte und verschafften so Montgomery den gewünschten Grad an Initiative.^[37]

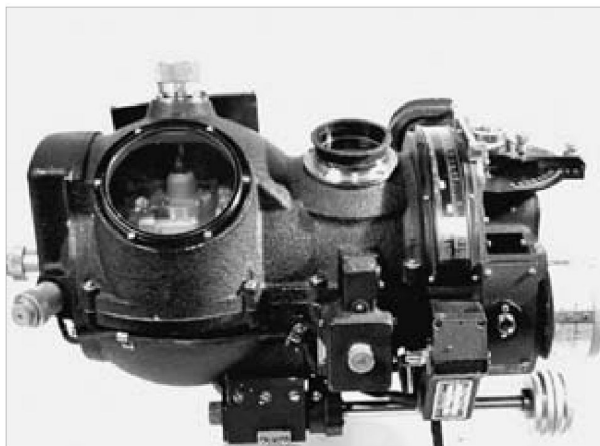
Viele Studien befassten sich aber auch mit der strategischen Bombardierung der Achsenmächte. Die Wirkung der strategischen Bombardierungen Deutschlands und Japans ist höchst umstritten. Dies vor allem auch auf Grund moralischer Überlegungen im Bezug auf die immensen Kollateralschäden an Mensch und Kulturgut. Nüchtern betrachtet hat jedoch die strategische Bombardierung Deutschlands und Japans wesentlich zum Erfolg der Alliierten beigetragen. Sie war aber auch gleichzeitig Höhepunkt und Ende des Gedankens vom Totalen Krieg. Die Verbreitung der Atombombe mit ihrer verheerenden Wirkung, auch im Zusammenhang mit der Varietät ihrer Einsatzmittel Bomber, Rakete und U-Boot, hat dem Totalen Krieg eine völlig neue Dimension gegeben und der Luftmacht für die Zeit des Kalten Krieges und darüber hinaus eine neue Schlüsselposition verliehen.^[38]

Vietnamkrieg

Unzählige Bücher und Studien wurden über die Rolle und das angebliche Versagen von Luftmacht im Vietnamkrieg geschrieben. Aus der Erfahrung im Zweiten Weltkrieg und unter dem Gesichtspunkt der bipolaren Welt im Kalten Krieg, basierte die amerikanische Luftmachtdoktrin auf dem Konzept der strategischen Bombardierung eines industrialisierten Gegners. Jedoch entsprachen weder die Art der Kriegführung des Vietkong und der nordvietnamesischen Armee, noch der Industrialisierungsgrad von Nordvietnam den Vorstellungen der amerikanischen Doktrin. In einer fundierten Studie über die Rolle der Luftwaffe im Vietnamkrieg kommt Mark Clodfelter zum Schluss, dass es unsicher sei, ob mit ihr die gewünschten Resultate erreicht werden konnten, obwohl sie zu dieser Zeit die potenteste verfügbare Waffe gewesen sei.^[39]

Was aber wesentlich zum Versagen von Luftmacht beigetragen hat, war der Umstand, dass, gerade mit Operationen wie Rolling Thunder die essentiellsten Grundsätze zu deren Anwendung... missachtet wurden.

Was aber wesentlich zum Versagen von Luftmacht beigetragen hat, war der Umstand, dass, gerade mit Operationen wie *Rolling Thunder*, die essentiellsten Grundsätze zu deren Anwendung (Flexibilität, Überraschung und Konzentration der Kräfte) missachtet wurden.^[40] Es darf wohl gesagt werden, dass mit *Rolling Thunder* die bedeutungsvollsten Prinzipien

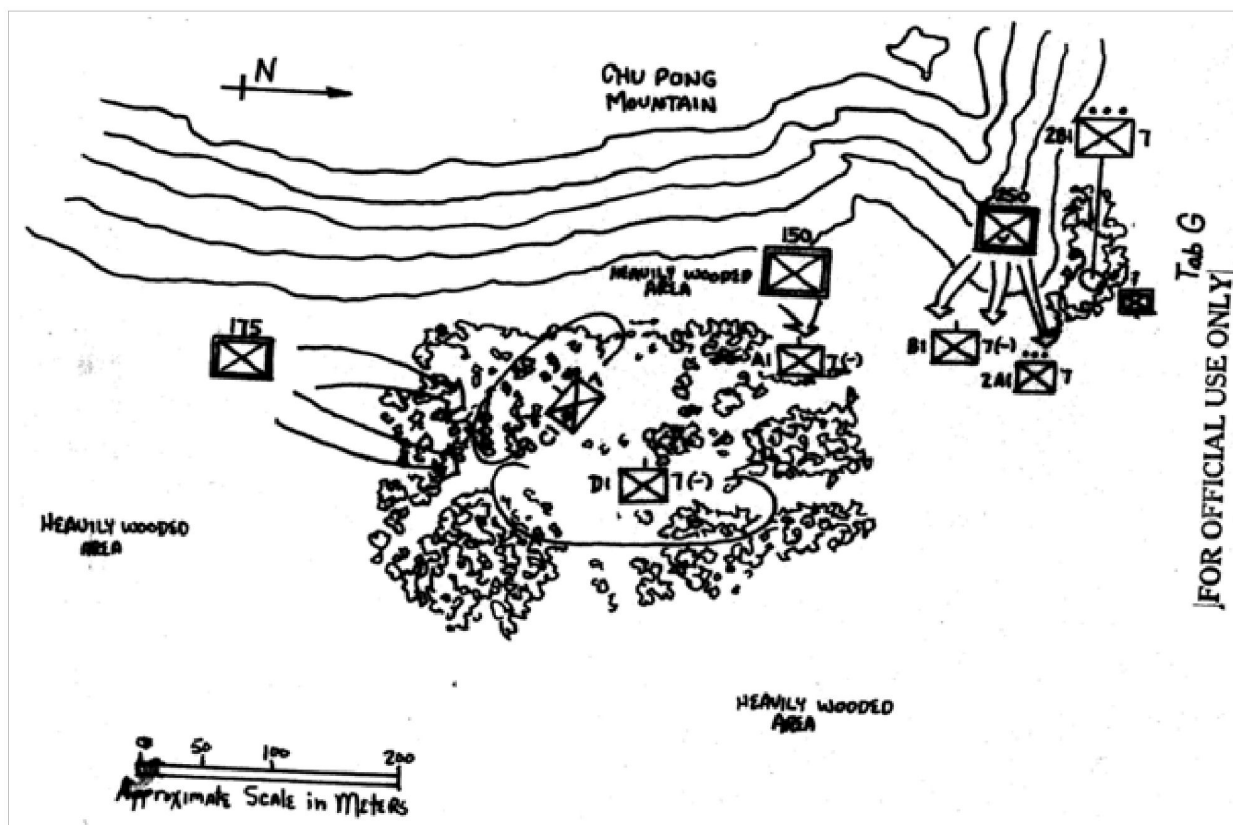


[4]

mit Füßen getreten wurden, welche die Luftmacht-Theoretiker in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erarbeitet hatten. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Politik in Washington, D.C. die Kriegführung durch Mikromanagement (Stichwort Zielauswahl) beeinflusst resp auch behindert hatte. Der Vietnamkrieg stand seit Beginn unter einem schlechten Stern, die Partnerschaft mit der südvietnamesischen Armee entsprach überhaupt nicht den Vorstellungen der Amerikaner. Anstatt den Vietkong entschlossen zu bekämpfen, konzentrierte sich diese vielmehr auf den Schutz der Pfründe des jeweiligen Machthabers in Südvietnam. Zudem behinderte der Umstand, dass es verschiedene Opera-

-
- [22] Martin van Creveld, Steven L. Canby & Kenneth S. Brower, *Airpower and Maneuver Warfare*, 1994, Air University Press, Maxwell AFB AL, S. 3–6.
 - [23] van Creveld, Canby & Brower, S. 21–28.
 - [24] Generalstab der Luftwaffe, *Die Luftkriegführung*, 1935, Berlin, Paragraphen 2, 9 & 31, zitiert in Creveld, Canby & Brower, *Airpower and Maneuver Warfare*, 1994, Air University Press, Maxwell AL, S. 28.
 - [25] Creveld, Canby & Brower, S. 48.
 - [26] Creveld, Canby & Brower, S. 69–70.
 - [27] Creveld, Canby & Brower, S. 72–84.
 - [28] Overy, S. 33–43.
 - [29] Overy, S. 322.
 - [30] US Centennial of Flight Commission, Norden Bombsight, online: http://www.centennialofflight.gov/essay/Dictionary/NORDEN_BOMBSIGHT/DI145.htm.
 - [31] Richard Overy, *Why the Allies won*, 1995, W.W. Norton and Company, New York NJ, S. 104.
 - [32] Overy, S. 123.
 - [33] Overy, S. 45.
 - [34] Overy, S. 48.
 - [35] Winston S. Churchill, *The Second World War*, 6 Vols., 1948–54, London, Vol 2, S. 529.
 - [36] Overy, S. 60, 320.
 - [37] Alfred Price, *Air Power at El Alamein*, in *RAF Air Power Review*, Vol 5 Nr 3, Autumn 2002, S. 69–81.
 - [38] John Buckley, *Air Power in the Age of Total War*, 1999 UCL Press Ltd, London, S. 169.
 - [39] Mark Clodfelter, *The Limits of Air Power*, 1989, Collier Macmillan Publishers London, S. 203.
 - [40] Stephen W. Wilson, *Taking Clodfelter One Step Further: Mass, Surprise, Concentration, and the Failure of Operation Rolling Thunder*, in *Air Power History*, Winter 2001, Air Force Historical Foundation, Clinton ML, S. 42.

[4] Norden Zielgerät (Foto: US Centennial of Flight Commission)



[5]

tionszentralen für die Führung und Kontrolle von Luftoperationen gab, diese entscheidend und nachhaltig. Diese Aufsplitterung der Kontrolle über die Mittel zerstörte ihre Wirksamkeit. Die Kommandanten des Heeres und der Marine konnten nicht optimal unterstützt werden.^[41]

In den einzelnen Schlachten und Gefechten hat sich jedoch insbesondere die direkte Unterstützung der Bodentruppen, *close air support*, bewährt. So konnte beispielsweise 1965 in Ia Drang (bekannt durch das Buch *We Were Soldiers Once... and Young* von Generalleutnant ad Hal Moore und Joseph L. Galloway sowie durch den Film *We Were Soldiers* mit Mel Gibson) ein Desaster für die US Armee verhindert werden. Der Batallionskommandant Hal Moore schreibt in seinem *after action report*, dass nebst der Unterstützung durch Artillerie, vor allem die Luftunterstützung extrem wirksam gewesen sei.^[42] Wie wertvoll *close air support* sein kann, wurde auch bei den Schlachten um Plei Mei, Dak To, Loc Ninh oder Khe Sanh gemacht. Manch eine Position der Amerikaner wäre ohne direkte Feuerunterstützung aus der Luft verloren gegangen.^[43]

Erst 1972, als die amerikanische Regierung Grünlicht zur Operation *Linebacker* gab und auch die Technologie soweit fortgeschritten war, dass erste Präzisionsbomben zur Verfügung standen, wendete sich das Blatt in Vietnam. Mit den neuen, laser-gelenkten Bomben konnten auch strategisch wichtige Brücken, wie jene von Than Hoa, endlich zerstört werden. Dreieinhalb Jahre hatte sie zahllosen Angriffen mit hunderten Tonnen ungelenkter Bomben widerstanden.^[44] In den ersten vier Monaten von *Linebacker* konnte mehr erreicht

werden, als in dreieinhalb Jahren *Rolling Thunder*. Aber es war zu spät, um die Niederlage noch abzuwenden.^[45] Mit *Linebacker I* erreichte die USA endlich, dass sich Nordvietnam zu Waffenstillstandsgesprächen bereit erklärte. Nachdem diese ins Stocken geraten waren, war es die Nachfolgeoperation *Linebacker II*, welche schliesslich zur Unterschrift eines Waffenstillstandsvertrages führte und den USA so erlaubte, sich einigermaßen unter Wahrung des Gesichtes aus Südvietnam zurückzuziehen.^[46]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Versagen des Feuers aus der Luft im Vietnamkrieg zum grössten Teil darauf zurückzuführen war, dass die Prinzipien zur Anwendung von Luftmacht, welche meist identisch sind den seit Jahrhunderten von Militärstrategen aufgelisteten, von Beginn weg, sträflich missachtet wurden. Clausewitz beispielsweise beschreibt in seinem Dritten Buch unter anderem, dass die Überraschung die Wurzel aller Operationen sein solle; ein Element, welches in *Rolling Thunder* immer wieder missachtet wurde.^[47] Durch das Angreifen von Zielen in einer graduellen und progressiven Art und Weise, war den Nordvietnamesen bald einmal klar, dass jeweils für eine Weile immer dieselbe Zielregion angegriffen wurde. Sie konnten daher ihre Nachschublinien anpassen und ihre Luftverteidigungsmittel entsprechend konzentrieren.^[48]

Operation «Change of Direction» – Libanon 2006

Was sich bereits zu Beginn des Vietnamkrieges abgezeichnet hatte, entwickelt sich bis heute immer weiter. Kriege und Konflikte werden nicht mehr nur gegen symmetrische Gegner ausgefochten. Die Luftmachtdoktrin musste sich ebenso

anpassen, wie dies auf Seite des Heeres erforderlich war. Als Beispiel für einen asymmetrischen Gegner, welcher aber durchaus wusste, sich High-Tech Ausrüstung zu Nutzen zu machen, soll kurz der Erdkampf im Libanon 2006 dienen.

Wie andere Konflikte hinterlässt auch die Operation «*Change of Direction*» in der Retrospektive einen zwiespältigen Eindruck. Der damalige Kommandant des *Ground Forces Command*, Major General Gantz, spricht zwar von einem «historischen Beispielsfall», in welchem die israelische Luftwaffe ihre Fähigkeit demonstrierte, die exakte Position der im urbanen Gebiet versteckten Raketen der Hisbollah zu lokalisieren und innert kürzester Zeit auszuschalten. Trotzdem darf nicht vergessen werden, dass die Effizienz von Luftmacht gegen Kurzstreckenraketen zu wünschen übrig liess.^[49] Die Expositionszeit, welche zum Abfeuern der hochmobilen Katjusha Kurzstreckenraketen benötigt wird, war in den meisten Fällen zu kurz, um diese Stellungen direkt aus der Luft zu bekämpfen. In einigen Fällen konnten die Hisbollah-Kämpfer jedoch mittels Drohnen bis zu ihrem Versteck verfolgt werden, wo sie anschliessend aus der Luft bombardiert wurden.^[50]

Nebst dem Auftrag, die Raketengefahr zu unterdrücken, war es die Aufgabe der israelischen Luftwaffe, die Nachschublinien für Waffen, Munition und nachrichtendienstliches Material von Syrien und dem Iran zu unterbinden. Dazu zerstörte sie durch indirekte Unterstützung (*air interdiction*) zahlreiche Strassen und Brücken.^[51] Eine weitere Aufgabe bestand darin, die Führungs- und Kommunikationseinrichtungen der Hisbollah zu zerstören. Dies erwies sich aber alles andere als einfach, da sie ihre Führungseinrichtungen im Süden des Libanon stark verbunkert und mit Unterstützung aus dem Iran ein redundantes, hochgradig störfestes Glasfasernetz installiert hatte, welches auch nach vier Wochen Krieg immer noch einigermassen funktionierte.^[52]

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die israelische Armee alles andere als brillierte. Als Gründe dazu wurden vor allem die widersprüchlichen Ziele der Operation genannt, aber auch der Umstand, dass die Kommandanten teilweise ihre Befehle nicht verstanden oder vorsätzlich ignorierten.^[54] Im offiziellen, klassifizierten Bericht, dem sogenannten *Winograd report*, wurde zwar vor allem die Leistung der Bodenverbände hart kritisiert, aber aus Sicht des Autors spielte auch die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Heer und Luftwaffe eine wesentliche Rolle, welche nicht auf die ausgeklügelten Taktiken der Hisbollah, beispielsweise das sogenannte *swarming*, vorbereitet waren.^[55]

Konflikt in Georgien 2008

Über den Konflikt in Georgien gibt es erst wenige, fundierte Analysen, trotzdem lassen sich mit den vorhandenen Informationen einige Schlüsselaussagen ziehen. So hatte beispielsweise Georgien nur eine bodengestützte Luftverteidigung und einige wenige Kampfflugzeuge Su-25, welche für die direkte Feuerunterstützung, nicht aber für die Luftverteidigung geeignet sind. Auf der anderen Seite verfügte Russland über ein breit gefächertes Arsenal von 120 Kampfflugzeugen und 70 Helikoptern,^[56] auf dem Papier eine eindeutige Sache. Überraschenderweise bezeugten die Russen zu Beginn des Konflikts aber mehr Probleme als erwartet, da sie mit offensichtlicher Ignoranz und unter Missachtung



[6]

- [41] William W. Moyner, *Airpower in Three Wars*, 2003, Air University Press, Maxwell AL, S. 122. und John Schligh, *A War too long – The History of the USAF in Southeast Asia 1961–1975*, 1996 US Government Printing Office, Air Force History and Museum Program, S. 11–12.
- [42] Hal Moore, *After Action Report, IA DRANG Valley Operation 1st battalion, 7th cavalry 14–16 November 1965*, Kap IX Comment, Para B Fire Support, S. 13–14, Kopie des Original-Reports im Besitz des Autors.
- [43] John Sbrega, *Southeast Asia*, in *Expeditionary Air and Space Power*, 2004, Maxwell AL, S. 129–130.
- [44] Ronald B. Frankum, *Rolling Thunder – The War in Vietnam 1964–1975*, 2005, Rowman & Littlefield, Lanham MD, S. 22–23.
- [45] Thomas C. Hone, *Strategic Bombardment Constrained: Korea and Vietnam*, in ed. R. Cargill Hall, *Case Studies in Strategic Bombardment*, 1998, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, S. 508.
- [46] Earl H. Tilford, *Setup – What the Air Force did in Vietnam and why*, 1991, Air University Press, Maxwell AL, S. 233–265.
- [47] Clausewitz, S. 173–174.
- [48] Wilson, S. 43.
- [49] William M. Arkin, *Divine Victory for Whom? – Airpower in the 2006 Israel-Hezbollah War*, in *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2007, Air University Press, Maxwell AL, S. 124.
- [50] Briefing IAF für Kdt LW am 03.03.08 in Tel Aviv.
- [51] David A. Fulghum and Robert Wall, *Lebanon Intermission*, in *Aviation Week and Space Technology* online, 20.8.08, http://www.aviationweek.com/aw/generic/story_generic.jsp?channel=awst&id=news/aw082106p2.xml.
- [52] David Eshel, *Israel – Lebanon War – One Year Later*, in *The Journal of Electronic Defense*, July 2007, Alexandria VA, S. 30.
- [53] Für weitere Informationen siehe auch [http://www.theisraelproject.org/atf/cf/%7B84DC5887-741E-4056-8D91-A389164BC94E%7D/HEZBOLLAH%20ROCKET%20PPT.PPT#258,3,TYPES OF ROCKETS](http://www.theisraelproject.org/atf/cf/%7B84DC5887-741E-4056-8D91-A389164BC94E%7D/HEZBOLLAH%20ROCKET%20PPT.PPT#258,3,TYPES%20OF%20ROCKETS).
- [54] Barbara Opall-Rome, *War Probe Pounds Israeli Military Over Lebanon War*, in *Defense News*, February 4 2008, S. 4.
- [55] Pressekonferenz zum Winograd report, Punkt 12, online <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3500810,00.html> und Eliyahu Winograd, *Winograd partial report*, Punkt 15c, hebräischer Originalbericht online, <http://www.haaretz.co.il/hasite/images/131072/flash/vinograd/report.pdf>. Der Begriff *swarming* wurde aus der Biologie übernommen, er ist vom Angriffsverhalten von Bienen abgeleitet. Siehe auch Sean J. A. Edwards, *Swarming and the Future of Warfare*, 2005, Pardee RAND Graduate School (PRGS) dissertation, Santa Monica CA.
- [56] Air Power Development Center, *Air Power in Russia's Georgian Campaign August 2008*, in *Pathfinder*, issue 99, October 2008, RAAF Air Power Development Center, S. 1.

[5] Situationsskizze IA DRANG Valley Operation (Skizze: H. Moore, after action report)

[6] 333mm Raketenwerfer Fajr-5 (Foto: IAF)^[53]

gültiger Doktrin gegen Georgien vorgingen. Entgegen der üblichen Vorgehensweise wurden die georgischen Luftverteidigungssysteme, vor allem die SA-11 und SA-8, nicht bereits zu Beginn mit *offensive counter air* zerstört oder unterdrückt. Erstaunlicherweise wurden auch fast keine Anti-Radar-Lenk- waffen und nur wenige gelenkte Bomben zur Zerstörung von Radarstationen verwendet, obwohl diese an der Luftfahrt- schau MAKs jeweils augenfällig präsentiert werden.^[57] Die Luftüberlegenheit der Russen war zeitlich und örtlich be- schränkt, georgische Su-25 konnten noch am letzten Tag der Kampfhandlungen praktisch ungehindert russische Nach- schubkonvois aus der Luft angreifen.^[58] Die Bombardierun- gen der Flugplätze Georgiens hatten solche Operationen der georgischen Luftwaffe zwar eingeschränkt. Die Russen konn- ten sie jedoch nicht völlig unterdrücken.

Überraschenderweise bezeugten die Russen zu Beginn des Konflikts aber mehr Probleme als erwartet, da sie mit offensichtlicher Ignoranz und unter Missachtung gültiger Doktrin gegen Georgien vorgingen.

Dank der relativen Luftüberlegenheit der russischen Luft- waffe und nachdem die Georgier die meisten Flugabwehr- systeme verloren oder dem Gegner überlassen hatten, waren die georgischen Soldaten dem russischen Feuer aus der Luft schutzlos ausgeliefert.

Obwohl die russische Luftwaffe weder über eine Nacht- kampftauglichkeit noch über Präzisionswaffen mit Satelliten- Navigation verfügte, hatte ihr Feuer aus der Luft doch den gewünschten Effekt.^[59] Georgische Soldaten erzählten nach dem Konflikt, dass ihre Chancen auf Erfolg vor allem durch die russischen Luftangriffe zunichte gemacht wurden und ge- orgischen Analysten zufolge machte die russische Luftwaffe den Unterschied zwischen Sieg und Niederlage.^[60] Die rus- sische Luftwaffe flog in den fünf Tagen des Konflikts einige hundert Einsätze und konzentrierte sich dabei auf die Zer- störung von militärisch genutzten Flugplätzen, militärische Radars und Truppenkonzentrationen sowie auf die Direktun- terstützung ihrer Truppen.^[61]

Grundsätzlich lässt sich ableiten, dass die Überlegenheit der Mittel der russischen Luftwaffe einen wesentlichen An- teil am schnellen Erfolg gegen die Georgier hatte, da de- ren Bewegungsfreiheit durch Angriffe aus der Luft prohibi- tiv eingeschränkt wurde und deren Truppenkonzentrationen schutzlos dem gegnerischen Feuer aus der Luft ausgesetzt waren.

Erdkampf heute – Stärken, Schwächen, Merkmale und Funktionen

Technologie und Luftmachtdoktrin haben sich in den letz- ten beinahe 100 Jahren der Luftkriegführung beträchtlich gewandelt. Die Vor- und Nachteile des Feuers aus der Luft sind aber in etwa dieselben geblieben. Wer dieses effizient einsetzen will, muss sich dieser Vor- und Nachteile bewusst sein.

Stärken des Feuers aus der Luft

Mit dem Feuer aus der Luft kann eine Konzentration der Kräfte erreicht werden. Das Prinzip der Konzentration steht hier für das Applizieren eines Maximums an Kraft auf das gewünschte Ziel. Das heisst nicht unbedingt, dass es sich um eine physikalische Massierung handelt, sondern vielmehr um eine effektive Koordination der verfügbaren Mittel, um im Sinne einer Massierung der Effekte einen entscheidenden Schlag auszuführen. Die Möglichkeiten, welche das Feuer aus der Luft für eine solche, aus den Führungsreglementen bekannte Schwergewichtsbildung bietet, sind einzigartig. Die Geschwindigkeit und Reichweite eines Flugzeuges erlauben eine solche Konzentration, ohne dass mit langen Anmarsch- zeiten und mit dem Sammeln in Bereitschaftsräumen dem Gegner Einblick in die zeitlichen und örtlichen Verhältnisse gegeben wird.

Ein weiterer Vorteil ist die Gleichzeitigkeit. Mit zeitlich ab- gestimmten und koordinierten Aktionen lassen sich mit Erd- kampfflugzeugen simultane Effekte und parallele Aktionen in einem grossen Einsatzraum ausführen. Diese Fähigkeiten erlauben eine verbesserte Möglichkeit, das Operationstempo zu kontrollieren.

Ein weiterer Vorteil ist die Flexibilität. Die Flexibilität, wel- che ein modernes, mehrrollenfähiges Kampfflugzeug mit ent- sprechender Bewaffnung mit sich bringt, erlaubt es, je nach Entwicklung der Kampfsituation, schnell von einem Ziel auf ein anderes zu wechseln. So kann beispielsweise ein bewaff- netes Aufklärungsflugzeug ein entdecktes Ziel gleich selber bekämpfen. Oder aber, ein für eine indirekte Feuerunterstüt- zung geplantes Flugzeug kann noch in der Luft umbefoh- len werden, etwa um eine dringend benötigte, direkte Feuer- unterstützung für in Bedrängnis geratene, eigene Kräfte zu leisten. Schliesslich lassen sich dank dieser Flexibilität auch zeitkritische Ziele besser bekämpfen.

Eine der Hauptsorgen heutiger Kampfhandlungen ist das Ver- meiden von Kollateralschäden und damit von Opfern unter Unbeteiligten. Dies steht in einem direkten Zusammenhang mit der Präzision moderne Erdkampfwaffen. Die laser- oder GPS-gelenkten Präzisionswaffen lassen sich punktgenau einsetzen. Mit dem Mitführen verschiedener Bombenkaliber kann der Pilot noch in der Luft mit der Wahl der entspre- chenden Bombe der Zerstörungseffekt beeinflussen. Zusam- men mit Geschwindigkeit, Reichweite und Eindringmöglich- keit lassen sich auch Angriffe auf mobile und zeitkritische Ziele durchführen, ohne dass exzessiver Kollateralschaden verursacht wird.

Schliesslich ist Vielseitigkeit ein weiterer Vorteil (Multifunk- tionalität). Ein mehrrollenfähiges Kampfflugzeug kann nebst der Feuerunterstützung aus der Luft, richtige Ausrüstung vor- ausgesetzt, auch für Aufklärungs- oder Luftverteidigungsauf- gaben eingesetzt werden, unter Umständen sogar innerhalb derselben Mission.

Schwächen des Feuers aus der Luft

Selbstverständlich gibt es auch einige Schwächen beim Ein- satz von Feuer aus der Luft. Diese sind primär darauf zurück- zuführen, dass der Waffenträger ein Flugzeug ist. Erstens ist es seine Abhängigkeit von Flugplätzen. Wie die Marine auf Häfen und das Heer auf Nachschubdepots angewiesen sind,



[7]



[8]

ist ein Flugzeug, sofern es sich nicht um einen Helikopter handelt, von einer Start- und Landebahn mit dazugehöriger Infrastruktur abhängig. Ein allfälliger Gegner kennt diese Abhängigkeit auch. Er wird deshalb gleich zu Beginn versuchen, auf diese Flugplätze einzuwirken.

Im weiteren ist Feuer aus der Luft, genau wie jegliches Feuer vom Boden, abhängig von Information. Um erfolgreich einen Erdkampfeinsatz durchführen zu können, braucht man Informationen über das Ziel, seinen Standort, seine Beschaffenheit, seine Schutzsysteme und über den richtigen Zeitpunkt um zuzuschlagen. Zusätzlich sind Informationen über das gesamte gegnerische System notwendig, seine moralischen, mentalen und physischen Stärken und Schwächen, nicht zuletzt auch um entscheiden zu können, ob das gewählte Ziel und der ausgesuchte Effekt überhaupt richtig sind.

Erdkampfeinsätze sind trotz der technologischen Entwicklung der Waffensysteme immer noch abhängig vom Wetter. Zwar gibt es Waffensysteme, welche sich trotz Wolken präzise auf ein Ziel einsetzen lassen, aber in den meisten Fällen ist immer noch eine visuelle Identifikation notwendig. Somit sind meteorologische Mindestbedingungen gefordert, beispielsweise um Kollateralschäden minimieren oder um ein bewegliches Ziel zu bekämpfen. Aber auch politische Restriktionen oder der Mangel an Präzisionsnavigation (z. B. durch GPS-*jamming*) können eine visuelle Identifikation notwendig machen.

Erdkampfeinsätze sind trotz der technologischen Entwicklung der Waffensysteme immer noch abhängig vom Wetter.

Auf Grund der Limiten des Waffenträgers in den Bereichen Treibstoff- und Waffenzuladung, kann das Feuer aus der Luft nur über eine beschränkte Zeit zur Wirkung gebracht werden, es sei denn, man verfüge über unbeschränkte Mittel. Zwar können mittels Luftbetankung die Verweilzeit und die Reichweite verlängert werden, aber es ist immer noch unmöglich, ein Flugzeug in der Luft zu bewaffnen. Dieser Nachteil kann jedoch mit sorgfältiger Planung, Alarmbereitschaft und Vielseitigkeit (Multifunktionalität) teilweise kompensiert werden. Kosten sind ein weiterer Nachteil. Luftmachtsysteme sind teure Systeme und verlangen grosse Investitionen in Ausbil-

dung und Training des dazugehörigen Personals. Diese Kosten können etwas gedämpft werden, wenn man ein mehrrollenfähiges Flugzeug nutzt und somit mehr Flexibilität und Vielseitigkeit zu praktisch demselben Preis erhält.

Merkmale des Feuers aus der Luft

Die wesentlichsten Merkmale des Feuers aus der Luft im heutigen Umfeld sind eigentlich mit der Auflistung seiner Vor- und Nachteile bereits genannt. Um diese Merkmale noch zu verdeutlichen, soll hier auf einige Beispiele verwiesen werden. Dies, ohne dass daraus ein Anspruch abgeleitet werden soll, die Schweiz müsse ein solches Niveau erreichen. Die beiden wahrscheinlich wichtigsten Merkmale des modernen Erdkampfes sind die Präzision, mit welcher heutzutage Waffensysteme eingesetzt werden, aber auch die Effekte, welche damit erreicht werden können. In einem symmetrischen Konflikt, wie beispielsweise dem Irakkrieg 2003 oder dem Konflikt in Georgien 2008 wird deutlich, dass jene Partei, welche dank Luftüberlegenheit ihr Feuer aus der Luft präzise zur Entfaltung bringen kann, der Gegenpartei einen wirksamen

[57] Roger N. McDermott, Russia's Conventional Armed Forces and the Georgian War, in Parameters, Spring 2009, U.S. Army War College, Carlisle PA, S. 72–73.

[58] Konstantin Makienko, Air farce – The Russian Air Force didn't perform well during the conflict in South Ossetia, in Russia & CIS Observer, Nr. 4 (23) November 2008, online, http://www.ato.ru/rus/cis/archive/23-2008/def/def1/?sess._=1bprs79j6slm95s4u50rcra683.

[59] Das auf 2007 versprochene russische GLONASS Navigationssystem funktioniert noch immer nicht und die USA störte das GPS über Georgien für alle unerwünschten Benutzer.

[60] Ungenannter AFP Autor, Blown away: Georgian soldiers say Russian planes destroyed army, 17.08.08, in SpaceDaily, online, http://www.spacedaily.com/reports/Blown_away_Georgian_soldiers_say_Russian_planes_destroyed_army_999.html.

[61] Stéphane Lefebvre and Roger McDermott, Air Power and the Russian-Georgian conflict of 2008: lessons learned and Russian military reforms, in RAF Air Power Review, Vol 12 Nr 1, Spring 2009, S. 95–99.

[7] Zerstörung der Flugpiste in Vaziani (Foto: Meore, Georgian State TV)

[8] Moderne mehrrollenfähige Flugzeuge sind teuer, vor allem wenn sie nur in einer einzigen Rolle eingesetzt werden (Foto: Luftwaffe)

Einsatz mechanisierter Verbände verunmöglicht. Deswegen trachten alle Konfliktparteien danach, als erstes die gegnerischen Luftverteidigungseinrichtungen und -mittel zu zerstören. Ebenso klar ist die in verschiedensten Konflikten bewiesene Tatsache, dass die direkte Feuerunterstützung aus der Luft den Unterschied über das Gewinnen oder Verlieren eines Gefechts machen kann.

Die beiden wahrscheinlich wichtigsten Merkmale des modernen Erdkampfes sind die Präzision ... aber auch die Effekte ...

Um mit strategischer Bombardierung ein Ziel zu erreichen, braucht es schon einen beträchtlichen Aufwand, sei es an Masse und Kontinuität oder sei es im Bereich von C4IS-TAR.^[62] Dies belegen der Aufwand der Alliierten im Zweiten Weltkrieg und zahlreiche Enthauptungsversuche in Libyen, im Irak und im Nahen Osten. Mit ihrer Flexibilität ist die Feuerunterstützung aus der Luft auch das geeignete Mittel, um den Kampf der verbundenen Waffen zu führen, vor allem um dabei das Feuer zu konzentrieren und die Bewegung zu sichern.

In einem asymmetrischen Konflikt spielen die genannten Vor- und Nachteile des Erdkampfes ebenfalls eine wichtige Rolle.

In einem asymmetrischen Konflikt spielen die genannten Vor- und Nachteile des Erdkampfes ebenfalls eine wichtige Rolle. Zwar ist das Feuer aus der Luft beispielsweise kein Allheilmittel gegen die durch die Gegenseite bevorzugten Bogenwaffen (*rocket, artillery, mortar* [RAM]). Es kann aber einerseits die Bewegungsfreiheit der Gegenseite einschränken und andererseits diese durch die Bedrohung aus der Luft unter Zeitdruck setzen. Dadurch kann die Anzahl der Projektile und die Präzision solcher Waffen verringert werden. Dies wiederum schränkt die Gefahr ein, dass Nahschutzwaffen, wie Skyshield, Phalanx oder Iron Dome, von der Anzahl Projektile übersättigt werden und dass solche Systeme in prohibitiver Anzahl für einen grossflächigen Schutz benötigt werden. Eine Fähigkeit, Feuer aus der Luft einzusetzen, kann in einem asymmetrischen Konflikt aber auch zur Zerstörung von Waffen- oder Sprengstofflagern, zu einer «*show of force*» oder zur Einschüchterung eingesetzt werden. Letzteres wird beispielsweise in Afghanistan sehr häufig mit Erfolg angewendet.^[63]

Erdkampffunktionen

Die Bekämpfung von Erdzielen aus der Luft hat zum Ziel, dem Gegner oder der Gegenseite mittels gezielten Effekten sein militärisches Potential zu zerstören oder zu dezimieren, welches er benötigt, um seine Operationen durchzuführen. In der Schweiz wird für die Gesamtheit der Missionen, welche im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Erdzielen aus der Luft stehen, der Begriff «Erdkampf» verwendet. Erdkampf kann strategische Effekte erzielen und mithelfen, das gegnerische Luftverteidigungssystem zu bekämpfen. Dies

unabhängig von der An- oder Abwesenheit eigener Truppen. Sind eigene Bodentruppen involviert, können diese direkt oder indirekt unterstützt werden. Jede dieser Funktionen hat einen speziellen Begriff. In der Folge sollen hier einige international gebräuchliche und nicht «eingedeutschte» Begriffe genannt werden. Dies einerseits, weil die internationalen Begriffe im Gegensatz zu den «eingedeutschten» begrifflich scharf belegt sind und andererseits weil zum Teil deutsche Ausdrücke fehlen (*counterland* = Gegenland?). Die nachfolgende Beschreibung und Grafik soll verdeutlichen, was mit diesen Begriffen gemeint ist.

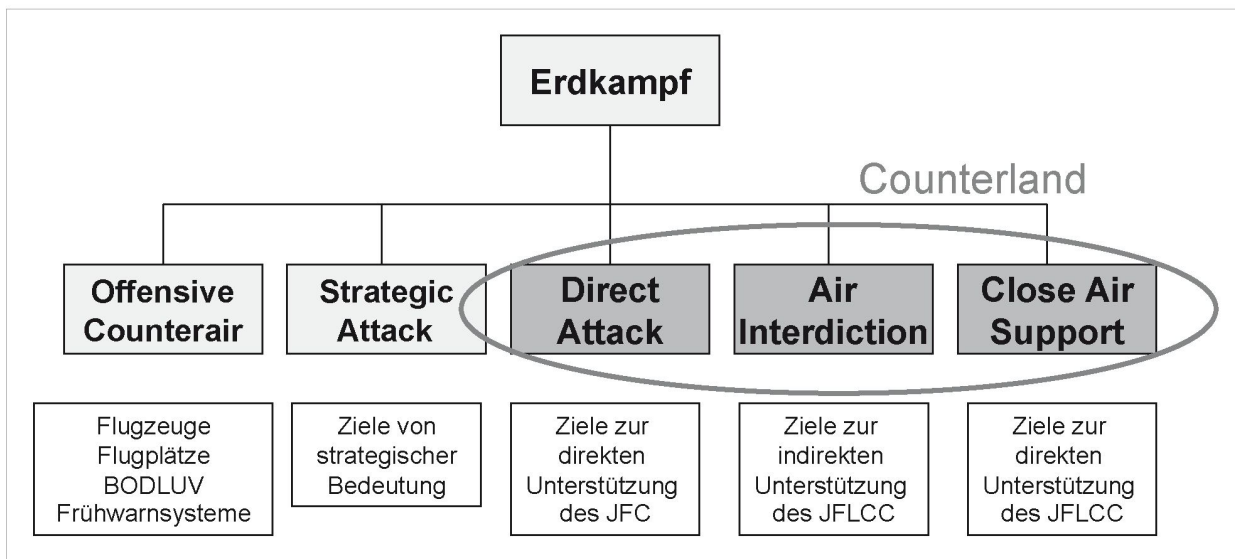
Die Unterschiede zwischen den in der Grafik dargestellten Erdkampffunktionen ergeben sich einerseits je nach unterstützter Führungsebene und andererseits auf Grund des benötigten Koordinationsbedarfes zwischen Heer und Luftwaffe. Zusätzlich spielt auch die Zielliste eine Rolle. So spricht man beispielsweise immer dann von *offensive counter air* (OCA), wenn die zu bekämpfenden Ziele Teil des gegnerischen Luftverteidigungssystems sind, und zwar selbst dann, wenn die Angriffsformen und die verwendeten Waffen zum Teil dieselben sind, wie für *counterland* Einsätze. Ein strategischer Angriff (international: *strategic attack*) richtet sich gegen die gegnerischen Zentren der Kraftentfaltung (international: *center of gravity* [CoG]) oder gegen Ziele, deren Zerstörung einen strategischen Effekt bewirkt. Strategische Angriffe stellen meist einen erhöhten Anspruch an die Informationsbeschaffung, die Zeitgerechtigkeit, die Einsatzdistanz oder den Waffeneffekt.

Ein strategischer Angriff ... richtet sich gegen die gegnerischen Zentren der Kraftentfaltung ... oder gegen Ziele, deren Zerstörung einen strategischen Effekt bewirkt.

Von *direct attack* (DA) spricht man dann, wenn die operative Stufe, also das *joint forces command* (JFC), direkt unterstützt wird. Dabei spielt es keine Rolle, ob sich eigene Truppen im Operationsgebiet befinden oder nicht. Mittels *air interdiction* (AI) und *close air support* (CAS) wird indirekt oder direkt die obere taktische Stufe unterstützt. Eine indirekte Unterstützung erfordert wenig, eine direkte Unterstützung eine sehr enge Koordination zwischen dem *joint forces land component command* (JFLCC), also dem Einsatzverband Boden (EVB) – oder allenfalls den Sonderoperationskräften – sowie dem *joint forces air component command* (JFACC) also dem Einsatzverband Luft (EVL). Hingegen braucht es für *air interdiction* eine auf allen Ebenen koordinierte Zielplanung, während dies für *close air support* nur beschränkt nötig ist. *Direct attack*, *air interdiction* und *close air support* können mit dem Oberbegriff *counterland* zusammengefasst werden.

Fehlende Erdkampffähigkeit – Konsequenzen für die Schweizer Armee

Was bedeuten nun die in den früheren Kapiteln gemachten Erkenntnisse für die Schweizer Armee? Sie verfügt seit der Ausserbetriebsetzung der Hunterflotte per Ende 1994 über keine Erdkampffähigkeit mehr. Wozu braucht eine Defensiv-



[9]

armee überhaupt eine Fähigkeit, welche inhärent offensiv ist? Nun, wer eine offensive Fähigkeit aus der Luft für unnötig hält, müsste logischerweise für das Feuer terrestrischer Verbände gleich argumentieren und somit deren Existenz in Frage stellen.

Nun, wer eine offensive Fähigkeit aus der Luft für unnötig hält, müsste logischerweise für das Feuer terrestrischer Verbände gleich argumentieren und somit deren Existenz in Frage stellen.

Er befände sich jedoch in völligem Widerspruch zur geltenden Schweizer Militärdoktrin, welche beispielsweise einen «Terrestrische[n] Angriff gegen das ZdK [Zentrum der Kraftentfaltung] der oberen taktischen Stufe» als Teil der Bodenoperationen im Verteidigungsfall vorsieht.^[64] Diese beschreibt aber auch die indirekte (*interdiction*) und direkte Feuerunterstützung (*close air support*) zu Gunsten der Bodenkompente als Soll-Fähigkeit, welche es sukzessive aufzubauen gilt.^[65]

«Luftmacht war der entscheidende Faktor. Als die Flieger kamen, ging alles schief...»

Würde die Schweizer Armee weiterhin auf das Feuer aus der Luft verzichten, so wäre sie in einem Konfliktfall in einer ähnlichen Situation wie die Panzer-Lehrdivision von Generalleutnant Fritz Bayerlein, welche am 25. Juli 1944 in der Normandie durch das alliierte Feuer aus der Luft an einem einzigen Tag die Hälfte ihres Bestandes verlor. In der Folge wurde auch die Elite Panzer-Lehrdivision von den mechanisierten

Verbänden von General Hobbs eliminiert.^[66] Man könnte auch das Beispiel des Afrikakorps' nach der Schlacht von El Alamein anführen, wo die schlechte Versorgungslage und die sukzessive Zerstörung der deutschen Bomber durch die Alliierten eine Feuerunterstützung aus der Luft weitgehend verunmöglichte.^[67] Rommel musste danach seine mechanisierten Verbände über ein grosses Gebiet verstreuen und sprach von einem «lähmenden Effekt», welche die alliierten Luftschläge auf seine mechanisierten Verbände hätten.^[68] Jedes Mal, wenn er sie für einen Angriff oder einen Gegenangriff konzentrierte, wurden sie in ihren Bereitschaftsräumen stark durch alliiertes Feuer aus der Luft dezimiert, bevor sie überhaupt in die Nähe des Gegners kamen.^[69] Dass solche Situationen auch heutzutage noch existieren können, wurde unlängst im Georgienkonflikt 2008 bewiesen, wie die Worte des georgischen Militärexperten Temur Chachanidse ausdrücken mögen: «Luftmacht war der entscheidende Faktor. Als die Flieger kamen, ging alles schief...».^[70]

[62] Unter C4ISTAR (Command, Control, Computers, Communication, Information/Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, Reconnaissance) versteht man die Fähigkeit, mittels umfassender Information auf Kräfte und Mittel in Raum und Zeit einzuwirken und damit die Erfüllung des eigenen Auftrags sicherzustellen.

[63] Harry Kemsley, *Combat Air Power in Irregular Warfare*, in *RAF Air Power Review*, Vol 10 Nr 2 (2007), S. 28 & 29, online, http://www.raf.mod.uk/rafcms/mediafiles/B0737F9D_1143_EC82_2ED9403BBACBE126.pdf

[64] PST A, *Bases doctrinales à moyen terme* Edition 2008 (BDMT-08), 2008, Bern, S. 77, Hervorhebung durch Autor.

[65] PST A, S. 35.

[66] Overy, S. 208–209.

[67] Williamson Murray, *Strategy for Defeat – The Luftwaffe 1933–1945*, 1983, Air University, Maxwell AL, S. 159–166.

[68] Richard P. Hallion, *Strike from the Sky: The History of Battlefield Air Attack, 1911–1945*, (Smithsonian History of Aviation and Spaceflight Series), 1989, Smithsonian Institution, Washington DC, S. 161.

[69] Price, S. 80.

[70] Temur Chachanidse, zitiert in Georg Mader, *GEORGIEN 2008 – «Als die Flieger kamen, ging alles schief...» oder «... hätten wir nur Jagdflugzeuge gehabt!»*, online, http://www.airpower.at/news08/0830_georgien/index.html. Gemeint sind hier natürlich die russischen Flugzeuge.

[9] Darstellung der Erdkampffunktionen

Somit scheinen die Voraussetzungen klar zu sein, die Schweizer Armee, beziehungsweise die Luftwaffe «baut mit einem Aufwuchskern sukzessive Fähigkeiten zur Führung von OCA, Interdiction und CAS auf», wie es in der BDMT-08 steht.^[71]

Verzichtet man vorerst auf eine Erdkampffähigkeit und beschliesst, eine solche erst aufzubauen, wenn sich die politische Situation in Europa drastisch verschlechtert, würde der Aufbau einer Vollkompetenz Erdkampf gegen 15 Jahre beanspruchen.

Doch wie ausführen, wenn Geld und Personal knapp sind? Könnte man nicht angesichts der relativ friedlichen Situation in Europa auf den Aufbau dieser Kernkompetenz verzichten oder diese Fähigkeitskomponente «in Kooperation» vom Kooperationspartner übernehmen lassen? Auf dem Papier sieht dieser Vorschlag bestechend aus, doch näher betrachtet weist er einige durchaus beträchtliche Schwächen auf. Verzichtet man vorerst auf eine Erdkampffähigkeit und beschliesst, eine solche erst aufzubauen, wenn sich die politische Situation in Europa drastisch verschlechtert, würde der Aufbau einer Vollkompetenz Erdkampf gegen 15 Jahre beanspruchen. Welcher Politiker setzt 15 Jahre vor der Krise in Europa den Hebel auf «Aufwuchs»? Bleibt der Gedanke der Kooperation. Wer in einer Kooperation eine Leistung erhalten will, muss auch eine Gegenleistung erbringen, weil Profiteure in der Not einen ganz schlechten Stand haben. Die BDMT-08 sieht vor, «Erkannte Lücken sind [...] im Rahmen von (nationalen oder internationalen) Kooperationen zu schliessen» und diese Zusammenarbeit sei «im Bereich ISTAR, im Luftraum, beim weitreichenden Feuer und beim Einsatz von Sonderoperationskräften» anzustreben.^[72]

Wer in einer Kooperation eine Leistung erhalten will, muss auch eine Gegenleistung erbringen...

Selbst wenn man einen Teil der ohnehin nicht mehr sehr durchhaltefähigen Luftwaffe in eine Koalition einbringen wollte, ist kaum ersichtlich, welche Fähigkeiten die Schweizer Armee ihrerseits in eine solche Kooperation einbringen könnte.

Um einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, wurden in der Luftwaffe Überlegungen angestellt, welche Möglichkeiten es gäbe, um mit einem Minimum an finanziellem und personellem Aufwand einen Aufwuchskern Erdkampf aufzubauen. Einerseits untersuchte man die Möglichkeit, mit dem Upgradeprogramm U25 ein minimales savoir-faire im Bereich Erdkampf auf dem F/A-18 aufzubauen. Diese Variante wurde jedoch aus diversen Gründen wieder verworfen. Eine nächste Chance ergäbe sich mit dem Programm für den Tiger Teilersatz TTE (welcher sich nun aber aufgrund des vorläufigen Verzichts ohnehin verzögern dürfte, Anm des Chefredaktors). Ein Grundsatzentscheid von Politik und Armeeführung vor-

ausgesetzt, wäre hier die Möglichkeit vorhanden, eine minimale Erdkampffähigkeit mit einem vernünftigen Mass an Aufwand aufzubauen. Nähere Details werden in einer unveröffentlichten, internen Studie erörtert, können hier jedoch nicht weiter diskutiert werden,

Es muss hier ganz klar festgehalten werden, dass ein Wiederaufbau einer Erdkampffähigkeit unter Berücksichtigung der gegenwärtigen finanziellen Lage höchstens im Sinne eines Aufwuchskerns realisiert werden kann.

da diese Studie erst im Entwurf vorliegt und noch nicht genehmigt worden ist. Es muss hier ganz klar festgehalten werden, dass ein Wiederaufbau einer Erdkampffähigkeit unter Berücksichtigung der gegenwärtigen finanziellen Lage höchstens im Sinne eines Aufwuchskerns realisiert werden kann. Zudem geht es bei einem allfälligen Wiederaufbau eines solchen Aufwuchskerns nicht darum, eine Waffe beziehungsweise Waffengattung gegen die andere auszuspielen, denn nur im Kampf der verbundenen Waffen führt das Feuer aus der Luft auch wirklich zum Erfolg.

Zusammenfassung

Mittel und Technologie haben sich seit dem Ersten Weltkrieg ebenso entwickelt, wie sich Art und Weise der Konflikte geändert haben. Geblieben ist jedoch die Erkenntnis, dass das Feuer aus der Luft einen wesentlichen Effekt auf die Operationen am Boden hat und einen wichtigen Beitrag zum Erfolg derselben leistet. Ob im symmetrischen Krieg oder im asymmetrischen Konflikt, wer über Feuer aus der Luft und über zeitliche und räumliche Luftüberlegenheit verfügt, kann beim Gegner Bereitschaftsräume zerschlagen, Nachschublinien unterbinden und Truppenkonzentrationen verhindern.^[73] Er kann den Verlauf eines Gefechts oder einer Schlacht massgeblich zu seinem Vorteil beeinflussen, seinen Gegner zermürben und dezimieren, bevor dieser überhaupt Wirkung erzielen kann. Kann er dies aber nicht, werden seine mechanisierten Verbände bereits bei Kampfbeginn angeschlagen sein. Wahrlich unerfreuliche Aussichten für unsere Wehrmänner, welche in einem Konflikt auf das Feuer aus der Luft verzichten müssten.

[71] PST A, S. 35.

[72] PST A, S. 61 und S. 75.

[73] Prince, S. 80.