

Veröffentlicht in: Thomas Cottier und Alwin R. Kopsch (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union* (Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1998), S. 609-636.

Heiko Borchert und Jürg Martin Gabriel

Die Schweizer Armee und die europäische Sicherheitsordnung: Herausforderungen und Aufträge

Einleitung

Im sicherheitspolitischen Bereich verfolgen die Europäische Union (EU) und die Westeuropäische Union (WEU) im Moment eine doppelte Überbrückungsstrategie: Die EU bedient sich zur Umsetzung ihrer sicherheitspolitischen Beschlüsse der WEU, die im Rahmen des Konzepts Allierter Kommandostreitkräfte (*Combined Joint Task Forces*, CJTF) wiederum auf die Kapazitäten der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) zurückgreifen kann. Dies bedeutet, dass sich die europäische Sicherheitspolitik seit der Verabschiedung des Vertrags von Amsterdam noch stärker auf das nordatlantische Bündnis abstützt. Aus sicherheitspolitischer Perspektive ist die Konsequenz somit augenscheinlich: Bei einer Annäherung an den europäischen Integrationsraum kommt die Schweiz nicht umhin, ihr Verhältnis zur NATO (und damit zur Neutralität) zu klären.

Wir untersuchen diesen Themenkomplex in vier Schritten: *Erstens* befassen wir uns mit der gesamteuropäischen Sicherheitsordnung und legen dar, dass die dort festzustellenden Veränderungen dem dominierenden Rückfallszenario des sicherheitspolitischen Berichts 90 grundlegend widersprechen. *Zweitens* blicken wir auf die zu erwartenden Risiken und machen deutlich, dass diese keine Bedrohung der Schweiz darstellen, jedoch zu ihrer Bekämpfung der verstärkten internationalen Zusammenarbeit bedürfen. Im Anschluss setzen wir uns *drittens* mit dem Zielkatalog einer neuen Sicherheitspolitik auseinander und definieren auf dieser Grundlage fünf sicherheitspolitische Aufträge, die wir am Beispiel des Einsatzes der Armee illustrieren. Schliesslich äussern wir uns *viertens* zum Umbau der Armee, den wir mit Bezug auf die Wehrform in den uns wesentlich erscheinenden Grundzügen skizzieren.

I. Die gesamteuropäische Sicherheitsordnung

In Europa ist in den letzten Jahren ein komplexes institutionelles Netzwerk entstanden, das wir im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht eingehend besprechen können.¹ Trotzdem wollen wir eine Orientierungshilfe anbieten, indem wir darstellen, dass die gesamteuropäische Sicherheitsordnung im wesentlichen auf fünf Prinzipien beruht und daraus entsprechende Konsequenzen für die Gestaltung der schweizerischen Sicherheitspolitik ableiten.

A. Demokratisierung

Im Zuge der Erweiterung der NATO und der Europäischen Union wird die Demokratisierung der ehemals kommunistischen Staaten immer wieder als eines der wichtigsten friedensfördernden Instru-

¹ HEIKO BORCHERT, *Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung und Kooperation*, Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, Nr. 13, 1998.

mente dargestellt. Die auf Ideen Immanuel Kants² zurückgreifende Theorie des demokratischen Friedens behauptet, dass Demokratien im Aussenverhältnis friedlicher sind als Nicht-Demokratien. Diesbezüglich haben sich jedoch inzwischen zwei unterschiedliche "Schulen" entwickelt: Der Auffassung, wonach Demokratien zwar nicht gegen andere Demokratien, jedoch gegen Nicht-Demokratien durchaus zu kriegerischen Mitteln greifen können, steht die Argumentation gegenüber, dass Demokratien unabhängig vom Regierungssystem ihrer Opponenten seltener dazu neigen, Gewalt einzusetzen und damit grundsätzlich friedfertiger sind.³

Zwei Gründe werden für die geringere Kriegsneigung demokratischer Staaten angeführt: Zum einen sichern gemeinsame demokratische und liberale Werte den Frieden zwischen demokratischen Staaten, denn diese bevorzugen nicht nur im Innen-, sondern auch im Aussenverhältnis friedliche Mittel der Konfliktlösung (normativ-kultureller Ansatz). Zum anderen sind innenpolitische, der Regierung durch die Verfassung auferlegte Schranken dafür verantwortlich, dass der Einsatz kriegerischer Mittel lediglich nach dem Überschreiten hoher Hürden möglich ist (institutioneller oder struktureller Ansatz).⁴ Damit wird Demokratie in erster Linie als Mechanismus begriffen, der die friedliche Austragung von Interessengegensätzen ermöglicht: Demokratische Gesellschaften haben gelernt, "Werte- und Interessenkonflikte (...) auf der Grundlage von verfassungsmässig festgelegten Spielregeln gewaltfrei auszutragen."⁵ Dieses regelorientierte Verhalten erhöht die Vorhersehbarkeit, fördert das gegenseitige Vertrauen und bildet damit den Kern einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung.

B. Institutionen

Die Demokratisierung des Herrschaftssystems ist zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für friedliche zwischenstaatliche Beziehungen. Im Unterschied zur innerstaatlichen Entwicklung hat sich nämlich im internationalen Staatensystem kein Gewaltmonopol herausgebildet. Theoretiker der neo-realistischen Schule leiten daraus die Schlussfolgerungen ab, dass Staaten ihre Sicherheit am besten in einem Gleichgewichtssystem auf der Basis des Selbsthilfeprinzips gewährleisten können. Dagegen sehen Anhänger der neo-liberalen Schule die Möglichkeit, diesen Zustand durch die Einführung von Institutionen, d.h. dauerhaft angelegte Verhaltensmuster, die auf Prinzipien, Normen und Regeln basieren, zu überwinden. Deshalb treten sie unter anderem dafür ein, politisch verbindliche Abkommen sowie völkerrechtliche Verträge auszuhandeln und internationale Organisationen einzurichten.

Der Nutzen von Institutionen ist vielfältig: Sie definieren Verhaltensrollen in wiederkehrenden Situationen, beschränken bzw. erweitern den Handlungsspielraum der Akteure, führen zu einer Angleichung der Verhaltenserwartungen, schaffen Ordnung, Transparenz und Vertrauen, erleichtern die Kommunikation und erhöhen die Kooperationsbereitschaft, indem sie Transaktionskosten reduzie-

² IMMANUEL KANT, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Stuttgart 1984 (Erstveröffentlichung: 1795).

³ Zur ersten Gruppe BURCE RUSSETT, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, 1994; MICHAEL W. DOYLE, *Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs*, *Philosophy and Public Affairs*, 3/1983, S. 205?235; THOMAS RISSE-KAPPEN, *Democratic Peace - Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument*, *EJIR*, 4/1995, S. 491?518. Zur zweiten Gruppe R. J. RUMMEL, *Democracies ARE Less Warlike Than Other Regimes*, *EJIR*, 3/1995, S. 457?480; RANDOLPH M. SIVERSON, *Democracies and War Participation. In Defense of the Institutional Constraints Argument*, *EJIR*, 3/1995, S. 481?490.

⁴ RUSSETT (Anm. 3), S. 30?40; John M. Owen, *How Liberalism Produces Democratic Peace*, *International Security*, 2/1994, S. 93?102.

⁵ DIETER UND EVA SENGHAAS, *Si vis pacem, para pacem*, in: *Eine Welt oder Chaos?*, Frankfurt 1996, S. 246. Hervorhebung im Original.

ren. Folgt man darüber hinaus neueren Erkenntnissen der konstruktivistischen Schule, so leisten Institutionen ferner einen wesentlichen Beitrag zur Sozialisierung der Akteure, indem sie Staaten beispielsweise dazu bewegen können, neue politische Ziele und Werte zu akzeptieren.⁶ Gerade in diesem Zusammenhang hat die KSZE/OSZE wesentlich zur Herausbildung eines Sicherheitsbegriffes beigetragen, der sich nicht nur auf militärische Aspekte beschränkt.⁷ Weil Institutionen das Verhalten und die Präferenzen der Akteure beeinflussen können, sind sie vor allem langfristig von Bedeutung und stellen die Träger einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung dar.

C. Multilateralismus

Angesichts der Feststellung, dass einzelne Staaten heute kaum noch in der Lage sind, die zunehmend komplexeren und grenzüberschreitenden Probleme selbständig zu lösen, wird der Ruf nach multilateral vereinbarten Lösungen laut. Das Konzept des Multilateralismus präsentiert sich dabei oft als bloßer Gegensatz zum Bilateralismus, mit dem Unterschied, dass im ersten Fall eben mehrere Staaten an den Verhandlungen beteiligt sind. Diese Einschätzung wird jedoch dem eigentlichen Charakter des Multilateralismus' nicht gerecht.

Dieser spezifische Charakter lässt sich an vier Merkmalen verdeutlichen:⁸ *Erstens* beschreibt der Begriff eine spezielle Form der Zusammenarbeit und stellt insofern eine Präzisierung des bereits vorgestellten Konzepts der Institution dar. *Zweitens* orientiert sich diese Zusammenarbeit weniger an der Zahl der daran teilnehmenden Staaten als vielmehr am Umstand, dass sich diese auf gemeinsam anwendbare Verhaltensregeln (z.B. die Bereitschaft zur friedlichen Streitbeilegung) einigen und diese befolgen. Nur dadurch ist es *drittens* möglich, internationale Kooperation nicht als einmaliges Spiel, sondern als sich wiederholende Aufgabe zu verstehen. Wiederholte Verhandlungen ermöglichen Kompromisse und schaffen die Möglichkeit, Strategien aus unterschiedlichen Politikfeldern miteinander zu verknüpfen, so dass sich die Attraktivität der daraus entstehenden Rahmenbedingungen aus der Sicht der Akteure erhöht. *Viertens* kann das Konzept nur vor dem Hintergrund eines liberalen und internationalistischen Weltbildes verstanden werden. Der Aufbau der multilateralen Weltordnung nach dem Ende des Kalten Krieges ist im wesentlichen das Ergebnis amerikanischer Bemühungen, die wiederum auf dem amerikanischen Selbstverständnis und den Erfahrungen aus dem Aufbau der

⁶ ROBERT KEOHANE, *International Institutions and State Power: Two Approaches*, in: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder 1989, S. 3; VOLKER RITTBERGER, *Internationale Organisationen*, Opladen 1995; STEPHEN KRASNER, *Structural causes and regime consequences*, in: *International Regimes*, Ithaca 1983, S. 3; HARALD MÜLLER, *Die Chance der Kooperation*, Darmstadt 1993, S. 30; MICHAEL ZÜRN, *Vom Nutzen internationaler Regime für eine Friedensordnung*, in: *Frieden machen*, Frankfurt 1997, S. 465?481. Zur konstruktivistischen Perspektive u.a.: MARTHA FINNEMORE, *National Interest in International Society*, Ithaca 1996; MARTHA FINNEMORE, *International Organizations as Teachers of Norms*, *International Organization*, 4/1993, S. 565?597; PETER J. KATZENSTEIN, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York 1996; AUDIE KLOTZ, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca 1995.

⁷ EMANUEL ADLER, *Seeds of Peaceful Change: The OSCE as a Pluralistic Security Community-Making Institution*, in: *Security Communities*, Cambridge (in Vorbereitung).

⁸ BRIAN L. JOB, *Matters of Multilateralism: Implications for Regional Conflict Management*, in: *Regional Orders. Building Security in a New World*, University Park 1997, S. 167?177; W. ANDY KNIGHT, *"Top-Down" and "Bottom-Up" Multilateralism: Two Approaches in the Quest for Global Governance*, in: *Multilateralism and Regional Security*, Clementsport, 1997, S. 15?42; JOHN GERARD RUGGIE, *Winning the Peace. America and World Order in the New Era*, New York 1996, S. 18?22; JOHN GERARD RUGGIE, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in: *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York 1993, S. 8?14; PHIL WILLIAMS, *Multilateralism: Critique and Appraisal*, in: *Multilateralism and Western Strategy*, Houndmills, 1995, S. 210?213

Vereinigten Staaten beruhen.⁹ Deshalb zählen u.a. die Regulierung der internationalen Politik durch Institutionen, die Erarbeitung universeller Normen, die Demokratisierung sowie die Liberalisierung des Welthandels zu den Grundwerten der gegenwärtigen Weltordnung. Damit beschreibt der Multilateralismus eine spezielle Form der Gestaltung internationaler Beziehungen, die auch für eine künftige europäische Sicherheitsordnung massgebend sein wird.

D. Integration

Durch die Erweiterung der EU soll die friedensfördernde Wirkung des europäischen Integrationsprozesses auch auf die Staaten Mittel- und Osteuropas übertragen werden. Es ist eine der wesentlichen Errungenschaften der nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa errichteten zwischenstaatlichen Ordnung, dass diese - im Unterschied zu den Friedensverträgen von Versailles - die Besiegten nicht ausschloss, sondern einschloss. Unter der Führung der Vereinigten Staaten waren die Siegermächte bereit, 'to intervene in the domestic affairs of the defeated states to reorient the political and economic institutions of these states. The peace was 'generous', to be sure, but more important, it was profoundly integrative.'¹⁰

Beim Konzept der integrativen Sicherheit fließen mehrere der bereits erwähnten Elemente zusammen, geht es doch um den bewussten Aufbau von Interdependenzen auf der Basis gemeinsamer Werte und entsprechender institutioneller Einrichtungen. Als dritter und wesentlicher Aspekt tritt neu der Prozess des langfristigen Souveränitätstransfers an überstaatliche Organe hinzu. Der durch die Supranationalisierung von Kohle und Stahl zwischen Deutschland und Frankreich herbeigeführte Frieden, wird sich, so die Logik der Überlegungen von Robert Schuman, auf die Nachbarstaaten übertragen und so die Herausbildung einer europäischen Friedensunion ermöglichen. Dieser Kerngedanke weist den Weg für die politische Finalität künftiger Bemühungen!

E. Leadership

Die Schwächen eines Systems oder einer Rahmenordnung werden selten in guten, sondern in der Regel in schlechten Zeiten deutlich sichtbar. Diesbezüglich macht die gegenwärtige europäische Sicherheitsordnung keine Ausnahme. Die Tatsache, dass wesentliche Fortschritte zur Konfliktlösung im ehemaligen Jugoslawien erst dann erzielt wurden, als sich die Vereinigten Staaten zu einer eindeutigeren Politik gegenüber der Krisenregion entschliessen konnten, macht deutlich, dass *leadership* - hier verstanden als Bereitschaft, Führungsmacht und Führungsanspruch miteinander in Einklang zu bringen und entsprechende Handlungen zu initiieren - auch nach dem Ende des Kalten Krieges weiterhin eine wesentliche Rolle spielt.

Im übrigen spielt *leadership* auch im Rahmen der europäischen Integration eine wesentliche Rolle, denn aus funktionalistischer Perspektive handelt es sich hierbei um einen Stufenprozess mit Phasen der Konsolidierung und der "qualitativen Sprünge" (*push-pull*-These), wobei die Integrationsdynamik wesentlich durch die deutsch-französische Zusammenarbeit bestimmt wird. Allerdings ist es der EU bislang nicht gelungen, ihre im ökonomischen Bereich erworbene *leadership*-Rolle in die Aussen- und Sicherheitspolitik zu übertragen. Deshalb spielt die *leadership*-Funktion der USA im Rahmen der NATO für Europas Sicherheit weiterhin eine wesentliche Rolle. Dabei darf allerdings

⁹ ANNE-MARIE BURLEY, *Regulating the World*, in: *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York 1993, S. 125? 165; G. JOHN IKENBERRY, *Creating Yesterday's New World Order*, in: *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca 1993, S. 57?86; MARY HAMPTON, *The Wilsonian Impulse*, Westport 1996; RUGGIE, *Winning the Peace* (Anm. 8), S. 22?27.

¹⁰ JOHN H. IKENBERRY, *Political Structures and Postwar Settlements*, in: *New European Orders, 1919 and 1991*, Washington 1996, S. 14.

nicht vergessen werden, dass der hier vertretene *leadership*-Ansatz in ein klar umrissenes Weltbild eingebettet ist, das durch die Demokratisierung der Herrschaftssysteme, internationale Institutionen, Prozesse des Souveränitätstransfers sowie gemeinsame Werte gekennzeichnet ist. Diese Elemente können als Instrumente gegen den Friedensbruch verstanden werden und tragen damit dazu bei, dass sich politische Führungsansprüche, die sich explizit gegen dieses Weltbild richten, nur schwierig realisieren lassen.

Diese Analyse macht deutlich, dass sich das gesamteuropäische Umfeld aus sicherheitspolitischer Perspektive in eine Richtung entwickelt, die den Bedürfnissen des Kleinstaates Schweiz in mehrfacher Hinsicht entgegenkommt: Die Demokratisierung der Herrschaftssysteme trägt zu friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen bei und die grundsätzliche Regelerorientierung europäischer Politik - ausgedrückt durch das hier vorgestellte Konzept sozialer Institutionen - entspricht einem z.B. im Rahmen der KSZE/OSZE immer wieder vorgetragenen schweizerischen Anliegen. Ohne Souveränitätstransfer von der kantonalen auf die Bundesebene wäre die Gründung des modernen Bundesstaates im Jahre 1848 kaum möglich gewesen und angesichts des föderalen Aufbaus des politischen Systems der Schweiz betreiben die politischen Verantwortungsträger bereits seit Jahrzehnten multilaterale Politik, ohne diese beim Namen zu nennen oder sich dieses Umstandes bewusst zu sein. Einzig das von uns vorgetragene *leadership*-Argument steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur ausgeprägten Konkordanzorientierung, wobei nicht vergessen werden darf, dass es auch in der Schweiz oftmals Einzelpersonen waren bzw. sind, von denen wesentliche Impulse ausgehen und die damit politische Führung übernehmen.

Auch wenn die fünf vorgestellten Elemente der Schweiz grundsätzlich vertraut sind, ist unübersehbar, dass die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik in der Vergangenheit die Unterschiede gegenüber ihrem unmittelbaren Umfeld stärker betont hat als die Gemeinsamkeiten und sich dadurch in eine Position der selbstgewählten Isolation manövrierte.¹¹ Es ist insbesondere dieser Umstand, der heute die Annäherung der Schweiz an Europa erschwert. Dabei spielt der Begriff der Neutralität und die damit in weiten Kreisen verbreitete Vorstellung, die Schweiz könne lediglich als neutraler und autonomer Staat überleben, eine wesentliche Rolle. Aber: Welcher Nutzen erwächst aus der Neutralität angesichts des modernen Völkerrechts sowie der Erkenntnis, dass Kriege in Europa nicht die Regel, sondern die Ausnahme darstellen? Und von welchem Wert sind Autonomie bzw. Unabhängigkeit, wenn Sicherheitsinstitutionen erfolgreich sind und damit die Sicherheit der daran beteiligten Staaten gewährleisten und erhöhen? Als Konzept wird die Neutralität somit zusehends dysfunktional, d.h. sie hindert die Schweiz daran, diejenigen politischen Optionen wahrnehmen zu können, die sie zur Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit benötigt. Aus diesem Grund muss der Bundesrat die bislang verfolgte Neutralitätspolitik mittel- bis langfristig aufgeben.¹² Die Schweiz wird dadurch nicht unsicherer, sondern erschliesst sich durch einen Vollbeitritt zur EU, zur NATO und zur UNO genau jenen Handlungsspielraum, der für ihre künftige Sicherheit entscheidend sein wird!

II. Risikospektrum

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion herrscht Einigkeit darüber, dass die Begriffe "Sicherheit" und "Risiko" seit dem Wegfall der primär militärischen Konfrontation im Rahmen des Kal-

¹¹ JÜRIG MARTIN GABRIEL, *Die Schweiz und das American Century*, Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, Nr. 12, 1997; ALOIS RIKLIN, *Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung*, Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, 2?3/1995, S. 11?34.

¹² JÜRIG MARTIN GABRIEL, *Sackgasse Neutralität*, Zürich 1997.

ten Krieges einer Neuinterpretation bedürfen. Sicherheit muss heute umfassend verstanden werden und dabei sowohl militärischen als auch politischen, ökonomischen, gesellschaftlich-sozialen und ökologischen Entwicklungen Rechnung tragen. Dies hat zur Folge, dass sich das Risikospektrum, mit dem sich die Sicherheitspolitik beschäftigen muss, stark erweitert. Dabei sind vor allem folgende Entwicklungen zu berücksichtigen:

- Ethnische Konflikte und Risiken, die sich aus der Unterdrückung ethnischer Minderheiten ergeben
- Migration
- Grenzstreitigkeiten, die zu bewaffneten Auseinandersetzungen eskalieren können
- Weiterverbreitung von atomaren, biologischen und chemischen Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme (inkl. Schmuggel relevanter Bauteile)
- Internationaler Terrorismus
- Organisierte Kriminalität, Drogenhandel und Geldwäsche
- Grenzüberschreitende ökologische Probleme

Daraus lassen sich drei Schlussfolgerungen ableiten: *Erstens* verschiebt sich das Risikospektrum von der zwischenstaatlichen auf die sub- bzw. innerstaatliche Ebene. Diese Entwicklung hat zum einen zur Folge, dass sich die Zahl sicherheitspolitisch relevanter Akteure erhöht, wobei sich eine immer grösser werdende Akteursgruppe dem direkten staatlichen Zugriff entzieht (Stichworte: Terroristen, Interessengruppen etc.). Zum anderen macht sie deutlich, dass die internationalen Organisationen, die sich bislang vorwiegend mit zwischenstaatlichen Konflikten auseinandersetzen, auf die Herausforderungen, die von dieser Verlagerung ausgehen, nicht oder nur sehr schlecht vorbereitet sind. *Zweitens* hat die Verschiebung von einer lediglich militärisch zu einer umfassend verstandenen Sicherheit zur Folge, dass sich das sicherheitspolitische Instrumentarium erweitert, wobei künftig die Koordination zwischen militärischen und politischen Mitteln in den Vordergrund rücken wird. Gerade deshalb ist es jedoch unerlässlich, klarzumachen, was unter dem Begriff Sicherheitspolitik verstanden wird. Es erscheint uns nicht sinnvoll, die Sicherheitspolitik als "Megapolitikbereich" zu konzipieren und darunter alle sicherheitsrelevanten Aspekte - von der Altersvorsorge oder der Gefährdung der Ozonschicht durch Treibhausgase bis hin zur Friedenserhaltung und der Verteidigung - einzelner Politiken zusammenzuziehen. Hingegen ist es ratsam, sicherheitsrelevante Entscheidungen vermehrt aufeinander abzustimmen. Und schliesslich zeigt sich *drittens*, dass moderne Risiken transnationaler Natur sind und Lösungen sinnvoller Weise auf internationaler Ebene erarbeitet werden.

Als Instrument der Sicherheitspolitik bleibt die Armee von den genannten Veränderungen nicht verschont. Da wir uns in der Folge mit der Neugestaltung des Armeeauftrages auseinandersetzen, erscheint es an dieser Stelle ratsam, kurz auf einige Gedanken allgemeiner Natur einzugehen. In Abbildung 1 stellen wir einen idealtypischen Friedens- bzw. Konfliktzyklus¹³ dar, der das erweiterte Aufgabenspektrum militärischer Streitkräfte verdeutlicht: Dienten diese bislang vorwiegend der Abschreckung und Verteidigung, so werden sie heute - und künftig noch in verstärktem Ausmass - zum Krisen- bzw. Konfliktmanagement sowie zur Friedenserhaltung und im Bereich des Friedensaufbaus eingesetzt. Die unterschiedlichen Rollen, welche die NATO im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Beilegung des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien spielte - von der Sanktionsunterstüt-

¹³ In Anlehnung an: MICHAEL S. LUND, *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington 1996, S. 38.

zung (Operation SHARP GUARD), über die Unterstützung der UNPROFOR, die Durchführung von Luftangriffen sowie die Umsetzung der militärischen Bestimmungen des Abkommens von Dayton im Rahmen von IFOR bzw. SFOR -, verdeutlichen die Wandlungsfähigkeit militärischer Streitkräfte exemplarisch. Allerdings können solche Operationen lediglich im Rahmen multinationaler Verbände durchgeführt werden. Dabei liegen die grossen Herausforderungen zum einen im Bereich der Ausbildung und Ausstattung der Streitkräfte, zum anderen in der Gewährleistung militärischer Interoperabilität.¹⁴

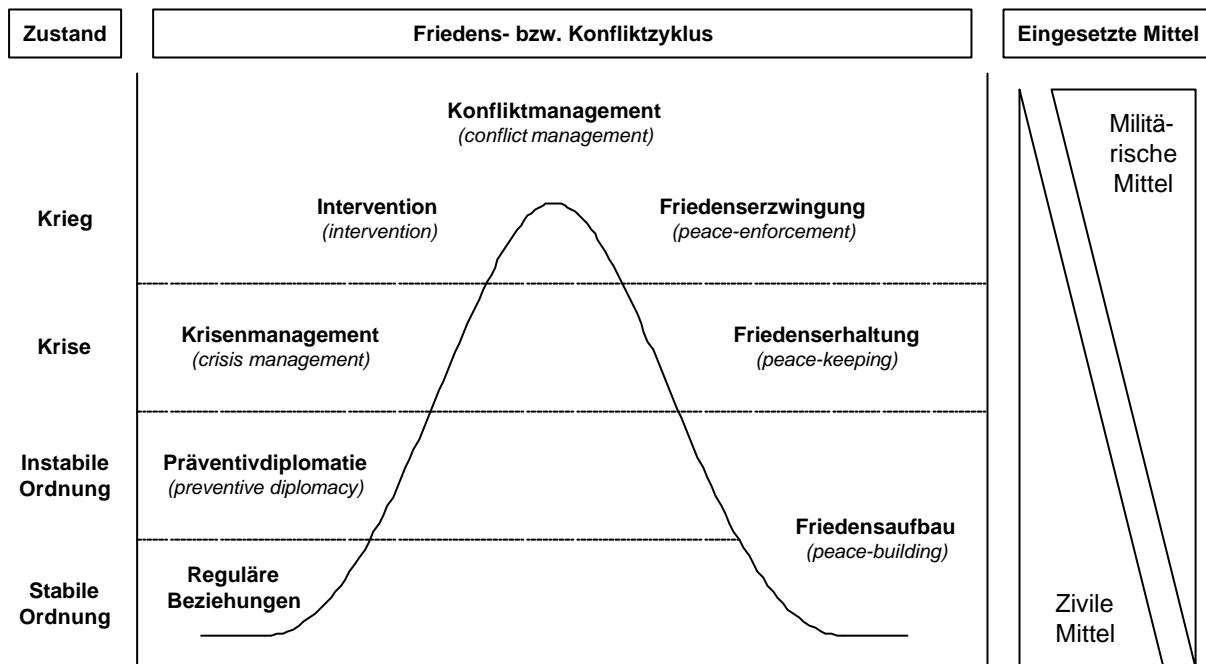


Abbildung 1: Friedens- bzw. Konfliktzyklus

Insgesamt führen die beschriebenen Veränderungen zu einer paradoxen Situation: Während die Bedeutung militärischer Streitkräfte auf nationaler Ebene abnimmt, überträgt man ihnen auf internationaler Ebene immer umfassendere und verantwortungsvollere Aufgaben. Gleichzeitig wird die internationale Einsatzfähigkeit jedoch durch zwei neuere Entwicklungen gefährdet: In zahlreichen Ländern Europas wird die Wehrpflicht durch professionelle Streitkräfte auf der Basis der Freiwilligkeit ersetzt. Obwohl wir diesen Trend grundsätzlich begrüßen, darf nicht vergessen werden, dass der Auftrag moderner Streitkräfte nicht über die Zahl der Wehrwilligen definiert werden darf, sondern dass sich diese Grösse an den Aufgaben der Armee orientiert. Es überrascht in diesem Zusammenhang nicht, dass mit dem Beschluss der Regierung Chirac, die Wehrpflicht in Frankreich abzubauen, in Bonn Stimmen laut wurden, die monierten, dass dadurch ein grosser Teil der zu tragenden Lasten auf die Bundeswehr abgeschoben werde. Die sinkende Wehrbereitschaft und die drastisch reduzierten Verteidigungsbudgets erfordern auch im Militärbereich den effizienteren Einsatz knapper Ressourcen. Dieser Erkenntnis folgend setzen die Streitkräfte vor allem auf technologieintensive Investitionen. Das mag vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen auf den ersten Blick einleuchtend erscheinen. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass vor allem Operationen der Friedenserhaltung oder der Friedenserzwingung in erster Linie personalintensiv sind. Gerade zur Führung multinationaler Verbände sind moderne Technologien unverzichtbar; sie ersetzen jedoch den einzelnen Solda-

¹⁴ CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF, *Joint Vision 2010*, Washington o.J.

ten nicht!

Für die Schweiz ziehen wir aus dem Gesagten drei Konsequenzen: *Erstens* ist eine Militärplanung, die sich in erster Linie auf den Verteidigungsfall vorbereitet, angesichts des Wandels der äusseren Bedrohungslage anachronistisch. Sie ist deshalb den veränderten Bedingungen anzupassen. Diese erfordern unseres Erachtens *zweitens* eine stärkere Betonung der internationalen Komponente. Zum einen aus der Einsicht, dass die beste Verteidigung nach wie vor darin besteht, Konflikte vor Ort zu beheben. Zum anderen, weil gerade mit den multinationalen Verbänden und Stäben ein professioneller Rahmen geschaffen wird, in dem wertvolle Erfahrungen gesammelt werden können. So stellte beispielsweise die gemeinsame Arbeit im Rahmen der NATO eine wesentliche Voraussetzung für die Zusammenstellung der multinationalen Schutztruppe in Albanien (Operation Alba) dar.¹⁵ Und auch in der Bundeswehr verfügt heute beinahe jede Einheit über Soldaten, Unteroffiziere oder Offiziere, die ihre bei internationalen Einsätzen erworbene Felderfahrung in die praktische Arbeit einfließen lassen.¹⁶ *Drittens* bedingt die noch detaillierter vorzustellende Änderung des Armeeauftrages entsprechende Anpassungen der Ausbildungsziele sowie der Rüstungsprogramme. Dabei ist das Hauptaugenmerk unseres Erachtens weniger auf die Kriegführung bzw. die Kampfwertsteigerung, sondern vielmehr auf die Flexibilisierung des Einsatzes (Stichwort: rasche Verlegung der Truppen) und die Herstellung militärischer Kompatibilität und Interoperabilität zu legen. Es sind gerade die an die Planung künftiger Streitkräftestrukturen gestellten Erfordernisse, die auch für die Schweiz die verstärkte internationale Abstimmung unumgänglich machen.

III. Ziele und Aufträge

Im Zentrum der Diskussion über die künftigen Ziele einer neuen Schweizer Sicherheitspolitik steht die Frage, wie die Schweiz "am wirkungsvollsten an gemeinsamen europäischen Strukturen, die das Entstehen äusserer Bedrohungen verhindern sollen, mitwirken"¹⁷ und welchen Beitrag sie zur Stabilisierung ihres Umfeldes leisten kann. Dabei geht es im wesentlichen darum, dass der Schutz der Schweiz, der im Bericht 90 noch eine prominente Rolle einnimmt, aufgrund der geostrategischen Veränderungen nicht länger von prioritärer Bedeutung ist, weil die Schweiz nicht bedroht wird.¹⁸ Sie sieht sich zwar, wie jedes andere hochindustrialisierte Land, einer Reihe von Risiken gegenüber, die sich jedoch in der Regel nicht durch den primären Einsatz militärischer, sondern politischer Mittel und im internationalen Rahmen bekämpfen lassen. Folgerichtig ist bei einer Überbetonung der nationalen Sicherheit der internationale Beitrag entsprechend unterbewertet. Dieses Ungleichgewicht müsste in einem neuen sicherheitspolitischen Bericht ausgeglichen werden. Dazu unterbreiten wir folgenden Vorschlag:

¹⁵ GEORGIOS KOSTAKOS UND DIMITRIS BOURANTONIS, *Innovations in Peace-Keeping: The Case of Albania*, Security Dialogue, 1/1998, S. 56.

¹⁶ Nach Angaben deutscher Presseoffiziere beim SFOR-Kontingent im Feldlager Rajlovac wurde das deutsche Kontingent aus Truppenteilen zusammengesetzt, die aus über 100 verschiedenen Standorten in Deutschland zusammengezogen wurden (Gespräch am 16. März 1998).

¹⁷ *Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik (Optionenbericht)*, Wien 1998, S. 59.

¹⁸ Der Bericht definiert fünf sicherheitspolitische Ziele: (1) Friede in Freiheit und Unabhängigkeit, (2) Wahrung der Handlungsfreiheit, (3) Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, (4) Behauptung des Staatsgebietes und (5) Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa. Zit. nach: *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990*, S. 30 f. (BB1 1990 III 847).

- Gewährleistung internationaler Stabilität durch Beteiligung an internationalen Bemühungen zur Konfliktverhütung, zum Krisen- und Konfliktmanagement, sowie zur Friedenserhaltung bzw. zum Friedensaufbau
- Aufbau einer kooperativen Friedensordnung in Europa durch Ausbau und Stärkung der europäischen Sicherheitsorganisationen (NATO, OSZE, EU, WEU,)
- Stärkung der globalen Friedensbemühungen durch den Beitritt zur UNO und die Unterstützung ihrer Programme
- Schutz des Staatsgebietes, der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen durch Verteidigung, Existenzsicherung und Ordnungsdienst

Im Anschluss an diese Überlegungen stellen wir nun fünf neue sicherheitspolitische Aufträge vor, die wir am Beispiel des künftigen Einsatzes der Schweizer Armee konkretisieren. Dazu beschreiben wir jeweils kurz deren allgemeine Bedeutung, zeigen auf, in welcher Form die Schweiz bereits tätig ist, formulieren unsere Zielvorstellungen und skizzieren einige Überlegungen zur Gestaltung der Übergangsphasen.

Wir beginnen mit zwei grafischen Darstellungen, welche die allgemeinen sicherheitspolitischen Aufgabenbereiche (Abbildung 2) bzw. die daraus abgeleiteten Aufträge illustrieren (Abbildung 3). Diese verdeutlichen zwei Einsichten: Erstens werden sicherheitspolitisch relevante Aufgaben in zunehmendem Mass auf der internationalen Ebene gelöst. Weil es zweitens eine Reihe von Aufgaben gibt, bei denen sowohl zivile als auch militärische Mittel zum Einsatz kommen, steigt der Aufwand, die entsprechenden Zuständigkeiten klar zu regeln und den Mitteleinsatz zu koordinieren. In der Folge wollen wir uns nun eingehend mit den fünf Aufträgen beschäftigen.

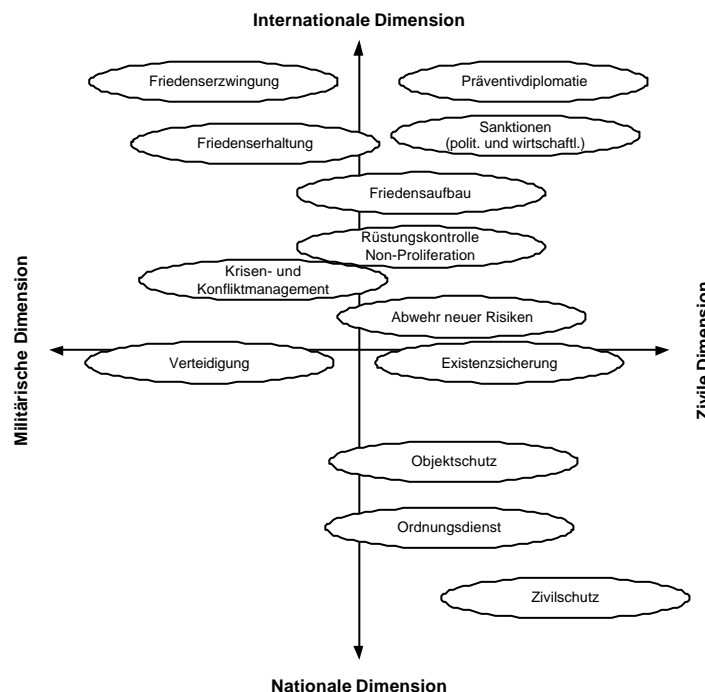


Abbildung 2: Sicherheitspolitische Aufgabenbereiche

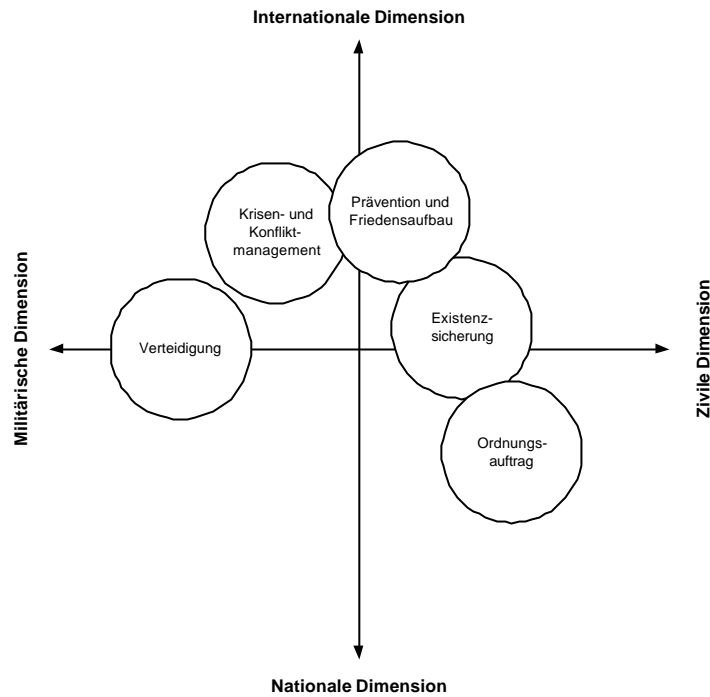


Abbildung 3: Sicherheitspolitische Aufträge

A. Verteidigung

Der Bericht 90 definiert als oberstes Ziel der schweizerischen Sicherheitspolitik die Gewährleistung von "Frieden in Freiheit und Unabhängigkeit". Dabei spielen die Strategie der Gesamtverteidigung sowie die auf Abschreckung ausgerichtete Armee eine wesentliche Rolle. Aufgrund neutralitätspolitischer Überlegungen, die eine echte militärische Zusammenarbeit verhinderten, musste diese Aufgabe bisher im Alleingang gelöst werden.

Unsere Überlegungen zur Entwicklung des gesamteuropäischen Sicherheitsumfeldes stellen zwei Pfeiler der bisherigen Verteidigungsdoktrin in Frage: Die Art und Weise der Vorbereitung auf einen kriegerischen Angriff gegen die Schweiz sowie die autonome Verteidigungsfähigkeit. In Anbetracht des drastischen Abfalls äusserer Bedrohung sowie einer Verschiebung der Risiken von der zwischen- auf die innerstaatliche Ebene dürfen für Abwehroperationen im bisherigen Sinne längere Vorwarnzeiten angenommen werden. Dies hat zur Folge, dass eine massive Truppenpräsenz nicht weiter erforderlich ist, die Truppenstärke demnach drastisch reduziert werden kann. Gleichzeitig sind entsprechende Massnahmen einzuleiten, die im Bedrohungsfalle die Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte sowie deren Einsatz sicherstellen. Anders präsentiert sich das Bild im Bereich der Luftraumsicherheit. Hier können kurze Vorwarnzeiten auch weiterhin nicht ausgeschlossen werden, weshalb den Luftstreitkräften auch weiterhin eine besondere Bedeutung zukommt.¹⁹

Das Fehlen einer unmittelbaren territorialen Bedrohung, die abnehmende Bereitschaft der Schweizer Unternehmen, die volkswirtschaftlichen Kosten des Milizsystems zu tragen sowie die Notwendigkeit des Luftraumschutzes erfordern eine grundsätzliche Überarbeitung der schweizerischen Verteidigungsdoktrin. Der anlässlich der Präsentation des Berichts Brunner geäußerte Hinweis, dass es vordringlich darum gehe, die Armee 95 zu realisieren - also eine Streitkraft, die weiterhin mit einer territorialen Bedrohung rechnet und an der Dissuasion festhält -, setzt ein falsches Zeichen. Im heutigen Europa geht es nicht länger um die Aufrechterhaltung der nationalen, sondern der

¹⁹ Optionenbericht (Anm. 17), S. 11.

kollektiven Verteidigungsfähigkeit. Deshalb vertreten wir die Auffassung, dass die Schweiz mittel- bis langfristig der NATO beitreten sollte. Zu diesem Zweck sind die Streitkräfte der Schweiz zum einen NATO-kompatibel umzustrukturieren. Dadurch dürfte auch die Schweiz künftig zwischen sogenannten Hauptverteidigungskräften (HVK), die ihre volle Einsatzfähigkeit erst nach einem längeren Zeitraum von Wochen und Monaten erreichen, und flexibel einsetzbaren Krisenreaktionskräften (KRK) unterscheiden. Gerade letztere spielen im Zusammenhang mit den internationalen Bemühungen des Krisen- und Konfliktmanagements bzw. der Friedensdurchsetzung eine immer grössere Rolle. Zum anderen sollten in der Übergangsphase die vorhandenen militärischen Kontakte ausgebaut, bi- und multilaterale Übungen verstärkt, die Teilnahme an militärischen Übungen im Rahmen der verstärkten Partnerschaft für den Frieden angestrebt und neue Kontakte zu bi- und multinationalen Truppenverbänden (z.B. Eurokorps) aufgebaut werden. Durch den verstärkten Austausch von Informationen zur Streitkräfteplanung und Verteidigungsdoktrin im Rahmen des Euro-atlantischen Partnerschaftsrates sowie der OSZE sollte sichergestellt werden, dass sich der Umbau der Schweizer Streitkräfte an der internationalen Entwicklung orientiert.

B. Krisen- und Konfliktmanagement

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben Operationen des Krisen- und Konfliktmanagements weltweit an Bedeutung gewonnen. Dabei geht es um den Einsatz aller Massnahmen, die dazu beitragen können, die Eskalation zu einem bewaffneten Konflikt zu verhindern bzw. diesen durch den Einsatz von Zwangsmassnahmen, Intervention oder friedenserzwingenden Operationen zu kontrollieren und Frieden herbeizuführen. Mit Blick auf Abbildung 1 befinden wir uns mit diesen Massnahmen vor dem bzw. im Scheitelpunkt des dort skizzierten Friedens- und Konfliktzyklus'. Im Unterschied zur Präventivdiplomatie, die vorwiegend mit dem Einsatz diplomatischer Mittel den Ausbruch bzw. die Eskalation eines Konfliktes zu verhindern versucht, kommen hier in erster Linie militärische Mittel zum Einsatz.

In der Praxis gibt es im Moment zwei unterschiedliche Modelle, um Operationen des Krisen- bzw. Konfliktmanagements durchzuführen. Das grundlegende Mandat wird in beiden Fällen vom Sicherheitsrat der UNO auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ausgesprochen. Die Umsetzung der Bestimmungen erfolgt entweder unter dem Kommando der NATO (Beispiel: IFOR/SFOR) oder unter der Leitung einer *lead nation*, einem die Führung übernehmenden Staat (Beispiel: Oberkommando Italiens bei der Operation Alba). Aufgrund der Beschlüsse des NATO-Ministerrats vom Juli 1996 (CJTF) sowie der Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam ist es möglich, dass solche Operationen dereinst auch von der EU/WEU durchgeführt werden könnten.

Das Krisen- und Konfliktmanagement wird im wesentlichen mit sogenannten Krisenreaktionskräften (KRK) bestritten. Gerade in solchen Einsätzen ist es unerlässlich, dass die multinationalen Verbände reibungslos miteinander arbeiten können. Erfahrungen, die in den integrierten Stäben der NATO sowie in gemeinsamen Übungen gesammelt werden, spielen dabei eine bedeutende Rolle. Deshalb wird die NATO von einem künftigen Mitglied erwarten dürfen, dass es einen angemessenen Beitrag zu den KRK und HVK leisten und die Interoperabilitätsstandards der Allianz erfüllen wird.²⁰

Der aussenpolitische Bericht des Bundesrates (1993) hält zwar fest, dass das klassische Neutralitätsrecht auf Massnahmen, welche die Vereinten Nationen unter Kapitel VII beschlossen haben, keine Anwendung findet. Gleichwohl sah der Gesetzgeber vor, dass sich schweizerische Blauhelm-

²⁰ *Optionenbericht* (Anm. 17), S. 63.

truppen, an militärischen Zwangsmassnahmen der UNO nicht beteiligen.²¹ Innenpolitisch setzt die Beteiligung der Schweiz an den hier angesprochenen Operationen somit zwei Schritte voraus: Erstens sind die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zu erweitern, denn gegenwärtig unterliegt der Einsatz von Personen für friedenserhaltende Aktionen nicht nur hinsichtlich ihres Einsatzbereiches (beschränkt auf medizinische, sanitäts-, genie- und transportdienstliche sowie andere logistische Aufgaben), sondern auch bezüglich ihrer Ausstattung (Waffengebrauch zum Selbstschutz) wesentlichen Einschränkungen.²² Gerade im letzten Fall ergeben sich offenkundige Probleme: Das Argument, der Einsatz von Personen des Festungswachtkorps zum Schutz der Schweizer Botschaft in Algerien sei durch geltendes Recht gedeckt, darf als sehr grosszügige Interpretation entsprechender Vorschriften betrachtet werden. Zweitens ist zu diskutieren, ob und wenn ja in welchem Umfang, sich die Schweiz an friedenszwingenden Massnahmen beteiligen will. Dabei versteht es sich von selbst, dass vor allem die NATO kaum auf schweizerische Beiträge im Bereich der Infanterie oder des schweren Gerätes angewiesen ist. Die praktischen Erfahrungen mit den *Medical Units* in Namibia und der Westsahara sowie dem Gelbmützenkontingent in Bosnien-Herzegowina zeigen, dass die Schweizer Armee im internationalen Rahmen wertvolle Leistungen erbringen kann. Diese Beiträge sollten ausgebaut und könnten durch Einsätze in den Bereichen der Kommunikation, der Überwachung sowie der Bewachung ergänzt werden.²³

C. Prävention und Friedensaufbau

Darunter subsumieren wir ein Kontinuum von Tätigkeiten, die von der Verhinderung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen, der Rüstungskontrolle und Abrüstung, über die eigentliche Präventivdiplomatie, die Entsendung friedenserhaltender Operationen bis hin zu Massnahmen des Friedensaufbaus reichen. Dabei geht es einerseits darum, durch vorwirkende, primär diplomatische Massnahmen das Entstehen von Konflikten zu verhindern. Andererseits sollen Staaten, die durch Kriegshandlungen zerstört wurden, durch den Einsatz ziviler Mittel und Kräfte beim Wiederaufbau unterstützt werden. Dabei besteht sogar die Möglichkeit, dass die internationale Staatengemeinschaft, wie im Falle Bosniens oder Kambodschas, in einer Übergangsphase innerstaatliche Funktionen übernimmt bzw. ausübt und damit für ein reibungsloses Funktionieren der grundlegenden staatlichen Tätigkeiten Gewähr leistet (*transitional authority*). Kommen, wie im Fall friedenserhaltender Operationen, militärische Verbände zum Einsatz, dann führen diese keine Kampfhandlungen durch, sondern überwachen die Einhaltung entsprechender Bestimmungen.

Vor allem im Bereich der präventiven Massnahmen ist die Schweiz seit jeher aktiv. Sie beteiligt sich an den internationalen Bemühungen zur Verhinderung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen (durch die Unterzeichnung des Atomwaffensperrvertrages und des Chemiewaffenübereinkommens) und unterstützt die Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung wie sie beispielsweise im Rahmen des Informationsaustauschs der OSZE oder dem *Open Skies*-Vertrag vorgesehen sind. Durch ihre Guten Dienste sowie die aktive Unterstützung der KSZE/OSZE, die 1996 mit der Übernahme des amtierenden Vorsitzenden ihren bisherigen Höhepunkt fand, fördert die Schweiz die diplomatischen Anstrengungen zur Konfliktprävention. An den Bemühungen zur Frie-

²¹ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993, S. 78, 90 (BBl 1994 I 153). Der entsprechende Gesetzesvorschlag wurde vom Stimmvolk am 12. Juni 1994 abgelehnt.

²² Art. 66 Militärgesetz, SR 510.10 und Art. 2 Abs. 3 lit. d Verordnung über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten, SR 172.221.104.4.

²³ WALTER DÜRIG, *Sieben Thesen zu den Grundanforderungen an Sicherheitspolitik und Armee als Fazit der Gefahrenanalyse*, in: Sicherheitspolitik der Schweiz nach der Jahrtausendwende, Bern 1997, S. 14.

densserhaltung beteiligt sie sich durch die Entsendung von Zivilpolizisten und Militärbeobachtern. Und schliesslich wagte sich Bern mit der richtungsweisenden Entscheidung, der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina eine technisch-logistische Einheit zur Seite zu stellen (Gelbmützen im Rahmen der *Swiss Headquarters Support Unit*, SHQSU), aktiv in den Bereich des Friedensaufbaus vor.

Dieses Engagement könnte problemlos verstärkt und ausgebaut werden. Die Entscheidungen zum Aufbau eines Mineninformationszentrums in Genf sowie der verstärkte Einsatz der Experten des AC-Labors in Spiez zeigen, dass sich die Schweiz im Bereich der Informationssammlung und Wissensvermittlung aktiver beteiligen will. Sie könnte jedoch noch weitaus mehr tun, indem sie beispielsweise die Zahl der eingesetzten Militärbeobachter und Zivilpolizisten verdoppelt oder verdreifacht! Gerade im Bereich der Zivilpolizisten, die im Übergang zwischen der internationalen Friedenssicherung und dem Aufbau neuer gesellschaftlicher Strukturen eine wichtige Funktion zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ausüben, könnte sich die Schweiz ein schärferes Profil geben. So zeigt sich beispielsweise in Bosnien-Herzegowina, dass die Zivilpolizisten, die von zahlreichen UN-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, oft nicht über das erforderliche Wissen bzw. die Fähigkeiten verfügen, die vor Ort verlangt werden. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoller, diese Polizisten nicht am Einsatzort einem Eignungstest zu unterziehen, und dann erforderlichenfalls eine Mehrheit wegen mangelnder Eignung nach Hause zu schicken, sondern sie zuvor auf ihren Einsatz vorzubereiten. Analog zur Ausbildung der Militärbeobachter, welche die Schweiz bereits heute mit skandinavischer Unterstützung anbietet, würde ein solches Ausbildungsangebot von den Verantwortlichen vor Ort sehr geschätzt.²⁴

Auch im Bereich der friedenserhaltenden Massnahmen sowie des Friedensaufbaus gibt es interessante Nischen, welche die Schweiz besetzen könnte. Aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage ist ein Einsatz von Blauhelmen nicht möglich. Dieser Umstand ist bedauerlich und sollte durch eine entsprechende Vorlage, die sich erneut mit dem Beitritt der Schweiz zur UNO sowie einem entsprechenden Blauhelmkontingent auseinandersetzt, behoben werden. Um das erforderliche Wissen zu erwerben und den Erfahrungsaustausch anzuregen, sollte die Schweiz neben dem verstärkten Engagement in entsprechenden Programmen der Partnerschaft für den Frieden auch ihr Interesse an der *Central European Nations Cooperation* (CENCOOP) in aktive Mitarbeit umwandeln. Bei der CENCOOP handelt es sich um eine österreichische Initiative, welche die Kapazitäten der teilnehmenden mitteleuropäischen Staaten (Rumänien, Slowakei, Slowenien, Ungarn) bei Einsätzen zu internationalen Hilfeleistungen auf der Grundlage von UN-Mandaten vorbereiten und stärken soll.²⁵

Darüber hinaus wäre im Friedensaufbau ein verstärkter Einsatz auf der Grundlage der Gelbmützen-Operation denkbar. Während die NATO beim Aufbau der IFOR im ehemaligen Jugoslawien nicht über Unterstützung klagen konnte und auch die UNO ihre Missionen mit mehr oder weniger grossen Problemen zusammenstellen kann, stehen der OSZE verhältnismässig geringe Kapazitäten zur Verfügung, die sie darüber hinaus regelmässig nur nach zähem Ringen aktivieren kann. In diesem Zusammenhang schlagen wir die Errichtung einer permanenten und schnell einsetzbaren Einheit zum Friedensaufbau vor (*Swiss Peace-Building Corps*), die der OSZE zugeordnet (assigniert) wird. Diese setzt sich aus einer militärisch ausgerichteten technischen Unterstützungseinheit (*Headquarters Support Unit*) nach dem Vorbild der Gelbmützen sowie aus zivilen Experten (*Civilian Reconstruction Unit*) zusammen, die ihr Wissen und ihre Erfahrung primär in den Bereichen Wahlbeobachtung,

²⁴ Gespräch mit Graham Day, Chief Civil Affairs Training Unit der International Police Task Force in Bosnien-Herzegowina, Sarajewo, 13. März 1998.

²⁵ Pressemitteilung des Bundesministeriums der Landesverteidigung vom 10. März 1998.

Staatsaufbau und Wirtschaftsberatung einsetzen. Die beiden Untereinheiten könnten voneinander losgelöst oder gemeinsam als eigenständige Mission in die Krisengebiete entsandt werden. Je nach Situation wäre es erforderlich, entweder mit internationalen Truppenverbänden vor Ort entsprechende Abkommen bezüglich des Schutzes der primär zivilen Kräfte zu vereinbaren, oder diesen Einheiten bewaffnete Truppen zur Seite zu stellen. Die Tatsache, dass die Schweizer Gelbmützen von der OSZE bereits eingesetzt wurden, um Material zur Errichtung einer neuen Mission nach Minsk (Weissrussland) zu transportieren, zeigt, dass die schweizerischen Dienstleistungen seitens der OSZE auf grosse Nachfrage stossen.²⁶ Darüber hinaus gibt es gerade im Bereich der Operationen des Friedensaufbaus, die im Unterschied zum Krisen- und Konfliktmanagement langfristig ausgerichtet sind, kaum vorbereitete Einheiten, auf die die internationalen Organisationen bei Bedarf zurückgreifen könnten. Mit dem *Swiss Peace-Building Corps* würde sich Bern in innovativer Weise ein an Bedeutung gewinnendes Feld erschliessen und die internationale Friedensarbeit wesentlich unterstützen.

D. Existenzsicherung

Der Bericht 90 versteht den Begriff der Existenzsicherung sehr umfassend und macht ihn gleichsam zu einer Leitidee der Sicherheitspolitik, die "verstärkt in die allgemeine Politik einer umfassenden Existenzsicherung eingebettet werden" soll.²⁷ Im Einklang damit steht das Bekenntnis, dass der Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen eines der fünf Ziele schweizerischer Sicherheitspolitik darstellt. Den Auftrag zur Existenzsicherung definiert das Armeeleitbild zwar grundsätzlich enger, fügt ihm jedoch mit dem Schutz von Anlagen und Einrichtungen ein neues Element hinzu, das unseres Erachtens dem Bereich der inneren Ordnung zugeordnet werden muss.²⁸

Die Existenzsicherung soll künftig auf Einsätze beschränkt werden, die dazu beitragen, den durch natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen entstandenen Schaden zu beheben.²⁹ Vor allem im grenznahen Ausland kann in speziellen Situationen die internationale Zusammenarbeit erforderlich sein. Aus diesem Grund sollten entsprechende Übungsangebote, die im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden angeboten werden, umfassend genutzt und bilaterale Kontakte ausgebaut werden. Ferner ist zu überlegen, inwiefern der Aufbau eines militärischen Katastrophenhilfeverbandes, der im In- sowie im grenznahen Ausland eingesetzt werden und sich aus Reservisten zusammensetzen könnte, sinnvoll ist.

Bei den zivilen Beiträgen zur Existenzsicherung stehen im Inland die Dienstleistungen des Zivilschutzes im Vordergrund, während im Ausland vor allem das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) zum Einsatz kommt. Der Zivilschutz bietet Rettungs- und Hilfeleistungen an und bereitet den Schutz der Bevölkerung im Kriegsfall vor. Da die Wahrscheinlichkeit einer solchen Konfrontation mit dem Ende des Kalten Krieges jedoch deutlich abgenommen hat, ist es sinnvoll, die Bestände des Zivilschutzes drastisch zu reduzieren, die Leistungen an lokale Bedürfnisse anzupassen sowie den Ausbau der Infrastruktur zu stoppen.³⁰ Im Ausland werden die besprochenen Aufgaben vorwiegend durch das SKH umgesetzt. Dieses führt Rettungsaktionen durch, leistet Wiederaufbau-

²⁶ Gespräch mit Marco Cantieni, Kommandierender der Swiss Headquarters Support Unit, Sarajewo, 14. März 1998.

²⁷ *Bericht 90* (Anm. 17), S. 11.

²⁸ *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992*, S. 70 (BBl 1992 I 850).

²⁹ Diese Forderung entspricht dem Inhalt der Verordnung über die militärische Katastrophenhilfe im Inland vom 16. Juni 1997, SR 510.213.

³⁰ *Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998*, S. 24.

und Infrastrukturhilfe, befasst sich mit der Katastrophenvorsorge³¹ und hilft in jüngster Zeit auch bei der Bekämpfung von Kriegsfolgen. Käme es dereinst zum Aufbau eines *Swiss PeaceBuilding Corps* nach dem zuvor skizzierten Vorschlag, dann wären dessen Leistungen vor allem im zuletzt genannten Bereich mit den Tätigkeiten des SKH abzustimmen.

E. Ordnungsauftrag

Es sind Situationen denkbar, in denen zivile Stellen zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung bzw. zum Schutz von Einrichtungen oder bedeutender Anlässe auf die Unterstützung durch militärische Streitkräfte angewiesen sind. Da es sich hierbei jedoch um Einsätze handelt, die in einem rechtsstaatlich sensiblen Bereich vorgenommen werden, müssen Auftrag, Einsatzbereich und Verantwortlichkeiten eindeutig geregelt werden. Aus rechtlicher Sicht hat der Bundesrat im vergangenen Jahr mit drei Verordnungen über den subsidiären Truppeneinsatz für Klarheit gesorgt.³² Aus konzeptioneller Sicht gibt die gegenwärtige Situation jedoch weiterhin zur Kritik Anlass.

Der Bericht 90 sieht vor, dass militärische Streitkräfte im Rahmen der Existenzsicherung eingesetzt werden können, um die zivilen Organe beim Schutz der Landesgrenze zu unterstützen und um lebenswichtige und risikobehaftete Objekte zu schützen.³³ Das Armeeleitbild 95 bestätigt diese Einsatzmöglichkeiten und führt als weitere Beiträge zur Existenzsicherung den Schutz der Bevölkerung vor Terror, Sabotage, Geiselnahme und "anderen Formen der Gewaltanwendung" an. Den Schutz internationaler Konferenzen ordnet das Armeeleitbild dagegen dem Bereich der Friedensförderung zu.³⁴

Diese verwirrende Lage bedarf in zweifacher Hinsicht der Klärung: *Erstens* sind subsidiäre Ordnungseinsätze weder der Friedensförderung noch dem Bereich der Existenzsicherung zuzuordnen. Zu diesem Zweck wird ein eigenständiger Ordnungsauftrag definiert, der auf der aktuellen Rechtslage basiert und im konzeptionellen Bereich die erforderliche Klarheit schafft. *Zweitens* ist der Schutz der Bevölkerung vor terroristischen und ähnlichen Gewaltanwendungen nicht Aufgabe der Armee, sondern ziviler Polizeieinheiten. Reichen die zivilen Kapazitäten zur Erfüllung dieser Aufgabe nicht aus, dann sind entsprechende Aufbauarbeiten für eine mit den Kantonen koordinierte und dem Justizdepartement unterstellte Anti-Terror-Einheit (ATE) einzuleiten. Dieser würden die entsprechenden Schutzmassnahmen im In- und Ausland in ausschliesslicher Kompetenz übertragen. Hinsichtlich allfälliger Einsätze im Ausland wäre zu überprüfen, inwieweit die militärischen Streitkräfte (z.B. die Luftwaffe) zur Unterstützung beigezogen werden sollten.

IV. Wehrform

Die Wehrform ist eine Funktion des Armeeauftrages, der sich wiederum an den strategischen Zielen der Aussen- und Sicherheitspolitik orientiert. Bislang haben sich die Armeepaner auf den Verteidigungsfall vorbereitet. Ihre Überlegungen wurden dabei von der Einsicht getragen, dass der beste Schutz einer Armee darin bestehe, sie nicht einsetzen zu müssen. Diese Vorstellung ist heute anachronistisch. Wir haben gezeigt, dass der Einsatz militärischer Streitkräfte auf nationaler Ebene an Bedeutung verliert, gleichzeitig jedoch der Bedarf auf internationaler Ebene, vor allem im multilatera-

³¹ Art. 2 Verordnung über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps, SR 172.211.31.

³² Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst, SR 513.71; Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst, SR 513.72; Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen, SR 513.73.

³³ *Bericht 90* (Anm. 18), S. 40 und S. 31, 34, 43.

³⁴ *Armeeleitbild 95* (Anm. 28), S. 50 und S. 78 bzw. S. 49 f.

len Krisen- und Konfliktmanagement, steigt. Neue Bedürfnisse verlangen nach einer Änderung der Einsatzkonzeption und machen damit ein Umdenken im Bereich der Wehrform unerlässlich. Dies lässt sich anhand der Entwicklungen im NATO-Raum zeigen: Mit der Verabschiedung des Neuen Strategischen Konzepts (1991) verlagerte das Bündnis den Schwerpunkt seiner Arbeit von der Verteidigung auf das Krisen- und Konfliktmanagement. Im Zuge dieser Neuausrichtung haben zahlreiche Mitgliedstaaten ihre Armeen redimensioniert und sind dazu übergegangen, die Wehrpflicht abzuschaffen und durch den Aufbau professionalisierter Streitkräfte zu ersetzen (Belgien, Frankreich, Niederlande, Portugal und Spanien).

Auch die Schweiz wird im Zuge der Neuformulierung des Armeeauftrages nicht umhin kommen, ihre bisherige Wehrform grundlegend zu überarbeiten. Da die Abschaffung der Wehrpflicht auf deutlichen Widerstand stossen wird, ist mit einer langen Übergangsphase zu rechnen, die gut vorbereitet werden muss. Als Übergangslösungen wären u.a. denkbar: Die Einführung einer kleinen freiwilligen Miliz, aus der später eine echte Reserve gebildet werden könnte, der Ausbau der professionellen Komponente sowie die Einführung des Zeitsoldaten, der seinen Wehrdienst "an einem Stück" absolviert. Sowohl in dieser Phase als auch im Endausbau geht es jedoch nicht darum, ein reines Wehrmodell zu realisieren, sondern - wie dies bereits heute der Fall ist - unterschiedliche Ansätze miteinander zu kombinieren.

	Verteidigung	Krisen- und Konfliktmanagement	Prävention und Friedensaufbau	Existenzsicherung	Ordnungsaufgaben
Heute (Dienstpflicht)	Mischsystem: - Gezwungene Miliz - Freiwillige Miliz - Professionelle Komponenten (PK)		Freiwillige Miliz (Gelbmützen)	Kombination: - Zivilschutz mit Dienstpflicht - SKH auf freiwilliger Basis	Kombination: - Miliz - PK
Übergang (Dienstpflicht)	- Stärkung der freiwilligen Miliz - Zeitsoldat im Übergang	Kombination: - PK - Zeitsoldaten	Freiwillige Miliz (Blauhelme, Militärbeobachter)	Kombination: - Zivilschutz mit Dienstpflicht - SKH auf freiwilliger Basis	Kombination: - Miliz - PK
Ziel (keine Dienstpflicht)	Kombination: - PK - Reserve (als freiwillige Miliz)	Kombination: - PK - Freiwillige Miliz	Kombination: - PK - Freiwillige Miliz	Kombination: - Freiwilliger Zivilschutz - Milit. Katastrophenhilfe durch Reservisten - SKH auf freiwilliger Basis	Kombination: - PK - Reserve als freiwillige Miliz

Abbildung 4: Wehrformen

Die Anforderungen an die neuen Wehrformen ergeben sich aus den Bedürfnissen, die durch die fünf Armeeaufträge geschaffen werden. Abbildung 4 verdeutlicht, wie Übergang und Ziel im Falle der

von uns skizzierten Aufträge aussehen könnten. Dabei ist es wichtig, dass man sich in diesem Anpassungsprozess nicht nur am endgültigen Umfang der Streitkräfte und den durch die Reduktion erzielten Einsparungen orientiert. Gerade eine professionalisierte Armee steht im unmittelbaren Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern. Insofern sind nicht nur die monetären, sondern auch die nicht-monetären Anreizsysteme entsprechend auszugestalten. Darüber hinaus ist durch entsprechende Ausbildungskonzepte und durch die Förderung internationaler Einsätze sicherzustellen, dass die Armeeingehörigen Fähigkeiten erwerben, die sie auch auf dem privaten Arbeitsmarkt zu gesuchten Arbeitskräften machen.

Schlussfolgerungen

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich wesentliche Parameter der schweizerischen Sicherheitspolitik grundlegend verändert: Im gesamteuropäischen Umfeld ist Frieden die Regel, Krieg die Ausnahme. Durch diesen äusseren Bedrohungsabfall und die Veränderungen im sicherheitspolitisch relevanten Risikospektrum ist die territoriale Unversehrtheit der Schweiz nicht mehr unmittelbar bedroht. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Widerstände gegen das Milizsystem bzw. die Wehrpflicht wachsen und die Schuldenlast des Bundes sowie die daraus resultierenden Sparvorgaben drücken auf das Verteidigungsbudget. Diese Entwicklungen bedingen eine sicherheitspolitische Neuorientierung (Abbildung 5): Weg von der autonomen Selbstverteidigung im Rahmen eines Massenheeres, das auf der Basis der Dissuasionsstrategie den territorialen Angriff erwartet, hin zu einer Sicherheitspolitik, die auf kollektive Verteidigung ausgerichtet ist, über eine personell kleinere und flexibel einsetzbare Armee verfügt, die sich im Rahmen internationaler Verbände am Krisen- und Konfliktmanagement beteiligt und durch den Aufbau vorbereiteter ziviler Einheiten die internationalen Bemühungen des Friedensaufbaus (*Swiss Peace-Building Corps*) stärkt. Diese Strategie ermöglicht durch die Überwindung der Neutralität den Ausbruch aus der selbstgewählten Isolation und erschliesst der Schweiz durch die Integration in die EU, die NATO und die UNO neue politische Handlungsspielräume.

	Heute	Übergang	Ziel
Verteidigung	<ul style="list-style-type: none"> - Autonome Verteidigungsfähigkeit - Bewaffnete Neutralität - Dissuasion und dynamische Raumverteidigung - Massenheer 	<ul style="list-style-type: none"> - Änderung der Verteidigungsdoktrin - Verstärkte bi- und multilaterale militärische Kontakte, Teilnahme an Übungen - NATO-konforme Umstrukturierung der Streitkräfte 	<ul style="list-style-type: none"> - Kollektive Verteidigung durch NATO-Beitritt - Assignierung von Stäben und Truppen
Krisen- und Konfliktmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Fähigkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbau von Spezialeinheiten in den Bereichen Kommunikation, Genie, Logistik, Medizin - Vorbereitung erforderlicher Gesetzesänderungen 	<ul style="list-style-type: none"> - NATO-kompatible Krisenreaktionskräfte - Fähigkeit zur Durchführung friedenserhaltender und -erzwingender Operationen
Prävention und Friedensaufbau	<ul style="list-style-type: none"> - Teilnahme an Regimes zur Rüstungskontrolle und Non-Proliferation - Gute Dienste - Militärbeobachter und Sanitätseinheiten - Gelbmützen - Teilnahme an OSZE-Langzeitmissionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbau des Mineninformationszentrums in Genf - Ausbau AC-Labors in Spiez - Aufstockung der UN-Militärbeobachter und UN-Zivilpolizisten - Zusammenstellung vorbereiteter Einheiten 	<ul style="list-style-type: none"> - UNO-Beitritt - Aufstellung eines Blauhelmkontingents und Beteiligung an CEN-COOP - Aufstellung der <i>Swiss Peace-Building Corps</i> zur Verfügung der OSZE
Existenzsicherung	<ul style="list-style-type: none"> - Katastrophenhilferegiment - Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SHK) - Zivilschutz 	<ul style="list-style-type: none"> - Umbau und Redimensionierung des Zivilschutz - Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit (EAPC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivilschutz auf der Basis freiwilliger Miliz - Militärischer Katastrophenhilfeverband aus Reservisten
Ordnungsauftrag	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidiäre Unterstützung ziviler Einheiten - Schutz sensibler Objekte, Konferenzen etc. - Ordnungsdienst 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbau polizeilicher Kapazitäten für eine Anti-Terror-Einheit (ATE) - Identifizierung militärischer Ressourcen für ATE 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivile, dem Justizdepartement unterstellte ATE

Abbildung 5: Wesentliche Elemente einer neuen Schweizer Sicherheitspolitik