

Jürg Martin Gabriel, Gian-Reto Plattner
und Heiko Borchert

SIPO 2000
Erwartungen an den nächsten
sicherheitspolitischen Bericht

Beiträge

Nr. 16 / November 1998

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung.....	1
1	UMFELD UND CHANCEN.....	3
2	ZIELE, RISIKEN UND AUFTRÄGE.....	7
	2.1 Verteidigung	12
	2.2 Krisen- und Konfliktmanagement	16
	2.3 Prävention und Friedensaufbau	20
	2.4 Existenzsicherung	25
	2.5 Ordnungsauftrag	27
	2.6 Ergänzende Aufgaben.....	29
3	WEHRFORM.....	30
	Konklusionen	34

Über die Autoren

Jürg Martin Gabriel ist Ordinarius für Internationale Beziehungen am Zentrum für Internationale Studien (CIS), ETH Zürich. Nach der Promotion an der American University, Washington D.C., war er als Assistant Professor an der Université de Yaoundé, Kamerun, sowie als Visiting Professor an der Stanford University, Kalifornien, tätig. Vor seiner Berufung an die ETH Zürich war er Professor für Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen (HSG).

Gian-Reto Plattner ist Basler Ständerat (Sozialdemokratische Partei der Schweiz, SPS), Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und Physikprofessor an der Universität Basel. Von 1992 bis 1995 war er Mitglied der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates. Seit vielen Jahren beteiligt er sich zudem aktiv in der überparteilichen und ausserparlamentarischen "Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik" ("Gruppe Schoch").

Heiko Borchert studierte Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (Forschungsschwerpunkt: OSZE) an der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH Zürich, und Doktorand an der Universität St. Gallen. Seine Doktorarbeit zum Thema "Ein sicherheitspolitisches Modell für Europa im 21. Jahrhundert" wurde als Forschungsprojekt in das Nationale Forschungsprogramm 42 (Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik) aufgenommen.

Einleitung

Der Bericht der “Studienkommission für strategische Fragen” (Bericht Brunner) liegt seit Ende Februar vor.¹ Aus Sicht unserer Arbeitsgruppe ist der Bericht ein mutiger und notwendiger Schritt in die richtige Richtung, weshalb wir die darin präsentierte *allgemeine Stossrichtung* nachhaltig unterstützen. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert ist Sicherheit im Alleingang nicht mehr realistisch; eine internationale Vernetzung drängt sich auch in diesem Bereich der Politik auf. Die Bedeutung des Berichts Brunner liegt gerade darin, dass eine repräsentativ zusammengesetzte Gruppe von Schweizerinnen und Schweizern dies zum Ausdruck bringt und einen unmissverständlichen *politischen Akzent* setzt. Im weiteren hat die Kommission Brunner einen Denkprozess in Bewegung gesetzt, der absolut notwendig ist. Damit ist eine *Übergangsphase* hin zu einer neuen Sicherheitspolitik eingeleitet.

Das vorliegende Arbeitspapier ist kein blosser Kommentar des Berichts Brunner, und es beschränkt sich auch nicht auf Aussagen zu einem Übergang, zu einer reinen Kurskorrektur. Sein Zweck ist ehrgeiziger: Wir entwerfen einen *sicherheitspolitischen Bezugsrahmen*, formulieren einige *Langzeitoptionen* und zeigen auf, welche *Schritte und Massnahmen* zu ihrer Verwirklichung denkbar sind. Konkret geht es um unsere Erwartungen an den bevorstehenden Sicherheitspolitischen Bericht 2000, der umfassend angelegt sein und über den Bericht Brunner hinausgehen muss.

Bei der Präsentation des Berichts Brunner wurden interessierte Gruppen aufgefordert, sich aktiv und konstruktiv an der jetzt laufenden Diskussion zu beteiligen. Unsere Arbeitsgruppe stellt sich dieser Herausforderung gerne, denn wir haben uns in der Vergangenheit bereits zweimal öffentlich zu diesem Thema geäussert. Der erste Bericht erschien im Januar 1994 und befasste sich mit Problemen, die mit der Einführung der Armee 95 zu erwarten waren, in erster Linie mit der Multifunktionalität der Streitkräfte und der damit verbundenen Professionalisierung.² Der zweite Bericht erschien im April 1996, beleuchtete das neue europäische Umfeld und forderte die Internationalisierung unserer Sicherheitspolitik.³ Beide Berichte lösten heftige Reaktionen aus, doch fühlen wir uns durch die inzwischen eingetretenen Entwicklungen bestätigt.

¹ Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998.

² Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, “Sicherheitspolitik und Armee nach 1995”, 14.1.1994 (Bericht '94).

³ Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, “Schweizerische Sicherheitspolitik und Armee im modernen internationalen Umfeld”, 23. April 1996 (Bericht '96).

Dieser dritte Bericht unserer Arbeitsgruppe basiert auf den beiden vorangegangenen. Er beginnt mit einer kurzen Zusammenfassung der Veränderungen in unserem *sicherheitspolitischen Umfeld* und der sich daraus ergebenden *Chancen*, geht über zu einer Schilderung von *Zielen, Risiken und Aufträgen* und leitet daraus die Notwendigkeit bestimmter *Massnahmen und Mittel* ab. Der Bericht schliesst mit einer kurzen Diskussion über ein besonders wichtiges Mittel - die *Wehrform*.

Wir gehen die Problematik der Sicherheit bewusst von "oben" und nicht von "unten" an. Der Bericht öffnet das Visier zuerst weit und stellt die grundlegenden Fragen an den Anfang; darauf wird der Blickwinkel schrittweise eingengt, um am Schluss die spezifischen Fragen zu behandeln. Das umgekehrte Vorgehen wäre falsch. Natürlich interessieren den Bürger vordringlich Fragen der Mittel und Massnahmen, denn schliesslich ist er von der Miliz direkt betroffen. Wer sicherheitspolitische Planung aber ernst nimmt, der schuldet gerade dem interessierten Bürger, dass wichtige Fragen in einem breiten Zusammenhang und nicht isoliert diskutiert werden.

In diesem kurzen Papier können jedoch nicht alle anstehenden Probleme abschliessend beantwortet werden. Fragen der militärischen Doktrin können erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden. Dasselbe gilt für Strukturfragen, denn es ist die Aufgabe eines in zwei bis drei Jahren zu formulierenden *Leitbildes*, die Zuordnung der einzelnen Aufgaben und Instrumente zu verschiedenen Departementen, Ämtern, militärischen und zivilen Stellen zu diskutieren. Auch die konkrete Organisation der Armee wird erst in einem künftigen Leitbild festgelegt. Dieses Vorgehen pflegte zumindest die letzte Reform.

Schliesslich eine Bemerkung zum *Faktor Zeit*. Der sicherheitspolitische Wandel ist rasant, und die Schweiz ist in Verzug. Der bisher eingeschlagene langsame Reformkurs genügt nicht; eine permanente und rollende Reform drängt sich auf. Es gibt bedenkliche Lücken in unserer Sicherheitspolitik, so dass die Handlungsmöglichkeiten der Regierung in verschiedenen wichtigen Bereichen eingeschränkt sind, weil ihr die entsprechenden Mittel fehlen. Wie würde der Bundesrat beispielsweise reagieren, wenn in einem nordafrikanischen Land eine Gruppe von Schweizern militärisch evakuiert werden müsste? Wäre er nicht auf eine Zusammenarbeit mit NATO-Mächten angewiesen, und wäre es nicht ratsam, die erforderlichen Vorkehrungen bereits heute einzuleiten? Will sich der Bundesrat solche Handlungsinstrumente schaffen, so muss er Entscheidungen treffen, die aus der wachsenden Isolation herausführen.

Es ist unserer Arbeitsgruppe bewusst, dass nicht jeder Wandel nachahmenswert ist. In den dreissiger Jahren wäre eine "Anpassung" an den Faschismus sträflich gewesen. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und in verstärktem Masse seit der Überwindung des Ost-West-Konfliktes orientiert sich der Wandel im gesamteuropäischen Umfeld an demokratisch-rechtsstaatlichen Kriterien, die die Schweiz seit Gründung des modernen Bundesstaates verfolgt. Diesen Wandel darf die Schweiz nicht ignorieren, ohne sich selbst zu schaden. Sollen Institutionen langfristig handlungsfähig bleiben, dann müssen sie sich diesem Wandel öffnen, indem sie ihn *erkennen, bejahen* und *mitgestalten*. Tun sie dies nicht und verharren in der Immobilität, dann geraten sie sukzessive ins Abseits, verlieren an Attraktivität beziehungsweise Bedeutung und zerstören sich im Endeffekt selbst. Dieser Prozess konnte in der Vergangenheit mehrfach - auch im militärischen Bereich - beobachtet werden.

1 UMFELD UND CHANCEN

Hinsichtlich der *Gesamtausrichtung* der schweizerischen Sicherheitspolitik stützt sich unsere Arbeitsgruppe auf das vor zwei Jahren veröffentlichte Arbeitspapier. Die darin enthaltene Beurteilung des internationalen Umfeldes und seiner Entwicklungsdynamik hat sich unseres Erachtens als richtig erwiesen.

Die Europäische Union hat weitere Integrationsschritte unternommen, wobei die Einführung der gemeinsamen Währung die Unumstösslichkeit des Prozesses einmal mehr bestärkt. Auch die NATO hat mit der Osterweiterung, den Abkommen mit Russland und der Ukraine, dem Ausbau der Partnerschaft für den Frieden (PfP), der Einrichtung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) und dem Bosnienereinsatz (SFOR) eindrucksvoll bewiesen, dass ihr nach wie vor die Rolle *des* Garanten europäischer Sicherheit zukommt. Als Rekapitulation seien hier lediglich die wichtigsten Punkte unserer früheren Aussagen wiederholt:

- In unserem Umfeld hat sich in den letzten Jahren eine *doppelter sicherheitspolitischer Wandel* vollzogen: Zum einen schwand die unmittelbare Gefahr einer ernsthaften territorialen Bedrohung, zum anderen verschob sich - gerade wegen des drastischen Bedrohungsabfalls - der sicherheitspolitisch relevante Raum von unseren Grenzen weg. Beide Entwicklungen stellen für die Schweiz eine Herausforderung dar.
- Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die NATO den Begriff der *Bedrohung* aus ihrem Vokabular gestrichen; sie erwartet in ihrem Vertragsgebiet keine massiven militärischen

Aktionen. Die NATO spricht heute nunmehr von sicherheitspolitischen *Risiken*. Diese sind jedoch vielfältiger und ernsthafter denn je zuvor.

- Seit den 50er Jahren findet in Westeuropa ein Prozess der gegenseitigen Annäherung und Anpassung statt; vordergründig ist der Wandel wirtschaftlicher Natur, doch im Kern ist es ein Prozess der *Institutionalisierung und Demokratisierung*. Inzwischen ist die Integration zu einer kaum mehr auflösbaren Basis für ein wirtschaftlich, politisch und militärisch zusammenwirkendes Europa geworden.
- Die Länder Westeuropas, die Mitgliedstaaten der NATO sind und uns zu drei Vierteln umfassen, bilden eine Sicherheitszone, der die Schweiz aufgrund ihrer geographischen Lage de facto angehört. Dies war schon im Kalten Krieg der Fall; bereits damals war die Schweiz ein sicherheitspolitisches *Binnenland* der NATO.⁴ Mit dem Ende des Kalten Krieges ist diese Position noch deutlicher geworden: Entgegen der Erwartung etlicher Schweizer hat sich die NATO nicht aufgelöst, sondern durch einen grundlegenden Reformprozess gestärkt.
- Aufgrund der heutigen strategischen Lage ist eine klassische Bedrohung in unserem sicherheitspolitischen *Nahbereich* unwahrscheinlich geworden. Waren unsere Nachbarn für uns früher eine Quelle der militärischen Unsicherheit, so ist heute das Umgekehrte der Fall - sie geben uns militärischen Schutz. Die sicherheitspolitischen Risiken liegen deshalb im *Fernbereich*, d.h. ausserhalb von NATO und EU.
- Der für die Schweiz relevante sicherheitspolitische Raum erweitert sich daher nach aussen und auch nach innen. Eine auf unser Territorium beschränkte Sicherheitspolitik wird darum sinnlos und wir müssen uns in geeigneter Weise innerhalb des westeuropäischen Sicherheitsverbundes engagieren.
- Ein solches Engagement liegt in unserem nationalen Eigeninteresse, doch ist es auch ein Zeichen der Solidarität mit den uns schützenden Nachbarstaaten und hilft, das uns anhaftende Image des "Trittbrettfahrers" abzubauen.

⁴ Jürg Martin Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich 1997, S. 115-180.

- Die mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 90 und dem Armeeleitbild 95 anvisierte Reform greift aus heutiger Sicht zu kurz. Die Armee 95 ist im Kern noch immer ein auf Abwehr massiver Bedrohungen ausgerichtetes Massenheer. Diese Prioritätensetzung ist bereits überholt. Wir benötigen heute Streitkräfte, die in der Lage sind, den neuen Risiken grenzüberschreitend und im Verbund mit anderen Armeen zu begegnen.
- Zu diesem Zweck sind eine grössere Multifunktionalität und Professionalisierung unumgänglich. Die bei uns vorherrschende Wehrform der "gezwungenen Miliz" ist nicht mehr zeitgemäss.

Dies waren, in wenigen Punkten zusammengefasst, die Inhalte unserer Berichte von 1994 und 1996. Inzwischen sind auch in der Sicherheitspolitik der Schweiz erfreuliche Entwicklungen zu verzeichnen. Zu erwähnen sind folgende Schritte:

- Ratifizierung des Chemiewaffenabkommens (1995)
- OSZE-Präsidentschaft der Schweiz (1996)
- Einsatz von Gelbmützen in Bosnien im Rahmen der OSZE (1996)
- Beitritt der Schweiz zur Partnerschaft für den Frieden (1996)
- Gründung des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik (GZSP, 1996)
- Beitritt der Schweiz zum Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC, 1997)
- grenzüberschreitende Katastrophenhilfeübung mit Frankreich (1997)
- Unterzeichnung des Anti-Personenminen-Übereinkommens (1997)
- Initiative zur Gründung eines Zentrums für humanitäre Minenräumung in Genf (1997)
- Inkrafttreten des neuen Güterkontrollgesetzes (1997)
- Engagement im Rahmen von UNSCOM (AC-Labor Spiez, 1996-8)
- Reduktion der Armee um 10% (Februar 1998)
- Publikation des Berichts der "Kommission Brunner" (1998).⁵

Mit diesen Schritten hat die Schweiz einige der sich anbietenden Chancen genutzt, doch verglichen mit anderen europäischen Ländern profitieren wir von den vorhandenen Gelegenheiten noch immer zu wenig. In den 1992 erstellten bundesdeutschen Richtlinien zur

⁵ Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, FSK/ETH-Zürich, 1995, 1996/97, 1997/98.

Verteidigungspolitik wird von einer “grundlegend verbesserten” internationalen Lage und von “Sicherheitsgewinn” gesprochen.⁶ Daraus erwachsen, so der Bundesverteidigungsminister, *Gestaltungschancen* und *Gestaltungsaufgaben*, welche die Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration sowie die Fortentwicklung der euro-atlantischen Institutionen umfassten.⁷ Im weiteren seien Streitkräfte “ein politisch bedeutsames Feld für Kooperations- und Integrationsbemühungen”.⁸ Das sind optimistische und zuversichtliche Worte, die mit dieser Entschiedenheit bei uns von offizieller Seite noch nicht ausgesprochen wurden.

Zwar hat Bundesrat Ogi anlässlich der Präsentation des Berichts Brunner von Gestaltungschancen gesprochen. Auch die Kommission Brunner verwendet Begriffe wie “Engagement” und “Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn”, doch grundsätzlich ist man bei uns zurückhaltend und nüchtern; nur ungern wird von einer “grundlegenden Verbesserung” der internationalen Lage gesprochen. Der im Sicherheitspolitischen Bericht 90 vorherrschende Geist ist derjenige der „Ungewissheit“ und des “sowohl-als-auch”: die Entwicklung unseres Umfelds ist dermassen ungewiss, dass sich die Schweiz auf alle denkbaren positiven *und* negativen Entwicklungen vorbereiten muss, auf einen “Rückfall in die Konfrontation” und auf “Sicherheit durch Verständigung und Kooperation”, wie die beiden dort entwickelten Szenarien heissen.⁹ Die Schweiz ist zu jeder Form der Sicherheitspolitik befähigt; das Spektrum reicht von der autonomen Selbstverteidigung bis hin zur Entsendung von Blaumützen.

Allerdings äussert sich das „sowohl-als-auch“ weitgehend verbal, denn real dominiert das Rückfalldenken. Die Armee 95 ist noch immer ein konventionelles Verteidigungsheer, welches auf vergangene, nicht künftige Konflikte ausgerichtet ist. Mit dem Bericht 90 wollte und konnte man - im Gegensatz zur Bundesrepublik - keine echten Chancen sehen beziehungsweise nutzen, und man wollte schon gar keine grundlegenden Reformen einleiten. Das muss sich mit dem Bericht 2000 ändern. Die Schweiz sollte aus ihrer vorwiegend militärisch defensiven Haltung heraustreten, von einer grundlegenden Verbesserung der Lage ausgehen und ernsthaft an Gestaltungschancen und Gestaltungsaufgaben denken. Ist es nicht

⁶ Bundesminister der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, 26. November 1992, S. 2, 6, 9.

⁷ Richtlinien, S. 10.

⁸ Richtlinien, S. 26.

⁹ Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, S. 26-28.

in unserem Interesse, wenn die europäische Integration gestärkt und die euro-atlantischen Institutionen fortentwickelt werden?

2 ZIELE, RISIKEN UND AUFTRÄGE

Das traditionelle Ziel schweizerischer Aussenpolitik war die Aufrechterhaltung von *Souveränität und Unabhängigkeit*. Das hat sich mit dem Aussenpolitischen Bericht 93 des Bundesrats geändert: Heute verfolgt die Schweiz fünf verschiedene aussenpolitische Ziele, wobei „die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden“ an erster Stelle figuriert (siehe Abbildung 1).¹⁰ Die Abkehr von der traditionellen Formulierung war deshalb nötig, weil Souveränität und Unabhängigkeit zusehends in Konflikt geraten mit anderen wichtigen Werten, beispielsweise mit Wohlstand und Sicherheit. Wäre die Aufrechterhaltung von Unabhängigkeit und Souveränität das wirkliche Ziel heutiger Aussenpolitik, so müssten die Schweizer ihren Lebensstandard senken und mit weniger Sicherheit leben - womit kaum jemand einverstanden ist.

Abbildung 1 - **Ziele der Aussenpolitik**

früher	heute
<p style="text-align: center;">Souveränität und Unabhängigkeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sicherheit und Frieden - Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat - Wohlfahrt - Abbau sozialer Gegensätze - Schutz natürlicher Lebensgrundlagen

Zusammen mit dem Ziel verändert sich die Wahl der Mittel. War früher eine eigenständige Armee das zentrale (und unilaterale) Instrument zur Gewährleistung von Sicherheit, so kommen heute multilaterale Instrumente dazu, beispielsweise die Vereinten Nationen (UNO), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Westeuropäische Union (WEU) oder der Nordatlantikpakt (NATO). Es kann deshalb nicht genügend betont werden, dass eine aktive Mitwirkung in solchen Organisationen nicht ein Ziel schweizerischer Sicherheitspolitik ist, sondern lediglich ein modernes und adäquates *Mittel* dazu. Durch die Mitgliedschaft in solchen Organisationen können wir unsere *Ziele* und *Eigeninteressen*

¹⁰ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993, S. 6.

optimieren - und zudem einen Beitrag zur Stabilisierung der Internationalen Beziehungen und zur Friedensförderung leisten. Früher erfüllte die *bewaffnete Neutralität* diesen Zweck, doch durch die damit verbundene Isolation ist dies immer weniger der Fall. Wer heute und morgen Sicherheit optimieren will, der muss Konzepte wie Neutralität, Souveränität und Unabhängigkeit neu überdenken. Es ist zu hoffen, dass der Bericht 2000 dazu einige klare Aussagen enthält.

Sicherheit ist ein sehr allgemeines Ziel und bedarf der Konkretisierung. Insbesondere muss es in konkrete *Aufträge* verwandelt werden. Diese sind verschiedenster Art, denn aufgrund geopolitischer und historischer Bedingungen definiert jedes Land seine sicherheitspolitischen Aufträge unterschiedlich. Dennoch haben sich einige Kategorien durchgesetzt, und auch in der Fachliteratur sind gewisse Begriffe akzeptiert. In der Folge unterscheiden wir fünf Aufträge, die auf der Grundlage international gängiger und spezifisch schweizerischer Konzepte erarbeitet wurden:

- Verteidigung,
- Krisen- und Konfliktmanagement,
- Prävention und Friedensaufbau,
- Existenzsicherung,
- Ordnungsauftrag.

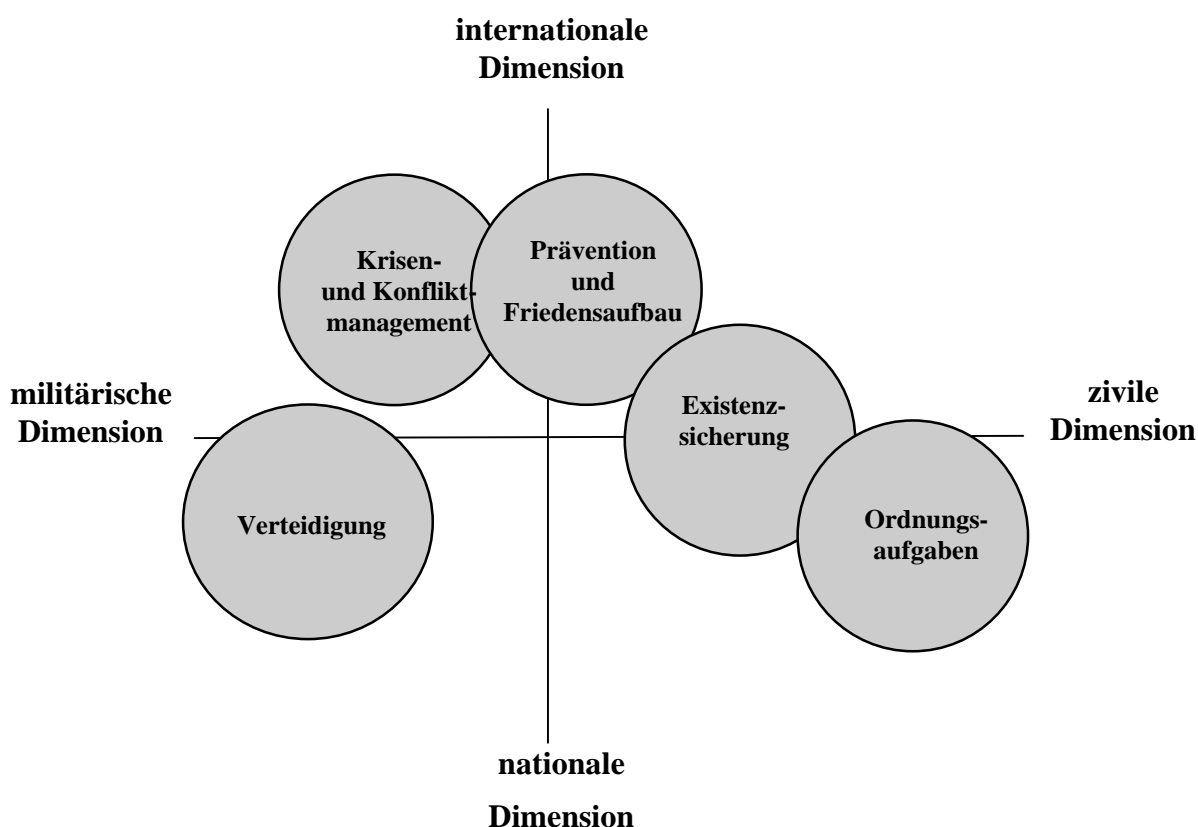
Wir sind uns bewusst, dass die schweizerische Sicherheitspolitik mit diesen fünf Aufträgen teilweise Neuland betritt, denn im Bericht 90 und im Armeeleitbild 95 werden nur deren drei erwähnt: *Kriegsverhinderung und Verteidigung*, *Existenzsicherung* und *Friedensförderung*.¹¹ Diese Triade genügt heute nicht mehr, denn in den letzten Jahren sind neue Aufgaben auf uns zugekommen, welche mit den traditionellen Kategorien nicht erfasst werden können. Im weitem ist zu erwähnen, dass die Verteidigung die beiden anderen Aufträge vollkommen überschattet. Das Armeeleitbild 95 umfasst 175 Seiten, wovon je drei der Existenzsicherung und der Friedensförderung gewidmet sind, die anderen 169 befassen sich ausschliesslich mit der Verteidigung. Es ist offensichtlich, dass die SIPO 2000 andere Gewichte und Akzente setzen muss.

Wie Abbildung 2 zeigt, bewegen sich die fünf Aufträge entlang zweier Achsen: Eine erste umfasst die *nationale/internationale*, eine zweite die *militärische/zivile* Dimension der Sicherheitspolitik. Beide sind heute von entscheidender Bedeutung, denn die neue strategische

¹¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992, S. 70.

Lage verlangt eine Neupositionierung entlang beider Achsen. Im ganzen euro-atlantischen Einzugsbereich findet eine Abkehr vom rein nationalen Sicherheitsdenken und eine Hinwendung zur vermehrten Internationalisierung statt; gleichzeitig ergibt sich die Notwendigkeit, die Aufgabenteilung zwischen zivilen und militärischen Verantwortungen neu zu überdenken. Die Schweiz ist nicht das einzige Land, welches sich diesen Herausforderungen stellen muss. Wir wollen diese Problematik hier zuerst in allgemeiner Form ansprechen und anschliessend vertieft auf die fünf verschiedenen Aufträge eingehen.

Abbildung 2 - **Hauptachsen der Sicherheitspolitik**



Verteidigung ist für die Schweiz bis heute eine rein nationale Aufgabe gewesen, denn die Neutralität verbietet eine echte militärische Zusammenarbeit mit anderen Ländern. Zwar kauft unsere Armee wichtige Ausrüstungsgegenstände im Ausland, die Flugwaffe übt regelmässig in anderen Ländern, und Berufsoffiziere besuchen Ausbildungskurse an fremden Militärschulen. Zumindest offiziell hat man jedoch stets darauf geachtet, dass daraus keine Bündnisverpflichtungen erwachsen. Inoffiziell, wie wir heute wissen, ist es in zwei Weltkriegen trotzdem zu bündnis-ähnlichen Abmachungen gekommen. Es war auch immer die schweizerische Politik, nur innerhalb der völkerrechtlich definierten Grenzen neutral zu

bleiben. Dieses Recht verlangt von uns lediglich den sogenannten *Neutralitätsschutz*, was insbesondere die Verhinderung eines Missbrauchs unseres Territoriums (in der Luft und am Boden) durch kriegführende Mächte bedeutet. Bei einem Angriff auf die Schweiz entbindet uns das Völkerrecht der Neutralität. Das wussten die Spitzen von Politik und Militär, der breiten Bevölkerung wurde dies allerdings nicht vermittelt. *Verteidigung* als ultima ratio war für die Verantwortlichen in Bern nie eine rein nationale Frage. Die Neutralität hatte darum immer eine internationale Dimension. Wir werden auf diesen wichtigen Punkt noch zurückkommen.

Das *Krisen- und Konfliktmanagement* geht über die reine Verteidigung hinaus, ist international ausgerichtet und umfasst darum militärische Massnahmen jenseits unserer Grenzen. Es handelt sich um Einsätze, welche mit demjenigen in Bosnien vergleichbar sind. Unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und dem Kommando der NATO sind dort Truppen von 33 Nationen stationiert, welche den Frieden Bosniens mit militärischen Mitteln sichern. Das Krisen- und Konfliktmanagement umfasst im Gegensatz zur Verteidigung nicht den massiven, sondern den begrenzten Einsatz von Streitkräften. Es ist eine Antwort auf Risiken, welche uns nur indirekt berühren aber trotzdem spürbar sind: Grenzkonflikte, Migrations- und Minderheitenprobleme und Bürgerkriege. Diese sind an den *Aussengrenzen Europas* zu erwarten. Für die Schweiz ist dies sicherheitspolitisches Neuland.

Im Gegensatz dazu sind *Prävention und Friedensaufbau* für die Schweiz nicht neu. Dieser Auftrag umfasst all jene sicherheitspolitisch relevanten Massnahmen, welche nicht direkt mit der Anwendung von Gewalt verbunden sind, sondern *vor oder nach* einem Konflikt greifen. Es handelt sich, wie wir noch zeigen werden, um eine breite Palette von Aktivitäten, welche insbesondere die Nonproliferationspolitik, die Präventivdiplomatie, das “peace-keeping” sowie das “peace-building” umfassen. Die in diese Kategorie fallenden Aufträge sind teils militärischer, teils ziviler Natur, weshalb sie oft auch departements- und ämterübergreifend sind.

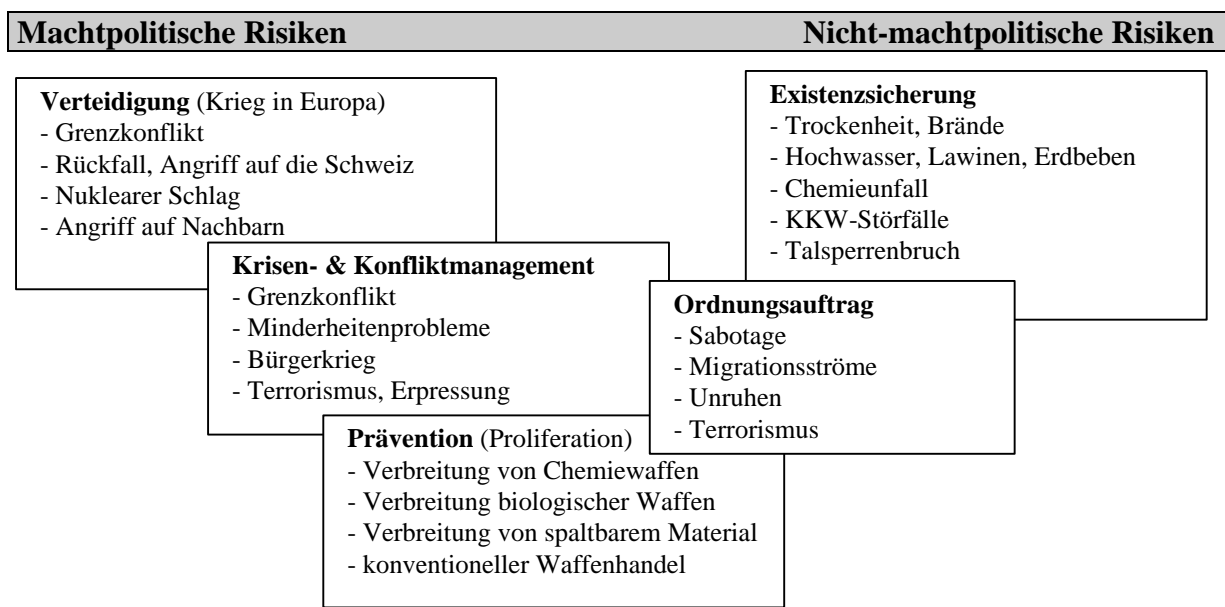
Existenzsicherung ist nicht neu. Sie wird im Bericht 90 ausgiebig thematisiert und hat heute eine doppelte Bedeutung: auf der *analytisch-strategischen* Ebene geht es um eine permanente, ganzheitliche und interdisziplinäre Analyse von Risiken und Chancen durch den Bundesrat im Dienste der Sicherung eines nachhaltigen Wohlergehens von Land und Leuten. Auf der *operativen* Ebene geht es um die Realisierung geeigneter Massnahmen durch die Instrumente des Staates im Rahmen der verschiedenen Departemente. In Sinne des genannten

ganzheitlichen Verständnisses von Sicherheitspolitik und Existenzsicherung kann der Bundesrat allen Departementen einschlägige Aufträge erteilen. Diese können auch die Existenzsicherung im *engeren Sinn* umfassen, so wie sie im Armeeleitbild 95 definiert werden. In diesem Fall ist in erster Linie die Bekämpfung natur- und zivilisationsbedingter Risiken gemeint.

Der *Ordnungsauftrag* ist politisch brisant, denn er umfasst den Einsatz von Teilen der Armee im Innern des Landes. Lange Zeit war dieser Auftrag rechtlich ungenügend abgestützt, doch das neue Militärgesetz sowie drei vor kurzem verabschiedete bundesrätliche Verordnungen schaffen mehr Klarheit, insbesondere was die zivilen Zuständigkeiten angeht.

Nach dieser kurzen Vorstellung der fünf Aufträge können in einem weiteren Schritt Aufträge und *Risiken* integriert werden. Grundlage dazu bilden die von der Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) in den vergangenen Jahren erstellten Studien. Sie sind sehr breit angelegt und gehen über die hier definierten fünf Aufträge hinaus. Dennoch sind die von der ZGV festgehaltenen Risiken nützlich und erlauben, wie Abbildung 3 zeigt, eine recht übersichtliche Darstellung.

Abbildung 3 - **Spektrum der Aufträge und Risiken**¹²



¹² Für den Zweck dieses Berichts haben wir lediglich die für uns relevanten Kategorien übernommen. Zentralstelle für Gesamtverteidigung, „Vom Risikomanagement zur Risikoprävention. Wie können Bund und Kantone künftige Grossrisiken meistern?, in: Studien zur Sicherheitspolitik 1/1995. Zentralstelle für Gesamtverteidigung, „Umfassende Risikoanalyse Schweiz, Katalog der Szenarien und Basisdaten, Stand Mai 1995“. Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Rechenschaftsbericht über das Projekt „Umfassende Risikoanalyse Schweiz“, Oktober 1995.

2.1 Verteidigung

Traditionell ist Verteidigung eng mit der Aufrechterhaltung nationaler *Souveränität und Unabhängigkeit* verbunden. Auch im Bericht 90 ist es noch immer oberstes Ziel schweizerischer Sicherheitspolitik, "Friede in Freiheit und Unabhängigkeit" zu gewährleisten. Das wichtigste militärische Mittel dazu war für viele Jahre die *Landesverteidigung*, ab 1973 die *Gesamtverteidigung*. Diese Begriffe sind eng mit bestimmten historischen Gegebenheiten verbunden: die Landesverteidigung mit dem Zweiten Weltkrieg, die Gesamtverteidigung mit dem Kalten Krieg. Doch das heutige Umfeld entspricht weder dem des Zweiten Weltkrieges, noch dem des Kalten Krieges; darum ist auch der Verteidigungsbegriff im Wandel.

Im Kalten Krieg setzte auch die NATO den Hauptakzent auf Verteidigung, unterzog jedoch ihre strategischen Grundlagen seit dessen Ende einer vollständigen Überarbeitung. Gemäss dem Neuen Strategischen Konzept, das 1991 verabschiedet wurde, stehen heute das Krisenmanagement und die Stabilitätsprojektion nach Osten im Vordergrund der Bemühungen. Da solche Aktionen ausserhalb des NATO-Vertragsgebietes liegen, werden sie auch als "out-of-area"-Operationen bezeichnet. 1992 entschieden sich die NATO-Mitglieder zudem, Operationen der Friedenserhaltung im Rahmen der KSZE und der UNO (dort mit der zusätzlichen Möglichkeit der Friedenserzwingung) nach einer fallweisen Prüfung zu unterstützen.

Damit wurde der Weg frei für ein aktives Engagement der NATO im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Beilegung des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien, das in der Aufstellung der IFOR (Implementation Force) und SFOR (Stabilization Force) seinen eindrucksvollen Höhepunkt fand. Der mit der Aufgabenverlagerung einher gehende Wandel macht deutlich, dass heute nicht mehr die Hauptverteidigungskräfte (HVK) im Mittelpunkt des Interesses stehen, sondern dass sich dieses zunehmend auf die flexiblen und in kurzer Zeit einsetzbaren Krisenreaktionskräfte (KRK) konzentriert.

Im Kalten Krieg stand Verteidigung auch in engem Bezug zu *Abschreckung*. Das galt sowohl für die NATO-Länder als auch für die Schweiz. Das Konzept der *Dissuasion*, womit die Abhaltung eines möglichen Angreifers durch die Androhung eines möglichst hohen "Eintrittspreises" gemeint war, ist heute keine sachgerechte Doktrin mehr: Wozu dient massive Abschreckung, wenn es, jedenfalls auf absehbare Zeit und für unser Land allein,

keine massive Bedrohung mehr gibt? Offiziell hat sich der Bundesrat bis heute allerdings nicht von der Dissuasion getrennt.

Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, Verteidigung sei heute kein Anliegen mehr. Wir müssen nach wie vor für den Verteidigungsfall planen, doch nicht mehr im Sinne einer permanenten Bereitschaft für den "Rückfall in die Konfrontation", wie dies im Bericht 90 vorgesehen ist. Damit bliebe die Verteidigung prioritär und verschlänge weiterhin den Löwenanteil der Mittel. Im Gegensatz dazu stehen die Hauptverteidigungskräfte von NATO-Ländern heute, wie bereits erwähnt, im Hintergrund und haben dafür eine "Aufwuchsfähigkeit", d.h. sie können im Notfall hochgefahren werden. Die Vorwarnzeit für einen solchen Fall wird von Experten innerhalb und ausserhalb der NATO mit 8 bis 10 Jahren angegeben.

Neben der Vollbereitschaft ist auch die Idee der *autonomen* Verteidigung zu hinterfragen, denn in wichtigen Bereichen der Verteidigung können wir uns je länger je weniger im Alleingang schützen. Das war natürlich schon im Kalten Krieg der Fall, denn die Glaubwürdigkeit unserer Dissuasion hing engstens von derjenigen der NATO ab. Abschreckung ist nur so gut wie das hinter ihr stehende einsatzbereite Waffenpotential. Aus technologischen Gründen war darum die Schweizer Dissuasion im Kalten Krieg der nuklearen Abschreckung der NATO klar nachgeordnet, ob wird das wollten oder nicht. Es ist das Verdienst der Kommission Brunner, dieses Thema endlich aufgegriffen zu haben.¹³

Ebenfalls aus technologischen Gründen ist es nicht möglich, unseren Luftraum gegen Raketen zu verteidigen, weshalb die Kommission Brunner hier an eine *punktueller* Zusammenarbeit mit der NATO denkt. Wie schwierig und unbeliebt punktueller Zusammenarbeit mit den Institutionen des euro-atlantischen Raumes ist, sollte die Schweiz aber aus ihrer Erfahrung mit der EU wissen. Selbst die Kommission Brunner stellt fest, dass die Bereitschaft dazu sinkt.¹⁴ Rosinenpicken ist auch hier nicht der Weg zum Ziel. Darum muss offen darüber diskutiert werden, ob zur Erreichung der längerfristigen Ziele schweizerischer Sicherheitspolitik nicht der Beitritt zur NATO in geeigneter Form erforderlich sein wird. In seinem Bericht 2000 sollte sich der Bundesrat zu dieser langfristigen Optik äussern, denn die Schweiz braucht nicht Gesamtverteidigung, ein Begriff aus dem Kalten Krieg, sondern *Kollektivverteidigung*.¹⁵

¹³ Bericht Brunner, S. 20.

¹⁴ Bericht Brunner, S. 9.

¹⁵ Im Armeeleitbild 95 wird die Option einer Integration der Schweiz in ein europäisches Sicherheitssystem

Die Bekanntgabe einer längerfristig notwendigen Massnahme wie der NATO-Beitritt darf natürlich nicht, wie bei der EU-Frage, sechs Monate vor der entsprechenden Volksabstimmung erfolgen, denn das wirkt opportunistisch und ist kontraproduktiv. Die Erfahrung mit der EWR-Abstimmung hat uns diesbezüglich eines Besseren belehrt. Strategie darf nicht mit Taktik verwechselt werden, und darum ist es durchaus angebracht, in einem Bericht 2000 die Option eines NATO-Beitritts ernsthaft zu diskutieren.

Die Kommission Brunner geht in diesem Punkt weniger weit. Sie erachtet es zwar als möglich, dass andere neutrale Staaten in den kommenden Jahren der NATO beitreten werden, doch für die Schweiz sei der Zeitpunkt noch verfrüht. Wir sollten deshalb nicht einen Beitritt, sondern eine *Assoziation* erwägen, „die über die Partnerschaft für den Frieden hinausgeht.“¹⁶ Dieser Vorschlag dürfte eher unrealistisch sein, genau wie jener einer punktuellen Zusammenarbeit, denn die NATO kennt jedenfalls zur Zeit den Status des assoziierten Mitgliedes nicht.

Die NATO ist jedoch gewillt, mit beitrittswilligen Staaten ein auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnittenes Beitrittsabkommen auszuhandeln.¹⁷ Dabei werden gewisse Verpflichtungen als unerlässlich erachtet, so beispielsweise das für den Verteidigungsfall vorgesehene Beistandsversprechen (Art. 5 Nordatlantikpakt) und die Assignierung (Unterstellung) bestimmter Streitkräfte. Die Integration militärischer Stäbe beziehungsweise Stabseinheiten ist zwar keine absolute Bedingung, läge jedoch im Interesse der Schweiz, weil die Mehrzahl der höheren Offiziere kaum Erfahrungen im Rahmen internationaler militärischer Zusammenarbeit aufweisen kann. Sollte die Schweiz die Möglichkeit eines NATO-Beitritts ins Auge fassen, läge es an ihr, ihre spezifischen Vorstellungen einer militärischen Zusammenarbeit zu formulieren und mit den NATO-Mitgliedern darüber zu verhandeln. Allerdings erwartet unsere Arbeitsgruppe nicht, dass der Bundesrat in seinem Bericht 2000 schon die Einzelheiten diskutiert; dies kann später geschehen. Unabdingbar scheint uns aber, dass er Vor- und Nachteile eines möglichen NATO-Beitritts erwägt und daraus seine strategischen Schlussfolgerungen zieht.

zweimal kurz angesprochen und als eine längerfristige Möglichkeit nicht ausgeschlossen (AL 95, S. 155, 167).

¹⁶ Bericht Brunner, S. 7, 11.

¹⁷ Mauro Mantovani, „NATO-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz“, in: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Nr. 33/1993.

Im Zusammenhang mit der Annäherung an die NATO ist auch das Problem der Neutralität anzusprechen. Viele Schweizer neigen dazu, Neutralität nicht als sicherheitspolitisches Instrument, sondern als Selbstzweck zu sehen. Diese Vorstellung, die zur Herausbildung des "Mythos Neutralität" beitrug, deckt sich jedoch nicht mit der praktizierten Politik. Die offizielle Schweiz war zu keinem Zeitpunkt bereit, lieber neutral unterzugehen als verbündet zu überleben. Die Neutralität war immer nur *eines* von verschiedenen Mitteln, um uns Sicherheit zu geben. Ein anderes waren Bündnisse, doch diese durften, wie bereits erwähnt, erst *nach* der Verletzung der Neutralität und *nach* einem vollen Angriff eingegangen werden. Das Neue sind nicht Bündnisse, - sondern deren Zeitpunkt. Es ist unerlässlich, dass der Bundesrat diese Klarstellung im Bericht 2000 anbringt.

Im Hinblick auf den Übergang von der Gesamtverteidigung zur Kollektivverteidigung hat der Bundesrat, wie eingangs gezeigt, erste Schritte unternommen. Diese Bemühungen müssen verstärkt und ausgebaut werden, denn angesichts des noch in breiten Kreisen vorherrschenden Neutralitätsverständnisses ist mit einer längeren *Übergangsfrist* zu rechnen. Diese muss, wie der österreichische Situationsbericht 96 ausführt, auch bei uns zu jener *Schwergewichtsverlagerung* genutzt werden, die im Moment in unseren Nachbarländern vorgenommen wird.¹⁸ Abbildung 4 fasst eine Auswahl möglicher Übergangsmassnahmen stichwortartig zusammen.

Die Kommission Brunner sagt zu diesem Thema relativ wenig: Sie spricht zwar von der Notwendigkeit einer "Umverteilung der Ressourcen" und nennt die Stichworte Bestände, veraltete Waffen, Logistik, Infrastruktur und Verwaltung.¹⁹ Ausführlichere Erläuterungen sind ihrem Bericht jedoch nicht zu entnehmen. Vom Bericht 2000 erwarten wir deshalb, dass er den Prozess des Übergangs zumindest in groben Umrissen skizziert. Gleichzeitig muss er auch aufzeigen, in welchen Bereichen ein *Ausbau* erforderlich ist. Gerade diesbezüglich ist jedoch - aufgrund der veränderten Sicherheitslage und des Endes der autonomen Verteidigungsfähigkeit - eine Absprache mit unseren Nachbarn unerlässlich.

Besonders wichtig ist die Definition des personellen, materiellen und operativen *Fernziels*. Welche *Kernkompetenzen* (Bericht Brunner) sind für die Kollektive Verteidigung nötig,

¹⁸ Bundesministerium für Landesverteidigung, Situationsbericht 96, S. 5.

¹⁹ Bericht Brunner, S. 10.

welche Waffen, welche Hauptverteidigungskräfte, welche operativen Doktrinen? Natürlich sind dies Fragen, die vorläufig nur allgemein skizziert werden können, doch wird der Bundesrat nicht darum herumkommen, den Zielbestand eines zukünftigen Heeres bald bekanntzugeben. Vor wenigen Jahren hatte unsere Armee einen Sollbestand von über 600'000 Mann, die Armee 95 ist für 400'000 angelegt, und eine weitere Halbierung ist in Sicht.

Abbildung 4 - Von der Gesamt- zur Kollektivverteidigung

	Inhalte/Massnahmen/Mittel	Verantwortung	Führung
Heute	- Gesamtverteidigung, autonome, nationale Verteidigung, bewaffnete Neutralität für den "Notfall" und "Rückfall" - Doktrin der Dissuasion und dynamischen Raumverteidigung - Massenheer von 400'000 Mann	Bund	militärisch
Übergang	- Abkehr vom Konzept der Gesamtverteidigung - Abkehr von der autonomen Dissuasionsstrategie - Abbau der reinen Verteidigungsanstrengungen Umbau der Armee 95, schrittweise Reduktion der Bestände - Vermehrte Bi- und Multilateralisierung mehr grenzüberschreitende Übungen - Aufbau grenzüberschreitender Fähigkeiten vermehrte Nutzung der PfP-Übungsmöglichkeiten - Anstrengung von Interoperabilität (Doktrin, Rüstung) insbesondere zum Schutz des Luftraumes - Aufbau NATO-kompatibler Hauptverteidigungskräfte (HVK)	Bund	militärisch
Ziel	- Kollektive Verteidigung, Internationale Einbettung mit Kernkompetenzen und Aufwuchsfähigkeit - Assignierung von Verbänden der Luftwaffe & Armee Integrierung von Stäben	Bund	militärisch

2.2 Krisen- und Konfliktmanagement

Der Begriff des *Krisen- und Konfliktmanagements* ist neueren Datums und wird auch in Verbindung gebracht mit Stabilisierungspolitik, humanitären Interventionen, Friedensmissionen oder "power projection". Im Rahmen der Vereinten Nationen spricht man zudem über Zwangsmassnahmen (coercive measures), friedens erzwingende Massnahmen (peace-enforcement) oder militärische Sanktionen.

Das Krisen- und Konfliktmanagement ist schwergewichtig (aber nicht ausschliesslich) eine militärische Domäne und geht über die Verteidigung hinaus. Da solche Operationen jenseits des NATO-Beistandsartikels greifen und geographisch ausserhalb des Vertragsgebietes liegen, werden sie, wie erwähnt, auch als "out-of-area"-Einsätze bezeichnet. Sie sind freiwillig, und je nach Umständen werden "Koalitionen der Willigen" gebildet. Als "out-of-area" gelten

Gebiete wie der Südatlantik, Nordafrika, der Nahe und Mittlere Osten, der Balkan und Osteuropa. Wie weit diese Zone reicht ist ungewiss und muss von den Vertragspartnern von Fall zu Fall entschieden werden. Aus Sicht der Schweiz ist dies der sicherheitspolitische *Fernbereich*. In dieser Zone verfügen wir, militärisch gesprochen, weder über Erfahrungen noch Fähigkeiten.

Für die *Vereinten Nationen* stellt das Krisen- und Konfliktmanagement eine globale Aufgabe dar. Rechtlich stützen sie sich dabei auf Kapitel VII der Charta, das die Anwendung von Zwangsmassnahmen vorsieht. Die Operationen in Somalia und Bosnien sind Beispiele sogenannt friedens erzwingender Operationen oder humanitärer Interventionen. Im Unterschied dazu stellte der Einsatz am Golf gegen den Irak, der mit einer Streitmacht von 500'000 Soldaten geführt wurde, eine militärische Zwangsmassnahme (coercive measure) dar. Bei all diesen Einsätzen kommt es zu "Koalitionen der Willigen". Unter Kapitel VII können auch wirtschaftliche Sanktionen ergriffen werden, doch handelt es sich dabei um einen nicht-militärischen Grenzbereich.

Aufgrund des Aussenpolitischen Berichts 93 erachtet die Schweiz Kapitel VII-Sanktionen als mit der Neutralität kompatibel, und an Wirtschaftssanktionen nehmen wir heute auch regelmässig teil. Anders verhält es sich im militärischen Bereich. Der Sicherheitspolitische Bericht 90 und das Armeeleitbild 95 erwähnen das Krisen- und Konfliktmanagement nicht, und unsere Streitkräfte sind, wie angedeutet, darauf auch nicht vorbereitet. Angesichts der heute vorherrschenden Risiken ist dies eine Lücke. Die Schweiz kann längerfristig nicht erwarten, dass unsere Nachbarn im Fernbereich Sicherheitsoperationen durchführen, welche in unserem Interesse sind und möglicherweise Schweizer Bürger retten, ohne dass wir dazu einen Beitrag leisten. Die Bundesrepublik betrachtet die "Freiheit und Unversehrtheit deutscher Staatsbürger" im Ausland als ein sicherheitspolitisch relevantes Anliegen.²⁰ Die Schweizer Regierung schuldet es ihren Bürgerinnen und Bürgern, in diesem Bereich ebenfalls aktiv zu werden.²¹

Auch für das Krisen- und Konfliktmanagement ist die NATO der offensichtlichste Partner, denn dank der Vereinigten Staaten besitzt nur sie die Fähigkeiten für glaubwürdige "out-of-area"-Einsätze. Allerdings werden neuerdings Anstrengungen unternommen, um, unter

²⁰ Richtlinien, S. 14.

²¹ "Womit muss die Armee in Zukunft rechnen? Fragen zu einer zeitgemässen Verteidigungspolitik", NZZ, 9. Februar 1998, S. 11.

Verwendung der NATO-Infrastruktur, ein rein europäisches Krisenmanagement und damit eine rein europäische “Koalition der Willigen” zu ermöglichen (Combined Joint Task Forces, CJTF). Solche Operationen würden entweder im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) durchgeführt oder von einer ad-hoc Koalition koordiniert (Operation Alba in Albanien). Die Revision des Unionsvertrages in Amsterdam und das Scheitern Italiens im Ministerrat der WEU im Zusammenhang mit dem Einsatz in Albanien haben jedoch deutlich gezeigt, dass der politische Wille zu rein europäischen Militäreinsätzen im Rahmen der WEU vorläufig fehlt.

Krisen- und Konfliktmanagement ist auch ohne NATO-Mitgliedschaft möglich. An der SFOR sind 33 Nationen beteiligt, darunter das Nicht-NATO-Mitglied Österreich. Österreichische Truppen waren auch Teil der ad-hoc Koalition, welche von den Italienern in Albanien angeführt und kommandiert wurde. Gerade bei der Zusammenstellung der multinationalen Einheiten und bei der Festlegung der erforderlichen “rules of engagement” erwiesen sich das im Rahmen der NATO erworbene Wissen und die gesammelten Erfahrungen als äusserst wertvoll. Es scheint vor allem diese Einsicht zu sein, die massgebliche Kräfte in Österreich gegenwärtig dazu bewegt, die NATO-Mitgliedschaft zu erwägen.²²

Sollte der Bundesrat das Fernziel eines Beitritts zur NATO ins Auge fassen, müsste er in einer *Übergangsphase* verschiedene Teilschritte planen und verwirklichen. Abbildung 5 zählt einige dieser Massnahmen auf. Ob die Aufstellung eigentlicher Kampfeinheiten nötig ist, wäre abzuklären. Das Krisenmanagement, gerade weil es “out-of-area” ist und auf ad-hoc-Koalitionen beruht, bedarf einer ausgedehnten technischen Infrastruktur, und es ist durchaus denkbar, dass die Schweiz in diesem Bereich eine Art Nischenpolitik betreibt. Arbeitsteilung ist auch zwischen Armeen möglich. Walter Dürig, ehemaliger Kommandant der Luftwaffe, erwartet von unserem Heer, dass es in der Lage ist, in einem europäischen Krisengebiet einen Verband von Bataillonsstärke “für Zwecke der Logistik und Kommunikation, der Überwachung sowie der Bewachung und Sicherung über eine Zeitdauer von mindestens zwölf Monaten einzusetzen.”²³

²² Für Einzelheiten siehe: Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik (Optionenbericht) vom 2. April 1998.

²³ Walter Dürig, “Sieben Thesen zu den Grundanforderungen an Sicherheitspolitik und Armee als Fazit der Gefahrenanalyse”, in: Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft, Sicherheitspolitik der Schweiz nach der Jahrtausendwende, Oktober 1997, S. 14.

Ohne *Professionalisierung* ist Krisen- und Konfliktmanagement undenkbar. Wie eingangs erwähnt, hat sich unsere Arbeitsgruppe zu diesem Thema bereits vor vier Jahren geäußert. In der Zwischenzeit ist das Anliegen noch dringlicher geworden: Litt die Armee am Ende des Kalten Krieges noch unter dem „demografischen“ Faktor schrumpfender Mannschaftsbestände, so fehlen heute zunehmend die nötigen Miliz- und Berufsoffiziere. Zur Zukunft der Wehrform enthält dieses Papier am Ende einige detailliertere Ausführungen. Vorerst sei lediglich vermerkt, dass für die Bildung von Krisenreaktionskräften die quantitative und qualitative *Aufstockung von Berufsoffizieren* absolut vordringlich ist. Ihr Status innerhalb der Armee (und gegenüber der Miliz) sowie ihre Ausbildung sind grundlegend zu überdenken.

Abbildung 5 - **Krisen- und Konfliktmanagement**

	Inhalte/Massnahmen/Mittel	Verantwortung	Führung
Heute	Gelb-/Blaumützen	Bund	
Übergang	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbau professioneller und interoperabler Spezialisteneinheiten in den Bereichen Kommunikation, Genie, Logistik, Medizin - Vorbereitungen für “Koalitionen der Willigen” - Nutzung relevanter PfP-Angebote - Quantitative und qualitative Förderung der Berufsoffiziere - Gesetzes- und Verfassungsänderungen 	Bund	militärisch
Ziel	<ul style="list-style-type: none"> - NATO-kompatible Krisenreaktionskräfte (KRK) mit Nischenkompetenz - Fähigkeit für friedens erzwingende Massnahmen 	Bund & NATO	militärisch

Hinsichtlich des Krisen- und Konfliktmanagements sind die Ausführungen des Berichts Brunner unklar. Einerseits ist von einem *Einsatzkorps* die Rede, welches im In- und Ausland operieren könnte, andererseits werden Spezialistenverbände erwähnt, die “mit ausländischen Partnern zusammenarbeiten” müssten.²⁴ Aus dem Bericht geht nicht hervor, ob dies NATO-kompatible, interoperable Krisenreaktionskräfte wären. Man kann sich deshalb des Eindrucks nicht erwehren, es handle sich um einen nicht vollständig durchdachten Vorschlag. Der Bericht 2000 muss hier Klarheit schaffen.

²⁴ Bericht Brunner, S. 23.

2.3 Prävention und Friedensaufbau

Wie bereits kurz erwähnt, handelt es sich bei diesem Auftrag um sicherheitspolitische Aktivitäten, welche nicht mit der direkten Anwendung militärischer Gewalt in Verbindung stehen und sowohl militärischer als auch ziviler Natur sind. Die darunter subsumierten Massnahmen kommen vor dem Ausbruch eines Konflikts oder nach dessen Beendigung zur Anwendung. Man spricht darum auch vom Prä- und Post-Konfliktmanagement. Es handelt sich um ein breites Spektrum von Massnahmen, das von der *Nonproliferation* und der *Präventivdiplomatie* über *friedenserhaltende Massnahmen* (im Sinne von Peace-keeping) bis hin zu verschiedensten Anstrengungen im Bereich des *Friedensaufbaus* reicht.

Nonproliferation. Unter *Proliferation* versteht man einerseits die Aufrüstung (vertikale Proliferation) und andererseits den Transfer oder Handel von Waffen und Rüstungstechnologien (horizontale Proliferation). Die *Nonproliferation* umfasst sämtliche Anstrengungen, um die Aufrüstung und die Verbreitung von Waffen einzuschränken. Darunter fallen Rüstungskontrolle und Abrüstung aber auch eine ganze Reihe formaler und informeller Abkommen zur Einschränkung von Transfers.

Rüstungskontrolle und Abrüstung können unilateral erfolgen, doch die Regel sind bi- oder multilaterale Abkommen, wie beispielsweise der START-Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und der früheren Sowjetunion bezüglich der Reduktion von Nuklearwaffen oder das im Rahmen der OSZE am Ende des Kalten Krieges abgeschlossene KSE-Abkommen über den Abbau konventioneller Waffen. Was die *horizontale Nonproliferation* oder die Einschränkung des Handels von Waffen und Rüstungstechnologien angeht, so ist die Frage der *Rüstungsexporte* international nur geringfügig geregelt und darum weitgehend ein unilaterales oder nationales Anliegen, so auch im Fall der Schweiz. Im konventionellen Bereich kontrollieren wir den Export von Waffen mittels unserer eigenen Gesetzgebung und unterliegen kaum internationalen Verpflichtungen.

Anders ist es bei den *nicht-konventionellen* Waffen und insbesondere bei den sowohl militärisch als auch zivil verwendbaren Technologien (dual-use technologies), die der Herstellung von Massenvernichtungswaffen dienen können. In diesem Bereich existiert eine stattliche Zahl von Arrangements (oder Regimes), die den Transfer einzuschränken versuchen. Es handelt sich um völkerrechtliche aber auch um informelle Abkommen im chemischen,

biologischen und nuklearen Bereich. Auch die Verbreitung von Trägersystemen (Raketen) wird bekämpft. Die Schweiz ist Mitglied einer ganzen Reihe solcher Regimes.²⁵

Die Nonproliferationspolitik liegt nur teilweise in den Händen der Militärs. Die amerikanische Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) ist eine zivile Behörde. In der Schweiz liegt die Verantwortung für die Rüstungskontrolle bei Amtsstellen von EDA und VBS, die Exportkontrolle wird in erster Linie durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD betreut. Mit dem Schmuggel von Waffen oder spaltbarem Material befasst sich die Bundespolizei. Bei der Proliferation handelt es sich darum um einen Mischbereich ziviler und militärischer Zuständigkeiten.²⁶

Präventivdiplomatie. Unter Präventivdiplomatie versteht man uni- oder multilaterale Versuche eines Aussenstehenden, das Ausbrechen militärischer Konflikte zu verhindern. Ein Beispiel für unilaterale Präventivdiplomatie ist der jahrelange amerikanische Versuch, den Frieden zwischen Palästina und Israel zu retten. Die kürzliche Vermittlungsaktion von UNO-Generalsekretär Kofi Annan im Irak war ein Beispiel multilateraler Präventivdiplomatie. Sie wird von Kapitel VI der Charta abgedeckt, welches im Gegensatz zu Kapitel VII nicht die zwingende, sondern die freiwillige und friedliche Beilegung von Streitigkeiten vorsieht.

Die Guten Dienste der Schweiz können zumindest teilweise der unilateralen Präventivdiplomatie zugeordnet werden. Dies gilt in erster Linie für Vermittlungsaktionen, doch diese sind äusserst rar geworden. Wäre die Schweiz Mitglied der Vereinten Nationen, so bestünden dafür mehr Möglichkeiten. Da die Schweiz aber Mitglied der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist, und da gerade diese Organisation im Bereich der Präventivdiplomatie äusserst aktiv ist und noch weiteres Potential hat, boten und bieten sich für unser Land Möglichkeiten zur Ausübung präventiver diplomatischer Missionen.²⁷

²⁵ Zu den wichtigsten *völkerrechtlich* geregelten Nonproliferationsabkommen gehören der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NPT), das Chemiewaffen-Abkommen (CWC) und das Abkommen über Biologische Waffen (BWC). Die *informellen* Regimes sind die Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG), das Raketentechnologieregime (MTCR), die Australiengruppe (chem.-biolog. Bereich) und die Wassenaar-Vereinbarung (ehemals Cocom, konvent. Bereich).

²⁶ Für eine Diskussion der schweizerischen Politik in diesem Bereich siehe Curt Gasteyer und René Haug, *Schweiz und Rüstungskontrolle, Schweizerische Aussenpolitik vor neuen Aufgaben*, Rüegger, Grisch 1986.

²⁷ Heiko Borchert, "Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung und Kooperation", Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, 13/1998.

Friedenserhaltende Massnahmen. Unter Kapitel VI der UNO-Charta fällt auch das klassische Peace-keeping, d.h. der Einsatz von Blauhelmen und Militärbeobachtern (Blaumützen) zwecks *Erhaltung* eines bereits existierenden Friedens. Meist handelt es sich um die Überwachung eines Waffenstillstandsabkommens durch nur leicht bewaffnete Truppen oder Offiziere. Das Peace-keeping erfüllt oft eine wichtige Funktion im Übergang zwischen militärischen Konflikten auf der einen und dem Aufbau eines stabilen Friedens auf der anderen Seite.²⁸

Da die *Unparteilichkeit* der eingesetzten militärischen Verbände und Personen eine der Voraussetzungen für solche Operationen ist, hat der Bundesrat bereits in den 70er Jahren entschieden, dass friedenserhaltende Operationen mit der Neutralität kompatibel sind. Als es am Ende des Kalten Krieges zu einer Häufung solcher Missionen kam, wollte der Bundesrat die Gelegenheit nutzen, um eine Schweizer Blauhelmtuppe ins Leben zu rufen - leider ohne Erfolg. Zur Zeit der Abstimmung tobte in Ex-Jugoslawien der Bürgerkrieg und die laufend neu ausgehandelten Waffenstillstandsabkommen wurden nicht respektiert, was dem Ansehen der Blauhelme schadete. Es war ein denkbar ungünstiger Augenblick, um ein ohnehin skeptisches Schweizervolk vom Vorhaben zu überzeugen. Trotzdem ist unser Land in diesem Bereich nicht ganz passiv. Der Bundesrat hat der UNO bereits zweimal eine medizinische Einheit zur Verfügung gestellt, und wir haben auch permanent rund ein Dutzend Militärbeobachter im Einsatz.²⁹

Friedensaufbau. Beim Friedensaufbau handelt es sich um all jene Massnahmen, welche den Wiederaufbau eines kriegsversehrten Gebietes, die Aussöhnung der Konfliktparteien und manchmal sogar die Schaffung politischer Strukturen beinhalten. Bosnien ist ein eindrückliches Beispiel dafür. In diesem Land sind heute zahlreiche Staaten, gouvernementale und nichtgouvernementale Organisationen (NGOs) aktiv. Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) befasst sich mit der Rückführung der Vertriebenen, Kirchen und Hilfswerke gewähren Kriegsoffern psychologische und soziale Unterstützung, die Vereinten Nationen unternehmen erste Anstrengungen zur Räumung von Minen (UN Mine Action Center), die Europäische Union fördert die Wiederherstellung der Infrastruktur, die Schweizer Regierung erstellt Wohnhäuser, die OSZE organisiert Wahlen, das Office of the High Representative (OHR) fördert die politische Zusammenarbeit unter Serben, Kroaten und

²⁸ Robert Diethelm, "Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre", Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, 7/1996.

²⁹ Robert Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*, Haupt, Bern 1997.

Bosniaken, und die International Police Task Force (IPTF) überwacht "law and order". Rückgrat der ganzen Operation ist selbstverständlich die von der NATO geleitete Stabilization Force (SFOR), doch ihre Aktivitäten fallen nicht unter den Friedensaufbau im engeren Sinn, sondern unter das Krisen- und Konfliktmanagement.

Die Schweiz ist gerade in Bosnien in vielen der erwähnten Aktivitäten präsent, doch schöpft sie ihr Potential nur unvollständig aus. Wären wir Mitglied der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der NATO, so stünden uns Möglichkeiten offen, die heute verschlossen bleiben. Wir sollten auch diesbezüglich eine konsequente *Nischenpolitik* betreiben. Dadurch wäre es möglich, in klar definierten Bereichen Kompetenzen zu erwerben und Dienste zu erbringen. Wir haben in Bosnien beispielsweise einige Militärbeobachter und Zivilpolizisten, doch es wäre durchaus denkbar, dieses Engagement beträchtlich auszuweiten und zu vertiefen. Schon heute könnten wir uns bei der IPTF stärker beteiligen. Beim Wiederaufbau der bosnischen Polizei, des Gerichts- und Gefängniswesens würde unsere Teilnahme äusserst geschätzt. Im Bericht 2000 sollte dieses Potential thematisiert werden.

Glücklicherweise sind in letzter Zeit einige Fortschritte im Bereich von Prävention und Friedensaufbau zu verzeichnen. Zu erwähnen sind die Initiative von Bundesrat Ogi, die Konvention für ein Verbot von Personenminen aktiv zu unterstützen und die Bereitschaft, das erwähnte UNO-Minenzentrum in Bosnien personell und finanziell zu stärken. Auch die Idee, in Genf eine Minen-Informationsstelle einzurichten, ist zu begrüßen. Im weiteren hat Bundesrat Cottis OSZE-Präsidentschaft im Jahre 1996 zuhause und international gute Noten bekommen, und auch die neue Exportkontrollgesetzgebung zur Einschränkung der horizontalen Proliferation darf sich sehen lassen. Etwas weniger spektakulär, aber sicher richtig war die Entsendung von unbewaffneten Gelbmützen nach Bosnien. Vielleicht liegt hier der Ursprung eines ausbaufähigen Gedankens. Möglicherweise könnte es zur Schaffung eines *Korps für Friedensaufbau* führen.

Abbildung 6 - Prävention und Friedensaufbau

	Inhalte/Massnahmen/Mittel	Verantwortung	Führung
Heute	Nonproliferation Teilnahme an div. Nonproliferationsregimes Teilnahme an OSZE-Abrüstungskonferenzen Präventivdiplomatie Gute Dienste Peace-keeping fehlende UNO-Mitgliedschaft, keine Blauhelme Militärbeobachter, Medizinische Einheiten, Mitfinanzierung Peace-building OSZE-Gelbmützen Menschenrechtsdelegierter des Europarats div. OSZE-Missionen	Bund	zivil milit./zivil zivil milit. milit. zivil zivil
Übergang	Nonproliferation Aufbau des Mineninformationszentrums in Genf Ausbau des AC-Labors Spiez Präventivdiplomatie Aktivierung durch UNO-Mitgliedschaft Peace-keeping Aufstockung der UNO-Militärbeobachter Aufstockung von UNO-Zivilpolizisten (UNCIVPOL etc.) Peace-building Aufbau eines Korps für Friedensaufbau	Bund	milit. milit. zivil milit./zivil zivil zivil
Ziel	Uno-Beitritt, Blauhelmtrope Engagierte Nonproliferationspolitik Multilaterale Gute Dienste	Bund	milit./zivil

Damit könnte dem von der Kommission Brunner erwähnten Solidaritätskorps eine positive Seite abgewonnen werden. Es sollte laut Bericht aus Gelbmützen, Blaumützen (UNO-Militärbeobachter) und aus Rettungseinheiten bestehen, welche bei Katastropheneinsätzen im In- und Ausland eingesetzt werden können. Das Korps wäre Teil der Armee, könnte jedoch auch zivilen Behörden unterstellt werden.³⁰ Wenn die Idee eines Solidaritätskorps eine Berechtigung hat, dann als Beitrag zum Friedensaufbau. Bei solchen Einsätzen wäre die Einheit mit der betroffenen Bevölkerung solidarisch.

Im Bericht 90 und im Armeeleitbild 95 werden die Aktivitäten im Bereich von Prävention und Friedensaufbau leider nicht unter einem einheitlichen Titel zusammengefasst. Teilweise erscheinen sie unter der Rubrik "Aussenpolitik", teilweise als "Beitrag zur Friedensförderung" oder als Bestandteil der "Existenzsicherung". Dies zeigt, wie untergeordnet ihre Stellung bis heute in unserer Sicherheitspolitik ist. Erfreulicherweise hat die Kommission Brunner dieser

³⁰ Bericht Brunner, S. 18.

Frage mehr Aufmerksamkeit geschenkt; der Sicherheitsbericht 2000 muss hier neue Akzente setzen.

2.4 Existenzsicherung

Wie bereits erwähnt, wurde der Begriff der Existenzsicherung im Bericht 90 und im Armeeleitbild 95 neu eingeführt. Im Bericht 90 wird er sehr breit interpretiert und als *Überbegriff* für die gesamte Sicherheitspolitik verwandt. So heisst es beispielsweise, “die Sicherheitspolitik solle verstärkt in die allgemeine Politik einer umfassenden Existenzsicherung *eingebettet* werden”.³¹ Im Armeeleitbild 95 wird der Begriff jedoch eng gefasst und nebst Verteidigung und Friedensförderung als einer von drei Aufträgen betrachtet. Es heisst dort, Existenzsicherung beschränke sich auf Hilfe bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen, beim Schutz lebenswichtiger oder besonders sensibler Anlagen und Einrichtungen vor Gewaltanwendung sowie bei durch Kampfhandlungen verursachten Notlagen.³² Im Bericht Brunner wird der Begriff überhaupt nicht erwähnt. Im neuen sicherheitspolitischen Bericht sollte klar gemacht werden, dass eine Politik der Existenzsicherung tatsächlich eine umfassende Aufgabe ist, die sich aber auf zwei Ebenen abspielt und die nur in Teilen von der Armee wahrgenommen werden kann.

Wir schlagen deshalb vor, die Ebenen und Instrumente der Existenzsicherungspolitik klar zu unterscheiden. Auf der *analytischen Ebene* sammelt, koordiniert und analysiert der Nationale Sicherheitsrat alle Informationen, die in kurz-, mittel- oder langfristiger Perspektive existentiell wichtige Chancen und Risiken von Land und Leuten betreffen. Der Nationale Sicherheitsrat (siehe unten) wird in dieser Tätigkeit unterstützt einerseits vom strategischen Nachrichtendienst und andererseits von den Informationseinheiten der Departemente. Der Nationale Sicherheitsrat entwickelt aufgrund seiner Tätigkeit Empfehlungen zuhanden des Bundesrates. Er rapportiert direkt dem (gestärkten) Bundespräsidium.

Beschliesst der Bundesrat Massnahmen im Zusammenhang mit der Existenzsicherungspolitik, so sind auf der *operativen Ebene* die Departemente für die Durchführung verantwortlich. Die operativen Aufträge können alle Departemente betreffen. Die Armee ist nur eines unter

³¹ Bericht 90, S. 11.

³² Armeeleitbild 95, S. 77.

verschiedenen Instrumenten der Sicherheitspolitik, spezialisiert auf die Bewältigung von Bedrohungen durch organisierte physische Gewalt und damit zusammenhängende Phänomene. Auch Aussenpolitik, Aussenwirtschaftspolitik, Innenpolitik, Finanzpolitik, Verkehrs- und Energiepolitik und Justiz können mit der Realisierung von Massnahmen beauftragt werden.

Handelt es sich dabei um natur- oder zivilisationsbedingte Probleme, so ist Existenzsicherung im *engeren Sinn* und als konkreter Auftrag zu verstehen. Diese zweite Definition hat mehrere Vorteile. Erstens ist sie kompatibel mit drei heute existierenden Institutionen: dem Zivilschutz, dem militärischen Katastrophenregiment und dem zivilen Katastrophenhilfekorps. Zweitens könnten sie im Prinzip einem Departement unterstellt werden, dem VBS. Drittens wird eine Vermischung mit Gelb- und Blaumützen vermieden, womit die bereits angesprochene Problematik des Solidaritätskorps aus dem Wege geräumt wird.

Zur Zukunft des *Zivilschutzes* macht die Kommission Brunner eine Reihe von Empfehlungen, die unsere Arbeitsgruppe vollumfänglich stützen kann. Es handelt sich um die folgenden fünf Massnahmen:

- Organisationskompetenz an Kantone delegieren,
- Anpassung an lokale Bedürfnisse,
- Bestände massiv reduzieren,
- Infrastruktureller Ausbaustopp,
- Alternative zu Militärdienst (analog zu Zivildienst).³³

Was das international ausgerichtete *Katastrophenhilfekorps* und die *Katastrophenhilfeeinheiten* der Armee angeht, so ist deren Koordination zu fördern. Denkbar wäre im übrigen die Schaffung eines *Swiss Rescue Corps*, welches nicht nur die Zusammenarbeit der beiden oben erwähnten Einheiten gewährleisten könnte, sondern nebst der nationalen auch eine internationale Ausrichtung hätte und damit jene Aufgaben abdecken würde, die die Kommission Brunner für das Solidaritätskorps empfiehlt. Es wäre zudem eine Möglichkeit, das *grenzüberschreitende Potential* der militärischen Verbände auszubauen. Die in der Armereform 95 dafür vorgesehenen Einheiten haben bereits zweimal grenzüberschreitend geübt, mit deutschen Einheiten am Rhein und mit französischen

³³ Bericht Brunner, S. 24.

Einheiten in Hochsavoyen. Es ist zu erwarten, dass diese Kooperation im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden ausgebaut wird.

Abbildung 7 - **Existenzsicherung** (im engeren Sinn)

	Inhalte/Massnahmen/Mittel	Verantwortung	Führung
Heute	<u>im Inland</u> - Wehrdienst (Feuerwehr, Polizei, Rettungsdienste) und Laienorganis. - Zivilschutz - alle Armeeformationen im Rahmen der Spontanhilfe - Existenzsicherungsformationen der Armee <u>im Ausland</u> - Katastrophenhilfekorps - Existenzsicherungsformationen der Armee (grenznahe Ausland)	Gemeinden Kant. & Gem. Bund Bund Bund Bund	zivil zivil zivil mit Militär zivil z. mit M.
Übergang	<u>im Inland</u> - Koordination von Ausbildung und Einsatz aller Organisationen der Existenzsicherung - Delegation der Organisationskompetenz an die Kantone - Ausrichtung auf die lokalen und regionalen Gefahren - Redimensionierung des Zivilschutzes basierend auf freiwilliger Miliz - Stopp des Baus und Reduktion der vorhandenen Schutzbauten <u>im Ausland</u> - Vermehrung grenzüberschreitender Kontakte - Ausbau im Rahmen von PfP (EAPAC Action Plan 1998-2000) - Koordination der milit. und zivilen Katastrophenhilfe - Aufbau eines Swiss Rescue Corps	Bund Kantone Kant. & Gem. alle Bund alle Bund	zivil
Ziel	wirksame und zeitgerechte Hilfe bei plötzlichen Grossereignissen und schleichenden Notlagen		

2.5 Ordnungsauftrag

Selbst in etablierten Demokratien kommt es vor, dass die Armee für innere Ordnungsaufgaben eingesetzt wird. In den 50er Jahren musste Präsident Eisenhower in Little Rock, Arkansas, die Rassenintegration an einer öffentlichen Universität mit dem massiven Einsatz von Truppen gewährleisten. In Österreich stehen seit einiger Zeit Soldaten an der Südgrenze und unterstützen den Grenzschutz bei der Abwehr unerwünschter Migranten. In der Schweiz werden neuerdings Festungswächter für denselben Zweck eingesetzt, und in der Vergangenheit haben auch Soldaten Ordnungsaufgaben im Innern übernommen. In schlechter Erinnerung ist der Einsatz von Truppen im Generalstreik von 1918 sowie der Rekruteneinsatz mit unnötigen Toten in Genf vom November 1932; unproblematisch war dagegen der Schutz des Reagan-Gorbatschow-Gipfels in Genf 1985 sowie des kürzlich in Basel durchgeführten Zionistenkongresses.

Finden solche Einsätze in ausserordentlichen Situationen statt, so können sie hochbrisant sein. Es gehört nicht zum demokratisch-rechtsstaatlichen Alltag, militärische Streitkräfte zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung einzusetzen. Wie die Kommission Brunner deutlich hervorhebt, liegt es zunächst an der Polizei, inneren Unruhen entgegenzutreten; ein Einsatz der Armee muss die Ausnahme sein.³⁴ Oder, wie Bundesrat Ogi bei der Präsentation des Brunner Berichts ausführte: “Die Armee hilft, wenn sie gefragt wird. Und sie hilft nur dort, wo es ihre Mittel und ihre Ausbildung erlauben”.³⁵

Um den Einsatz der Armee im Innern besser zu regeln, hat der Bundesrat im vergangenen Jahr drei neue Verordnungen erlassen: Die Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst, über den Grenzpolizeidienst und zum Schutz von Personen und Sachen. Sie sind seit dem 1. Oktober 1997 in Kraft und präzisieren den im neuen Militärgesetz verankerten Auftrag der subsidiären Unterstützung ziviler Behörden. Hinsichtlich des Ordnungsdienstes wurde festgehalten, dass sich dieser auf das Militärpolizeibataillon 1 und die Einsatzzüge des Festungswachtkorps beschränkt. Und auch die aus rechtsstaatlicher Perspektive als sehr kritisch zu beurteilende Möglichkeit einer kurzzeitigen Einschränkung der Grundrechte in besonderen Notsituationen durch Anordnung eines militärischen Kommandanten wurde eindeutig geregelt: Solche Massnahmen sind bei der zuständigen zivilen Behörde zu beantragen.

Diese Regelung war seit langem überfällig, denn bis anhin war die rechtliche Grundlage ungenügend. Noch immer unklar ist aber die *konzeptuelle Einbettung* des Ordnungsauftrages. Dies zeigt sich in der Begriffsvielfalt, mit der operiert wird. Gegenwärtig herrscht die Tendenz vor, Ordnungsaufgaben der *Existenzsicherung* zuzuordnen! Gemäss Bericht 90 können Teile der Armee im Rahmen der Existenzsicherung eingesetzt werden, um die zivilen Organe beim Schutz der Landesgrenze zu unterstützen (S. 40) und um lebenswichtige und risikohafte Objekte zu schützen (S. 31, 34, 42). Das Armeeleitbild 95 bestätigt diese Einsatzmöglichkeiten (S. 50) und führt als weitere Beiträge zur Existenzsicherung den Schutz der Bevölkerung vor Terror, Sabotage, Geiselnahme und “andere Formen der Gewaltanwendung” an (S. 78). Den Schutz internationaler Konferenzen ordnet das Armeeleitbild dagegen dem *Bereich der Friedensförderung* zu (S. 49-50). Und schliesslich

³⁴ Bericht Brunner, S. 17.

³⁵ Referat von Bundesrat Ogi, 26.2.1998, S. 6.

interpretiert auch das Handbuch zur Taktischen Führung (TF 95) den “allgemeinen” und “polizeilichen” Ordnungsdienst als Beitrag zur Existenzsicherung.

Leider beseitigt der Bericht Brunner die konzeptuellen Unklarheiten nicht. Das vorgeschlagene *Einsatzkorps* soll im In- und Ausland eingesetzt werden und würde dabei - so ist wohl anzunehmen - abwechselnd unter militärischer und ziviler Verantwortung stehen. Bei der Bekämpfung des Terrorismus im Landesinnern soll es die Polizei unterstützen (S. 16-17), wem es bei Geiselnahmen im Ausland untersteht ist allerdings offen (S. 23). Ist es dann eine international operierende Polizeitruppe oder ist es eine NATO-kompatible Krisenreaktionskraft? Im französischen Text der Kommission wird es immerhin als “corps d’intervention” bezeichnet! Daher ist die Personalfrage auch für die Kommission noch offen. Es soll abgeklärt werden, ob das Einsatzkorps aus Personal des Grenzwacht- und Festungswachtkorps rekrutiert werden soll (S. 16-17). Sicher scheint zu sein, dass für den Schutz von Bauten und Einrichtungen vorzugsweise Militärs aus “zu bildenden professionellen Verbänden” beigezogen werden (S. 17).

In diesem hochsensiblen Bereich der Sicherheitspolitik bestehen nach wie vor *konzeptuelle* Unklarheiten. Um sie zumindest teilweise zu beseitigen, schlägt unsere Arbeitsgruppe vor, den Ordnungsauftrag als *eigenständigen* Bereich der Sicherheitspolitik zu betrachten. Im weitem ist der Auftrag immer *subsidiär* zu verstehen, d.h. Verantwortung und Führung liegen in *allen* Fällen bei zivilen Stellen. Schliesslich soll auf die Schaffung eines Einsatzkorps mit Aufgaben im In- und Ausland verzichtet werden.

2.6 Ergänzende Aufgaben

Neben den fünf erwähnten Hauptaufgaben der Sicherheitspolitik gibt es einige ergänzende Funktionen, bei denen Reformbedarf besteht. Es sind dies die *wirtschaftliche Landesversorgung*, die *militärischen Nachrichtendienste* und die permanente *Beratung des Bundesrates* in sicherheitspolitischen Fragen. Der Bericht Brunner äussert sich zu allen drei Fragen, und unsere Arbeitsgruppe kann die darin enthaltenen Empfehlungen weitgehend übernehmen. Im Zeitalter engster wirtschaftlicher Interdependenz ist es ohne jeden Zweifel angezeigt, die auf den autonomen Selbstverteidigungsfall ausgerichtete Landesversorgung zu überdenken. Wir haben diese Frage zumindest teilweise in unserem ersten Bericht von 1994 angesprochen. Auch die Schaffung eines dem Bundesrat zur Seite stehenden *Sicherheitsrates*

haben wir bereits 1996 angeregt; in der Zwischenzeit ist die Notwendigkeit noch offensichtlicher geworden.

Was die Reorganisation des militärischen Nachrichtendienstes angeht, schlägt die Kommission Brunner eine "grundlegende Revision und Erweiterung der Aufgaben und der Strukturen" vor.³⁶ Nach Auffassung unserer Arbeitsgruppe müsste ein neu koordinierter strategischer Nachrichtendienst dem bereits erwähnten Nationalen Sicherheitsrat als Stabsorgan unterstellt werden.

Damit ist die Diskussion von Zielen, Risiken, Aufträgen und Massnahmen für den Zweck dieses Berichts abgeschlossen. Es war uns ein Anliegen, ein gewisses Mass an konzeptueller Klarheit zu schaffen und die Sicherheitspolitik der Schweiz diesbezüglich international kompatibel zu machen. Wir sind uns bewusst, dass dies nur eine grobe Skizze ist und die Konkretisierung noch bevorsteht. Abschliessend und in verkürzter Form noch einige Worte zur Wehrform.

3 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, ein Massenheer konzipiert und dank dessen dissuasiver Wirkung gehofft, dieses nie einsetzen zu müssen. Diese Vorstellung ist heute überholt. Wir haben gezeigt, dass Dissuasion nicht mehr im Zentrum steht und der Einsatz militärischer Streitkräfte auf nationaler Ebene an Bedeutung verliert, gleichzeitig jedoch der Bedarf auf internationaler Ebene, vor allem im multilateralen Krisen- und Konfliktmanagement, steigt. Neue Bedürfnisse verlangen nach einer Änderung der Einsatzkonzeption und machen damit ein Umdenken im Bereich der Wehrform unerlässlich. Doch, wie wir noch zeigen werden, sind es nicht nur strategische Überlegungen, welche zum Umdenken zwingen. Auch der wirtschaftliche und soziologische Wandel fordern eine Abkehr von der traditionellen Rekrutierungsform.

³⁶ Bericht Brunner, S. 25.

Die Entwicklungen im NATO-Raum sind einmal mehr richtungsweisend: Mit der Verabschiedung des Neuen Strategischen Konzepts (1991) legte das Bündnis den Schwerpunkt seiner Arbeit neben der Verteidigung auf das Krisen- und Konfliktmanagement. Im Zuge dieser Neuausrichtung haben zahlreiche Mitgliedstaaten ihre Armeen redimensioniert und sind dazu übergegangen, die Wehrpflicht durch den Aufbau professionalisierter Streitkräfte zu ersetzen (Belgien, Frankreich, Niederlande, Portugal und Spanien). Die Vereinigten Staaten haben die Wehrpflicht bereits in den 70er Jahren aufgehoben, und Grossbritannien folgte etwas später. Die Schweiz kann sich dieser Entwicklung nicht entziehen; auch wir kommen um die Diskussion der allgemeinen Wehrpflicht nicht herum.

Im Zuge der Neuformulierung des Armeeauftrages müssen wir deshalb die bisherige Wehrform grundlegend überdenken. Da die Modifikation oder allfällige Aufhebung der Wehrpflicht auf deutlichen Widerstand stossen würde, ist mit einer *langen Übergangsphase* zu rechnen, die gut vorbereitet werden müsste. Wir rechnen mit 15 bis 20 Jahren, und diese Zeitspanne muss von der Politik für einen offenen und intensiven Dialog genutzt werden. Mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 muss diese Diskussion eingeleitet werden.

Als *Übergangslösung* sind verschiedene Schritte denkbar. Im Sinne einer Vorwegnahme späterer Entscheidungen wäre die Einführung einer *freiwilligen Miliz* eine denkbare Option, denn daraus könnte später eine echte *Reserve* entwickelt werden. Die Hauptverteidigungskräfte (HVK) der Bundesrepublik bestehen schon heute weitgehend aus Reservisten.³⁷ Ökonomen haben mehrfach gezeigt, dass mittels einer freiwilligen Miliz (begleitet von einer kleinen Berufsarmee) die Gesamtkosten für Verteidigung gesenkt werden können. Die freiwillige Miliz erhöht darüber hinaus die gesamtwirtschaftliche Kostentransparenz und ermöglicht eine effizientere Ressourcenallokation.³⁸ Im weitern ist der Milizgedanke Teil unserer politischen Tradition und hat sich in der Praxis - unter bestimmten Voraussetzungen - bewährt. Das Katastrophenhilfekorps kann sich nicht über ein Ausbleiben von Interessenten beklagen, und auch für das 1993-94 geplante Blauhelmkontingent bewarben sich - viele junge Schweizerinnen und Schweizer. Ein attraktiver Dienst zieht unweigerlich Freiwillige an.

³⁷ Die deutschen Reservisten unterliegen formal (und vorläufig) noch der Wehrpflicht, doch in Wirklichkeit wird nur noch ein Drittel eines Jahrgangs (Kohorte) rekrutiert.

³⁸ Reiner Eichenberger, "Mensch und Militär: Ökonomische Perspektiven", SAMS-Information, 17/1993, Nr. 1-2, S. 16-30; Walter Wittmann, "Ökonomie der Landesverteidigung", NZZ, 5. Oktober 1994, S. 15; "Asien als Hort ökonomischer Freiheit, Die Schweiz weiterhin in der Spitzengruppe", NZZ, 26.5.1997.

Im Sinne einer Vorbereitung auf ein endgültiges Wehrmodell ist es ebenfalls ratsam, die *professionelle Komponente* schon jetzt zu verstärken, wie dies auch die Kommission Brunner vorschlägt. Im Vordergrund steht die Förderung der Berufsoffiziere, in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Die Schweiz hat bereits heute zu wenig Offiziere, die zur Umsetzung der verschiedenen sicherheitspolitischen Aufgaben international eingesetzt werden können - ein Mangel, der sich in den kommenden Jahren verstärken wird. Als Übergangsmassnahme ist auch das „Durchdienen“ denkbar, denn es gibt vorläufig junge Schweizer, die es vorziehen, ihren (verlängerten) Dienst, als Soldat oder Offizier, an einem Stück zu absolvieren.³⁹

Die konkreten Anforderungen an die neuen Wehrformen ergeben sich aus den Bedürfnissen, die durch die fünf Armeeaufträge geschaffen werden. Es geht dabei nicht um die Abschaffung einer „Einklassenarmee“ und die Einführung einer „Zweiklassenarmee“. Schon heute existiert ein *Mischsystem* oder, wenn man will, eine „Dreiklassenarmee“, bestehend aus gezwungener Miliz, freiwilliger Miliz (Offiziere) und einer professionellen Komponente (Berufskader). Rein zahlenmässig dominiert die gezwungene Miliz. Doch es gibt rund 800 Berufsoffiziere und rund 1000 Berufsunteroffiziere. Das Überwachungsgeschwader und das Festungswachtkorps sind voll professionalisiert, und ohne die Tausenden von Milizoffizieren, welche freiwillig dienen, wäre die Armee gar nicht funktionsfähig.⁴⁰

Abschliessend einige Worte zum Bericht Brunner und seinen Empfehlungen zur Wehrform. In dieser Frage enttäuscht uns die Kommission. Zwar erhielt sie vom Bundesrat den Auftrag, die „Grenzen des Milizsystems“ auszuloten und die „Problematik“ von Miliz und allgemeiner Wehrpflicht zu untersuchen, doch dieser Aufforderung ist sie nur unvollständig nachgekommen. Mit keinem Wort werden Grenzen und Probleme von Miliz und allgemeiner Wehrpflicht angesprochen. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, beim Auftraggeber sei die Frage aktueller als beim Auftragnehmer.

Die Kommission stellt sich grundsätzlich hinter die Miliz und begründet dies in erster Linie mit dem Argument, die Wehrform sei von entscheidender Bedeutung für die „Verbindung zwischen Volk und Armee“. Dieselbe Kommission empfiehlt aber eine „Anpassung“ an die Entwicklung der zivilen Gesellschaft sowie eine „flexiblere“ Handhabung der Rekrutierung,

³⁹ Im Armeeleitbild 95 wird die Möglichkeit eines „gemischten Wehrpflichtmodells“ kurz angesprochen. Unter diesem Modell würde unter Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht die Hälfte der Wehrpflichtigen ihren dienst im Sinne der Milizarmee leisten, „während die andere Hälfte ihre Dienstleistung in einer Stehenden Armee zusammenhängend während rund 10 Monaten absolviert“ (AL 95, S. 159).

⁴⁰ Reiner Eichenberger und Thomas Steinmann, „Milizarmee oder stehendes Berufsheer? Das ist nicht die Frage“, Stab GGST, Sektion Finanzbereiche, Eidg. Militärbibliothek, 1.6.1991, S. 22.

denn nur so könne der heutige Sollbestand von 400'000 Mann "spürbar" reduziert werden.⁴¹ Die Kommission vergisst, dass genau diese Anpassung und Flexibilität die *Wehrgerechtigkeit* und damit die "Verbindung zwischen Volk und Armee" untergräbt. Wenn die Armee weitgehend auf den Schultern der Jüngsten lastet, weil nur noch vier oder fünf Jahrgänge aktiv sind, oder wenn, bei einer längeren Dienstzeit, nur noch jeder Zweite Militärdienst leistet - und diese Situation ist absehbar - so verfügt die Schweiz, um einen Begriff der Militärsoziologen zu verwenden, über eine Scheinkonskription.⁴² Dies ist ein Zustand, unter dem Frankreich lange gelitten hat und an dem die Bundesrepublik gegenwärtig krankt. Er untergräbt die Dienstmoral und schwächt die Legitimation der damit verbundenen Pflicht. Die Absolvierung des Dienstes "in einer einzigen Periode", wie dies die Kommission Brunner ebenfalls vorschlägt, ändert an dieser Tatsache nichts. Diesen Dienst gab es in Frankreich während Jahrzehnten, doch die *Wehr-Ungerechtigkeit* wurde dadurch nicht behoben.

Die Gründe für die Infragestellung des Milizprinzips liegen vor allem im *gesellschaftlichen und wirtschaftlichen* Umfeld. Militärsoziologen sind sich darin einig, dass die moderne Gesellschaft durch ihre fortgeschrittene Arbeitsteilung und Spezialisierung die Milizidee unterläuft. Das spüren in erster Linie angehende Offiziere, denn ein junger Mann muss sich heute ernsthaft überlegen, ob er eine militärische oder eine berufliche Karriere anstreben will. Beides zusammen ist immer seltener möglich. Für Banken und Versicherungen, früher "Hochburgen" der Milizoffiziere, ist es zunehmend inakzeptabel, dass eine Führungskraft von ihrem Schreibtisch aus "nebenamtlich" eine militärische Einheit führt und dienstbedingt wochenlang abwesend ist. Unsere Gesellschaft, aber in erster Linie unsere Wirtschaft, ist immer weniger "milizfähig".⁴³ Das VBS ist sich dessen bewusst, doch werden die nötigen Konsequenzen vorläufig nur halbherzig gezogen.

⁴¹ Bericht Brunner, S. 22.

⁴² Karl Haltiner, "The Definite End of the Mass Army? An Empirical Analysis of the Structural Character of Western European Armed Forces at the End of the 1990s", Paper prepared for the IPSA Conference, July 23-26, 1995.

⁴³ "Privatwirtschaft und Milizkarriere, Fragen, Probleme, Lösungen", Beilage zur ASMZ, 10/1997.

Konklusionen

Die im vorliegenden Arbeitspapier enthaltenen Erwartungen an den nächsten Sicherheitspolitischen Bericht sind evolutionärer Natur, sie wollen Sicherheit schrittweise neu gestalten. Es handelt sich in der Übergangszeit um eine blossen *Kurskorrektur*; nur längerfristig wird daraus ein wirklicher *Kurswechsel*.⁴⁴ Die neuen Optionen mögen teilweise schockieren, doch sind wir der Überzeugung, dass nur jene Regierung *längerfristig* glaubwürdig ist, welche die Karten offen auf den Tisch legt, auch wenn sie sich dadurch *kurzfristig* vehementer Kritik aussetzt. Natürlich setzt dies voraus, dass man "strategische Ziele" nicht erst ein halbes Jahr vor einer wichtigen Volksabstimmung bekannt gibt. Unsere Arbeitsgruppe ist überzeugt, dass *wohininformierte* Bürgerinnen und Bürger *längerfristig* die richtigen Entscheide fällen. In einer direkten Demokratie zahlt es sich nicht aus, die Bürger häppchenweise zu informieren.

In einem nächsten Bericht muss unbedingt der *Gestaltungswille* der Schweizer angesprochen werden. Dieser ist vorhanden, im Privaten wie im Öffentlichen. Wir sind als Gesellschaft und als Staat deshalb so erfolgreich, weil *Kreativität* immer wieder die Oberhand gewinnt. In einigen Bereichen kann die Schweiz sogar als Pionier auftreten. Für die innovative Drogenpolitik und den hohen Grade an Wiederverwertung (recycling) werden wir international gelobt, und auch im Bereich der Abtreibung und der Sterbehilfe tun wir uns viel weniger schwer als manch anderes Land. Warum nicht eine wirklich kreative Sicherheitspolitik? Warum nicht auch in diesem Bereich gestalterisch agieren, statt "nachvollziehend" reagieren?

⁴⁴ Gustav Däniker, "Vor einer strategischen Weichenstellung, Grundfragen schweizerischer Sicherheit wieder aktuell", NZZ, Nr. 126, 4. Juni 1997. Däniker plädiert allerdings nur für eine Kurskorrektur und nicht für einen Kurswechsel.