

Selbstblockade oder Aufbruch?

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU als Herausforderung für die Schweizer Armee

Heiko Borchert und René Eggenberger

Die Schweizer Sicherheitspolitik befindet sich im Wandel. Nachdem Mitte der 90er Jahre erste Schritte zugunsten eines verstärkten sicherheitspolitischen Engagements der Schweiz in Europa unternommen wurden, legte der Bundesrat 1999 seine neue Grundkonzeption der "Sicherheit durch Kooperation" vor. Darin beschreibt die Landesregierung die grundlegenden Veränderungen im europäischen Umfeld und skizziert die Konsequenzen, die sich daraus für die Neuausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik ergeben. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Stossrichtung der damit eingeleiteten Reform richtig ist. Im Vergleich zu den europäischen Nachbarn erfolgen die Reformbemühungen allerdings zeitlich verspätet und blenden die jüngsten Entwicklungen im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) weitgehend aus. Dieser Umstand wird sich künftig, wie wir in der Folge mit einem spezifischen Blick auf die Herausforderungen für die Schweizer Armee erläutern werden, als besonders problematisch erweisen.

Wir beginnen mit einer kurzen Diskussion der wesentlichsten Neuerungen der "Sicherheit durch Kooperation" und argumentieren, dass die Reformbemühungen in einem durch Konkordanz, Neutralität, Milizsystem und Ressourcenplafonds beschriebenen "goldenen Käfig" gefangen waren. Dieser Umstand hat wesentlich dazu beigetragen, dass im Zuge der aktuellen Reform nicht mehr als die Optimierung des gegenwärtigen Systems erreicht werden konnte. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die bestehenden Handlungsspielräume mit dem gewählten Vorgehen vollständig ausgeschöpft wurden. Daraus ziehen wir die Schlussfolgerung, dass künftige Reformen der Sicherheitspolitik und der Armee grundsätzlich neue Wege beschreiten müssen.

In Kapitel zwei gehen wir auf die jüngsten Fortschritte bei der Konkretisierung der GESVP ein und beleuchten die an Bedeutung zunehmenden Trends der Rollenspezialisierung und der Zusammenlegung nationaler militärischer Ressourcen auf der europäischen Ebene. Diese Trends erfordern von der Schweiz einen klaren Positionsbezug, den wir in Kapitel drei anhand der Suche nach strategischen Partnern, der Neuorientierung der Rüstungspolitik sowie der Notwendigkeit zur Anpassung der sicherheitspolitischen und militärischen Planungsprozesse beschreiben. Aus diesen Überlegungen leiten wir im letzten Kapitel unsere generelle Schlussfolgerung ab, derzufolge die strategische Anpassungsfähigkeit der Armee, die sich im wesentlichen durch Antworten auf jene Fragen auszeichnet, die an der politisch-militärischen Schnittstelle liegen, künftig bedeutend wichtiger sein wird als die operativ-taktische.

1 Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Im "goldenen Käfig" gefangen

Gut zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges sowie angesichts der konfliktträchtigen Auseinandersetzungen auf dem Balkan und der an Dynamik gewinnenden sicherheitspolitischen Diskussion in der EU war es an der Zeit, dass der Bundesrat 1999 seine neue Grundkonzeption zur Sicherheitspolitik der Schweiz vorlegte. Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen plädiert der sicherheitspolitische Bericht 2000 für eine "Sicherheit durch Kooperation" im In- und im Ausland. Dabei nimmt der Bericht eine begrüßenswerte und wichtige Verlagerung der Schwerpunkte im Bereich der strategischen Aufgaben vor. Die internationale Friedensförderung und die Krisenbewältigung werden als prioritär bezeichnet, gefolgt von der Prävention bzw. der Unterstützung staatlicher Stellen im Inland bei existenziellen Gefahren (subsidiärer Armeeauftrag). Erst an dritter Stelle steht die Verteidigung, die neu nicht nur autonom, sondern auch in Kooperation gedacht und geführt werden soll.¹

Es steht unseres Erachtens ausser Zweifel, dass die Maxime der "Sicherheit durch Kooperation" die richtige Antwort auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts darstellt. Allerdings macht die aktuelle Diskussion über die Armee reform deutlich, dass das innenpolitische Terrain für diese Neuausrichtung nur schlecht vorbereitet wurde.² Der sicherheitspolitische Bericht 2000 ist über weite Strecken allgemein gehalten und daher an wesentlichen Stellen sehr interpretationsbedürftig. Während der Konzepterarbeitung erschien es aus innenpolitischen Überlegungen erfolversprechend, keine breite Grundsatzdiskussion über die im Bericht vorgenommene Schwergewichtsverlagerung zu führen. Heute erweist sich diese Entscheidung jedoch insbesondere für die Armee XXI als Pferdefuss.

Das gewählte Vorgehen ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die Schweizer Sicherheitspolitik seit Jahren in einem "goldenen Käfig" gefangen ist. Dieser besteht im wesentlichen aus den vier sich gegenseitig bedingenden Rahmenfaktoren Neutralität, Milizsystem, Konkordanz und Ressourcenplafonds (Abbildung 1), die in ihrem Zusammenspiel eine perfekte Pattsituation bewirken: Das Konkordanzsystem mit seiner ausgeprägten Konsensorientierung erschwert die Auseinandersetzung mit Ideen, die zu stark vom Status Quo abweichen oder diesen gar in Frage stellen. Dies zeigt sich u.a. in der Feststellung, dass die politischen Entscheidungsträger es trotz fundamentaler Veränderungen im europäischen Umfeld nicht als erforderlich erachten, die Schweizer Neutralität grundsätzlich zu überdenken bzw. aufzugeben. Damit steht jedoch die "Sicherheit durch Kooperation" innenpolitisch auf schwachen Beinen. Das erschwert insbesondere die Planung der neuen Aufgaben der Armee, die konzeptionell einen Spagat zwischen autonomer bzw. kooperativer Verteidigung und dem Aufbau von Krisenreaktionskräften bewältigen muss, und verlangsamt den Innovationsrhythmus. Wegen des Festhaltens an der Neutralität besteht auch kein Grund, vom Wehrsystem der Miliz abzurücken sowie eine Grundsatzdiskussion über den Umfang des Militärbudgets im allgemeinen und die Zuteilung der Mittel zu einzelnen Aufgaben im speziellen zu führen. Das Milizsystem erschwert allerdings die Rekrutierung für internationale Einsätze, und die knappen finanziellen Mittel müssen suboptimal über die gesamte Bandbreite der erwarteten Armeeleistungen verteilt werden, ohne dass eine Prioritätensetzung möglich ist.

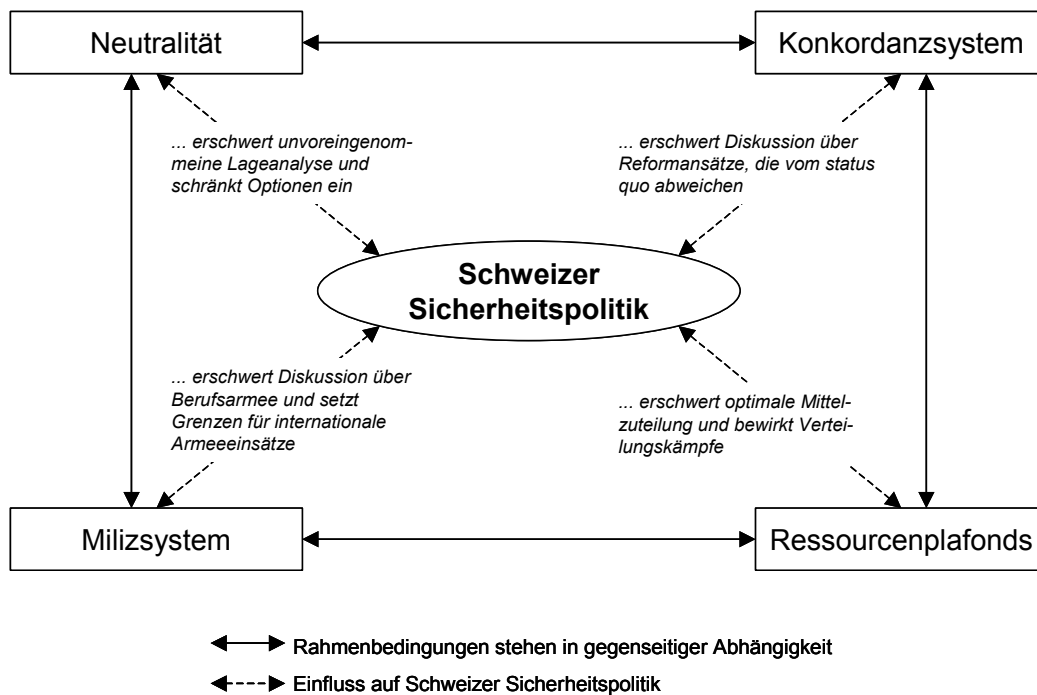


Abbildung 1: Der "goldene Käfig" der Schweizer Sicherheitspolitik

Angesichts dieser Ausgangslage kann es nicht überraschen, dass die planerische Freiheit zur Konzipierung der Armee XXI wesentlich eingeschränkt wurde. Das Ergebnis ist eine sicherheits- und armeetpolitische Reform, die sich zu sehr mit der Innenpolitik der Schweiz und zuwenig mit den europäischen Veränderungen beschäftigt. Sie ist damit zwar in guter helvetischer Tradition gegenwartsorientiert, gleichzeitig aber kaum zukunftsorientiert. Das gilt insbesondere für die Armee, die auf wesentliche der im sicherheitspolitischen Bericht 2000 genannten Aufgaben (z.B. internationale Friedenseinsätze, Verteidigung im Verbund) erst schlecht vorbereitet ist.

Aus unserer Sicht ist damit klar, dass das gewählte Reformvorgehen endgültig ausgereizt ist. Im Gegensatz zu den bisherigen, pragmatisch und evolutionär geführten Reformen, muss die neue, im Anschluss an die Armee XXI einsetzende Streitkräfteentwicklung ungleich revolutionärer ausgestaltet werden. In der Konsequenz bedeutet dies erstens den Abschied von der Idee, Sicherheitspolitik und Armee könnten alle fünf bis zehn Jahre grundsätzlich reformiert werden. Die Zukunft erfordert vielmehr eine permanente Veränderung und erzwingt damit den Übergang zur "rollenden Planung".³ Zweitens muss die Zusammenarbeit zwischen Politik und Militär künftig wesentlich verbessert und enger geführt werden, wobei es an der Politik liegt, die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies bedeutet drittens, dass der "goldene Käfig" politisch "gesprengt" werden muss. Wird dem Käfig nur ein Stab entnommen, dann fällt die Konstruktion wie bei einer Kettenreaktion in sich zusammen. Damit wird der Weg frei für die tatsächlich erforderlichen Veränderungen. Für diesen Zeitpunkt muss insbesondere die Armeepfanung ausgereifte Alternativen erarbeiten. Was dies konkret bedeutet, wollen wir nach einer kurzen Diskussion der jüngsten europäischen Entwicklungen im dritten Kapitel erläutern.

2 Europäische Entwicklungen

2.1 GESVP gewinnt an Kontur

Mit einem selbst für EU-Entwicklungen hohen Tempo hat sich die Diskussion um die konkrete Ausgestaltung der GESVP in den letzten Monaten weiterentwickelt.⁴ Auch wenn zwischen den europäischen Staaten noch Meinungsverschiedenheiten bestehen, so hat die EU im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowohl in institutioneller Hinsicht als auch mit Blick auf die ihr zur Verfügung stehenden militärischen Kräfte – 100'000 Mann, 400 Flugzeuge und 100 Schiffe – deutlich an Kontur gewonnen. Vor diesem Hintergrund gehen wir für die allgemeine sicherheitspolitische und die spezifische militärpolitische Planung der Schweiz von drei zentralen Annahmen aus:

1. Europas Sicherheitsarchitektur ist robust. Die geschaffenen Strukturen und Instrumente entwickeln sich weiter und unterstützen eine wirkungsvolle und effiziente gemeinsame Sicherheitspolitik der europäischen Staaten. Die NATO bleibt auf absehbare Zeit das wirksamste Militärbündnis und bildet damit gleichzeitig die Grundlage, auf der sich europäische Krisenreaktionskräfte entwickeln. Daneben gewinnt die GESVP-Entwicklung an Dynamik und muss deshalb zwingend in die schweizerischen Überlegungen einbezogen werden.
2. Die Schweiz erkennt in der politischen und militärischen Integration in die europäischen und transatlantischen Strukturen einen Weg, die eigene Sicherheit zu verbessern. Sie will sich deshalb mittel- bis langfristig in aktiver Form in die europäische Sicherheitsarchitektur integrieren.
3. Die sicherheitspolitische Integration der Schweiz verlangt einen den europäischen Armeen adäquaten doktrinalen, konzeptionellen, ausbildungsmässigen und technologischen Stand der Schweizer Streitkräfte.

Obwohl von den europäischen Entwicklungen unmittelbar betroffen, verfügt die Schweiz im Unterschied zu den offiziellen EU-Beitrittskandidaten bislang noch über keine institutionalisierten Arrangements, die es ihr erlauben würden, mit der EU in einen Dialog über die damit verbundenen Fragen zu treten. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die zuständigen Planungsstellen in Politik und Militär im Sinne von Vorarbeiten aufzeigen, welche Konsequenzen sich aus der jüngsten GESVP-Entwicklung für das Land ergeben, welche Optionen der Schweiz offen stehen und welche Massnahmen einzuleiten sind.⁵ Von entscheidender Bedeutung ist dabei ein konzeptionelles Vorgehen, das sich an der Idee der *grand strategy* orientiert, d.h. von einem umfassenden, militärische und nicht-militärische Instrumente einschliessenden Begriff der Sicherheitspolitik ausgeht, deren Abstimmung auf die übrigen Politiken der Schweiz (z.B. Aussenwirtschaftspolitik, Integrationspolitik etc.) vornimmt und unterschiedliche Entscheidungsoptionen vorbereitet.

Nach unserer Einschätzung wird sich die Diskussion um diese Optionen im Bereich der Streitkräfte vorab mit zwei Entwicklungen auseinandersetzen müssen: der Rollenspezialisierung und der Zusammenlegung nationaler Ressourcen im europäischen Verbund (*pooling of resources*). Beide Aspekte werfen für die Schweiz weitreichende Fragen bezüglich des Vor-

gehens zur Bestimmung strategischer Partner, zur Ausgestaltung der Rüstungspolitik sowie zur Harmonisierung der nationalen sicherheitspolitischen bzw. militärischen Planungsprozesse mit den europäischen Bemühungen auf. In der Summe gehen wir davon aus, dass die skizzierten Entwicklungen langfristig zunehmende Anforderungen an die strategische Anpassungsfähigkeit der Armee mit sich bringen werden, die nur dann gewährleistet werden kann, wenn Politik und Militärplaner enger und intensiver als bisher zusammenarbeiten.

2.2 Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung in Europa

Der Golfkrieg (1990/91) und das militärische Engagement im Zuge des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawiens (1992-1995) hatten gezeigt, dass die Europäer gegenüber den USA in wesentlichen Bereichen militärische Defizite aufweisen. Diese Feststellung wurde durch die jüngsten Erfahrungen im Rahmen der Operation *Allied Force* im Kosovo (1999) noch einmal deutlich unterstrichen. Inzwischen ist klar, dass die europäischen Schwächen auf den Gebieten von Kommando und Führungsfähigkeit (C2), des Luft- und Seetransports, der logistischen Unterstützung, der Aufklärung sowie bezüglich des Einsatz von Präzisionswaffen genau in jenen Bereichen zu verzeichnen sind, die für die erfolgreiche Umsetzung sogenannter Petersberg-Aufgaben von zentraler Bedeutung sind.⁶ Diese Defizitanalyse ist mit der Einsicht verbunden, dass die Milliardenbeträge, die zur Behebung der Mängel erforderlich sind, von den Staaten nicht im Alleingang, sondern sinnvollerweise am besten im europäischen Verbund aufgebracht werden. Daraus entwickelte sich in jüngster Zeit eine intensive Diskussion über die Möglichkeiten und Risiken der Rollenspezialisierung bzw. der Ressourcenzusammenlegung auf europäischer Ebene.

Die Idee der **Rollenspezialisierung** geht im wesentlichen davon aus, dass nationale Streitkräfte über komparative Vorteile verfügen, die sie am besten dann zum Einsatz bringen können, wenn sie ihre Ressourcen primär auf deren Bereitstellung konzentrieren können, anstatt das gesamte Leistungsspektrum abdecken zu müssen. Die Quellen solcher komparativer Vorteile können vielfältig sein. So verfügt beispielsweise die deutsche Luftwaffe mit ihren ECR-Tornados über ein wirkungsvolles Instrument zur Unterdrückung gegnerischer Luftabwehrsysteme. Im Unterschied zu vielen anderen europäischen Staaten sehen die britische und die französische Sicherheitsdoktrin vor, dass die jeweiligen Streitkräfte in der Lage sein müssen, die Interessen Paris' und Londons in Übersee durchsetzen zu können, woraus entsprechende Investitionen in die erforderlichen Kapazitäten resultieren. Im Rahmen einer europäischen Rollenspezialisierung würden solche Fähigkeiten spezifisch aufeinander abgestimmt und weiterentwickelt. Auf europäischer Ebene liegen die Anreize für diese Rollenspezialisierung u.a. bei der dadurch ermöglichten effektiveren Ausgestaltung der Streitkräfte und ihrer Aufgaben sowie dem effizienteren Einsatz immer knapper werdender Mittel. Gleichzeitig erhofft man sich daraus auch wichtige Impulse zur Harmonisierung der noch immer stark zersplitterten europäischen Rüstungsindustrie.⁷

Es gibt allerdings auch nicht zu unterschätzende Hindernisse, die dem Aufbau konsequenter Rollenspezialisierung im Wege stehen können. Da sind erstens die politischen Risiken anzusprechen. Spezialisiert sich ein Land z.B. auf Antiminenmassnahmen, dann könnte diese Fähigkeiten von anderen Staaten in einem Konfliktfall angefordert werden, der mögli-

cherweise den Interessen des über diese Kompetenz verfügenden Landes widerspricht. Zweitens ist die bewusste Aufgabe militärischer Fähigkeiten zugunsten anderer Länder innenpolitisch ein äusserst "heisses Eisen". Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass solche Entscheidungen bereits Realität sind: Zwei EU-Staaten sind nicht im Besitz von Kampfflugzeugen, und das Einsatzspektrum derjenigen, die bei den übrigen dreizehn Mitgliedern im Einsatz stehen, ist beschränkt. In vergleichbarer Weise verfügen von den dreizehn EU-Staaten mit Küstenlinie insgesamt drei (Belgien, Irland und Portugal) nicht über eine eigene Unterseebootflotte.⁸ Drittens ist damit zu rechnen, dass die Staaten eine mögliche Spezialrolle vor allem in jenen Bereichen anstreben, in denen sie bereits über spezifische Fähigkeiten verfügen. Was aus nationaler Sicht als wertvoller Beitrag erscheint, kann allerdings auf europäischer Ebene anders beurteilt werden: sei es, weil die zur Verfügung gestellte Kapazität redundant ist, oder weil sie in einem Bereich erbracht wird, der für die geplanten Militäroperationen nicht entscheidend ist. Wie wir gleich im Anschluss zeigen werden, können diese Probleme durch die *top down*-Steuerung der Rollenspezialisierung überwunden werden.

Effektiverer und effizienterer Ressourceneinsatz ist auch die treibende Kraft zur verstärkten **Zusammenlegung nationaler Kapazitäten** auf europäischer Ebene. Dabei wird in erster Linie die Absicht verfolgt, durch die Kombination vorhandener, aber teilweise "zerstreuter" Fähigkeiten einen neuen Mehrwert zu schaffen, der den Nutzen eigenständiger nationaler Fähigkeiten deutlich übertrifft. Wie die folgenden Beispiele aus der Praxis zeigen, können Ressourcenzusammenlegung und Rollenspezialisierung durchaus miteinander kombiniert werden:

- Die AWACS-Aufklärungsflugzeuge der NATO sind in Deutschland stationiert, unter luxemburgischer Flagge registriert und mit einer multinationalen Mannschaft bestückt.
- Belgien und die Niederlande haben weite Teile des Kommandos ihrer Seestreitkräfte zusammengelegt.
- Deutschland und Grossbritannien arbeiten zusammen an Konzepten und Massnahmen zur Unterdrückung feindlicher Flugabwehrsysteme.

In der Zukunft wird es darum gehen müssen, die positiven Erfahrungen aus den genannten und ähnlichen Projekten gezielt auf jene Bereiche auszudehnen, in denen die europäischen Streitkräfte Defizite aufweisen. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit der Beschaffung des Transportflugzeugs Airbus A-400-M vorgeschlagen, in einem Land ein gemeinsam geführtes Zentrum für die Unterhaltsarbeiten aufzubauen. In ähnlicher Weise wird darüber nachgedacht, die Ausbildung der Piloten jener Staaten, die sich am *Eurofighter*- bzw. *Joint Strike Fighter*-Programm beteiligen, auf ein Land zu konzentrieren. Vergleichbare Überlegungen werden auch hinsichtlich des Aufbaus gemeinsamer Seetransportkapazitäten (Niederlande, Frankreich, Deutschland), des Baus gemeinsamer Satelliten (Frankreich und Deutschland) sowie zur Schaffung gemeinsamer europäischer Kapazitäten in den Bereichen Aufklärung, unbemannte Flugkörper (UAV) und *Combat Search and Rescue* (CSAR) entwickelt.⁹

Um das in der Rollenspezialisierung und der Ressourcenzusammenlegung schlummernde Potential noch besser ausschöpfen zu können, erscheint es uns wichtig, diese beiden Prozesse künftig auf europäischer Ebene *top down* zu steuern. Aus unserer Sicht sind damit drei The-

menbereiche angesprochen:

1. **Weissbuch:** Wenn es nach wie vor so ist, dass sich Staaten mangels gemeinsamer Interessen davor fürchten, aufgrund ihrer Spezialisierung in Konflikte hineingezogen zu werden, dann muss zuerst die gemeinsame Interessenbasis gestärkt werden. Dieser Absicht könnte z.B. im Rahmen eines Weissbuchs zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Rechnung getragen werden. Ein solches Konzept könnte dazu beitragen, die aktuelle Lücke zwischen den politischen Zielsetzungen der EU und den konkreten Bemühungen zur Umsetzung der *Headline Goals* zu schliessen. Darüber hinaus würde ein solches Weissbuch die zu erwartenden militärischen Operationen der EU präzisieren und könnte dadurch einen wichtigen Beitrag zur innenpolitischen Sensibilisierung und Konsensbildung leisten.¹⁰
2. **Planung und Zertifizierung:** Auf europäischer Ebene muss die Fähigkeit zur gemeinsamen Streitkräfteplanung gestärkt werden. Dabei geht es nach allem was bislang bekannt ist nicht darum, die diesbezüglichen Fähigkeiten der NATO zu duplizieren. Vielmehr will die EU auf diese Kompetenz des Bündnisses zurückgreifen.¹¹ Dabei wird sie allerdings darauf drängen müssen, dass der Überprüfungsmechanismus zur Kontrolle nationaler Anstrengungen verbessert wird.¹² Der *Planning and Review Process* (PARP) der NATO ist zwar ein nützliches Instrument, um den eigenen Fortschritt beurteilen zu können. Er verfügt jedoch über keine Anreizmechanismen, damit die Staaten diese Planungsziele auch wirklich einhalten. Im Rahmen der EU wird es deshalb erforderlich sein, einen entsprechenden Gruppendruck (*peer group pressure*) aufzubauen. Dieser entsteht zum einem aus der Risikoaversion der europäischen Gesellschaften und der Politik. Verluste im Einsatz, die auf den Umstand zurückzuführen sind, dass die Truppen eines teilnehmenden Staates nicht optimal auf ihre Aufgabe vorbereitet waren, sind politisch inakzeptabel. Diese Einsicht erzeugt bereits einen gewissen "vorauswirkenden Sanktionsmechanismus", der zur Erfüllung der Planungsziele beitragen wird. Zum anderen kann dieser Effekt noch dadurch verstärkt werden, dass im Sekretariat des Ministerrats eine Arbeitsgruppe von Militärplanern eingerichtet wird, die die Massnahmen der Mitgliedstaaten kontrolliert und durch "*naming and shaming*" Versäumnisse transparent macht bzw. zu deren Behebung auffordert.¹³
3. **Finanzierung:** Längerfristig muss es schliesslich auch darum gehen, die EU im Verteidigungsbereich mit einem eigenen Budget auszustatten. Dieses würde es zum einen erleichtern, beispielsweise gemeinsame Rüstungsprojekte wie den Bau des Transportflugzeugs Airbus A-400-M oder gemeinsame Operationen zu finanzieren.¹⁴ Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Rollenspezialisierung trotz aller Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in gewissen Bereichen redundant geplant werden muss. Dieses Vorgehen verhindert, dass der Rückzug eines Landes die Einsatzfähigkeit einer Operation gefährdet und gewährleistet gleichzeitig die Durchhaltefähigkeit der Truppen. Um für solche Fälle Vorkehrungen zu treffen, ist es unerlässlich, dass die zu erbringenden Aufgaben aus gesamteuropäischer Sicht identifiziert, definiert und alimentiert werden.

3 Konsequenzen für die Schweiz: Klarer Positionsbezug wird unumgänglich

Die Schweizer Streitkräfteplaner werden sich künftig intensiver mit der Europäisierung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschäftigen müssen. Sicherheitspolitisch im europäischen Binnenland gelegen, verliert die eigenständige und territorial begründete Verteidigung der Schweiz zusehends ihre sicherheitspolitische Grundlage und riskiert damit ihre Glaubwürdigkeit. Die zunehmende Diskrepanz zwischen den europäischen Entwicklungen und dem innenpolitisch motivierten Beharren auf einer umfassenden und autonomen Leistung der Schweiz wird über kurz oder lang zu einer grundsätzlichen Diskussion über die gegenwärtige Doktrin, die Struktur und den Umfang der Armee führen.

Nimmt man dabei die jüngsten Erfahrungen als Richtschnur, dann ist zu erwarten, dass diese Auseinandersetzung nicht mehr bloss auf der Stufe eines emotionalisierten links-rechts Duells stattfinden, sondern quer durch die Parteienlandschaft geführt werden dürfte. Der Ausgang dieser Diskussion könnte zu überraschenden Einsichten führen, die im Idealfall eine radikale Veränderung der Streitkräfte in die Wege leitet oder diese im äussersten Fall im Grundsatz in Frage stellt. In diesem Sinne können die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung im Rahmen der GESVP dazu beitragen, aus dem "goldenen Käfig" der Schweizer Sicherheitspolitik ausubrechen und den "toten Punkt", der in der Schweizer Streitkräfteentwicklung erreicht wurde, zu überwinden.

Allerdings darf man sich in diesem Zusammenhang keinen Illusionen hingeben: Streitkräfte, die im Rahmen einer europäischen Rollenspezialisierung zwangsläufig nur noch als Teil der gemeinsamen Sicherheitsarchitektur einsatzfähig sein werden, dürften nicht automatisch kostengünstiger sein. Welches Sparpotential in einer solchen Entscheidung liegt, ist durch die Erarbeitung unterschiedlicher "Rollenkonzepte" vertieft zu analysieren. Allerdings kann bereits heute mit Sicherheit behauptet werden, dass die eingesetzten Mittel zu einer effizienteren, wirkungsvolleren und künftig besser zu legitimierenden Schweizer Armee führen müssen, weil die Rollenspezialisierung zu einem fokussierten Einsatz der knapper werdenden nationalen Ressourcen und damit zu maximierter Leistungs- und Durchhaltefähigkeit innerhalb der gewählten Rolle führen wird. Gleichzeitig sichert sich die Schweiz durch die Rollenspezialisierung den Zugang zu den Fähigkeiten der Partnerstaaten, die im Alleingang kaum mehr zu finanzieren sein dürften.

Zwischen den beteiligten Nationen wird die Rollenspezialisierung zu einer sehr engen Zusammenarbeit in den Bereichen Streitkräfteplanung, Doktrinentwicklung, Strukturen, Ausbildung, Forschung und Entwicklung sowie Rüstungsbeschaffung führen und damit den in Gang gesetzten Integrationsprozess vertiefen.¹⁵ Neben den offensichtlichen militärischen Vorteilen dürften zusätzlich die Transparenz in der Planung und die durch gegenseitigen Erfahrungsaustausch stimulierte Innovationskraft gefördert werden. Ferner ist zu erwarten, dass sich nationale Alleingänge und vor allem Duplikationen vermeiden oder zumindest reduzieren lassen. Der möglicherweise durch die Grossmächte erhobene Anspruch, weiterhin eigene umfassende nationale Fähigkeiten zu erhalten, relativiert diese Aussage zwar, vermag aber aus unserer Sicht das Gesamtkonzept nicht zu gefährden.

Die Rollenspezialisierung ist aber auch mit Risiken verbunden, deren Tragbarkeit einge-

hend analysiert werden muss. Hier wird insbesondere die Ausgestaltung des noch zu entwickelnden Gesamtkonzeptes eine entscheidende Rolle spielen. Integrierte Kontrollmechanismen wie *checks and balances*, die institutionalisierte gegenseitige Abhängigkeit durch die Definition der "nationalen" Rollen sowie Entscheidungsmechanismen werden zu untersuchen sein. Ob die Schweiz bereit sein wird, die Risiken gegenseitiger Abhängigkeiten einzugehen, ist letztlich eine auf militärischen Fakten beruhende politische Fragestellung. Die Antwort darauf hängt nicht zuletzt davon ab, wieweit die identifizierten Risiken mittels eines *hedging* aufgefangen werden können. Neben rein militärischen Mitteln können hier auch Lösungsansätze mittels einer geschickten Partnerwahl vorbereitet werden.

3.1 Strategische Partnerschaften: Konzeptionelle Vorbereitung vs ad hoc-Entscheidungen

Die allgemeine Unvorhersehbarkeit krisenhafter Ereignisse, die zu politischem Handeln zwingen, mag auf den ersten Blick zur Folgerung verleiten, dass die Koalitionspartner im konkreten Fall immer wieder von neuem bestimmt werden könnten und die nationale Vorbereitung zur Sicherstellung der Interoperabilität durchaus genüge. Dieser Argumentation halten wir entgegen, dass die für internationale Einsätze erforderliche Interoperabilität der Streitkräfte nur im Rahmen langandauernder und vertiefter Kooperationsbeziehungen erzielt werden kann. Diese Einsicht hat auf europäischer Ebene bereits zu einer immer intensiver werdenden Multinationalisierung der Streitkräfte geführt. Zur Auswahl stehen dabei drei unterschiedliche Kooperationstypen: Das *Lead-Nation*-Konzept, in dem ein gemischter Grossverband von einem nationalen Verband geführt wird. Das *Framework*-Konzept beschreibt ebenfalls einen gemischten Verband, in dem ein Staat den Rahmen stellt und die Stabsführung übernimmt. Schliesslich gibt es noch das Integrationskonzept, bei dem die Stäbe eines Grossverbandes multinational gemischt sind und die teilnehmenden Partner über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen.¹⁶

Wir sind der Überzeugung, dass eine erfolgversprechende Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung die Bereitschaft voraussetzt, langfristige Partnerschaften eingehen zu wollen. Aber: Auf welcher politisch-strategischen Grundlage und nach welchen Kriterien soll über eine strategische Partnerwahl oder ein scheinbar komfortables ad hoc-System entschieden werden?¹⁷ Um diese Frage beantworten zu können, fehlen den Schweizer Entscheidungsträgern gegenwärtig die entsprechenden Grundlagenarbeiten. Wir unterbreiten daher in Abbildung 2 einen Kriterienkatalog, der zur Identifizierung strategischer Partner herangezogen werden kann.¹⁸ Dieser unterscheidet zwischen fünf Kriterienkategorien: Erstens ist die Beziehung zu möglichen Partnern politisch zu beurteilen. Dabei können z.B. die Kongruenz zwischen den eigenen und den aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen des Drittstaates oder die bereits auf anderen politischen Feldern eingegangenen Beziehungen eine Rolle spielen. Ebenso ist nach der institutionellen Einbindung des Partners zu fragen. Vor dem Hintergrund der angestrebten Leistung der Schweiz sind, zweitens, in militärischer Hinsicht u.a. die Einsatzerfahrungen und -grundsätze ausländischer Streitkräfte sowie deren Ausbildungs- und Ausrüstungsstand zu analysieren. Drittens dürften gemeinsame historische Erfahrungen oder die spezifische historische Rolle eines Staates in die Entscheidung einzube-

ziehen sein. Ebenso wichtig sind, viertens, kulturelle Faktoren wie die gemeinsame Sprache und ähnliche Mentalitäten, die das Verhalten und Verstehen im Einsatz erleichtern. Fünftens sind geografische Aspekte wie die Lage eines Drittstaats (z.B. im Umfeld einer Krisenregion) und die damit verbundene Nähe bzw. Distanz zur Schweiz zu berücksichtigen.

Kriterienkategorie	Kriterien (Beispiele)
Politische Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Kongruenz oder Divergenz zwischen den aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen der Schweiz und des Drittstaats • Form und Qualität der bereits bestehenden Beziehungen der Schweiz zu einem Drittstaat • Stellung des Drittstaats im internationalen System (z.B. Hegemon, Regionalmacht) • Dauer und Intensität der Einbindung des Drittstaats in politische und wirtschaftliche Institutionen (z.B. UNO, EU, OSZE etc.) und Verhalten in diesen Institutionen • Politisches System des Drittstaats (Hintergrund: Demokratietheorie) • Politische Handlungsspielräume des Drittstaats (z.B. Verfassungsvorgaben)
Militärische Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Angestrebte militärische Leistung der Schweiz • Dauer und Intensität der Einbindung des Drittstaats in militärische Institutionen (Mitgliedschaft in Bündnissen oder bi- bzw. multinationalen Verbänden) und Verhalten in diesen Institutionen • Bisherige Einsätze (nach Regionen, Aufgaben, Zusammenarbeit mit anderen Staaten) • Wehrstruktur und -verfassung • Anteil international einsetzbarer Truppenteile • Spezifische Fähigkeiten/Kompetenzen • Ausrüstungs- und Technologisierungsgrad • Standardisierungsgrad • Ausbildungsstand • Einsatzdoktrin und Führungsabläufe • Planungsverfahren und -rhythmen
Historische Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Erfahrungen mit dem Drittstaat • Spezifische historische Erfahrungen des Drittstaats ("historische Hypothek") • Einstellung anderer Staaten gegenüber dem Drittstaat
Kulturelle Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Sprache • Mentalität • Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber militärischen Streitkräften im allgemeinen und spezifischen Einsatzformen im speziellen (z.B. Friedenserzwingung)
Geografische Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Geografische Lage des Drittstaats (z.B. in einer Krisenregion) • Nähe bzw. Distanz zum Drittstaat • Geografische und meteorologische Besonderheiten des Drittstaats (z.B. für spezielle Übungszwecke)

Abbildung 2: Kriterienkatalog zur Identifizierung strategischer Partner

Die erst ansatzweise entwickelten Überlegungen machen deutlich, dass die Suche nach dem strategischen Partner auf langfristigen Überlegungen basieren muss. Dies erfordert eine umfassende aussen- und sicherheitspolitische Analyse, die Abstützung auf klar definierte Interessen und eine entsprechende Gesamtstrategie, die im Falle der Schweiz insbesondere auf die Integrationsabsichten des Landes abgestimmt sein muss. Darüber hinaus muss Klarheit

geschaffen werden in bezug auf die Form, den Umfang und die Vorbereitung schweizerischer Beiträge. Dies bedeutet erstens die konkrete Abwägung zwischen militärischen und nicht-militärischen Leistungen. Zweitens muss präzisiert werden, im Rahmen welcher internationaler Organisationen sich die Schweiz beteiligen will: Verfolgt das Land künftig eine offensive internationalistische Linie mit Beiträgen im Rahmen UNO-, OSZE-, EU- und NATO-geführter Operationen oder wird das Engagement bewusst beschränkt?¹⁹ Drittens ist zu überlegen, welche "Gefässe" die Schweiz zur Vorbereitung nutzen will. Der inhaltliche Ausbau der Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden drängt sich auf. Daneben ist zu untersuchen, wie die Schweiz von der Teilnahme an bi- und multinationalen Verbänden profitieren könnte.

3.2 Rüstungspolitik: Die Grenzen der Autonomie sind längst erreicht

Die kontinuierliche Reduktion der Schweizer Streitkräfte seit Mitte der 90er Jahre und der damit verbundene geringere Bedarf an Rüstungsgütern liessen die ohnehin nicht auf Autarkie angelegte heimische Rüstungsindustrie schrumpfen. Heute ist die Rüstungsbasis der Schweiz sehr dünn geworden und zwingt dazu, die Eigenentwicklungen und den Aufbau der Kompetenzen im Unterhaltsbereich nur noch auf die strategisch bedeutenden Sektoren zu konzentrieren. Mit Blick auf die finanziellen Ressourcen dürften wünschbare, aber nicht zwingend erforderliche nationale Anpassungen, die sogenannten "Helvetisierungen", der Vergangenheit angehören. Die vertiefte Zusammenarbeit im Sinne der Teilnahme an gemeinsamen europäischen Entwicklungen muss aus unserer Sicht dringender denn je ins Auge gefasst werden. Der hier rasch zur Hand stehende Hinweis auf das Grundprinzip des "Kaufs ab Stange" ist zwar ökonomisch sinnvoll, beantwortet aber nicht die eigentliche Grundfrage. Diese lautet nämlich: Kann es sich die Schweiz noch leisten, bei europäischen Rüstungsprojekten abseits zu stehen und die entsprechenden Rüstungsgüter einer eigenen Evaluation zu unterziehen? Internationale Rüstungsprojekte folgen immer mehr der Philosophie der *Integrated Project Teams*. Diese setzen sich aus Vertretern der Staaten und der Industrie zusammen und verfolgen die Absicht, Einsatzerfahrungen direkt in den Entwicklungsprozess neuer Rüstungsgüter einfließen zu lassen. Damit fallen Entwicklungs-, Produktions- und Evaluationsphase in einem Schritt zusammen.

Die Schweiz verfolgt dagegen nach wie vor mehrheitlich ein sequenzielles Vorgehen, in dessen Verlauf Rüstungsgüter eigenständig evaluiert werden, nachdem sie andernorts bereits in Betrieb genommen wurden. Dieser Ansatz ist mit gravierenden Nachteilen verbunden: Er verursacht Mehrkosten, verlängert die Beschaffungsdauer und führt dazu, dass zum Zeitpunkt der Auslieferung an die Truppe Technologie letzter Generation eingeführt wird und allenfalls ein frühzeitiges "Hineinrutschen" in Kampfwertsteigerungsprogramme anderer Staaten droht. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung kann bei Ersatzbeschaffungen zusätzlich die Gefahr bestehen, dass die Produktion des entsprechenden Materials bereits eingestellt wurde. Im weiteren verpasst die Schweiz die Chance, vom wertvollen Erfahrungsaustausch und den Absprachen bezüglich Interoperabilität, Stationierung, gemeinsamer Ausbildung und gemeinsamem logistischem Support zu profitieren. Genau darin besteht jedoch die Herausforderung für die künftige Rüstungsbeschaffung: Sie muss den für Betrieb, Ausbildung und Unterhalt erforder-

lichen Know-how-Transfer sicherstellen.

Gleichzeitig gewinnt die politische Dimension der Rüstungsprogramme an Bedeutung. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass militärische Überlegungen gegenüber dem Parlament, seinen Kommissionen und der Öffentlichkeit konziser begründet werden müssen. Lapidare Hinweise auf den nötig werdenden Ersatz von alterndem Material (Ersatz alt – neu) reichen heutzutage nicht mehr aus. Rüstungsvorhaben werden von Politikern zunehmend im Lichte der sicherheitspolitischen Relevanz beurteilt. Demzufolge geht es darum, den sicherheitspolitischen Nutzen ins Zentrum der Diskussion zu rücken. Die engere Zusammenarbeit mit Europa im Rüstungsbereich wird aber auch das Parlament vor neue Herausforderungen stellen: Die Parlamentarier werden nicht mehr bloss über den Kauf von Material entscheiden. Vielmehr müssen sie sich gedanklich darauf einstellen, dass das Rüstungsprogramm auch dazu genutzt werden kann, (immaterielles) Wissen einzukaufen oder finanzielle bzw. personelle Beiträge an europäische Entwicklungsprojekte zu leisten. Nationale Überlegungen müssen daher einer europäischen Argumentation Platz machen.

3.3 Anpassung der Planungsprozesse und Entwicklung einer *grand strategy*

Der Bundesrat hat den EU-Beitritt der Schweiz zum strategischen Ziel erklärt. Die sich mit Sicherheitsfragen beschäftigenden Planer müssen daher die jüngsten GESVP-Entwicklungen gemeinsam auf ihre Auswirkungen für die Schweiz und den daraus resultierenden Handlungsbedarf analysieren. Dieser Ansatz ist erforderlich, um die sicherheitspolitische Interoperabilität der Schweiz vorzubereiten und sicherstellen zu können. Allerdings ist dieses Vorhaben anspruchsvoll, weil es ministerienübergreifend realisiert werden muss.

Betrachtet man das Leistungsspektrum, das sich aus den Petersberg-Aufgaben und dem Engagement der EU im Bereich der nicht-militärischen Krisenbewältigung ergibt, so wird klar, dass davon in der Schweiz mindestens drei Ministerien (Verteidigung, Aussenpolitik, Polizei und Justiz) direkt betroffen sind. Auf der strategischen Ebene ergibt sich daraus die Konsequenz, dass die sicherheitspolitischen und die militärischen Planungsprozesse enger koordiniert werden müssen. Die im Zuge der jüngsten Reformbemühungen neu ausgestalteten sicherheitspolitischen Führungsinstrumente sind auf diese Herausforderungen noch nicht ausreichend vorbereitet. Zwar gibt es einen Sicherheitsausschuss und eine Lenkungsgruppe Sicherheit, die sich aus den Vertretern der genannten drei Ministerien zusammensetzen, sowie einen Nachrichtenkoordinator mit einem Lagefrüherkennungsbüro.²⁰ Allerdings ist die in diesen Gremien vollzogene sicherheitspolitische Strategieschöpfung im Moment noch zu sehr auf die Abwehr von Gefahren und Bedrohungen ausgerichtet und trägt den ressortübergreifenden und prospektiven Anliegen noch zu wenig Rechnung. Insgesamt wird die zielgerichtete, langfristige planerische Zusammenarbeit nur dann möglich sein, wenn es gelingt, eine gemeinsame und umfassende Strategie (*grand strategy*) zu entwickeln und diese unabhängig von den Interessen der einzelnen Ministerien umzusetzen. Die Konsequenzen aus dieser Forderung werden weitreichend sein.

Erstens verlangt der rasche Wandel im **sicherheitspolitischen Umfeld** eine grundsätzliche Überprüfung der politischen Planungsprozesse auf strategischer Stufe. Sicherheitspolitische Berichte heutiger Form, die Anspruch auf Gültigkeit während mindestens einer Dekade

erheben, dürften überholt sein. Aus unserer Sicht erscheint der Übergang zu einem in kürzeren zeitlichen Abständen zu überprüfenden und permanent anzupassenden System (rollende Planung) zwingend. Reformen dieser Art bleiben allerdings auf halbem Weg stehen, wenn nicht gleichzeitig die vom Finanzministerium vorgegebenen Finanzierungs- und Budgetierungsverfahren und die Abläufe der Rüstungsbeschaffung flexibilisiert werden, um rascheres Handeln zu ermöglichen. Machbarkeit und Ausgestaltung dieser Anpassungen bilden derzeit Gegenstand planerischer Überlegungen in der Schweiz.

Vorausgesetzt, die zuständigen Ministerien lösen die im Zusammenhang mit der stärkeren Integration der Schweiz in die internationale Gemeinschaft stehenden aussen- und sicherheitspolitischen Aufgaben, so ist zweitens davon auszugehen, dass die internationale Staatengemeinschaft einen in Form und Umfang "gerechten" Beitrag der Schweiz erwarten wird. In militärischer Hinsicht gewinnt dadurch die aktuelle Diskussion über sogenannte Konvergenzkriterien (z.B. Rüstungsausgaben im Verhältnis zum Verteidigungsbudget, Ausgaben für Investitionen sowie Forschung und Entwicklung im Verhältnis zu den Rüstungsausgaben) auch für die Schweiz an Bedeutung.²¹ Diese Kriterien, die im Übrigen sinngemäss auch auf das nicht-militärische Engagement angewendet werden können, bilden ministerienübergreifend die Grundlage für die Planung und müssen entsprechend in die bereits bestehende Legislatur- und Jahreszielplanung auf der Stufe des Bundesrats integriert werden.

Drittens ist im engeren **militärischen Planungsbereich** davon auszugehen, dass die EU ihre Interoperabilitätsziele unter Nutzung des PARP-Prozesses der NATO erreichen will. Die Schweizer Streitkräfteplaner werden somit den Takt der NATO- und EU-Planungsabläufe abnehmen müssen. Während sich die Schweiz bereits heute am PARP-Prozess beteiligt, fehlen ihr im Moment die institutionalisierten Kontakte zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, zum Europäischen Militärausschuss sowie zum Europäischen Militärstab. Dies erschwert vor allem die prospektive Planungsarbeit. Aufgrund der angesprochenen Verknüpfung zwischen den EU-Bemühungen und dem PARP-Prozess ist davon auszugehen, dass die über die PfP-Beteiligung zu definierenden *Partnership Goals* (PGs) künftig das zentrale Bindeglied darstellen werden, um die Interoperabilität der Streitkräfte für das gesamte Spektrum möglicher Verteidigungs- und Petersberg-Aufgaben im Rahmen NATO- und EU-geführter Einsätze sicherzustellen. Da die Schweiz jedoch noch keine Kontakte zu den neuen GESVP-Gremien unterhält, muss sie die Auswahl der "richtigen" PGs alleine und ohne direkte Abstimmung mit den übrigen europäischen Partnern vornehmen.

4 Fazit: Strategische Anpassungsfähigkeit ist wichtiger als operative Anpassungsfähigkeit

Mit ihrer Multifunktionalität, der gegenüber der Armee 95 akzentuierten Modularität und ihrem flexiblen Bereitschaftssystem verfügt die Armee XXI in dem ihr zugewiesenen Einsatzspektrum über eine ausserordentliche **operative Anpassungsfähigkeit**. Echt innovativ ist zudem auch der Reformansatz, mit dessen Hilfe die Ausbildung in der Armee XXI optimiert wird. Angesichts der europäischen Herausforderungen setzt die gegenwärtige Armeereform jedoch auf der falschen Stufe an, indem sie die operative Anpassungsfähigkeit überbetont und

die strategische Anpassungsfähigkeit weitgehend ausblendet. Dieses Ergebnis ist die direkte Folge der eingangs beschriebenen Gefangenschaft der Schweizer Sicherheitspolitik im "goldenen Käfig".

Abbildung 3 verdeutlicht den Mehrfachwandel der Schweizer Streitkräfte seit der Armee 61. Mit der schrittweisen Entwicklung von der autonomen Armee, die ihre Flexibilität innerhalb taktischer Vorgaben unter Beweis stellen musste, über die gegenwärtig erst punktuell auf nationale und internationale Einsätze ausgerichtete Kooperationsarmee ist der Weg zur Integrationsarmee mit konsequenter Beteiligung an internationalen Einsätzen vorgezeichnet. Insbesondere die beiden letzten Entwicklungsstufen finden ihre Begründung in den seit 1990 wesentlich veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen Europas. Diese wurden jedoch, wie im vorangehenden Kapitel ausgeführt, im Rahmen der Armee XXI erst ansatzweise berücksichtigt. Problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang insbesondere der mangelnde innenpolitische Konsens bezüglich der autonom bzw. kooperativ zu erbringenden Armeeleistungen. Die daraus resultierende Überdehnung der Kräfte und der suboptimale Einsatz knapper werdender Ressourcen müssen für die künftig zu planende Armee (*Army After Next*) durch konsequente politische Entscheidungen behoben werden. Damit ist die zentrale Herausforderung angesprochen, nämlich die Verbesserung der strategischen Anpassungsfähigkeit.

Reformprojekt	Armee 61	Armee 95/Armee XXI	Army After Next
Umfeld	Kalter Krieg	Post-Kalter Krieg mit kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterte und innenpolitisch stabile EU • Kriegerische Auseinandersetzungen beschränken sich auf den "EU-Aussenrand"
Herausforderung	Mobilisierung des Masseneinsatzes	<ul style="list-style-type: none"> • Abgestufte Einsatzbereitschaft • Mentale, materielle und strukturelle Interoperabilität 	<ul style="list-style-type: none"> • "Politische Interoperabilität" durch Anpassung der Aussen- und Sicherheitspolitik • Suche nach strategischen Partnern • Rüstungskooperation im europäischen Verbund • Anpassung der sicherheitspolitischen und militärischen Planungsprozesse
Primäre Armeeaufgabe	Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> • (Punktuelle) Einsatz • Vorwiegend subsidiär im Inland • International primär mit logistischem Auftrag im Rahmen der UNO oder OSZE 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsequenter Einsatz • Vorwiegend international im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben mit Beteiligung an UNO-, OSZE-, EU- und NATO-geführten Missionen • Fähigkeit zur kooperativen Verteidigung
Charakter der Armee	Autonome Armee	Kooperationsarmee	Integrationsarmee
Anpassungsfähigkeit	Innerhalb taktischer Vorgaben	Operativ-taktisch Ebene	Politisch-strategisch Ebene

Abbildung 3: Der Mehrfachwandel der Schweizer Armee

Der politisch und auch konzeptionell äusserst anspruchsvolle Wechsel von der heutigen Kooperations- zur künftigen Integrationsarmee gelingt jedoch nur dann, wenn die Schweizer Sicherheitspolitik aus dem Korsett des "goldenen Käfigs" befreit wird. Dieser Schritt setzt voraus, dass die aussen-, sicherheits- und militärpolitischen Integrationsschritte der Schweiz Hand in Hand ausgebaut und weiterentwickelt werden. Seitens der Politik verlangt dies in erster Linie eine offene und tabufreie Auseinandersetzung mit dem Dauerthema Neutralität. Entschliessen sich die Entscheidungsträger in diesem Punkt zu einem neuen Vorgehen, indem sich die Schweiz beispielsweise ähnlich wie Schweden oder Österreich künftig als bündnisfrei versteht, dann ergeben sich daraus entsprechende Konsequenzen für die Definition der Armeeaufträge, die Ausgestaltung des Wehrsystems und die Ressourcenzuteilung. Die Militärplaner müssen diesen Prozess aktiv begleiten und durch die Ausarbeitung klar begründbarer, auf europäische Entwicklungen abgestützter Entscheidungsoptionen unterstützen. Dies erfordert von der Armeespitze und von den mit der langfristigen militärischen Planung betrauten Stellen eine erhöhte Sensibilität für politische Überlegungen und einen dauernden Dialog mit den politischen Entscheidungsträgern. Insgesamt werden beide Seiten die vor ihnen liegenden Herausforderungen aber nur dann erfolgreich bewältigen, wenn sie damit beginnen, die Interessen der Schweiz in europäischen Dimensionen neu zu definieren.

Die Autoren vertreten in diesem Beitrag ausschliesslich ihre persönliche Meinung.

Dr. rer. publ. Heiko Borchert

Geb. 1970; Inhaber eines Politik- und Unternehmensberatungsbüros (www.borchert.ch); 1999 Promotion an der Universität St. Gallen; 1996-1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Internationale Studien (CIS) der ETH bzw. der Universität Zürich und Ausarbeitung der Dissertation im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42 (Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik); zahlreiche Publikationen zur Sicherheitspolitik Europas und der Schweiz

Dr. phil II René Eggenberger

Geb 1952; Oberst im Generalstab, Chef der Abteilung Prospektivplanung im Schweizer Generalstab (rene.eggenberger@gst.admin.ch); 1985 Promotion an der Universität Basel in Analytischer Anorganischer Chemie; 1983 -1988 Instruktor der Infanterie; 1989 – 1995 Wissenschaftlicher Adjunkt und ab 1990 als Chef der Sektion Führung und Einsatz verantwortlich für die Operationsplanung der Armee; 1996 einjährige Weiterbildung in Sicherheitspolitik am Royal College of Defence Studies in London; seit 1997 als Prospektivplaner tätig.

ANMERKUNGEN

¹ Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. Erste Kommentare zur neuen Konzeption finden sich bei: Heiko Borchert, Switzerland and Europe's Security Architecture: The Rocky Road from Isolation to Cooperation. In: Erich Reiter and Heinz Gärtner (eds.), Small States and Alliances, Heidelberg/New York 2001, S. 161-182; Andreas Wenger und Jon A. Fanzun, Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: ÖMZ, 6/2000, S. 733-742; Jon A. Fanzun und Andreas Wenger, Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts. In: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich (Hrsg.), Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich 2000, S. 9-44; Mauro Mantovani, Der sicherheitspolitische Bericht 2000. Konzeptionelle Grundlage für eine tiefgreifende verteidigungspolitische Kurskorrektur. In: Hans Eberhardt und Albert E. Stahel (Hrsg.),

- Schweizerische Militärpolitik der Zukunft, Zürich 2001, S. 71-87.
- ² Siehe hierzu die regelmässige Berichterstattung in der Rubrik "Internationale Rundschau: Schweiz" der ÖMZ.
 - ³ Einen vergleichbaren Ansatz hat kürzlich auch das englische Verteidigungsministerium eingeschlagen, indem es den alle drei bis vier Jahre stattfindenden Prozess der *Strategic Defence Review* durch flexiblere Instrumente und Mechanismen ersetzt hat. Siehe hierzu: Patrick Turner, My Job: Policy Planning at the Ministry of Defence. In: *Rusi Journal*, 4/2001, S. 33-38.
 - ⁴ Fouzieh Melanie Alamir, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Spaltpilz für die NATO? In: ÖMZ, 3/2001, S. 357-362; Friedrich Korkisch, Die EU-Gipfelkonferenz von Nizza. In: ÖMZ, 3/2001, S. 362-368; Eduard G. Primosch, Europäischer Rat von Helsinki: Vorgaben für das EU-Krisenmanagement. In: ÖMZ, 2/2000, S. 212-216; Pfarr, Die ESVP nach dem Europäischen Rat in Göteborg am 15./16.6.2001. In: ÖMZ, 5/2001, S. 634-636; International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*, Brussels 2001; Jolyon Howorth, *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Paris 2000; François Heisbourg (ed), *European Defence: Making it Work*, Paris 2000; Gilles Andréani, Christoph Bertram and Charles Grant, *Europe's Military Revolution*. London 2001, S. 17-52; Simon Duke, *CESDP: Nice's Overtrumped Success?* In: *European Foreign Affairs Review*, 2/2001, S. 155-176.
 - ⁵ Siehe für eine erste Analyse der Konsequenzen: Philippe Braillard et. al., *The Development of a Common European Security and Defence Policy (CESDP) by the European Union and its Possible Consequences for Switzerland*, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, No. 30 (September 2001).
 - ⁶ Daniel Byman and Matthew C. Waxman, *Kosovo and the Great Air Power Debate*. In: *International Security*, 4/2000, S. 5-38; William S. Cohen and Henry H. Shelton, *Joint Statement on the Kosovo After Action Review*, presented before the Senate Armed Services Committee, Washington D.C., 14 October 1999; Anthony H. Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*. Executive Summary, Washington D.C. 1999; Department of Defense, *Kosovo/Operation Allied Force After Action Report*. Washington, D.C. 2000; Ministère de la Défense, *Les Enseignements du Kosovo: Analyses et Références*. Paris 1999; Klaus Naumann, *Kosovo - Modell für die Zukunft?* In: Erich Reiter (ed.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/1999*, Mainz 2000, S. 23-38; George Robertson, *Kosovo - An Account of the Crisis*, London 1999; James P. Thomas, *The Military Challenges of Transatlantic Coalitions*, Oxford 1999, S. 45-56; WEU Council of Ministers, *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations*, Luxembourg, 23. November 1999 (<http://www.weu.int/eng/mini/99luxembourg/recommendations.htm>).
 - ⁷ Charles Grant, *European Defense Post-Kosovo?*, London 1999, S. 10 f.
 - ⁸ Heisbourg, *European Defence*, a.a.O., S. 87.
 - ⁹ Alle genannten Beispiele basieren auf: Andréani/Bertram/Grant, a.a.O., S. 64 f.; Michael Alexander and Timothy Garden, *The arithmetic of defence policy*. In: *International Affairs*, 3/2001, S. 520-522; Joris Janssen Lok, *Germany looks to the Future*. *Jane's Defence Weekly*, 8. August 2001, S. 17-26.
 - ¹⁰ Zur aktuellen Ambivalenz zwischen den politischen Zielen und den Arbeiten an den Headline Goals insbesondere: François Heisbourg, *Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity*. *Survival*, 2/2000, pp. 5-15. Die Notwendigkeit eines Weissbuchs betonen vor allem: Alfred van Staden, Kees Homan, Bert Kremmers, Alfred Pijpers, and Rob de Wijk, *Towards a European Strategic Concept*. The Hague 2000, S. 5; Johannes Varwick, *Die "Euroarmee"*. *Rasante Weiterentwicklung europäischer Sicherheitsstrukturen*. In: *Internationale Politik*, 9/2001, S. 47-54. Eher zurückhaltend sind dagegen Andréani/Bertram/Grant, a.a.O., S. 68 und Heisbourg, *European Defence*, a.a.O., S. 25-27. Diese Autoren erachten die Erarbeitung eines Weissbuchs zum gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht und befürchten, dass die Diskussion um das mögliche Einsatzspektrum innenpolitisch kontroverse Debatten auslösen könnte.
 - ¹¹ Heisbourg, *European Defence*, a.a.O., S. 89-91.
 - ¹² *Presidency Report on the European Security and Defence Policy, Appendix to Annex I "Achievement of the Headline Goal Review Mechanism for Military Capabilities"*, Brussels, 4 December 2000 (Nr. 14056/2/00).
 - ¹³ Andréani/Bertram/Grant, a.a.O., S. 2, 62, 69-71.
 - ¹⁴ Andréani/Bertram/Grant, a.a.O., S. 51 f., Heisbourg, *European Defence*, a.a.O., S. 101.
 - ¹⁵ Diese Argumentation überträgt die neo-funktionalistische Integrationslogik auf die Sicherheitspolitik. Siehe hierzu auch: Jürg Martin Gabriel, *The Integration of European Security: A Functionalist Approach*. In: *Aussenwirtschaft*, 1/1995, S. 135-160; Johannes Varwick, *Sicherheit und Integration in Europa*. *Zur Renaissance der Westeuropäischen Union*, Opladen 1998.
 - ¹⁶ Varwick, *Die "Euroarmee"*, a.a.O., S. 50 f.; Stefan J. Lang, *Multinationalität – zwischen Tradition und Integration*. In: *Europäische Sicherheit*, 3/2001, S. 41-44, v.a. S. 43. Siehe zu den damit verbundenen Rechtsfragen: Dieter Fleck, *Vertragsgrundlagen für multinationale Verbände*. In: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*,

4/1998, S. 133-142; Torsten Stein, Rechtsformen multinationaler Verbände. In: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, 4/1998, S. 143-151; Christian Tomuschat (Hrsg.), Rechtsprobleme einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Heidelberg 1997; Philipp Wassenberg, Das Eurokorps. Sicherheitsrechtliches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen Grossverbands. Baden-Baden 1999.

¹⁷ Erste Überlegungen dazu finden sich bei René Eggenberger, Interoperabilität – Strategisches Schlüsselement für die Armee XXI. In: Bernard Ecoffey, Paul Krüger, Walter Wittmann (Hrsg.), Landesverteidigung im Wandel, Frauenfeld/Stuttgart/Wien 2000. S. 86-90.

¹⁸ Siehe hierzu auch: Thomas Szayna, Improving Army Planning for Future Multinational Coalition Operations, Santa Monica 2001, S. 37-50.

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das kürzlich in einer Volksabstimmung angenommene revidierte Militärgesetz auch die Entsendung bewaffneter Truppen erlaubt. Wie wenig dabei die jüngsten europäischen Entwicklungen berücksichtigt wurden zeigt sich am Umstand, dass sich die Schweiz nur dann an einer EU-Operation beteiligen kann, wenn diese unter UNO- oder OSZE-Mandat steht. Damit wurde eine Zusatzhürde aufgebaut, die die EU selbst nicht vorsieht. Siehe hierzu: Martin Ortega, Military Intervention and the European Union, Paris 2001, S. 108.

²⁰ Sicherheit durch Kooperation, a.a.O., S. 67-69 und Weisungen über die sicherheitspolitische Führung des Bundesrates vom 3. November 1999.

²¹ Heisbourg, European Defence, a.a.O., S. 97-101; Rob de Wijk, Convergence Criteria: Measuring Input or Output? In: European Foreign Affairs Review, 3/2000, S. 397-417; Antonio Missiroli, European Security and Defence: The Case for Setting "Convergence Criteria". In: European Foreign Affairs Review, 4/1999, S. 485-500.