

# Grundlagen zur Diskussion

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **160 (1994)**

Heft 6

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-63201>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

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

# Grundlagen zur Diskussion

ERSCHLOSSEN EMDDOK  
MF /

## Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik in der heutigen Zeit

Die Schweiz wird sich auch in Zukunft einer Vielfalt von gesellschaftlichen, demographischen, kulturellen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen stellen müssen. Die dafür notwendige Unterstützung und Bereitschaft für individuelle Anstrengungen der Bevölkerung verlangt eine kohärente und nachvollziehbare Politik der Gemeinwesen. Die Interdependenz der zu lösenden Aufgaben zwingt die Schweiz, die Probleme auch in ihrer wechselseitigen internationalen Verknüpfung anzugehen.

Diese Rahmenbedingungen, welche für fast alle Bereiche der Politik gelten, wirken sich auch auf die Sicherheit der Schweiz aus. Die Abhängigkeit schweizerischer Sicherheitspolitik vom europäischen Umfeld, wie im Bericht 90 vorgezeichnet, ist eine Tatsache, unabhängig davon, in welcher Form und mit welcher Intensität die Schweiz im nächsten Jahrhundert in einem wie auch immer gearteten Europa integriert sein wird.

Die Verwirklichung der Staatsziele der Schweiz, Bewahrung der Unabhängigkeit, Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und Sicherung der Freiheit seiner Bürger, verlangt gegenüber den unterschiedlichen Herausforderungen eine angepasste Politik.

Die Vielzahl der Gefahren und Risiken, welche die gesellschaftliche oder individuelle Existenz in der Schweiz in Frage stellen könnten, führten zu einer Diskussion über die Sicherheitspolitik einschliessenden Bereiche. Die unterschiedliche Auffassung, ob der Begriff auf traditionelle machtpolitische Bedrohungen begrenzt oder weiter gefasst werden soll, dauert nach wie vor an. Unabhängig davon, wie Sicherheitspolitik definiert wird, kann es sich ein Staat nicht leisten, existentielle Probleme zu vernachlässigen: Schutz der Bevölkerung vor äusseren Bedrohungen, Erhalt der Rechtsstaatlichkeit

sind ebenso zentrale Aufgaben des Staates wie die Bewahrung der sozialen Sicherheit, des inneren Friedens sowie der Schutz der Umwelt und Lebensgrundlagen. Die weitgehend theoretische Diskussion, was Sicherheitspolitik abdecken soll, zielt in der Substanz letztlich auf die Frage, mit welchen Prioritäten und in wessen Verantwortung welche Mittel bereitgestellt werden sollen.

Eine Richtung in der Diskussion vertritt ein breitgefasstes Verständnis von Sicherheitspolitik. Neben machtpolitisch bedingten Bedrohungen und Risiken sollen auch existentielle Gefahren nicht-machtpolitischer Natur wie Umweltzerstörung und soziale Sicherheit integriert werden, wodurch die in der Realität oft künstliche Abgrenzung in machtpolitische und andere Gefahren sich erübrigen würde. Zum Beispiel können Migrationsströme für die Schweiz zum Problem der inneren Sicherheit und des sozialen Friedens werden, auch wenn ihre Ursachen ökonomischer oder ökologischer sowie machtpolitischer Natur sind.

Die gegenseitige Abhängigkeit und die Unvorhersehbarkeit der Entwicklungen wie auch deren Tragweite erlauben in Zukunft keine schematische Abgrenzung der sicherheitspolitischen Aufgaben. Der Einsatz des sicherheitspolitischen Instrumentariums, das im wesentlichen die derzeit mit dem Begriff Gesamtverteidigung zusammengefassten Mittel umfasst, muss sich deshalb primär auf die potentielle Wirkung von Entwicklungen und Ereignissen ausrichten. So sind zum Beispiel Unterentwicklung, Umweltzerstörung und Armut in der Dritten Welt für die Schweiz per se nicht von unmittelbarer sicherheitspolitischer Relevanz. Die Verbesserung und Behebung dieser Zustände ist keine Aufgabe der Sicherheitspolitik, sondern anderer Politikbereiche. Dies schliesst aber nicht aus, dass aus einer Nichtbewältigung dieser Probleme Gewalttätigkeiten gegen die Schweiz und ihre Institutionen resultieren können. Die Beurteilung, wann Entwicklungen und Ereignisse Ge-

genstand der Sicherheitspolitik werden, muss das Resultat einer an ganzheitlichem Denken ausgerichteten, alle Politikbereiche umfassenden und permanenten Lagebeurteilung sein. In jedem Fall steht fest, dass Sicherheitspolitik nicht mehr als rein passives Abwehren von Gefahren verstanden werden darf, wie immer diese definiert sein mögen. Es geht darum, die Erreichung und Erhaltung der schweizerischen Staatsziele, auch durch den möglichst weitgehenden und solidarischen Beitrag zur friedlichen Entwicklung der internationalen Gemeinschaft aktiv zu verwirklichen. Der zentrale Leitgedanke, wonach Chancen genutzt und Gefahren abgewendet werden sollen, muss Grundlage jeder Weiterentwicklung unserer sicherheitspolitischen Konzeption bleiben. Zu diesem Zweck müssen die Optionen der Schweiz ständig überprüft und neu beurteilt werden.

## Szenarien möglicher Entwicklungen in Europa

Auf dem Hintergrund der bekannten Merkmale des globalen Umfeldes sollen die folgenden Szenarien mögliche Entwicklungen in Europa bis nach der Jahrtausendwende skizzieren. Die Auswirkungen auf die Schweiz werden jeweils beurteilt in Hinsicht auf die generellen Auswirkungen und auf jene, die von einem bestimmten Weg der Integration der Schweiz abhängen.

## Implementierung des Vertrages von Maastricht mit Abstrichen

Merkmale	Auswirkungen auf Europa	Auswirkungen auf die Schweiz
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ In Teilbereichen fand eine Integration der westeuropäischen Staaten in Richtung Europäische Union statt. Als Ganzes ist aber Europa wenig handlungsfähig und auf schwer zu findende ad-hoc-Kompromisse angewiesen. Weder die KSZE noch ein anderes europäisches Gremium ist in der Lage, rasch Entscheidungen zu fällen und umzusetzen. Nationale Interessen dominieren weitgehend die Politik und erschweren das Erarbeiten breit abgestützter Lösungen bei gemeinsamen Problemen. Das Ausscheren einzelner Staaten bei der Behandlung gemeinsamer Probleme belastet (zeitweilig) die zwischenstaatlichen Beziehungen innerhalb Europas.</li> <li>■ Die Fähigkeit zur Krisenprävention sowie zum Krisenmanagement ist gering.</li> <li>■ Die Glaubwürdigkeit Europas in der Welt ist gering, u.a. als Folge des missglückten crisis managements im ehemaligen Jugoslawien.</li> <li>■ Europa ist faktisch von der Führungsrolle der USA abhängig, gehört aber nach wie vor zu den wichtigsten Regionen der weltweiten, aber selektiven Interessen der USA.</li> <li>■ Bei Ausbleiben eines wirtschaftlichen Aufschwunges verstärkt sich die Tendenz der Regierungen, vor allem nationale Interessen begünstigenden Lösungen den Vorzug zu geben. Das Wirtschaftsgefälle gegenüber anderen Regionen ist gross, so dass Europa weiterhin unter permanentem Einwanderungsdruck stehen wird.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Aktivitäten der KSZE richten sich immer mehr nach aussereuropäischen Prioritäten (Probleme des Nahen Ostens kommen vor denjenigen Tadschikistans). Die wirtschaftliche und kulturelle Basis der Aktivitäten ist überdehnt.</li> <li>■ In Ermangelung einer einheitlichen Politik Europas gibt es kein integriertes militärisches Oberkommando, und die Staaten verfügen nicht über die militärische Kapazität, um ohne Führung und damit Zustimmung der USA in Europa und «out-of-area» Einsätze durchzuführen. Die NATO ist die alleinige funktionierende militärische Organisation.</li> <li>■ Die Europäische Politik bleibt für Krisenbewältigungen weitgehend abhängig von den strategischen Prioritäten der USA.</li> <li>■ Europa ist als Gesamtes militärisch geschwächt.</li> <li>■ Schwächung der gesellschaftlichen und kulturellen Kohäsion (Konfliktpotential zwischen Einwanderern und einheimischer Bevölkerung vergrössert sich).</li> </ul>	<p><b>Generell</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Der aussenpolitische Handlungsspielraum der Schweiz als Kleinstaat ist generell eingeengt und ein Alleingang zum voraus in seiner Wirkung beschränkt.</li> <li>■ Einigt sich die internationale Staatengemeinschaft auf ein gemeinsames Vorgehen, und die Schweiz verzichtet auf einen Nachvollzug dieser Beschlüsse, führt dies unweigerlich zu einer Singularisierung.</li> <li>■ Die schweizerische Sicherheitspolitik muss die Instabilität des europäischen Umfeldes in jedem Falle mit berücksichtigen. Die ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Folgen der latenten Instabilität werden auch die Stabilität der Schweiz beeinträchtigen.</li> </ul> <p><b>Bei fallweiser Kooperation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ besteht die Möglichkeit einer eigenständigen, aktiven Aussenpolitik. Die Kohärenz und Glaubwürdigkeit und dadurch auch der Erfolg sind jedoch nicht gewährleistet.</li> </ul> <p><b>Bei voller Integration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ muss die Schweiz Beschlüsse der EG nachvollziehen. Sie hat Einfluss auf den Entscheidungsprozess und kann damit die Folgen eines Beschlusses beeinflussen.</li> </ul> <p><b>Bei voller Zurückhaltung (Isolation)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Im Umfeld eines nur teilintegrierten Europas wird ein Abseitsstehen der Schweiz toleriert.</li> </ul>

## Europäische Integration gemäss dem Vertrag von Maastricht

Merkmale	Auswirkungen auf Europa	Auswirkungen auf die Schweiz
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wesentliche Intensivierung der europäischen Integration im Sinne der im Maastrichter Vertrag festgelegten Ziele sowie Anwachsen der Mitgliederzahl. Die Verabschiedung einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik führt zu einer integrierten Kommandostruktur und u.a. zu ersten Elementen eines europäischen Raketenabwehrsystems.</li> <li>■ Die politische Stabilität ist gross. Sicherheitspolitische Foren wie KSZE, NATO, WEU und EU (Europäische Union) schaffen einen Sicherheitsverbund, der Europa in die Lage versetzt, regionale Konflikte selbst oder im Rahmen eines UNO-Mandats zu kontrollieren oder beizulegen.</li> <li>■ Wirtschaftliche und soziale Prosperität führt zu einer beträchtlichen Solidarität in Europa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Das Funktionieren der europäischen Sicherheitsstrukturen erhöht die Dissuasion und somit die Sicherheit des «integrierten europäischen Raumes».</li> <li>■ Handlungsfähiges Europa dank gesamteuropäischen Problemlösungen.</li> <li>■ Europa kann zur Wahrung seiner Interessen out-of-area-Einsätze durchführen.</li> <li>■ Das politische Gewicht eines geeinten Europas erhöht die Möglichkeiten der internationalen Interessenwahrung.</li> </ul>	<p><b>Generell</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Durch einheitliches Handeln in Europa wird die Schweiz zum Nachvollzug politischer, wirtschaftlicher sowie rechtlicher Entscheide gezwungen.</li> <li>■ Sicherheits- und militärpolitische Koordination mit Europa wird einfacher.</li> </ul> <p><b>Bei fallweiser Kooperation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Durch das Vorhandensein eines vereinheitlichten sicherheitspolitischen Umfeldes wird generell eine fallweise Kooperation erleichtert, wobei die Akzeptanz von Alleingängen reduziert wird.</li> </ul> <p><b>Bei voller Integration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Schweiz leistet einen angemessenen verteidigungspolitischen Beitrag innerhalb der europäischen Sicherheitsstrukturen. Soziale Stabilität dank wirtschaftlicher Prosperität. Auswirkungen auf die Schweiz.</li> </ul> <p><b>Bei voller Zurückhaltung (Isolation)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Schweiz muss sich dazu verpflichten, ihr Territorium nicht zum «safe haven» für Kriminelle zu machen.</li> <li>■ Der Erhalt einer eigenen Armee wird bei gleichzeitigem Rückgang des Volkseinkommens grosse finanzielle Opfer fordern (Erhaltung einer glaubwürdigen autonomen Verteidigungsfähigkeit).</li> </ul>

## Renationalisierung Europas als Folge der Nichterfüllung des Vertrages von Maastricht

Merkmale	Auswirkungen auf Europa	Auswirkungen auf die Schweiz
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Fähigkeit zur Krisenprävention sowie Krisenmanagement ist gering.</li> <li>■ Nationale Interessen dominieren weitgehend die Politik und erschweren das Erarbeiten breit abgestützter Lösungen bei gemeinsamen Problemen.</li> <li>■ Interessenlage einzelner Staaten unberechenbar (wechselnde Machtkonstellationen, regionale Rivalitäten).</li> <li>■ Regionalisierungstendenzen nehmen auch in Westeuropa zu.</li> <li>■ Die Wahrscheinlichkeit innerstaatlicher und regionaler Konflikte nimmt zu.</li> <li>■ Die mit der Staatenbildung nicht parallel verlaufenden Strukturanpassungen führen zu einer wirtschaftlichen Verschlechterung. Soziale Unruhen tragen zur Polarisierung innerhalb der Staaten bei. Die Staaten werden zu einem Teil des Gesamtproblems.</li> <li>■ Die USA übernehmen in Europa keine eigentliche Führungsrolle mehr, sondern agieren in zunehmendem Masse als Vermittler und Schiedsrichter.</li> <li>■ Europa ist als Ganzes nicht handlungsfähig. Regionale Krisen und Konflikte können von Europa selbst nicht bewältigt werden. Die Glaubwürdigkeit Europas in der Welt ist gering.</li> <li>■ Alte territoriale Ansprüche werden wieder geltend gemacht. Zum Beispiel ein Auseinanderfallen Belgiens mit nachfolgender Vergrößerung Frankreichs und der Niederlande.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Instabilität der sicherheitspolitischen Lage in Europa ist gross. Die Entstehung von Konflikten lässt sich mangels gesamteuropäischer Problemlösungsstrategien nicht verhindern. Die regionale Eskalationsgefahr bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen ist hoch.</li> <li>■ Emotionale Polarisierung der Politik durch die Hervorhebung nationaler Interessen.</li> <li>■ Die Instabilität der sicherheitspolitischen Lage beeinträchtigt den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt.</li> <li>■ Innereuropäische Migrationsbewegungen.</li> <li>■ Durch die Handlungsunfähigkeit gegenüber Konflikten verliert Europa auch seine globale Glaubwürdigkeit.</li> </ul>	<p><b>Generell</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Eine sich neutral verhaltende Schweiz könnte von der Staatengemeinschaft akzeptiert werden.</li> <li>■ Die Pflicht zur Verhinderung eines militärischen Vakuums in der Schweiz wird in den Vordergrund unserer Existenzsicherung gerückt.</li> <li>■ Grenzen der glaubwürdigen autonomen Verteidigungsfähigkeit werden sichtbar.</li> <li>■ Neue Staatenbildung muss die Schweiz nicht unbedingt unmittelbar betreffen. Mittelbare Auswirkungen, z.B. durch die Entsendung von Blauhelmtrouppen, sind aber möglich.</li> </ul> <p><b>Bei fallweiser Kooperation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Das sensible Gleichgewicht in einem renationalisierten Europa erschwert die fallweise zwischenstaatliche Kooperation.</li> </ul> <p><b>Bei voller Integration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bei einer Renationalisierung Europas zerfallen die Integrationsstrukturen, und somit entfällt die generelle Möglichkeit der Integration der Schweiz.</li> </ul> <p><b>Bei voller Zurückhaltung (Isolation)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gleich wie generelle Auswirkungen auf die Schweiz.</li> </ul>

## Militärische Bedrohung gegen Westeuropa

Merkmale	Auswirkungen auf Europa	Auswirkungen auf die Schweiz
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veränderte militärische Bedrohung aus Ost- und Mitteleuropa durch Massenvernichtungswaffen eindeutig erkennbar.</li> <li>■ Wiedererstarken Russlands. Verstärkte Einflussnahme in Ost- und Südosteuropa. Wiederaufbau einer starken Militärmacht.</li> <li>■ Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägertechnologien ermöglicht den an Europa angrenzenden Regionen eine militärische Bedrohung aufzubauen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Erhöhung des Solidaritätsdruckes in Westeuropa (Verteidigungspolitischer Schulterschluss).</li> <li>■ Aufrüstung und damit zusätzliche Staatsaufträge für die Wirtschaft.</li> </ul>	<p><b>Generell</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Zunehmendes Interesse an einer starken eigenen Armee.</li> <li>■ Die Schweiz muss zusätzliche Mittel für die Verteidigung aufwenden.</li> <li>■ Finanzielle Belastung durch Rüstungsausgaben bleibt im Rahmen des ihr Möglichen.</li> </ul> <p><b>Bei fallweiser Kooperation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bedrohung und beschränkte Mittel zwingen die Schweiz zur partiellen Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten oder einem Bündnis.</li> </ul> <p><b>Bei voller Integration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Schweiz profitiert vom gemeinsamen europäischen Sicherheitsdispositiv, welches sie mitträgt.</li> </ul> <p><b>Bei voller Zurückhaltung (Isolation)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Interesse des Auslandes, im Falle akuter Bedrohung mit der Schweiz zusammenzuarbeiten, ist gering (sicherheitspolitisches Trittbrettfahren wird nicht belohnt).</li> <li>■ Vielfalt der Aufgaben ohne Kooperation braucht zusätzliche Ressourcen.</li> <li>■ Die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Armee ist abhängig von den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen.</li> </ul>

## Absehbare militärische Entwicklungen

### Allgemeines

Sowohl die Entwicklung der Streitkräfte wie auch ihr Einsatz sind mit dem Ende des kalten Krieges in eine Phase des massiven Wandels getreten, dessen volle Auswirkungen erst nach dem Jahr 2000 voll zum Tragen kommen werden.

Wie einschneidend diese Veränderungen auch immer sein mögen, eines hat sich bisher nicht verändert: Die Ursachen für die Anwendung militärischer Gewalt sind weitgehend dieselben geblieben. Kriege werden geführt oder angedroht, wenn einzelne Staaten, Führer oder Gruppierungen die Chance sehen, dadurch ihre politischen Ziele zu verwirklichen oder wenn sie ihre essentiellen Wertvorstellungen oder Prinzipien bedroht sehen. Staaten oder Gruppierungen sind dann bereit, militärische Gewalt anzuwenden, wenn sie ihre fundamentalen Werte in Frage gestellt sehen, unabhängig davon, ob diese für den Rest der internationalen Gemeinschaft nachvollziehbar sind oder nicht.

Die Natur des Krieges, sei sie «klassisch» oder «neuerer Art», wie humanitäre Intervention, Durchsetzung internationaler Sanktionen oder Friedensschaffung, bleibt unverändert. Es geht darum, dem anderen seinen Willen aufzuzwingen. Dies erfordert einerseits sowohl die Fähigkeit als auch die Entschlossenheit der Entscheidungsträger und andererseits die Unterstützung durch die Bevölkerung.

Der Einsatz militärischer Mittel wird auch in Zukunft unter Bedingungen stattfinden, die geprägt sind durch Unsicherheit, Gefahr, Friktion, Verworrenheit, existentielle Angst und Zufall, aber auch durch Führung, Zusammenhalt und Mut.

Der Einsatz militärischer Gewalt wird in jedem Fall mit hohen Opfern jedwelcher Art verbunden bleiben. Der «saubere Krieg», wie ihn die Medien während des Golfkriegs gezeitelt suggeriert haben, wird trotz aller technischen Errungenschaften auch in Zukunft eine Illusion bleiben.

Neben diesen konstanten Faktoren, die den allgemeinen Rahmen abgrenzen, finden sich die zeitbedingten Determinanten der militärischen Entwicklung und Kriegführung: Das sicherheitspolitische Umfeld, die Gesellschaft, Technologie sowie materielle Ressourcen und Finanzen.

Nachfolgend werden die Auswirkungen dieser zeitbedingten Determi-

nanten auf das «Kriegsbild der Zukunft» – soweit sie sich jetzt abschätzen lassen – kurz skizziert.

Dabei sollen die wichtigsten sich abzeichnenden oder bereits wirkenden Veränderungen hinsichtlich des Einsatzes von Streitkräften mit dem Ziel herausgearbeitet werden, die Gestalt der militärischen Herausforderungen zu skizzieren, denen sich die Schweizer Armee nach 2000 gegenübersehen könnte.

Die Darstellung der militärischen Tendenzen soll einerseits Rahmen und Hintergrund aufzeigen, vor welchen die Armee ihren Auftrag zu erfüllen hat und andererseits Determinanten für die Fähigkeiten, über welche die Armee verfügen muss. Bei der folgenden, nicht abschliessenden Auflistung handelt es sich primär um eine Extrapolation existierender oder sich abzeichnender Trends.

## Militärstrategische und operative Trends

### Sich wandelnde Rolle der Streitkräfte

Die Rolle der Streitkräfte hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend gewandelt, und zwar weg vom alleinigen, traditionellen Hauptauftrag der Kriegführung hin zu einer umfassenderen Rolle, die mit «Schützen – Retten – Helfen» (*Däniker*) umschrieben werden kann.

Mit der Abkehr von der globalen Konfrontation USA (NATO) vs UdSSR (WAPA) hat sich der Einsatz von Streitkräften grundlegend gewandelt. Diese werden nun vermehrt in regionalen Krisen für Operationen im militärischen Grenzbereich eingesetzt. Ihr Aufgabenspektrum umfasst zunehmend auch humanitäre Hilfe, Peace-keeping, Peace-enforcement und Friedensschaffung (Peace-making). Militärisches Wissen und militärische Mittel kommen auch bei der Überwachung von Waffenstillständen und Rüstungskontrollabkommen vermehrt zum Tragen.

Kampfeinsätze und tatkräftige Hilfeleistung grossen Stils sind im Lichte modernen strategischen Denkens gleichwertig geworden. Humanitäre Hilfeleistung ist also nicht mehr bloss «subsidiärer» Einsatz der Streitkräfte, sondern integraler Bestandteil militärischer Operationen. Der Kampfauftrag der Alliierten im Golfkrieg wurde in der Schlussphase des Feldzuges übergangslos in einen Humanitären Operation grössten Zuschnitts zu

Gunsten der Kurden im Norden und der Schiiten im Süden des Iraks umformuliert. Humanitäre Aktionen, wie sie von der UNO wahrgenommen werden, können auch fliegend in räumlich und zeitlich beschränkte Kampfeinsätze übergehen, wie das Beispiel Somalia zeigt.

Das klassische Aufgabenpaar «Kriegsverhinderung» und «Verteidigungskampf» wird insofern aufgebrochen, als zwischendurch der Auftrag der Krisenreaktion hinzukommt. Dabei geht es darum, aus dem Stand heraus so viele militärische Kräfte heranzuführen und gegebenenfalls zum Einsatz zu bringen, um die Lage zu stabilisieren und Voraussetzungen für eine gewaltfreie Beilegung zu schaffen bevor der Konflikt eskaliert. Alle bedeutenden europäischen Staaten sowie Russland und die USA sind in Begriff, ihre Streitkräfte im Hinblick auf Krisenreaktionsfähigkeit umzugestalten.

Generell hat mit der abnehmenden Wahrscheinlichkeit eines Grosskrieges die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes der Streitkräfte und deren Aufgabenspektrum zugenommen. Die Streitkräfte sind nicht mehr das Mittel der letzten Stunde, sondern haben sich zum flexiblen und dosierbaren Instrument der internationalen Politik entwickelt. Daraus resultiert, dass bereits schon ein zahlenmässig geringer Einsatz von Streitkräften politische Entscheide auf höchster Ebene voraussetzt.

Die strategische Rolle der Medien. Die Widerstände unserer Gesellschaft gegenüber den Verlusten, seien es eigene oder feindliche, setzen die Streitkräfte unter Druck, Operationen möglichst verlustfrei, gleichsam «chirurgisch sauber» durchzuführen. Die Präsenz der Medien im Einsatzgebiet macht diesen Druck permanent und stellt zudem die politischen Entscheidungsträger unter den Zwang den innenpolitischen Rückhalt für den Militäreinsatz bei der eigenen Bevölkerung dauernd zu suchen. Die Frage nach der Verhältnismässigkeit zwischen Zweck einer Operation und den erforderlichen Opfern an Menschen, Zerstörung und Mitteln gilt nicht mehr als endgültig beantwortet, nachdem der Entscheid für eine Aktion einmal getroffen wurde. Sie stellt sich permanent und schafft dauernden Rechtfertigungszwang. Dies wird nicht nur für einen Einsatz ausserhalb der eigenen Landesgrenzen zutreffen. Dies führt dazu, dass in einer Demokratie die Mobilisierung und Aufrechterhaltung der politischen Unterstützung einer militärischen Aktion zu

einer strategischen Hauptaufgabe wird.

### Militärische Operationen

Die meisten militärischen Operationen von Staaten unseres Umfelds werden im Rahmen eines internationalen Mandats und multinational durchgeführt.

Die Bedeutung internationaler Legitimation und Absicherung des militärischen Gewalteinsatzes wird in der Zukunft zumindest kaum abnehmen. Dies wird vor allem für demokratische Staaten in unserem direkten Umfeld weiterhin zutreffen.

### Das «nichtlineare Schlachtfeld»

Die technologischen Möglichkeiten schaffen ein neues konventionelles Kriegsbild, gezeichnet durch das «nichtlineare Schlachtfeld». Darunter ist zu verstehen, dass die traditionelle Unterscheidung zwischen Frontgebiet und rückwärtigem Raum dahinfällt. Das Gefechtsfeld wird zum Gefechtsraum, der den bodennahen Luftraum erfasst. Die Trennung zwischen Land- und Luftoperationen fällt weitgehend dahin. Der Einsatz der Mittel erfolgt zentral koordiniert. Dabei bestimmen nicht mehr traditionelle Aufgaben der Teilstreitkräfte ihren Einsatz, sondern nur noch der operative Zweck. Als Beispiel dient der Golfkrieg, in dem «strategische» Bomber zur Bekämpfung taktischer Stellungen eingesetzt wurden, während andererseits Kampfhelikopter eingesetzt wurden, um operativ-strategische Ziele (Mittelstreckenraketen) auszuschalten.

Die Fähigkeit, Ziele in der Tiefe des Raumes präzise aufzuklären und mit grosser Zerstörungskraft zu vernichten, bringt Operationsräume grosser Ausdehnung mit sich.

Die hohen Kosten für die einzelnen Waffen verlangen deren kräfteschonenden Einsatz: die operative Entscheidung soll deshalb so rasch als möglich gesucht werden, unter Vermeidung eines langandauernden, verlustreichen terrestrischen Abnutzungskampfes. Der Trend geht in Richtung zahlenmässig geringere Streitkräfte mit grosser Ausdehnung, relativ kurzen Aktionen von hoher Gewalttätigkeit und Zerstörungskraft.

### «Krieg aus der Ferne» – Landesgrenze unversehr – Krieg verloren

Die Kosten dieser Art von konventioneller Kriegführung, verbunden mit dem hohen Stellenwert, welchen vor allem westliche Staaten der Schonung von Menschenleben im Krieg beimessen, verstärken den Trend, einerseits den Einsatz von Menschenleben durch technischen Aufwand möglichst zu kompensieren, andererseits die Dauer des Krieges so kurz als möglich zu halten. Dies führt dazu, dass personalintensive Landkriege so lange als möglich hinausgezögert und erst nach längerem Einsatz von Luftkriegsmitteln und Abstandswaffen begonnen werden. Hinzu kommt, dass der Einsatz militärischer Gewalt noch in verstärktem Mass gegen strategische und operative Ziele des Gegners mit dem Ziel geführt wird, diesen möglichst rasch der Fähigkeit kohärenter Kriegführung zu berauben. In diesem Sinn sind die Lehren des Golfkrieges auch für die Zeit nach dem Jahr 2000 wegweisend. Der Angreifer wird die Entscheidung suchen, bevor er seine Landstreitkräfte zum Einsatz bringt. Die Eroberung und Besetzung von Territorium kann ein Kriegsziel bleiben, wird aber zumindest in der zeitlichen Abfolge hinter dem Versuch zurückstehen, die strategische und operative Fähigkeit des Gegners zur Kriegführung zu zerschlagen.

### Krieg auch in der Industriegesellschaft führbar

Das Kriegsbild wandelt sich. Das «klassische Kriegsbild», bei dem ein militärischer Konflikt durch weitgehend automatische Involvierung der Bündnisse oder, nach Zerfall der UdSSR, des gesamten Militärpotential Russlands, in einen Krieg höchster Intensität eskaliert, kann zwar auch in Zukunft nicht ausgeschlossen werden, wird aber zunehmend weniger plausibel.

### Finanzielle Rahmenbedingungen

#### Verkleinerung der Streitkräfte wird weitergehen

Die zu Beginn der neunziger Jahre eingeleiteten massiven Reduktionen der Verteidigungshaushalte und die gleichzeitige Verkleinerung der Potentiale werden nach dem Jahr 2000 ihre

volle Wirkung entfalten. Angesichts des strukturellen Wirtschaftswandels und der daraus resultierenden permanent höheren Arbeitslosigkeit als in den 80er Jahren wird die Rivalität zwischen Ausgaben für die soziale Sicherheit und Verteidigungsausgaben institutionalisiert. In den westlichen Demokratien wird den Sozialausgaben Priorität eingeräumt werden, solange sich keine unmittelbare militärische Bedrohung gegen das eigene Land deutlich abzeichnet.

Ausgehend von den jetzt vorliegenden, mehrheitlich budgetorientierten Streitkräfteplanungen kann davon ausgegangen werden, dass die Armeen unseres direkten Umfelds rund 30% unter den heutigen Beständen liegen werden. Die im Verlaufe der neunziger Jahren durchgeführten Kürzungen führen dazu, dass der relative Anteil der Luftstreitkräfte und Marinen (so vorhanden) gegenüber den Landstreitkräften wesentlich grössere Bedeutung haben wird. Diese Neuorientierung impliziert rasche Einsatzbereitschaft von zahlenmässig relativ beschränkten, mobilen Einheiten.

### Einschränkung bei der militärischen Beschaffung

Mit den Kürzungen der Verteidigungsbudgets verringert sich hauptsächlich der Kauf von Ausrüstung und Geräten. Der Anteil der investiven Ausgaben reduziert sich in einigen Staaten bis auf 16 bis 20% des Verteidigungsbudgets. Trotz der Truppenreduktionen ist es nicht möglich, die Personalkosten aufgrund der Teuerung tief zu halten. Personal- und Betriebskosten machen in den letzten 2 bis 3 Jahren bei den wichtigsten westlichen Staaten minimal 47%, maximal 84% (durchschnittlich 75%) der Verteidigungsausgaben aus.

### Leistungsfähigkeit

Die nachfolgenden Thesen basieren auf den derzeit erkennbaren Trends der Streitkräfte- und Rüstungsplanungen. Es wird dabei von der Überlegung ausgegangen, dass in der Regel rund 10 Jahre vergehen, bis tiefgreifende Reformen in den Streitkräften voll umgesetzt sind. Hinsichtlich neuer Waffensysteme kann von ähnlichen Zeithorizonten ausgegangen werden. Nichts, was heute im Prototypenstadium ist, wird um das Jahr 2000 bei der Truppe zu finden sein. Was Umfang und Ausrüstung der Streitkräfte betrifft, so gehen wir von der

Annahme aus, dass der Trend zu stetiger Verteuerung neuer Systeme im Vergleich zu ihren Vorgängersystemen anhält.

### Nur teilweiser Ausgleich der Kampfkraft durch Modernisierung bei Truppenreduktionen

Auf dem modernsten Stand der Technik gehalten werden Teile der Luftwaffen, Führungs- und Kommunikationssysteme und die Fähigkeit zur Beschaffung von Echtzeitnachrichten. Ausgehend von den gegenwärtigen Beschaffungsprogrammen ist anzunehmen, dass die Landstreitkräfte in ihrer Mehrzahl über modernes Material verfügen werden, das zahlenmässig nur noch einen Bruchteil ihrer heutigen Bestände ausmachen wird. Sämtliche Armeen werden über luftmobile Komponenten verfügen. Zu selbständiger luftmobiler Kriegführung werden aber auch nach dem Jahr 2000 nur die USA fähig sein.

Waffentechnologische Fortschritte gestatten «surgical strikes» mit weitgehender Beschränkung der Kollateralschäden auf das militärische Ziel. Kriege mit beschränktem Ziel sind damit wieder führbar, insbesondere in industrialisierten Staaten. Damit verliert die These der «strukturellen Kriegsuntauglichkeit moderner Industriegesellschaften» weitgehend ihre Plausibilität. Diesen Kriegen mit beschränktem Ziel ist mit Bürgerkriegen, die in der Regel mit zahlreichen, aber relativ billigen und im Überangebot vorhandenen Waffen ausgetragen werden, gemein, dass sie kaum mehr dem Risiko einer unkontrollierten Eskalation bis zum strategischen nuklearen Schlagabtausch ausgesetzt sind.

Dem steht entgegen, dass der Einsatz ausschliesslich konventioneller Mittel Umweltzerstörungen und Verseuchungen hervorrufen kann, dann zum Beispiel, wenn Lager- oder Produktionsstätten chemischer Substanzen getroffen werden. Mögliche Selbstabschreckung.

### Geschrumpfte Rüstungsindustriebasis

Trotz der Versuche, fehlende einheimische Rüstungsnachfrage durch Exporte, vor allem in die (ehemalige) Dritte Welt zu kompensieren, werden sowohl Europa wie die USA eine im Vergleich zu heute wesentlich schmalere Rüstungsbasis aufweisen. Damit werden die Möglichkeiten, in kurzer Zeit Streitkräfte durch moderne Ausrüstung massiv aufzustocken, wesent-

lich geringer sein als in der Vergangenheit.

### Russlands reorganisierte Streitkräfte – eine Bedrohung für die Nachbarstaaten

Streitkräfte, die aus dem Zerfall der UdSSR entstanden, sind:

- kleiner, professioneller;
- auf Bürgerkriegseinsätze optimiert;
- zur direkten militärischen Bedrohung sämtlicher Nachbarstaaten fähig;
- neben den USA mit dem grössten Potential an Nuklearwaffen ausgerüstet.

Die Streitkräfte des ehemaligen Warschauer Paktes werden nach wie vor unter den Folgen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten leiden, welche diese Staaten die ganzen 90er Jahre in unterschiedlichem Umfang prägen. Unabhängig vom Grad ihrer sicherheitspolitischen Integration werden sie auch nach dem Jahr 2000 Mühe haben, Streitkräfte zu unterhalten, die ihren Luftraum und ihr Territorium gegen mehr als lokale Übergriffe wirksam schützen können.

### Weitere Formen militärischer Bedrohungen

#### Massenvernichtungswaffen

- Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägersystemen wird zu einer direkten militärischen Bedrohung für Europa, auch wenn sich die Konfliktherde ausserhalb Europas befinden.
- Erpresserische Drohungen sind denkbar. Reaktionsmöglichkeiten passiv: Abwehrsystem gegen ballistische Flugkörper. Aktiv: Präventive Ausschaltung der Bedrohung durch militärischen Schlag. In beiden Fällen kann der klassische Begriff der Verteidigung nicht mehr auf die Aufnahme des militärischen Kampfes ab Landesgrenze beschränkt werden.
- Nukleare Bedrohung bleibt. Nuklearer Holocaust ist eher unwahrscheinlich.

#### Regionale Konflikte

Regionale Konflikte werden tendenziell zunehmen und stellen Europa vor militärische Herausforderungen:

- Grenzen sind im mittel- und osteuropäischen Raum zunehmend in Frage gestellt.

■ Direkt, indem militärische Partizipation an friedenserhaltenden oder friedensschaffenden Aktionen unter internationaler Schirmherrschaft gefordert wird.

■ Indirekt: Flüchtlingsströme und Flüchtlingskonzentrationen in Europa können zur Bedrohung der inneren Sicherheit werden und die regulären polizeilichen Mittel der Staaten überfordern.

■ In beiden Fällen sind längerfristige Operationen mit hohem Personalaufwand zu erwarten, die durch den Zwang der periodischen Rotation wesentlich höhere Mittel binden als die jeweils im Konfliktgebiet direkt im Einsatz stehenden.

■ Der Trend zur Verkleinerung vor allem der Landstreitkräfte wird zu Solidaritätsforderungen der Staaten führen, die bei solchen Einsätzen traditionell die Vorreiterrolle übernehmen.

### Terrorismus

Terrorismus als Waffe der sich unterprivilegiert Fühlenden wird in seiner Bedeutung zunehmen. Formen:

- Rache für «Vergehen» westlicher Staaten im Heimatland des Terroristen.
- Provokation des «Zielstaates», um ihn zur Einnahme einer bestimmten Haltung im Heimatstaat zu veranlassen.
- Einschüchterung und Erpressung eigener Landsleute in einem Drittstaat. In jedem Fall können Aufgaben für die Streitkräfte erwachsen. Je nach verfassungsmässigem Auftrag, nationaler Tradition und Selbstverständnis können diese von subsidiärer Unterstützung polizeilicher Organe bis zur direkten Intervention reichen.

### Mögliche Eckwerte der künftigen Sicherheitspolitik – Ein Konzept

Oberstes Ziel schweizerischer Sicherheitspolitik bleibt die Bewahrung unserer Existenz durch die Sicherstellung einer glaubwürdigen Verteidigungsfähigkeit. Eine im engen, abwehrenden Sinne verstandene «Gesamtverteidigung» als Maxime sicherheitspolitischen Handelns vermag indes heute dieses Ziel allein nicht zu gewährleisten. Vielmehr muss die Sicherheitspolitik, wie im zweiten Kapitel erläutert, begrifflich und konzeptionell geöffnet werden. Sie muss gegenüber der blossen Abwehr eine ver-

stärkt konstruktive und gestaltende Dimension erhalten.

Die Verfolgung der «Unabhängigkeit gegen aussen», die als Staatsziel in Art. 2 der Bundesverfassung niedergelegt ist, mag uns das Ideal der vollkommenen Handlungsfreiheit vor spiegeln. Wir sehen uns aber mit einem wachsenden Zwang zum autonomen Nachvollzug von Massnahmen konfrontiert, bei deren Festsetzung wir nicht mitgewirkt haben. Das gilt im Bereich der EG-Gesetzgebung wie in jenem der UNO-Sanktionen.

Selbstbestimmung und Unabhängigkeit werden mithin als Werte relativiert durch eine wachsende Notwendigkeit, sie durch Mitbestimmung und Zusammenarbeit zu erhalten und mit Inhalt zu füllen. Mitwirkung auf internationaler Ebene wird m.a.W. immer mehr zum Instrument, mit dem wir Herr unseres Schicksals bleiben und zugleich als Kleinstaat ein möglichst hohes Mass an Autonomie bewahren können. Die Nutzung der Möglichkeiten zur Teilnahme und Mitbestimmung auf internationaler Ebene bedeuten nicht Selbstaufgabe, sondern die Wahrnehmung wohlverstandener Eigeninteressen der Schweiz in einem veränderten politischen Umfeld.

Nur so ist schliesslich längerfristig auch das Staatsziel der «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt» (Art. 2 BV) zu unterstützen. Als exportorientiertes Land liegt es im ureigensten Interesse der Schweiz, auch jenseits unserer Grenzen Stabilität zu fördern und so die Basis für eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung zu erhalten. Auf den Punkt gebracht heisst das: Nur wenn es den anderen gut geht, kann es auch der Schweiz gut gehen. Das bedeutet nicht, dass wir uns in fremde Händel einmischen. Es heisst aber, dass wir anerkennen, dass unsere eigene Wohlfahrt aufs engste mit derjenigen unserer Nachbarn in Europa verbunden ist.

Darin liegt für die Schweiz eine Chance. Geographisch im Zentrum Westeuropas gelegen, befindet sie sich in einer Zone hoher politischer Stabilität und wirtschaftlicher Vernetzung. Bedrohungen und Risiken für Europa sind stets auch Bedrohungen und Risiken für die Schweiz. Unsere Sicherheitspolitik darf nicht mehr bloss im passiven Sinne als Abwehr von Gefahren verstanden werden. Sie soll, wie andere Politikbereiche, als konstruktives Instrument zur Schaffung von Sicherheit und damit zur Förderung eines elementaren schweizerischen Staatszieles, konzipiert werden. Mit ihrem aktiven Beitrag zur friedlichen

Entwicklung der internationalen Gemeinschaft dient die Sicherheitspolitik 2000 fundamentalen schweizerischen Interessen. Mehr Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft zu bekunden heisst demnach nicht, auf eigene Kosten – und ohne eigenen Nutzen – mehr für andere zu tun. Ein aktiveres Engagement der Schweiz liegt in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse. Es bildet ein Mittel und zugleich die Voraussetzung zur Erreichung und Sicherung der oben genannten Staatsziele.

Die Herausforderung, die eine künftige Sicherheitspolitik an uns stellt, liegt somit nicht so sehr im radikalen Bruch mit Vergangenen. Vielmehr sind wir gefordert, anzuerkennen, dass eine tiefgreifend veränderte Umwelt eine Anpassung unserer Politik verlangt, die nicht minder tiefgreifend sein kann. Die Dynamik der internationalen Entwicklung fordert uns heraus, unsere politischen Meinungsbildungsprozesse ebenfalls reaktionsfähiger und rascher zu gestalten, wenn wir auch künftig die Gewährleistung der Staatsziele optimal sicherstellen wollen. «Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben.» Dieser Satz mahnt uns eindringlich zum Mut für Neues. Dazu gehört, wenn es um konzeptionelle Fragen geht, besonders die Entwicklung der Fähigkeit, aus alten Denkmustern und traditionellen Konzepten herauszutreten. Nur eine ohne Tabus geführte sicherheitspolitische Diskussion vermag die ganze Bandbreite der neuen Herausforderung auszuleuchten. Wir können es uns nicht länger leisten, unkonventionelle Ideen und Gedanken beiseite zu schieben. Die Fähigkeit, für die künftigen Weichenstellungen der Sicherheitspolitik die richtigen Entscheidungen zu treffen, steht und fällt mit unserer Bereitschaft und Fähigkeit, auch unser Denken zu dynamisieren.

### **Voraussetzungen zur Umsetzung einer künftigen Sicherheitspolitik**

#### **Konflikterkennung und -beurteilung als strategische Regierungsfunktion**

Angesichts des nach wie vor vorhandenen Krisenpotentials ist es wesentlich, dass Krisenzeichen sowie politische, wirtschaftliche und militärische Trends und Entwicklungen frühzeitig erkannt werden können. Als Kleinstaat sind wir gezwungen, überall dort den Zugang zur potentiell relevanten Information zu suchen, wo

wir ihn finden, ohne massiven Aufwand treiben zu müssen. Die Erschliessung der Informationen muss möglichst breit angelegt sein. Ein Schwerpunkt soll auf der Ausbildung von Experten und auf der Nutzung von Synergieeffekten liegen. Die Genfer Ausbildungskurse in Sicherheitspolitik haben mit der Ausbildung von Fachexperten eine Grundlage für die kompetente Analyse internationaler Zusammenhänge, und damit für die strategische Unterstützung der Regierungsfunktion in diesem Bereich, geschaffen. Angesichts umfassend verfügbarer, öffentlich zugänglicher Information sollte diese Früherkennungsfunktion nicht abgeschottet von informierten Fachkreisen aus Presse oder Wissenschaft stattfinden. Die Möglichkeit zur Diskussion von Hypothesen und Alternativen sollte bewusst gefördert werden. Ein institutioneller Unterbau zur Unterstützung dieser strategischen Regierungsfunktion, und ein solcher fehlt zurzeit, sollte genügend Flexibilität und Offenheit bewahren, um eine Selbstisolierung zu vermeiden.

#### **Vertretung und Mitwirkung dort, wo Information vorhanden ist und wo entschieden wird**

Verschiedentlich war die Schweiz in der jüngeren Vergangenheit gezwungen, sich Beschlüssen anzuschliessen, die von Gremien gefasst wurden, in denen sie nicht vertreten ist. Deutlich zeichnet sich nach dem Ende des kalten Krieges der Trend zur Stärkung der Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen, auf globaler wie auf europäischer Ebene, ab. Auch wenn die Effizienz dieser stärkeren internationalen Zusammenarbeit teilweise noch sehr unzureichend ist, wird sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzen. Die Schweiz sollte deshalb der wachsenden Bedeutung solcher Fora Rechnung tragen und daran verstärkt mitwirken. Der Preis der Mitgliedschaft repektive aktiven Mitarbeit erscheint heute gering im Vergleich zum Gewinn an Möglichkeiten der Mitwirkung. Mit dem Gewicht der internationalen Institutionen in der internationalen Zusammenarbeit wächst nämlich auch deren Bedeutung als Informationsdrehscheibe beträchtlich. Nur wer den Zugang zu den entsprechenden Korridoren hat, erhält auch Zugriff auf die dort verfügbare Information. Gerade die Schweiz als Kleinstaat muss sich ernsthaft überlegen, ob sie auf diese Ressource weiter verzichten kann.



## Mittel einer neuen Sicherheitspolitik

Nach den Kriterien für die Anforderungen an die künftige Sicherheitspolitik ist nun in einem zweiten Schritt nach den Mitteln zu fragen, mit denen sie umgesetzt werden kann. Diese liegen teils in bestehenden Instrumenten, die anzupassen sind, teils bedarf es aber auch der Schaffung neuer, adäquater Mittel. Neben den Folgerungen im Bereich der Aussenpolitik, von denen hier beispielhaft nur einige angeführt werden, treten auch die innenpolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sicherheitspolitik besonders deutlich zutage.

### Bereich Aussenpolitik

#### ■ Re-Instrumentalisierung der Neutralität

Das wohl wesentlichste Element zur Umsetzung der skizzierten Sicherheitspolitik besteht in der Re-Instrumentalisierung der Neutralität. Sie ist vom Rang einer Maxime auf ihren Kerngehalt zurückzuführen, mithin von den Selbstbeschränkungen zu befreien, die sich die Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten auferlegt hat. Wir plädieren keineswegs für eine Abschaffung der Neutralität. Doch muss Abschied vom Absolutheitsanspruch genommen werden, der dieser aussenpolitischen Maxime noch immer in weiten Kreisen der Bevölkerung zugeschrieben wird.

Die Schweiz ist Herrin ihrer Neutralität. Sie ist frei, deren Inhalt zu definieren. Die rechtlichen Grenzen, welche die Haager Landkriegsordnung von 1907 dieser Freiheit setzt, engen die politische Gestaltungsfreiheit der Schweiz kaum ein: Sie darf sich nicht direkt an Kriegen beteiligen und keine der Kriegsparteien bevorzugen. Zudem obliegt ihr die Pflicht, ihr Territorium mit einer ausreichenden Bewaffnung gegen Verletzungen (z.B. Durchmarsch oder Überflug kriegsführender Mächte) zu schützen.

Massstab der schweizerischen Mitwirkung soll nicht länger die politisch, nicht rechtlich begründete Abwägung von deren Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit mit den Pflichten des Neutralen in Friedenszeiten bilden, die wir uns bisher selbst auferlegt haben. Vielmehr soll die eigene Analyse vor dem Hintergrund wohlverstandener Eigeninteressen der Schweiz den Rahmen unserer Mitwirkung umschreiben. Ein derartiges Verständnis der

bewaffneten Neutralität behindert die Mitwirkung in internationalen Organisationen nicht. Ebenso bleibt unsere sicherheitspolitische Autonomie weitgehend gewahrt, denn die Schweiz bestimmt selbst, in welchem Umfang sie sich engagieren will. Nur wenn wir die Neutralität den Umständen der Zeit entsprechend auslegen, wird sie nicht zur Fessel. Das Ende der Blockstrukturen in Europa und die absehbare Erweiterung der europäischen Integration geben Anlass zu einer grundsätzlichen Neubeurteilung des Werts dieses aussenpolitischen Instruments.

#### ■ Sicherheitspolitisches Leitbild unter Einbezug der internationalen Teilnahme

Zweitens bedarf es der Formulierung einer aussenpolitischen Leitlinie, eines «sicherheitspolitischen Leitbilds» der Schweiz durch den Bundesrat, das die neuen Schwerpunkte in der Sicherheitspolitik ausdrückt. Diese Leitlinie dient sowohl der Bekanntmachung unserer Ziele im Ausland wie auch als Grundlage für die Information der Bevölkerung. Sie umschreibt die Grundsätze der internationalen Teilnahme der Schweiz. Damit schafft sie auch Voraussetzbarkeit und Berechenbarkeit.

#### ■ Internationale Koordinations- und Kommunikationskanäle

Drittens wird die Schaffung geeigneter internationaler Koordinations- und Kommunikationskanäle notwendig. Eine sicherheitspolitische Öffnung in Richtung einer stärkeren Mitwirkung auf internationaler Ebene stellt höchste Anforderungen an die Koordinationsmechanismen. Die Schweiz verfügt in diesem Bereich noch kaum über Erfahrung.

### Bereich Innenpolitik

#### ■ Persönliche Dienstpflicht

Entsprechend der Vielfalt der abzudeckenden Risiken sowie der veränderten Schwerpunktsetzung rechtfertigt sich in der Verteilung der Ressourcen zur Umsetzung der Sicherheitspolitik eine Neuorientierung. Basierend auf der Verantwortlichkeit jedes Einzelnen gegenüber dem Gemeinwesen und dem Auftrag des Staates, im Rahmen seiner Sicherheitspolitik für die allgemeine Existenzsicherung zu sorgen, stellt die Schaffung einer persönlichen Dienstpflicht für Schweizerinnen und Schweizer eine logische Konsequenz dar. Diese Dienstpflicht umfasst, nach

Eignung und nach Wahl, Einsätze in verschiedenen Bereichen staatlicher Verantwortung. Der Militärdienst im klassischen Sinn bildet eine Einsatzart unter weiteren. Die persönliche Dienstpflicht, der beide Geschlechter gleichermassen unterstehen, verwirklicht darüber hinaus das Erfordernis der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Bereich der Verantwortlichkeit des Staatsbürgers und der Staatsbürgerin gegenüber dem Gemeinwesen.

#### ■ Knappheit der Ressourcen fordert Prioritäten

Der Trend zeigt deutlich in Richtung des Abbaus der Mittel, die für die Ausrüstung und Einsatz von militärischen Kräften zur Verfügung stehen. Der Kleinstaat stösst schneller als andere an die materiellen Grenzen verteidigungspolitischer Autonomie. Schon heute sind wir in der Beschaffung von militärischem Grossgerät vollständig vom Ausland abhängig. Bei entsprechenden Neuentwicklungen stossen selbst mittlere Mächte an die Grenzen des finanziell Machbaren. Mit der Erarbeitung neuer sicherheitspolitischer Konzepte muss deshalb stets die Überlegung einhergehen, wie die knappen Ressourcen optimal ausgenutzt und eingesetzt werden können. Entsprechend müssen Prioritäten gesetzt werden. Unter allen Umständen ist ein Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit im Bereich der Sicherheitspolitik zu vermeiden. Ihre Glaubwürdigkeit würde dadurch rasch untergraben. Damit fehlte ihr die Grundlage ihrer Wirksamkeit schon in Friedenszeiten. Zur Erfüllung des umrissenen Auftrags müssen adäquate Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das schuldet der Staat den dienstleistenden Bürgern. Wo sie im Rahmen internationaler Aktionen im Ausland eingesetzt werden, gilt das um so mehr.

Verteidigungspolitische Autonomie hat ihren Preis – in materieller wie in politischer Hinsicht. Sie verträgt zudem keine Halbheiten. In der Vergangenheit vermied die Schweiz aufgrund ihrer substantiellen Verteidigungsaufwendungen weitgehend den Vorwurf des Trittbrettfahrers. Wie oben erwähnt, könnte er uns jedoch künftig angeheftet werden, wenn wir es verpassen, auch in die kooperativen Komponenten der Sicherheitspolitik ausreichende Mittel zu investieren.

#### ■ Vermehrte interdepartementale Planung und Koordination

Die oben erwähnte Notwendigkeit der Ganzheitlichkeit der Sicherheits-

politik muss im innenpolitischen Bereich auf der Ebene der Regierungsorganisation sodann ihre Konkretisierung in einer verstärkten interdepartementalen Planung und Koordination finden. Die Verbesserung der gemeinsamen Analyse, Planung und Umsetzung von Sicherheitspolitik ist auf allen Stufen des Prozesses erforderlich. Die effiziente Früherkennung setzt eine ständige, umfassende und professionelle Lagebeurteilung unter Einbezug einer Vielzahl militärischer, ökonomischer, sozialer und politischer Faktoren voraus. Die parallel dazu notwendige Planung des Eventualfalls muss, von hoher Stelle ausgehend, auch von dort überwacht und koordiniert werden. Politische Massnahmen sind abgestuft zu planen und in der Umsetzung zu koordinieren, um die gewünschte Signalwirkung zu erzielen. Fehlende Koordination führt zwangsläufig zur Gefahr der Missdeutung resp. des Verlustes an Glaubwürdigkeit. Bei der Umsetzung der Optionen ist sodann eine klare Leitung des Einsatzes der sicherheitspolitischen Mittel nötig. Die dafür notwendigen Kompetenzen müssen beizeiten geschaffen resp. delegiert werden. In diesem Zusammenhang wird auch die jetzige verfassungsmässige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Aufbietung von Truppenkontingenten zu überdenken sein. Ziel und Massstab muss in jedem Falle die Sicherstellung der Reaktionsfähigkeit auf nationaler Ebene sein.

#### ■ Informations- und Kommunikationspolitik gegenüber dem Schweizervolk

Die vielleicht grösste Herausforderung im innenpolitischen Bereich liegt in der Notwendigkeit, in der schweizerischen Öffentlichkeit das Bewusstsein zu schaffen, dass ein aktiveres Engagement der Schweiz in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse liegt. Der Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld und in der Art der vorhandenen Risiken muss deutlich gemacht werden. Nur das Verständnis dieses Wandels kann schliesslich zur Erkenntnis führen, dass unsere Sicherheit und unsere Wohlfahrt nicht mehr allein in der Ausgrenzung liegen, sondern von der Schweiz einen aktiven und konstruktiven Beitrag verlangen. Ein solches Engagement geht qualitativ deutlich über den Rahmen der «Guten Dienste» im traditionellen Sinn hinaus. Es geht nicht mehr um einen Solidaritätsbeitrag, den wir nur zugunsten anderer leisten. Vielmehr dient dieses Engagement unmittelbar

der Existenzsicherung für den Schweizer und die Schweizerin, und zwar ausserhalb der Landesgrenzen. Unsere Blauhelme sind kein Solidaritätsbeitrag für andere. Sie dienen der Wahrung von schweizerischen Interessen im Ausland.

Die politische Herausforderung liegt somit darin, im Volk das Verständnis für die internationalen Verwobenheit zu wecken und aufzuzeigen, wie entfernte Ereignisse ihre Auswirkungen auf die Schweiz entfalten resp. entfalten könnten (z.B. Rückkehr zur Diktatur in Russland und dadurch möglicherweise ausgelöste Flüchtlingswelle nach dem Westen). Die Nachvollziehbarkeit der sicherheitspolitischen Öffnung für die Bevölkerung ist eine unabdingbare Voraussetzung für den inneren Rückhalt dieser Politik – und damit für ihre Glaubwürdigkeit. Um dieses Ziel zu erreichen, brauchen wir neben einer abgewogenen, realistischen und offenen Informationspolitik auch ein anspruchsvolles und tragfähiges Kommunikationskonzept.

Ein tragendes Element dieses Konzeptes muss die Förderung des Bewusstseins in der Bevölkerung über die verteidigungswürdigen Werte bilden. Wir tendieren dazu, den Frieden als natürlichen Zustand zu betrachten. Das gilt für die jüngere, im Ueberfluss aufgewachsene Generation je länger desto mehr. Verteidigungswürdig ist vielleicht der erworbene Wohlstand. Viel mehr noch aber sind es die Werte der Freiheit und der Demokratie, der Schutz von Grundrechten und Minderheiten. Diese Werte verbinden uns mit unseren europäischen Nachbarn. Sie bilden zweifellos den Angelpunkt einer tragfähigen europäischen Sicherheitsordnung. Ihre Verbreitung liegt deshalb auch in unserem Interesse.

Welche Anforderungen ergeben sich nun aus diesen Folgerungen für das Hauptinstrument schweizerischer Sicherheitspolitik, die Armee? Nach welchen Leitlinien hat sie sich auszurichten, welche Prioritäten soll sie setzen? Welchen Auftrag kann und soll sie erfüllen? Diesen Fragen ist im folgenden Abschnitt in Form von Leitideen nachzugehen. Dabei geht es in dieser Phase noch nicht um abgerundete Konzepte, sondern um Leitlinien, an denen sich die Planungen im Zusammenhang mit der Armee richten sollten.

#### Umsetzung in Etappen

Die Skizzierung der Eckwerte einer künftigen schweizerischen Sicherheitspolitik bedeutet keinen radikalen Bruch mit den bisherigen Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Sie bedeutet auch nicht die Auflösung prägender Identitätsmerkmale schweizerischer Staatlichkeit. Die Umsetzung soll, ja muss in Etappen vor sich gehen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Politik berechenbar bleibt und dass sie auch den entsprechenden Rückhalt im Schweizervolk findet. Dieser Punkt kann nicht genug hervorgehoben werden. Wie bei anderen Politikbereichen hat der skizzierte Ansatz nur dann Aussichten auf Erfolg, wenn er von der Mehrheit der Bevölkerung getragen wird. Aussenpolitik und Innenpolitik sind hier aufs engste verknüpft. Die Diskussion darüber muss deshalb umfassend und offen geführt werden. Die Beispiele Österreichs, Schwedens und Finnlands zeigen aber mit aller Deutlichkeit, dass die Neutralität mit unterschiedlichen Formen aktiver nationaler Teilnahme – auch im militärischen Bereich – durchaus vereinbar ist. Niemand käme auf die Idee, die Neutralität dieser Länder ernsthaft anzuzweifeln, weil sie Mitglieder der UNO sind oder weil sie Blauhelmkontingente für friedenserhaltende Missionen zur Verfügung stellen. Neutralität ist deshalb nicht schwarz oder weiss. Sie existiert in vielfältigen Ausprägungen, und ihr Wert liegt stets im Auge des Betrachters.

Die internationale Teilnahme beruht auf der souveränen Entscheidung im konkreten Einzelfall. Die Umsetzung der aufgezeigten Eckwerte einer künftigen Sicherheitspolitik setzt somit keineswegs die Integration in die EG voraus. Das sei hier ausdrücklich betont. Noch bedingt sie a priori das Eingehen einer internationalen vertraglichen Bindung. Es gibt viele Möglichkeiten einer aktiveren internationalen Teilnahme im sicherheitspolitischen Bereich – etwa im Rahmen der KSZE, wo die Schweiz bereits Mitglied ist, oder die Patizipation am kürzlich vorgestellten Konzept «Partnership for peace». Gerade die Tatsache, dass die Schweiz selbst bestimmt, wie und wo sie sich engagiert, zeichnet den vorgeschlagenen Weg aus.