Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 171 (2005)

Heft: 11

Anhang: Sicherheitspolitische Leistungsaufträge an die Schweizer Armee

Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 12.07.2025

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

Sicherheitspolitische Leistungsaufträge an die Schweizer Armee

Sehr geehrte Leserinnen und Leser

Der Entscheid des Bundesrates «zur weiteren Entwicklung der Armee» vom 11. Mai 2005 hat Verunsicherung gebracht. Heute, bald sechs Monate nach der Verkündung, fehlen nach wie vor Aussagen zu einer umfassenden Sicherheitspolitik. Stattdessen haben sich drei Strategien, wie die Armee einzusetzen sei, etabliert, nämlich:

- *Weniger Verteidigung, mehr Ausland*
- *Mehr Verteidigung, kein Ausland*
- *Verteidigungsfähigkeit bewahren, Auslandkomponente ausbauen.*

Man darf davon ausgehen, dass jede dieser Meinungen etwa einen Drittel der politischen Führung und wohl zunehmend auch der öffentlichen Meinung hinter sich hat. Was wir aber brauchen, ist eine ***mehrheitsfähige Strategie,*** *aus welcher sich die Leistungsaufträge an die Armee und weiterer sicherheitspolitischer Instrumente des Staates ableiten. Zu dieser sicherheitspolitischen Strategie gehört auch, dass Begriffe wie Verteidigung, Neutralität, Wehrpflicht und Friedensförderung klar und für den Bürger verständlich definiert sind.*

Um das Verständnis zu schaffen, dass die Sicherheitspolitik der Zukunft nicht mit derjenigen der Vergangenheit vergleichbar sein kann, braucht es den ***sicherheitspolitischen Dialog.***

Dieser Dialog muss transparent und auch in der Öffentlichkeit geführt werden.

Die vorliegende Beilage wird der Frage nach den sicherheitspolitischen Leistungsaufträgen der Armee nachgehen und soll den Meinungsbildungsprozess weiter in Gang halten.

Louis Geiger
Chefredaktor der ASMZ

Aus dem Inhalt

- **Editorial** 1
  Louis Geiger
- **Welche Armee zu welchem Preis?** 2
  Günter Heuberger
  Daniel Heller
  Christoph Grossmann
- **Zur Planung einer Armee der Zukunft** 5
  (Auszug aus einem Positionspapier der «Pro Militia» zur Armee XXI und zur Neuplanung einer Armee der Zukunft)
- **Wahrnehmung des Terrorismus und Folgen für die Terrorabwehr** 8
  Carl Oliva
- **Neutrale Friedenstruppe zum Schutz humanitärer Hilfe** 11
  Peter Arbenz
  Enrique Steiger

Welche Armee zu welchem Preis?

(Auszüge aus einer Studie des Vereins Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft)

■ Günter Heuberger, Daniel Heller, Christoph Grossmann

Einleitung

Der Bundesrat hat am 11. Mai 2005 eine weitere Reduktion der Verteidigungskapazität der Schweizer Armee auf eine mechanisierte Kampfbrigade angekündigt. Dies hat grosse Verunsicherung ausgelöst. Die Entscheide des Bundesrates scheinen vielen Beobachtern schlecht begründet. Bei näherem Hinsehen bleiben eigentlich nur finanzpolitische Argumente. In zahlreichen Reaktionen wurde festgestellt, dass der bundesrätliche Entscheid grundsätzliche Fragen aufwerfe, die von ihm unbeantwortet blieben. Einer breiten sicherheitspolitischen Diskussion verweigert er sich.

Überzeugte Armeebefürworter stellten und stellen an die Adresse der Verantwortlichen Fragen. Es geht um die Sicherheit der Schweiz, es geht um die Frage nach einer glaubwürdigen Verteidigungsfähigkeit unseres Landes, das neutral und unabhängig sein will. Viele Kommentatoren fragten, direkt oder indirekt, nach der Existenzberechtigung der Armee. Der Rückbau der Kernkompetenz Verteidigung durch Abbau der Verteidigungskräfte der Armee auf einen kleinen Aufwuchskern wirft für viele Besorgte die Frage auf: Impliziert das nicht über kurz oder lang einen Bündnisbeitritt? Die Umgewichtung des Grossteils der Milizarmee aus Wehrpflichtigen vom Verteidigungsauftrag zum Hilfs- und Polizeidienst stellt die Frage nach der Zukunft der Wehrpflicht: Nach Auffassung prominenter Staatsrechtler decken die Verfassung und die bis anhin geltende Auffassung einer Wehrpflicht eine solche erweiterte «Dienstpflicht» für subsidiäre Einsätze nicht ab. Absehbar zudem: Die heute nicht mehr einfach zu motivierenden Wehrpflichtigen werden sich dieser Auffassung scharenweise anschliessen.

Die Beschlüsse des Bundesrates sind deshalb von Seiten Parlament und Öffentlichkeit zu hinterfragen. Dies auch im Rückblick auf die noch wesentlich anders lautenden Aussagen desselben Bundesrates im Vorfeld der Volksabstimmung über das Referendum gegen die Armee XXI. Ob die neue Armee mit mehrheitlich infanteristischen Raumsicherungskräften und mit einem so genannten Aufwuchskern «Verteidigung» die richtige Antwort auf heutige und künftige Bedrohungen ist, müsste der Bundesrat überzeugend darlegen. Das Parlament ist gut beraten, sich diese Grundlagen im Rahmen eines sicherheitspolitischen Berichtes geben zu lassen, bevor es im Rahmen der Parlamentsverordnung grünes Licht gibt.

Vorschlag für die längerfristige Weiterentwicklung der Armee im Rahmen von Subsidiarität und Kooperation

Welche Armee zu welchem Preis?

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW) hat 1998 erstmals in Varianten in einer viel beachteten Studie konkrete Zahlen für den Mittelbedarf einer künftigen Schweizer Armee in Abhängigkeit von ihren Kernkompetenzen erarbeitet. Die erarbeitete Studie *«Welche Armee zu welchem Preis»* hat in Varianten die erforderlichen Mittel berechnet und mit Leistungsbündeln und Organisationsüberlegungen fundiert. Mit der Studie sollte die Ressourcendiskussion um die Schweizer Armee auf eine *sachliche Basis* gestellt werden.

Damals wie heute war der Hintergrund der gleiche: Statt von der Analyse der ernstesten Gefahr auszugehen, bestimmt argumentativ zunehmend die schlechte Finanzlage des Bundes die Sicherheitspolitik. Die vom Bundesrat beschlossenen Ansätze für die Gestaltung der zukünftigen Armee weisen in diese Richtung und weichen zudem stark von den bisherigen politisch breit abgestützten gültigen Grundlagen ab.[1] *Dies ist a priori aus Sicht des VSWW der falsche Weg. Das Ergebnis dieser Politik ist absehbar: Die Armee könnte in Zukunft die ihr gestellten Aufgaben nicht mehr erfüllen.*

Hier soll mit Blick auf die längerfristige Entwicklung der Armee – wir reden von Reformschritten im Hinblick auf die Periode 2011/15 – noch einmal eine *plausible Armeevariante,* welche *für jeden Teilauftrag der Armee* (Friedenssicherung, Existenzsicherung, Verteidigung) *angemessene Kräfte* bereitstellt, vorgestellt werden. *Dabei soll die Betrachtung zum Vorneherein integral sein und Aufgaben, Aufgabenerfüllung und dazu notwendige Mittel miteinander verknüpfen.* Das Modell unterteilt dabei in Betriebskosten (Personal- und Sachkosten) sowie Investitionen für Rüstungsgüter. Dabei soll nicht ein starres Jahresbudget vorgegeben, sondern langfristig im VBS mit *echten Globalbudgets* nach New Public Management gearbeitet werden. Dies würde es dem VBS ermöglichen, unternehmerisch effizient zu wirtschaften und in einzelnen Jahren flexibel Schwerpunkte zu setzen.

Schon die Studie von 1998 machte eindeutig klar: Die weitere politische Diskussion um die Armee darf weder einseitig über die Finanzen noch einseitig über die Sicherheitspolitik/Armeeaufträge geführt werden. Sollten die sicherheitsrelevanten Sparbeschlüsse des Bundesrates ohne vertiefte sicherheitspolitische Diskussion und strategische Lage-/Bedrohungsanalyse verwirklicht werden, ist nach Auffassung des VSWW eine qualitativ befriedigende Erfüllung einer sinnvoll weiterentwickelten und unakzeptable Risiken meidenden Aufgabenpalette der Schweizer Armee nicht mehr möglich.

Strategische und doktrinelle Hinweise

Strategische Leitgedanken könnten sein:
- Interessengestützte internationale Kooperation und Solidarität in den strategischen Räumen Europa (primär), Naher Osten und nördliches Afrika (sekundär)
- Beitrag zur Stabilisierung des internationalen sicherheitspolitischen Systems durch Stärkung des Völkerrechts, Beachtung der Menschenrechte und Förderung des Freihandels
- Berechenbare, mehrheitlich akzeptierte bewaffnete Neutralität und Abhaltewirkung gegenüber potenziellen Aggressoren symmetrischer und asymmetrischer Art
- Wahrnehmung von Verantwortung durch Bürger und Bürgerinnen bei der Aufgabenerfüllung staatlicher Sicherheit
- Erhaltung von Streitkräften mit einer Mischung von Miliz- und Berufspersonal, die zur Aufgabenerfüllung sowohl im Spektrum unterhalb als auch oberhalb der Kriegsschwelle geeignet sind
- Miliz mit allgemeiner Wehrpflicht
- Überzeugende und milizverträgliche Konzepte für Ausbildung und Führung der Milizarmee
- Sicherstellung einer angemessenen eigenen industriellen Basis

Beschrieb der Leistungsbündel

Ein politisch mehrheitsfähiger, den gefällten Volksentscheiden der letzten 15 Jahre und der heutigen Verfassung entsprechender Beschrieb der Leistungsbündel der künftigen Armee könnte lauten:

Die schweizerische Armee
- verfügt über ein integriertes, krisenfestes Führungssystem, welches die Behörden von Bund, Kantonen und Kommunen sowie alle sicherheitspolitischen Institutionen verbinden kann (inklusive Militärdiplomatie und Konfliktprävention). Es ermöglicht

[1] Zur Erinnerung: Bereits 1998 erteilte der Bundesrat im Rahmen der Sparprogramme 1999/2001 vis-à-vis dem Parlament die «verbindliche Zusage», dass er nach dem Sparbeitrag des VBS von 1,1 Mia. CHF an die total 2,1 Mia. CHF an der Finanzierung des weit fortgeschrittenen Projektes Armee XXI mit jährlich 4,3 Mia. CHF nicht mehr rütteln werde. Mit dieser Zahl operierten offizielle Stellen bis zur Volksabstimmung vom Mai 2003.

im Ereignisfall eine laufende Lageanalyse sowie die fristgerechte Anordnung und Kontrolle aller notwendigen Massnahmen.
– ist jederzeit bereit, den Luftpolizeidienst und die Unterstützung der zivilen Sicherheitsbehörden in Katastrophenfällen sowie in Überwachungs- und Sicherungsoperationen zu gewährleisten mit dem Ziel, den Ruf der Schweiz als eines der sichersten Länder zu erhalten (Territorialschutz und Konsequenzmanagement).
– hält sich bereit, kurzfristig die Luftverteidigung und die Sicherung eines begrenzten urbanen oder ländlichen Raumes aus eigener Kraft zu gewährleisten.
– beherrscht die Grundfunktionen einer Streitkraft des 21. Jahrhunderts in einem beschränkten Umfang, aber in höchster Qualität mit dem Ziel, bei Bedarf auf diesen Fähigkeiten aufzubauen.
– ist bereit, auf Grund eigener Entschlüsse bei Bedarf mit den vorhandenen Mitteln in einer Koalition mit Nachbarstreitkräften zu kooperieren (Kriegführung und unterstützende Beiträge zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten).
– unterhält Berufsformationen, bestehend aus militärischen und zivilen Angestellten, welche nach Massgabe der politischen Entscheide im Ausland operieren können (Friedensförderung, Evakuationen, humanitäre Hilfe).
– hat einen optimalen Mix von Milizangehörigen und Durchdienern (basierend auf der allgemeinen Wehrpflicht) sowie Angestellten des Departements VBS in militärischen oder zivilen Funktionen einschliesslich Zeitsoldaten.

Organisationsrahmen und Wehrmodell

Nationale Sicherungseinsätze im kleineren Rahmen werden eigenständig gewährleistet, während grössere Operationen bis hin zu Krieg in Mitteleuropa primär als internationale Aufgabe verstanden werden. Bei geringerer Bedrohung werden Territorialinfanterie und Spezialverbände (Genie, Katastrophenhilfe, Militärpolizei) eingesetzt, bei grösserer Bedrohung wird eine dynamische Raumverteidigung auch im Ad-hoc-Koalitionsrahmen vorgenommen.

Da die verfassungsmässigen Aufgaben sowie die Wahrscheinlichkeit grösserer militärischer Operationen derzeit im Volk und in den Bundesbehörden unterschiedlich beurteilt werden, sind für und gegen einzelne Elemente kaum Mehrheiten zu finden. Dies hat zur Konsequenz, dass die Armee ein *breites Einsatzspektrum* abdecken können muss, um vielfältigen Aufgaben nachzukommen. Eine differenzierte Bereitschaft hilft andererseits, den finanziellen Gegebenheiten für Rüstung und Betrieb der Armee zu genügen.

Personelle Basis bildet das Milizpersonal. Bei spezifischen Anforderungen können ergänzend Berufs- und Zeitpersonal und/oder länger dienende Wehrpflichtige eingesetzt werden, so etwa für bestimmte Waffensysteme, in Stäben oder zur Optimierung der Verfügbarkeit und des Verhältnisses zwischen Ausbildungs- und Einsatzzeit. Milizgrundsatz und Wehrpflicht rechtfertigen sich so lange, wie die folgenden Kriterien erfüllt sind:

1. Der Bedarf für die Bereitstellung eines Mittels gegen symmetrisch vorgetragene Gewalt strategischen Ausmasses, welche sich massgeblich gegen halbdirekte Demokratie, Gewaltentrennung, Föderalismus und Subsidiarität in der Schweiz richtet, wird anerkannt.
2. Die Durchhaltefähigkeit dieses Mittels erfordert die Organisation von mindestens 120 000 Personen.

Andernfalls führte die abzuleitende Aufhebung des Milizgrundsatzes und der Wehrpflicht schrittweise über verschiedene Formen der Freiwilligkeit zu einer auf Alltägliches im In- und Ausland ausgerichteten (deutlich kleineren) Berufsarmee.

Der VSWW bejaht nach wie vor die beiden genannten Kriterien und fordert deshalb, dass die Armee folgende Komponenten konsequent realisiert:
– Sicherstellung permanenter Interoperabilität in Führung, Verfahren und Mittel (inklusive gemeinsame Übungen) auf der Basis moderner Technologie (C4ISTAR)
– Bereitstellung von Territorialinfanterie und Spezialverbänden (Miliz) im Umfang von ungefähr je einem Bataillon pro Kanton, im Einsatz zentral oder von kleinen Territorialstäben geführt.
– Formierung von drei Einsatzbrigaden mit schweren Mitteln, eine davon mit Ausland-Task-Force-Elementen im Umfang 1 Bat (+).
– Luftwaffe mit den Kernkompetenzen Luftverteidigung, strategische und taktische Aufklärung, Lufttransport sowie dem Aufbau der Kompetenz für präzises Unterstützungsfeuer Luft-Boden (Punktziele).
– Die ganze Armee basiert auf je einer zentralen Organisation für die höhere Kaderausbildung, Logistik und Führungsunterstützung, welche den Verbänden eine effiziente Unterstützungsleistung hoher Qualität zukommen lassen.
– Auf Stufe VBS gilt es schliesslich, das Zusammenspiel zwischen den normativen Aspekten der schweizerischen Sicherheitspolitik, der Streitkräfteplanung sowie der Beschaffung von Rüstungsgütern und der Industriepolitik dergestalt zu optimieren,

Kostenrahmen Bereich Verteidigung[2]

1998 hat der VSWW einen Mittelbedarf für die Armee folgender Grösse ermittelt:

Gesamtkosten			**4360 Mio. Fr.**
Betriebskosten (Anteil Bund 100%)			2360 Mio. Fr.
■ Personalkosten		1560 Mio. Fr.	
– Verwaltung	910 Mio. Fr.		
– Ausbildung	260 Mio. Fr.		
– Führung und Einsatz	390 Mio. Fr.		
■ Sachkosten		800 Mio. Fr.	
Investitionen/Rüstung			2000 Mio. Fr.
■ Rüstungsmaterial		1500 Mio. Fr.	
■ Ausrüstung und Erneuerungsbedarf		150 Mio. Fr.	
■ Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung		100 Mio. Fr.	
■ Bauten		250 Mio. Fr.	

[2] Im Sinne einer konsequenten Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen muss jedes Modell zwingend mit einem Kostenrahmen versehen sein. Annahmen zur Berechnung der Kostenstruktur:

Betriebskosten

Personalkosten

■ Dienstleistungsorganisationen haben zuweilen einen Personalkostenanteil zwischen 60 und 70% der jährlichen Ausgaben; Annahme: ⅔ der Betriebskosten.
■ Bei Miliztruppen entfallen vordergründig Personalkosten.
■ Ein Mitarbeiterjahr (Vollzeitäquivalent) generiert gemäss Staatsrechnung des Bundes Personalkosten von rund Fr. 100 000.–. Zusätzlich sind 609 Millionen Franken aus anderen Departementen berücksichtigt für Vorsorge, EDV und Kommunikation, was pro Kopf weitere Fr. 50 829.– ausmacht («Personalnebenkosten»). Den vorliegenden Berechnungen wird ein Mitarbeiterjahr mit Fr. 130 000.– bewertet (Personal- und Personalnebenkosten).
■ Der Bedarf an Ausbildungspersonal wird mit 5% der Bestandesgrössen definiert.

Sachkosten

■ Sachkosten werden mit ⅓ der Betriebskosten definiert. Sie können höher sein, wenn aufgrund des Einsatzes von Milizpersonal oder Zeitsoldaten geringere Personalkosten entstehen.

Investitionen/Rüstung

■ Rüstungsgüter werden sofort abgeschrieben.

Die quantitativen Grundlagen basieren auf den jeweiligen Berichten, der gegenwärtigen Organisation der Armee sowie auf den vom VSWW in den Militärpolitischen Informationen vom Mai 1998 dargestellten **Kernkompetenzen** («Von der Lagebeurteilung zur Strategie: Gedanken zur Schweizer Sicherheitspolitik der Zukunft», Mai 1998, S. 9. «Welche Armee zu welchem Preis? Varianten einer künftigen Schweizer Armee», August 1998.)

dass die Armee von verlässlichen und leistungsfähigen Strukturen getragen wird. Dazu gehört es auch, bei Bundesbehörden und Volk mit den Worten Adenauers «die notwendigen Mehrheiten zu beschaffen».

Sieben Jahre später gelten grundsätzlich die gleichen Grössenordnungen, allerdings mit einigen Verschiebungen:

1. Die Rüstung erfolgt quantitativ nur in einem Umfang, welcher für wahrscheinliche Einsätze und die Ausbildung notwendig ist.
2. Die Betriebskosten moderner Rüstungsgüter werden noch rund zehn Jahre ansteigen, bevor sie durch Automatisierung und Miniaturisierung sinken.
3. Der Anteil der Sachkosten hat zugenommen und wird weiter zunehmen, da vermehrt Drittleistungen und Kooperationsbeiträge zu entrichten sind.

Daraus ergibt sich in aller Deutlichkeit, dass das Budget der Verteidigungsausgaben nicht wesentlich unter vier Milliarden Franken sinken darf. Dies zu gewährleisten, fordern wir die Bundesbehörden und die Bundesversammlung auf. Es besteht ein Volksauftrag vom 16. Mai 2003.

Leistungsauftrag

Der daraus abzuleitende Leistungsauftrag an die Armee könnte wie folgt lauten:

Führung: Die Armee

– stellt durch Nachrichtendienst eine permanente Lagebeurteilung zu sämtlichen Armeeaufträgen im gesamten schweizerischen Interessenraum (Europa, Naher Osten, Nordafrika) sicher,
– stellt für ihre Aufträge die Bereitschaft, Einsatzfähigkeit und Aufwuchsfähigkeit sicher.

Beitrag zur Friedenssicherung: Die Armee

– ist bereit, mit einem bewaffneten Verband in Bataillonsstärke bis zu einer Dauer von zwölf Monaten friedenssichernde Massnahmen im schweizerischen Interessenraum (Europa, Naher Osten, Afrika) zu unterstützen,
– ist bereit, mit der Luftwaffe die Durchführung der Aufgaben wirkungsvoll zu unterstützen durch Bereitstellung der Lufttransportkapazität einer Lufttransportstaffel, mehrmals für Wochen und für Teile davon mindestens während zwölf Monaten,
– bildet die friedenssichernden Verbände interoperabel (PfP), einsatzorientiert und rechtzeitig aus,
– stellt unterjährige Ablösungen sicher.

Beitrag zur Existenzsicherung: Die Armee

– ist bereit, gleichzeitig bis drei subsidiäre Sicherungseinsätze grösseren Ausmasses (Rettung, Bewachung, ABC-Schutz) im Inland und im ausländischen Interessenraum der Schweiz durchzuführen resp. die zivilen Kräfte wirkungsvoll zu verstärken,
– ist bereit, die politische Führung der Schweiz im Falle eines informationstechnologischen Konflikts subsidiär durch eigene Mittel zu unterstützen,
– stellt die für die Existenzsicherung notwendigen Lufttransportkapazitäten für den Aufmarsch in Einsatzgebiete bereit und ist mit Teilen davon für die gesamte Einsatzdauer bereit.

Verteidigung: Die Armee

– stellt durch die Bereitstellung operativer Sicherungsverbände und der Luftwaffe eine generelle Abhaltewirkung sicher,
– stellt gleichzeitig zwei operative Sicherungseinsätze (z. B. Gegenkonzentrationen) in Grenzräumen oder entlang von Transversalen sicher,
– hält sich bereit, gleichzeitig einen begrenzten militärischen Angriff gegen die Schweiz abzuweisen und stellt die Aufwuchsfähigkeit (Rückstellungen, Reservenbildungen und Vorkehrungen betreffend Führung, Einsatzfähigkeit und Material) innert maximal dreier Jahre mit Schwergewicht im Rahmen der Territorialverbände sicher,
– unterstützt mit der Luftwaffe wirkungsvoll die Bodentruppen durch Feuer und mit ausreichender Lufttransportkapazität
– stellt permanent die Wahrung der Lufthoheit und die Luftverteidigung der Schweiz, bei Bedarf in Zusammenarbeit mit den Luftstreitkräften der Nachbarländer sicher.

Fazit: Marschhalt notwendig

Der Bundesrat hat im Mai 2005 dargelegt, dass er die Armee massiv umbauen, dabei an der Wehrpflicht und dem Milizgrundsatz festhalten will und keinen Bedarf für einen neuen sicherheitspolitischen Bericht sieht. Adäquate Begründungen und nachvollziehbare Konzepte blieb er bis heute schuldig. Grundsätzliche Fragen bleiben ungelöst, die Armee XXI unvollständig umgesetzt und bereits heute erkennbare konzeptionelle Mängel – beispielsweise im Bereich Ausbildung – weder benannt noch hinterfragt. Das ist falsch, denn so werden seine Entscheide dazu beitragen, dass Wehrpflicht und Milizgrundsatz noch rascher als bisher erodieren.

Der VSWW will nach wie vor und gestützt durch die jüngsten Volksentscheide eine starke Armee. Bevor jetzt eine überhastete Reform der Reform definitiv aufgegleist wird, ist im Rahmen einer sicherheitspolitischen Debatte Grundsätzliches zu klären, das heisst:
– sind zunächst Fehler und Mängel der A XXI zu beheben
– sind keine nicht mehr rückgängig zu machenden (Vor-) Entscheide zu fällen
– es ist eine aktualisierte sicherheitspolitische Auslegeordnung zu machen, in deren Rahmen sind die gestellten Grundsatzfragen auszubreiten, Antworten vorzubereiten und Lösungen zu diskutieren und dann mehrheitsfähig zu machen, insbesondere auch zur Inneren Sicherheit,
– es ist anschliessend der USIS-Entscheid des Bundesrates vom November 2002 zu revidieren,
– sind weitere Sparpotenziale zunächst in der überdimensionierten VBS-Verwaltung und Armeeführung auszuschöpfen,
– es ist erst nach einer sorgfältigen Lagebeurteilung die nächste strukturelle Armeereform anzugehen.

Mit rund vier Milliarden Franken jährlich für Verteidigungsausgaben – so unsere oben untermauerte Auffassung – kann die heutige Aufgabenerfüllung auf Grund bestehender Prämissen – Verfassungsauftrag, Neutralität, Bündnisfreiheit, Wehrpflicht mit Miliz – auch künftig mit einer weiterentwickelten Armee erreicht werden. Dazu braucht es aber überzeugende Konzepte, die noch zu liefern sind. Für die nötigen Ressourcen werden in Zukunft nur auf diesem Wege Mehrheiten im Parlament zu finden sein. ■

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft VSWW

Unsere Ziele

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft und seine Mitglieder wollen
■ bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
■ erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
■ herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
■ darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
■ aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
■ sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen (vgl. www.vsww.ch), Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,
■ gegen eine moderne Schweizer Sicherheitspolitik gerichtete Volksinitiativen und Referenden zu bekämpfen sowie
■ Expertenbeiträge zu einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,
■ dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
■ die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate.

Unsere Publikationen finden Sie unter: www.vsww.ch

Zur Planung einer Armee der Zukunft *

(Auszug aus einem Positionspapier der «Pro Militia» zur Armee XXI und zur Neuplanung einer Armee der Zukunft)

Keine klare Strategie

«Pro Militia» anerkennt die Notwendigkeit zur Kooperation bei der Bewältigung von Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle. So ist die polizeiliche, ja auch militärische Kooperation zur Abwehr terroristischer Bedrohung auf dem europäischen Operationsfeld unverzichtbar. Sie setzt aber grosse Fragezeichen hinter die Forderungen offizieller Stellen, die zum Ausdruck bringen, «Partnership for Peace» (Partnerschaft für den Frieden) genüge nicht mehr, und verlangen, unsere Armee müsse nun mit der neuen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kooperieren und Schwergewicht der Einsätze seien Peace-Support-Operationen (PSO – friedensunterstützende Einsätze) bis hin zu Crisis-Response-Operationen (CRO). Letztere sind kaum noch abzugrenzen von Peace-Enforcement-Operationen (friedenserzwingende Aktionen), die man dem Stimmbürger bei der Blauhelmvorlage ganz klar als nicht denkbar für Schweizer Einsätze bezeichnet hatte. Alle politischen Zusicherungen beschränkten die Einsätze damals eindeutig auf Peace Keeping und die Bewaffnung expressis verbis nur zum Selbstschutz, was neutralitätsrechtlich unbedenklich ist. Jetzt gehen offizielle Stellen ohne politischen Auftrag, aber offensichtlich geduldet, in ihren Forderungen wesentlich weiter. Dazu gehört auch die Absicht, Armeeangehörige bis hin zu Durchdienern für Auslandeinsätze verpflichten zu wollen. Damals war bei den verschiedenen Abstimmungen über die Auslandeinsätze nur die Rede von Freiwilligen. Crisis-Response-Operationen laufen Gefahr, in Kriege zu eskalieren, was neutralitätsrechtliche Konsequenzen hätte. Die Unterstellung der Schweizer Kontingente unter ein NATO- oder EU-Kommando birgt zudem die Gefahr, dass Angehörige der Schweizer Armee in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt werden könnten.

Erwartungen

1. «Pro Militia» geht davon aus, dass die bewährte Strategie noch heute Gültigkeit hat, nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, und wenn es sich nicht vermeiden lässt, dann möglichst spät, was einer glaubwürdigen Neutralitätsstrategie entspricht.
2. Vom Bundesrat wird erwartet, dass er sich konkret zum Stellenwert der Neutralität äussert. Vor allem im Bereiche kritischer Auslandeinsätze, die als Crisis-Response-Operationen der Peace-Enforcement-Einsätze konzipiert sind.
3. Vom Bundesrat wird erwartet, dass er, trotz der Unterstellung von Schweizer Kontingenten unter die NATO oder die EU, den Waffeneinsatz (Rules of Engagement) im Ausland aus neutralitätsrechtlichen Gründen immer eigenverantwortlich regelt und auf den Selbstschutz beschränkt.
4. Im Weiteren wird vom Bundesrat erwartet, dass er in Koordination mit den Kantonen eine «Schutzstrategie» entwickelt als Prävention gegen allfällige Anschläge des internationalen Terrorismus.

Unklarheiten bei der Umsetzung des verfassungsmässigen Auftrages

«Pro Militia» teilt die Auffassung, dass ein konventioneller Krieg in Europa eher in die Ferne gerückt ist, setzt aber grosse Fragezeichen hinter das Schlagwort «Aufwuchs», das als Rechtfertigung für den Abbau der Verteidigungsfähigkeit dient. Ein solcher Aufwuchs wäre in einem heute nicht bekannten Umfeld und innerhalb einer adäquaten Frist nur möglich, wenn die Grundvoraussetzungen für eine «aufzufahrende» Armee dauernd vorhanden wären. Da eine fristgerechte Beschaffung von Rüstungsgütern in Zeiten der Bedrohung kaum denkbar ist, müsste zu Beginn des Aufwuchses die Rüstung auf einem zeitgemässen technologischen Stand und in genügendem Ausmass als Grundlage vorhanden sein. Analog gilt dies auch für die Ausbildung. Insbesondere müsste die Armee über genügend Ausbildungsplätze, ausgebildete Kader der Miliz und Instruktoren verfügen, um ein zeitgerechtes Hochfahren der Verteidigungsfähigkeit umzusetzen.

Die bereits publizierte weitere Planung lässt ausserdem vermuten, dass die Verteidigungsfähigkeit auf eine langfristig zu erhaltende Verteidigungskompetenz reduziert werden soll. Im Weiteren spricht man von Raumsicherung. Ein solcher operativer Einsatz setzt die Fähigkeit des Kampfes der verbundenen Waffen voraus, die gleiche Fähigkeit, wie die Verteidigung sie verlangt. So verfügen die Schutztruppen im Kosovo, im Irak und in Afghanistan auch über schwere Mittel. Ohne diese Fähigkeit zur Verteidigung und die Mittel zum Kampf der verbundenen Waffen würde keine Armee sich in das Abenteuer eines operativen Sicherungseinsatzes einlassen. Wenn Planer glauben, sie könnten Raumsicherung nur mit einer diffusen Verteidigungskompetenz betreiben, beweist dies, dass der Begriff «Raumsicherung» für sie ein reines Schlagwort ist, hinter dem kein konkretes Leistungsprofil steht.

«Pro Militia» ist zudem beunruhigt über die modernen Bedrohungsformen, vor allem eines grossräumig aktiven Terrorismus, wie er gegenwärtig in verschiedenen Regionen der Welt betrieben wird. Zu einem terroristischen Operationsfeld könnten ebenso sehr Europa und die Schweiz werden. Das beweist die Aufdeckung bereits vorhandener Zellen. Die neueste Geschichte zeigt zudem, dass einem solchen Terrorismus mit zu schwach dotierten Schutztruppen nicht beizukommen ist. «Pro Militia» stellt fest, dass schon bei einer leichten Erhöhung der Terrorismusgefahr die heutigen Armeebestände für die anfallenden Bewachungs- und Sicherungsaufgaben kaum genügen. Und diese Bedrohungsform kennt keine Vorwarnzeit.

Im Weiteren herrscht grosse Unsicherheit über die Rechtmässigkeit des Dauerauftrages an die Armee zur Bewachung von Botschaften und Konsulaten ausserhalb einer ausserordentlichen Lage, der zu unverantwortbaren Ausbildungsdefiziten bei den betroffenen Truppen führt.

Erwartungen

1. **«Pro Militia» erwartet von der politischen Führung, dass sie von der Armeeführung verbindliche Aussagen verlangt, welche Leistungen die Armee XXI im Rahmen des Armeeauftrages bei einer Offensive des internationalen Terrorismus auf einem europäischen Operationsfeld aus dem Stand erbringen müsste bzw. könnte.** Wäre sie in der Lage, den Grenzraum zu kontrollieren, lebenswichtige Objekte in den Bereichen Führung, Kommunikation, Energie und Landesversorgung zu bewachen und ebenso die Transversalen mit allen Steuerungszentren (SBB) zu schützen? Und dies ohne grosse Vorwarnzeit und über eine längere Zeitspanne? Von der Armeeführung sind zudem klare Schutzkonzepte mit den benötigten Einsatzverbänden zu verlangen.
2. Wenn der verfassungsmässige Verteidigungsauftrag heruntergefahren und durch den schwammigem Begriff «Raumsicherung» ersetzt werden soll, hat die Armeeführung eindeutig festzulegen, welche Leistungen mit dieser Raumsicherung erbracht und welche Kräfte dafür benötigt werden. Nur mit grossräumigem Patrouillieren mechanisierter Verbände auf Autobahnen kann gegen Terrorismus keine

*Dieses Positionspapier wurde im erstem Quartal dieses Jahres vom Patronatskomitee der «Pro Militia» erarbeitet. Zwischenzeitlich wurden verschiedene aufgeworfene Fragen vom VBS beantwortet oder ein Verzicht auf die Realisierung ursprünglicher Absichten wurde bekannt gegeben. Trotzdem behalten die einzelnen Positionen für künftige Reformen in naher Zukunft ihre Richtigkeit.

glaubwürdige Raumsicherung betrieben werden.

3. Ein Aufwuchs, der nicht nur Schlagwort sein will, kann nur realisiert werden, wenn die Rüstung im Umfang einer neutralitätsrechtlich notwendigen ersten Verteidigungsfähigkeit stetig erneuert und deren Einsatzbereitschaft den aktuellen Verhältnissen angepasst wird.

Es wird erwartet, dass die politische Führung auf Grund der Bedrohungsszenarien ein verbindliches Konzept erarbeitet, das die politischen, finanziellen, personellen, rüstungstechnischen, ausbildungsbezogenen und weiteren Voraussetzungen darlegt bzw. schafft, die einen zeitgerechten Aufwuchs für alle Aufträge der Armee, insbesondere für den Verteidigungsauftrag, garantieren.

4. Der Ausbildungsstand muss immer ein solches Niveau aufweisen, dass Einsätze gegen terroristische Grossaktionen landesweit und in Zusammenarbeit mit den Polizeiorganen, bzw. den Kantonen, aus dem Stand möglich sind. In Bezug auf die Verteidigungsfähigkeit müssen alle Verbände über ein Basis-Know-how verfügen.

5. Im Weiteren erwartet «Pro Militia» vom Bundesrat, dass die verfassungsmässig umstrittenen polizeidienstlichen Bewachungseinsätze ausserhalb einer ausserordentlichen Lage beendet werden, damit die genügende Ausbildung der Armee XXI wieder möglich wird.

Zweifelhafte Umsetzung der verfassungsmässig verankerten allgemeinen Wehrpflicht

Immer wieder wird beklagt, dass die Tauglichkeit zurückgehe. Nun wird bekannt, dass offenbar das VBS einen direkten Einfluss auf die Aushebung ausübt, um mit einer Quotenregelung die Bestandesbedürfnisse zu regulieren und Überbestände zu vermeiden. z. B. die Vorgabe: Pro zwei Ausgehobene ein Untauglicher.

Erwartungen

«Pro Militia» verlangt mit Nachdruck, dass alle tauglichen Schweizer ausgehoben und ausgebildet werden.

Unklarheiten bei der Handhabung des Milizprinzips

Wenn die Armee XXI angeblich gut gestartet ist, dann trifft dies zu für die Miliz, und dies trotz der vielen Fehlleistungen der Verwaltung. Die Truppe ist mit guter Motivation in die Dienstleistungen eingerückt, und die Kader haben ein hohes Engagement gezeigt.

«Pro Militia» stellt demgegenüber mit Besorgnis fest, dass das System Armee XXI in vielen Belangen nicht «milizkonform» ist. Vor allem ortet «Pro Militia» verschiedene Faktoren, die zur wachsenden Verunsicherung der Miliz führen, u. a. die Unklarheiten bezüglich Armeeauftrag, das eskalierende internationale Engagement an und jenseits der Grenze einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik, das aktuelle Ausbildungskonzept, die schleichende «Professionalisierung» bzw. Marginalisierung der Miliz, die stetigen Bewachungs- und Hilfseinsätze, die eine gezielte Ausbildung verunmöglichen, und vor allem die zahllosen Fehlleistungen des VBS im personellen und administrativen Bereich.

Nach der überzeugten Auffassung der «Pro Militia» ist die Milizarmee die glaubwürdigste Antwort auf moderne Bedrohungen und entspricht unserer Kultur, unserer Tradition, unseren Qualitäten und vor allem unseren finanziellen Möglichkeiten. Letzteres vertritt auch der Chef der Armee in einem kürzlich erschienenen Artikel. Wenn dem so ist, muss sich diese Armee auf diese Miliz einrichten und nicht gegen sie. Im Einzelnen hat «Pro Militia» dazu konkrete Vorbehalte: Unter dem Vorwand des modularen Aufbaus der Armee und der Entlastung der Miliz «dank» professioneller Ausbildung durch Berufskader hat man vorerst die Milizkommandanten und -stäbe vollends entmachten und mehrheitlich an den Simulator verbannen wollen. Das Parlament hat sich diesem deplatzierten Ansinnen widersetzt und organisch gegliederte und regional verankerte Brigaden gebildet, in der vollen Überzeugung, dass der modulare Aufbau der Armee in letzter Konsequenz nicht miliztauglich ist und die Miliz damit marginalisiert wird. Bereits gibt es in der Verwaltung Projekte einer Armee 2011 – und diese wurden schon publiziert –, in denen die Milizkommandanten und -stäbe wieder entmachtet werden sollen. Dies ist unhaltbar und widerspricht Entscheiden von Parlament und Souverän.

Nach neuesten Berichten wird versucht, durch inakzeptable Hürden und Hindernisse fähigen und geeigneten Offizieren aus der Miliz den Zugang zu einem höheren Kommando zu verunmöglichen. Ein solches kann nur noch erreichen, wer ein Nachdiplomstudium absolviert hat. Es ist kaum denkbar, dass ein Kadermann aus der Wirtschaft seinen Beruf vernachlässigt oder aufgibt, um – auf eigene Kosten – das geforderte Nachdiplomstudium zum «Master of Advanced Studies ETH in Security Policy and Crisis Management» zu absolvieren. Dies ist ein weiterer Versuch, das Milizprinzip zu untergraben, und man verzichtet auf ein Potenzial an Intelligenz. Oder glaubt man wirklich, dass frühere Professoren, wie Dubs, Hilty und Winkler noch Brigadiers geworden wären, wenn sie dieses Nachdiplomstudium hätten absolvieren müssen?

Im Weiteren ist nach der Überzeugung von «Pro Militia» der modulare Aufbau in den Kampfbrigaden – mit Bataillon und Abteilung als Module – wenig sinnvoll, weil die Verteidigung auf dem Kampf der verbundenen Waffen basiert und dieser auf Stufe Kampfbrigade geführt wird. Ein sinnvoller modularer Aufbau müsste deshalb – wenn überhaupt – im Verteidigungsbereich die Kampfbrigade als kleinstes Modul vorsehen.

Im Weiteren ist die heutige Arbeitsteilung zwischen der Verwaltung und dem Milizkommandanten einer Kampfbrigade reformbedürftig. Der Brigadekommandant muss ein Mitspracherecht haben bei Neueinteilungen, Beförderungen und Dienstleistungsplanung usw. Die Trennung von Ausbildungs- und Führungsverantwortung mag in Schulen praktizierbar sein, nicht aber bei WK-Verbänden, wobei für die Milizverbände eine grösstmögliche Ausbildungsunterstützung durch die Lehrverbände immer anzustreben ist.

Zur weiteren Aufweichung des Milizprinzips gehören die Versuche, die Rekruten zum Durchdienen zu veranlassen und damit die Durchdienerquote zu erhöhen. Durchdiener erfüllen mit ihrer gesamten Dienstleistung am Stück nicht mehr das Milizkriterium der periodisch wiederkehrenden Dienstleistungen.

Die Marginalisierung der Milizstäbe führt zu einer zunehmenden Distanzierung der Armee vom Volk und zu einer Isolation der Armee, was in einer direkten Demokratie als sehr gefährliche Entwicklung zu bewerten ist.

Erwartungen

1. «Pro Militia» erwartet, dass die verantwortlichen Instanzen sofort und umfassend all die Unsicherheitsfaktoren beheben, die zu einer weiteren Distanzierung der Miliz zum Konzept Armee XXI führen könnten.

2. «Pro Militia» verlangt, dass die Eigenverantwortung der Kampf-Brigadekommandanten trotz der Unterstützung durch die Lehrverbände in den Bereichen «Ausbildung» und «Personelles» erhöht wird. Dies umso mehr, als eine angestrebte umfassende «professionelle Ausbildung» mangels Instruktionspersonal nie umgesetzt werden kann.

3. Es wird von der Führung des VBS erwartet, dass alle Planungen für eine neue «Armee 2011», die wiederum eine Schwächung der Miliz-Kampf-Brigadestäbe zur Folge hätten, kategorisch unterbunden werden. Solche widersprechen zudem den klaren politischen Vorgaben und Korrekturen zum Armeeleitbild XXI.

4. Der nicht miliztaugliche modulare Aufbau auf der Basis von Bataillon und Abteilung ist zu überdenken. Sollte er beibehalten werden, ist für die Kampftruppen die Brigade als kleinstes Modul vorzusehen.

Pro Militia

ist eine Vereinigung, die einige tausend Mitglieder zählt und sich folgende Ziele gesetzt hat:

Zielsetzungen:

- Männer und Frauen aller Grade, Waffengattungen und Dienstzweige, aus allen Sprachgebieten unseres Landes, insbesondere auch ehemalige Angehörige der Armee zusammenzuschliessen.
- Eine Armee zu unterstützen, die allen sicherheitspolitischen Herausforderungen gewachsen, zeitgemäss ausgerüstet und ausgebildet sein soll.
- Die Interessen der Ehemaligen zu wahren und die Kameradschaft unter ihnen zu fördern und zu erhalten.
- Die Mitglieder sowie weitere Kreise durch die Zeitung «Pro Militia», und durch öffentliche Stellungnahmen zu informieren und allenfalls Aktionen zu unternehmen.

5. Für geeignete und bestqualifizierte Milizoffiziere aus Wissenschaft und Wirtschaft muss die Beförderung zum Höheren Stabsoffizier auch künftig möglich sein ohne das geforderte Nachdiplomstudium.

6. Die Grösse der Stäbe und Bestände der Truppenkörper sind auf ihre Milizverträglichkeit zu prüfen.

7. Auf die Erhöhung der Durchdienerquote ist zu verzichten, weil diese Wehrform nicht der Miliz entspricht (Gutachten Prof. Schindler).

8. Auf jegliche Zwangsausübung zur Dienstleistung als Durchdiener oder für Auslandeinsätze ist zu verzichten, weil Zwang den Abstimmungsversprechungen widerspricht.

Fragwürdiger Reformprozess

Die Armee XXI ist angetreten mit dem hohen Anspruch, die Ausbildungsmängel der Armee 95 zu beheben. Das Gegenteil ist der Fall. Mit dem dreimaligen RS-Beginn ist das Berufspersonal völlig überfordert. Das Fehlen von 700 Instruktoren kann nicht aufgewogen werden mit zum Teil fragwürdigen Zeitsoldaten und zivilem Hilfspersonal, denen eine Ausbildungskompetenz vielfach abgeht. Aus der Sicht der «Pro Militia» ist deshalb das heute praktizierte Ausbildungskonzept schlechter als das frühere mit der damals klaren Einbindung und Mitverantwortung der Miliz. Deshalb sind den Milizstäben die notwendigen Kompetenzen und Mittel für die Ausbildung zu geben, damit sie eine zielgerichtete Ausbildung in eigener Verantwortlichkeit vorbereiten und durchziehen können.

Letztlich werden Motivation und Korpsgeist der neu gebildeten Verbände völlig untergraben durch Bekanntgabe neuer Planungen, die bereits wieder auf deren Auflösung hinzielt. Und letztlich führt die Unmöglichkeit einer offenen internen Meinungsäusserung als Folge der heutigen Kommunikationskultur im VBS zu Resignation und Demotivierung.

Erwartungen

1. Für «Pro Militia» haben Konsolidierung und rasche, konsequente Behebung der gravierenden Mängel der Armee XXI absolute Priorität. Neuplanungen alle fünf Jahre sind weder sachlich opportun noch vom Milizsystem zu verkraften. Wer jetzt schon von Neuplanungen spricht, setzt selber grösste Fragezeichen hinter das Konzept Armee XXI und stellt getroffene politische Entscheidungen zur Armee XXI in Frage.

2. «Pro Militia» erwartet vom Bundesrat, dass unverzüglich, allenfalls unter Beizug einer neutralen Expertengruppe, eine schonungslose und umfassende Lagebeurteilung über Zweckmässigkeit, Schwachstellen und Mängel des Reformpaketes «Armee XXI» veranlasst wird.

3. Dabei sind die Ursachen der zahlreichen administrativen Fehlleistungen und Pannen, vor allem im Bereiche des Personellen und des Aufgebotwesens, besonders kritisch zu untersuchen und unverzüglich zu beheben, weil damit die Glaubwürdigkeit und die Kompetenz des VBS direkt tangiert werden.

4. «Pro Militia» erwartet vom Bundesrat, dass das RS-Konzept mit dem dreimaligen Beginn korrigiert wird, denn es überfordert das Instruktionspersonal und führt mit dem Einsatz von nicht oder nur ungenügend ausgebildetem Hilfspersonal in der Ausbildung zu zahlreichen Fehlleistungen.

5. Im Weiteren wird erwartet, dass jegliche Publikation einer weiteren Armeeplanung (2011?) unterbunden wird, bevor Verwaltung und Armeeführung nicht den Beweis erbracht haben, dass sie in der Lage sind, die Armee XXI umzusetzen und deren Schwächen und Mängel zu korrigieren.

6. Aus der Erkenntnis heraus, dass die Armee XXI kein taugliches Fundament darstellt für eine Weiterentwicklung der Armee zu einem glaubwürdigen modernen sicherheitspolitischen Instrumentarium, widersetzt sich «Pro Militia» mit Nachdruck einer rollenden Planung. Sie verlangt deshalb vom Bundesrat die Neuplanung einer nächsten Armee auf der Basis eines ordentlichen Prozessablaufes. Dabei sind Bedrohungsszenarien zu entwickeln und die von der Armee zu erbringenden Leistungen zu definieren, die sie allein oder in Kooperation mit Partnern zur Meisterung dieser Bedrohungen zu erbringen hat. Im Weiteren sind die verfassungsmässigen Aufträge zu quantifizieren, vor allem in den Bereichen des Beitrags zur allgemeinen Friedenssicherung und der subsidiären Aufträge. Letztlich sind von der politischen Seite verlässliche Rahmenbedingungen festzulegen, auf deren Basis die Armee geplant werden kann. Dies gilt vor allem für den Finanzrahmen. Es darf keine Armeeplanung geben, die von der Finanzsituation des Bundes diktiert wird. Im Weiteren darf es keine schleichende Umsetzung der Armee XXI in eine Armee 2008/11 durch Schaffung von «faits accomplis» durch die Militärverwaltung geben.

7. Letztlich erwartet «Pro Militia», dass innerhalb der Militärverwaltung und des Instruktionskorps eine Gesprächskultur und eine Kritikfähigkeit im Dienste der Sache gewährleistet werden, die eines demokratischen Rechtsstaates würdig sind.

Mangelhafte, ja widersprüchliche Informationspolitik

Obwohl das VBS eine Unzahl von Medienspezialisten beschäftigt, ist die Informationspolitik in vielen Fällen höchst mangelhaft, ja fragwürdig. Dazu zwei Beispiele: Da verbreitet ein USC eine neue Armeereform und stellt gleichzeitig Strukturen in Frage, die das Parlament in der Konzeption der Armee XXI korrigiert hatte. Und anderswo wird von hoher militärischer Warte verkündet, man prüfe Anreize für AdA im Auslandeinsatz, u.a. mögliche Steuererleichterungen für solche Dienstleistungen. Der Chef VBS muss des öftern solche Schnellschüsse korrigieren mit dem Hinweis, der Bundesrat nehme erst Stellung, wenn konkrete Lösungsansätze vorliegen würden. Die Folgen einer solchen Informationspraxis sind äusserst negativ. Sie schaffen Verunsicherung, erzeugen Zweifel und dienen deshalb kaum der Meinungsbildung.

Erwartungen

1. Die «Pro Militia» erwartet, dass die Ziele einer korrekten Informationspolitik umgesetzt werden, nämlich beim Bürger Klarheit und nicht Unruhe und Unsicherheit zu schaffen.

2. Die «Pro Militia» erwartet zudem, dass Vorschläge im Sinne der Meinungsbildung, z. B. Planungsvarianten und Modelle, mit der politischen Führung abgestimmt sind und einwandfrei als solche deklariert werden. Es wirkt nach aussen befremdend, wenn sich die politische Führung nachträglich von gemachten Äusserungen militärischer Instanzen direkt oder indirekt distanzieren muss.

3. Die «Pro Militia» erwartet, dass in entscheidenden Fragen eine Unité de doctrine herrscht und nicht widersprüchliche Meinungen verbreitet werden.

4. Eine professionelle Informationspolitik bedeutet nicht «Maulkorb»-Politik, sondern eine Informationspolitik mit klaren Sprachregelungen und Zuständigkeiten. Sie ist in Grundsatzfragen allein Sache der obersten Führung. ■

Wahrnehmung des Terrorismus und Folgen für die Terrorabwehr

■ Carl Oliva*

Die Schweiz hat bislang keine sicherheitspolitischen Leistungsaufträge im engeren Sinne definiert. Im Zweckartikel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft heisst es unter anderem, dass die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes gewahrt werden sollen. Im zweiten Abschnitt der Bundesverfassung, worin Sicherheit, Landesverteidigung und Zivilschutz festgelegt sind, werden die Sicherheit des Landes und der Schutz der Bevölkerung auf der einen Seite und der Bereich der inneren Sicherheit auf der anderen Seite genannt.

Artikel 58 der Bundesverfassung legt die Grundlage für die Rolle der Armee fest: (1) Verteidigung von Land und Bevölkerung – sie dient der Kriegsverhinderung und trägt zur Erhaltung des Friedens bei, indem sie das Land und seine Bevölkerung verteidigt; (2) Unterstützung der Behörden – sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwer wiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Im Militärgesetz wird der Auftrag der Armee gleich lautend festgelegt. Ergänzt werden lediglich die Begriffe der «ausserordentlichen Lagen», indem insbesondere auf Katastrophen im In- und Ausland verwiesen wird, und «Erhaltung des Friedens», indem ergänzend auf das Leisten von Beiträgen zur Friedensförderung im internationalen Rahmen hingewiesen wird. Weder die Bundesverfassung noch das Militärgesetz enthalten eine darüber hinausgehende Vorstellung und einen spezifischen Auftrag betreffend Sicherheit unter der Rahmenbedingung des derzeitigen militärisch-politischen Weltsystems. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung für eine sicherheitspolitische Strategie. Das hat weiter zur Konsequenz, dass die Optik, um die strategische Lage aus der Sicht der Schweiz zu beobachten, auf Grund vergangener Erfahrungen, jedenfalls nicht auf Grund der aktuellen Lage geprägt ist. Eine eigentliche sicherheitspolitische Strategie würde die aktuelle Lage sowie die seit dem Ende des Kalten Krieges veränderte Bedrohungslage mit neuen, zusätzlichen Fragen beobachten, wodurch sich auch die Wahrnehmung des Terrorismus verändern würde.

Als Folge der fehlenden Voraussetzung für eine sicherheitspolitische Strategie ist die Schweiz mit vier Problemen konfrontiert, die sich am Beispiel des Phänomens Terrorismus besonders deutlich hervorheben:

(1) das Problem der Wahrnehmung des Terrorismus und der entsprechenden Adaptation zur Verhinderung solcher Ereignisse;

(2) das Problem des nicht mehr zeitgemässen dualen Bedrohungsverständnisses in der Ziel- und Auftragsformulierung für die Armee;

(3) das Fehlen sicherheitspolitischer Aufträge und Folgeregulierungen für die Armee; und

(4) das Fehlen eines entsprechenden Trainings und einer diesbezüglichen Kompetenz, die unabhängig von den bisherigen Bemühungen zur Wahrung der inneren Sicherheit auftreten kann.

Zum Problem der Wahrnehmung des Terrorismus

Terrorismus wird so inszeniert, dass Bilder von Einzelereignissen geschaffen werden, welche die Wahrnehmung steuern. Diese Bilder haben die Funktion, einem weit grösseren Teil von Menschen die Wucht und die Letalität des Terrors zu vermitteln und sie damit in dessen Banne zu ziehen, als die unmittelbaren Adressaten. So existiert das Bild des 11. September 2001: In New York und Washington steuern Attentäter drei Flugzeuge in das World Trade Center und das Pentagon. Ein viertes Flugzeug stürzt über Pennsylvania ab. Insgesamt kommen über 3000 Personen ums Leben. Ein weiteres Bild besteht im Anschlag auf die Synagoge am 11. April 2002 auf der tunesischen Ferieninsel Djerba. Bei diesem Anschlag kommen 21 Personen ums Leben. Ein weiteres Bild besteht aus der Serie von Bombenanschlägen auf Pendlerzüge in Madrid am 11. März 2004. Dabei kommen 191 Personen ums Leben, rund 1500 weitere werden verletzt. Weiter ist das Bild über die Serie von Anschlägen in London am 7. Juli 2005 zu nennen, das nach offiziellen Berichten zu 52 Todesopfern geführt hat. Die spektakulären Bilder bleiben, die anderen werden wieder vergessen. Keine Beachtung findet der Vorhof solcher Anschläge. Anfang März 2005 liess der ehemalige ranghöchste Polizist des Vereinigten Königreichs, Sir John Stevens, verlauten, dass sich rund 200 Al-Qaida-Terroristen in Grossbritannien befänden und Terroranschläge gegen die britische Bevölkerung ausführen würden, wenn sie könnten. Er hatte in den vergangenen Jahren mehrfach seine Meinung dahingehend geäussert, ein Anschlag in London sei «unabwendbar». Ähnliche Spitzen des Eisbergs finden sich auch in der Schweiz. Die Schweizer Behörden hatten Ende Februar 2005 fünf Muslime verhaftet, die im Internet zu terroristischen Aktionen aufgerufen haben. Es habe sich dabei um zahlreiche Videos mit Darstellungen von Geiseltötung und Verstümmelung von Menschen gehandelt. Die Internetseiten stellen offenbar im Prozess der Konstruktion von Bildern eine zweite Dimension dar, eine Dimension, die bislang bedeutend weniger beachtet und untersucht wurde.

Mit der medialen Unterstützung wird eine Wahrnehmungsweise gefördert, welche vom Einzelereignis ausgeht und Ursachen und Folgen dazu eher frei assoziiert, wodurch der Faktenzusammenhang in den Hintergrund rückt. So stellte ein britischer Expertenbericht zu den Anschlägen in London fest, die Kriegsbeteiligung Grossbritanniens im Irak und in Afghanistan hätte die Terrorgefahr in Grossbritannien erhöht. Solche vordergründigen und schnell abrufbaren Erklärungen verstellen den Blick auf die strukturellen und sozialpsychologischen Mechanismen, welche die Wahrscheinlichkeit terroristischer Anschläge erhöhen. Der Faktenzusammenhang ist nicht ausschliesslich dort zu suchen, wo die Medien ihre Scheinwerfer darauf richten. Manchmal überlagern sich Mechanismen mit aktuellen Konfliktschauplätzen, was nicht heisst, dass damit ursächliche Zusammenhänge gefunden werden können, denn es gibt auch Scheinkorrelationen. Eine spezifische sicherheitspolitische Strategie könnte einer solchen Verschiebung der Optik klar entgegenwirken.

Nebst den Medien gibt es auch die ordentliche Tätigkeit des Staates, sich mit der Lage der inneren Sicherheit auseinander zu setzen. Der Bericht innere Sicherheit der Schweiz hält das Resultat dieser Tätigkeit fest. Darin werden auch die Beobachtungen zu gewalttätigem Extremismus und Terrorismus zusammengefasst. Bezüglich des islamistischen Terroranschlags am 11. März 2004 in Madrid wird festgehalten, dass dadurch erstmals ein westeuropäisches Land Opfer der globalen Dschihadbewegung geworden sei. In diesen Zusammenhängen wird laut Bericht 2004 der Schweiz keine zentrale Rolle attestiert. Der Bericht zeigt auch, man ist nicht untätig gewesen in der Terrorprävention. So wird auf die Bestrebungen zur Revision des Bundesgeset-

*Dr. Carl Oliva, Oliva & Co., Zürich, Beratung durch empirische Forschung.

zes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit hingewiesen, die darauf abzielen, das präventivpolizeiliche Dispositiv auszubauen. Bei der Einschätzung der möglichen Entwicklung gelangt der Bericht 2004 zum Schluss, dass mit Attentaten dschihadistischer Terroristen auch in Zukunft gerechnet werden müsse. Darin wird auch die Vermutung geäussert, dass die mutmasslichen Täter über europaweite Kontaktnetze verfügen würden, in die auch vereinzelte Anhänger in der Schweiz einbezogen sein könnten. Aus der gesamten Lageeinschätzung wird jedoch gefolgert, dass die Schweiz für Aktivisten islamistischer Terrorgruppen aus dem Ausland nach wie vor kein Hauptangriffsziel darstelle. Trotzdem wird auf Grund der internationalen Position der Schweiz eine Verwundbarkeit durch terroristische Akte festgestellt. Überdies wird die Hypothese festgehalten, je geringer die politische Motivation dschihadistischer Terroristen sei, desto eher könnten sie auch in der Schweiz zur Tat schreiten, zumal Faktoren wie Orts- und Sachkenntnis und logistische Möglichkeiten bei der Zielwahl eine wichtigere Rolle spielen könnten als eine aus ihrer Sicht politische Rechtfertigung.

Die Lageanalyse in den Berichten innere Sicherheit der Schweiz ist differenziert und objektiv. Würde man diese Berichte vor dem Hintergrund einer sicherheitspolitischen Strategie ausarbeiten, würden sie um einige Kapitel ergänzt werden. Im Rahmen einer sicherheitspolitischen Strategie hätte man weiter gehen können als die Analyse der Nachrichtenmeldungen und Beobachtungen. Gefordert wäre das Entwickeln und die Analyse von Szenarien, das Aufstellen von Prognosen und das stringente Herleiten von Konsequenzen.

Auf einen Sachverhalt, der im Bericht innere Sicherheit der Schweiz aufgegriffen wird, soll noch besonders eingegangen werden, weil er einen wichtigen Hinweis darauf gibt, dass eine weiterführende sicherheitspolitische Strategie notwendig ist. Dieser Sachverhalt des Berichts 2004 besteht in der Feststellung, dass der Islamismus in Europa in der Mehrzahl durch Migranten der ersten oder zweiten Generation getragen würde, die hier verwurzelt oder sogar geboren seien. Sie hätten auch kaum mehr Bezug zum Heimatland und zur traditionellen Religiosität und würden zumindest nach aussen hin bestens integriert sein. Diese neue Generation von Dschihadisten sei zudem nicht in Ausbildungslagern in Afghanistan oder in ihrem Herkunftsland radikalisiert worden, sondern in Europa selbst. Damit wird ein wesentlicher Punkt in der Diskussion über den Terrorismus aufgegriffen, der in jüngster Zeit nämlich ganz selten diskutiert worden ist. Es handelt sich um die Tatsache, dass bei den neueren terroristischen Ereignissen die Angriffe auf ein Land von aussen ausgehen, aber innerhalb des Territoriums vorbereitet und durchgeführt werden, ohne dass Grenzübertritte wesentlich sind. Dabei wäre auch die Meinung falsch, dass die moderne Gesellschaft stärker verwundbar sei, von den Energie- bis hin zu den Datennetzen, denn die Verwundbarkeit hat ihre ganz spezifische Ursache, auf die hier kurz eingegangen werden soll.

Aus verschiedenen Gründen haben sich nach dem Ende des Kalten Krieges im Jahr 1989 die internationalen Migrationsströme vertieft und beschleunigt, ohne dass diese durch ein globales Mobilitätsregime geregelt worden wären. Das hat in den Immigrationsländern beinahe unbemerkt zu einer völlig neuartigen Sozialstruktur (Unterschichtung durch eine grundlegend andere Kultur) geführt, wodurch unter der Voraussetzung der oben genannten Hypothese die Terrorwahrscheinlichkeit erhöht worden ist. Die Ursache dafür lässt sich wie folgt beschreiben.

> «Verlangt wird eine Neubeurteilung der strategischen Lage und die Formulierung einer sicherheitspolitischen Strategie hinsichtlich der Position des Kleinstaates Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Terrorismusproblematik.»

Zunächst stellt sich die Frage: Wann sind terroristische Anschläge wahrscheinlich? Zunächst ist festzuhalten, dass Terrorismus, von dem wir hier sprechen, unter der Voraussetzung grosser kultureller Distanz zwischen sozialen Kollektiven entsteht. Hinzu kommt eine grosse sozialstrukturelle Distanz zwischen «unten» und «oben». Weiter ist von Bedeutung, dass diese unterschiedlichen Kollektive voneinander weit gehend funktional unabhängig sind, was einer fehlenden oder fehlgeschlagenen Integration in die Einwanderungsgesellschaft entspricht. Der terroristische Akt wird vom tiefrangigen Kollektiv in der Sozialstruktur ausgehend auf das hochrangige und kulturell verschiedene ausgeübt. Dem terroristischen Akt liegen soziale Spannungen zwischen dem eingewanderten Kollektiv und dem autochtonen Kollektiv zugrunde. Terrorismus ist also umso wahrscheinlicher, wenn solche sozialen Spannungen bestehen, je grösser die soziale Distanz zwischen Kollektiven ist und wenn gleichzeitig die geografische Distanz gering genug ist, um Gewalt gegen Bevölkerungsmassen auszuüben. Mit der oben genannten Art der Immigration (kulturelle, religiöse, soziale Unterschiede usw.) wird eine ebensolche Situation wahrscheinlicher. Sie stellt für die westlichen Gesellschaften auch ein Novum dar, das nicht mehr auf Grund der Erfahrungen mit den vergangenen Immigrationswellen verstanden werden kann, weil sie damals nicht solche grossen kulturellen Unterschiede hervorgebracht hatten.

Zum besseren Verständnis dieser Erklärung machen wir die Gegenprobe: Wo und unter welchen Bedingungen entsteht kein Terrorismus? Terrorismus entsteht dann nicht (oder ist weniger wahrscheinlich), wenn die sozialen Spannungen eher zwischen Individuen und nicht zwischen Kollektiven ausgetragen werden, wenn die Kontrolle des Kollektivs angemessen und legitimiert ausgeübt wird, wenn die soziale und kulturelle Distanz zwischen Kontrahenten eher gering ist (Mitglieder des kulturell gleichen Kollektivs).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die «soziale Geometrie» bis anhin weit gehend mit der «räumlichen Geometrie» korrespondierte, sodass, um es kurz zu formulieren, kulturell ähnliche Personen auch räumlich zusammenlebten und fern von kulturell verschiedenen Personen ihre Gesellschaften bildeten. Auf Grund dieser ordnenden Differenzierung, in der die sozialen Distanzen mit den räumlichen Distanzen übereinstimmten und somit die Kontakte zwischen sozial sehr verschiedenen Kulturen auf dem gleichen Territorium selten waren und die verschiedenen Kollektive sich nicht in einer Rangordnung unterschieden, entstand kein Terrorismus. Die neuen Migrationsströme nach dem Ende des Kalten Krieges haben die gewohnte Ordnung grundlegend verändert. Damit entstand eine ähnliche Situation wie zum Beispiel im kolonialen Algerien, wo die sozialen Unterschiede zwischen den Kollektiven immens gross und die räumlichen Unterschiede klein waren. Von dem Moment an, wo die differenzierende und ordnende Kraft der räumlichen Distanz verloren geht, was nebst der Immigration auch mit den neuesten Kommunikationstechniken gefördert wird, wird die Bedeutung der sozialen Geometrie an Gewicht gewinnen. Die sozialen Spannungen innerhalb dieser sozialen Geometrie stellen nicht eine notwendige, aber eine hinreichende Quelle für Terrorismus dar. Weil aber soziale Spannungen mit der oben erwähnten neuartigen Sozialstruktur der westlichen Gesellschaften zusammenfallen, wird Terrorismus wahrscheinlicher. Und, die neue Kommunikationstechnologie macht Terrorismus kurzfristig einfacher und tödlicher, langfristig zerstört er jedoch eigenhändig jene soziale Geometrie, auf dem der Terrorismus aufbaut. Diese Zusammenhänge gilt es zu vertiefen, denn sie bilden, werden Konse-

quenzen daraus gezogen, im Prinzip die Grundlagen für sicherheitspolitische Leistungsaufträge.

Zum Problem des dualen Bedrohungsverständnisses

Auf Grund der oben stehenden Ausführungen kann es nicht das Ziel der Sicherheitspolitik sein, lediglich zwischen einer (1) Verteidigung von Land und Bevölkerung gegenüber äusseren Bedrohungen einerseits und (2) Unterstützung der Behörden bei Bedrohung der Ordnung von innen andererseits zu unterscheiden. Mit der genannten neuartigen Gesellschaftsstruktur sind auch Mischformen nötig: (3) Verteidigung von Land und Bevölkerung gegenüber äusseren Bedrohungen, die vom eigenen Territorium ausgehen; und (4) Unterstützung der Behörden im In- oder Ausland durch internationale Kooperation.

Das verlangt in der Konsequenz ein Überdenken der Ziele zum Schutz der Sicherheit des Landes, eine Neubeurteilung der strategischen Lage und die Formulierung einer sicherheitspolitischen Strategie hinsichtlich der Position des Kleinstaates Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Terrorismusproblematik.

Zum Problem des Fehlens sicherheitspolitischer Aufträge

Reiner Terrorismus, so wie er in jüngster Zeit auftritt, ist weit gehend ein Phänomen der modernen Epoche. Terrorismus durch und gegen Zivilisten setzt Kontakte zwischen Feinden über eine geringe räumliche Distanz voraus. Dabei sind modernste Technologien im Spiel, einschliesslich Transportmöglichkeiten, elektronische Kommunikation und neue Waffen, um Gewalt gegen grössere Massen auszuüben. Eine allfällige terroristische Bedrohung der Bevölkerung und ihrer Einrichtungen stellt damit unter dem Gesichtspunkt der Fähigkeiten und Fertigkeiten der Terrorabwehr und auch unter rechtlichen Gesichtspunkten eine besondere Herausforderung dar, die nicht aus dem Stand bewältigt werden kann. Terrorismus führt notwendigerweise zur Terrorabwehr. Die Terrorabwehr verlangt nach einer anderen Form als sie in der Verbrechensbekämpfung oder auch in der Milzarmee vorfindbar ist, sie wird letaler sein und sie muss sich gleichermassen mit der durch den Terroranschlag verbreiteten Unsicherheit auseinander setzen. Um nicht Gefangene des Spiels einer sich aufschaukelnden Konfliktspirale zu werden, wie beispielsweise die Gewaltspirale in Nordirland gezeigt hat, ist Terrorabwehr primär eine Präventionsaufgabe, sie ist proaktiv in dem Sinne, dass mit allen Mitteln die Bedrohung abgewendet wird, weit bevor ein Terroranschlag stattfinden kann. Die Terrorabwehr wird deshalb unweigerlich auch mit Fragen der Menschenrechte konfrontiert werden, was eine weitere Notwendigkeit darstellt, sie durch einen breiten Konsensus und einen Leistungsauftrag zu legitimieren.

Zum Problem des Fehlens von Training und Kompetenz für die Terrorabwehr

Es geht hier vor allem um das Problem, das dann entsteht, wenn entsprechende Leistungsaufträge fehlen. Es zeigt sich immer wieder, dass die Terrorabwehr auf Druck der Bevölkerung aufgebaut wird und nicht als Folge der umsichtigen strategischen Planung anhand akkumulierter Erfahrungen. Im schlimmsten Fall sind die Folgen katastrophal, sowohl für die Opfer als auch für die liberalen politischen Institutionen. Demokratische Gesellschaften sind in der Regel sehr zögerlich im Entwickeln von Lösungen zur Terrorabwehr. Oft besteht die Angst, offene Gesellschaften würden sich auf Grund der Institutionalisierung von Terrorabwehrkräften schliessen. Es ist aber auch denkbar, dass offene Gesellschaften sich deshalb schliessen, weil gerade eine entsprechende Sicherheitsstrategie fehlt und deshalb den Bedrohungen nur reaktiv begegnet wird. Die Schliessung ist immer die Antwort auf unbekannte Bedrohungslagen, die Folge von Fehlverhalten und Vorurteilen. Die beste Lösung, um die Terrorbedrohung zu minimieren und zu rationalisieren, besteht darin, die strategische Lage und insbesondere die Terrorproblematik sorgfältig zu analysieren, eine eindeutige, jedoch flexible Strategie der Terrorabwehr aufzubauen und eine mehrheitsfähige Strategie zu fördern, welche die entsprechenden Aufträge absichert und die entsprechenden professionellen Rollen aufbauen lässt.

Der Einfluss des Terrorismus auf die gesellschaftliche Ordnung ist bei weitem komplexer und nachhaltiger als der einzelne terroristische Akt es vermuten lässt. Terroristische Aktionen konstruieren eine Wirklichkeit, die es eigentlich nicht gibt, die unerwünscht ist und indem spontan darauf reagiert wird, sie als nicht beabsichtigte Wirkung durch die Hintertür dennoch zur Realität wird. Die Botschaft, die ein Terrorakt aussendet, falls überhaupt von einer Botschaft gesprochen werden kann, ist geprägt durch die Identität der Betroffenen (Ziel des Anschlages) und der Art und Weise, wie sie attackiert werden (Taktik). Um diesen Zirkel zu durchbrechen, in welchem, nicht zuletzt durch die Unterstützung der Medien, eine neue Realität definiert wird, braucht es besondere Schulung und Organisation. Diese Zusammenhänge lehrt uns nicht zuletzt das Beispiel der USA. Obschon sie sich intensiv auf Terrorismus vorbereitet hatten, zeigten die Reaktionen auf den 11. September 2001 besonders deutlich, dass im eigenen Land keine Erfahrungen im Umgang mit Terrorismus bestanden hatten.

Mit der vorliegenden kurzen Analyse des Zusammenhangs zwischen der institutionellen Wahrnehmung des Terrorismus und dem daraus hervorgehenden Dispositiv zur Terrorabwehr konnten Lücken bestimmt werden. Weil der Terrorismus, von dem hier die Rede ist, ein für die westlichen Gesellschaften neues Phänomen ist, fehlen der Terrorabwehr eine ganze Reihe von Erfahrungen und Institutionen, die erst noch geschaffen werden müssen. Für eine angemessene Vorgehensweise, um diese Lücken zu schliessen, müsste die Schweiz als Kleinstaat eine eigene sicherheitspolitische Strategie entwickeln, die insbesondere im Umfeld des Terrorismus ansetzt und die auf Grund von spezifischen Leistungsaufträgen Institutionen schafft, die Terrorabwehrkräfte ausbilden und zur Verfügung stellen. ■

Leistungsaufträge

Unter den freisinnig-liberalen Prioritäten 2004 bis 2007 stehen unter dem Titel **Der Kleinstaat Schweiz benötigt eine umfassende Sicherheitsstrategie** folgende Leistungsaufträge an die Schweizer Armee:

- Sicherstellung der *Verteidigungskompetenz* mittels eines Aufwuchskerns im Umfang einer Brigade
- Ausrichten des Gros der Armee auf die Konsequenzen des wahrscheinlichsten Bedrohungsfalls: *Raumsicherung*
- hält die Alpentransversalen offen
- schützt die sensitiven Objekte und Infrastrukturen
- überwacht den Luftraum
- schützt die Lufthoheit
- kann gleichzeitig vier strategische Räume sichern
- kann bei Verletzung der schweizerischen Souveränität mit anderen Streitkräften zusammenarbeiten

Subsidiäre Einsätze:

- schützt internationale Konferenzen in der Schweiz
- unterstützt die zivilen Behörden bei Katastrophen im In- und im Ausland
- verstärkt in ausserordentlichen Lagen das Grenzwachtkorps und unterstützt die Polizei

Friedensunterstützung und Friedensförderung vor Ort:

- baut seine Kapazitäten wesentlich aus
- unterstützt internationale Stäbe mit Spezialisten
- nimmt am Programm «Partnership for Peace» teil

G.

Neutrale Friedenstruppe zum Schutz humanitärer Hilfe

■ Peter Arbenz*, Enrique Steiger*

Brigadier Peter Arbenz und Dr. med. Enrique Steiger haben ein Modell entwickelt, welches sich für Auslandeinsätze der neutralen Schweizer Armee eignen könnte. G.

Bisherige Einsätze der Schweizer Armee zur internationalen Friedensförderung, Peace Keeping im Wandel

■ Peter Arbenz

Manchmal vergessen wir, dass die Schweizer Armee bereits seit 1953 und bis zum heutigen Tag im Rahmen der neutralen Überwachungkommission zwischen Nord- und Südkorea in Pamunjong ein kleines Stabsdetachement unterhält. Ende der 80er-Jahre entsandten wir medizinische Einheiten als so genannte «Blaumützen» nach Namibia und in die Sahara. Über Jahre setzten wir Militärbeobachter zum Beispiel am Golan, in Zypern und im Balkan ein.

1996 kreierten wir die so genannte logistische Gelbmützeneinheit in Bosnien-Herzegowina zugunsten der OSZE. Im Kosovo steht die Swisscoy im Einsatz, die sich seit 2003 nun auch zum Selbstschutz bewaffnen kann. Nicht zu vergessen sind die Operation Alba der schweizerischen Luftwaffe oder die jüngsten zivil-militärischen Unterstützungsaktionen der Luftwaffe in Aceh nach der Tsunamikatastrophe. Heute stehen zudem wenigstens zwei Stabsoffiziere in Kundus im Norden Afghanistans und zwei in Kabul der multinationalen ISAF-Einheit zu Verfügung. Zieht man Bilanz, so leisteten bis heute rund 4900 schweizerische ADA, davon 370 Frauen, internationale militärische Einsätze. Diese Einsätze in einem Zeitraum von 1953 bis Ende 2004 kosteten insgesamt rund 394 Mio. Schweizer Franken. Inbegriffen in diesen Einsätzen sind alle Militärbeobachtereinsätze, Untag, Minurso, Entminungstrupps, Gelbmützen, Alba und Swisscoy.

Zu Beginn des Jahres 2005 stehen rund 250 schweizerische ADA in sieben Staaten im Einsatz. Gemessen am jährlichen Militärbudget von rund vier Mia. und verglichen mit den Millionen von Diensttagen, die die Angehörigen der Armee in der Schweiz leisten, ist dies herzlich wenig. Grundsätzlich hat unsere Armee aber seit bald 15 Jahren den Auftrag, Beiträge zur internationalen Friedenssicherung und Konfliktbewältigung zu leisten.

Seit Beginn des internationalen militärischen Peace Keeping trugen nicht weniger als 750 000 Männer und Frauen zu diesen Aufgaben bei. Aktuell sind es weltweit 65 000 ADA aus über 100 Staaten.

International betrachtet hat sich die Doktrin der militärischen Friedenseinsätze gewandelt. Vor allem auf dem Balkan wurden die traditionellen Blauhelmtruppen mehr und mehr durch robuste Kampftruppen abgelöst. Beispiele sind die IFOR, SFOR und neuerdings die EUFOR in Bosnien oder die KFOR im Kosovo. Ein militärischer Misserfolg war die seinerzeitige Operation der Amerikaner in Somalia.

Die Blauhelmtruppen haben sich oft als zu wenig effizient erwiesen, weil ihr Mandat häufig nicht der Realität und den Erwartungen entsprach und die Verbände letztlich gemessen an ihren Einsatzräumen und Aufgaben über zu wenig personelle und schwere Mittel verfügten. Der grösste bisherige Blauhelmeinsatz war zweifellos die UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien, die aus rund 45 000 Soldatinnen und Soldaten bestand und mit Ausnahme von Serbien-Montenegro das ganze Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zu stabilisieren hatte. Dies zu einer Zeit, als der Bürgerkrieg noch voll im Gang war.

In Krisengebieten, wo grundsätzlich ein Waffenstillstand vereinbart ist, hat aber das Blauhelmkonzept auch heute noch nicht ausgedient. Demgegenüber braucht es in Situationen, in denen kriegerische Auseinandersetzungen immer noch voll im Gang sind oder paramilitärische Truppen und Banditen Krieg führen, robuste Truppen mit schwerem Kriegsgerät und effizienter Luftunterstützung. Wäre in solchen Situationen der politische Wille und das strategische Interesse der internationalen Gemeinschaft explizit vorhanden, könnten viele Bürgerkriege im Keime erstickt werden.

Idee und Konzept einer neutralen Schutztruppe von Enrique Steiger und mir selbst gehen von einem anderen Ansatz aus. Wir sind mit Bundesrat, Parlament und wohl der Mehrheit des Schweizer Volks der Auffassung, dass die Armee eines neutralen Staates nicht auf fremdem Territorium militärisch offensiv intervenieren darf. Anderseits sind wir alle der Überzeugung, dass in Krisen- und Kriegssituationen humanitäre Hilfe nötig ist und dass es Situationen gibt, in denen diese humanitäre Hilfe nicht ohne einen minimalen Schutz gewährleistet werden kann. Selbst Delegierte des IKRK, das sonst strikte auf militärischen Schutz verzichtet, waren mit Situationen konfrontiert, wo sie ohne militärischen Schutz nicht operieren konnten. Unter grossem Zeitdruck und in chaotischen Verhältnissen, bei grossem Elend und dem Risiko unnötiger ziviler Opfer, ist unseres Erachtens ein militärischer Schutz legitim und nötig.

Konzept für eine neutrale Schutztruppe

Generelle Voraussetzungen und Anforderungen

- Spezifisches Mandat der UNO oder allenfalls der OSZE, welches das Einverständnis aller Krieg führenden Parteien in einem Konfliktgebiet voraussetzt
- rasche Verfügbarkeit von Vorausdetachementen
- ausreichende Truppen, mindestens in Bataillonsstärke, das heisst zur Sicherstellung der Kontinuität und von Ablösungen faktisch eine Brigade
- einsatzspezifische Ausbildung der entsandten Truppen
- zum Selbstschutz bewaffnete Soldaten
- gefechtsfeldbewegliche und zum Teil luftmobile Truppen (Schützenpanzer mit Kollektivwaffen, je nach Situation auch schweres Gerät)
- Mischung zwischen Berufssoldaten und freiwilliger Miliz, die jedoch vorübergehend professionalisiert, d. h. bezahlt wird
- klar definierter militärischer Auftrag und «rules of engagement».

Grundprinzipien solcher Einsätze sind:

- Neutralität
- Unparteilichkeit
- Unabhängigkeit.

Neutrale Schutztruppen

■ Enrique Steiger

Man kann die Vor- und Nachteile «humanitärer Interventionen» diskutieren so lange man will, eine echte Alternative zur Verhinderung der schlimmsten Auswüchse an fundamentalen Menschenrechtsverletzungen wie Genozide und Völkervertreibungen gibt es nicht. Die Feuerwehr erst dann zu entsenden, wenn das Haus bereits

* Peter Arbenz, langjähriges Mitglied des IKRK, Präsident von Helvetas, Milizbrigadier.

* Dr. med. Enrique Steiger, Facharzt für Allgemeine Chirurgie und Plastische und Wiederherstellungschirurgie FMH, Humanitäre Einsätze für UNO, OSZE, IKRK, EDA.

bis auf die Grundmauern abgebrannt ist, ergibt wenig Sinn. Eine echte Alternative wäre die seit Jahren diskutierte «rasche Eingreiftruppe» der NATO und der Vereinten Nationen. Über die Zusammensetzung und Einsatzdoktrin konnte man sich bis heute jedoch noch nicht einigen. Zu gegensätzlich sind die Ansichten und Interessen.

Schweizer Schutztruppen zu Gunsten der unbeteiligten Zivilbevölkerung in Konfliktzonen?

Die Aufgaben dieser Einheit würden sich anfänglich auf den raschen Schutz von wichtigen zivilen Infrastrukturen (Spitäler, Lebensmitteldepots, Flüchtlingslager, Schutz von humanitären Konvois usw.) zu Konfliktbeginn beschränken und könnte später bei zunehmender Erfahrung und entsprechender nationaler wie internationaler Akzeptanz ausgebaut werden. Alle übrigen humanitären Aufgaben (medizinische Versorgung, Verteilung von Hilfsgütern usw.) würden wie bis anhin durch die vor Ort tätigen Hilfsorganisationen erfolgen.

Die Schutzeinheit sollte sich deutlich von den kämpfenden Truppen unterscheiden. Nicht Tarnanzüge, sondern eine neutrale, unverwechselbare Bekleidung und Fahrzeuge prägen das Bild ihrer Erscheinung. Damit soll ihr humanitärer und der Neutralität verpflichtete Charakter klar unterstrichen werden.

Die Bewaffnung sollte den Umständen angepasst, aber deutlich die nötige Autorität zum Schutze des eigenen und des anvertrauten Lebens manifestieren.

Durch die Schaffung einer solchen Schutzeinheit könnte in einem örtlich und zeitlich eng begrenzten Rahmen die dringend benötigte Sicherheit und Ordnung wieder hergestellt werden.

Um nicht Gefahr zu laufen, in das Visier der Protagonisten zu geraten, ist Transparenz und Neutralität der Schutztruppe gegenüber den Kriegsparteien absolut zwingend. Was bedeutet, dass alle Zivilisten, welche ein Unterkommen bei den Schutztruppen suchen, von diesen als potenzielle spätere Kriegsakteure für die ganze Dauer des Konfliktes neutralisiert werden müssen. Die Abgrenzung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten gestaltet sich heutzutage zunehmend schwieriger. Die Schutzbedürftigen müssten interniert, entwaffnet und auch von allen Kommunikationsmitteln mit der Aussenwelt abgeschnitten werden. Ein Rückzug in den «Safe haven» darf keine Gelegenheit bieten, für zukünftige Gefechte «aufzutanken», sich medizinisch versorgen zu lassen, neue Mitglieder zu rekrutieren oder sich kriegsentscheidende Informationen zu beschaffen. Die Namen der Internierten sind allen Kriegsparteien bekannt.

Niemand darf das Lager verlassen ohne Einwilligung aller involvierten Parteien. Das Lager selber bietet nur ein Minimum an Komfort, medizinischer Versorgung, und Ernährung. Der einzige Vorteil der Internierung ist die garantierte Sicherheit für Leib und Leben. Im Gegenzug stellt der Angriff einer Kriegspartei auf die Schutzeinheit und der ihr anvertrauten Zivilisten einen Vertragsbruch dar, welchem alle Kriegsparteien vorgängig zugestimmt haben und welcher in seiner letzten Konsequenz nötigenfalls mit Waffengewalt erwidert wird.

Durch die Schutztruppen könnte auch der unberechtigte Zugriff einzelner Kriegsparteien auf Hilfsgüter unterbunden werden. Entladung und Verteilung der Hilfsgüter könnte innerhalb «neutraler Zonen» erfolgen.

Bei diesen «neutralen Zonen» handelt es sich um ein überschaubares Gelände von der Grösse eines Flugfeldes oder kleineren Dorfes, welches von einer «Pufferzone» umgeben ist. Die «neutralen Zonen» befinden sich unter alleiniger Kontrolle und Verantwortung der «neutralen humanitären Schutztruppen». Die Pufferzonen werden als «No-fly/No weapons»-Zonen deklariert.

In dieser Konsequenz wurde noch nie eine so genannte «humanitäre Intervention» oder «Peace Keeping/enforcement»-Operation durchgeführt.

Gefahren und Risiken eines solchen Unternehmens?

Der Einsatz eines solchen Unternehmens ist naturgemäss mit entsprechenden Gefahren verbunden. Den gleichen Gefahren, welchen sich die unzähligen Angehörigen ziviler Hilfsorganisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben aussetzen.

Die Durchsetzung einer UNO-Resolution mit Waffengewalt kann und sollte nicht die Aufgabe der beschriebenen «humanitären Schutztruppe» sein. Diese Aufgabe kann nur durch die militärischen Mittel einer Grossmacht erfolgen und würde die «Neutralitätsabsicht der Schweiz» in jeder Hinsicht aufs Schwerste verletzen. Die «humanitären Schutztruppen» sind lediglich für den Schutz der ihnen anvertrauten «humanitären Einrichtungen» sowie der am Kriegsgeschehen unbeteiligten Zivilpersonen zuständig. Sie sollten durch ihre Bewaffnung und ihr Auftreten die Autorität ihrer Aufgabe repräsentieren und potenzielle Übeltäter und Profiteure vorzeitig abschrecken. Die Einsätze müssen sorgfältig ausgewählt, das Risiko für die Truppe wie auch die Anvertrauten sorgfältig abgewogen werden. Es muss sowohl eine «Entry»- wie «Exit»-Strategie vorbereitet sein.

Diese Schutztruppe ist nur für kurzfristige Einsätze von drei bis sechs Monaten gedacht. Anschliessend sollte die Ablösung durch ein grösseres internationales Kontingent (evtl. weitere «neutrale Staaten» wie Norwegen, Österreich, Finnland, Kanada usw.), falls nötig, garantiert sein. Der grosse Vorteil dieser «neutralen humanitären Schutztruppe» sollte in ihrer raschen Verfügbarkeit zu Beginn einer sich abzeichnenden, humanitären Katastrophe bestehen. Da nur ein Staat als Entscheidungsträger involviert ist (Schweiz) sollte eine raschere Einsatzbereitschaft zustande kommen, als dies durch die langwierige Entscheidungskaskade multipler Staaten und ihrer Verantwortungträger möglich ist. Durch die Schaffung kleinerer und überschaubarer «Safe haven» unter Kontrolle der Schutztruppe in den jeweiligen Konfliktregionen sowie das Entsenden «humanitärer Beobachter» (bewaffnet oder unbewaffnet) könnten unbeteiligte Zivilisten vom Kampfgeschehen weit gehend isoliert und geschützt werden. Somit eine fortschreitende Eskalation durch zunehmende Radikalisierung anfänglich unbeteiligter Zivilpersonen eingedämmt sowie den Auswüchsen schwerer Menschenrechtsverletzungen vorzeitig der Riegel geschoben werden. ■

Neutrale Friedenstruppe zum Schutz humanitärer Hilfe

– Kein schweizerischer Alleingang, sondern im Verbund mit anderen neutralen Staaten wie z.B. Österreich, Finnland, Schweden und Irland.

Möglicher Auftrag:
– Schutz von humanitären Einrichtungen, Gütern und Personen.
Zum Beispiel von Notspitälern, Versorgungszentren, Flüchtlingslagern, Konvois und Mitarbeitenden von internationalen humanitären Organisationen.
– Ad-hoc-Instandstellung von Gebäuden, Strassen und Brücken zur Erleichterung der Aufgabe humanitärer Organisationen.

Zusammensetzung der Bataillone:
- primär Infanterie, mechanisierte und leichte Truppen
- Genietruppen
- Militärpolizei
- Logistikdetachemente
- Leichtflieger
- Führungsunterstützung.

Ein solches Konzept wäre für die Schweizer Armee und die Armeen anderer neutraler Staaten eine Art «unique selling proposition», die sich klar von den übrigen militärischen Peace-building- und -support-Aufträgen anderer Armeen unterscheiden müsste und eine Ergänzung zu solchen Mandaten wäre.

Mit einer derartigen Einsatzdoktrin für internationale Einsätze bestünde auch keine Gefahr, sich in so genannte fremde Händel einzumischen. Sie besässe eine hohe Glaubwürdigkeit.