

Brauchen wir eine grosse sicherheitspolitische Debatte?

Autor(en): **Catrina, Christian**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **172 (2006)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **10.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-70451>

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.

Brauchen wir eine grosse sicherheitspolitische Debatte?

Persönliche und inoffizielle Betrachtungen

Wenn Medien, Parteien oder Interessengruppen über den Tag hinaus über die Sicherheitspolitik der Schweiz sinnieren, kommt oft die Forderung auf, diese Sicherheitspolitik müsste einmal grundsätzlich, gründlich und gesamthaft diskutiert werden. Damit ist zumeist unausgesprochen die Erwartung verbunden, eine solche Diskussion führe zu einem breiten Konsens, zumindest einem breiteren als dem gegenwärtig bestehenden. Und wo diese Erwartung nicht besteht, wird zumindest gehofft, eine grosse sicherheitspolitische Debatte biete Gelegenheit, den Einfluss der eigenen Anliegen auf die Sicherheitspolitik des Landes zu verstärken.

Christian Catrina*

Die Frage ist damit gestellt, wie viel sicherheitspolitische Grundsatzdiskussion es in der Schweiz derzeit braucht. Besteht in dieser Hinsicht ein Defizit? Ist dieses Defizit – sollte es tatsächlich bestehen – der Demokratie und der Qualität der schweizerischen Sicherheitspolitik abträglich? Ist es von Regierung oder Verwaltung beabsichtigt oder bloss bürokratischer Trägheit und Einfallslosigkeit zuzuschreiben?

Für eine grosse sicherheitspolitische Debatte werden mindestens acht verschiedene Argumente angeführt. Sie lassen sich in mehrere Gruppen einteilen.

Nicht primär inhaltlich ausgerichtete Argumente

Eine erste Argumentationslinie bezieht sich kaum auf Inhalte und redet nicht einem bestimmten sicherheitspolitischen Kurs das Wort: Unabhängig davon, ob die derzeit verfolgte Sicherheitspolitik gut oder schlecht ist (und auch ohne zwingende Erwartung, dass ein breiterer Konsens möglich ist), sollte öfter als bisher, und vielleicht sogar in festen Abständen, eine grosse nationale Debatte geführt werden. Von dieser Argumentationslinie gibt es mehrere Varianten.

Sicherheitspolitik betrifft, vor allem wegen des Milizsystems für die Armee und Teile des Bevölkerungsschutzes, viele Bürger und Bürgerinnen direkt und nicht nur als abstraktes politisches Thema. Was so viele Personen betrifft, muss praktisch andauernd, intensiv und unter Einbezug der ganzen Öffentlichkeit diskutiert werden.

Dieses Argument würde konsequent angewandt bedeuten, dass auch über die anderen Bereiche staatlicher Tätigkeit eine praktisch permanente Diskussion geführt werden müsste, nicht bloss aus Anlass erwo-

*Dr. Christian Catrina ist Chef des Bereichs Strategie und Internationales und Stellvertreter des Chefs der Direktion für Sicherheitspolitik im VBS. Die in diesem Text vertretenen Ansichten entsprechen nicht zwingend jenen der Direktion für Sicherheitspolitik oder des VBS.

gener Veränderungen. Das würde die Aufnahmefähigkeit der Bewohner der Schweiz strapazieren. Darüber hinaus kann man sich fragen, ob eine disputative Befassung mit sich selbst dazu geeignet ist, die Interessen des Landes in einem sich schnell wandelnden Umfeld zu wahren und zu mehren.

Der Entwicklungsschritt 2008/11 der Armee ist eine eingreifende Massnahme, vor allem wegen der Verstärkung der Fähigkeiten für die Raumsicherung, der Redimensionierung der primär auf die Abwehr eines militärischen Angriffs ausgerichteten Mittel der Armee und der Abstützung auf ein Aufwuchskonzept. Der Entwicklungsschritt sollte deshalb nicht nur im Parlament diskutiert werden, sondern in einer breiteren Öffentlichkeit.

Mit dem Entwicklungsschritt wird in der Tat eine Schwergewichtsverlagerung vorgenommen, wenn auch später und zurückhaltender als z.B. in Österreich und Schweden in Bezug auf die Gewichtung der Territorialverteidigung. Die Eckwerte der Armee – Milizsystem, Dienstleistungsdauer, Armeebestand, Armeeaufträge – bleiben unangetastet, ebenso wie die Neutralität. Auch der Aufwuchs ist – entgegen dem Eindruck, den man bei der Lektüre mancher Diskussionsbeiträge zum Aufwuchs erhält – nichts völlig Neues. In den Neunzigerjahren wurde auf die Fähigkeit der Luftwaffe zum Erdkampf verzichtet, und mit der Ausserdienststellung der Mirage-III-RS wurde eine Lücke auch in der Fähigkeit zur Aufklärung akzeptiert. Bereits in den Achtzigerjahren wurde nach der Ausserdienststellung der Bloodhound-Fliegerabwehrraketen eine Lücke in der bodengestützten Fliegerabwehr akzeptiert. – Insgesamt überwiegt beim Entwicklungsschritt 2008/11 die Kontinuität den Wandel.

Grundlegende Dokumente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (sicherheitspolitische Berichte, Armeeleitbilder) sollten in regelmässigen Abständen aufdatiert oder neu geschrieben werden, unabhängig davon, wie stark sich die Rahmenbedingungen verändert haben und ob Reformen vorgesehen sind. Dadurch würde die Dis-

kussion über die Sicherheitspolitik verstetigt und wahrscheinlich auch versachlicht.

Die Erarbeitung eines sicherheitspolitischen Berichts bindet erhebliche Ressourcen der Verwaltung und verlangt (vielleicht entscheidender) Aufmerksamkeit und Zeit seitens der Politik. Dies gilt auch für ein Armeeleitbild (wo die interdepartementale Dimension schwächer, die Bearbeitungstiefe aber grösser ist). Die Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung solcher Grunddokumente ist nicht ressourcenneutral.¹ Ein solcher Aufwand sollte nur dann in Kauf genommen werden, wenn bedeutend veränderte Rahmenbedingungen eine Anpassung der Politik erfordern. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall.

Wenn in anderen Ländern Europas sicherheitspolitisch tief greifende Reformen geplant werden, in Umsetzung begriffen sind oder gar bereits realisiert wurden, muss auch die Schweiz ihre Sicherheitspolitik überprüfen. Damit eine neue Sicherheitspolitik (oder allenfalls auch die Fortführung der bisherigen Sicherheitspolitik) tragfähig ist, muss sie sich auf eine grosse sicherheitspolitische Debatte abstützen.

Veränderungen in der Sicherheitspolitik anderer Staaten oder Anpassungen ihrer sicherheitspolitischen Instrumente sind ein Grund dazu, die Entwicklung von Bedrohungen und Gefahren und der Massnahmen zu ihrer Abwehr zu analysieren, aber noch kein Anlass dazu, öffentlich und breit die schweizerische Politik zur Disposition zu stellen.

Konsensorientierte Argumente

Eine andere Argumentationslinie ist konsensorientiert: Unabhängig davon, ob die derzeit verfolgte Sicherheitspolitik gut oder schlecht ist, wäre wünschbar (und via grosse sicherheitspolitische Debatte auch möglich), diese Politik in Volk und Parlament breiter abzustützen.

Eine grosse sicherheitspolitische Diskussion, in der alle Seiten ihre Argumente ausführlich darlegen können, trägt dazu bei, eine Sicherheitspolitik zu formulieren, die ein breiteres Meinungsspektrum reflektiert und damit demokratisch noch besser abgestützt ist. Selbst wenn eine Verbreiterung der Konsensbasis scheitern sollte, trüge die Diskussion dazu bei, die verschiedenen Meinungsgruppen zu integrieren.

Die Erfahrung zeigt, dass Diskussionen in der Schweiz einer Konsensbildung vor allem dann zuträglich sind, wenn ein konkretes Sachgeschäft ansteht und eine Entscheidung nicht beliebig aufgeschoben

¹Für die zahlreichen Freunde einer schlanken Verwaltung sei die Bemerkung hinzugefügt, dass es auch noch nicht gelungen ist, die Beantwortung parlamentarischer Vorstösse ressourcenneutral zu gestalten.

werden kann. Wenn dies nicht der Fall ist, besteht die Versuchung, dass Politiker, Parteien und Interessenverbände nicht den Konsens suchen, sondern die Diskussion dazu zu verwenden, durch Maximalforderungen die Unterstützung im eigenen Lager zu stärken. Es besteht das Risiko, dass Sicherheitspolitik als Spielball oder Manipulierungsmaterial für (partei-)politische Machenschaften verwendet wird. Die relativ geringe Bedrohung der Schweiz erleichtert dies, weil auch unverantwortliche sicherheitspolitische Entscheide kaum kurzfristig von der Realität bestraft würden.

Eine grosse sicherheitspolitische Diskussion würde selbst dann, wenn sie zu keinen neuen Ansätzen führen würde, dazu beitragen, Völk, Parlament, Parteien und Interessenverbände davon zu überzeugen, dass Bundesrat, VBS und/oder Armee keine heimlichen Absichten verfolgen. Damit würden die demokratische Abstützung der Sicherheitspolitik und das Vertrauen in die Behörden gestärkt.

Es ist nicht ganz klar, wie ernsthaft gewisse Kreise Bundesrat, VBS und Armee wirklich heimlicher Absichten (z.B. Annäherung an NATO, Vernachlässigung der Neutralität) verdächtigen. Sicher ist aber, dass es nicht möglich sein wird, jene, die das wirklich annehmen, vom Gegenteil zu überzeugen, weil die Abwesenheit heimlicher Absichten nicht beweisbar ist. Vertrauen wird nicht durch Beteuerungen gestärkt, sondern durch die Übereinstimmung von Worten mit Taten, die über Jahre hinweg überprüfbar ist.

Vom Wunsch nach Veränderung bestimmte Argumente

Bei einer dritten Argumentationslinie steht die Veränderung der Sicherheitspolitik

²Eine ausführlichere Analyse dieser Frage wird in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament über Änderungen der Armeeorganisation (rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschritts 2008/11 der Armee) enthalten sein.

³Wenn man innenpolitische Realitäten ignoriert, kann man ein Verteidigungsbudget fordern, das alles sicherheitspolitisch auch nur Wünschbare abdeckt. Wenn man die sicherheitspolitischen Notwendigkeiten ignoriert, fällt es nicht schwer, innen- und finanzpolitisch Mögliches zu identifizieren. Wenn man die finanziellen Zwänge ignoriert, fällt es zumindest leichter, für das sicherheitspolitisch Notwendige eine innenpolitische Basis zu erhalten.

⁴Wenn Armeehelikopter zur Unterstützung der Polizei eingesetzt werden, greifen Gegner davon gleich zum Vorwurf der Verfassungswidrigkeit, und Gleiches tun Gegner des Entwicklungsschritts 2008/11. Und wenn Armeeplaner ihren Auftrag erfüllen, sich – ohne Präjudizierung politischer Entscheide – Gedanken über die Armee von übermorgen zu machen, werden ihre Überlegungen, sofern sie unglücklicherweise bekannt werden, als Ausdruck der «wirklichen» Absichten von Armee und VBS am nächsten Tag (oder spätestens in der nächsten Session) politisch «verwertet».

im Vordergrund. Die bisher verfolgte Sicherheitspolitik missachte wesentliche nationale oder internationale Rahmenbedingungen, sei nicht optimal auf die Interessen der Schweiz ausgerichtet oder aus anderen Gründen verfehlt.

Wichtige Rahmenbedingungen von Sicherheitspolitik und Armee (Bedrohungen und Gefahren, Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit, finanzielle Ressourcen, Tragfähigkeit des Milizsystems in Wirtschaft und Gesellschaft) haben sich bereits stark verändert oder werden dies in den kommenden Jahren tun. Fundamentale Entscheide stehen an, und sie verlangen nach einer grossen sicherheitspolitischen Debatte.

Die Rahmenbedingungen haben sich tatsächlich verändert, aber nicht so stark, dass die Kerninhalte (Katalog von Bedrohungen und Gefahren, sicherheitspolitische Interessen, Grundstrategie, Instrumente und ihre Aufträge) z.B. des sicherheitspolitischen Berichts 2000 obsolet geworden wären.² Auch der Entwicklungsschritt 2008/11 der Armee bewegt sich im Rahmen dieses Berichts und des Armeeleitbilds XXI. Diese Dokumente werden dann revisionsbedürftig werden, wenn wesentliche Änderungen an Milizsystem, Neutralität und Verhältnis zur EU anstehen. Dies ist für die nächsten Jahre nicht zu erwarten. Alternativen zu «Sicherheit durch Kooperation» – etwa «Sicherheit durch Alleingang» oder «Sicherheit durch Integration» – wären weniger konsensfähig als die derzeitige Grundstrategie.

Die derzeitige Sicherheitspolitik ist verfehlt (laut der Rechten: zu international ausgerichtet, laut der Linken: zu militärisch geprägt). Eine grosse sicherheitspolitische Diskussion ohne Tabus ist nötig, um einen neuen Kurs zu bestimmen und Fehlentscheide zu korrigieren.

Dies ist das stärkste Argument für eine grosse sicherheitspolitische Debatte. Es ist legitim, sich für eine grosse sicherheitspolitische Debatte einzusetzen, an deren Ende eine den eigenen Auffassungen besser entsprechende Ausrichtung stehen soll. Das Problem mit diesem Argument liegt allerdings darin, dass die Debatte nur geführt werden kann, wenn alle wichtigsten politischen Lager dazu bereit sind. Darüber hinaus muss man sich bewusst sein, dass jedes politische Lager seine Anliegen einbringt: Man kann die Diskussion nicht auf die eigenen Anliegen und Lieblingsthemen beschränken.

Für mehr Sachlichkeit

Die Analyse und Bewertung dieser Argumente zeigt, dass eine grosse sicherheitspolitische Debatte derzeit unnötig ist: Weder haben sich die Bedrohungen oder andere Rahmenbedingungen fundamental

geändert, noch stehen grundlegende Reformen der sicherheitspolitischen Instrumente an. Was Not tut, ist die konsequente Umsetzung des (auf demokratischem Weg) bereits Beschlossenen. Die grosse sicherheitspolitische Debatte ist nicht nur unnötig, sie würde auch Risiken enthalten, weil sie Anreize zur Polarisierung der sicherheitspolitischen Meinungslandschaft bieten würde und damit dem Bemühen zur Verbreitung des sicherheitspolitischen Konsenses abträglich wäre. Sie widerspräche schliesslich einer schweizerischen Tendenz, sich auf jene Fragen zu konzentrieren, die sich praktisch stellen, und fundamental(is-tisch)e Auseinandersetzungen über abstrakte Angelegenheiten zu meiden.

Die Sicherheitspolitik der Schweiz kann nicht alle zufrieden stellen, ebenso wenig wie andere Politiken. Innerhalb des innenpolitisch Möglichen und des finanzpolitisch Verantwortlichen muss das sicherheitspolitisch Notwendige getan werden. Wer das eine oder andere dieser drei Elemente ignoriert, kann leicht die beiden anderen maximieren.³ Kompromisse sind das Brot der Politik. Maximalforderungen und Demagogie bieten kurzfristig mehr Genuss, verursachen längerfristig aber auch mehr Probleme. Die Tonalität der sicherheitspolitischen Diskussion in der Schweiz ist schriller geworden. Der Diskurs erfolgt über weite Strecken eine Oktave zu hoch, ein paar Dezibel zu schrill. Es genügt nicht zu sagen, dass man anderer Auffassung sei, es wird gleich zum Vorwurf gegriffen, etwas sei undemokratisch, verfassungs- oder neutralitätswidrig.⁴ Das ist politische «action», unterhaltsam und vielleicht sogar für die Protagonisten politisch produktiv – aber es bringt die schweizerische Sicherheitspolitik nicht weiter, ausser auf dem Holzweg. Wenn man sich über Jahre hinweg mit schweizerischer Sicherheitspolitik befasst, wird diese politische Umtriebigkeit zu einem Hintergrundgetöse, an das man sich gewöhnt, das man aber nicht zum Nennwert nehmen kann: Wenn diese oder jene Gruppe immer wieder «Wolf» schreit, glaubt man beim nächsten Ruf wirklich nicht mehr, dass der Wolf diesmal wirklich komme.

Die Schweiz hat kein Manko an Sicherheitspolitik, aber vielleicht gelegentlich und zunehmend eines an verantwortungsvollem Umgang mit sicherheitspolitischen Fragen. Dieses kann nicht durch eine grosse sicherheitspolitische Debatte behoben werden, sondern nur durch konstruktives Verhalten in der konkreten Auseinandersetzung mit jenen Fragen, die sich real stellen. ■