Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 188 (2022)

Heft: 1-2

Artikel: Zaghafte Änderungen am Sicherheitspolitischen Bericht 2021

Autor: Kälin, Fritz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-981358

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: 13.07.2025

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

Zaghafte Änderungen am Sicherheitspolitischen Bericht 2021

Der Sicherheitspolitische Bericht 2021 des Bundesrates bietet eine Übersicht über aktuelle Bedrohungen und die sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz, aber wenig Orientierung, wie sie als neutraler Kleinstaat ihre Interessen in einem raueren internationalen Klima wahren will.

Fritz Kälin

Dieser Artikel analysiert die nach der Vernehmlassung erfolgten (und unterbliebenen) inhaltlichen Anpassungen am Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates von 2021 (SiPolB 21).

Anspruch und Erarbeitungsprozedere

Der Bundesrat will mit seinen sicherheitspolitischen Berichten «aufgrund einer umfassenden Analyse des Umfelds [...] prüfen, ob und inwieweit die Sicherheitspolitik und ihre Instrumente angepasst werden müssen». Der jüngste Bericht zeichnet sich laut VBS gegenüber früheren Ausgaben dadurch aus, dass er deutlich kürzer ist und Ziele klar definiert «die als thematische Schwerpunkte für die Schweizer Sicherheitspolitik der nächsten Jahre dienen». Klare Ziele sind gerade in einer unsicheren Lage gefragt. Der nach dem 2016er-Bericht verlangten Kürzung sind leider die klaren Bezüge zur Bundesverfassung zum Opfer gefallen. Die Benennung der Massnahmen für die Zielumsetzung erfolgt im Urteil vieler Rückmeldungen nicht überall genug konkret.

Die Vernehmlassungsfrist zum Entwurf des SiPolB 21 dauerte vom 28. April bis 18. August 2021.[1] Der Bereich Sicherheitspolitik des VBS-Generalsekretariats verantwortet die Anpassungen am Entwurf anhand der Vernehmlassungseingaben.[2] Der Gesamtbundesrat verabschiedete die finalisierte Version am 24. November 2021. Im Parlament wird sich der Nationalrat als Erstrat im ersten Quartal 2021 damit auseinandersetzen (Geschäftsnummer 21.070). Das Parlament kann den Bericht zur Kenntnis nehmen oder nicht. An der Ratsdebatte wird interessieren, ob der jüngste SiPolB in seiner Aufbaustruktur Vorbildcharakter haben kann, wenn die Berichte künftig im Vierjahres-Rhythmus erscheinen sollen.[3]

61 Stellungnahmen

Gemäss dem sechsseitigen Vernehmlassungsbericht gingen insgesamt 61 Stellungnahmen ein. Das VBS beurteilt davon 41 als mit dem Entwurf grundsätzlich, 12 mehrheitlich und 8 nur teilweise einverstanden. Diese Unterteilung scheint sich primär an der Quantität der Änderungsanträge pro Stellungnahme zu orientieren. Ob Änderungsanträge übernommen werden, hängt primär vom politischen Gewicht der Antragssteller ab und davon, ob dasselbe Anliegen von mehreren Stellungnahmen geteilt wird.

DER GROBAUFBAU MIT DEN KERNBOTSCHAFTEN

SiPolB 21 (43 Seiten)	**SiPolB 16** (126 Seiten)	**SiPolB 2000** (86 Seiten)	**SiPolB 90** (60 Seiten)	**SiPolB 73** (42 Seiten)
(Bedrohungs-)Lage – zuvorderst Verstärkte Konkurrenz der Grossmächte	(Bedrohungs-)Lage – zuvorderst Übergang zu einer multipolaren Welt	Risiken und Chancen – zuvorderst Abnahme militärischer Bedrohungsfaktoren	Chancen und Risiken der strategischen Wende mit 2×2 Szenarien	Die 4 sipol. Ziele der Schweiz
Sipol. Prinzipien, Interessen und Ziele	Sipol. Strategie (Interessen und Ziele)	Interessen und Ziele	5 sipol. Ziele	Die Bedrohung
Umsetzung (Politikbereiche und Instrumente der SiPol)	Sipol. Führung und Sicherheitsverbund Schweiz	Strategie (Grundgedanken und Leitlinien; Aufgaben)	Sipol. Mittel	Strategische Zielsetzung
		Instrumente	Offene Fragen	Strategische Mittel
		Ressourcen		Führung im Rahmen der Gesamtverteidigung
		Strategische Führung		
		Ausblick		19 sipol. Leitsätze

Der SiPolB 73 ging von klar benannten nationalen Zielen aus. Seither werden (ängstlich?) zuerst die Bedrohungen aufgeführt. Der SiPolB 21 stellt die Prinzipien vor die (aus der Verfassung abgeleiteten) Interessen, gefolgt von (Umsetzungs-)Absichten in Teilbereichen.

So gewichten und ordnen die Berichte ihre drei Kerninhalte Ziele, Mittel und Bedrohungen.

Grafiken: Fritz Kälin

Am meisten Zustimmung erfuhr die raschere Kadenz und substantielle Kürzung des Berichts. Kritik und Änderungsanträge seien mehrheitlich punktuell und zu spezifischen Themen eingegangen. Nur bezüglich Krisenmanagement des Bundes habe es «breitere Kritik» gegeben. Diese Darstellung verklausuliert, dass die Vernehmlassungsteilnehmenden die positive Beurteilung des Krisenmanagements im Berichtsentwurf aus fachkundiger Sicht ablehnten. Auch bei der Schilderung der Bestandesproblematik von Armee und Zivilschutz wurde die Verwaltung eindringlich aufgefordert, den Ernst der Lage in deutlichere Worte zu fassen.[4] Gemäss der Einteilung des VBS erfolgte die grundsätzlichste Kritik durch die Parteien SVP und Grüne, sowie durch die drei von Einzelpersonen eingereichten Stellungnahmen.

Lagebeurteilung interessiert weniger als deren Konsequenz

Die Berichte von 1999 und 2010 sahen die Welt mehr durch sicherheitspolitische Zusammenarbeit als durch Konfrontation geprägt und propagierten für die Schweiz eine Kooperationsstrategie. 2016 konnte die Lageeinschätzung für die Schweiz nicht länger vom Fall der Berliner Mauer abgeleitet werden.

«Der Bericht sagt, was es 2021 zur Schweizer Sicherheitspolitik zu sagen gibt. Aber zu oft werden Dinge nicht beim Namen genannt.»

2019 hiess es im Bericht zur Bedrohungslage und den Konsequenzen für den Schutz des Luftraumes: «Insgesamt lässt sich festhalten, dass die dominanten sicherheitspolitischen Entwicklungen, wie sie im Sicherheitspolitischen Bericht 2016 und im Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug dargelegt werden, von der aktuellen Bedrohungsanalyse im Grossen und Ganzen bestätigt werden.» So liesse sich auch die Lagebeurteilung des SiPolB 21 zusammenfassen, welche die Hälfte des Berichts einnimmt.

Einige Anpassungen nach der Vernehmlassung

Einzelne Stellungnahmen verlangen einen Verweis auf Ziele gemäss Bundesverfassung. Die in diesem Sinn vom Bericht formulierten «langfristigen und übergeordneten Interessen» stellen diesen Verfassungsbezug offenbar nicht deutlich genug her. Ausserdem sind sie den sicherheitspolitischen Prinzipien (Neutralität, Föderalismus, Miliz etc.) hintenangestellt. Die Prinzipien lassen sich so als Selbstzweck missdeuten. Den Prinzipien und Interessen folgen neun «Ziele». Sie bezeichnen, welche sicherheitspolitischen Anstrengungen «verstärkt» betrieben werden müssen. Die Konkretisierung dieser Absichtserklärungen im Kapitel 4 «Umsetzung» erfolgte insbesondere in den Augen der Kantone ungenügend.

In der Lageanalyse sollte der Mehrwehrt eines Sicherheitspolitischen Berichts ge-

FORMULIERUNG DER SICHERHEITSPOLITISCHEN ZIELE RESPEKTIVE INTERESSEN IN DEN BERICHTEN

SiPolB 21: Prinzipien, Interessen und Ziele	SiPolB 16: Prosa	SiPolB 2000: Prosa	SiPolB 90: Fünf Ziele	SiPolB 73: Vier Ziele
4 Prinzipien: - Neutralität und Kooperation - Demokratie, Respektierung des Völkerrechts und Rechtsstaatlichkeit - Föderalismus und Subsidiarität - Miliz und Dienstpflicht	«Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen Bedrohungen und Gefahren zu schützen und einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten»	«Über unsere eigenen Angelegenheiten, im Innern wie nach aussen, frei entscheiden, ohne [...] Androhung oder Anwendung direkter oder indirekter Gewalt beeinträchtigt zu werden»	Frieden in Freiheit und Unabhängigkeit	Frieden in Unabhängigkeit
			Handlungsfreiheit	Handlungsfreiheit
			Schutz der Bevölkerung	Schutz der Bevölkerung
			Behauptung des Staatsgebiets	Behauptung des Staatsgebiets
3 Interessen: - Gewaltverzicht und regelbasierte internationale Ordnung; - Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit; - Sicherheit der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen		«Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen vor existenziellen Gefahren bewahren und schützen» «zu Stabilität und Frieden jenseits unserer Grenzen und zum Aufbau einer internationalen demokratischen Wertegemeinschaft beitragen [...]»	Beitrag an internationale Stabilität	
9 Ziele auf Stufe Umsetzung				

Die auf den immer selben Verfassungsartikeln basierende Zielformulierung hat sich über die fast 50 Jahre stark gewandelt. Seit der Jahrtausendwende sind Unabhängigkeit, Frieden und die Behauptung des Staatsgebietes nicht mehr explizit genannt, dafür kam 1990 der Beitrag an die internationale Stabilität hinzu.

genüber den jährlichen Lageberichten des Nachrichtendienstes darin bestehen, nachvollziehbare Szenarien für die Zukunft zu skizzieren. Deshalb vermissen viele Stellungnahmen wie schon beim 2016er-Bericht ausdrücklich, dass auf Szenarien und damit auch auf eine explizite Begründung der anstehenden Kampfflugzeugbeschaffung verzichtet wird.

Und weil im Kapitel «Bewaffneter Konflikt» die militärischen Bedrohungspotenziale nur nach ihrer (Un-)Wahrscheinlichkeit und nicht nach ihrer Gefährlichkeit beurteilt werden, hinterfragen SP und Grünen in ihren Vernehmlassungsantworten die geplante Modernisierung der Luftwaffe und Bodentruppen grundsätzlich. Solche Fundamentalkritik zeigt, dass die konkreten völkerrechtlichen Neutralitätspflichten der Schweiz und der Verfassungsauftrag der Armee zur Kriegsverhinderung heutzutage nicht mehr selbstverständliches Allgemeinwissen sind.

Weil beides im Bericht unerwähnt bleibt, könnte ein Laie den Eindruck bekommen, die Schweizer Armee könne ihren Zweck eigentlich erst dann erfüllen, wenn «die Schweiz Ziel eines bewaffneten Angriffs und die Neutralität hinfällig wird». Da reicht es nicht, gegenüber dem Entwurf lediglich im Titel von Kapitel 3.1 die Reihenfolge der Begriffe «Neutralität» und «Kooperation» umzukehren.

Der Detailgrad bei den konkreten Massnahmen für die Umsetzung der Ziele variiert sehr stark. Für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wird zu Recht auf das grosse Reformprojekt «DaziT» des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit verwiesen. Ähnlich bedeutsame, armeerelevante Projekte, Massnahmen und Grundlagenberichte bleiben hingegen namentlich unerwähnt: die Aufspaltung der Ruag (und in deren Folge die Privatisierung von Ammotec); «Air 2030» und die erste von vermutlich zwei Volksabstimmungen über die Kampfjetbeschaffung; der Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Bodentruppen; die Vision 2030; Milliardeninvestitionen im Rahmen von «Fitania» in die Modernisierung der Informatik- und Kommunikationstechnik. Die Aufzählung liesse sich fortsetzen.

Fehlende Aktualisierung

Das Entstehen neuer Migrationsrouten wird nicht ausgeschlossen, «namentlich dann, wenn weitere Staaten Migration als Druckmittel gegen Europa einsetzen wollen». Die Richtigkeit dieses Satzes wird seit Sommer 2021 durch den belarussischen Machthaber Lukaschenko bestätigt. Deshalb hätte folgender Satz des Vernehmlassungsentwurfs nicht mehr so stehen bleiben dürfen: «Offen ist, ob neben der Türkei auch andere europäische Staaten Migration als Druckmittel einsetzen werden.» Weder die Vernehmlassungsteilnehmenden noch die Verwaltung scheinen diesen Aktualisierungsbedarf erkannt zu haben.

Die letzten Strategischen Führungsübungen (2013, 2017) und Sicherheitsverbundübungen (2014, 2019) haben Szenarien mit hoher Eintretenswahrscheinlichkeit durchexerziert, darunter anhaltende Strommangel- und Terrorlagen sowie eine Pandemie. Laut Bericht sei dadurch die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Krisenmanagement «besser eingespielt als früher». Angesichts der nun realen Pandemieerfahrung dürfte im SiPolB 21 auf die Erkenntnisse aus den damaligen Übungen ausführlicher und selbstkritischer eingegangen werden. Zumal die eher positive Darstellung des heutigen Krisenmanagements auf Stufe Bund in der Vernehmlassung engagierte Änderungsanträge auslöste.

Gesamteindruck

Eigentlich sagt der Bericht, was es 2021 zur Schweizer Sicherheitspolitik zu sagen gäbe. Aber zu oft scheut er sich, die Dinge beim Namen zu nennen. Statt unverbindlicher Paraphrasierungen sollten Verfassungsziele, eine potenzielle Kriegsgefahr zwischen den Grossmächten sowie für die nationale Sicherheit relevante Abstimmungen und Milliardeninvestitionen auch für Laien aus dem Bericht ersichtlich sein. ■

1 Zum Vernehmlassungsentwurf vgl. die Beiträge von Fritz Kälin in ASMZ 07/2021 (Erstveröffentlichung auf moneycab.com) und Bruno Lezzi (ASMZ 09/2021, Erstveröffentlichung in der NZZ vom 4. August 2021).

2 Zur Rolle der Verwaltung vgl. in «stratos» 1/2021 das Interview mit Botschafterin Pälvi Pulli und Patrick Gansner, sowie eine Replik auf dieses Interview von Markus Mohler auf der Online-Version von «stratos».

3 Erscheinungsjahre aller bisherigen (Zwischen-) Berichte: 1973, 1979, 1990, 1999, 2010, 2016.

4 Die finalisierte Version hält nicht mehr nur eine «Verbesserung», sondern eine «Sicherstellung der Bestände» für notwendig.

Fritz Kälin
Dr. phil.
Fachof
8840 Einsiedeln

CYBER OBSERVER

Marc Ruef
Head of Research
scip AG

Ich grüsse unsere Leser der Bundeswehr! Warum ich davon ausgehe, dass man die ASMZ auch in Deutschland liest? Weil «Der Spiegel» im September darüber berichtet hat, dass die Bundeswehr für 600 Millionen Euro sogenannte «Uralt-Funkgeräte» anschaffen will. Die Einführung der neuen digitalen Lösungen dauert so lange, dass man sich entschieden hat, 30 000 Geräte der Modelle SEM 80/90 durch Thales nachbauen zu lassen.

Indirekt fühle ich mich dadurch in meiner Kolumne vom Mai 2020 bestätigt, in der ich einen kleinen Lobgesang auf den Analogfunk unseres längst ausgedienten SE-125 gehalten habe. Die altbewährte Technik glänzt mit Simplizität und Robustheit. Drei Attribute, mit der mich wohl auch meine Frau umschreiben würde.

Faszinierend an der Geschichte ist, dass die zum Stückpreis von 20 000 Euro angeschafften Geräte bis zum Jahr 2035 eingesetzt werden sollen. Die Nutzungsdauer der alten Kistchen würde dann seit 1982 sagenhafte 53 Jahre umspannen. Ich weiss nicht, wie viele iPhones und Teslas in einem halben Jahrhundert noch im Umlauf sein werden ...

Das alles zeigt aber einmal mehr, dass mit der Digitalisierung überall und an allen Fronten gekämpft wird. Entwicklungen sind langwierig, Komplexitäten werden eingeführt, Zuverlässigkeit wird vernachlässigt. Und irgendwann fällt einem die zelebrierte Zukunft auf die Füsse. Man tauscht halt oft nur für viel Geld alte Nachteile gegen neue Nachteile ein.

Das heisst nun nicht, dass wir alle mit einem Nokia 5110 und einem Ford Capri herumfahren sollten. Ein bisschen moderner darfs im Alltag schon sein. Aber Modernität muss immer ihre Daseinsberechtigung haben. Sie sollte Nachteile aufheben und Vorteile einführen. Denn das ist die hohe Kunst der digitalen Transformation. Alles andere ist bloss doof.