

# Die schweizerische Sicherheitspolitik – eine tagespolitische Bewertung

Bruno Lezzi

»Die Politik bedeutet ein starkes, langsames Bohren von Brettern mit Leidenschaft und Augenmass zugleich.« Dieser Satz, der sich am Schluss von Max Webers ungebrochen aktueller Schrift «Politik als Beruf» von 1919 findet, kann all denjenigen Motto sein, die sich täglich publizistisch bemühen, den Sinn für eine zeitgemäße schweizerische Sicherheitspolitik in der Öffentlichkeit zu schärfen, und sich dabei zuweilen fragen, weshalb dieser Prozess derart schwerfällig verläuft. Denn: es ist ja tatsächlich erstaunlich, dass die Schweiz, die ihrer Sicherheitsvorsorge stets einen vorrangigen Platz einräumte und – trotz einigen Nuancen – immer noch zuweist, derart beharrlich an traditionell gewachsenen außen- und sicherheitspolitischen Verhaltensmustern festhält. Dafür sind verschiedene Gründe ausschlaggebend, die in diesem Kontext aber nur andeutungsweise und summarisch diskutiert werden können. Betrachtet man die Sicherheitsdebatten der vergangenen fünfzehn Jahre, so fällt auf, dass die den sicherheitspolitischen Konzeptionen zugrundeliegenden weltpolitischen Lageanalysen zwar stets auf breite Zustimmung stießen, dass aber die Bereitschaft, daraus die folgerichtigen Schlüsse abzuleiten, nicht sonderlich ausgeprägt war – eine Tatsache, die nicht zuletzt jetzt wieder ins Auge fällt. Die immer noch starke Bindung an die außen- und sicherheitspolitische Maxime der Neutralität, der Glaube, das Territorium aus eigener Kraft verteidigen zu können, und das nach wie vor nicht definierte Verhältnis zur Europäischen Union bilden die hauptsächlichlichen politisch-psychologischen Barrieren für eine sicherheitspolitische Neuorientierung. So fällt es nicht wenigen schwer, einzusehen, dass das auf das Mächtekonzept des 19. Jahrhunderts zugeschnittene Neutralitätskonzept in einer Welt innerstaatlicher Konflikte und weiterer grenzübergreifender Gefahren als Sicherheitsmodell kaum mehr tauglich ist. Übersehen wird zudem die Entwicklung des Völkerrechts, welches den Grundwerten wie Menschenrechten und Selbstbestimmungsrecht eine weit größere Bedeutung zuerkennt, als dies früher der Fall war. Obschon der im außenpolitischen Bericht von 1993 enthaltene Neutralitätsbericht diese Zusammenhänge klar darstellte und intellektuell überzeugend erläuterte, bestehen weiterhin Vorbehalte, von einem Sicherheitsmodell abzuweichen, dass – trotz einer zeitweise problematischen Gratwanderung während des Zweiten Weltkrieges – nach wie vor als erfolgreiches außen- und sicherheitspolitisches Rezept betrachtet wird. Auch in verteidigungspolitischer Hinsicht liegen die Verhältnisse ähnlich. Aufgrund der in zwei Weltkriegen gewonnenen Erfahrungen wird die eigenständige Verteidigung schweizerischen Territoriums praktisch als unumstößliches Axiom betrachtet. Mental haben sich viele noch nicht von den im Kalten Krieg bestehenden Lagebildern lösen können. Die schweizerische Landesverteidigung wird immer noch als Faktor der Stabilität in einem System des Kräftegleichgewichts gesehen, das es nach dem neuen strategischen Konzept der NATO eigentlich gar nicht mehr gibt. Die auf der sicherheitspolitischen Konzeption von 1973 basierende Dissuasionsstrategie ist während fast zwei Jahrzehnten in Ausbildungskursen, Gesamtverteidigungsübungen und militärischen Manövern geistig derart tief verankert worden, dass der Blick für die gegenwärtig herrschenden weltpolitischen Realitäten verstellt wird. Ausgeblendet wird zudem nicht selten das Faktum, dass nicht die schweizerischen Abwehrvorbereitungen, sondern die durch nukleare Mittel abgestützten, politischen und militärischen Anstrengungen der atlantischen Allianz den Frieden garantiert haben. So gesehen war – etwas holzschnittartig ausgedrückt – die damalige österreichische

Sicherheitsstrategie ebenso erfolgreich wie die Schweizerische, auch wenn unser Nachbarland dafür ungleich weniger Mittel investiert hat.

Schließlich wird die europapolitische Linie der Schweiz weitgehend durch innenpolitische Sachzwänge bestimmt. Hingegen wird die Thematik kaum je ernsthaft unter sicherheits- und verteidigungs-politischen Blickpunkten diskutiert. Spricht man von europäischer Integration, so stehen nicht Chancen, sondern zumeist nur Risiken und Befürchtungen im Zentrum der Debatte. Regierungsvertreter und Parlamentarier bekräftigen zwar immer wieder, dass weder ein Beitritt zur NATO noch eine Mitgliedschaft bei der WEU in Frage kommen könne. Diese Meinungen basieren aber weniger auf einer vertieften Analyse als vielmehr auf sehr einfachen Denkmustern, ja sogar nicht selten auf vorgefassten Meinungen, die ihrerseits Ausfluss einer nur oberflächlichen Kenntnis dieser Organisationen ist.

Die an Hochschulinstututen wie etwa der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich verfassten Studien zum sicherheits-politischen Gehalt der EU werden von der Politik nur am Rande zur Kenntnis genommen. Dies zeigte sich wieder, als der Nationalrat die neue Sicherheitskonzeption diskutierte. Nur gerade der letzte Halbtag der letzten Wintersession wurde dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 gewidmet, obschon eigentlich allen Volksvertreterinnen und Volksvertretern bekannt war, dass dieser für die anvisierte sicherheitspolitische Kurskorrektur von entscheidender Bedeutung ist. Obschon die Neutralitätsproblematik Angelpunkt der neuen Sicherheitskonzeption ist, wurde die Gelegenheit nicht ergriffen, sich damit in der nötigen Breite und Tiefe auseinander zusetzen. Auch die zentrale Frage nach der europapolitischen Ausrichtung einer künftigen schweizerischen Sicherheitspolitik wurde nicht aufgeworfen. Das ist insofern erstaunlich, als die Schweiz niemals in der Lage sein wird, eine kohärente Strategie zu formulieren, wenn diese Frage nicht geklärt ist. Das zeigt sich besonders deutlich an der Sicherheitspolitik der Sozialdemokraten, die von jeher einen wehrpolitisch schwankenden Kurs verfolgen und seit der Armeeabschaffungsinitiative nicht wissen, ob sie sich nun für die gänzliche Abschaffung oder allenfalls nur für die Halbierung der Militärkosten entscheiden wollen. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz unterstützt zwar das strategische Ziel des Bundesrates, der EU beizutreten, sie klammert dabei aber die verteidigungspolitische Seite der europäischen Integrationspolitik aus.

Ohne Einbindung in europäische Sicherheitsstrukturen und ohne eine feste Abstützung durch Einsätze in multinationalen Friedensoperationen zur Stabilisierung von Krisenregionen wird eine auf den ausschließlichen Schutz des eigenen Territoriums ausgerichtete schweizerische Landesverteidigung über kurz oder lang an Substanz verlieren. Es ist kaum mehr zu begründen, weshalb eine Armee aufrechterhalten bleiben soll, die sich zwar mit Schwergewicht auf Aufgaben einstellt, die auf absehbare Zeit höchst unwahrscheinlich sind, die aber Aufgaben nicht wahrnimmt, die gegenwärtig im Vordergrund stehen. Der Öffentlichkeit ist nicht bewusst, dass die Entwicklung im Ausland konsequent in diese Richtung führt. Nicht ausgefeilte Mobilmachungssysteme sind Maßstab für die Beurteilung von Streitkräften, sondern deren Fähigkeit, sich mit entsprechenden Mitteln zur schnellen Verlegung von Truppenteilen rasch und nachhaltig an Friedensmissionen zu beteiligen. Es ist Paradox: Während die Schweiz während des Kalten Krieges im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten eine plausible Sicherheits- und Verteidigungspolitik formulierte, das militärische Instrument entsprechend organisierte und den Wert einer überzeugenden Kommunikation erkannte, bestehen heute Orientierungsschwierigkeiten bei der Vermittlung einer auf die gegenwärtigen Umfeldbedingungen zugeschnittenen sicherheitspolitischen Botschaften.

Dies zeigt sich nicht zuletzt jetzt wieder, wo es darum geht, sich mit der Frage einer Bewaffnung schweizerischer Friedenstruppen im Rahmen einer Teilrevision des Militärgesetzes auseinander zusetzen. Während für ausländische Streitkräfte eine

situationsgerechte, angemessene Bewaffnung von Truppen in Kriseneinsätzen heute – nach den ernüchternden Somalia-Erfahrungen auch für die Bundesrepublik Deutschland, eine Selbstverständlichkeit darstellt, führt die Schweiz eine Diskussion, die nicht auf eine jahrhundertlange militärische Tradition schließen ließe. Einerseits ist die Schweiz berechtigterweise stolz auf ihr modernes militärisches Arsenal, auf ihre 33 F/A-18 Kampfflugzeuge, ihre 380 Leopard-2 Kampfpanzer und auf die zeitgemäße Ausrüstung ihrer Soldaten. Andererseits schränkt sie sich mit selbstauferlegten waffentechnischen Auflagen derart ein, dass sie – wie jetzt im Kosovo – zur weltweit wohl einmaligen Lösung eines Schutzes durch fremde Truppen Zuflucht nehmen muss. Nicht der Auftrag steht dabei im Vordergrund, sondern die peinliche Rücksichtnahme auf Opponenten auf der innenpolitischen Bühne, welche die Armee überhaupt ablehnen oder die, wie die Neutralitäts-Traditionalisten im Kreise der Schweizerischen Volkspartei, von Auslandseinsätzen überhaupt nichts wissen wollen; da können Völkerrechtler wie Dietrich Schindler oder Daniel Thürer noch so lange schreiben, dass auf Satzungen der UNO-Charta gestützte Friedenseinsätze in keinem Widerspruch zur Neutralität stehen.

Es fällt überhaupt ins Auge, wie schwer sich die Schweiz mit militärischen Aufträgen tut. Man hört immer wieder den Vorwurf, die Erfüllung neuer Aufträge, wie sie im Sicherheitsbericht festgeschrieben stehen und wie sie letztes Jahr auch im Innern zu meistern waren, behindere die Ausbildung der Armee. Damit aber wird die Ausbildung zum Selbstzweck, der Dienst in militärischen Schulen und Truppenkursen zum Maßstab schweizerischen militärischen Handelns.

Die Debatte über die sicherheitspolitische Neuausrichtung ist insofern schwierig, als sie sich auf zwei Argumentationsebenen abspielt. Den Anhängern einer restriktiven Neutralität geht es nämlich gar nicht um die Bewaffnung, denn auch sie wissen, dass militärische Verbände Aufträge in Krisengebieten sinnvollerweise nur bewaffnet erfüllen können. Sie wollen ein solches Engagement der Schweiz gar nicht, sondern verlangen eine ausschließliche Konzentration auf zivile Mittel und gute Dienste nach traditionellem Muster. Dabei übersehen sie, dass das oft und gern ins Feld geführte IKRK wenig mit der Neutralität der Schweiz zu tun hat, sondern dass diese Organisation in sich selber neutral ist. Dazu kommt, dass auch immer mehr Ausländer für das IKRK tätig sind, welche diese Institution nicht in erster Linie unter einem schweizerisch-nationalen Blickpunkt betrachten. Schwer verständlich ist auch die in diesen Kreisen vertretene Meinung, wonach das Katastrophenhilfekorps, nicht aber die Armee schweizerische internationale Solidarität beweisen solle, wenn man weiß, dass diese hilfreiche Institution, wie SKH-Vertreter immer wieder sagen, ihrerseits auf ein sicheres Umfeld angewiesen ist.

Wäre die Neutralität zur Leistung guter Dienste wirklich ent-scheidend, so müssten ja schweizerische Leistungen unentwegt gefragt sein, was aber nicht der Fall ist. Es sind vielmehr, die institutionell abgestützten postneutralen Staaten Finnland, Schweden und Österreich, wie sie Gustav Gustenau kürzlich in der "ÖMZ" bezeichnet hat, die für Vermittlerdienste oder hohe zivile Funktionen, beispielsweise in Bosnien herangezogen werden. Aber auch die Linke hat den Ansatz "Sicherheit durch Kooperation" nicht begriffen. Nur Staaten, die das gesamte Spektrum von diplomatischen, wirtschaftlichen und schließlich auch militärischen Maßnahmen zur Kriseneindämmung und Krisenbewältigung anbieten können, bleiben im Spiel.

Nicht nur nach außen, auch im Inneren bestehen augenblicklich noch fast unüberwindbare Probleme. Das Parlament hat zwar mit deutlicher Mehrheit anerkannt, dass eine umfassende und flexible Sicherheitskooperation das starre Räderwerk der Gesamtverteidigung ersetzen soll. Ein falsch verstandener Föderalismus setzt diesen Konzeptvorstellungen vorderhand aber noch klare Grenzen. Während Organisierte Kriminalität und Terrorgruppen über ethnische, religiöse und staatliche Grenzen hinweg kooperieren, leistet sich die Schweiz ein Polizei- und Strafprozessordnungssystem, das in manchem an Strukturen des 19. Jahrhunderts erinnert.

Obschon das Bedürfnis nach einer Polizeitruppe auf Bundesstufe ausgewiesen ist, nicht zuletzt aufgrund von im letzten Jahr gewonnenen Erfahrungen, stemmen sich interessanterweise vor allem kleinere Kantone gegen eine solche Lösung, ja sogar schon gegen eine Regionalisierung der Polizeistrukturen. Die Schweizerische Volkspartei, die der Bekämpfung der Kriminalität eigentlich Priorität zumisst, will nicht einsehen, dass ein wirkungsvoller Kampf eigentlich nur im integrierten Rahmen Europas möglich ist. Dieselbe zögerliche Haltung zeigt sich ebenfalls bei der Ausgestaltung des Instrumentariums zur strategischen Führung des Landes durch den Bundesrat. Auch in dieser Hinsicht ist man sich zwar in der Analyse einig, wonach die moderne Informationstechnologie ebenso wie die neuen Risiken und Gefahren zusätzliche Anstrengungen nötig machen. Man bleibt aber auf halbem Wege stecken. Obschon die in den letzten Jahren mit der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes gewonnenen Erfahrungen mehr als ernüchternd waren, ist die Chance für einen wirklich großen Schritt – zumindest vorderhand – nicht genutzt worden. Im Gegenteil: Mit der Schaffung eines hierarchisch verhältnismäßig tief angesiedelten Nachrichten-Koordinators zeigt die Landesregierung, dass sie eigentlich gar kein Organ will, das mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet ist und damit die Funktion einer Nachrichtendrehzscheibe auch wirklich erfüllen könnte. Diese Lösung ist übrigens getroffen worden, ohne die Ergebnisse einer aus Politikern, Wissenschaftlern und Diplomaten zusammengesetzten Arbeitsgruppe zur Abklärung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit auf Bundesstufe abzuwarten.

Vor dem Hintergrund dieser Grobbeurteilung ist die Aufgabe, das Terrain für eine wirkliche Kurskorrektur zu ebnet, alles andere als einfach. Diese ist aber insofern nötig, als nur damit nicht wieder eine schweizerische Nischenstrategie zementiert wird, die man eigentlich verlassen möchte. Es braucht dazu eine gehörige Portion an überlegener Informationsarbeit. Wichtig ist dabei, dass der Bundesrat, mit aller Deutlichkeit sagt, was er – aufgrund seiner auch bei Auslandsreisen gewonnenen Erfahrungen – als nötig und richtig erachtet. Ein solch klarer Diskussionsrahmen ist unerlässlich, um die schweizerische Sicherheitspolitik in neue Bahnen zu leiten. Kompromisse auf Vorrat hingegen sind der falsch Ansatz. Sie führen letztlich nur zu Lösungen, die weder der Sache nützen noch Kritiker und Gegner von ihren Vorbehalten abzubringen vermögen. Leider ist die Kulisse, vor der die Diskussionen über die Bewaffnung von Schweizer Truppen im Ausland geführt werden, nicht ausgesprochen heiter. Die Differenzen zwischen der EU und Österreich sowie die wachsenden Schwierigkeiten beim Aufbau einer tragfähigen Friedensordnung im Kosovo dämpfen die Bereitschaft, die sich stellenden Fragenkreise unvoreingenommen und aus strategischer Sicht anzugehen. Mit dem Ziel, einen negativen Volksentscheid wie bei der Blauhelmmabstimmung von 1994 zu verhindern, ist eine sehr differenzierte Informationspolitik des Bundesrates nötig. Dabei sind die Probleme offen auf den Tisch zu legen und von einer floskelhaften Beschönigung der tatsächlichen Verhältnisse unter allen Umständen Abstand zu nehmen.

Dr. Bruno LEZZI

Redakteur der "Neuen Zürcher Zeitung"