

Zwischen Öffnung und Abschottung Mühevoller Kurskorrektur der schweizerischen Sicherheitspolitik

Im Juni 1999 hat der Schweizer Bundesrat die dritte und letzte umfassende Sicherheitskonzeption in diesem Jahrhundert veröffentlicht: den sicherheitspolitischen Bericht 2000. Wie bereits 1973 und 1990 wird der Versuch unternommen, schweizerische Strategie in einen sorgfältig gezimmerten konzeptionellen Rahmen zu fassen. Für die Ausgestaltung der Sicherheitspolitik, die sich mit Gewalt strategischen Ausmaßes befaßt, ist der Grundsatz „Sicherheit durch Kooperation“ wegleitend, und zwar im Innern wie nach außen. Die veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen - grenzüberschreitende Gefahren und Risiken sowie der multinationale Ansatz zur Krisenbewältigung - waren, grob gesprochen, für die Formulierung des neuen Modells ausschlaggebend.

Gestützt auf Artikel 2 der Bundesverfassung will die Schweiz über ihre Angelegenheiten frei bestimmen können, ohne dabei durch Gewalteinwirkung beeinträchtigt zu werden. Die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen sollen vor existentiellen Gefahren geschützt werden. Und schließlich bekundet das Land mit dem Ziel, Stabilität und Frieden jenseits der eigenen Grenzen zu fördern, den Willen, den Aufbau einer internationalen, demokratischen Wertegemeinschaft vermehrt zu unterstützen. Denn eine kleinstaatliche Nischenstrategie reicht dafür nicht mehr aus. Postuliert wird deshalb eine Strategie der nationalen und internationalen Sicherheitskooperation. Im Inland sollen im Rahmen einer «umfassenden flexiblen Sicherheitskooperation» die Ressourcen optimal zum Einsatz gelangen und durch die Lenkungsgruppe Sicherheit koordiniert werden. Im internationalen Verbund sollen Krisen bewältigt und Sicherheitsvorkehrungen wechselseitig verstärkt werden. Hingegen wird eine NATO-Mitgliedschaft (vorderhand?) als nicht nötig betrachtet.

Auf Grund dieser Ziele ergeben sich die drei strategischen Aufgaben: Friedensförderung und Konfliktbewältigung, Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren sowie Verteidigung. Mit Blick auf einen allfälligen, auf absehbare Zeit aber unwahrscheinlichen Angriff gegen die Schweiz sollen frühzeitige Vorbereitungen für eine Zusammenarbeit mit Koalitionspartnern getroffen werden, allerdings im durch die Neutralität abgesteckten Rahmen. Wie schon im Neutralitätskapitel des außenpolitischen Berichts von 1993 wird der relativierte Wert der Neutralität als Sicherheitsstrategie - an welcher man mit Akzentverschiebungen aber weiterhin festhalten will - beleuchtet.

Die Neutralität als Angelpunkt

Die neue Konzeption ist von den politischen Parteien und sicherheitspolitisch interessierten Gruppierungen prinzipiell positiv aufgenommen worden. Es zeigte sich aber sehr bald, daß die Meinungen in der Grundsatzfrage nach dem künftigen Stellenwert der Neutralität zum Teil stark auseinandergehen. Wie schon bei den Abstimmungen über einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992 und über die Blauhelm-Vorlage 1994 festzustellen war, bestehen auch heute noch zwei Lager: Während die eine Seite für eine pragmatische und flexible Handhabung der Neutralität eintritt, hält die andere Seite, die hauptsächlich von der Schweizerischen Volkspartei repräsentiert wird, an einem traditionellen Neutralitätsverständnis fest. In seinem Gegenbericht zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen unter Leitung des früheren Staatssekretärs im Departement für auswärtige Angelegenheiten, Edouard Brunner, hat Nationalrat Christoph Blocher dieser strikten Neutralitätsauffassung Ausdruck verliehen. Somit wird die Neutralitätsfrage erneut zum Angelpunkt der

Diskussionen um die im Bericht 2000 anvisierte Kurskorrektur von Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Das ist insofern nicht überraschend, als diese außenpolitische Maxime lange Zeit unangefochtene Leitlinie schweizerischer Sicherheitspolitik war. An ihr orientierte sich die schweizerische Strategie während Jahrzehnten. Dies fiel im übrigen bereits dem ostpreußischen Historiker, Schriftsteller und Journalisten Ferdinand Gregorovius auf, der sich im Sommer 1869 in der Schweiz aufhielt. In sein Tagebuch notierte er am 21. August folgenden Gedanken: «Der Schweizer ist zu ewiger Neutralität in seinen Bergen verdammt, greift nicht in die politische Entwicklung Europas ein, repräsentiert nur das demokratische Prinzip mitten unter Großmächten; sein Land ist ein Asyl für alle Parteien der Welt. Nachdem die Schweizer im Sonderbundskrieg ihre Verfassung durchgekämpft haben, sind alle Gegensätze bei ihnen ausgetilgt. Die goldne Mittelmäßigkeit ist das Schweizer-Glück, langweilig wie jedes kampflose Dasein».

Die Neutralität war das in den Aktivdiensten von 1870/71 und 1914 bis 1918 erprobte sicherheitspolitische Konzept, um staatliche Souveränität im europäischen Kräftespiel, im Kampf der Mächte um Hegemonie und Gleichgewicht - wie der Titel von Ludwig Dehios bekanntem Buch von 1948 lautet - wahren zu können. Trotz einer schwierigen und zuweilen sogar problematischen Gratwanderung hat sich dieses Konzept ebenfalls im Zweiten Weltkrieg grundsätzlich bewährt. Es lag deshalb auf der Hand, an dieser Sicherheitsstrategie auch im Kalten Krieg festzuhalten. So stellte denn auch der Bericht von 1973, mit der die Sicherheitspolitik des Landes zum ersten Mal in eine konzeptionelle Form gegossen wurde, die dauernde und bewaffnete Neutralität in den Vordergrund der schweizerischen Präventionsstrategie, der sogenannten Dissuasion.

Kern und Gradmesser für deren Glaubwürdigkeit bildete der Neutralitätsschutzfall. In den großen Gesamtverteidigungsübungen der mittleren und späten achtziger Jahre ging es stets um die Frage, wie der Wille zur Selbstbehauptung wohl am besten und überzeugendsten zur Geltung gebracht werden könnte. Die Armee war das hauptsächliche Werkzeug dieser Strategie. Ausgerichtet auf einen militärischen Großkonflikt in Europa, wurde sie laufend ausgebaut und für den Abwehrkampf gegen massierte Panzerstöße optimiert. Total wie der Krieg, auf den man sich vorbereitete, waren auch die Führungsorganisationen im System der Gesamtverteidigung. In Analogie zu Erich Ludendorffs Buch von 1935 oder zu Ernst Jüngers Schrift «Die totale Mobilmachung» von 1930 sprach interessanterweise sogar noch die Kommission Schmid in ihrem Bericht von 1969, der die Grundlage für die sicherheitspolitische Konzeption von 1973 bildete, vom totalen Krieg.

Nichts sollte dem Zufall überlassen werden. Mit zahlreichen Ernstfall-Planungen wollte man Handlungsfreiheit auch in schwierigsten Situationen wahren. Entsprechend groß war der Koordinationsbedarf. Die Eigenheiten des schweizerischen Regierungssystems und der föderale Staatsaufbau verlangten eine feine Regulierung der Räderwerke zur Krisen- und Kriegsvorsorge. Die Abstimmung der sicherheitspolitischen Instrumente und ihrer Mechanik war deshalb aufwendig, weil in der Schweiz die Machtballung in Einzelbereichen prinzipiell argwöhnisch betrachtet wird. Mit einer Vielzahl von Koordinationsstellen sollte die Maschinerie auch noch im schlimmsten Fall in Gang gehalten werden. Es war deshalb fast selbstverständlich, daß die Armee im Zentrum der damaligen Dissuasionsstrategie stand. Militärische Überlegungen und militärisches Kalkül bestimmten nicht selten auch die Führungsprinzipien der zivilen Instrumente. Diese Strategie, die in Anlehnung an das Gedankengebäude des französischen Generals André Beaufre konzipiert worden war, leitete sich nicht zuletzt auch aus dem emotionalen Erlebnis des Aktivdienstes von 1939 bis 1945 ab. Unter diesem Vorzeichen erhielt auch die Militärgeschichte des Zweiten Weltkrieges einen besonderen Stellenwert.

Widersprüche zwischen Konzeption und Praxis

In Fachkreisen war man sich gewisser Widersprüche durchaus bewußt, gerade etwa was die nukleare Frage oder die Autarkie der militärischen Verteidigung betraf. Immer wieder stellte man sich deshalb die Frage nach erfolversprechenden Optionen, wenn die Dissuasion versagen sollte. Unter diesem Blickwinkel wurde die Kooperation im Rahmen einer Koalition, wie etwa in Ziffer 714 des Berichts 73 vorgesehen, in Übungen durchgespielt. Da praktische Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften aber fehlten, waren dies zumeist eher unbefriedigende Einlagen. Gesamthaft gesehen waren aber die sicherheitspolitischen und militärischen Anstrengungen der Schweiz plausibel. Im Prinzip stellten sich praktisch alle europäischen Staaten auf dasselbe Kriegsbild ein. Und auch sie mußten mit Widersprüchen zu Rande kommen.

Eher verhalten war hingegen das außenpolitische Engagement der Schweiz. Man war sich zwar bewußt, daß die Landesverteidigung durch eine sogenannte ausgreifende sicherheitspolitische Komponente ergänzt und abgestützt werden sollte. Aus neutralitätspolitischen Überlegungen legte man sich aber eine größere Zurückhaltung auf als unbedingt nötig gewesen wäre. Nur wenige - wie etwa der Historiker Geoffrey Barraclough in seinem immer noch lesenswerten Buch mit dem Titel «Contemporary History» - vermochten zu erkennen, daß bereits die mit der russischen Revolution von 1917 eingeleitete Ideologisierung der Außenpolitik und das Eingreifen der USA in den Ersten Weltkrieg im selben Jahr das europäische Kräftespiel derart verändert hatten, daß auch die Neutralitätsmaxime davon betroffen war und deshalb schon im Kalten Krieg nur noch bedingten Wert hatte.

Die strategische Hauptaufgabe der «allgemeinen Friedenssicherung und Konfliktbewältigung» war im Bericht von 1973 sehr vorsichtig, ja sogar defensiv formuliert: «So sehr das Gefühl eine Konzentration auf diesen Bereich fordern mag, dürfen wir darüber doch die Realitäten nicht vergessen. Was der Kleinstaat auf diesem Feld leisten kann, ist angesichts der Schwere der Aufgabe gering; groß aber ist die Gefahr, daß er seine Kräfte zersplittert. Unsere Anstrengungen dürfen sich deshalb keinesfalls nur auf solche Aktivitäten beschränken.»

Obschon man konzeptionell an einer traditionellen Neutralität festhielt, hinderte dies die Schweiz aber nicht daran, im Rahmen ihrer eng abgesteckten Möglichkeiten eine aktive Rolle zu spielen und sich nicht nur für gute Dienste zur Verfügung zu halten, sondern sich auch im Rahmen des KSZE-Prozesses zusammen mit andern neutralen und nichtgebundenen Staaten für die Achtung der Menschenrechte und für Schiedsgerichts-Mechanismen einzusetzen.

Eine behutsame Kurskorrektur erfolgte nach der strategischen Wende von 1989/90. Das Sicherheitskonzept wurde neu geschrieben und im Bericht 90 zur Sicherheitspolitik in die noch heute gültige Form gegossen. Bereits in der großen Gesamtverteidigungsübung von 1988 waren neue Bedrohungsformen und neue Ansätze zur Krisenbewältigung geistig antizipiert worden. Obschon Sicherheitspolitik immer noch weitgehend als Konzept zur Bewältigung machtpolitisch motivierter Bedrohungsformen verstanden wurde, wurde sie breiter abgestützt und in die allgemeine Existenzsicherung von Land und Bevölkerung eingebettet. Die Friedensförderung wurde - neben Kriegsverhinderung und Landesverteidigung sowie Existenzsicherung - zu einem Schwerpunkt der sicherheitspolitischen Strategie. Sie fand ihren Niederschlag auch im dreiteiligen Auftrag der Armee.

Vergleicht man die immer noch gültige Formulierung mit jener des Berichts 73, werden die Unterschiede sofort augenfällig: «Unser Wille zur Mitgestaltung einer verlässlichen internationalen Friedensordnung erfordert erhöhte Kooperations- und Hilfsbereitschaft und zusätzliche Beiträge an die Bemühungen, internationale Krisen zu bewältigen. Unser Hauptziel ist es, die Ursachen und nicht bloß die Symptome von Konflikten zu bekämpfen. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß solche Konfliktursachen durch vertiefte Kooperation im Wirtschaftsbereich, Zusammenarbeit auf politischem Gebiet, Verstärkung der rechtlichen

Beziehungen und durch möglichst enge sicherheitspolitische Kooperation im Bereich der Friedensförderung beseitigt werden können.»

Ausdruck dieser Absichtserklärung war eine Intensivierung des Engagements zugunsten der UNO. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an die sanitätsdienstliche Unterstützung der Missionen in Namibia und in der Westsahara oder an die Tätigkeit von Spezialisten des AC-Labors in Spiez im Irak. Diese Bestrebungen zu vermehrter sicherheitspolitischer Zusammenarbeit erhielten indessen einen Dämpfer, als die Vorlage von Bundesrat und Parlament, schweizerische Blauhelme für friedenserhaltende Missionen der UNO oder OSZE zur Verfügung zu stellen, vom Volk am 12. Juni 1994 deutlich abgelehnt wurde. Der Einsatz der UNPROFOR in Kroatien und Bosnien, in einer Situation, welche die Blauhelme mit einer untypischen und praktisch nicht erfüllbaren Aufgabe überforderte, hatte diesen Entscheid wesentlich mitbeeinflusst.

Trotz dieses Rückschlags schritt die Schweiz - wenn auch nur sehr behutsam - auf dem Weg zur sicherheitspolitischen Öffnung fort. Im Gegensatz zur noch während des Golfkrieges restriktiven geübten Praxis, erlaubte sie Transporte von personellen und materiellen Ressourcen für die Operationen der IFOR und SFOR in Bosnien-Herzegowina über schweizerisches Territorium und durch den schweizerischen Luftraum. Mit dem Gelbmützen-Kontingent zugunsten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie der Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden und am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat wurde der Fächer noch zusätzlich ausgeweitet. Es waren verhältnismäßig späte Antworten auf eine Lage, die durch multinationale Kooperation zur Krisen- und Konfliktbewältigung charakterisiert wird.

Diskrepanzen zwischen der wohlformulierten sicherheitspolitischen Absichtserklärung, Beiträge an die internationale Stabilität leisten zu wollen, und ihrer Umsetzung in der Praxis sind indessen nicht zu übersehen. Während sich die Schweiz an der NATO-Partnerschaft - trotz zahlenmäßiger Erweiterung ihrer Aktivitäten und trotz Engagement beim «Planning and Review Process» der Partnerschaft für den Frieden - vorderhand immer noch auf recht kleinem Feuer beteiligt, profitieren die andern neutralen Staaten, Finnland, Österreich und Schweden schon seit längerem von den Möglichkeiten der sogenannten «enhanced partnership».

Die lange Zeit vertretene Auffassung, daß es zur Abhaltestrategie der Schweiz - wie der frühere, verstorbene Korpskommandant Alfred Ernst in seinem vor bald dreißig Jahren erschienenen grundlegenden Buch zur Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung festhält - keine vernünftige Alternative geben könne, erschwert offenbar immer noch die Einstellung auf die neuen weltpolitischen Realitäten. Das zeigte sich im übrigen auch bei der kritischen Aufnahme des außen- und neutralitätspolitischen Berichts von 1993 im Volk und erst letzthin wieder, als im Zusammenhang mit der Kosovo-Krise engagierte Diskussionen um die Frage der Bewaffnung schweizerischer Friedenstruppen entbrannten, die in mancher Hinsicht an die Blauhelm-Debatte von 1994 erinnerte. Die Tatsache, daß heutzutage die Vermittlertätigkeit in Konflikten nicht mehr durch neutrale Staaten, sondern vielmehr durch Institutionen oder Staaten, die ihrerseits wiederum institutionell abgestützt sind, wahrgenommen wird, ist noch keineswegs ins Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit gedrungen.

Mit Blick auf eine sicherheitspolitische Kurskorrektur ist die neue Sicherheitsstrategie von ausschlaggebender Bedeutung. Es wird entscheidend sein, welche Akzeptanz die vorgegebene sicherheitspolitische Stoßrichtung finden wird. Eine Mehrheit muß davon überzeugt werden, daß das exklusive Verständnis von Neutralität, wie es in der Theorie nach dem Zweiten Weltkrieg formuliert wurde, unter den gegenwärtigen weltpolitischen Rahmenbedingungen nicht mehr realistisch ist.

Von der Dissuasion zur Sicherheitskooperation

Wie schwierig dieser Prozeß sein wird, zeigt sich vor allem im engeren Bereich der militärischen Landesverteidigung. Auf Grund der historischen Tradition und des Milizsystems steht die Armee im Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit immer noch als erstrangiges sicherheitspolitisches Instrument im Zentrum des Interesses. Der weitgehend unbewaffnete Einsatz einer logistischen Kompanie unter österreichischem Schutz in Kosovo - eine weltweit wohl einmalige Lösung für eine Armee, die auf ihre moderne Ausrüstung zurecht stolz ist - ist ein augenfälliger Ausdruck für die außen- und sicherheitspolitischen Orientierungsschwierigkeiten, mit denen die Schweiz konfrontiert ist. Einerseits werden die Programme der NATO-Partnerschaft bei allen sich bietenden Gelegenheiten als willkommene Möglichkeiten zur multinationalen Kooperation beurteilt und andererseits übt man sich in gebührender Distanz zur Allianz, wenn es darum geht, in konkreten Operationen Farbe zu bekennen. In diesem Sinne ist die Bewaffnungsfrage, die anderen Ländern eine Selbstverständlichkeit ist, von ausschlaggebender Bedeutung für die Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik. Bis dieses Problem gelöst ist, wird die Schweiz nicht als vollwertige Partnerin an Missionen zur Stabilisierung von Krisenherden teilnehmen können und sich weiterhin auf doch eher spezielle „Nischenprodukte“ beschränken müssen. Da gegenwärtig die Einsatzerfahrung Maßstab für die Einsatzbereitschaft von Streitkräften ist, wird sich die Schweiz von ihrer Konzentration auf die reine Territorialverteidigung, deren Stellenwert, wie etwa General Klaus Naumann 1999 am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik erklärte, gesunken ist, lösen müssen. Sie hat ihre Armee auf neue Aufgaben im multinationalen Verbund und auf moderne technologische Entwicklungen auszurichten. Obschon seit der strategischen Wende von 1989 bald mehr als zehn Jahre vergangen sind, hat die Schweiz solche Schritte bis jetzt nur halbherzig vollzogen.

Welche Bedingungen müßten nun erfüllt sein, damit die Armee ihre Rolle als strategischer Faktor auch wirklich spielen könnte? Nun steht die Armee nicht im luftleeren Raum. Den Rahmen für Militärstrategie und Einsatzdoktrin bildet die neue sicherheitspolitische Konzeption. Wenn Strategie, grob gesprochen, gewöhnlich als Konzept verstanden wird, nationale Interessen am vorteilhaftesten zur Geltung zu bringen und staatliche Handlungsfreiheit zu wahren, kann sie unter den heute herrschenden Verhältnissen nur dann eine sinnvolle außen- und verteidigungspolitische Leitlinie sein, wenn sie die Beteiligung der Schweiz am internationalen Krisenmanagement als eine der hauptsächlichen strategischen Aufgaben zum Ziele setzt. Auf Grund der evidenten gegenseitigen Beziehungen zwischen UNO, EU, WEU, OSZE und NATO und um bei der Gestaltung europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik mitreden zu können, wäre eine Beteiligung an allen diesen Institutionen der logische Schritt.

Aber auch wenn die Neutralität vorab aus innenpolitischen Gründen noch auf längere Sicht hin beibehalten werden dürfte, stünde einem intensiveren Engagement bei Friedensoperationen nichts im Wege. So gesehen müßte die Schweiz voll von den Möglichkeiten der erweiterten Partnerschaft Gebrauch machen; sie müßte mit andern Worten ein Spektrum abdecken, wie es in den sogenannten Petersberger Beschlüssen der WEU von 1992 aufgezeichnet ist. Das heißt konkret: sie müßte bereit sein, neben grenzüberschreitenden Katastropheneinsätzen auch Peace-Support-Missionen in ihrer ganzen Bandbreite abzudecken. Mittelfristig sollten jederzeit 2500 Armeeinghörige dafür zur Verfügung stehen. Wollte man sich weiterhin mit Schwergewicht nur auf den auf absehbare Zeit unwahrscheinlichen Verteidigungsfall ausrichten, die im Vordergrund stehenden Aufgaben aber nur mit verhältnismäßig kleinen logistischen Spezialformationen wahrnehmen, wäre die Armee wohl zunehmend mit einer härter werdenden Diskussion um die Sinnfrage konfrontiert. Die Landesverteidigung soll nicht durch Auslandseinsätze abgelöst, sondern ergänzt und somit besser legitimiert werden, als dies augenblicklich noch der Fall ist.

Ein verstärktes Engagement bei Friedensoperationen brächte wertvolles Know-how für die Gestaltung unserer Armee, auch was das Übermittlungs-Management und die Nutzung moderner Technologie für die Führung in schwierigen Lagen betrifft. In der Nische des Gelbmützen-Camps in Sarajewo, wo es hauptsächlich um die Reparatur von Fahrzeugen sowie um Postwesen und Sanitätsdienst geht, oder mit einer unbewaffneten logistischen Kompanie in Kosovo gewinnt man keine detaillierten Einblicke in die Einsatzverfahren bei Operationen zur Krisenbewältigung. Gerade in den höheren Stäben der SFOR in Bosnien und der KFOR in Kosovo wären aber reiche Erfahrungen zu sammeln. So hat auch das US Army Training and Doctrine Command nicht zuletzt aus Friedensoperationen wichtige Impulse erhalten, gerade auch was die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen betrifft, mit denen heute eine institutionalisierte Zusammenarbeit gepflegt wird. Diese geht weit über die formalisierten Verfahren hinaus, wie wir sie hierzulande beispielsweise im Rahmen der Territorialdivisionen pflegen und üben.

Im Gegensatz zur Schweiz hat Österreich den vorhandenen, zugegebenermaßen etwas größeren Spielraum im Optionenbericht ausgelotet. Seit Jahren wird die Frage des Verhältnisses zur Nato – auch wenn gewisse Orientierungsschwierigkeiten unverkennbar sind – umfassend analysiert und beurteilt. Diese Arbeit ist hierzulande erst noch zu leisten. Erst dann kann etwa auch die Frage beantwortet werden, ob es, wie in der Sicherheitskonzeption 2000 skizziert ist, sinnvoll ist, größere Verteidigungsoperationen in einer Koalition vorzusehen, ohne konsequenterweise bereits jetzt schon eine Bündnismitgliedschaft vorzusehen. Im selben Zusammenhang müßte man sich zudem fragen, ob das Argument, die Schweiz halte die Alpen transversal mit militärischen Mitteln offen, unter den jetzigen strategischen Bedingungen noch zu überzeugen vermag. Einflußreiche NATO-Offiziere meinten jedenfalls, daß es nach einem allfälligen Bündnisbeitritt Österreichs noch weiter an Bedeutung verlieren werde. Nur nebenbei bemerkt: Die schweizerische bundeseigene Rüstungsindustrie, während Jahren einer der augenfälligsten Ausdrücke schweizerischer verteidigungspolitischer Autarkie, hat erkannt, daß im Zeitalter der gewaltigen Umschichtungen im Rüstungssektor nur noch die internationale Zusammenarbeit das Überleben zu sichern imstande ist, und deshalb konsequenterweise einen neuen rechtlichen und betrieblichen Rahmen geschaffen.

Antworten auf den technologischen Wandel

Von ebenso großer Bedeutung für die Zukunft der Armee ist der technologische Wandel. Die Schweiz hat es in der Vergangenheit an prospektiver Auseinandersetzung mit technischen Entwicklungen nicht selten mangeln lassen. So verfaßte etwa Divisionär Fritz Gertsch noch 1932 eine Schrift, in der er den Umbau der Armee in eine reine «Maschinengewehr-Armee» forderte, ohne dabei die Bedeutung der Panzerwaffe erkannt zu haben. Technische Innovation im militärischen Bereich heißt, ein optimales Verhältnis und Zusammenspiel zwischen Technologie, Doktrin und Organisation zu finden und zu realisieren, was allerdings nur in einem längeren Prozeß zu erreichen ist. Wie ein amerikanischer Strategieexperte an der IISS-Jahrestagung in Oxford 1998 erläuterte, rufen Modernisierungen im militärischen Establishment nicht selten Widerstand hervor. Es braucht die Einsicht, daß heute weniger in Panzer und Flugzeugträger als vielmehr in Hochtechnologie-Systeme zu investieren ist.

Was heißt das für die Schweiz? Als moderne, EDV-vernetzte Dienstleistungsgesellschaft wird auch sie nicht darum herumkommen, veraltete Strukturen konsequent in Frage zu stellen und die Ablösung einer auf die Mobilmachung des im Arbeitsprozeß stehenden personellen Potentials angewiesenen Armee des Industriezeitalters durch eine solche des Informationszeitalters in die Wege zu leiten; dies um so mehr, als auch die Armee in Zukunft noch vermehrt auf hochentwickelte, handelsübliche Geräte und Systeme angewiesen ist. Die «Produktion» von Kampfkraft durch die schwerfälligen Feld- und Gebirgsdivisionen mit

ihren fein verästelten, stark hierarchisierten Strukturen entspricht der Fertigung von Gütern eines traditionellen Industriebetriebes. Im Gegensatz dazu wäre mit Blick auf die nächste Armee reform an Module in Bataillons- und Brigadestärke zu denken, die auf Grund umfassender Informationen sehr rasch zu lagegerechten Paketen - mit andern Worten: zu Task Forces unter Führung von ebenso anpassungsfähigen Stabsorganisationen - zusammengestellt werden könnten. So gesehen wäre es nicht falsch, zumindest einige wenige Divisionsstäbe weiterhin aufrechtzuerhalten, was gerade etwa bei der Führung von operativen Sicherungseinsätzen von Vorteil wäre.

Gesamthaft gesehen geht es für die Armee unter den gegenwärtigen Verhältnissen darum, ihre Kernkompetenzen zu erhalten. Betrachtet man die Fachliteratur und in erster Linie amerikanische offizielle Publikationen, so steht dabei eine auf das ganze Spektrum militärischer Aufgaben eingestellte Ausbildung im Vordergrund. Dazu gehört aber auch die Fähigkeit, auf strategisch relevante Veränderungen rasch mit entsprechenden Handlungsmustern in den Bereichen Doktrin, Struktur und Rüstung zu reagieren.

Um ihre Bedeutung als strategischer Faktor zu behalten und zu erhöhen, muß die Armee der Zukunft, die kaum mehr auf nur evolutionäre Art reformiert werden kann, plausible Antworten auf die internationale Entwicklung und auf die technologische Revolution geben können. Das ist heute nicht der Fall. Die Umsetzung der im Bericht 90 festgeschriebenen strategischen Aufgabe der Friedensförderung ist nur teilweise gelungen. Die Schweiz wird ihre Glaubwürdigkeit einbüßen, wenn sie nochmals eine zwar wohlformulierte, aber nur halbherzig realisierte Sicherheitspolitik vorweisen sollte. Es gilt, eine Armee zu konzipieren und zu schaffen, die der Strategie auch wirklich entspricht. Alle Fragen sind vorurteilslos anzugehen. Dazu gehört auch jene nach einer allfälligen Neuverteilung der sicherheitspolitischen Mittel, im Klartext: eine Akzentverschiebung zugunsten einer Polizeitruppe auf Bundesebene. Auf Grund der zum Teil eher ernüchternden Erfahrungen mit Unterstützungsaufgaben zugunsten der zivilen Behörden müßte diese Thematik dringend zur Debatte gestellt werden. Leider liefert der neue Sicherheitsbericht bezüglich Fragen der inneren Sicherheit nur unvollständige Handlungsvorgaben. Auch in der Hinsicht wirkt sich das Abseitsstehen in sehr ungünstiger Weise aus, kann doch der Kampf gegen das organisierte Verbrechen nur in grenzüberschreitender Weise und integriert erfolgen.

Konsequentes strategisches Denken unerlässlich

Was läßt sich nun aus diesen wenigen, fast schlaglichtartigen Anmerkungen zur schweizerischen Sicherheitspolitik herausdestillieren? Strategisches Handeln bedeutet, daß sicherheitspolitische und militärische Konzepte und Instrumente immer wieder auf die neuen Umfeldbedingungen eingestellt werden müssen. Andernfalls verlieren sie ihre Funktion als Mittel zur Wahrung der Handlungsfreiheit. Oder präziser ausgedrückt: Wenn Strategie, kurz gesagt, gewöhnlich als Konzept verstanden wird, nationale Interessen am vorteilhaftesten zur Geltung zu bringen und staatliche Handlungsfreiheit zu wahren, kann sie unter den heute herrschenden weltpolitischen Verhältnissen nur dann eine sinnvolle außen- und verteidigungspolitische Leitlinie sein, wenn sie sich die Beteiligung der Schweiz am Krisenmanagement im internationalen Verbund als eine der hauptsächlichen strategischen Aufgaben zum Ziele setzt. Was den Gehalt der darin neuen Sicherheitskonzeption betrifft, entspricht er weitgehend den auch im Ausland üblichen Konzepten und Modellen. Der Unterschied liegt eigentlich nur darin, daß man dort bei der praktischen Umsetzung konsequenter ans Werk geht. Entscheidend wird also sein, ob es gelingen wird, heute noch bestehende Diskrepanzen zwischen Absicht und Handeln in der Realität auszuglätten. Im Klartext und als Illustration: Eine Armee mit 400 000 Soldaten, 33 F/A-18-Kampfflugzeugen und 380 Leopard-2-Kampfpanzern und mit ihr die Sicherheitspolitik vermögen nicht zu überzeugen, wenn die

strategische Aufgabe und der Armeeauftrag der «Friedensförderung» nur mit rund 60 Gelbmützen in Bosnien und etwa 30 Blaumützen zugunsten von UNO-Missionen sowie einer Kompanie in Kosovo erfüllt werden. Eine markante Korrektur dieses Mißverhältnisses scheint mir unerlässlich zu sein, wenn schweizerische Sicherheitspolitik glaubwürdig sein soll. Die Schweiz mit ihrer starken, gut ausgerüsteten Armee würde als Partner bei der Konfliktbewältigung nicht mehr ernst genommen, wollte sie sich weiterhin nur darauf beschränken. Es gilt, möglichst viele Truppengattungen auf Auslandseinsätze hin vorzubereiten und die entsprechenden Formationen je nach Interessen und Bedürfnissen zusammen mit einer leistungsfähigen Führungsstruktur einzusetzen. Wollte man sich weiterhin mit Schwergewicht nur auf den auf absehbare Zeit unwahrscheinlichen Verteidigungsfall ausrichten, die im Vordergrund stehenden Aufgaben aber nur als Nebensächlichkeiten betrachten, wäre eine rapide Erosion der Armee wohl unausweichlich. Die Landesverteidigung soll nicht durch Auslandseinsätze abgelöst, sondern ergänzt und abgestützt und somit besser legitimiert werden, als dies augenblicklich noch der Fall ist.

So gesehen ist es also an der Zeit, daß die Schweiz ihren Kurs neu bestimmt und in diesen Dingen realitätsbezogener und praktischer wird. Die neuen strategischen Leitlinien bilden eine gute Grundlage, damit die sich jetzt bietenden Chancen auch wirklich genutzt werden können. Ob dies auch wirklich gelingt, wird sich bald zeigen. Es wird eine umfassende Information nötig sein, um eine Mehrheit von der Notwendigkeit eines verstärkten militärischen Engagements zu gewinnen. Nur dann kann ein kohärentes außen- und sicherheitspolitisches Gebäude geschaffen werden, das Diplomatie und Militär als gleichwertige Pfeiler tragen. Die noch bestehenden Diskrepanzen zwischen dem weitgespannten außenpolitischen Engagement der Schweiz auch im Bereich von Rüstungskontrolle und Proliferationsbekämpfung und den bescheidenen internationalen Leistungen der Armee müssen eliminiert werden. Denn nur so gewinnt die anvisierte Öffnung auch Substanz.

Hinweise auf wichtige Dokumente

- Bericht vom 27.6.73 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung);
- Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1.10.90;
- Bericht über die Außenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren (im Anhang Bericht zur Neutralität) vom 29.11.93;
- Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft, Sicherheitspolitik nach der Jahrtausendwende, Sieben mal sieben Thesen zur künftigen Selbstbehauptungsstrategie der Schweiz (Oktober 97);
- Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Bericht Brunner) vom 26.2.98;
- Nationalrat Christoph Blocher, Strategischer Wandel, Strategischer Studienbericht zur Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik (April 98);
- Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, SIPO 2000 – Erwartungen an den nächsten sicherheitspolitischen Bericht (August 98);
- Sicherheit durch Kooperation, Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Sicherheitspolitischer Bericht 2000) vom 7.6.99;
- Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, herausgegeben von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich.

Dr. Bruno Lezzi
Redaktor der „Neuen Zürcher Zeitung“ (NZZ)