

Der neue Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Sipol B 2010) greift zu kurz

1. Einleitung

Der Bundesrat hat am 14. April 2010 zum Entwurf des lange erwarteten Berichts zur Sicherheitspolitik der Schweiz (Sipol B 2010) eine Vernehmlassung eröffnet. Der Berichtsentwurf enthält zwar eine aufdatierte Darstellung der internationalen Lage, beschreibt die wichtigsten Ziele, Interessen und Instrumente der Sicherheitspolitik und zeigt umfassend auf, welche Massnahmen zur Umsetzung des vor einem Jahrzehnt erlassenen Berichts über die Sicherheitspolitik 2000 (Sicherheit durch Kooperation) getroffen worden sind. Es fehlt darin aber eine klare und kohärente Strategie, wie die Schweiz auf das veränderte Umfeld und sich abzeichnende neue Gefahren und Bedrohungen reagieren will.

Die unterzeichnenden Autoren haben sich bereits mit Vorentwürfen und nun mit dem vorläufigen Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik kritisch auseinandergesetzt und beschlossen, ihre Anliegen in die Vernehmlassung einzubringen. Sie konzentrieren sich dabei vor allem auf die militärische Komponente der Sicherheitspolitik, im Bewusstsein, dass der Bundesrat noch einen ergänzenden Bericht über die Armee in Aussicht gestellt hat.

2. Zusammengefasste Kritik

Der vorläufige Bericht des Bundesrates vom 14. April 2010 greift insbesondere im Bereich der Armee deshalb zu kurz, weil:

- aus an sich richtigen Analysen keine entsprechenden Schlüsse gezogen werden und es an Zukunftsperspektiven fehlt;
- neue gefährliche Bedrohungen (beispielsweise Fernlenkwaffen) zwar angesprochen, daraus aber keine Schlussfolgerungen gezogen werden;
- Hinweise auf vergleichbare europäische Staaten fehlen und somit unterschlagen wird, dass die sicherheitspolitische Entwicklung dort völlig anders verläuft;
- nicht erwähnt wird, dass die schweizerische Sicherheit von der europäischen abhängig ist und die notwendige Kooperation ausgeblendet bleibt;
- die neutralitätspolitischen Bedenken der Schweiz ihr ständig die Hände binden, worunter ihre Sicherheit leidet;

- immer noch die Idee der autonomen Verteidigung vorherrscht, die angesichts der Bedrohungslage und der heutigen Waffentechnik nicht mehr sinnvoll und möglich ist;
- der Verteidigungsauftrag übergewichtet, die militärische und humanitäre Friedensförderung untergewichtet wird;
- die gegenwärtig unzulängliche Ausrüstung der Armee mit dem Hinweis auf ein kaum machbares Aufwuchsszenario verharmlost wird;
- über die Weiterentwicklung der Armee nach 2011 keine konkreten Vorstellungen bestehen;
- der eigentliche Polizeidienst wieder ausschliesslich den Kantonen zu überlassen ist und diese nur in ausserordentlichen Lagen von der Armee mit subsidiären Assistenzeinsätzen unterstützt werden sollten;
- normale und besondere Lagen primär durch die durchgehend einsatzfähigen Organe des Bevölkerungsschutzes zu bewältigen sind.

3. Worum geht es?

Wir verstehen schweizerische Sicherheitspolitik als den koordinierten Einsatz aller Kräfte der Nation, um Gefahren und Bedrohungen strategischen Ausmasses präventiv und operativ zu begegnen. Sie umfasst sowohl die Instrumente und Mittel der Aussen-, Wirtschafts- und Ressourcenpolitik wie diejenigen von Armee, Polizei und des Staatsschutzes. Angesichts des sich stetig verändernden Umfelds ist die Sicherheitspolitik periodisch zu überprüfen und auf neue Entwicklungen auszurichten.

Seit Jahren stehen unsere Armee und das VBS in einem ständigen Reformprozess. Weitere Veränderungen wie zum Beispiel die Beschaffung von Kampfflugzeugen sind vorbereitet, können aber wegen umstrittener konzeptioneller Vorstellungen und wegen fehlender finanzieller Mittel nicht oder noch nicht umgesetzt werden.

Dass wir immer in einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt leben werden und deshalb eine Armee brauchen, steht fest. Sie ist ein unentbehrliches Machtinstrument des Staates, das ihm bei inneren und äusseren Krisenlagen eine gewisse Handlungsfreiheit verschafft. Deshalb ist sie nicht nur in der Verfassung verankert, sondern geniesst nach wie vor die Unterstützung einer grossen Mehrheit des Stimmvolkes. **Die Armee ist auf Dauer angelegt und verlangt daher langfristiges**

Denken und Handeln. Die Frage ist aber, welche Armee dem realen sicherheitspolitischen Umfeld entspricht und welche Aufträge sie erfüllen muss.

Das sicherheitspolitische Umfeld hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges radikal verändert, und der Wandel ist seit der Jahrtausendwende noch stärker geworden. Der neuen Lage ist Rechnung zu tragen. Sie ist unvoreingenommen zu prüfen, und dabei sind auch bis anhin hoch gehaltene Vorstellungen wie namentlich die autonome Verteidigung, die Ausgestaltung des Milizsystems und die Neutralitätspolitik kritisch zu hinterfragen. Realitäten dürfen auch dann nicht negiert werden, wenn sie unbequem sind. Was sich zu früherer Zeit bewährt hat, ist nicht notwendigerweise auch in Zukunft tauglich und muss nötigenfalls an eine veränderte Wirklichkeit angepasst werden.

Wir plädieren daher für eine grundsätzliche und konsequente Überprüfung des militärischen Instruments unserer Sicherheitspolitik. Diese muss vorurteilslos, realitätsbewusst, unideologisch, ohne persönliche Animositäten und parteitaktische Ränkespiele erfolgen. Wir fordern eine echte Strategiedebatte, die auch Überraschendes nicht ausklammert, das innere und äussere Umfeld gründlich ausleuchtet, ausgetretene Pfade verlässt, sogar momentan Undenkbares in Erwägung zieht sowie Aufträge und Einsatzmöglichkeiten der Armee genau definiert. Erst dann sollen Detailfragen über Organisation, Ausbildung, Bewaffnung und Ausrüstung geklärt werden. Insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik und Strategie ist vorausschauend zu denken und zu handeln.

4. Das sicherheitspolitische Umfeld

Nach der Wende von 1989, dem Zerfall der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges, haben alle europäischen Staaten begonnen, ihre Streitkräfte der grundlegend veränderten Lage anzupassen. Ausgangspunkt war die Tatsache, dass die einzelnen Länder nicht mehr unmittelbar und existenziell bedroht waren. Ein bisher klares Bedrohungsbild war verschwunden.

Konventionelle Kriege innerhalb Europas nach dem Muster des Zweiten Weltkrieges wurden auf absehbare Zeit unwahrscheinlich. Dagegen rückten neue Gefahren wie Terroranschläge, weitere Verbreitung der Kernwaffen ausserhalb Europas, Konflikte im Nahen Osten mit Gefährdung der Ölversorgung, kriegerische Auseinandersetzungen im Balkan, humanitäre Krisen und Flüchtlingsprobleme in den Vordergrund. In Südosteuropa bestanden Konfliktherde mit Eskalationspotenzial, namentlich in einem Teil der jugoslawischen Nachfolgestaaten. Deshalb traten vor allem für die der NATO angeschlossenen Länder multinationale Einsätze zur Friedenssicherung und Krisenbewältigung in den Vordergrund.

Eine konventionelle Bedrohung innerhalb Europas wird heute zwar allgemein als unwahrscheinlich angenommen, ohne dass aber eine solche von ausserhalb Europas für alle Zeiten ausgeschlossen wird. Damit stehen alle Staaten vor neuen Herausforderungen an ihre Sicherheitspolitik.

Die klassische Landesverteidigung ist ein Auslaufmodell.

Auch der Schweiz vergleichbare Länder denken heute in der selben Richtung. Schweden beispielsweise hat sich klar vom früheren Konzept der Territorialverteidigung abgewandt. Die EU wird als zentral für die eigene Sicherheit beurteilt. Solidarität mit Europa und namentlich der Vertrag von Lissabon sind für Schweden wichtiger. Folgerichtig arbeitet das Land an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) mit. Schweden hat seine Armee stark verkleinert, aber modern ausgerüstet und auf Zusammenarbeit ausgerichtet. Auch Österreich verwirklicht seine militärische Sicherheitspolitik im Rahmen der EU, namentlich der GSVP, und trägt diese ohne Neutralitätsbedenken mit. Finnland nimmt grundsätzlich dieselbe Haltung ein. Wegen seiner 1'200 km langen Grenze zu Russland und seiner historischen Erfahrungen mit dem grossen Nachbarn unterhält es noch eine gewisse territoriale Landesverteidigung mit einer starken Luftwaffe.

Entgegen der Darstellung des Bundesrätlichen Berichts hat sich auch das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz stark verändert. Während des Kalten Krieges waren wir Jahrzehnte lang darauf vorbereitet, in einen europäischen Grosskonflikt verwickelt zu werden. Heute sind wir von einem soliden Ring befreundeter und friedlicher Länder umgeben, die miteinander in weiträumigen Allianzen, namentlich der NATO und der EU, verbunden sind und für Sicherheit und Stabilität in Europa sorgen. Ihnen Angriffsabsichten zu unterstellen, wäre absurd. Mit der Ausdehnung der EU und der NATO auf eine Reihe osteuropäischer Staaten – heute 27 beziehungsweise 28 Mitglieder – ist der Sicherheitsraum um die Schweiz noch grösser geworden. Ein allfälliger Angreifer müsste ihn zunächst durchbrechen, bevor er die Schweizergrenze erreichen könnte. Sollte das gelingen, hätte auch die beste autonome Landesverteidigung keine Chance mehr.

Eine auf autonome Landesverteidigung fokussierte Sicherheitspolitik nach herkömmlichem Muster läuft angesichts dieser Lage ins Leere. Wie soll mit gerade noch zwei voll einsatzfähigen Brigaden und 33 modernen Kampfflugzeugen eine autonome Verteidigung möglich sein? **Die Landesgrenze ist nicht mehr unsere Sicherheitsgrenze.** Diese liegt vielmehr weit ausserhalb und ist mit der europäischen verbunden. Die Bedeutung entfernterer Konfliktherde hat hingegen auch für unser Land zugenommen. Am schnellsten verletzlich ist unser Luftraum. Denn

Luftangriffe können praktisch ohne Vorwarnung in kriegerischer oder terroristischer Absicht auf strategisch sensible Objekte wie Kernkraftwerke, Staumauern, Infrastrukturanlagen, usw. erfolgen. Eine zusätzliche Gefährdung aus der Luft bilden Marschflugkörper, Mittel- und Langstreckenraketen, die mit atomaren, biologischen und chemischen Sprengköpfen bestückt werden können. Biologische und chemische Kampfstoffe sind relativ einfach herzustellen. Solche Waffensysteme sind auch in etlichen Schwellenländern mit mehrheitlich instabilen politischen Verhältnissen bereits vorhanden oder befinden sich in Entwicklung. Deren autokratische Herrscher handeln erfahrungsgemäss nicht rational, sondern sind völlig unberechenbar. Raketen mit Standort im Mittleren Osten oder in Nordafrika vermögen bereits heute die Schweiz zu erreichen. Diese Bedrohung wird zwar im Bericht erwähnt, doch werden daraus keine Schlussfolgerungen gezogen. Der zerstörerische Luftangriff auf die Twin Towers von New York vom 11. September 2001 wie auch die terroristischen Anschläge auf Züge und Bahnhöfe in London und Madrid haben die Verletzlichkeit von vermeintlich sicheren Staaten mit aller Deutlichkeit illustriert.

Diesen neuen Gefahren und Bedrohungen kann nicht mit veraltetem strategischem Denken begegnet werden. Genau wie im übrigen Europa, braucht es auch in der Schweiz ein Umdenken in der Verteidigungspolitik. Namentlich die Wunschvorstellungen national-konservativer Kreise von einem vorwiegend infanteristischen Massenheer sind überholt und wirklichkeitsfremd. Ein solches Heer ist schon aus demographischen Gründen nicht mehr möglich. Es wäre zudem nicht finanzierbar und für die Wirtschaft wegen des Entzugs von Kadern unannehmbar. Diesen Gegebenheiten entsprechend enthalten bereits die Armee 95 und die Armee XXI sowie der Entwicklungsschritt 2008 - 2011 Ansätze, die in die richtige Richtung weisen. Diese Entwicklung ist beschleunigt voranzutreiben. Wenn die Armee immer weniger dem sicherheitspolitischen Umfeld entspricht und allmählich zu einem Polizeinstrument mutiert, wird sie überflüssig.

Im Zuge der abnehmenden militärischen Bedrohung und wegen anderen politischen Prioritäten hat im Laufe der letzten Jahre auch die politische Unterstützung und das breite Interesse an Armeefragen in der schweizerischen Öffentlichkeit abgenommen. Eine direkte Folge davon war, dass das Parlament der Armee immer weniger Mittel bewilligte. Im Jahr 2003 hat das Volk zwar dem neuen Militärgesetz mit einer Dreiviertelmehrheit zugestimmt. Man ging damals von einem jährlichen Finanzbedarf von rund CHF 4,3 Mia. pro Jahr aus. Heute stehen aber nur noch rund CHF 3,6 Mia. zu Verfügung. Eine Mehrheit des Parlaments ist offensichtlich nicht mehr willens, die vom gleichen Parlament seinerzeit beschlossene Armee XXI zu finanzieren. Eine Reihe weiterer Gründe trägt dazu bei, dass derzeit militärischen Fragen eine geringe Bedeutung beigemessen wird. Im Parlament fehlt es an kompetenten Sicherheitspolitikern, und nur Wenige setzen sich in der Öffentlichkeit für eine glaubwürdige Armee ein. Das Thema verspricht derzeit keine Lorbeeren

und keine Wahlerfolge. So wird die Armee heute weitgehend von den finanziellen Mitteln her gestaltet und nicht von einem genau definierten strategischen Auftrag.

Das alles führt zu einem Vertrauensverlust, sowohl in der breiten Bevölkerung wie vor allem unter den Dienstleistenden. Die Motivation, eine staatsbürgerliche Pflicht zu erfüllen und allenfalls eine Kaderfunktion zu übernehmen, hat nicht zuletzt auch unter dem Druck der Wirtschaft spürbar abgenommen. Angesichts des heutigen sicherheitspolitischen Umfelds sowohl im Innern wie im Äusseren ist es daher unerlässlich, der Armee wieder klare Aufträge zu erteilen, sie entsprechend zu organisieren und ihr für die Ausbildung und Ausrüstung mit moderner Waffentechnik die notwendigen Mittel zu bewilligen. **Sicherheit ist nicht umsonst zu haben.**

5. Strategie und Aufträge der Armee

5.1 Grundlagen und Ziele der Sicherheitspolitik

Aufgrund des Verfassungsauftrages, Artikel 2, BV, hat der Bund die Freiheit und die Rechte des Volkes zu schützen, die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes zu wahren und sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einzusetzen.

Die Schweiz verfolgt deshalb die folgenden sicherheitspolitischen Ziele:

- Unversehrtheit der Bevölkerung und nachhaltig gewährleistete Lebensgrundlagen;
- internationale Stabilität im Rahmen des Völkerrechts;

zu diesem Zweck strebt sie internationale Mitgestaltung ohne Beeinträchtigung durch Gewalt auf der Basis demokratischer Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit an.

5.2 Strategie

- Angesichts zunehmender Verflechtung der inneren und äusseren Sicherheit;
- im Bewusstsein, als souveräner Kleinstaat in vielen Bereichen auf Kooperation mit anderen Staaten und ausländischen Organisationen angewiesen zu sein;
- in Verpflichtung gegenüber dem Völkerrecht, als Mitglied internationaler Organisationen und als Mitunterzeichner von Konventionen;
- unter Ausschöpfung der Handlungsfreiheit im Rahmen der Neutralität;

geht es darum:

- bei Gefahren und Bedrohungen der inneren und äusseren Sicherheit zwischen einer flexiblen Sicherheitskooperation im Inland sowie multilateraler und bilateraler Kooperation mit anderen Staaten Kohärenz herzustellen;
- im internationalen Rahmen aktive und präventive Beiträge zur Bewältigung von Gewaltkonflikten und zur Stabilisierung der internationalen Lage zu leisten und eine gerechte internationale Ordnung anzustreben;
- im Inland, unter Beibehaltung des Subsidiaritätsprinzips, zwischen Bund und Kantonen einen Sicherheitsverbund zu bilden und die kantonalen Behörden, deren Polizeikorps und Blaulicht-Organisationen bei Natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen und Notlagen mit den Mitteln des Bevölkerungsschutzes, der Armee und des Staatsschutzes zu unterstützen;
- für den Fall einer direkten militärischen Bedrohung Europas und der Schweiz eine einsatzfähige Armee bereitzuhalten, die mit den Armeen von Nachbarstaaten zusammenarbeiten kann;
- mit der Armee strategisch wichtige Objekte zu schützen sowie die zivile und militärische Infrastruktur abzusichern;
- für die Umsetzung dieser strategischen Ziele und Massnahmen, klare Aufträge zu erteilen und im übergeordneten sicherheitspolitischen Interesse die notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen.

5.3 Aufträge der Schweizer Armee

Die Armee

- gewährleistet die Führungsfähigkeit in allen Lagen;
- stellt die Einsatzbereitschaft aller operativen Verbände sicher;
- plant und organisiert die Zusammenarbeit mit Streitkräften anderer europäischer Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, im Bereich der Ausbildung, Rüstung und – im Konfliktfall – im Einsatz;

- überwacht den Luftraum, stellt den Luftpolizeidienst sicher und unterstützt mit der Luftwaffe die Landstreitkräfte;
- leistet militärische und humanitäre Beiträge zur internationalen Friedenssicherung, Krisen- und Konfliktbewältigung;
- unterstützt die Kantone bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen.

6. Sicherheitsverbund Schweiz (SVS)

Bereits mit dem Bericht zur Sicherheitspolitik 2000 (Sipol Be 2000) wurde im Bereich der inneren Sicherheit unseres Landes eine enge Kooperation zwischen Bund und Kantonen angestrebt. Inzwischen wurde diese Kooperation bezüglich Führungsorganisation, Strukturen und Aufgabenteilung zum Sicherheitsverbund Schweiz ausgeweitet. Dieser weist aber bis heute in der Doktrin, Führung, Ausbildung, Aufgabenzuweisung und Einsatzerfahrung wesentliche Mängel auf. Er ist noch zu armeelastig. Die Armee hatte lange Zeit umfangreiche subsidiäre Unterstützungseinsätze zu Gunsten der Kantone zu leisten, was ihre finanziellen und personellen Mittel strapazierte. Sie verlor dadurch auch Ausbildungszeit in ihrem Kernbereich.

Bei einer Neuordnung des Sicherheitsverbundes Schweiz ist der eigentliche Polizeidienst wieder ausschliesslich den Kantonen zu überlassen. Im Rahmen des schweizerischen Sicherheitsverbundes sollen die Kantone in besonderen Lagen nebst den kantonalen Polizeikorps zunächst den Zivilschutz, die Feuerwehren und die Sanitätsdienste, das heisst ihre Blaulicht-Organisationen einsetzen.

Nur in akuten Notlagen, bei klarer Überforderung der eigenen Kräfte und nach Ausschöpfung der Möglichkeiten gegenseitiger Hilfeleistung (zum Beispiel durch interkantonale Polizeikonkordate), sollen die Kantone auch inskünftig beim Bundesrat geeignete Truppen für einen Assistenzdienst anfordern können. Die Territorialregionen, deren Stäbe in enger Verbindung zu den kantonalen Behörden stehen, sind deshalb zu verstärken und im Hinblick auf alle denkbaren Einsatzmöglichkeiten angemessen auszustatten.

Die Erfahrungen mit dem neuen Modell IKAPOL (Verordnung für die interkantonale Polizei) haben gezeigt, dass bei im Voraus planbaren Einsätzen die Zusammenarbeit unter den Blaulicht-Organisationen und zwischen den kantonalen Behörden und der Armee gut funktionierte. Bei wenig Vorbereitungszeit und wenn mehrere Kantone überraschend von einem Grossereignis betroffen wären, dürften sich jedoch erhebliche Probleme einstellen. Um den Sicherheitsverbund

Schweiz zu optimieren, sind zwischen Bund und Kantonen die Führungsstrukturen zu klären und zu vereinheitlichen, beispielsweise durch eine Zusammenfassung der bisherigen Konferenzen der kantonalen Militär-, Sicherheits- und Zivilschutzdirektoren sowie der Polizeikommandanten in einer neuen Sicherheitskonferenz der Kantone. Schliesslich müssen diese neuen Strukturen unter allen beteiligten Partnern praktisch eingeübt und auch an möglichen neuen Gefahren und Bedrohungen der inneren Sicherheit gemessen werden.

7. Die Armee der Zukunft

Die heutige und auch die im sicherheitspolitischen Bericht vorgesehene Armee entspricht dem sicherheitspolitischen Umfeld nicht mehr. Gemäss diesem Bericht ist ihr Hauptauftrag noch immer die klassische Landesverteidigung. Auslandeinsätze zur Friedenswahrung sollen zwar möglich sein, aber nur mit sehr bescheidenen Mitteln erfüllt werden. Dies ist ein deutlicher Widerspruch zur Militärdoktrin in fast allen anderen europäischen Staaten. Selbst bevölkerungsmässig kleine europäische Nationen leisten mehr. In den letzten fünf Jahren befanden sich durchschnittlich 280 schweizerische Armeeangehörige in Auslandeinsätzen zur Friedensförderung. Das ist die Hälfte von Slowenien mit seinen bloss 2 Millionen Einwohnern, etwa dreimal weniger als im Fall Finnlands und Schwedens und fast fünfmal weniger als im Fall Österreichs. Eine Reihe kleiner Länder wie etwa Belgien, Dänemark, Estland, Kroatien, Norwegen und Slowakei stellen sogar Kräfte für die Stabilisierung Afghanistans zur Verfügung, dies in der Einsicht, dass der Kampf gegen den Terrorismus uns alle etwas angeht. Auslandeinsätze sind nicht nur eine Beteiligung am internationalen Lastenausgleich, sondern ebenso sehr ein Beitrag zur eigenen Sicherheit.

Heute ist die Schweizer Armee nicht mehr in der Lage, unser Land aus eigener Kraft nachhaltig zu verteidigen. Die anderen europäischen Kleinstaaten haben daraus längst die richtigen Konsequenzen gezogen. Sie haben sich von der selbständigen Verteidigung nur gerade des eigenen Territoriums weg auf internationale Zusammenarbeit und Auslandeinsätze zur Friedenswahrung verlegt. Auch schweizerische Sicherheit kann nur noch im Rahmen europäischer Sicherheit gewährleistet werden.

Angesichts der veränderten Lage ist Landesverteidigung im klassischen Sinne auf absehbare Zeit auch nicht mehr nötig. Andererseits lehrt die Geschichte, dass auf lange Sicht fast alles möglich ist. Es besteht daher ein Konzept, mit dem die Armee aus einem Kern von noch vorhandener Verteidigungskompetenz gegebenenfalls wieder aufwachsen könnte. Nach allen bisherigen Erfahrungen ist dies aber wenig realistisch. Ein solcher Wiederaufbau würde nämlich nicht nur

riesige Geldmittel, sondern vor allem sehr viel Zeit erfordern. Nur schon bis der Bundesrat und die Eidgenössischen Räte eine verstärkte Bedrohung anerkannt und der Armee zusätzliche umfangreiche Mittel bewilligt hätten, vergingen Jahre. Die Armee würde weitere Jahre benötigen, um wieder eine kriegstaugliche Verteidigungsbereitschaft zu erstellen. Mangels inländischer Kapazitäten müsste sie neue Rüstungsgüter überwiegend im Ausland beschaffen. In einer Notsituation sorgt jedoch jeder zunächst für sich selber und die Belieferung der kleinen Schweiz mit ihrem Sonderkurs wäre nirgends erste Priorität. Wenn dann mit weiterem Zeitverzug doch noch neue Waffen und Rüstungsgüter erhältlich wären, müsste unsere Armee bis zur Einsatzbereitschaft eine neue Doktrin entwickeln. Die Truppen müssten alsdann gründlich ausgebildet werden. Für die Luftwaffe wäre besonders viel Zeit erforderlich. **Nach allen bisherigen Erfahrungen der Schweiz und anderer Staaten kommt ein Aufwuchs von Armeen immer zu spät.**

Diese Tatsachen erfordern eine enge Kooperation mit anderen Ländern und damit gleichzeitig auch einen Beitrag an die europäische Sicherheit. Anfänge solcher Zusammenarbeit bestehen. So leistet eine Schweizer Einheit militärische und humanitäre Einsätze in Kosovo, zusammen mit Detachementen der deutschen Bundeswehr und des österreichischen Bundesheeres. Unsere Luftwaffe führt regelmässig gemeinsame Übungen mit befreundeten Staaten durch und kann auf Stützpunkten in Norwegen, Schweden, den Niederlanden, Grossbritannien und anderswo basieren. Ohne solche Übungen wäre sie mangels entsprechender Möglichkeiten in der Schweiz nur noch sehr beschränkt einsatztauglich. Bei internationalen Konferenzen in der Schweiz überwachen wir den Luftraum gemeinsam mit Nachbarländern. Unsere Fliegerabwehr, die im eigenen Land keine realistischen Übungen mit Kriegsmunition durchführen kann, hat die Möglichkeit, auf ausländischen Schiessplätzen zu üben. Schweizer nehmen an multinationalen Stabsübungen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden teil.

Diese Zusammenarbeit ist ausbaufähig, sowohl im Bereich der Ausbildung wie auch was den Einsatz in höheren Stabsfunktionen von multinationalen Friedenseinsätzen anbetrifft. Ausbaufähig ist sie auch bei der Beschaffung und dem Unterhalt komplexer Waffensysteme. Das spart Geld. Da die Entwicklung weitreichender Raketen rasch voranschreitet, drängt sich eine Beteiligung an einem europäischen Raketenabwehrsystem gebieterisch auf. Infrage kommt zunächst eine finanzielle Beteiligung, alsdann eine Mitwirkung bei Forschung und Entwicklung und schliesslich die Kooperation beim Einsatz. Nur durch Zusammenarbeit wird auch eine Satellitenaufklärung möglich. Die parlamentarische Absage an die Ausbildung von Truppen auf ausländischen Übungsplätzen mangels hinreichender Möglichkeiten im Inland war dagegen ein kurzsichtiger Rückschritt. Dasselbe gilt für den Verzicht auf Mitwirkung an der EU-Mission „Atalanta“ zur

Bekämpfung der Piraterie vor Somalia. Die Schweiz mit ihrem weltweiten Handel ist auf sichere Seewege angewiesen. Bereits ist denn auch Anfang Januar 2010 das erste schweizerische Schiff von Piraten angegriffen worden.

Aufgrund der Bilateralen Verträge arbeiten wir in einer ganzen Anzahl von Bereichen eng mit der EU zusammen: wirtschaftlich, im Polizei- und Asylwesen, in der Forschung, Bildung u.a. Es gibt über 100 Abkommen, und weitere sind unterwegs. Nur im eminent wichtigen Bereich der Sicherheit geschieht nichts. **Was hindert uns eigentlich daran, das Prinzip der Bilateralen Verträge auf die Sicherheitspolitik auszudehnen?** Warum zum Beispiel nicht die gemeinsamen Übungen im Bereich Luftpolizei auf alle Aspekte der Luftverteidigung ausdehnen? Will man schrittweise vorgehen, drängt sich die Zusammenarbeit zunächst mit unseren Nachbarländern auf. Die wirksamste Form der Kooperation wäre die Teilnahme an der GSVP, wie sie auch die bündnisfreien Staaten Schweden, Finnland und das neutrale Österreich praktizieren, die allerdings Mitglieder der EU sind. Damit wäre die Schweiz zuverlässig in die europäische Sicherheit eingebunden zur Stärkung unserer eigenen Sicherheit und im Sinne der Solidarität mit unserem Umfeld. Damit eine Kooperation im Ernstfall möglich ist, muss sie allerdings langfristig, das heisst ab sofort, vorbereitet werden. Improvisation im letzten Moment ist wirkungslos. **Je knapper die finanziellen Mittel sind, desto mehr ist die Armee auf internationale Zusammenarbeit angewiesen, und je mehr die Armee im europäischen Umfeld kooperiert, desto grösser sind ihre Erfolgchancen im Konfliktfall.**

Die Schweizer Armee der Zukunft wird angesichts der demographischen und finanziellen Voraussetzungen kleiner sein als heute, braucht aber bei internationaler Zusammenarbeit auch nicht mehr alles allein zu leisten. Verzichte sind deshalb möglich. Wir brauchen z.B. keine speziell auf den Gebirgskrieg ausgerichteten Verbände, keine verbunkerten Geschütze und umfangreiche Festungsanlagen mehr. Im Alpenraum ist allein der Schutz der grossen Transitachsen erforderlich.

Am Milizsystem soll grundsätzlich festgehalten werden. Eine Berufsarmee ist für die Schweiz keine Alternative. Die heutige Handhabung der allgemeinen Wehrpflicht widerspricht jedoch einem gerechten Wehrmodell. Nur 60 % der Rekrutierten leisten tatsächlich Militärdienst. Auch bei einem kleineren Bestand wird die Armee auf die körperlich und psychisch Leistungsfähigen und auf gute Kader angewiesen bleiben. Andererseits bestehen in zivilen Bereichen vielfältige Aufgaben, die Erwachsene im Alter zwischen 20 und 40 Jahren wahrnehmen könnten. Auf lange Sicht muss deshalb das Modell einer Freiwilligenmiliz oder einer allgemeinen Dienstpflicht für Männer und Frauen, sowohl für einen militärischen wie einen zivilen Dienst, erneut geprüft werden. Bekanntlich nimmt die Bereitschaft ständig ab, im politischen und zivilgesellschaftlichen Leben Milizaufgaben

wahrzunehmen. In einem liberalen und sozialen demokratischen Rechtsstaat ist aber letztlich eine Haltung „Dienst an der Gemeinschaft ja, aber ohne mich“ nicht tragbar. Sie unterminiert den nationalen Zusammenhalt.

Eine Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik und -strategie, wie sie hier postuliert wird, ist keineswegs neutralitätswidrig. Im Kerngehalt erfordert Neutralität lediglich keine Einmischung in Kriege zwischen anderen Staaten und keine Bündnisverpflichtung zur gegenseitigen Hilfeleistung. Es geht denn auch in Zukunft allein um die Vorbereitung einer wirksamen Kooperation in einem nicht auszuschliessenden bewaffneten Konflikt sowie um internationale von der OSZE oder der UNO getragene Auslandseinsätze zur Friedenswahrung. In beiden Organisationen ist die Schweiz Mitglied und trägt eine entsprechende Verantwortung. Eine gewisse Anpassung der Neutralitätspolitik ist notwendig. **Neutralitätspolitik war indessen noch nie etwas Starres und ist schon immer flexibel den Umständen angepasst worden.** Im heutigen Umfeld ist sie anders zu handhaben als im Zweiten Weltkrieg und im Kalten Krieg. Auch Schweden und Finnland haben sich trotz Mitgliedschaft bei der GSVP Bündnisfreiheit, Österreich Neutralität vorbehalten.

8. Postulate

8.1 Priorität hat die Sicherstellung der Führungsfähigkeit der Armee. An ihrer Spitze soll weiterhin ein Chef der Armee stehen, der über einen effizienten Führung-, Planungs- und Ausbildungsstab verfügt und auf die Führungsunterstützungs- und Logistikbasis zählen kann.

Insbesondere im Bereich der Führungsunterstützungs- und Logistikbasis sind die bekannten Probleme systematisch und zügig zu bewältigen

8.2 **Wir brauchen eine Armee mit einigen auf europäischem NATO Niveau ausgerüsteten Verbänden, die ohne längere Vorbereitungszeit zur Zusammenarbeit mit benachbarten Streitkräften fähig und durchwegs interoperabel sind.**

8.3 Für den Schutz des Luftraumes und den Luftpolizeidienst benötigen wir eine moderne Luftwaffe mit einem professionellen Kern, denn auch in Zukunft tritt eine Bedrohung zunächst in der Luft auf. Ohne Unterstützung aus der Luft ist auch der Einsatz von Bodentruppen nicht mehr denkbar. In diesem Sinn darf die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge wegen momentan anderen finanziellen Prioritäten im Heer nicht gestrichen werden, sondern könnte allenfalls in

Tranchen erfolgen. Bei allen anderen Streitkräften wird auf die Luftwaffe grösstes Gewicht gelegt.

8.4 Das Teilstreitkräftemodell „Heer“ und „Luftwaffe“ ist in einer kleineren Armee nicht mehr zweckmässig und deshalb aufzuheben. Dadurch werden Doppelspurigkeiten, vor allem bei den Stäben, vermieden. Der Einsatzstab der Luftwaffe soll in den Führungsstab der Armee integriert werden.

8.5 Da die Bedrohung durch weitreichende Raketen in den nächsten Jahren rasch zunehmen dürfte, sollte sich die Schweiz an der Entwicklung eines europäischen Raketenabwehrsystems beteiligen, zunächst finanziell, später auch an der Forschung und Entwicklung und schliesslich durch Kooperation im Einsatz. Auch ist Zugang zur Satellitenaufklärung anzustreben.

8.6 Zur Erfüllung ihrer Aufträge benötigt die Armee:

- Terrestrische Kampftruppen
- Mittel für die Luftkampfführung und den Lufttransport
- Territorialtruppen
- Truppen für internationale Einsätze

sowie eine angemessene Ausstattung mit Mitteln und Einrichtungen für die Führung, die Logistik und die Sicherheit.

Als Richtgrösse gehen wir von einem Armeebestand von weniger als 100'000 Wehrpflichtigen aus. Darin nicht eingerechnet sind Reserveverbände, bei denen nur die Stäbe aktiviert, die Truppen lediglich im Kontrollbestand sind. Auch nicht berücksichtigt sind in diesem Bestand die militärischen Lehrverbände, die die operativen Einheiten alimentieren und nicht zu den Einsatzverbänden zu zählen sind. Die für die Kernaufträge vorgesehenen Verbände sind sukzessive wieder voll auszurüsten. Angesichts der bekannten demographischen Entwicklung ist einstweilen an der allgemeinen Wehrpflicht festzuhalten, wobei sich die Schweiz mittel- bis langfristig einem veränderten Wehrpflichtmodell oder der Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht nicht verschliessen sollte.

8.7 Mit einem Verband für internationale Einsätze kann die Armee einen glaubwürdigen Beitrag an die internationale Friedenssicherung und Konfliktbewältigung leisten und diesen unter einem Mandat der UNO oder der OSZE für akute Krisenherde zu Verfügung halten. Ein solcher Verband müsste aus einem kleinen Kern von professionellen Kadern und freiwillig

länger dienenden Milizsoldaten bestehen, die eine Zusatzausbildung für internationale Einsätze absolviert haben und in relativ kurzer Zeit einsatzbereit sind.

Dieser Verband müsste deshalb Brigadestärke aufweisen, weil in der Regel eine grosse Einheit bis Bataillonsstärke mit den zugehörigen Stäben eingesetzt wird. Dieser Truppenkörper wird erfahrungsgemäss jeweils nach sechs Monaten durch einen gleich konfigurierten und einsatzbereiten Truppenkörper abgelöst. Ein dritter ist in Reserve zu behalten.

8.8 Schliesslich benötigt die Armee zweckmässig ausgerüstete Verbände zur Unterstützung der zivilen Behörden und Institutionen im Katastrophenfall im Inland und grenznahen Ausland sowie zum Schutz von internationalen Konferenzen in der Schweiz. Zu diesem Zweck sollten die heutigen Territorialregionen reorganisiert und mit den für solche Einsätze benötigten Truppen ausgestattet werden, zum Beispiel mit Infanterie-, Rettungs-, Übermittlungstruppen, Detachementen der Militärischen Sicherheit und Teilen des Grenzwachtkorps. Dank der engen Vernetzung ihrer Stäbe mit den kantonalen Behörden und der Vertrautheit der Truppe mit den örtlichen Verhältnissen sind solche Verbände für diese Aufgaben besonders geeignet. Im Bedarfsfall könnten sie durch Bereitschaftstruppen verstärkt werden. Der eigentliche Polizeidienst jedoch soll klar Sache der Kantone bleiben, die Bestand und Ausrüstung ihrer Polizeikorps dieser Aufgabe anpassen müssen.

8.9 Um den bereits eingeleiteten Entwicklungsschritt der Armee 2008 - 2011 umsetzen zu können, sollen weitere Reformschritte der Armee erst ab 2012 realisiert werden. Die entsprechenden Vorhaben sind jedoch zu planen und vorzubereiten und auch in den Finanzrahmen 2012 - 2015 im Sinne von Verpflichtungskrediten einzustellen. Aufgeschobene Rüstungsprojekte sind jeweils im nachfolgenden Budget zu kompensieren. Der Armee sind die zur Erfüllung ihrer Aufträge erforderlichen Mittel zu Verfügung zu stellen. Andernfalls müssten ihre Aufträge angepasst werden.

8.10 **Zur kohärenten strategischen Führung der für die Sicherheitspolitik im engeren Sinne benötigten Mittel und Instrumente fordern wir die Bildung eines Sicherheitsdepartements.** Diesem soll inskünftig auch das Grenzwachtkorps unterstellt werden, während der Sport einem neuen Bildungsdepartement zuzuweisen wäre.

9. Schlussbemerkung

Die unterzeichnenden Autoren erwarten vom VBS, dass ihre Analysen und Postulate in die Auswertung der Vernehmlassungsrunde einbezogen und im definitiven Bericht des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte in geeigneter Form berücksichtigt werden. Sie unterbreiten ihre Stellungnahme gleichzeitig den Mitgliedern des Bundesrates und weiteren interessierten Personen und Organisationen.

Winterthur, Mitte Mai 2010

lic. rer. publ. Peter Arbenz
Strategieberater
Br a D

Dr. phil. Josef Feldmann
KKdt a D

Dr. iur. Rudolf Friedrich
a. Bundesrat

lic. rer. publ. Juan Gut
ehem. Generalsekretär VBS
Oberst i Gst a D

Rudolf Läubli
Br a D

Dr. phil. Bruno Lezzi
Publizist
Oberst i Gst a D