



November 2023

Die Bedeutung einer kombinierten Strategie für die heutige Sicherheitspolitik der Schweiz



Sicherheitspolitische Information

Herausgeber: Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW), Mühlebachstrasse 25, 8008 Zürich (Postkonto 80-500-4)

Präsident: Dr. Günter Heuberger, Oberst i Gst

Redaktion: Dr. Thomas Greminger, Direktor Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; Oberstlt i Gst; Dr. Daniel Heller, Partner Team Farner, Oberst i Gst; Philippe Welti, ehem. Botschafter, 1998–2004; Dr. Daniel Woker, erster Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik (GCSP); Dr. Stefan Holenstein, Oberst i Gst, Präsident des Verbands Militärischer Gesellschaften Schweiz.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort: Für eine Revitalisierung einer Kombinierten Strategie	3
1. Kombinierte Sicherheitspolitik	5
2. Entwicklungspolitik ist Konfliktpräventionspolitik	7
3. Genese und Bedeutung der «Ausgreifenden Komponenten» unserer Sicherheitspolitik	12
4. Die Ukraine liegt nicht im Globalen Süden	14
5. Dringliche Verstärkung unserer Verteidigungsfähigkeit	16
6. Schlusswort und mögliche Lehren	18

Vorwort: Für eine Revitalisierung einer Kombinierten Strategie

Der Ausbruch des Krieges in der Ukraine hat die Schweiz und die ganze Welt erschüttert. Der anhaltende Konflikt in Europa hat bereits zahlreiche Todesopfer gefordert, Millionen von Menschen vertrieben und erhebliche wirtschaftliche Folgen für Europa und die Welt. Auch der jüngste Konflikt zwischen Israel und der Hamas brach überraschend aus und weckt erneut auf. Die aktuellen Krisen zeigen, welch hohes Gut die Sicherheit unserer Schweiz ist. Eine erhöhte Aufmerksamkeit für das Thema Sicherheit ist zu begrüßen.

In der zunehmend globalisierten Welt sind die sicherheitspolitischen Herausforderungen jedoch vielfältig, und um ihnen erfolgreich begegnen zu können, muss Sicherheitspolitik ganzheitlich gedacht werden. Diese setzt sich aus militärischen Mitteln, der Armee, weiteren nicht militärischen Instrumenten wie Zivilschutz und Rettungsdiensten sowie der Aussen- und Entwicklungspolitik zusammen, wird aber auch durch wirtschafts-, finanz-, energie- und umweltpolitische Aspekte beeinflusst und ergänzt. Seit der Doppelstrategie des Sicherheitsberichtes 73 sollten die verschiedenen Bereiche miteinander wirken und nicht gegeneinander ausgespielt werden. Dies gilt in der Praxis aber auch in der Politik. Militärische Instrumente bleiben die Grundlage unserer Verteidigung. Auf extraterritoriale Gefahren kann jedoch aufgrund der Neutralität erst militärisch reagiert werden, wenn diese die Schweiz erreichen. Ein starkes Engagement in der internationalen Zusammenarbeit ergänzt darum unsere Sicherheit um wichtige Handlungsspielräume.

Die vorliegende Ausgabe der «Sicherheitspolitischen Informationen» legt den Schwerpunkt auf eine Kombinierte Sicherheitspolitik: den nicht militärischen Teil einer ganzheitlichen Sicherheitspolitik als präventive Komponente zur Verhinderung von Konflikten und deren Auswirkungen und den gestaltenden Teil als Stabilitätsbeitrag und Friedenssicherung; den Verteidigungsteil quasi als Rückfallposition zur Wahrung der Unabhängigkeit im Konfliktfall.

Sie will Experten mit ihren Erfahrungen – aus der Armee, Wissenschaft, Verwaltung und der Diplomatie – zu Wort kommen lassen und damit hoffentlich Erkenntnisse und Lehren aufzeigen, die es der Schweiz ermöglichen, stabile Beziehungen zu anderen Staaten aufzubauen und durch Konfliktprävention die eigene Sicherheit langfristig zu stärken. Ziel dieser Ausgabe ist es, wichtige Erfahrungen und neue Perspektiven in die aktuelle sicherheitspolitische Debatte einzubringen, damit politische Entscheidungsträger dieses Wissen in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen können. Die Beiträge stellen die persönliche Meinung der Autoren dar. Die Autoren, die sich und ihre Erfahrungen hierfür zur Verfügung stellen, sind:

- *Dr. Thomas Greminger, als Generalstabsoffizier der Schweizer Armee (Oberstleutnant), Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik (GCSP), Diplomat, 2017–2020 OSZE-Generalsekretär, mit einem Fokus auf die Bedeutung der Konfliktprävention für die Sicherheitspolitik;*
- *Dr. Daniel Heller, Militärpublizist und Oberst i Gst, aktuell Beirat Chef der Armee für das Militärische Gesundheitswesen, mit einem Fokus zur Historie der ausgreifenden Komponente;*
- *Philippe Welti, Mitgründer «Share-an-Ambassador» / «Geopolitik von Experten», Diplomat, 1998–2004 Politischer Direktor VBS und Dr. Daniel Woker, Mitgründer «Share-an-Ambassador», ehem. Lehrbeauftragter Uni St. Gallen, Diplomat, erster Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik (GCSP), mit einem Fokus auf die Internationale Zusammenarbeit in Auseinandersetzung mit der Hilfe für die Ukraine;*
- *Dr. Stefan Holenstein, Oberst i Gst, ehemaliger Präsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) und aktuell Präsident des Verbands*

Militärischer Gesellschaften Schweiz (VMG) beleuchtet die Notwendigkeit, den Verteidigungsteil wieder auf einen kriegsgenügenden Stand zu bringen.

Der VSWW kann seine Publikation nicht alleine über die Mitgliederbeiträge finanzieren, sondern ist auf zusätzliche Beiträge angewiesen. In diesem Sinne danken wir Ihnen für alle Beiträge, die uns helfen, unsere Publikationen zu finanzieren.

Mit freundlichen Grüssen

VEREIN SICHERHEITSPOLITIK
UND WEHRWISSENSCHAFT



Dr. Günter Heuberger, Präsident

Empfangsschein	✂	Zahlteil	Konto / Zahlbar an
Konto / Zahlbar an CH36 0483 5046 8809 0100 0 Verein für Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft 8021 Zürich			CH36 0483 5046 8809 0100 0 Verein für Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft 8021 Zürich
Zahlbar durch (Name/Adresse) ┌ └			Zusätzliche Informationen Spende Sipol Info November 2023
Währung Betrag ┌ CHF └			Zahlbar durch (Name/Adresse) ┌ └
Annahmestelle			Währung Betrag ┌ CHF └

1. Kombinierte Sicherheitspolitik (Einleitungskapitel des VSWW)

«Sicherheitspolitik» wird als Begriff ohne einheitliche Definition in vielen Zusammenhängen verwendet. Im engeren Sinn befasst sie sich mit Kriegsverhinderung, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Sie ist daher vorab in den Verteidigungsministerien verortet. Mit dem wachsenden Zusammenspiel von innerer und äusserer Sicherheit, basierend auf einem multiinstrumentellen, zumeist auf dem Gewaltmonopol basierenden Ansatz, erweiterte sich die Verortung auf Innenministerien und auch untere, regionale Politikstufen. Es ist aber auch zu beobachten, dass sich die Zuständigkeiten der Verteidigungsministerien auf nationale Bevölkerungsschutzthemen ausgeweitet haben.

Die Aussenministerien wirken sicherheitspolitisch ebenfalls mit. Dies jedoch nicht nur in den sicherheitspoliti-

schen Themen im engeren Sinn, sondern z.B. auch in der Prävention von Bürgerkriegen und zwischenstaatlichen Konflikten. Während früher die eher wirtschaftlich geprägte Unterscheidung von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern üblich war, wird heute eher der Globale Süden als Bezeichnung für die Länder mit Unterstützungsbedarf gewählt, wo der Bedarf an Entwicklungszusammenarbeit am grössten ist.

So sehr Clausewitz wohl nicht falsch lag, wenn er den Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln bezeichnete, wäre es umgekehrt falsch, jegliche politische Thematik als Element der Sicherheitspolitik zu verstehen. Jede Politik in Situationen, die nicht friedlich sind, ist per se komplex. Es ist eine vernetzte, ganzheitliche und immer auch situative Sicherheitspolitik

Ukrainer bei der Ankunft am Bahnhof in Lemberg, Ukraine (Quelle: Joel Carillet via iStock)



notwendig, die im Unterschied zur Gesamtpolitik, also der generellen Auseinandersetzung mit der Fortsetzung der Existenz, mit Wohlfahrt, Freiheit und Demokratie, auf Sicherheit fokussiert. Wir nennen sie deshalb «Kombinierte Sicherheitspolitik».

Die Gliederungen der Ministerien stellen einen Versuch dar, die vielfältigen Aufgaben eines grossen Zusammenspiels handhabbar zu organisieren. Je aggressiver Gewalt zur Anwendung kommt, umso stärker stehen die Machtmittel wie Militär und Polizei im Zentrum. Je weniger diese zum Einsatz kommen, umso eher stehen andere Elemente der Sicherheitspolitik im Vordergrund. So sind in der Schweiz der Bevölkerungsschutz im VBS und die Entwicklungszusammenarbeit im EDA angesiedelt. Die Departementsvorstehenden dieser beiden Departemente und des EJPD bilden denn auch den Sicherheitsausschuss des Bundesrates.

In Zeiten eines ausgeprägten soziologistischen Alarms, historizistischer Déjà-vu, angesichts eines aus der Zeit gefallenen Angriffskriegs in Europa, in welchem während 18 Monaten erfolglos 200 Jahre Militärtechnik versucht wurden und alles medial verstärkt ist, wird klar, dass eine so gestaltete, biologistische Deutung keineswegs reicht. Es ist eine umfassende Einordnung gefragt.

Der Erfolg der modernen Demokratien entstand mit Technologien und Energie. Es zeichnet sich nicht ab, dass dies ändern würde.

Mobiltelefonie, Internet und WLAN vernetzen die Menschen im Alltag und schaffen neue Möglichkeiten einer direkten Demokratie, z. B. durch die enorme Erhöhung möglicher Transparenz in Raum und Zeit. Kriegshandlungen sind nur noch tolerierbar, wenn sie vorab moralisch legitimiert sind, was nur für die Verteidigung des eigenen Territoriums noch gilt, idealerweise durch erfolgreiche Abhaltung. Bei mangelnder innerer Sicherheit und Freiheit fehlt es an politischen Beteiligungsmöglichkeiten, einer funktionierenden Justiz und Mitteln der inneren Sicherheit. Ein Ausufer bis hin zu Bürgerkriegen oder terroristischen Ausbrüchen erscheint heute moralisch nicht mehr legitimiert.

Tatsächliche Kriegshandlungen sind aber angesichts der technologischen Möglichkeiten nur noch mit eigentlich gar nicht mehr legitimierbarem Aufwand sowohl vorab als auch danach verbunden, insbesondere wenn sie nicht nach wenigen Tagen ein Ende finden. Politiker, besser Regierungen, welche Angriffskriege anzetteln, um Territorium zu erobern, sind in jeder Hinsicht aus der Zeit gefallen. Die modernen Demokratien haben gezeigt, dass Wohlfahrt anders entsteht. Immerhin bestehen bereits Elemente einer internationalen Ordnung und eines internationalen Strafrechts. Es ist an der Zeit, noch weit mehr auf das Recht zu setzen und sich nicht zu scheuen, auch Regierungsmitgliedern die Immunität bei bestimmten Tatbeständen ungeheuren Ausmasses zu entziehen und diese zur Rechenschaft zu ziehen.

Gesamtpolitisch gibt es keine Alternativen zur Gewährleistung der Menschenwürde, zu Demokratie, Freiheit und Förderung des Wohlstandes. Der Weg von der hegemonialen zur multipolaren und weiter zur subsidiären Weltinnenpolitik ist vorgezeichnet.

Wo stehen wir aber derzeit sicherheitspolitisch? In der Schweiz bestehen gute Voraussetzungen, um der komplexen Thematik einer modernen Sicherheitspolitik zu entsprechen. Im Kernbereich sind innere und äussere Sicherheit auf Kantons- und Bundesebene organisatorisch verbunden, etwa bezüglich Militär, Bevölkerungsschutz, Schutz und Rettung und Polizei. Erkannt ist aber auch der Bedarf, auftragsorientiert über Organisationsgrenzen hinweg zusammenzuarbeiten.

Nimmt man das gemeinsame Ziel der Sicherheitspolitik ernst, gilt es im Rahmen eines ganzheitlichen Verständnisses situativ Schwerpunkte zu setzen. Ein Ressourcenstreit einzelner Akteure oder beteiligter Organisationen ist unausweichlich, sollte aber immer auf der Basis ganzheitlicher Abwägungen entschieden werden.

Es dürfte ziemlich unbestritten sein, dass es in der Sicherheitspolitik darum geht, Gegensätzliches unter einen Hut zu bringen. Die Bürger moderner Demokratien sind sich mit grosser Mehrheit einig, dass auf normativer Ebene «nie wieder Krieg» gelten soll, die bewaff-

nete Neutralität der Schweiz ist ein Aspekt davon. Auf strategischer Ebene ist aber ebenso klar, dass fremde Staaten von militärischen Angriffen abgehalten werden sollen oder bei Bedarf zurückzuwerfen sind; es gilt somit, im eigenen Gelände unbesiegbar zu sein und zu gewinnen. Dies erfolgt auf operativer Ebene nach wie vor bewaffnet, mit wirksamer, moderner Technologie und eingeübten Verfahren, also einer Grundbereitschaft zur Verteidigung, die in überschaubarem Zeitrahmen aufwuchsfähig ist und eine differenzierbare Einsatzbereitschaft ermöglicht.

Der VSWW setzt daher ein Schwerpunkt bei der Gestaltung und Entwicklung von Armee, Zivilschutz, Bevölkerungsschutz, Schutz und Rettung und Polizei: Wissenschaftlich fundiert, technologisch modern, schlagkräftig im Verteidigungsbereich sollen mit sorgfältigem Risikomanagement und Kostenbewusstsein die Mittel des staatlichen Gewaltmonopols zeitgemäss und leitungsfähig sein.

Diese wesentlichen Aspekte einer zweckmässigen Sicherheitspolitik reichen aber wie gesehen allein nicht aus. Sicherheitspolitik muss vernetzt gesehen werden und erfolgt in Zusammenarbeit mit weiteren Partner-

bereichen: vorab die Aussenpolitik (Frieden, Freihandel, Freizügigkeit), das Recht, basierend auf Gewaltentrennung, Eigentum und Merokratie als Rahmen gegen Klepto- und Oligokratie, Terrorismus und Diktatur. Zudem sind weitere Zuordnungen und Kombinationen sinnvoll; beispielsweise aus den Gebieten der Umweltpolitik, der Wirtschaftsordnung, der Entwicklungspolitik und -hilfe.

Ein vordergründiger Budgetstreit zwischen verschiedenen staatlichen Organisationen greift zu kurz. Neben den absoluten, zumeist Milliardenbeträgen, würden es im Ländervergleich gelegentlich auch Pro-Kopf-Zahlen besser erlauben, die Grösse und Beiträge zu notwendigen Ausgaben zu beurteilen. Nicht zu vergessen, dass optimale Grössen, eine strategische Orientierung am aktuellen und künftigen Umfeld und Bedarf sowie mögliche Effizienzsteigerungen effektiver sind als BIP-orientiertes, automatisches Wachstum.

Vor diesem Hintergrund freuen wir uns, in der vorliegenden Ausgabe der sicherheitspolitischen Information des VSWW insbesondere das ergänzende Zusammenspiel von Militärausgaben und Entwicklungszusammenarbeit etwas genauer zu betrachten.

2. Entwicklungspolitik ist Konfliktpräventionspolitik (Thomas Greminger)

Frieden ist keine Selbstverständlichkeit. Dies ist keine neue Erkenntnis und doch scheint die Wahrnehmung dieses Faktors eng mit der geografischen und kulturellen Nähe eines Konfliktes verknüpft zu sein.

Aktuell prägen die öffentliche Debatte über Lieferungen von Waffen und Munition für Artillerie-, Panzer- und Luftabwehrsysteme in Europa die Wahrnehmung der Sicherheitspolitik. Während ein geschärftes Bewusstsein für die harte Währung der Sicherheitspolitik – fähig sein, sich zu verteidigen – zu begrüssen ist, darf der nicht militärische Teil der Sicherheitspolitik nicht in den Hintergrund rücken.

Stabile Aussenbeziehungen

Als global eng verflochtenes Land mit einer stark international ausgerichteten Wirtschaft ist die Schweiz auf stabile Beziehungen zu anderen Staaten und möglichst wenige Konflikte, welche Handelsbeziehungen stören, angewiesen. Dies gilt insbesondere auch für fragile Staaten. Für deren Stabilisierung muss die Schweiz etwas tun, nicht nur aus moralischer und wirtschaftlicher Sicht, sondern vor allem, um die eigene Sicherheit der Schweiz langfristig zu erhöhen.

Internationale Zusammenarbeit (IZA) und Sicherheitspolitik

Beispiele aus der Realität

Die Auswirkungen der Schweizer Aussenpolitik auf die Sicherheitspolitik lassen sich mit zahlreichen Beispielen darlegen. Im Folgenden wurden einige Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit ausgeführt. Die Wirkungsmechanismen sind so vielfältig, wie die Instrumente der Aussenpolitik selbst.

Entminung

Die FSD (Fondation Suisse de Déminage) ist eine internationale NGO mit Sitz in Genf, welche weltweite Projekte zur humanitären Minenräumung verfolgt. Die Schweiz engagiert sich seit 25 Jahren in der Entminung und arbeitet in diesem Rahmen auch mit der FSD zusammen. Aktuell unterstützt das DEZA auch die Entminung der Ukraine mit einem Betrag von 2.8 Millionen Franken über 12 Monate. Das Schweizer Projekt ermöglicht die Aufklärung der Bevölkerung über die Gefahren von Explosivstoffen, so wurden in den vergangenen Wochen bereits 154 Veranstaltungen mit über 5000 Teilnehmenden, darunter 2000 Kinder, durchgeführt. Die Räumung von Blindgängern und Landminen ist zurzeit in Vorbereitung und wird noch in diesem Jahr anlaufen.

Die FSD hat dieses Jahr bereits mehr als 125 000 m² Land in der Ukraine von Minen geräumt. Zudem wurden 86 000 Personen im Umgang mit den Gefahren geschult. Dies verhindert nicht nur zahlreiche Todesopfer und Verletzte, sondern ermöglicht auch sichere Wege zur Schule und Arbeit.

Zahlreiche neue Geber ermöglichen es der FSD 2024 ihre Kapazitäten in der Ukraine weiter auszubauen. Insbesondere das Schweizer Projekt wird eine erhebliche Kapazitätserweiterung erfahren. Der Bundesrat hat angekündigt, die Mittel für die humanitäre Minenräumung in der Ukraine aufzustocken. Für die nächsten vier Jahre sind 100 Millionen Franken eingeplant, wobei der Anteil für die FSD noch nicht abschliessend definiert ist.

Beiträge an Friedensabkommen

Die Schweiz ist sowohl in Asien, Afrika und Südamerika aktiv in der Entwicklung und Einhaltung von Friedensabkommen engagiert. Dies stabilisiert Länder und Regionen rund um den Globus. Alle unten aufgeführten Kooperationen begannen jeweils weit vor direkten Konflikten in einem Friedensprojekt mit Schweizer Beteiligung. Denn Beiträge zur Friedenssicherung können nur in langfristigen Kooperationen zum Erfolg führen. Das nötige Vertrauen und die lokalen Kenntnisse dazu müssen über Jahre aufgebaut werden. Ein langfristiges Engagement ist dazu zwingende Voraussetzung.

Nepal

Seit mehr als 60 Jahren ist die Schweiz in Nepal präsent. Das Land ist heute eine Schwerpunktregion der Schweizer Entwicklungshilfe. 2006 erschütterte ein bewaffneter Konflikt Nepal. Dessen Ursachen waren Armut, Diskriminierung und soziale Spannungen. Die 2015 eingeführte föderale Verfassung stärkt die politische Teilhabe der Bevölkerung. Dies sind zentrale Aspekte der Friedenssicherung und Stabilisierung des Landes. Der Aufbau des föderalen nepalesischen Bundesstaates stellt der Schwerpunkt des Schweizer Engagements dar. Föderale Strukturen ermöglichen eine bessere Einbindung von Minderheiten und fördern die Verbundenheit mit dem Staat. Es gelang, Nepal zu befrieden und soziale und ökonomische Perspektiven für die Bevölkerung zu schaffen. Das Interesse eines stabilen und prosperierenden Nepals gehen jedoch über das Land hinaus. Das Land liegt, mit seinen Nachbarn China und Indien, an einer strategisch wichtigen Achse. Insbesondere auch, weil die beiden Grossmächte im Himalaya schon Krieg führten.

Kolumbien

Kolumbien ist seit 2001 Teil des DEZA-Programms für humanitäre Hilfe. Zu Beginn konzentrierte sich das Engagement der Schweiz auf die Verbesserung der Lebens-

bedingungen der vom Konflikt betroffenen Bevölkerung. Dies beinhaltet die Sicherung zu Zugang zu sauberem Trinkwasser, Ernährungssicherheit und Grundversorgung. Mit dem 2016 erzielten Friedensvertrag, veränderte sich die Zusammenarbeit. Neu stand die Friedenssicherung mittels einer holistischen Aufarbeitung sowie der Schaffung von sozio-ökonomischen Perspektiven im Zentrum. Bewaffnete Gewalt wurde in Kolumbien stark von verbotenen Wirtschaftsaktivitäten, wie dem Anbau und Handel von Drogen und illegalem Bergbau, angeheizt. Dauerhafter Frieden kann folglich nur durch eine Schaffung von nachhaltigen Lebensgrundlagen erzielt werden. Daran ist sowohl das DEZA als auch das SECO massgeblich beteiligt.

Unterstützung von Gouvernanzprogrammen im Sahel

Die Schweiz fördert eine gute Regierungsführung in zahlreichen Entwicklungsländern. Dabei stellt die Sahelzone eine Schwerpunktregion dar. Ziel ist es, die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaften gegen die Verbreitung von Gewalt und Radikalisierung zu stärken. Dies beinhaltet Instrumente der Aussenpolitik wie die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Teilhabe der Bevölkerung.

Tschad

Die Machtübergabe im April 2021 fand unter schwierigen Umständen statt, lief jedoch friedlicher als befürchtet. Dies bietet die Chance, die Institutionen für die zahlreichen Herausforderungen wie Klimawandel, Sicherheit und Terrorabwehr und Gesundheit vorzubereiten. Die Schweiz, als zweitgrösster bilateraler Geber, wurde als eines von fünf Ländern in die Gruppe von Staaten aufgenommen, die diesen Prozess unterstützen. Die Schweiz arbeitet nun daran, die Erstellung einer neuen Verfassung zu unterstützen, welche den Wahlprozess erleichtert. Damit soll ein neuer, von der Bevölkerung akzeptierter, Gesellschaftsvertrag entstehen. Bisherige

ge Machtübergaben waren im Tschad jeweils häufig mit bewaffneter Gewalt verbunden. Die aktuelle Situation bietet nun die einmalige Chance, diesen Zyklus zu durchbrechen. Die Schweiz fördert den Dialog zwischen verschiedenen Parteien und Gruppen wie der Regierung, der bewaffneten Opposition und der Zivilgesellschaft. Bis jetzt ist es gelungen den Frieden zu bewahren.

Burkina Faso

Der in der Verfassung verankerte Föderalismus hat mit der Rückkehr zu demokratisch gewählten Intuitionen 2016 neuen Aufschwung erhalten. Dieser Prozess löste viel Hoffnung aus, stiess in der Realität aber auch auf Widerstand. Die Erbringung von Basisleistungen des Staates wie der Garantie von Rechtsstaatlichkeit sowie der Schaffung von wirtschaftlichen Perspektiven erwies sich jedoch auf lokaler Ebene als grosse Herausforderung. Dies führte zu Misstrauen gegenüber den staatlichen Autoritäten. Die Schweiz unterstützt die lokalen Behörden dabei, ihre Leistungen zu erbringen, unter anderem im Zugang zu den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wasser, öffentlichem Transport und lokaler Wirtschaft. Das Engagement auf lokaler und zentraler Ebene ermöglicht es dem DEZA, die Erfahrungen in die nationale Dezentralisierungspolitik einfließen zu lassen. Dies erhöht die Legitimierung des Staates bei der lokalen Bevölkerung und fördert damit die Stabilität und Autorität.

Europa und die Schweiz müssen international Beiträge dazu leisten, Konflikte einzudämmen, zu verhindern und friedliche Entwicklungen zu stützen. Nicht zuletzt auch um den Menschen in unterentwickelten Ländern eine Alternative zu autoritären Staaten zu bieten. China und Russland sind in zahlreichen fragilen Staaten zu bedeutendsten Akteuren aufgestiegen. Wenn wir unsere eigenen Anstrengungen nicht ausbauen, verlieren wir nicht nur Einfluss, sondern verpassen es auch, diesen Menschen eine Chance auf Freiheit und Prosperität zu bieten. Immer noch ist bewaffnete Gewalt bei Menschen zwischen 15 und 44 weltweit die vierthäufigste Todesursache. Dabei stellt der enge Fokus auf bewaffnete Konflikte eine Verzerrung der Wahrnehmung dar. Während kriegerische Handlungen medienwirksame Bilder liefern, ereignen sich die meisten Todesfälle ausserhalb von Konfliktsituationen.

Bewaffnete Gewalt verursacht grosses menschliches Leid. Sie zerstört Gemeinschaften, destabilisiert Gesellschaften und schädigt Volkswirtschaften. Konflikte verhindern die Schaffung von sozial ausgeglichenen und ökonomisch erfolgreichen Staatswesen.

Unterentwicklung ist ein Risikofaktor für Konflikte

Zwischen Unterentwicklung und Waffengewalt besteht eine sich gegenseitig verschärfende Wechselwirkung. Konflikte führen zu erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten und verursachen auch auf Grund der verhinderten zivilisatorischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung viel menschliches Leid. Konflikte führen neben Tod, Verletzungen und Sachschäden auch zu einer Minderung der Fähigkeiten von Staaten, ihre Kernfunktion in den Bereichen Bildung, Sicherheit und Wohstandssicherung auszuüben. So werden Straf- und Justizbehörden übermässig belastet, Zugänge zu sozialen Diensten eingeschränkt, Infrastrukturen für Bildung, Gesundheit und Wohnen verhindert und letztlich die wirtschaftliche Freiheit der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt.

Unterentwicklung ist ein Risikofaktor für Konflikte, unabhängig davon, ob deren Ursachen ethischer, sozialer

oder zwischenstaatlicher Natur sind. Besonders exponiert sind fragile Staaten, welche ungleich stärker von Inflation und politischen Unruhen betroffen sind.

International wächst darum seit der UNO-Charta die Überzeugung, dass nur ein ganzheitlicher Ansatz im Bereich Sicherheitspolitik langfristig erfolgversprechend ist. Staatliche Sicherheitspolitik braucht neben Investitionen in Militär und Bevölkerungsschutz auch Massnahmen im Bereich der Aussen- und Entwicklungspolitik. Hilfestellungen in den Bereichen zivile, volkswirtschaftliche und demokratisch-rechtsstaatliche Entwicklung dienen der Stärkung der Widerstandskraft von fragilen Staaten. Während die Aufrüstung in Europa angesichts des Ukraine-Überfalls durch Russland unbestritten scheint, darf darüber die langfristige Konfliktprävention nicht zur Nebensache verkommen. Hier leisten die Entwicklungsorganisationen einen hohen Beitrag zu unserer langfristigen Sicherheit. Eine holistische Perspektive auf Sicherheitspolitik ist darum nicht nur für die Definition von Konflikten entscheidend, sondern umfasst auch den Aspekt für Prävention gegen konfliktive Potenziale.

Der Krieg in Osteuropa zieht im Moment grosse Aufmerksamkeit auf sich. Er hat aber bisher nur wenig Einfluss auf die konkrete Bedrohungslage der Schweiz. Zu spüren bekommen wir allerdings die indirekten Auswirkungen: Zinswende und Inflation, Lieferkettenprobleme und Energiekrise sind die Stichworte. Eine direkte Konfrontation scheint bislang allenfalls im Cyberbereich eine akute realistische Bedrohung.

Globale Welt lässt uns auch entfernte Konflikte spüren

Somit stellt die Entwicklung im globalen Süden – neben der eigenen Fähigkeit zur Verteidigung – für die europäische und damit auch die Schweizer Sicherheitspolitik weiterhin eine grosse Herausforderung dar. Ein umfassendes Hilfspaket für die Ukraine ist unbestritten. Dies soll und darf jedoch nicht auf Kosten anderen Regionen geschehen, zumal es insbesondere den auch sicherheitspolitisch relevanten globalen Süden betrifft. Konflikte, die dort unkontrolliert entstehen sowie fallierende

Staatswesen haben Auswirkungen auf unsere eigene Sicherheit und Entwicklung – wir merken das spätestens dann wieder, wenn eine nächste Flüchtlings- und Migrantenwelle anrollt.

In einer immer stärker globalisierten Welt werden die Folgen dieser Konflikte auch für uns immer stärker spürbar. Es betrifft nicht nur schutzbedürftige Menschen vor Ort, sondern auch unsere Versorgung. Es ist darum weiter-

hin richtig und wichtig, Mittel sowohl in die Stärkung der eigenen Sicherheitswahrung in Form von Abwehrbereitschaft als auch die ausgreifende Komponente unserer Sicherheitspolitik in Form von Friedensunterstützung, Guten Diensten und Entwicklungszusammenarbeit angemessen zu verstärken. Beides ergänzt sich gerade in Zeiten, in welchen Kriege wieder auf europäischem Gebiet ausgetragen werden.

Lastwagen in Tschad, Afrika (Quelle: guenterguni via iStock)



3. Genese und Bedeutung der «Ausgreifenden Komponenten» unserer Sicherheitspolitik (Daniel Heller)

Mitten im Kalten Krieg entwickelten Vordenker der Schweiz 1973 eine neue Konzeption der Sicherheitspolitik. Der Milizoffizier und spätere Stabschef Operative Schulung Gustav Däniker (1928 bis 2000) war Wegbereiter der sicherheitspolitischen Öffnung der Schweiz. Der über Jahre führende strategische Denker, Militärpublizist und Kommunikations-Spezialist gilt als geistiger Vater der «Doppelstrategie». Diese hatte das Ziel, die Sicherheit des Kleinstaates langfristig zu gewährleisten. Neben den klassischen eher «nach innen» gerichteten Instrumenten wie Armee, Zivilschutz und zivile Behörden, inkludierte Dänikers Auffassung von Sicherheitspolitik auch einen «nach aussen» gerichteten Bereich, eine «Ausgreifende Komponente». In seiner Konzeption beinhaltete eine umfassende sicherheitspolitische Strategie alle zivilen, wirtschaftlichen, militärischen und

aussenpolitischen Mittel, die zur Wahrung der eigenen Souveränität gegen feindliche Aktivitäten aufgebracht werden konnten. Neu war der Beitrag einer auf Entwicklungszusammenarbeit, Friedensdiplomatie und Friedenssicherung zielenden Aussenpolitik. Diese neue, holistische Sichtweise wurde erstmals im Sicherheitspolitischen Bericht 73 dargelegt, an dem Däniker massgeblich mitarbeitete.

Von der «Ausgreifenden Komponenten» zur «Sicherheit durch Kooperation»

Eine aussenpolitisch proaktive Rolle mit dem Ziel einer erhöhten Sicherheit der neutralen Schweiz war damals gedankliches Neuland. Die Konzeption etablierte sich jedoch nach und nach und fand ihre Fortsetzung in den sicherheitspolitischen Berichten 90 und 99, an denen Däniker auch mitwirkte. Natürlich blieb die militärische Komponente bis zum Ende des Kalten Krieges stark dominierend. Dies begann sich erst mit dem 1999 erschienen sicherheitspolitischen Bericht zu ändern. Dieser erschien unter dem Motto «Sicherheit durch Kooperation» und liess die beiden Bereiche näher zusammenrücken. Eine derart enge Verknüpfung war während des Kalten Krieges politisch nicht durchsetzbar gewesen; jedoch beruhte die Idee der Kooperation im Innern und Äussern auf der bereits im Sicherheitspolitischen Bericht 73 dargelegten «Doppelstrategie». Während die Begrifflichkeit der «Ausgreifenden Komponente» in den 2000er Jahren etwas in Vergessenheit geriet, lebte Dänikers Idee auch nach seinem Tod weiter. In einer zunehmend globalisierten Welt steigt auch die Wichtigkeit internationaler Kooperationen zur Lösung grenzüberschreitender Probleme, und zwar nicht nur im Bereich der Sicherheit. Die Bedeutung dieser Kooperationsstrategie akzentuierte sich in den 1990er und 2000er zunehmend.



Strategie und Vordenker: Gustav Däniker (1928 bis 2000), Mitbegründer der ausgreifenden Komponenten unserer Sicherheitspolitik (Quelle: ullstein bild via Gettyimages)

Mit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine und dem eskalierenden Handelskrieg zwischen den USA und China besteht die Gefahr einer neuerlichen Fragmentierung

tierung der Welt. Russland und die Nato standen sich seit Ende des Kalten Kriegs nie mehr derart feindlich gegenüber, wie seit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. Eine Folge ist die markante Abkühlung internationaler Beziehungen. Ein neuer Kalter Krieg droht, einmal mehr die Sicherheitspolitik zu bestimmen. Gerade unter diesen Vorzeichen ist eine langfristige Schweizer Sicherheits- und Aussenpolitik zentral. Im Gegensatz zu Dänikers Zeiten besteht unsere Doppelstrategie schon und ist politisch breit abgestützt. Die Sicherstellung der auch künftigen politischen Abstimmung dieser beider Komponenten der Sicherheitsstrategie und Kombinationen mit weiteren Bereichen ist heute ein Gebot der Stunde.

Konsensfähigkeit der Doppelstrategie

Von Kritikern wird vielfach behauptet, die «Ausgreifende Komponente» diene damals primär als politisches Werkzeug. Ziel soll es gewesen sein, in den Kreisen der notorisch militärkritischen politischen Linken, insbesondere der Sozialdemokratie, die Akzeptanz des Berichtes 73 zu erreichen. Die Annäherung auf Basis der Doppelstrategie geschah tatsächlich auf der Achse Gustav Däniker – Heinrich Buchbinder (1919 bis 1999)¹. Der sozialdemokratische Militär- und Gesundheitspolitiker war Mitglied der Sozialistischen Internationalen, 1977–89 und 1990–93 Aargauer SP-Grossrat, und unter anderem 1983–89 Präsident des Aargauischen Gewerkschaftsbunds. In den 1950er Jahren setzte er sich gegen die atomare Bewaffnung der Schweizer Armee ein. Als Sachverständiger in Sicherheitsfragen war Buchbinder in den 1970er Jahren Mitglied der SP-Militärkommission. Die beiden militärpolitischen Vordenker bestätigten mir persönlich ihre seinerzeitige Verständigung auf die Formel der «Ausgreifenden Komponenten» im Vorfeld der Finalisierung des Berichtes 73. Die ausgreifende Komponente war aber nicht nur ein politischer Winkelzug,

um die SP abzuholen; sie war vor allem Ausdruck von Dänikers strategischer Weitsicht, die er konsequent weiterverfolgte und die bis heute Gültigkeit hat. Gerade die heutzutage drängendsten sicherheitspolitischen Herausforderungen wie Terrorismus, Migration und Cybersecurity bedingen mannigfaltige sicherheits- und aussenpolitische Kooperationen.

Das eine tun, das andere nicht lassen

Die aktuellen kriegerischen Ereignisse in der Ukraine sind zutiefst besorgniserregend. Diese stellen eine zusätzliche Herausforderung dar und bedingen markante militärische Aufrüstungen in ganz Europa. Nicht auszublenzen sind die geopolitischen Gefahren, die weiterhin vom Globalen Süden drohen. Gelingen dort keine nachhaltigen zivilisatorischen, wirtschaftlichen und demokratischen Entwicklungen, werden Konfliktherde und Migrationsströme für geopolitische Unruheherde auch bis nach Europa sorgen. Diesen Risiken ist kaum mit konventionellen Mitteln beizukommen. Effektiv sind hier friedenssichernde und wohlförderungsfördernde Massnahmen.

Genau in diesem Szenario entfaltet Dänikers visionäres Denken die grösste Wirkung. Die vom Bericht 73 angestrebte langfristige Orientierung der umfassenden Sicherheitspolitik mit ihrer ausgreifenden Komponente ist darum aktueller denn je. In seinem Geiste sind darum neben der eigenen Aufrüstung der sicherheitspolitischen Instrumente insbesondere die für die Sicherheit der Schweiz relevanten Engagements, namentlich die Internationale Zusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit, im bestehenden Rahmen fortzuführen. Die Vernachlässigung einer der beiden Komponenten hätte für die Schweiz schwerwiegende sicherheitspolitische Folgen, dies war schon den Vordenkern Buchbinder und Däniker in den frühen 70er Jahren des letzten Jahrhunderts klar.

¹ Der Verfasser (Oberst i GSt, aktuell Beirat Chef der Armee für das Militärische Gesundheitswesen) war 1988/89 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Gustav Däniker und gehörte als FDP-Vertreter, zusammen mit Heinrich Buchbinder, dem Aargauischen Grossen Rat an.

4. Die Ukraine liegt nicht im Globalen Süden (Philippe Welti und Daniel Woker)

Die Verrechnung von Entwicklungsgeldern mit der Hilfe an die Ukraine wäre ein schwerer Fehler, weil zwei Grundwerte in Mitleidenschaft gezogen werden: Die Sicherheit der Schweiz und unsere internationale Glaubwürdigkeit.

In der Vernehmlassung des Bundesrates, dem öffentlichen Konsultationsprozess über die neue Botschaft für internationale Zusammenarbeit IZA (2025–2028), wird in der Endabrechnung fast eine Milliarde, ursprünglich für den Globalen Süden vorgesehen, neu in die Kategorie humanitäre Hilfe für die Ukraine umgeteilt. Dies ist ein schwerer und gleichzeitig unnötiger Fehler, da IZA auch im schweizerischen Sicherheitsinteresse liegt und weil dadurch die internationale Perzeption der Schweiz als ein schwerreicher, aber knauseriger Aussenseiter zementiert wird. Unnötig, da die Schweiz über finanzielle Reserven ausserhalb des Staatsbudgets verfügt, welche in einem Notfall gebraucht werden können. So heute zur Unterstützung der Ukraine gegen den Aggressionskrieg des Putin-Regimes. Der Ukraine-Krieg ist ein ganz ausserordentliches Ereignis der Weltgeschichte,

das eine entsprechende ausserordentliche Anstrengung zwingend rechtfertigt.

Sicherheit

Sicherheit und Sicherheitspolitik sind weit gefächerte Bereiche, welche über die Landesgrenzen hinausreichen. Das Bemühen, zu einer sichereren Welt beizutragen, gehört dazu – indem im Globalen Süden Projekte zur Bekämpfung von Hunger, Armut und Umweltzerstörung finanziert werden. Diese helfen mit, Arbeitsplätze, Verdienst und damit auch Hoffnung auf eine bessere Zukunft im eigenen Land zu schaffen. Sie sind ein Element, um der Armuts- und Verzweiflungsemigration zuvorzukommen. Wir wissen alle, dass speziell aus der rasch wachsenden Bevölkerung Afrikas ein immer schneller wachsender Migrationsdruck besteht. Auch darum leisten wir in der Schweiz nicht unbeträchtliche Summen für Entwicklungszusammenarbeit. Solche Hilfe «vor Ort» – gerade von konservativen und migrationsfeindlichen Kreisen oft gefordert – ist unbestritten, ebenso wie die Tatsache, dass dafür wachsende Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen.

Minenräumung (Quelle: VBS)



Instrumente der ausgreifenden Sicherheits- und Friedenspolitik

Den direkten Zusammenhang zwischen international ausgreifender Sicherheitspolitik, ausgerichtet auf Konfliktprävention auch in den Ländern des globalen Südens und IZA stellen die drei Genfer Zentren dar: Sicherheitspolitik allgemein (GCSP), humanitäre Minenräumung (GICHD) und demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF). Sie wurden aus der Schweiz und in der Schweiz geschaffen, sind heute breit international aufgestellt und zu einem guten Teil weiterhin von der Schweiz finanziert. Die entsprechenden Budgetauslagen wurden zu Beginn vom VBS getragen, später aber ins Budget des EDA eingefügt in der richtigen Erkenntnis, dass es sich dabei um einen internationalen Teil schweizerischer Sicherheitspolitik handelt. Im Beitrag des aktuellen Direktors des GCSP, Botschafter Thomas Greminger, in dieser VSWW Sonderausgabe finden sich dazu weitere Erläuterungen.

Internationale Glaubwürdigkeit

Die IZA der westlichen Industrieländer, darunter natürlich der Schweiz, wird seit jeher als ein gemeinsames Unterfangen der Geberländer betrachtet. Entsprechend öffentlich sind die jeweiligen Leistungen und die Zusagen für künftige Unterstützung. Die Schweiz hat seit einigen Jahren versichert, sich noch stärker für arme und ärmste Länder einzusetzen. Die Unterstützung in der lateinamerikanischen Welt wird, mit Ausnahme Haitis, zurückgefahren. Dafür sollen umso mehr Mittel für die Ärmsten in Asien und vor allem in Afrika eingesetzt werden. Diese hehre, auch im internationalen Kontext aufmerksam verfolgte Absicht würde nun durch die eingangs erwähnte Verrechnung mit der Ukrainehilfe zu nichte gemacht. Das schadet der Schweiz, weil unsere Glaubwürdigkeit leidet.

Ukrainehilfe

Eine reduzierte Glaubwürdigkeit in der IZA ist umso gravierender, da wir auch beim Beistand für die Ukraine und der Bestrafung des russischen Aggressors im westlichen Durchschnitt sehr wenig leisten. Deswegen wird die Schweiz von ihren engsten Partnerländern auch ziemlich unverblümt kritisiert. Zwar sieht sich die

Schweiz gern und oft in einer Aussenseiterrolle mit historischem Verweis auf ihre helvetische Eigenart und speziell auf die Neutralität. Die damit verbundene Abstinenz, so die institutionelle Nichtteilnahme an EU und NATO, bedeutet, dass wir nur beschränkt finanzielle Aufwendungen tragen, wie sie den vollen Mitgliedern obliegen. Alle unsere engsten Partnerländer sind Teil einer, meist beider Organisationen. Darauf angesprochen weisen schweizerische Vertreter auf andere Arten der Solidarität mit dem Schicksal der Welt hin. Nun soll jedoch ausgerechnet ein bisheriges internationales Renommierstück davon, die IZA, beschädigt werden. Eine Reduktion der Hilfe ist unnötig, da auch verschiedene, nicht budgetrelevante Möglichkeiten bestehen, finanziell massiv mehr für die Ukraine zu tun als bisher, etwa via den Internationalen Währungsfonds IMF, welchem die Schweiz als Mitglied angehört oder mit Staatsgarantien für private Investitionen.

Einer neuen Quelle der Kritik an der schweizerischen Ukraine- bzw. Russland-Politik ist ebenfalls Beachtung zu schenken: In Washington ist die Schweiz vor der sogenannten Helsinki-Kommission des US-Kongresses auf die Anklagebank geraten mit der Kritik, sie habe die russische Invasion in die Ukraine begünstigt, indem sie sich bei der Ortung und Einfrierung von russischen Oligarchengeldern zurückgehalten habe. Auch dieser Vorwurf ist brisant und hat ein wachsendes Schadenspotenzial.

Anders als in den Anfängen der Liquidierung des Bankgeheimnisses täte der Bundesrat gut daran, jeglicher aufkommenden Rufschädigung entschieden entgegenzuwirken und die Vermischung von Entwicklungsgeldern und Ukrainehilfe zu vermeiden.

Guter Wille

Eine klare Trennung von Ukrainehilfe und IZA ist juristisch möglich und politisch machbar. Vorausgesetzt, es besteht allseits guter Wille, angesichts der gegenwärtigen ausserordentlichen Situation über bisherige fiskal- und währungspolitische Muster hinauszugehen und ein ausgewogenes System von Kombinierten Aktivitäten zu verwirklichen.

5. Dringliche Verstärkung unserer Verteidigungsfähigkeit (Stefan Holenstein)

Der Ukraine-Krieg und die neuen geopolitischen Machtverhältnisse mit dem Aufstieg autokratischer Regimes zeigen, dass die Demokratie westlicher Prägung zunehmend in Bedrängnis gerät. Die Machtpolitik erlebt eine Renaissance sondergleichen, die als Trend noch lange anhalten wird und uns mit grosser Besorgnis erfüllen sollte. Während wir mit den ausgreifenden Komponenten unserer Sicherheitspolitik präventiv mithelfen wollen, dass die demokratische Entwicklung weltweit möglichst ohne Konflikte verläuft, müssen wir auch wieder in der Lage sein, unsere eigene Demokratie wirksam und möglichst unabhängig zu schützen.

Parlament verlangt höhere Armeebudgets

Die Schweiz kennt verschiedene sicherheitspolitische Instrumente. Dazu gehören die Armee, der Nachrichtendienst, der Bevölkerungsschutz oder die Polizei sowie die Wirtschaftspolitik und Aussenpolitik. Die Politik muss dafür sorgen, dass diese Instrumente richtig aufgestellt und wirksam sowie vernetzt eingesetzt werden können, damit sie ihre Aufgaben für den Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung effektiv und effizient wahrnehmen können.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr bedenklich, dass die Armee ihren verfassungsmässigen Kernauftrag – die Verteidigung – derzeit nur ungenügend wahrnehmen kann. In einem Verteidigungskrieg ist die Armee nicht genügend lange durchhaltefähig. Das ist ein damals in Kauf genommenes Ergebnis der zu weit getriebenen Reformprojekte, mit welchen die Bundesbehörden eine allzu grosse Friedensdividende einstreichen wollten. Dies hat inzwischen das Parlament an seiner Sondersession im Mai 2022 erkannt. Beide Kammern des Parlamentes haben festgestellt, dass die Armeeverbände nicht ausreichend ausgerüstet sind, was möglichst rasch zu ändern sei. Der Krieg in der Ukraine habe gezeigt, dass in Europa nach wie vor konventionelle Kriege mit infanteristischen Waffen, Panzern, Artillerie, Kampfflugzeugen usw. geführt werden, begründete die Sicher-

heitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) ihren Vorstoss.

Seit 1990 sind die Armeeaussgaben kontinuierlich von jährlich 15,7 auf 6,8 Prozent der Bundesausgaben im Jahr 2019 gesenkt worden. 1990 wurden 1,34 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) in die Armee investiert, 2019 waren es 0,67 Prozent des BIP – ein auch im europäischen Vergleich sehr tiefer Wert. Die Armee weist deshalb nach Ansicht des Parlamentes einen Modernisierungsrückstand auf. Die Finanzplanung des Bundes sei darum künftig darauf auszurichten, dass ab 2023 die Ausgaben für die Armee schrittweise erhöht werden und bis spätestens 2030 1 Prozent des BIP betragen. Die schrittweise Erhöhung des Armeebudgets erlaube es, deren Modernisierungsprozess schneller voranzutreiben, die bestehende Lücken zu schliessen sowie wichtige Beschaffungsprojekte zu beschleunigen oder vorzuziehen. Dank einer solchen Erhöhung können zudem gezielte Investitionen und konkrete Planungen vorgenommen werden.

Armeeführung legt nach

Mit dem stringenten Bericht «Die Verteidigungsfähigkeit stärken – Zielbild und Strategie für den Aufwuchs» zeigte die Armeeführung im August 2023 auf, wie sie die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz stärken will. Drei Stossrichtungen werden avisiert:

- Militärische Fähigkeiten adaptiv entwickeln: Mit einer kontinuierlichen Anpassung und Entwicklung ihrer Fähigkeiten soll die Armee dem raschen Wandel des Umfelds und der unberechenbaren Sicherheitslage besser Rechnung tragen. Dazu soll sie sich in überschaubaren kleineren Schritten entwickeln anstatt in umfassenden Reformen, um Flexibilität zu wahren und mit technologischen Entwicklungen mitzuhalten.
- Die Chancen des technologischen Fortschritts nutzen: Der technologische Fortschritt soll genutzt werden, um die Leistung der Armee zu erhöhen.

Konkret soll sie dank der Technologie in die Lage versetzt werden, umfangreichere und qualitativ bessere Lageinformationen zu beschaffen. Die Technologie soll auch ermöglichen, auf grössere Distanz schneller und präziser zu wirken und dazu beitragen, die Risiken für Armeeangehörige in Kampfeinsätzen zu reduzieren und mittels Digitalisierung, Robotik und künstlicher Intelligenz die Prozesse der Armee zu optimieren.

- Die internationale Zusammenarbeit stärken: Eine Verstärkung der internationalen Kooperation mit der Nato, EU und den Nachbarstaaten soll es der Armee ermöglichen, von Erfahrungen und Standards anderer Streitkräfte mehr als bislang zu profitieren, die eigene Verteidigungsfähigkeit zu erhöhen und einen grösseren Beitrag zur Sicherheit in Europa zu leisten. Davon soll insbesondere bei Ausbildung, Übungen und Beschaffungen mehr Gebrauch gemacht werden.

Fähigkeitslücken schliessen und neue Fähigkeiten auf- und ausbauen

Streitkräfte benötigen Jahre, um sich personell, materiell und technologisch nach- und aufzurüsten. Das von der Armeeführung angepeilte Programm umfasst zunächst Investitionen in Höhe von rund 13 Mrd. Franken von 2024 bis spätestens 2031. Die schrittweise Erhöhung des Budgets der Armee auf 1 Prozent des BIP soll dies ermöglichen. Mit diesen zusätzlichen Finanzmitteln kann die Armee zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit die heutigen Fähigkeiten erhalten, wo nötig ausbauen oder aktualisieren und kritische Fähigkeitslücken früher als geplant schliessen.

Ein längst überfälliger und begrüenswerter Schritt. Denn zu lange wurde dieses zentrale Instrument unserer Existenzsicherung geschwächt und geradezu totgespart, womit eine heikle und gefährliche Situation für die Schweiz entstanden ist. Es steht fest, dass die

Kampffjets des Typs F-35 A der Schweizer Armee (Quelle: VBS)



Armee das letzte staatliche Machtinstrument, gleichsam die strategische Reserve, zum Schutz des Landes und der Bevölkerung ist und dieses entsprechend aufgestellt und ausgerüstet sein muss.

Allerdings will der Bundesrat die Aufstockung des Armeebudgets schon wieder korrigieren. Mit den zu Beginn dieses Jahres beschlossenen erneuten Sparmassnahmen bei der Armee verfolgt der Bundesrat einen Zickzackkurs und sendet das gefährliche Signal aus, dass es mit dem militärischen Aufwuchs keine Eile habe. Mit dem Beschluss nämlich, die Erhöhung des Budgets auf 1 Prozent des BIP bis 2035 zu erstrecken, unterläuft der Bundesrat den Willen des Parlaments zu einem Kurswechsel. Im Weiteren rückt er so von seinem langfristigen Ziel der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Armee ab – und schiebt dafür die Schuldenbremse vor. Sie sticht hier als Argument jedoch nicht, um Finanzmittel bei der Armee einzusparen. Weder liegt ein umfassendes Sparprogramm vor, noch lassen sich so Investitionen seriös planen. Der Bundeshaushalt verfügt andernorts über genügend Kürzungspotenzial.

Verteilkämpfe vermeiden

Dennoch gilt es, Verteilkämpfe zu vermeiden. Ein Verteilkampf insbesondere unter sicherheitspolitischen Instrumenten und Massnahmen wäre gefährlich und bringt unser Land früher oder später in eine missliche Lage. Das wäre nicht angebracht. Obwohl dem Anschein nach eine tragfähige politische Mehrheit heute zum Schluss gekommen ist, dass Versäumnisse bei der Verteidigungsfähigkeit unserer Armee rasch und umfassend zu korrigieren sind, muss jetzt mit Bedacht vorgegangen werden. Wir sollten die Fehler der Vergangenheit nicht nochmals wiederholen und einzelne Komponenten der Doppelstrategie vernachlässigen oder über Gebühr strapazieren. Gerade der Ukraine-Krieg, bei dem sich eine Demokratie gegen eine imperialistische Autokratie wehren muss, zeigt uns, dass auch eine aktive Aussenpolitik zur Stärkung der Demokratien wichtig ist. Dazu gehören Entwicklungszusammenarbeit, Friedensdiplomatie und Konfliktprävention. Es braucht deshalb eine kohärente und zweckmässige sicherheitspolitische Strategie, im Sinne einer Vorwärtsstrategie, die auf einer Kombination der tragenden Komponenten beruht; nämlich in erster Priorität auf der Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeit sowie der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit.

6. Schlusswort und mögliche Lehren (Günter Heuberger)

Die spannenden Einblicke dieser Ausgabe zeigen, wie wichtig eine ausgewogene und auf mehreren Komponenten beruhende sicherheitspolitische Strategie der Schweiz für unsere künftige Sicherheit ist: Bei den ausgreifenden Komponenten ist die Entwicklungszusammenarbeit für die kollektive Sicherheit in der Schweiz und weltweit von ungebrochener Bedeutung. Hinzu tritt die ebenfalls notwendige Stärkung der militärischen Komponenten. Beides sind bedeutende Pfeiler der schweizerischen Sicherheitspolitik, und das seit 1973.

Der Beitrag von Thomas Greminger führt uns vor Augen, dass Unterentwicklung ein wesentlicher Risikofaktor für die Entstehung von Konflikten ist. Dies betrifft insbe-

sondere die Länder des globalen Südens. Die Auswirkungen haben aber auch Konsequenzen für die Sicherheit und Entwicklung der Schweiz. Denn als global eng verflochtenes Land ist die Schweiz auf stabile Handelsbeziehungen angewiesen. Indem die Entwicklungszusammenarbeit Armut und Unterentwicklung bekämpft, wirkt sie konfliktpräventiv und fördert langfristig Sicherheit und Stabilität.

Daniel Heller bettet in seinem Text die aktuelle sicherheitspolitische Debatte historisch ein. Schon in den 1970er Jahren, mitten im Kalten Krieg, entwickelte sich in der Schweiz rund um Vordenker Gustav Däniker eine neue Konzeption der Sicherheitspolitik. Diese Doppel-

strategie kombiniert militärische Stärke mit aussenpolitischen Mitteln. Heller argumentiert, dass diese weiterhin hohe Gültigkeit hat und die ausgreifende Komponente gerade bei den heute drängendsten sicherheitspolitischen Problemen über eine hohe Wirksamkeit verfügt.

Daniel Woker und Philippe Welti warnen in ihrem Beitrag davor, Entwicklungsgelder mit der Hilfe an die Ukraine zu verrechnen. Als Folge davon drohen die Sicherheit der Schweiz und unsere internationale Glaubwürdigkeit unnötig Schaden zu nehmen. Denn während die bewaffnete Neutralität und die damit verbundene institutionelle Abstinenz der Schweiz von Partnerländern oft kritisiert wird, ist die IZA ein besonders wichtiges Aushängeschild für das internationale Engagement der Schweiz, welches dem entgegensteht, und deshalb nicht beschädigt werden darf.

Auch Stefan Holenstein betont, es gehe nun in den nächsten Jahren darum, eine klare sicherheitspolitische Strategie zu verabschieden und die sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz konsequent so aufzustellen und aufzubauen, damit diese in jeder Lage einen maximal effizienten und effektiven Beitrag zur Sicherheit der Schweizer Bevölkerung beitragen. Er spricht sich dabei für eine kohärente und zweckmässige sicherheitspolitische Strategie aus, die auf einer Kombination der tragenden Komponenten beruht; nämlich in erster Priorität auf einer vollausgerüsteten, verteidigungsfähigen Milizarmee zur Stärkung der militärischen Verteidigungsfähigkeit aber nicht zuletzt auf einer effektiven Entwicklungszusammenarbeit, Friedensdiplomatie und Konfliktprävention.

Aus Sicht des VSWW schreiben die Autoren über ein berechtigtes Anliegen zu einem ganzheitlichen Ansatz, der Aussen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik verbindet. Dies bedingt eine themen- und departementsübergreifende Strategie, welche in der Vergangenheit immer an den Partikularinteressen der Departemente und/oder der Parteien gescheitert ist. Am Schluss ging und geht es jeweils immer um politischen Einfluss

und damit verbunden um die entsprechenden Budgets. Entsprechend ist das Risiko gross, dass die Mittelallokation entlang der politischen Mehrheiten und den unmittelbaren Opportunitäten erfolgt. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die investiven Budgets der Armee sehr häufig Gegenstand von Begehrlichkeiten für andere Ausgabenbereiche waren und ein Gesamtbild gelegentlich fehlte. Zu oft werden auch personalpolitische Pannen (z. B. Staatssekretariat für Sicherheitspolitik) und Einzelaspekte (z.B bewaffnete Neutralität oder Mitgliedschaft und Wirken im UNO Sicherheitsrat) auf ziemlich tiefem Niveau debattiert, statt dass die eigentliche politische Verantwortung sorgfältig wahrgenommen wird und entschiedene Strategien auch einmal akzeptiert werden.

Die verschiedenen Perspektiven der Autoren in dieser Ausgabe zeigen, dass ein ganzheitlicher Ansatz unabdingbar ist, um den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen wirksam begegnen zu können. Eine starke militärische Komponente wird ergänzt um nicht militärische Komponenten wie Friedensförderung, Gute Dienste und Entwicklungszusammenarbeit. Aber auch das internationale Recht und wirtschaftliche Rahmenbedingungen tragen dazu bei, Kriegsverbrechen zu ahnden und den Menschen in Konfliktgebieten eine friedliche Zukunft zu ermöglichen. Viele Komponenten sind unverzichtbare Pfeiler einer zeitgemässen, schweizerischen Sicherheitspolitik. Die Entwicklung und Umsetzung einer glaubwürdigen und effektiven, kombinierten Sicherheitsstrategie ist dann möglich, wenn wir eine Kombinierte Sicherheitspolitik als Grundlage haben, welche Bewährtes und Neues verbindet und welche auch weiterentwickelt werden kann. Sie kann so als Beurteilungsrahmen dienen, um die Umsetzung der jeweiligen sicherheitspolitischen Strategie ausgewogen mit ausreichenden Mitteln im ganzheitlichen Zusammenspiel aller notwendigen Komponenten zu ermöglichen. Das wird uns etwas kosten, in unruhigen Zeiten wohl mehr als bisher. Langfristig wird es jedoch jeden im In- oder Ausland richtig investierten Franken wert sein und auch das Bild der Schweiz stärken – setzen wir uns dafür ein!



VEREIN SICHERHEITSPOLITIK UND WEHRWISSENSCHAFT

Unsere Ziele

Der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft und seine Mitglieder wollen

- bekräftigen, dass die Schweiz auch in Zukunft ein militärisch ausreichend geschützter Raum bleiben soll,
- erklären, dass ein wirksamer Schweizer Beitrag an die Stabilisierung primär des europäischen Umfeldes eine glaubwürdige, kalkulierbare und umfassende Schweizer Sicherheitspolitik benötigt,
- herausarbeiten, dass die Schweiz nicht nur als Staat, sondern auch als Wirtschaftsstandort, Denk-, Werk- und Finanzplatz sicherheitspolitisch stabil bleiben muss, um weiterhin erfolgreich existieren zu können,
- darlegen, dass eine sichere Schweiz angemessene Mittel für ihre Sicherheitspolitik benötigt,
- aufzeigen, was für eine effiziente und glaubwürdige Armee im Rahmen des integralen Selbstbehauptungsapparates an Führungscharakter und Kompetenz, an Ausbildung, Ausrüstung und Organisation nötig ist,
- sich dafür einsetzen, dass künftige Reformen der Milizarmee und ihrer Einsatzdoktrin diesen Postulaten entsprechen.

Unsere Leistungen

Der Verein und seine Mitglieder verfolgen diese Ziele seit 1956 durch Informationsarbeit in Form von Studien, Fachbeiträgen, Publizität und Stellungnahmen (vgl. www.vsww.ch), Vorträgen, Interviews und Gesprächsbeiträgen.

So hat er wesentlich geholfen,

- gegen eine moderne Schweizer Sicherheitspolitik gerichtete Volksinitiativen und Referenden zu bekämpfen sowie
- Expertenbeiträge zu einer neuen Sicherheitspolitik und zu einer glaubwürdig ausgebildeten und ausgerüsteten Armee zu leisten.

Unsere Zukunftsvision

Wir wollen mit unserer Arbeit dazu beitragen,

- dass die Schaffung eines breit abgestützten inneren Konsenses im Bereich der militärischen Selbstbehauptung in der Schweiz gelingt und
- die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Integration unserer Milizarmee auch in Zukunft intakt bleibt.

Unsere Finanzierung

Wir finanzieren uns durch Mitgliederbeiträge, Gönnerbeiträge, Spenden sowie Legate.

Unsere Publikationen

Finden Sie unter: www.vsww.ch

Sie erreichen uns unter

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft,
Mühlebachstrasse 25, 8008 Zürich
www.vsww.ch

Spenden auf:

Postkonto 80-500-4, Credit Suisse Zürich,
Konto-Nr. 468809-01
IBAN: CH36 0483 5046 8809 0100 0

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!