

stratos

1-21

Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee
Revue scientifique militaire de l'Armée suisse
Rivista scientifica militare dell'Esercito svizzero
Military Science Journal of the Swiss Armed Forces



Zum Bedrohungsbild für die Schweizer Armee 2030



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Schweizer Armee
Armée suisse
Esercito svizzero
Swiss Armed Forces

Impressum

stratos

Militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee
Revue scientifique militaire de l'Armée suisse
Rivista scientifica militare dell'Esercito svizzero
Military Science Journal of the Swiss Armed Forces

ISSN 2673-7191

Herausgeber:

Chef der Armee
Schweizer Armee
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Redaktion:

Dr. phil. Christoph Ebnöther, Caspar Zimmermann

Redaktionsadresse:

Militärakademie an der ETH Zürich
Redaktion stratos
Kaserne
8903 Birmensdorf

E-Mail: stratos@vtg.admin.ch

URL: www.armee.ch/stratos

Premedia:

Zentrum elektronische Medien (ZEM), 80.244
Gedruckt auf 100% Recyclingfasern

Redaktionsnotiz

stratos ist die militärwissenschaftliche Zeitschrift der Armee. Sie richtet sich an ein Fachpublikum und an eine interessierte Öffentlichkeit und will relevante Themen zu Armee, Verteidigung, Sicherheit und Sicherheitspolitik zur Diskussion bringen. Sie erscheint zweimal jährlich in gedruckter Form und besteht daneben als digitale Plattform, auf welcher laufend neue Beiträge publiziert werden.

Die Redaktion hat verschiedene stehende Rubriken festgelegt.

In der Rubrik **Forschung** werden wissenschaftliche Artikel und Aufsätze publiziert. Die Autoren und Autorinnen haben sich an die bekannten Standards für wissenschaftliche Publikationen zu halten. Die «Richtlinien für wissenschaftliche Beiträge» enthalten alle notwendigen

Angaben. Eingereichte Beiträge werden einem einfachen Peer-Review-Verfahren unterzogen.

In der Rubrik **Expertise** können ausgewiesene Fachpersonen, auch ohne wissenschaftlichen oder akademischen Hintergrund, Artikel einreichen. Die Redaktion stellt hohe Ansprüche an die Manuskripte wie eine adäquate Sprache und Grammatik, eine korrekte und vollständige Quellenangabe sowie eine transparente und nachvollziehbare Herleitung der Schlussfolgerungen.

In der Rubrik **Praxis** sollen Erfahrungen aus dem Berufs-, Dienstleistungs- oder Tätigkeitsalltag publiziert werden. Auch an Praxisberichte stellt die Redaktion Ansprüche. Sprache und Grammatik entsprechen den massgebenden Grundlagen der entsprechenden Sprache, Quellen werden aufgeführt und Zahlen und Fakten müssen mit eigenen Erfahrungen belegt werden können.

In der Rubrik **Forum** ist Platz für Debattenbeiträge, Diskussionen, Gegendarstellungen, Repliken und Dupliken. Hier darf die Autorenschaft eine eigene Meinung darlegen, sofern sie als solche deklariert wird. Ansprüche an Sprache, Grammatik und Aufbau der Beiträge gelten auch hier. Zudem legt die Redaktion grossen Wert auf einen anständigen Umgang in der Diskussion.

Für alle Beiträge gilt, dass die Redaktion entscheidet, ob der Artikel in der Printausgabe erscheint oder auf der digitalen Plattform.

Die Autorenschaft ist grundsätzlich offen. Der Call for Papers für die Printausgabe erscheint in der Regel mindestens sechs Monate vor der Publikation. Die genauen Vorgaben an Autoren und Autorinnen sind im Redaktionshandbuch online öffentlich abrufbar. Sie gelten für gedruckte wie auch digital publizierte Beiträge. Die Autoren und Autorinnen verantworten ihre Beiträge selbst. Das heisst, sobald die Redaktion einen Artikel zur Publikation freigibt, nimmt sie grundsätzlich keine Änderungen mehr daran vor. Die Redaktion behält sich in jedem Fall das Recht vor, eingereichte Beiträge abzulehnen, wenn sie nicht den geforderten Qualitätsstandards entsprechen, das Themengebiet von *stratos* verfehlen oder gegen die guten Sitten verstossen.

Die Redaktion

Inhalt

2 Editorial des Chefs der Armee

ROLAND POPP

4 Beherrschbare Ungewissheit? Grenzen und Möglichkeiten sicherheitspolitischer Bedrohungs- und Risikoanalysen in einer sich neu ordnenden Welt

CHRISTIAN BÜHLMANN, PIERRE STREIT

16 Déclin et retour des entreprises militaires privées: le rôle de l'État contemporain

Forschung >



DANIEL FUHRER, MARTIN LUTZ

28 Die längerfristige Ausrichtung der Armee vor dem Hintergrund einer fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung

GUSTAV E. GUSTENAU

40 Die sicherheits- und verteidigungspolitische Planung in Österreich

Expertise >



INTERVIEW MIT

BOTSCHAFTERIN PÄLVI PULLI UND PATRICK GANSNER

52 Der Schweizer Weg – anders, aber zielführend

Praxis >



PETER HUG

62 Spitzentechnologie zu niedrigen Kosten im hybriden Krieg

PRISKA SEILER GRAF

74 Den Bedrohungen von heute mit einer umfassenden Sicherheitspolitik begegnen

THIERRY BURKART, HENRIQUE SCHNEIDER

77 Je erodierter die Geopolitik, desto wichtiger die Neutralität

Forum >



CHRISTOPH EBNÖTHER

90 Compilatio

Editorial des Chefs der Armee

Geschätzte Leserin, geschätzter Leser

Es freut mich, Ihnen die erste Ausgabe von *stratos* präsentieren zu können. *stratos* ist die neue militärwissenschaftliche Zeitschrift der Schweizer Armee. Sie legt ein Schwergewicht auf wissenschaftliche Beiträge aus den Bereichen Militärwissenschaften, Sicherheit und Sicherheitspolitik, hat aber auch Platz für Expertisen und Praxisberichte. Meine Absicht ist es, mit *stratos* eine Diskussionsplattform zu bieten, die über die Armee hinaus, ja hoffentlich über die Landesgrenzen hinaus, Anklang finden und genutzt werden wird. Als Diskussionsplattform soll sie Raum für einen Austausch bieten, der durchaus auch kontrovers sein darf. Es gibt keine «Stallorder» und keine Denkverbote. Gerade bei den wissenschaftlichen Beiträgen lege ich grossen Wert auf die wissenschaftliche Unabhängigkeit. *stratos* soll ein Gefäss sein, in welchem Sicherheit und Sicherheitspolitik aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden können. *stratos* bietet Platz für Ideen, die sich ausserhalb des gewohnten Rahmens bewegen – «thinking outside the box». In dieser Publikation dürfen, ja sollen neue, unkonventionelle, überraschende oder disruptive Ansätze diskutiert werden können. Sie soll der Politik als entscheidendem Organ nicht vorgreifen, sondern neue Ansätze im Vorfeld eines Entscheides beleuchten. Auch soll der Blick nicht zurück, sondern primär nach vorn gerichtet sein. Also nicht Entscheide kritisieren, sondern Ideen diskutieren.

stratos ist griechisch und steht für *Armee* oder *Heer*, als übergeordnete Struktur über den Verbänden und Organisationen einer Streitkraft. Das ist auch meine angestrebte Flughöhe der Diskussion: Gesamtheitliche Sichtweisen und Ansätze sollen die Inhalte sein. Wissenschaftliche Beiträge werden deshalb nach wissenschaftlichen Kriterien verfasst und einem Peer-Review-Verfahren unterzogen. Expertisen sind begründet und basieren auf Fakten, Praxisberichte liefern zu den diskutierten Themen Zahlen und Erfahrungswerte. Die Au-

torenschaft ist hingegen nicht eingeschränkt. Jede und jeder, die oder der sich mit der geforderten Qualität zu den Themen Sicherheit oder Sicherheitspolitik äussern will und kann, soll dies hier tun können.

Die hier vorliegende erste Ausgabe von *stratos* befasst sich mit dem Thema Bedrohung, insbesondere mit den Bedrohungen für die Schweizer Armee mit Ausblick bis zum Jahr 2030. Eine tatsächliche oder mindestens wahrgenommene Bedrohung ist die Existenzberechtigung, also die *Raison d'Être*, für eine Armee. Die Bedrohung muss das Fundament des Handelns der Sicherheitspolitik sein. Nur mit einer umfassend analysierten Bedrohungslage kann eine Armee effektiv ausgerichtet sein und im Einsatz Erfolg haben.

Wie steht es aber um die aktuelle Bedrohungslage? Verschiedene Studien zeigen, dass es der Menschheit als Gesamtes noch nie so gut ging wie heute: Die Kindersterblichkeit ist so tief wie noch nie in der Geschichte, die Zahl der Menschen, die an Hunger sterben, ebenso. Andererseits befindet sich die Alphabetisierungsrate auf einem historischen Höchststand und in bewaffneten Konflikten verlieren so wenig Menschen ihr Leben wie in keinem früheren Krieg. Trotzdem ist das in den 1990er-Jahren propagierte «Ende der Geschichte» nicht eingetreten: Grossmächte wenden eine neue Form der Machtpolitik an, Terrorismus ist ein globales Phänomen und an der Peripherie Europas haben sich diverse Krisenherde gebildet. So ist die Ostukraine nach wie vor ein Krisenherd mit Eskalationspotenzial. Im Kaukasus hat kürzlich ein blutiger Konflikt stattgefunden. In Syrien schwelt seit nunmehr zehn Jahren ein Bürgerkrieg, der gemäss der UNO bislang über eine halbe Million Todesopfer gefordert und rund 13 Millionen Menschen vertrieben hat. Und in Libyen ist der Frieden noch lange nicht gesichert. Die Eskalation des Nahostkonflikts war dramatisch.



All diese Konflikte zeigen Gemeinsamkeiten: Sie finden vornehmlich im urbanen Raum statt, sie richten sich auch gegen die Bevölkerung, sie finden gleichzeitig in allen Operationssphären statt und militärische Aktionen zielen direkt auf die Schwachstellen der Gegenseite.

Neben diesen Konflikten und Krisen verändert sich die Welt in einer noch nie da gewesenen Geschwindigkeit. Angetrieben werden diese Veränderungen durch vier globale Kräfte: die Urbanisierung, die Demografie, den Klimawandel und die vierte industrielle Revolution. Immer mehr Menschen leben in Städten und urbanen Gebieten. Es gibt weltweit 30 Megacities mit mehr als zehn Millionen Einwohnern und es werden immer mehr. Gleichzeitig werden wir immer älter. Heute ist jeder neunte Mensch über 60 Jahre alt, bereits 2050 wird jeder fünfte Mensch auf der Erde dieses Alter erreicht oder überschritten haben. «Wir sind die erste Generation, die die Folgen des Klimawandels spürt, und wir sind die letzte Generation, die etwas dagegen tun kann», sagte der ehemalige US-Präsident Barack Obama. Klimawandel heisst nicht nur schmelzende Gletscher in den Alpen, sondern auch heftigere Stürme, Trockenheit und Menschen, die aufgrund des Klimas ihre Heimat verlassen müssen. Die UNO rechnet damit, dass 2070 zwischen 250 Millionen und einer Milliarde Menschen davon betroffen sein werden. Neben diesen Trends läuft die technische Entwicklung in unglaublichem Tempo. Computer haben die Rechenfähigkeit des Menschen schon lange übertraffen. Nun steht auch die künstliche Intelligenz kurz davor, den Menschen zu überholen. Wir werden als Gesellschaft immer abhängiger von der Digitalisierung und damit vom Strom.

Das US Army War College hat für die Beschreibung dieser Welt das Akronym VUCA und den Begriff VUCA-Welt geschaffen. VUCA steht für Volatility (Volatilität), Uncertainty (Unsicherheit), Complexity (Komplexität) und Ambiguity (Ambiguität oder Mehrdeutigkeit). Wir müssen nun verstehen, wie sich Herausforderungen der VUCA-Welt auf uns auswirken. Denn sie betreffen uns alle.

Die Bedrohungen und Herausforderungen für die Schweiz sind real. Diese Ausgabe von *stratos* geht im Detail, aber natürlich nicht abschliessend darauf ein. Die Artikel zeigen auf, wie komplex es ist, Aussagen für die Zukunft zu treffen. Es freut mich sehr, dass auch Nationalrätin Priska Seiler Graf (SP) und Ständerat Thierry Burkart (FDP) für *stratos* ihre Sicht der Dinge darlegen.

Letztlich geht es also darum, die Brücke im Dialog um Sicherheit zwischen wahrgenommener Bedrohung und Fähigkeiten der Armee zu schlagen.

Hiermit ist die Diskussion eröffnet. Ich ermutige Sie, Ihre Meinungen und Repliken der Redaktion einzureichen und der Diskussion, auch auf der Online-Plattform von *stratos*, zu folgen. Ich bin davon überzeugt, dass eine offene, ehrliche und konstruktiv kontroverse Diskussion die Schweizer Armee weiterbringt und damit zur Sicherheit von uns allen beiträgt.


 Korpskommandant Thomas Süssli
 Chef der Armee

Forschung

Beherrschbare Ungewissheit? Grenzen und Möglichkeiten sicherheitspolitischer Bedrohungs- und Risikoanalysen in einer sich neu ordnenden Welt



ROLAND POPP,
Militärakademie an der ETH Zürich

Abstract

The theme and terminology of risk has dominated security and threat analyses since the end of the Cold War. The replacement of the more traditional “threat” concept with the assessment of “risk” has led to momentous changes in the security field. The argument here is that the rise of risk assessments has caused

an exaggerated and inflated view on actual dangers and diluted the usefulness of forecasting in the process of strategy formulation. A return to a modified and methodologically more sophisticated threat-based approach will enable analysts and policymakers to tackle the emerging security challenges of the 21st century.

DOI: 10.48593/kvnd-0b79

Schlüsselbegriffe Bedrohungsanalyse, Risikopolitik, strategische Vorausschau, nachrichtendienstliche Zukunftsvoraussagen, globale Sicherheitstrends

Keywords threat analysis, security risks, strategic forecasting, intelligence failures, global security trends



DR. ROLAND POPP ist seit 2020 Forschungsmitarbeiter an der Militärakademie an der ETH Zürich und forscht über die Zukunft der Kriegführung, strategischen Wandel und sicherheitspolitische Trends. Er war u. a. Senior Researcher und Leiter einer Forschungsgruppe über Nuklearwaffenpolitik am Center for Security Studies der ETH Zürich und Fellow am Robert S. Strauss Center an der University of Texas at Austin.

E-Mail: roland.popp@vtg.admin.ch

Bedrohungsanalyse und Strategieformulierung

Kaum registriert von europäischen Öffentlichkeiten im Banne der Covid-19-Pandemie, wurde im November 2020, in Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Brüsseler Behörden und 44 zivilen und militärischen Nachrichtendiensten aus den Mitgliedsstaaten, die erste gemeinsame EU-Bedrohungsanalyse (Gutschker 2020; Auswärtiges Amt Deutschland 2020) erstellt. Angestossen von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit dem Ziel der Konkretisierung der EU-Globalstrategie von 2016 und der Fokussierung und Bündelung der unterschiedlichen Initiativen in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, dient die fertiggestellte Bedrohungsanalyse als Basis für einen strukturierten Dialog, aus dem wiederum bis 2022 ein «Strategischer Kompass» als neues sicherheitspolitisches Grundlagendokument der Staatenunion hervorgehen soll. Auf Grundlage des Letzteren, so der Plan, soll sodann eine gemeinsame Fähigkeitsplanung in Angriff genommen werden. Was auf den ersten Blick wie eine Wiederauflage einer der vielen vorherigen, gleichermassen ambitionierten wie zum Scheitern verurteilten Versuche erscheint, die EU endlich zu einem glaubwürdigen globalen Akteur mit konkreten strategischen Zielsetzungen und korrespondierenden Fähigkeiten aufzubauen, ist bei eingehenderer Betrachtung in mehrerer Hinsicht als Novum zu betrachten. Konzeptionell zielt der «Strategische Kompass» vor allem auf die Überwindung – realistischer: auf das Umgehen – des traditionellen Haupthindernisses für eine zielgerichtete sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten: die unterschiedlichen strategischen Kulturen mit ihren daraus resultierenden abweichenden Bedrohungsperspektiven und Prioritätensetzungen. Offenbar ganz bewusst wurde daher die gemeinsame Bedrohungsanalyse als ausdrücklich nachrichtendienstliches Produkt¹ und nicht als politisches Dokument konzipiert, um die Synthese nicht umgehend an den divergierenden Bedrohungswahrnehmungen – zuvorderst die Bedrohung durch Russland für Ost- und Nordeuropäer, der Fokus auf Terrorismus und Staatszerfall für die Mittelmeeranrainer – scheitern zu lassen (BMVg Deutschland 2020). Wie alle europäischen Projekte wird zwar sicherlich auch dieses am Ende auf maximale Inklusion aller Standpunkte abzielen. Doch sprechen die Beteiligten bewusst von der Notwendigkeit, dass der kleinste gemeinsame Nenner dieses Mal nicht die Zielvorgabe sein dürfe (Koenig 2020, 3). Gut informierte Beobach-

ter erwarteten erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die Form und Ausrichtung der Bedrohungsanalyse und bezeichneten diese sogar als den eigentlichen Prüfstein des «Strategischen Kompasses» (Koenig 2020). Über das als geheim eingestufte Endprodukt ist bislang wenig bekannt, ausser dass es sich mit der Gefährdungslage Europas in den nächsten fünf bis zehn Jahren und mit Bedrohungen aus jeder Richtung befasse – die Rede ist immer wieder vom «360-Grad-Blick» und dass es insgesamt «unbequem» sei (Gutschker 2020).

Letzteres Attribut scheint neben der mehrfach kritisierten Geheimhaltung eine Abkehr von den bisherigen, primär konsensual ausgerichteten Übungen dieser Art zu signalisieren. Die wenigen vorhandenen Informationen über Inhalt und Form der gemeinsamen Bedrohungsanalyse deuten auf eine «gängige» Lagebeurteilung hin, wie sie sich seit dem Ende des Kalten Krieges mit dem Verschwinden einer unmittelbaren und direkten Bedrohung durch die militärischen Potenziale der Sowjetunion und der Warschauer Vertragsorganisation herausgebildet hat und inzwischen in nahezu allen westlichen Staaten Usus ist. Enthalten sind offenbar die inzwischen unvermeidlichen Verweise auf diffuse und «hybride» Sicherheitsherausforderungen, herrührend aus Sphären wie Umwelt, Technologie und Demografie, und die Verwandlung zumindest einigermaßen konkretisierbarer Bedrohungen in Gefahren, Verwundbarkeiten und Risiken, die in der Regel nicht auf einen absichtsvoll handelnden Akteur zurückführbar sind. Zugleich gibt es aber eine Art «Comeback» eher als traditionell einzuschätzender Gefahrenpotenziale, wie sie für Bedrohungsanalysen aus der Zeit vor 1990 stilbildend waren, z. B. die Verschärfung der Grossmächterivalität im globalen Rahmen und expansive Ambitionen regionaler Mächte. Auf eine Rangordnung oder Priorisierung der identifizierten Sicherheitsherausforderungen wurde verzichtet, aber offenbar eine Selektion derjenigen Gefahren vorgenommen, «welche Sicherheit und Interessen der Union am stärksten betreffen» (EEAS 2020).

Dies alles sind aber nur Indizien – und die Geheimhaltung erleichtert hier sicherlich die Thesenbildung – für eine Kehrtwende in Produktion und Verwendung von Bedrohungsanalysen². Generell aber lässt sich angesichts der sich inzwischen rasant vollziehenden Transformation der internationalen Sicherheitsordnung(en) die Erwartung formulieren, dass der seit etwa drei Jahrzehnten etablierte Idealtypus einer Bedrohungsanalyse – sowohl in Form wie in Funktion –

vor einem grundsätzlichen Wandel, vielleicht sogar vor einer Art von Rückbildung stehen dürfte.³

Von der Bedrohung zum Risiko

Aber woher kommt dieser Idealtypus der Bedrohungsanalyse und ist es in der Tat zutreffend, dass sich ein solcher staatenübergreifend etabliert hat? Zumindest an Letzterem besteht kaum ein Zweifel: Zeitgleich zu den Bemühungen nationaler und europäischer Nachrichtendienste, Gemeinsamkeiten in den Bedrohungsperzeptionen zu finden, versuchte sich eine Studie eines mit der EU verflochtenen Thinktanks in der Zusammenführung der Standpunkte, basierend auf einer Auswertung verschiedener nationaler Bedrohungsanalysen. Die Studie des *EU Institute for Security Studies* (EUISS) fördert eine Vielzahl von Gefahren und Bedrohungen in der Wahrnehmung der EU-Mitgliedsstaaten zutage. Mehr noch als die Übereinstimmungen bezüglich spezifischer Gefahren ist jedoch die offenkundig grosse Ähnlichkeit in der methodischen Herangehensweise und die terminologische Vielfalt interessant. So ist unter anderem von Gefahren, Bedrohungen, Risiken und Herausforderungen die Rede, ohne dass diese Kategorien klar voneinander abgegrenzt werden. Für den Beobachter verblüffend ist zudem die Scheu vor einer Priorisierung der Gefahren nach Dringlichkeit, z. B. mit Blick auf die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens und des anzunehmenden Schadensausmasses (Fiott 2020). Es liegt nahe, zu vermuten, dass die Verfechter des «Strategischen Kompasses» mit ihrer Vorgehensweise ebendiese Unbestimmtheit und Kakophonie zu vermeiden trachteten.⁴

Hier stellt sich die Frage, wie diese Ähnlichkeit in der Aufbereitung sicherheitspolitischer Bedrohungen durch staatliche Stellen entstanden ist. Das Phänomen findet sich in der Tat in den meisten westlichen Staaten, auch in der Schweiz, ist also nicht auf die EU-Mitgliedschaft zurückzuführen.⁵ Es ist vielmehr Ausdruck der seit dem Ende des Kalten Krieges einsetzenden sicherheitspolitischen Neukonzipierungen und, vereinfachend, der Verschiebung weg von der Bedrohung und hin zur Gefährdung. Der Schlüsselbegriff für das Verständnis dieses Wandels ist zweifellos der des Risikos (Habegger 2006). In etwa um das Jahr 2000 hatte *Risiko* die *Bedrohung* als konzeptuelle Linse in der Betrachtung der eigenen Sicherheitsumgebung abgelöst. Nun ging es nicht mehr primär um die Abwehr

von *Bedrohungen*, abgegrenzt hier von der *Gefahr* durch das Vorhandensein eines identifizierbaren Akteurs, der durch die bewusste Erzeugung von Schaden bzw. durch die Drohung mit einer solchen strategische Absichten verfolgt. *Risiko* wiederum ist die «Wahrscheinlichkeit eines durch gegenwärtiges Handeln beeinflussbaren zukünftigen Schadens», bezieht sich also immer auf Handlungen (Daase 2002). Herfried Münkler, der wohl bekannteste strategische Denker im deutschsprachigen Raum, veranschaulicht das Risikokonzept, indem er es Vorstellungen von *Sicherheit* gegenüberstellt. So würden Strategien der Sicherheit darauf abzielen, Bedrohungen (und Gefahren) möglichst zu beseitigen, auszuschliessen oder abzuwehren, wohingegen sich Kulturen des Risikos eher mit der Gefahr arrangierten und die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens berechneten (Münkler 2010)⁶. Vereinfacht: Sicherheit vermeide die Gefahr, Risiko akzeptiere und kalkuliere sie. Aber wie ist die Konjunktur des Risikobegriffs und das Eindringen der ihm zugrunde liegenden Vorstellungswelten in staatliche Sicherheitskonzeptionen zu erklären? Und haben sich in der Folge Kulturen des Risikos im Sinne Münklers in der sicherheitspolitischen Wahrnehmung etablieren können?

Ausgangspunkt war zuerst einmal die nicht zu bestreitende grundsätzliche Veränderung der europäischen Sicherheitsordnung mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Wegfallen feindseliger *Intention* durch die Sowjetunion im Zusammenspiel mit der starken Reduktion des *Macht- und Militärpotenzials* des ehemaligen Antagonisten infolge des Auseinanderfallens der UdSSR und des Verlusts der osteuropäischen Verbündeten, gefolgt vom wirtschaftlichen «Fast»-Zusammenbruch. Nicht nur waren feindliche Machtpotenziale somit stark reduziert, auch der dritte grundlegende Faktor für die Bewertung von Bedrohungen, *Distanz*, veränderte sich nachhaltig zugunsten Zentral- und Westeuropas mit dem Abzug der einstmaligen Furcht einflössenden Militärmacht der Roten Armee hinter die nun – infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion – viel weiter östlich gelegenen russischen Staatsgrenzen. Die sowjetische Bedrohung wandelte sich zur Gefahr einer Destabilisierung Russlands unter der desolaten Führung Jelzins, gerade im Hinblick auf Kontrolle und Sicherheit der weiterhin vorhandenen Nuklearwaffenbestände.

Das Wegfallen eindeutiger Bedrohungen wirkte sich graduell auch auf die Wahrnehmungen sicherheitspolitischer Fragen aus und erklärt neben

gesellschaftlichem Wandel infolge rapider Globalisierungstendenzen und der Verbreitung ökonomischer Denkformen und Konzepte auf andere Wissensbereiche die rasche Durchsetzung der Risikokonzeptionen⁷. Das Verschwinden offensichtlicher und glaubwürdiger Feindbilder bedrohte bestehende Sicherheitsinstitutionen in ihrer Existenz. Die Ausdehnung des eigenen Aufgabenspektrums auf globale und nicht staatliche Risiken verschaffte eine neue *Raison d'Être* und sicherte so das institutionelle Überleben. Einer der Vorreiter in der Verwendung von Risiko als institutioneller Überlebensstrategie war bereits in den frühen 1990er-Jahren die NATO (Wallander und Keohane 2002). Das Denken in Risikopositionen korrespondierte zudem mit dem erweiterten Sicherheitsbegriff nach 1990 und der Erschließung neuer sicherheitspolitisch adressierter Felder wie Migration oder Technologie. Statt Bedrohungen rückten Risiken in den Vordergrund, was sich gleichermaßen auf Akteure, Märkte, Strukturen, Taktiken oder Handlungen beziehen konnte, wie z. B. Organisierte Kriminalität, Megacitys, Hackerangriffe, Wassermangel, Terrorismus oder Waffenhandel, um nur einige zu nennen, häufig auch in Kombinationen, die selten wirklich systematisch ausdifferenziert wurden. An die Stelle konkreter Bedrohungen trat ein kaum noch zu überschauendes Potpourri von Risiken und Herausforderungen, deren tatsächliches Gefahrenpotenzial genauso wenig einschätzbar war wie die Wahrscheinlichkeit der Konkretisierung desselben (Pöllath 2018).

Im Falle der Schweiz vollzog erstmals der Sicherheitspolitische Bericht von 1990 die Wende hin zu globalen Herausforderungen und der Berücksichtigung der nicht militärischen Dimensionen der Sicherheit (Haltiner 2011, 44 f.). Im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 wurde sodann der Gesamtzusammenhang der Sicherheitspolitik explizit neu definiert, von «machtpolitisch bedingten Bedrohungen» erweitert auf «Prävention und Bewältigung von Gewalt strategischen Ausmasses» (SIPOL B 2000), hier bereits die Vorsorgeorientierung einer Risikopolitik andeutend. Der innenpolitisch stark umstrittene Nachfolgebericht wurde unter anderem für seine vage Gewichtung der verschiedenen Risiken kritisiert, obgleich er objektiv betrachtet und im Gegensatz zu den Vorläufern genau dies versuchte, indem man – durchaus erwägenswert – zwischen direkten und indirekten Gefahren und Bedrohungen unterschied (SIPOL B 2010; NZZ 2010). Wenig überraschend kehrte der Sicherheitspolitische Bericht

von 2016 wieder zur früheren Bedrohungs-inflation zurück, unternahm allerdings den Versuch einer sinnvollen Reduktion der Risiken, beispielsweise bezüglich der Frage der Migration, um darüber hinaus die identifizierten Gefahren durch Einführung von sechs weiter gefassten Bedrohungskategorien wenigstens thematisch zu ordnen und sie, zumindest in der Theorie, adressierbarer zu machen, als Grundvoraussetzung für eine kohärente Strategieformulierung (SIPOL B 2016).⁸ Den potenziellen Angriffen im «Cyber-Raum» wurde dabei 2016 ein Ausnahme- und Sonderstatus als «Querschnittsbedrohung» zugewiesen, emblematisch für die Verschiebung des sicherheitspolitischen Schwerpunkts weg von Abwehr und Abschreckung konkreter Bedrohungen und hin zu einem gleichermassen anspruchsvollen wie ungestalteten «Schutz sozio-technischer Systeme» bzw. «kritischer Infrastrukturen», in der Tendenz von der Beschreibung der Gesamtaufgabe jeder staatlichen Ordnung kaum noch zu unterscheiden (Hagmann u. a. 2016).

«An die Stelle konkreter Bedrohungen traten ein kaum noch zu überschauendes Potpourri von Risiken und Herausforderungen, deren tatsächliches Gefahrenpotenzial genauso wenig einschätzbar war wie die Wahrscheinlichkeit der Konkretisierung desselben.»

Risikodenken und die Inflation der Bedrohung

Die Schweizer Entwicklungen verliefen dabei in vielem ähnlich zu denjenigen in anderen Staaten Europas und die thematische Erweiterung hin zu einer umfassenden, vernetzten und global ausgerichteten Sicherheitspolitik war zuallererst eine Reaktion auf ein stark verändertes strategisches Umfeld. Das Repertoire und die Terminologie des Risikokonzepts offerierten dabei einen konzeptuellen Rahmen, der bereitwillig angenommen wurde. Die damit einhergehende, doch recht uferlose Ausweitung der Bedrohungs- und Gefahrenquellen wurde anfangs von vielen Sicherheitsbürokratien in der westlichen Welt ohne grösseren Widerstand akzeptiert. Es mehrten

sich jedoch kritische Stimmen. So wurden die Rufe nach einer Eindämmung der immer weiter anwachsenden sicherheitspolitischen Agenden lauter, was nicht zuletzt eine Folge der fortwährend steigenden Zahl identifizierter Risiken war. Tatsächlich hat sich die von Münkler im Zusammenhang mit Kulturen des Risikos erwartete höhere «Elastizität» im Umgang mit Gefahr und Bedrohung nicht eingestellt.⁹ Im Gegenteil, der von ihm konstatierte nicht erfüllbare «Erwartungsüberschuss» mit Bezug auf Sicherheit, den für ihn die «Welten der Sicherheit» hervorbrächten, scheint sich in den «Kulturen des Risikos» erst recht einzustellen (Münkler 2010). Nicht Gelassenheit prägt das Stim-

«Nicht Gelassenheit prägt das Stimmungsbild, sondern Alarmismus und das permanente Beschwören der Katastrophe.»

mungsbild, sondern Alarmismus und das permanente Beschwören der Katastrophe. Daher rührt ein weitverbreitetes Gefühl der Unsicherheit, nicht zuletzt eine Folge der fortwährenden Betonung der «Verletzlichkeit» des eigenen Gemeinwesens angesichts unvorhersehbarer Bedrohungen und asymmetrischer Risiken und des Rufs nach «Resilienz» im Kontext der Risikopolitik, das Gefühl verstärkend, in einer weltpolitischen Zeit extremer Instabilität zu leben, obgleich man sich doch in der längsten Friedensphase in der Geschichte des europäischen Kontinents befindet. An die Stelle der Furcht vor konkreter Bedrohung trat eine Angst vor letztlich unkalkulierbaren Risiken (Pospisil 2013; Wassermann 2020; Lorenz und Voss 2014). Kaum abzusehen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt, wie sich die Wahrnehmung staatlicher Überforderung – ob berechtigt oder nicht – in der jüngsten Covid-Pandemie auf dieses weitverbreitete Gefühl der Verunsicherung in den Gesellschaften auswirken wird.

Die Ursachen dieser besorgniserregenden Entwicklung sind wohl kaum allein der Risikopolitik und ihren Befürwortern anzulasten. Dennoch steht ausser Frage, dass deren aufgeregter Alarmismus und das fortwährende Denken in Katastrophenszenarien zu der Wahrnehmung eines permanenten Ausnahmezustands beigetragen haben (De Goede 2008). Die NATO-

Strategiepapiere von 1991 und 1999 erwähnten Risiken für die Sicherheit des Bündnisses, die «multi-faceted» und «multi-directional» seien und zudem nur schwer vorherzusagen oder einzuschätzen (NATO 2010). Noch alarmistischer gab sich mitunter die Risikoliteratur: «Global risks make us insecure because they have become endless, too large and too apocalyptic to be contained within regimes or new world orders» (Coker 2002, 59). Gerade im Cyberbereich grassierten lange Zeit Schreckens- und Untergangsszenarien, die kaum einen Bezug zur Realität aufwiesen, aber gerade bei politischen Entscheidungsträgern und den Medien viel Gehör fanden. Kaum haben besonnenere Stimmen dieses Unwesen eingedämmt, kehrt die Cyber-Apokalypse in jüngster Zeit in Form von Einfluss- und Destabilisierungskampagnen feindlich gesinnter Staaten zurück, die – praktisch unbemerkt oder nicht nachweisbar – einen Schattenkrieg gegen westliche Opponenten führten, um mit nicht mehr als Desinformation, Memes auf sozialen Medien und Sabotage den Zusammenbruch von Gesellschaften zu erwirken, deren schwächere Vorläufer Weltkriege und Kalte Kriege zu bewältigen in der Lage waren.¹⁰

Ähnlich negativ wie Risikeninflation und Katastrophendiskurse wirkte sich auch die Vorsorge- und Präventionsorientierung risikopolitischer Ansätze aus, deren Übertragung auf globale sicherheitspolitische Fragen häufig von zweifelhaftem Nutzen war. Die vorbeugende Risikopolitik im internationalen Rahmen führte mitunter zu überambitionierten und unerfüllbaren Zielsetzungen, die bis heute nachwirken – z. B. ist das Beseitigen von «Fluchtursachen» als Präventionsmassnahme gegen Migrationsbewegungen ein gängiger Topos im politischen Diskurs geblieben¹¹ (Reiter 2005; Williams 2008). Proaktive Risikopolitik und die Anwendung des Vorsorgeprinzips auf das internationale Feld können zudem in eine selbst-erfüllende Prophetie münden und zuvor akzeptable Risiken durch Interventionismus in tatsächliche Bedrohungen wandeln, wenn sie nicht sogar von Beginn an als Vorwand und Legitimation für eigenes aggressives Verhalten dienen (McLean, Patterson und Williams 2009; Heng 2006). Idealtypisch für Letzteres steht die Begründung der George-W.-Bush-Administration für die Irak-Invasion von 2003, mit ihrem Verweis auf das potenzielle Zusammenspiel von (nicht vorhandenen) irakischen Massenvernichtungswaffen, islamistischen nicht staatlichen Akteuren und nuklearem Terrorismus. Kritik an dieser Kombination, diese sei so unwahrschein-

lich, dass sie praktisch ausgeschlossen werden könne, wurde damals mit einer Beschwörung der möglicherweise katastrophalen Folgen begegnet – «[...] we don't want the smoking gun to be a mushroom cloud» (CNN 2002), so die damalige Nationale Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice.¹²

Ein weiterer gewichtiger Aspekt der Risikoorientierung der vergangenen Jahrzehnte ist die Betonung von Gefahren und Bedrohungen, die sich unabhängig vom geografischen Rahmen manifestieren, bedingt durch reale wie ideelle Globalisierung, die zunehmende internationale Vernetzung, die Bedeutungsabnahme staatlicher Akteure und Handlungen, die Herausforderungen «globalisierter Mobilität» – eine ubiquitäre Füllphrase, die sich fast immer in sicherheitspolitischen Texten finden lässt – und nicht zuletzt den als rasant empfundenen technologischen Fortschritt in Informations-, Kommunikations- und Waffentechnik. Das Zusammenspiel dieser Trends, so die weitläufige Meinung, habe ein «globales Dorf» geschaffen, in dem sich Bedrohungen und Gefahren von geografischen Zwängen gelöst hätten: Distanzen und politische Grenzen spielten kaum noch eine Rolle (Deudney 2007). Dieses strategische Bild ist in Medien, den verschiedenen sicherheitspolitischen Textformen und in der politikorientierten und akademischen Forschung fest etabliert und wird nur selten wirklich hinterfragt. Tatsächlich lassen sich aber profunde, wenn auch in diesem Rahmen nicht im Detail auszuführende Gegenargumente entwickeln. Das ausgebliebene «Cybergeddon» wurde bereits oben erwähnt. Selbst die dschihadistischen «Netzwerke» von al-Qaida und Co., der Musterfall globalisierter und entgrenzter Bedrohung überhaupt, zeigen sich bei nüchterner Betrachtung durchaus in ihrem Wirken entscheidend begrenzt durch räumliche Entfernungen. Letztlich ist ihr Rückgriff auf radikalisierte Einzeltäter und technologisch primitive Angriffsarten ein Beleg für ihre Unfähigkeit, (militärische) Macht über grössere Entfernungen zu projizieren (Porter 2015; Pillar 2014). Die «neuen Kriege» unterscheiden sich zumindest in diesem Punkt nicht von ihren älteren Vorgängern. Ein ähnliches Fazit lässt sich mit Blick auf die jüngeren und zu erwartenden waffentechnologischen Entwicklungen ziehen. Die häufig in Schnappatmung verkündeten neuartigen Bedrohungen infolge des Auftretens «disruptiver Technologien» erweisen sich auf den zweiten Blick als häufig unausgereift bzw. in ihrer strategischen Wirkung noch Jahrzehnte entfernt, wohingegen «gereifte»

ältere Technologien die Bedeutung von Terrain und Distanz als retardierende und blockierende Elemente («Blocking Power») wiederherstellen bzw. mitunter verstärken. Gerade die immer wieder beschworene transformative Wirkung technologischer Innovationen erscheint zweifelhaft, zumal wir uns in der historischen Langzeitbetrachtung eher in einer Phase der Verlangsamung technologischer Innovation befinden. Nüchtern betrachtet haben die Erfindungen der letzten 50 Jahre nicht einmal im Ansatz die revolutionäre Umgestaltung gesellschaftlichen und individuellen Lebens infolge von Technologie der vorausgegangenen fünf Jahrzehnte wiederholen können (Gordon 2016). Oder, um den deutsch-amerikanischen Investor Peter Thiel zu zitieren: «Wir haben fliegende Autos erwartet und erhielten stattdessen Twitter-Nachrichten mit 140 Zeichen».¹³

Eine jüngere Reaktion auf die Dominanz des Risikodenkens und die damit einhergehende Schwierigkeit, konzise Strategien zur Abwehr diffuser und kaum vorhersehbarer Bedrohungen und Gefahren zu entwickeln, waren Versuche, mithilfe von technisch-ökonomischen Methoden der Risikobewertung die den soziologischen Risikokonzeptionen zentrale Dimension von Ungewissheit bewältigbar zu machen.¹⁴ Die Idee der Priorisierung von unterschiedlichen Gefahren mithilfe von Risikoregistern erfolgt im Einklang mit der klassischen Risikodefinition von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass. In der Nutzung dieser Art von Risikobewertung ging kein Staat weiter als Grossbritannien in Form der *National Security Risk Assessments (NSRA)* als Teil der *Strategic Defence and Security Reviews* von 2010 und 2015, über die Versuche anderer Staaten in diese Richtung weit hinausreichend mit der Einbeziehung wissenschaftlicher Forschungen aus Futurologie, «Horizon Scanning» und Risikoanalyse und insbesondere der Ausdehnung der Priorisierungsversuche auf «harte» Sicherheitsthemen.¹⁵ So löblich dieser Versuch der Gewichtung von Gefahren und Bedrohungen sicher war, so definitiv war aber auch das Urteil der allermeisten Beobachter, die dem Konzept letztlich Untauglichkeit attestierten. Zahlreiche Probleme und Inkonsequenzen traten zutage, nicht zuletzt die Unmöglichkeit bzw. die fehlende wissenschaftliche Basis, Eintrittswahrscheinlichkeiten von Ereignissen im sicherheitspolitischen Feld glaubwürdig zu bestimmen. Diese Versuche, die Risikoperspektive konsequent umzusetzen, sind angesichts der im deutschsprachigen Raum dominierenden Ankündigungsprosa zu begrüs-

sen, zeigen sie doch letztendlich, wie fehlgeleitet die Übertragung des Risikodenkens auf die sicherheitspolitische Sphäre war. Eine durchdringende Analyse des NSRA-Experiments kommt zu dem Schluss, dessen Scheitern könne zumindest als Warnung dienen für «[...] other states that may be similarly tempted by the allure of pseudo-scientific risk matrices» (Blagden 2018, 729). Offenbar haben dies auch die Entscheidungsträger in London realisiert. Die neue *Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* vom März 2021 verzichtet auf risikoanalytische Experimente und Priorisierungsversuche – bemerkenswert ist auch das weitgehende Verschwinden der für das Risikodenken so typischen Terminologie (HM Government 2021). Auffallend ist auch die nur cursorische Bezugnahme auf das Ende 2020 veröffentlichte *National Risk Register* (HM Government 2020). Ein Blick auf Letzteres enthüllt zudem auch hier eine merkbare Ambitionsreduktion: Die analysierten und gewichteten 38 Risiken enthalten kaum noch Gefahren und Bedrohungen aus dem «klassischen» Sicherheitsbereich und Aktionen staatlichen Ursprungs. Es scheint, als ob zu Beginn des dritten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts das Risikodenken den Rückzug aus der Sicherheitspolitik angetreten habe.

Back to the Future? Denkbare Zukünfte der Bedrohungsanalyse

Ähnlich wie zu Zeiten der Hausse der Risikokonzeptionen sind die Gründe für die jüngste Nejustierung des sicherheitspolitischen Blickwinkels vielfältig. Die «Rückkehr» zwischenstaatlicher Konflikte und Konfrontationen bildet zweifellos den geopolitischen Hintergrund für die Neubesinnung¹⁶. Wie sich dies langfristig auf Zielsetzungen und Herangehensweisen staatlicher Bedrohungsanalysen und Gefahreneinschätzungen auswirken wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kaum abzusehen. Es lässt sich allerdings eine gewisse Vermengung traditioneller Bedrohungsanalysen mit den in jüngerer Zeit betonten Risiken registrieren. An die Stelle unberechenbarer und unvorhersehbarer Gefahren, die nicht den Intentionen eines malignen Akteurs zugerechnet werden konnten, treten nun «raffinierte» staatliche Gegner, die Bedrohungen als Gefahren camouflieren (Münkler 2010). Stellvertretend für diese Denkschemata stehen die Vorstellung von der «hybriden Bedrohung» oder des «Grauzonen»-Konflikts. Definitiv en vogue und allzu bereitwillig aufgenommen von einem inzwischen si-

cherheitspolitisch weitgehend illiteraten Journalismus, kennzeichnen die Begriffe ein Bündel von konventionellen und asymmetrisch-irregulären Methoden der Kriegführung bzw. Konfliktaustragung, die zwar angesichts der Verwendung neuer Technologien möglicherweise stärkere Wirkung entfalten können, aber im Grunde so alt sind wie das Phänomen Krieg überhaupt.¹⁷ Analytisch ist die «Hybridität» mit ihrer Vermischung von Mitteln, Intentionen und Doktrinen und ihrer Verortung auf unterschiedlichen Analyseebenen ohnehin weitgehend unbrauchbar, die augenfällige politische Agenda hinter der Begriffsschöpfung erst gar nicht zu erwähnen. Aber wie sieht dann die Bedrohungsanalyse der Zukunft aus bzw. wie liesse sich eine solche sinnvoll und anwendungsorientiert konzipieren? Prioritäres Ziel müsste es sein, Bedrohungsanalysen wieder zum Ausgangspunkt – wenngleich sicherlich nicht zum einzigen – staatlicher Strategieformulierung zu machen (Lobell 2009), analog zum beschriebenen jüngsten europäischen Ansatz.¹⁸ Geboten erscheint zuerst einmal eine pragmatische Rückführung der bislang dominierenden Risikokonzeptionen (und -terminologien) auf ein sinnvolles Ausmass. So schwierig dies im Einzelfall sein mag, wäre es darüber hinaus erstrebenswert, Bedrohungen und Gefahren wieder analytisch zu trennen und den risikozentrierten Ansatz ausschliesslich für Letztere fortzuführen, ähnlich zu den jüngsten, in Grossbritannien verfolgten Ansätzen (Phythian 2012). Grundsätzlich bedenkenswert erscheint mir zudem, inwieweit es mit Blick auf die Nutzbarmachung einer Bedrohungsanalyse für die Strategiefindung sinnvoll ist, jeden Schritt sicherheitspolitischer Selbstverortung in der Öffentlichkeit auszutragen; eine Schlussfolgerung, zu der man offenbar auch innerhalb der EU gelangte. Dem prinzipiellen Wunsch nach Transparenz in demokratischen Gesellschaften stehen die Kurzatmigkeit der – nur selten profunden – öffentlichen Debatten, deren Instrumentalisierung im parteipolitischen Zwist, deren «Steuerung» durch einige wenige, keineswegs demokratisch legitimierte Meinungsführer und Chefredakteure oder auch deren Anfälligkeit für gleichermassen griffige wie irreführende «Buzzwords» entgegen. Die Bedrohungs-inflation der letzten Jahrzehnte wurde immer auch von Lobbyinteressen angeheizt, oftmals um die Sicherheitspolitik vor den Karren sachfremder Zielsetzungen zu spannen. Analysen, die bereits im Bewusstsein einer späteren Veröffentlichung verfasst wurden, tendieren zudem zur vorseilenden Selbst-

zensur und neigen zur Vermeidung von innen- oder aussenpolitisch kontroversen Sachverhalten – gängig und sinnvoll erscheint die Produktion separater Einschätzungen für Öffentlichkeit und für den klassifizierten internen Gebrauch.

Jenseits der Unterscheidung von Gefahren, Bedrohung und Risiken ist zuletzt noch auf die unbequeme Realität zu verweisen, dass die Erfolgsbilanz vergangener langfristiger Analysen als eher gemischt bezeichnet werden muss. Tatsächlich «verpassten» Analysten in der Vergangenheit praktisch alle grossen und kleinen strategischen Wendepunkte der internationalen Politik – «Fat Tail Events» bzw. «Black Swan Events», überraschende Ereignisse mit strukturell-transformativen Wirkungen – bzw. befanden sich diese in der Regel jenseits der Vorstellungskraft ihrer in der Gegenwart verankerten Vorhersagen. So schlussfolgerte eine Untersuchung der Vorhersagekraft der *Global-Trends*-Serie der amerikanischen Nachrichtendienste: «The reports almost inevitably fall into the trap of treating the conventional wisdom of the present as the blueprint for the future 15 or 20 years down the road» (Tetlock und Horowitz 2012). Das Ende des Kalten Krieges, die Iranische Revolution von 1978/79, das Ausmass der Terrorangriffe vom September 2011 und auch der Arabische Frühling seit 2011: Keines der Ereignisse wurde von den mit einer Vorausschau beauftragten Institutionen erwartet. Ausnahmen vonseiten besonders weitsichtiger Analysten bestätigen hier die Regel.¹⁹ So verneinte z. B. der Autor dieses Beitrags selbst die Möglichkeit eines «Arabischen Frühlings» nach Ausbruch der Unruhen in Tunesien und gab damit eine gänzlich falsche Vorhersage ab. Selbst die im Gegensatz zum politischen Feld mit reichlich Zahlenmaterial ausgestatteten ökonomischen Prognosen – nach landläufiger Meinung sollte dies die Treffergenauigkeit erheblich erhöhen – zeichnen sich dadurch aus, dass sie in der Regel weit danebenlagen; dabei ist die Finanzkrise von 2007/08 nur das jüngste und dramatischste von vielen Beispielen (Drezner 2016; Nelson und Katzenstein 2014). Im Grunde bewahrt sich hier immer wieder die grundsätzliche, aber zumeist verweigernde Erkenntnis: Verlässliche Vorher-

«Prioritäres Ziel müsste es sein, Bedrohungsanalysen wieder zum Ausgangspunkt – wenngleich sicherlich nicht zum einzigen – staatlicher Strategieformulierung zu machen.»

sagen in komplexen sozialen Systemen sind aufgrund der strukturellen Ungewissheit nicht zu leisten (Martin u. a. 2016).

Da nun aber jede Politik zugleich Vorhersage ist, kann man es mit Fatalismus hier nicht bewenden lassen. Letztlich gilt das Diktum Dwight Eisenhowers: «Pläne sind wertlos, aber Planung ist unverzichtbar.» Gerade für staatliche Sicherheitspolitik sind profunde Vorhersagetätigkeit und strategisch orientierte Szenarienbildung unabdingbar. Wünschenswert wäre eine sicherheitspolitische Option, welche die Ungewissheit mittel- und längerfristiger Prognosen systematisch miteinbezieht und die Pfadabhängigkeiten bestimmter Weichenstellungen möglichst minimiert bzw. auch eine notwendig werdende Richtungsänderung erschwinglich und auch durchführbar macht. Angesichts der Nutzungsdauer von militärischen Grosssystemen scheint dieses Ideal jedoch kaum umsetzbar. Zudem stellen sich die Wirkungen sicherheitspolitischer Entscheidungen häufig erst mit grosser Verzögerung ein. Letztlich ist die Sicherheitspolitik auf eine umfassende und möglichst verlässliche Vorausschau angewiesen.

Wenngleich ausserhalb des Rahmens dieses Beitrags, möchte ich noch einen Ausblick auf die denkbaren Zukünfte sicherheitspolitischer Bedrohungsanalysen unternehmen. Wenig zielführend erscheint die Reaktion, auf das Verflüchtigen des Risikodenkens mit einer reflexhaften Rückkehr zu vergangenen und tradierten Bedrohungsfixierungen zu reagieren und einer Neuauflage des Kalten Krieges das Wort zu reden bzw. sich auf Szenarien mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit – um es im Duktus der Risikoanalysen zu halten – zu versteifen.²⁰ Die sicherheitspolitischen Herausforderungen sind inzwischen gänzlich anderer Natur und die Anpassung von Strategien, Doktrinen und Instrumenten steht wohl erst am Anfang. Beispielsweise wirkt sich das für die erste Hälfte des Jahrhunderts absehbar bestimmende Strukturmerkmal des amerikanisch-chinesischen Dualismus grundsätzlich anders als die letzte Systemkonkurrenz zwischen zwei Supermächten auf die sicherheitspoli-

«Entscheidend für eine erfolgreiche und auch vom gesellschaftlichen Konsens getragene Sicherheitspolitik wird die Entwicklung glaubwürdiger Bedrohungseinschätzungen sein, die den Wesenskern strategischer Herausforderungen im 21. Jahrhundert erfassen.»

tischen Interessen eines Staates wie der Schweiz aus. Die eigentliche Bedrohung liegt heute wohl eher in der Beeinträchtigung staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Selbstbestimmung sowie in Wohlstandsgefährdung infolge erzwungener Deglobalisierung, Sanktionierung von Finanzströmen oder Erpressungsversuchen mit Blick auf die Rohstoffversorgung als in der Frage, ob sich weiterhin ein taiwanesischer oder zukünftig ein festlandchinesischer Stützpunkt auf der Spratly-Insel Taiping Dao befindet (Farrell und Newman 2019). Und langfristig bedeutsamer für die Sicherheit der Schweiz als krude Einflusskampagnen über Social-Media-Kanäle dürften durchaus plausible, sicherheitspolitisch einschneidende «Fat Tail»-Ereignisse sein – so stellt sich die Frage der zukünftigen amerikanischen Sicherheitspräsenz auf dem europäischen Kontinent aufgrund von parteipolitischen Umbrüchen, weltpolitischen Wandels und strategischer Neuausrichtung der USA als dringlicher dar, als es nach Lektüre der meisten Vorhersagen erscheinen mag.

Skepsis mit Blick auf sicherheitspolitische Vorhersagen ist angebracht, doch gibt es eine ganze Reihe von Ansätzen, um sich auch für unerwartete Entwicklungen zu wappnen und die Ungewissheit zumindest teilweise bewältigbar zu machen. Bewährt haben sich z. B. rigorose «Red Teaming»-Methoden, um Bedrohungsanalysen zu hinterfragen und zugleich den Blick von sicherheitspolitischen Entscheidungsträgern für denkbare Zukünfte zu schärfen (Zenko 2015). In den USA waren bis in die Obama-Ära hinein verschiedene pragmatische Ansätze dominierend und auch erfolgreich, die im Umfeld des einflussreichen *Office of Net Assessment* innerhalb des US-Verteidigungsministeriums entwickelt worden waren. An Angeboten sicherheitspolitischer Vorausschau dürfte es aber angesichts eines wachsenden Marktes kaum mangeln und für die Entscheidungsträger auf der Suche nach verlässlicher Prägognition dürfte es in Zukunft nicht ganz einfach sein, prognostisches Schlangenöl von echter Clairvoyance zu unterscheiden. Angesichts der spürbaren Beschleunigung weltpolitischer Umbrüche und

eines sich dynamisch verändernden Umfelds stehen Planer in den kommenden Jahren aber ohne Zweifel vor grossen Herausforderungen. Entscheidend für eine erfolgreiche und auch vom gesellschaftlichen Konsens getragene Sicherheitspolitik wird die Entwicklung glaubwürdiger Bedrohungseinschätzungen sein, die den Wesenskern strategischer Herausforderungen im 21. Jahrhundert erfassen. ♦

Endnoten

- 1 Erstellt wurde die Bedrohungsanalyse im Rahmen der Single Intelligence Analysis Capacity der EU, somit gemeinsam durch die zivilen und militärischen Nachrichtenstellen innerhalb der sicherheitspolitischen Bürokratie der EU. Offenbar gilt das Endprodukt allerdings nicht als «joint and agreed» zwischen den verschiedenen nationalen Nachrichtendiensten, wobei nicht klar ist, ob eine verbindlichere Übereinkunft überhaupt angestrebt wurde (EEAS 2020).
- 2 Andere Beobachter betonen ebenfalls den potenziell transformativen Charakter der gemeinsamen Bedrohungsanalyse. Interpretiert z. B. als «powerful tool» in Nováky 2020, 14.
- 3 So forderte Frank für Österreich bereits vor zehn Jahren eine Kürzung der «immer länger gewordenen Risikolisten zu Gunsten einer klareren Priorisierung» (Frank 2011, 37).
- 4 Koenig warnt völlig zu Recht vor dem «Christbaum-Effekt», also der Vermeidung des Resultats der Aufnahme sämtlicher Bedrohungswahrnehmungen aller Staaten in das Endprodukt. (Koenig 2020, 4).
- 5 Interessant wäre eine systematische Untersuchung der Bedrohungsanalysen nicht westlicher Staaten – was vermutlich allein aufgrund der Quellenlage schwierig sein dürfte.
- 6 Auf den Punkt gebracht von Herfried Münkler: «Die Differenz zwischen Gefahr und Bedrohung ist eine von Kontingenz und Intention.»; das Verständnis von «Risiko» bei Haltiner als dritte Kategorie neben Bedrohung und Gefahr, definiert als «Unsicherheiten, die zwar auf Entscheidungen sozialer und politischer Akteure zurück zu führen sind, von diesen aber nicht mit dem Ziel der Schädigung oder Beeinträchtigung der Unversehrtheit Dritter getroffen wurden», geht m. E. am Kern der Risikokonzeption vorbei (Haltiner 2011, 39 f.).
- 7 Revisionistischen Mächten im angrenzenden nahöstlichen Raum mangelte es zwar nicht an feindseliger Intention, aber in beinahe jeder Hinsicht an militärischen Kapazitäten, um die räumlichen Distanzen nach Europa zu überwinden.
- 8 In der Theorie, da in der Praxis letztlich nicht erfolgt, folgt man Wenger und Nünlist 2017.
- 9 Ein Beispiel für eine sehr «unelastische» Sichtweise bei (Daase und Rühlig 2016, 16): «Wenn Sicherheitspolitik Risiken begegnen soll, kann sie aber nicht länger reaktiv bleiben wie während des Kalten Krieges, sondern muss proaktiv werden und Gefahren identifizieren, bevor sie sich zu Bedrohungen auswachsen.»
- 10 Ein wirklich existenziell bedrohlicher Cyber-Angriff mit Auswirkungen auf die strategische Ebene ist im Grunde nur als Äquivalent der Terrorangriffe von 9/11 im historisch einzigartigen Zusammenspiel von Zufällen, extremster Nachlässigkeit und überzogener Reaktion des Angegriffenen – und selbst dann kaum – vorstellbar. Die Proteste von Veteranen der israelischen «Cyber»-Formation «Unit 8200» im Jahr 2014 deuten an, dass keineswegs nur «kritische Infrastrukturen» Ziele derartiger Operationen sind.
- 11 Eine solche Option wäre sicherlich wünschenswert. Angesichts der historischen Erfahrung des Scheiterns umfassender «Nation-Building»-Ansätze in den 1950er- und 1960er-Jahren, also in einer Zeit mit wesentlich stärkeren Eingriffs- und Einflussmöglichkeiten des sogenannten «Westens», wünscht man sich allerdings eine realistischere Einschätzung der Grenzen eines solchen «Social Engineering» in sich entwickelnden Gesellschaften. Allein das Erwähnen einer solchen Option weckt Erwartungen, die uneinlösbar sein müssen.
- 12 Unübertroffen die Blossstellung des nuklearen Alarmismus bei Mueller 2009.

- 13 Nichtüberzeugten sei es gestattet, die Erhöhung auf 280 Zeichen pro Tweet Ende 2017 als Innovationsverdopplung zu lesen. Für technologischen Pessimismus vgl. *Financial Times* 2019; für den militärtechnologischen Bereich scheint mir dieses Diktum noch stärker angebracht.
- 14 Nur wenigen Adepten des Risikoansatzes in der Sicherheitspolitik scheinen die wissenschaftstheoretischen Unvereinbarkeiten der unterschiedlichen Risikoansätze bewusst zu sein.
- 15 Für einen Überblick der frühen «Horizon Scanning»-Ansätze vgl. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79253/Annex_A_History_Horizon_Scanning_20120711.pdf.
- 16 Selbstverständlich war das Wiederaufleben der Grossmächtekonkurrenz kein schlagartig auftretendes Ereignis und setzte im Grunde mit dem Kosovokrieg 1999 bzw. der Hainan-Affäre von 2001 graduell ein, spürbar beschleunigt seit der Ukraine-Krise. Allerdings ist die These plausibel, dass die nun offen ausgetragene Konfrontation der USA mit China einen grundsätzlichen qualitativen Wandel im Weltsystem einleitet. Meinen Dank an den anonymen Reviewer, der richtigerweise diese Klarstellung anregte.
- 17 Hier vor allem die bereits oben kritisierte Vorstellung einer lähmenden bzw. destabilisierenden «Cyber»-Subversionsoffensive. Eine Reflexion der Antworten auf den sogenannten «information threat» bei Ördén 2019.
- 18 Ein häufig anzutreffendes Argument ist, Bedrohungsanalysen wären fortwährend Teil staatlicher Strategiebildung gewesen und auch die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs hätte daran nichts geändert. Das ist für die Zeit vor 2013 kaum zutreffend und tatsächlich nur in Ansätzen für die Folgejahre, in denen zwar Bedrohungen wieder einen grösseren Stellenwert annahmen, aber häufig analog zu Risiken theoretisiert wurden.
- 19 Keines der genannten Beispiele – vielleicht mit Ausnahme des 11. Septembers 2001 – kann m. E. als vorausgesagtes bzw. erwartetes Phänomen bezeichnet werden, dem am Ende die angemessene politische Aufmerksamkeit verweigert wurde. Die von Mazarr beschriebene Vorstellung von «gray swans» – antizipierte, aber als unwahrscheinlich betrachtete Ereignisse – lässt sich ebenfalls in der Realität nachweisen (Mazarr 2015). Ein Beispiel wäre die offene Feindseligkeit Russlands im Falle einer strategischen Herausforderung in seiner unmittelbaren strategischen Nachbarschaft trotz gravierender wirtschaftlicher Konsequenzen.
- 20 Am Rande und obiger These in der Tendenz widersprechend sei aber erwähnt, dass der eigentliche sicherheitspolitische Kern des Kalten-Kriegs-Systems vor 1989/90, die weitgehende strategische Entmündigung der ehemaligen europäischen Grossmächte durch einen nuklearen Bilateralismus zwischen Washington und Moskau, trotz Beendigung der Systemkonkurrenz weiterhin konstituierendes Merkmal der europäischen Sicherheitsordnung blieb, wenngleich unter anderen Vorzeichen.

Bibliografie

- Auswärtiges Amt Deutschland. 2020. «Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen». Die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. 25. August 2020. <https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/artikel/eu-verteidigungsministerinnen-und-verteidigungsminister-informelles-treffen-strategischer-kompass/2376944>.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung. 1999. «Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000)».
2010. «Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2010)».
2016. «Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2016)».
- Blagden, David. 2018. «The Flawed Promise of National Security Risk Assessment: Nine Lessons from the British Approach». *Intelligence and National Security* 33 (5): 716–36.
- BMVg Deutschland. 2020. «Interview mit Detlef Wächter: Strategischer Kompass soll EU den Weg weisen», 17. Juli 2020. <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/interview-strategischer-kompass-soll-eu-den-weg-weisen-417986>.
- CNN. 2002. «Top Bush Officials Push Case against Saddam», 8. September 2002. <https://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/08/iraq.debate/>.
- Coker, Christopher. 2002. «Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk». *Adelphi Paper* 42 (135).
- Daase, Christopher. 2002. «Einleitung». In *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*, herausgegeben von Christopher Daase, Susanne Feske und Ingo Peters, 9–35. Baden-Baden: Nomos.
- Daase, Christopher, und Tim Nicholas Rühlig. 2016. «Der Wandel der Sicherheitskultur nach 9/11». In *Innere Sicherheit nach 9/11: Sicherheitsbedrohungen und (immer) neue Sicherheitsmassnahmen?*, herausgegeben von Susanne Fischer und Carlo Masala, 13–33. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- De Goede, Marieke. 2008. «Beyond Risk: Premediation and the Post-9/11 Security Imagination». *Security Dialogue* 39 (2–3): 155–76.
- Deudney, Daniel H. 2007. *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*. Princeton, NJ; Oxford, UK: Princeton UP.
- Drezner, Daniel W. 2016. «Five Known Unknowns about the next Generation Global Political Economy». Washington, DC: Brookings. <https://www.brookings.edu/research/five-known-unknowns-about-the-next-generation-global-political-economy/>.
- EEAS. Memo. 2020. «Questions and Answers: Threat Analysis – a Background for the Strategic Compass», 20. November 2020. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf.
- Farrell, Henry, und Abraham L. Newman. 2019. «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security* 44 (1): 42–79.
- Financial Times*. 2019. «Blade Runner and the Pitfalls of Predicting Future Technologies», 20. November 2019. <https://www.ft.com/content/1205397c-0a60-11ea-bb52-34c8d9cd6d84>.
- Fiott, Daniel. 2020. «Uncharted Territory? Towards a Common Threat Analysis and a Strategic Compass for EU Security and Defence». Brief 16. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Frank, Johann. 2011. «Risikoanalyse, Bedrohungsanalyse und Bedrohungswahrnehmung in Österreich». In *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz*

- im Vergleich, herausgegeben von Thomas Jäger und Ralph Thiele, 27–38. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gordon, Robert J. 2016. *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*. Princeton, NJ: Princeton UP.
- Gutschker, Thomas. 2020. «Die EU auf der Suche nach dem strategischen Kompass». *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. November 2020. <https://www.faz.net/1.7062859>.
- Habegger, Beat. 2006. «Von der Sicherheits- zur Risikopolitik: Eine konzeptionelle Analyse für die Schweiz». In *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 133–64. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Hagmann, Jonas, Andreas Wenger, Lisa Wildi, Stefan Davidshofer und Amal Tawfik. 2016. «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: Eine empirische Momentaufnahme». In *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 99–134. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Haltiner, Karl W. 2011. «Vom schmerzlichen Verlieren alter Feindbilder – Bedrohungs- und Risikoanalysen in der Schweiz». In *Transformation der Sicherheitspolitik: Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*, herausgegeben von Thomas Jäger und Ralph Thiele, 39–58. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heng, Yee-Kuang. 2006. *War as Risk Management: Strategy and Conflict in an Age of Globalised Risks*. London: Routledge.
- HM Government. 2020. «National Risk Register».
- – –. 2021. «Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy».
- Koenig, Nicole. 2020. «The EU's Strategic Compass for Security and Defence: Just Another Paper?» Policy Paper. Berlin: Jacques Delors Centre/Hertie School.
- Lobell, Steven E. 2009. «Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: a Neoclassical Realist Model». In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, herausgegeben von Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman und Steven E. Lobell, 42–74. Cambridge, UK: Cambridge UP.
- Lorenz, Daniel F., und Martin Voss. 2014. «„Not a political problem“: Die Bevölkerung im Diskurs um Kritische Infrastrukturen». In *Aufbruch ins Unversicherbare: Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart*, herausgegeben von Leon Hempel, Marie Bartels und Thomas Markwart, 53–94. Bielefeld: transcript-Verlag.
- Martin, Travis, Jake M. Hofman, Amit Sharma, Ashton Anderson und Duncan J. Watts. 2016. «Exploring Limits to Prediction in Complex Social Systems». In *Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web*, 683–94. WWW '16.
- Mazarr, Michael J. 2015. «Hide in Plain Sight: The Strategic Challenge of 'Gray Swans'», *World Politics Review*, 24. Februar 2015. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/15153/hide-in-plain-sight-the-strategic-challenge-of-gray-swans>.
- McLean, Craig, Alan Patterson und John Williams. 2009. «Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: The Precautionary Principle and International Relations». *International Relations* 23 (4): 548–66.
- Mueller, John. 2009. *Atomic Obsession: Nuclear Alarmism from Hiroshima to al-Qaeda*. Oxford UP.
- Münkler, Herfried. 2010. «Sicherheit und Risiko: Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert». In *Strategien der Sicherung: Welten der Sicherheit und Kulturen des Risikos. Theoretische Perspektiven*, herausgegeben von Herfried Münkler, Matthias Bohlender und Sabine Meurer, 11–34. Bielefeld: transcript.
- NATO. 2010. «Towards the New Strategic Concept: A Selection of Background Documents». Brüssel: NATO.
- Nelson, Stephen C., und Peter J. Katzenstein. 2014. «Uncertainty, Risk, and the Financial Crisis of 2008». *International Organization* 68 (2): 361–92.
- Nováky, Niklas. 2020. «The Strategic Compass: Charting a New Course for the EU's Security and Defence Policy». Policy Brief. Brüssel: Wilfried Martens Centre for European Studies.
- NZZ. 2010. «Maurer widersetzt sich Vorgaben», 21. März 2010.
- Ördén, Hedvig. 2019. «Deferring Substance: EU policy and the Information Threat». *Intelligence and National Security* 34 (3): 421–37.
- Phythian, Mark. 2012. «Policing Uncertainty: Intelligence, Security and Risk». *Intelligence and National Security* 27 (2): 187–205.
- Pillar, Paul R. 2014. «The American Perception of Substate Threats». In *A Dangerous World? Threat Perception and U.S. National Security*, 59–73. Washington, DC: CATO Institute.
- Pöllath, Moritz. 2018. «Methode, Tragfähigkeit und Grenzen sicherheitspolitischer Risikoanalysen?» In *Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch: Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Beate Neuss*, herausgegeben von Wolfram Hilz und Antje Nötzold, 377–94. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Porter, Patrick. 2015. *The Global Village Myth: Distance, War, and the Limits of Power*. London: Hurst.
- Pospisil, Jan. 2013. «Resilienz: Die Neukonfiguration von Sicherheitspolitik im Zeitalter von Risiko». *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 42 (1): 18–42.
- Reiter, Erich. 2005. «Zur sicherheitspolitischen Situation: Von der Bedrohungsanalyse zur Sicherheitspolitik». *Strate-*

- gische Analysen. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung.
- Tetlock, Philip E., und Michael C. Horowitz. 2012. «Trending Upward: How the Intelligence Community Can Better See into the Future.» *Foreign Policy* (blog). 7. September 2012. <https://foreignpolicy.com/2012/09/07/trending-upward/>.
- Wallander, Celeste A., und Robert O. Keohane. 2002. «Risk, Threat, and Security Institutions». In *Power and Governance in a Partially Globalized World*, herausgegeben von Keohane, Robert O., 88–114. London: Routledge.
- Wassermann, Felix. 2020. «Stabilität und Sicherheit. Zur Destabilisierung eines Begriffsverhältnisses». In *Politische Stabilität: Ordnungsversprechen, Demokratiefährdung, Kampfbegriff*, herausgegeben von Eva Marlene Hausteiner, Grit Straßenberger und Felix Wassermann, 310–37. Baden-Baden: Nomos.
- Wenger, Andreas, und Christian Nünlist. 2017. «SIPOL-B 16: Ein Bedrohungsbericht, keine neue Strategiekonzeption». *Military Power Revue* 1: 6–19.
- Williams, M. J. 2008. «(In)Security Studies, Reflexive Modernization and the Risk Society». *Cooperation and Conflict* 43 (1): 57–79.
- Zenko, Micah. 2015. *Red Team: How to Succeed By Thinking Like the Enemy*. New York: Basic Books.

Forschung

Déclin et retour des entreprises militaires privées: le rôle de l'État contemporain

CHRISTIAN BÜHLMANN,

groupement Défense, délégué au Geneva Centre for Security Policy (GCSP), Genève

PIERRE STREIT,

groupement Défense, commandement des Opérations, Berne



Abstract

Several trends in world politics have led to a renaissance of private military and security companies (PMSCs). This revival is both an indicator of fundamental changes within the international system and the state as its major actor as well as an indicator of new forms of threats that could have an impact on Switzerland's security.

Inspired by a seminar organised for Swiss Armed Forces' Operations Command by the Geneva Centre for Security Policy (GCSP) in November 2020, this article first describes the decline of military enterprises in the context of modern state formation, considered as a legitimate form of governance within a given ter-

ritory, which emerged as a reaction to the revolution of warfare. In a second step, this article analyses PMSCs in the historical dimension of Swiss military entrepreneurs. It shows that the resurgence of PMSCs is representative of a weakening and a transformation of the state, an involution of the previous process. In this context, it analyses the Russian «Wagner Group» and the Turkish «SADAT» and offers explanations for this development. Finally, it assesses the threats that these military enterprises pose to the interests of European states. In conclusion, the article asserts that those threats need to be incorporated in the spectrum of menaces, which should not be reduced to technological challenges.

DOI: 10.48593/zqp3-0k30

Mots-clés Entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP), nouvelles menaces, révolutions militaires, formation de l'État

Keywords private military and security companies (PMSC), new threats, military revolutions, state formation



CHRISTIAN BÜHLMANN colonel EMG, officier de carrière de l'armée suisse, responsable du dialogue diplomatique au Centre de politique de sécurité – Genève (GCSP).

Courriel : stratos@christian-buehlmann.ch
site internet : www.christian-buehlmann.ch



PIERRE STREIT colonel EMG, responsable de l'exploitation du renseignement au commandement des Opérations – Berne (cdmt Op).

Courriel : pierre.streit@vtg.admin.ch

Introduction

Plusieurs courants qui animent la politique mondiale (au sens de *world politics*) ont conduit à une renaissance des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP).¹ Cette réviviscence des armées privées représente à la fois un indicateur de transformations fondamentales du système international et de l'État, son acteur majeur, ainsi qu'un marqueur de nouvelles formes de menaces qui pourraient avoir un impact sur la sécurité de la Suisse.

Inspiré d'un séminaire du Centre de politique de sécurité - Genève (GCSP), organisé en novembre 2020 pour le commandement des Opérations, cet article décrit premièrement la disparition des entreprises militaires dans le contexte de la formation de l'État moderne, considéré comme une forme de gouvernance légitime sur un territoire déterminé, apparu à la suite des révolutions militaires de l'époque moderne. Il analyse ensuite les EMSP dans leur dimension historique (à l'exemple des entrepreneurs militaires suisses). Deuxièmement, il montre que la résurgence des EMSP est révélatrice d'un affaiblissement et d'une transformation de l'État dont on pourrait déduire « un phénomène *d'involution* », un retour à une forme d'organisation féodale (Linhardt 2019, 2-4). La « SADAT » turque ou le « Wagner Group » russe seront analysés et on proposera des explications de cette évolution. En conclusion, on évaluera les menaces que ces entreprises militaires font peser sur les intérêts des États européens. Elles devraient trouver leur place dans l'éventail des menaces contemporaines et futures.

L'évolution du mercenariat vers les armées citoyennes

Le mercenariat se décrit comme « *the second-oldest profession* » (McFate 2014, 27). Cette ressource privée a été la clé des engagements armés des deux derniers millénaires et sa disparition graduelle jusqu'à la fin du XXe siècle peut surprendre. Singulièrement, elle intervient lors de la constitution de monopoles et de phénomènes de centralisation sur des territoires clairement circonscrits. On montrera brièvement et superficiellement, en suivant Wicht (2010, 19), McFate (2014, 27-35 ; 2019, 11-16) et Leira (2016), l'évolution des formes de mercenariat à partir de l'Antiquité, leur évolution d'une activité indépendante au Moyen-Âge à un métier entrepreneurial à la Renaissance, le passage vers un mercenariat d'État sous l'Ancien Ré-

gime puis, finalement leur remplacement par des armées citoyennes à partir du XIXe siècle. Cette description d'une dynamique dans le long terme permettra, dans la section qui suit, de souligner l'impact des transformations militaires sur l'État et les organisations militaires privées.

Au Moyen-Âge, le recours à des compagnies privées représentait la principale forme de conduite des combats et conduisit à une forme de guerre contractualisée. Plus tard, lors de la Renaissance, les contractuels indépendants (condottieri et lansquenets) s'engageaient dans des « compagnies franches » dont les capitaines proposaient les services au plus offrant. Les modifications de la conduite de la guerre et des formes de combat du XVIIe siècle, en particulier lors de la Guerre de Trente Ans, favorisa l'apparition d'entrepreneurs militaires qui mettaient, sans les commander, des régiments clé en main à disposition des États. Ceci permettait *premièrement* de disposer de formations de combat importantes. *Deuxièmement*, il était plus facile de transporter des ressources financières pour payer des troupes locales que de mouvoir des armées ou leur logistique sur de grandes distances (Ferguson 2001, 224). *Finalement*, les entreprises militaires apportaient davantage de sécurité à leurs clients en termes de loyauté ou de contrôle politique des forces. On passait d'un marché libéralisé à un marché arbitré, mais les exactions de mercenaires envers la population, parfois tenues pour pires que celles de l'ennemi, demeuraient controversées. Après le traité de Westphalie de 1648, les dirigeants des États allemands en vinrent à postuler que « *public armies should replace private ones* » (McFate 2014, 31-32).

Cette évolution conduisit à remplacer les armées privées intermittentes par des armées professionnelles permanentes, financées et contrôlées par l'État et donc plus fidèles. Combinée avec la levée en masse issue de la Révolution française, elle accompagna l'institution de l'armée citoyenne, « *an army made up of citizens fighting for their own country* » (Avant 2000, 41). En conséquence, jusque dans les années septante du siècle dernier, les campagnes militaires majeurs se déroulèrent sans interventions notables d'entreprises militaires privées.

La table 1 résume cette évolution en regard de la période et de l'ordre politique. Elle suggère l'adaptation des ordres politiques et la transformation de ses forces

Période	Forme d'armée	Ordre politique	Phase selon Tilly
Moyen-Âge	Mercenaires indépendants	Absence d'État	Patrimonialisme
Renaissance	Entrepreneurs militaires	Marché	Courtage
Ancien Régime	Mercenaires d'État	État-nation	Nationalisation
XIXe et XXe	Armées citoyennes	État-nation démocratique	Spécialisation

Table 1 Description sommaire de l'évolution du mercenariat et des entreprises militaires

Source : d'après Avant (2000), Tilly (1992a, 122ss) et Wicht (2010, 19)

armées pour mener les formes de guerre présentes. Les armées citoyennes étaient adaptées aux campagnes interétatiques menées dans le contexte du traité de Westphalie. Le politiste américain Charles Tilly (1929-2008) modélise ces développements historiques militaires par quatre phases : le patrimonialisme, le courtage, la nationalisation et la spécialisation (Tilly 1992a, 122ss).²

On propose dans la section suivante de préciser cette dynamique en explicitant la relation entre guerre et formation de l'État. Dans les parties subséquentes, par une involution de cette causalité, on inférera une modification potentielle de l'État nécessaire à la gestion des guerres nouvelles.

La sociologie historique du politique pour expliquer l'éclipse des entreprises militaires

Cette section s'inscrit dans le cadre de la sociologie historique du politique, une perspective qui cherche, par l'intégration des dimensions historiques et sociologiques, à dépasser les limites des relations internationales dans l'analyse des changements du système mondial. Dans le prolongement des travaux du sociologue allemand Max Weber (1864-1920), ce sous-champ disciplinaire avance que la détermination de l'État dépasse la simple territorialité et analyse les pratiques du pouvoir dans une perspective évolutionnaire (Hobden 1998). Cette lecture établit la guerre comme moteur central du développement des formes politiques.

C'est au début du XXe siècle que la sociologie allemande s'est attachée à étudier plus scientifiquement la formation étatique (Weber 1922a; Hintze 1991; Hintze, Bruhns & Laroche 1991; Elias 1997b, 1997a). En particulier, Weber (1922b, 569) avançait que l'État national

moderne trouvait son origine dans l'organisation militaire. Son apparition procéderait de la transformation des ordres politiques médiévaux vers une institution construite sur l'hégémonie monétaire, administrative et militaire appliquée à un territoire donné.

Cette dynamique gravée dans le temps long découlait principalement de l'impact des révolutions militaires. Elle s'accompagna d'une transformation sociétale majeure : les acteurs concédaient initialement des strates de loyautés envers des institutions différentes, comme par exemple la cour locale, l'Église, et l'Empire. Avec l'émergence d'un nouvel ordre politique sur un territoire donné, leur fidélité s'orientait désormais uniquement vers l'État national. En parallèle, la monopolisation de la force conduisit à la création d'une institution militaire publique et pérenne. Les caractéristiques de l'État moderne font l'objet d'un consensus établi : elles comportent l'exclusivité de la taxation, de l'administration ainsi que de l'application de la force sur un territoire circonscrit. On précisera cette perspective sommaire avec Blom (2006), qui l'applique à un thème voisin, en prenant en compte les perspectives de Tilly et du sociologue allemand Norbert Elias (1897-1990).

Elias (1997b) présente une perspective originale de ce phénomène qui décrit la formation de l'État national depuis le XVIe siècle par la dépossession de concurrents, d'acteurs subordonnés ou associés ainsi qu'en centralisant les ressources militaires et la taxation. Ces deux concentrations, nécessaires, se renforcent mutuellement et représentent le revers et la face d'une même pièce (Elias 1997b, 151). Dans ce contexte, Elias observe l'opposition dans le long terme d'unités politiques de petite taille. Les vainqueurs de la compétition s'accroissaient aux dépens des vaincus et, devenus plus forts, pouvaient peu-à-peu monopoliser les ressources financières et militaires sur leur territoire.

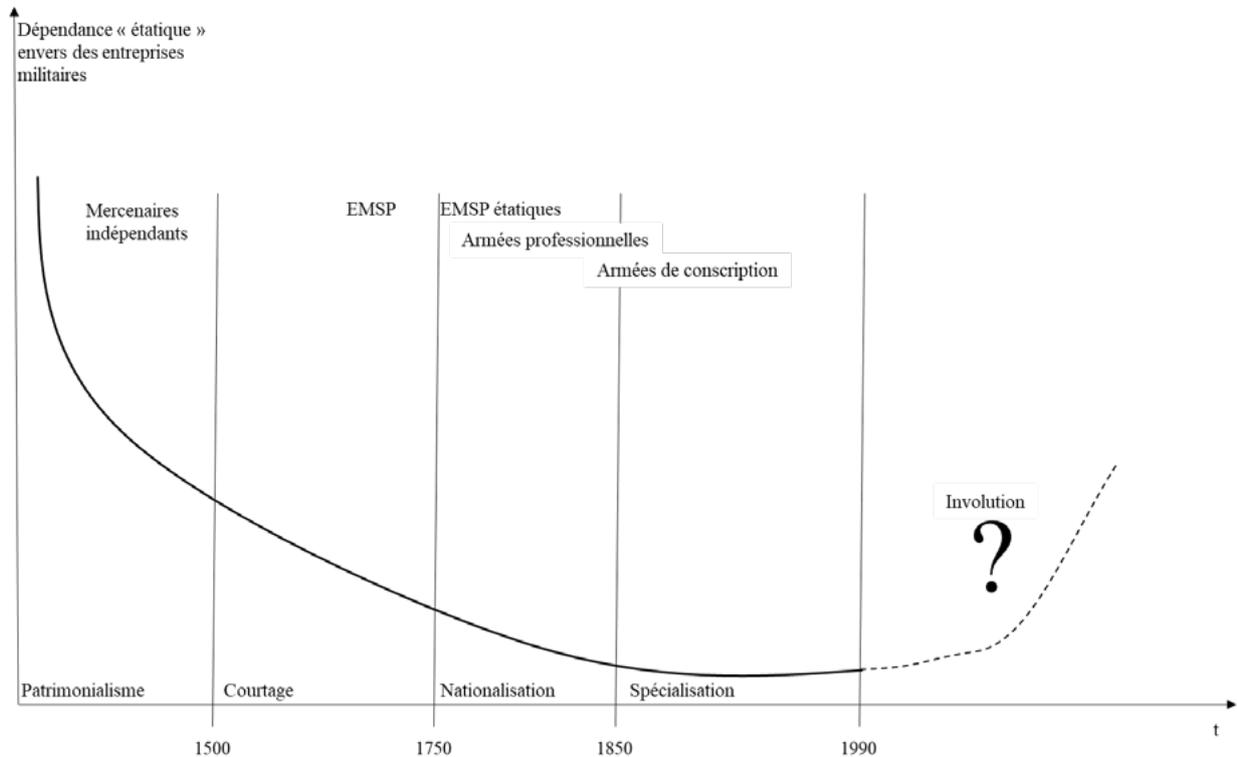


Figure 1 Évolution et involution potentielle de la dépendance des États aux EMSP

Source : auteurs

En parallèle, l'une des conceptualisations les plus achevées de l'influence de la guerre sur l'émergence et le développement de l'État européen revient à Tilly (Tilly 1985, 2004, 1975, 1992b ; 1992a). Le politiste américain renverse la perspective traditionnelle selon laquelle les institutions politiques (*polities*) représenteraient les déterminants de la préparation à la guerre (Tilly 1975, 1992a). Au contraire, il avance que la structure de l'État nation « appeared chiefly as a by-product of rulers' efforts to acquire the means of war » (Tilly 1992a, 14) et affirme ainsi que « la guerre fait les États » (Tilly 2000, 98).

En résumé, dans une perspective historique et occidentale, le développement de la guerre et celui de l'organisation étatique s'opère en boucle : l'État se renforce pour faire la guerre à ses concurrents tandis que la transformation de la guerre amène l'État à se consolider (Parker 1996). En découle finalement, par effet de bord, l'affermissement de la représentation politique et de la démocratisation de ces États (Porter 1994).³ Un changement majeur de la conduite de la guerre amène généralement une transformation conséquente du sous-système militaire qui, à son tour, peut remanier le système politique (Hintze 1991, 77-79). On peut

alors affirmer avec Fortmann (2010, 15) que « c'est le processus de préparation de la guerre qui a favorisé la mise en place des fondations de l'État moderne ». Ou, de manière plus concise, souligner que « l'État national est avant tout une machine de guerre » (Wicht 2010, 2).

En d'autres termes, la transformation de la guerre a conduit à la formation de l'État national, qui a monopolisé la bureaucratie, la fiscalité et la violence légitime et déterminé une forme conflictuelle unique, la guerre interétatique. Ces forces ont, pour deux raisons, conduit à l'éclipse des entreprises militaires : *premièrement*, si la violence légitime ne devait appartenir qu'à l'État souverain, tout adversaire devait disparaître. *Deuxièmement*, l'État répondait de la violence originaire de son territoire vis-à-vis des autres États, même sans la cautionner. La suppression des entreprises militaires prévenait ces risques (McFate 2014, 65).

La Figure 1 ci-dessus résume cette évolution et représente une potentielle involution pour la période contemporaine. Une étude de cas sur les entrepreneurs militaires suisses dans la section suivante expose un cas particulier de cette dynamique, qui, nonobstant les

différences dues à la forme de l'ordre politique de l'ancienne Confédération, est cohérente avec ce schéma explicatif pour la période du patrimonialisme et du courtage.

Les entrepreneurs militaires suisses

En Suisse, dès le Moyen Age et la formation d'une confédération d'États souverains, la soumission de la force armée au pouvoir civil était loin d'être un fait évident. Il s'agit d'une période clé, car la question du monopole de la violence légitime se posait en des termes étonnamment contemporains. La privatisation de la guerre est une réalité que, par la suite, l'avènement du « service capitulé » cherchera à régler (Henry 2017).⁴ A l'exemple de la Suisse, on esquisse ici la problématique de l'absence de contrôle des ordres politiques sur la force armée et les conséquences diplomatiques qui en découlent, une situation similaire à ce qui se passait avec les mercenaires.

Avant les guerres de Bourgogne, la situation politique suisse est marquée par la faiblesse du pouvoir central, celui de la Diète, au profit des cantons, largement autonomes et dont les forces armées sont dirigées par des capitaines. Ceux-ci agissent eux-mêmes de façon relativement indépendante, comme le déroulement de la bataille de Morgarten (1315) le montrent bien Streit & Meuwly (2015). Lorsque des communautés de type étatique se constituent, la question de l'exercice de l'autorité sur celles-ci se pose automatiquement. Dans la Suisse naissante, elle interpelle, de manière d'autant plus aigüe que les cantons ruraux ou urbains étendent leur territoire et en viennent à empiéter sur les anciennes autonomies locales. Il en va de même de la force armée. Lorsqu'à Morgarten, Sempach ou Näfels, les Suisses se battent pour défendre leur autonomie, leur organisation militaire ne se base pas sur une chevalerie ou une troupe de mercenaires, mais bien sur une population d'hommes libres détenteurs d'armes. Cela ne contredit pas les tentatives des villes de s'assurer le potentiel militaire de la Suisse centrale. En 1291, par exemple, la ville de Zurich a conclu un traité militaire avec Schwyz et l'on peut admettre que des mercenaires de Suisse centrale ont combattu aux côtés des Bernois lors de la bataille de Laupen en 1339 (Fuhrer & Eyer 2006, 35-41).

Tout homme libre et valide doit ainsi se tenir prêt à se battre, ce qui est de facto une forme de conscription. Les individus qui ont des fonctions dirigeantes dans la société prennent le commandement. A Morgarten, les troupes suisses se regroupent par paroisses sur le champ de bataille. L'une des causes de cette bataille est en réalité une « guerre privée », celle qui a opposé une partie des habitants de Schwytz à l'abbaye d'Einsiedeln à la suite de défrichements et de litiges territoriaux. Une telle guerre a finalement conduit à une guerre ouverte entre les Waldstätten et le duc Léopold d'Autriche, protecteur d'Einsiedeln. On se trouve ici dans une phase patrimoniale, avec des armées d'hommes libres liés par des droits féodaux. L'exemple suivant montre la problématique du mercenariat pour la conduite politique et militaire.

Dans les premiers mois de 1477, près de 2000 soldats issus de la Suisse centrale fondent la société de la « Folle Vie » (« *Bande vom Thörichten Leben* ») et marchent en direction du bassin lémanique pour obtenir de la ville de Genève la compensation qui leur avait été promise. Les villes du Plateau, qui menaient des tractations avec les États voisins, ne goûtent pas cette campagne privée, symbole d'un manque d'autorité sur leurs troupes. Les autorités bernoises ne recourent cependant pas à la force, mais à la négociation pour convaincre les combattants de se débander (Schibler 2011; Schaufelberger 1970). Pour faire face à de telles situations, les autorités cantonales cherchent à fixer un cadre juridique commun. Différents textes ont été adoptés au Moyen-Age mais peu ou pas respectés : charte des prêtres (1370), convenant de Sempach (1393), convenant de Stans (1481).

Le cas suisse montre que les classes dirigeantes cherchent rapidement à assurer le monopole du pouvoir. Il s'agit pour elles d'éviter que des actions individuelles ne mettent en péril le contenu des pactes fondateurs et de facto l'unité d'une confédération de petits États au milieu d'une Europe formée d'États monarchiques. Des expéditions sauvages ne doivent pas contrecarrer la politique étrangère officielle et, dans le cas de l'expédition de la Folle Vie, les relations entre Berne et Genève.

Très rapidement, la main-d'œuvre militaire importante est considérée comme un capital que l'État veut faire fructifier à son profit, et non celui des seuls entrepre-

neurs privés. Ce capital doit rapporter non seulement financièrement, mais aussi économiquement et politiquement, par exemple sous la forme d'avantages commerciaux et des alliances conclues avec la France. Le système des pensions va concrétiser cette volonté étatique de monopoliser le recrutement des mercenaires et de le contrôler dans une certaine mesure, tout en percevant des puissances étrangères des sommes d'argent, voire des pots-de-vin. Tout est ainsi entrepris pour asseoir ce contrôle: ce sont les autorités qui décident quelle puissance recevra un contingent de mercenaires confédérés, levé et commandé par des officiers issus des classes dirigeantes comme le patriciat bernois, le tout sous juridiction suisse. Le respect de certaines règles est aussi imposé aux troupes capitulées, à des fins éthiques mais surtout pour rehausser l'image de marque du Suisse, peu reluisante (Beuret 2001). Le processus de monopolisation de la coercition et la fiscalité est ici mis en évidence, qui touche aussi le États responsables des entreprises militaires.

Au tournant du Moyen-Age, les cantons suisses parviennent donc à exercer un certain contrôle sur leurs forces armées. Celui-ci n'est que partiellement effectif aux XVI^e et XVII^e siècles, en raison de l'existence de compagnies franches. La disparition au milieu du XIX^e siècle du mercenariat suisses et des entreprises militaires est due à des motifs humanistes, mais aussi certainement au déclin de la demande.⁵

Le renouveau des EMSP

Dans les sections précédentes, on a suggéré une explication de la montée en puissance des États comme réponse aux formes de guerres et la disparition des entreprises militaires par la monopolisation de la coercition légale. Or, à partir de la fin la Guerre froide, davantage encore depuis les invasions de l'Afghanistan et de l'Irak, on observe la réapparition d'entreprises militaires privées. Cette palinogénésie peut être expliquée par plusieurs motifs. Cette section illustre tout d'abord quelques traits des entrepreneurs militaires contemporains, puis décrit plusieurs explications de la résurgence des EMSP. En synthèse, on relèvera la problématique de cette résurgence.

Les médias parlent volontiers du rôle joué en Syrie, en Libye et sur le reste du continent africain par une entre-

prise comme le groupe Wagner, étroitement lié au pouvoir russe, même si celui-ci nie tout lien. Les informations sur ce groupe sont limitées, mais Dmitrij Utkin, un vétéran Spetsnaz, en serait l'instigateur (Friedrich & Masuhr 2020, 2). Les actions de l'entreprise russe en Libye ont été mises en lumière par les Nations Unies elles-mêmes (OHCHR 2020). Depuis 2014, le groupe est sorti de l'ombre pour apparaître dans des zones de conflit où la Russie entend défendre ses intérêts. C'est en Crimée, en Ukraine et en Syrie que l'on découvre ses premières opérations (Bruyère-Ostells 2020). Entre 2000 et 4000 hommes auraient été recrutés.⁶

Wagner est pourtant l'arbre qui cache la forêt. En Turquie, la société militaire privée SADAT est active sur les différents théâtres d'opérations où les forces armées turques sont engagées. Rodier (2018) avance qu'elle serait un instrument du MIT (*Millî İstihbarat Teşkilatı*), le service de renseignement turc, qui mènerait par son intermédiaire des actions clandestines, sur le territoire national ou à l'étranger. SADAT a été fondée par un général de brigade expérimenté, Adnan Tanriverdi, mis à la retraite en 1996 en raison à la fois de son « islamisme » présumé et de ses liens avec le maire d'Istanbul, Recep Tayyip Erdoğan. Après juillet 2016, le président Erdoğan l'a nommé conseiller spécial pour les affaires militaires. Dans certains cas, avec Hakan Fidan, le directeur du MIT, il participe à des séances au sommet. La contribution de la SADAT à étouffer les suites du coup d'État manqué du 15 juillet 2016 semble avérée (Rodier 2018). En réalité, la société ne semble être qu'une composante d'une véritable force paramilitaire mise en place par le président turc pour asseoir son pouvoir (Cubukcu 2018).

Dans les pays occidentaux, la situation varie des deux côtés de l'Atlantique, mais reste liée à l'existence d'un marché. Erik Prince, vétéran des Navy Seals, ancien PDG de la société de sécurité privée américaine Blackwater, proche de l'ancienne administration Trump et entrepreneur polyvalent, offre désormais ses services à des industries chinoises actives en Afrique (Africa Intelligence 2020). Il dirige Frontier Services Group, une société qui collabore de près avec Citic Group, un groupe financier en mains du Parti communiste chinois (Feith 2014).

Il est difficile de ne pas voir des parallèles entre les activités des entrepreneurs militaires contemporains

comme Prince et ceux de l'époque moderne. Même si la condition des entrepreneurs militaires évolue au XVIII^e siècle avec le renforcement du contrôle des États sur leurs armées et leur équipement, l'entrepreneur militaire ne disparaît pas mais devient un salarié, plus ou moins bien payé. Certains de ces entrepreneurs se convertissent alors dans d'autres secteurs liés à l'industrie naissante comme, en Suisse, l'industrie textile. Tous s'intègrent dans le système économique, avec ses logiques liées à la fois à l'existence d'un marché fluctuant et à une analyse des rapports coût/bénéfice.

Renaissances des entreprises militaires : quelques hypothèses

Pourquoi les EMSP sont-elles réapparues ? On proposera ici plusieurs niveaux d'explications : (1) les intérêts nationaux ; (2) les modifications internes des ordres politiques ; (3) les modifications de la guerre et leur impact sur l'État.

La première perspective apporte des réponses basées sur le sens commun. Les réponses basées sur les intérêts nationaux analysent la résurgence des entreprises militaires sous l'angle d'une expansion des options d'emploi ou de menace d'emploi de la force. On relèvera de ce fait plusieurs paramètres explicatifs. *Tout d'abord*, les EMSP offrent une « *superb plausible deniability* » (SPAS 2020) : un État peut engager indirectement des mercenaires pour remplir des tâches dont il souhaite se distancer officiellement, comme ce fut le cas de la Russie en Syrie ou en Ukraine (Goya 2020). *Deuxièmement*, les sociétés occidentales sont devenues très sensibles aux pertes humaines, (Luttwak 1995). L'emploi d'EMSP formées d'opérateurs étrangers ne donne pas lieu à des rapatriements de blessés, voire de dépouilles. Il autorise des opérations de plus haute intensité ou plus risquées sans externalités négatives auprès de l'opinion publique. *Troisièmement*, les EMSP spécialisées peuvent apporter des ressources spécialisées (hélicoptères de combat, forces spéciales) à des États qui en sont dépourvus (SPAS 2020).

Mais ces explications sont limitées : dans les faits, l'État national n'est plus en mesure de mener seul la guerre interétatique car il a subi des mutations profondes que les deux sections suivantes éclairent.

Le deuxième niveau d'analyse se concentre sur la transformation interne des États intervenue depuis le milieu des années septante, en se focalisant avec Werther (2007) sur le Royaume-Uni et les États-Unis. D'un côté, la crise qui a suivi la guerre du Kippour en 1973, a conduit à une remise en question de l'État social, à une réduction des impôts et à une tendance à l'externalisation néolibérale des tâches publiques (Werther 2007, 324). Dans ce sens, le remplacement de la conscription par la professionnalisation des armées occidentales entre les années septante et nonante peut être interprétée comme un précurseur du recours aux EMSP. C'est une démonopolisation de l'État par la professionnalisation, puis l'externalisation partielle de la coercition, la réduction de la taxation et du service public.

La représentation politique et l'État providence apparaissent comme une compensation de la conscription, selon le principe que « *the voice of the people is heard loudest when governments require [...] their bodies in defense of the state* » (Porter 1994, 10). La réduction de l'État social apparaît comme un corollaire de la professionnalisation et l'externalisation de la coercition. Cette transformation semble aller plus loin que l'État minimal, ou l'État gendarme, dans la mesure où la revendication du monopole sur les vecteurs de la violence légitime s'éloigne de l'État. De l'autre côté, aux yeux des sponsors, financer des EMSP locales peut apparaître comme une contribution au développement d'une économie de marché dans des régions en crises sans déboursier de l'argent pour le développement (Werther 2007).

En d'autres termes, depuis la fin de la guerre froide, les processus de libéralisation et de mondialisation, corrélés avec la volonté d'exploiter les dividendes de la paix, fait passer l'économie du statut de vecteur de la politique de sécurité (le E du DIME) à celui de contributeur central à l'ordre politique. La transnationalisation du capital - il ne dépend plus de territoires ou de frontières - et le développement des paradigmes néolibéraux entraîne une délégitimation de l'État (Wicht 2010). Le rôle des institutions internationales ou supra gouvernementales, limite la marge de manœuvre des États et l'influence de la représentation nationale citoyenne.

Les transformations des croyances économiques et des modifications sociétales interrogent l'État et la coercition, tandis que les dynamiques supranationales contribuent à la perte de son bien-fondé. Le recours à des

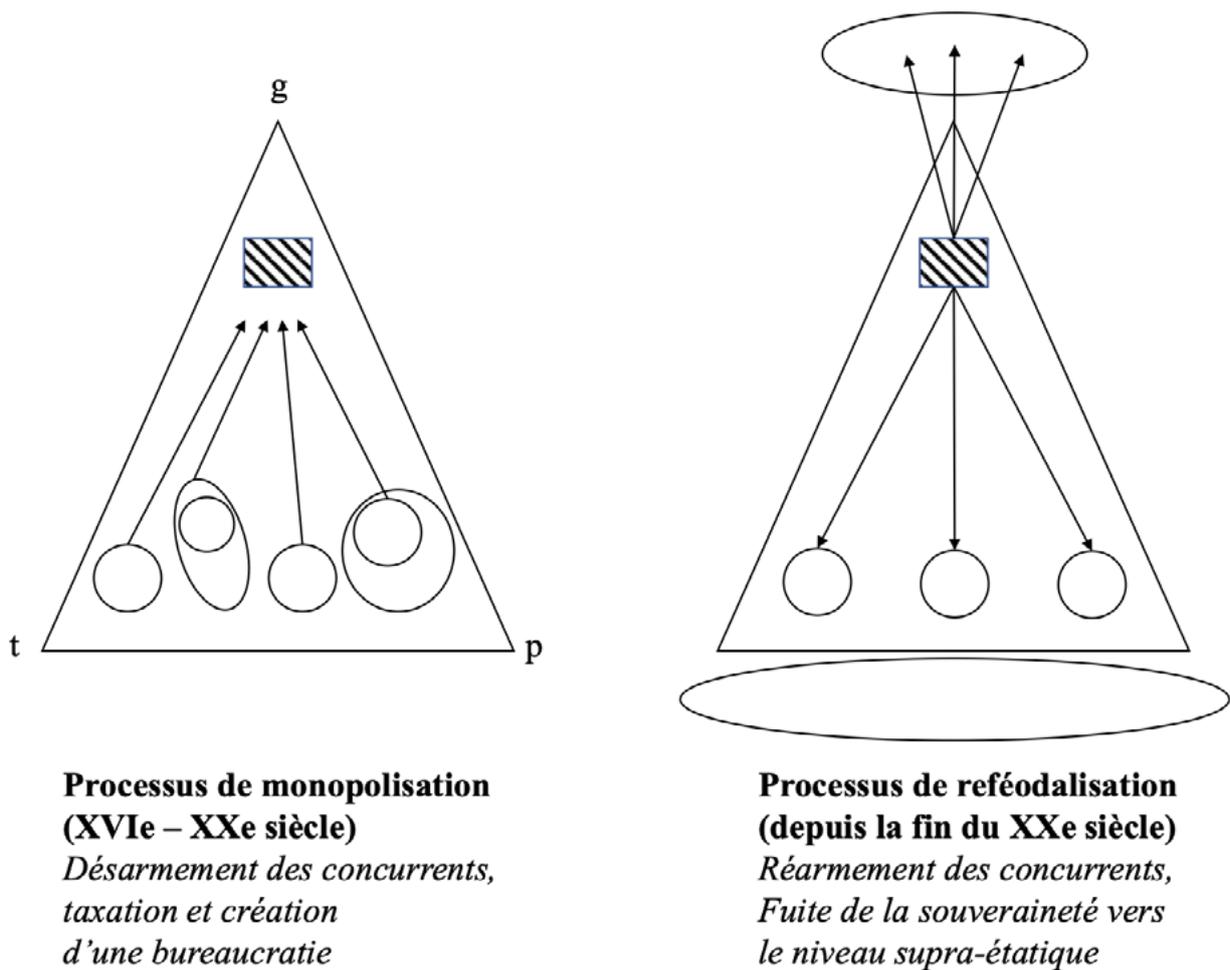


Figure 2 De la monopolisation du pouvoir à la refédéralisation

Source: d'après Wicht (2007, 31) - Légende: g - gouvernement; t - territoire; p - populations

entreprises militaires découle de cette réduction du tégument étatique. A ces remises en question de l'État par l'intérieur et par le haut s'additionnent des modifications par le bas, qui sont décrites maintenant.

La troisième approche s'appuie sur l'hypothèse du déclin des conflits interétatiques régulés et reprend, en l'inversant, la dynamique élaborée dans la section précédente (van Creveld 1991; Kaldor 2006; Smith 2005; Keegan 1988; Münkler 2006). Selon ce point de vue, les armes nucléaires ont rendu les guerres interétatiques majeures futiles et les normes morales des États occidentaux réprouvent la guerre comme outil politique. De ce fait, les acteurs non étatiques ont constaté l'efficacité des stratégies asymétriques pour combattre et défaire des armées classiques. De plus, les conflits actuels marquent des affrontements autour de loyautés tribales, religieuses ou ethniques qui ne reflètent pas un sentiment nationaliste. Enfin, la mondialisation fa-

vorise un débordement des conflits locaux du monde prémoderne vers les États modernes et postmodernes (Bühlmann 2012).

Cette perspective d'un délitement progressif du monopole étatique de la coercition par le haut (avec les transferts de souveraineté vers le niveau supra étatique et la dématérialisation / déterritorialisation du capital décrits ci-dessus) et par le bas, avec la réapparition d'acteurs qui récuse le monopole étatique (la guerre *au sein* des États plutôt *qu'entre eux*) amène plusieurs auteurs à annoncer l'émergence d'une refédéralisation: c'est la présomption d'un « nouveau Moyen-Âge » ou « *neomedievalism* » (McFate 2014, 72-89; Wicht 2013; Krieg & Rickli 2019). La figure ci-dessous décrit ce passage.

Si cette perspective peut être soumise à débat dans le contexte de la crise du COVID-19, qui a vu l'État traditionnel reprendre une position centrale dans la for-

mulation des politiques publiques de santé, il n'en demeure pas moins que les forces à l'œuvre ne s'alignent plus dans la direction d'une monopolisation de la contrainte. La guerre échappe aux États, ou plutôt, ils ne sont plus qu'un acteur parmi d'autres. Corollairement, les modifications de la conduite et des formes conflictuelles pourraient amener à une nouvelle transformation de l'État.

De manière générale, les EMSP apportent à des acteurs susceptibles de les payer un éventail de tâches et de fonctions plus large que celles qu'ils sont capables de mener avec leur apanage, que ce soit en termes de facultés ou de durée d'emploi. Cette stratégie n'est pas limitée à des acteurs mineurs ou étatiques : (1) l'engagement américain en Afghanistan ou en Irak sur plusieurs lustres dépendait de l'appui d'entreprises militaires (McFate 2014) ; (2) le soutien d'EMSP à des firmes minières privées est courant en Afrique, comme on l'a vu plus haut. Par le passé, celles-ci ont parfois utilisé celles-là pour des motifs politiques. On pourrait imaginer, que, dans le futur, des compagnies utilisent des entreprises militaires privées pour soutenir leurs propres buts économiques ou politiques. Des organisations non-étatiques ont envisagé en 2008 de mener une intervention humanitaire pour protéger des populations menacées du Darfour (McFate 2014, 2-3). Lors du génocide ruandais, Kofi Annan, ancien secrétaire-général de l'ONU, affirmait avoir pensé à recourir à des EMSP pour séparer les réfugiés des soldats qui s'étaient introduits dans les camps mais affirmait que « *the world may not be ready to privatize peace* » (Annan 1998). Dans un même ordre d'idées, on pourrait imaginer des groupes terroristes menant des actions appuyées par des entreprises militaires privées. Indépendamment de ces dimensions, des entreprises militaires indépendantes pourraient abuser de la violence pour atteindre leurs propres buts ou simplement s'enrichir, à l'instar des pirates somaliens ou des cartels mexicains.

Ces stratégies s'intègrent dans le cadre de ce que Krieg & Rickli (2019) appellent plus généralement la guerre par procuration (« *surrogate warfare* »), dans laquelle « *a patron's externalization of the strategic, operational, or tactical burden of warfare, partially or wholly, to a delegate or substitute* », comme une entreprise militaire privée, une autre armée, un groupe rebelle voire des systèmes autonomes. L'externalisation de l'emploi ou de la menace d'emploi de la force offre aux États une réponse à des

conflits hybrides. Dans ce contexte, plusieurs types d'acteurs (non-étatiques, voire individuels) peuvent, à côté des États modernes, agir en parallèle pour créer des effets majeurs (Krieg & Rickli 2019, 13). On court alors le risque d'une hybridation des armées, par l'automatisation ou l'enchevêtrement des EMSP et des forces régulières (Niquille 2016).

En synthèse, la résurgence des entreprises militaires privées et le recours toujours plus fréquent à leur service ne découlent pas uniquement d'une volonté des États de développer leurs stratégies. Elles représentent aussi l'indice d'une modification du système international qui impacte l'État par le haut et par le bas. L'hybridation des menaces et l'apparition d'acteurs concurrents non étatiques, dans le cadre d'une reféodalisation, se révèlent problématiques, car ces phénomènes ne correspondent plus aux menaces contre lesquelles l'État national s'est construit. Les services des EMSP s'inscrivent dans une transition proposée par Tilly allant de la phase de nationalisation à celle de courtage. Une revendication d'indépendance de certains acteurs vis-à-vis des États, comme les « groupes d'auto-défense mexicains », « un type d'auto-organisation qui tend à se constituer en un système de sécurité territorial pour se protéger des groupes de délinquants », représente un risque de retour à une situation de type médiéval (Lanz 2017 ; Fazio 2015, 92).

Conclusion

On a cherché dans cette contribution à placer la disparition et la résurgence des entreprises militaires dans une perspective de temps long. Cette perspective voit la guerre, initialement menée à l'aide d'entreprises militaires privées et de mercenaires, contribuer à la formation de l'État moderne, un engin de guerre interétatique. La monopolisation de la violence légitime conduisit à la disparition des entreprises militaires. La résurgence des EMSP peut donc être vue sous trois perspectives : (1) une recherche par les États de nouvelles fonctions stratégiques ; (2) l'indice d'une transformation de l'État national sous l'influence du paradigme néolibéral et de la mondialisation ; (3) l'indice d'une démonopolisation de l'État qui pourrait conduire à une hybridation des armées. Des engagements probables d'EMSP ont été mis en évidence, soit par des États, des organisations internationales ou par des acteurs non-étatiques.

Bien que théoriquement envisageable, le recours par la Suisse à des entreprises militaires privées, au-delà de «l'exécution de tâches en matière de protection», ne s'inscrit pas dans les valeurs ou la culture politique et sécuritaire contemporaines. Les bases légales qui guident les entreprises militaires interdisent la participation d'entreprises siégées dans notre pays à des hostilités (Conseil fédéral 2013). En s'appuyant sur les hypothèses présentées dans la section précédente, les nouvelles menaces potentielles contre la Suisse qui découlent de cet état de fait, sans s'arrêter à leur probabilité sont de plusieurs ordres: (1) les EMSP apportent des potentialités nouvelles ou plus larges à des acteurs étatiques ou non, qui sont désormais capables d'agir globalement contre la Suisse; (2) les transformations économiques et sociétales des États nationaux en cours depuis plus de quarante ans ont aussi eu un contrecoup sur la capacité de résilience et de défense de la Confédération; (3) la reféodalisation du système international fragilise les institutions sécuritaires en général, l'armée en particulier.

In fine, cette contribution démontre la permanence de la coercition, monopolisée ou non, ainsi que la nécessité d'en tenir compte. La disparition des guerres interétatiques va de pair avec la résurgence de formes plus archaïques et moins régulées de violence, comme les «groupes d'auto-défense», menées par des adversaires non-étatiques, qui prennent forme dans les interstices d'un territoire ou dans des espaces virtuels. Dans une perspective statiste et weberienne, la fusion des menaces extérieures et intérieures implique l'amalgame des menaces militaires et criminelles. Dès lors, la prise en compte de ces dimensions intégrales de la politique de sécurité s'impose.

L'article représente les opinions personnelles des auteurs et non forcément celles du GCSP ou du groupement défense. Ils remercient Daniel Krauer, Rolf Siegenthaler, Bernard Wicht et les réviseurs anonymes pour leurs commentaires pertinents. ◆

Notes

- 1 Par *entreprise militaire et de sécurité privée*, on entendra davantage que les «entités commerciales privées qui fournissent des services militaires et/ou de sécurité» au sens du Document de Montreux (Confédération suisse & CICR 2008). On se concentrera ici sur les entreprises qui proposent des services d'emploi ou de menace d'emploi de la violence, légitime ou non, dans le contexte d'hostilités, à l'exclusion de «l'exécution de tâches en matière de protection» décrites dans Conseil fédéral (2013).
- 2 Cette traduction reprend celle proposée par Blom (2006).
- 3 On comprend la représentation comme «the act of standing for someone else (individual or group) that is recognized and accepted as such by a relevant audience». Lorsque cette démarche est ouverte à chacun, on parle alors de *représentation démocratique* (Landemore 2021).
- 4 Service capitulé ou «service étranger»: différentes expressions rendent difficile la définition du «fait mercenaire» suisse.
- 5 Eyer (2013) présente une introduction synthétique à ce thème. Dabler (1939) précise la montée de la critique envers le service étranger au XVIII^e siècle.
- 6 Pour une analyse stratégique récente des EMSP russes, on consultera Sukhankin & Hurska (2021).

Bibliographie

Toutes les URL ont été vérifiées le 6.3.2021.

- Africa Intelligence. 2020. «Erik Prince sécurise le géant minier chinois CNMC.» *Africa Intelligence* (blog). <https://doi.li/yymr8tas>.
- Annan, Kofi, 26 June 1998, 1998, «Secretary-General Reflects on 'Intervention' in Thirty-Fifth Annual Ditchley Foundation Lecture,» <https://doi.li/q0r9y2k8>.
- Avant, Deborah D. 2000. «From Mercenary to Citizen Armies: Explaining Change in the Practice of War.» *International Organization* 54 (1): 41-72. <https://doi.li/e7uxeovx>.
- Beuret, Michel. 2001. «Quand les Suisses ensanglantèrent l'Europe - Interview du prof. Alain Dubois.» *Suisse magazine = Swiss magazine* (153-154): 10-12. <https://doi.org/10.5169/seals-849754>.
- Blom, Amélie. 2006. La guerre fait l'Etat: trajectoires extra-occidentales et privatisation de la violence. *Les Thématiques du C2SD* (2).
- Bruyère-Ostells, Walter. 2020. «Le groupe Wagner: la main gauche de l'action militaire russe.» *Les Grands Dossiers de Diplomatie* (57). <https://doi.li/9y3v7t17>.
- Bühlmann, Christian. 2012. «Le concept d'asymétrie: une plus-value pour comprendre les conflits modernes?» *Stratégie* 100-101 (2(2-3)): 229-268. <https://doi.org/10.3917/strat.100.0229>
- Confédération suisse, & CICR. 2008. Le document de Montreux. Montreux: DFAE; CICR. <https://doi.li/8b2servu>.
- Conseil fédéral. 2013. Message concernant la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger. Berne: Feuille fédérale. <https://doi.li/uslapq8t>.

- Cubukcu, Suat. 2018. «The Rise of Paramilitary Groups in Turkey.» <https://doi.li/n3owx7ww>.
- Dubler, Hans. 1939. *Der Kampf um den Solddienst der Schweizer im 18. Jahrhundert*. Frauenfeld: Druck von Huber & Co. A.G.
- Elias, Norbert. 1997a. *Über den Prozeß der Zivilisation - Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen Erster Band. Wandlungen des Verhaltens in den weltlichen Oberschichten des Abendlandes*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 1997b. *Über den Prozeß der Zivilisation - Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen Zweiter Band. Wandlungen der Gesellschaft Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Eyer, Robert-Peter. 2013. «Rückbildung beziehungsweise Verbot der «Fremden Dienste».» *ASMZ* 179 (12): 50-51. <https://doi.org/10.5169/seals-358227>.
- Fazio, Carlos. 2015. «Criminalité et décomposition de l'État mexicain.» *Outre-Terre* 43 (2): 69-94. <https://doi.org/10.3917/oute1.043.0069>.
- Feith, David. 2014. «États-Unis. Erik Prince, mercenaire tout terrain.» *Courrier international*. <https://doi.li/9y3v7t17>.
- Ferguson, Niall. 2001. *The Cash Nexus: Economics and Politics From the Age of Warfare Through the Age of Welfare, 1700-2000*. New York: Basic Books.
- Fortmann, Michel. 2010. *Les cycles de Mars: Révolutions militaires et édification étatique de la renaissance à nos jours*. Paris: Economica.
- Friedrich, Julia, & Niklas Masuhr. 2020. «Mercenaires au service d'États autoritaires.» *Politique de sécurité: analyses du CSS* (274). <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000448927>.
- Fuhrer, Hans Rudolf, & Robert-Peter Eyer. 2006. «'Söldner' - ein europäisches Phänomen.» In *Schweizer in fremden Diensten' - verherrlicht und verurteilt*, edited by Hans Rudolf Fuhrer and Robert-Peter Eyer, 27-48. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Goya, Michel. 2020. *22 Confrontation en Ukraine (2014-2015) une analyse militaire*. s.l.: s.p.
- Henry, Philippe. 2017. «Service étranger.» *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*. <https://doi.li/w528453p>.
- Hintze, Otto. 1991. «Système politique et système militaire.» In *Féodalité, capitalisme et état moderne: essais d'histoire sociale comparée*, edited by Hinnerk Bruhns, 51-84. Paris: Editions de la Maison des sciences de l'Homme.
- Hintze, Otto, Hinnerk Bruhns, & Françoise Laroche. 1991. *Féodalité, capitalisme et état moderne: essais d'histoire sociale comparée*. Paris: Editions de la Maison des sciences de l'Homme.
- Hobden, Stephen. 1998. *International Relations and Historical Sociology: Breaking Down Boundaries*. London and New York: Routledge.
- Kaldor, Mary. 2006. *New and Old Wars - Organized Violence in a Global Era*. 2nd ed. Cambridge: Polity.
- Keegan, John. 1988. *The Mask of Command*. New York: Penguin Books.
- Krieg, Andreas, & Jean-Marc Rickli. 2019. *Surrogate Warfare - The Transformation of War in the Twenty-First Century*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Landemore, Héléne. 2021. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Lanz, Zoé. 2017. «La «citoyenneté en armes» dans le contexte des conflits du XXIème siècle Etude du cas des groupes d'autodéfense mexicains.» Thèse de master, Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne. <https://doi.li/jag7arrh>.
- Leira, Halvard. 2016. «Private Force and the Emergence of the International System.» *Routledge Handbook of Private Security Studies*, edited by Rita Abrahamsen and Anna Leander, 30-38. Oxon and New York: Routledge.
- Linhardt, Dominique. 2019. «Un monopole sous tension: les deux visages de la violence d'État.» *Politika.io*. <https://doi.org/10.26095/g3js-va66>.
- Luttwak, Edward N. 1995. «Toward Post-Heroic Warfare.» *Foreign Affairs* 74 (3): 109-122. <https://doi.org/10.2307/20047127>.
- McFate, Sean. 2014. *The Modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order*. New York: Oxford University Press.
- . 2019. *Mercenaries and War*. Washington, D.C.: National Defense University Press. <https://doi.li/dl0mllpl>.
- Münkler, Herfried. 2006. *Der Wandel des Krieges: von der Symmetrie zur Asymmetrie*. Weilerswist: Velbrück Wiss.
- Niquille, Christophe. 2016. *Pour une hybridation des armées*. Paris: Nuvis - Phebe.
- OHCHR. 2020. «Libya: Violations related to mercenary activities must be investigated – UN experts.» *Office of the High Commissioner for Human Rights*. <https://doi.li/ac1446au>.
- Parker, Geoffrey. 1996. *The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West, 1500-1800. - 2nd ed.* Second edition ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Porter, Bruce D. 1994. *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*. New York: Free Press.
- Rodier, Alain. 2018. «Turquie: les mercenaires du président Erdogan.» <https://doi.li/2h1j6x1g>.

- Schaufelberger, Walter. 1970. « Guerre et guerriers suisses à la fin du Moyen Age. » *Revue militaire suisse* 115 (7): 297-312. <http://doi.org/10.5169/seals-343571>.
- Schibler, Thomas. 2011. « Folle Vie, expédition de la. » Dictionnaire historique de la Suisse (DHS). <https://doi.li/kqdn9mid>.
- Smith, Rupert. 2005. *The Utility of Force - The Art of War in the Modern World*. London : Allen Lane.
- SPAS, contributeur. 2020. Manuscrit de l'intervention au Strategic Planning and Analysis Seminar 2020. GCSP.
- Streit, Pierre, & Olivier Meuwly. 2015. *Morgarten. Entre mythe et histoire. 1315-2015*. Bière: Cabédita.
- Sukhankin, Sergey, & Alla Hurska. 2021. « Les entreprises militaires privées de la Russie : y a-t-il lieu de s'en inquiéter. » *Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal* 21 (2): 14-25. <https://doi.li/dbc34021>.
- Tilly, Charles, ed. 1975. *The Formation of National States in Western Europe, Studies in political development*, 8. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- . 1985. « War Making and State Making as Organized Crime. » In *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, 169-191. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1992a. *Coercion, Capital, and European States: AD 990 - 1992*. Cambridge, Mass. u.a: Blackwell.
- . 1992b. « Prisoners of the state. » *International social science journal XLIV* (3): 329-342.
- . 2000. « La guerre et la construction de l'Etat en tant que crime organisé. » *Politix*: 97-117. <https://doi.org/10.3406/polix.2000.1075>.
- . 2004. *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- van Creveld, Martin. 1991. *The Transformation of War*. New York: The Free Press.
- Weber, Max. 1922a. *Wirtschaft und Gesellschaft [I]*. Vol. 1. Tübingen: Mohr.
- . 1922b. *Wirtschaft und Gesellschaft [II]*. Vol. 2. Tübingen: Mohr.
- Werther, Guntram F. A., ed. 2007. *Back to the Future: Private Military Contractors and Political Theory in the Modern Democratic State*. Edited by Thomas Jäger and Gerhard Kümmel, *Private military and security companies: chances, problems, pitfalls and prospects*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wicht, Bernard. 2007. « Strategie/Doktrin - Quelles réponses aux défis stratégiques contemporains (I) – Une grille d'analyse. » *Military Power Revue* (1): 12-30. <https://doi.li/73ephhv5>.
- . 2010. La révolution militaire et la formation de l'Europe moderne. Documents de travail - Stratégie No 12. UNIL, Lausanne.
- . 2013. *Europe Mad Max demain? Retour à la défense citoyenne*. Lausanne: Favre.

Expertise

Die längerfristige Ausrichtung der Armee vor dem Hintergrund einer fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung

DANIEL FUHRER,

Armeestab, Chef Bereich Weiterentwicklung der Armee

MARTIN LUTZ,

Armeestab, Wissenschaftlicher Mitarbeiter politische Geschäfte



Abstract

The deteriorating and shifting global security environment, the ongoing threat posed by terrorism, and rapid technological change are among the key factors that have influenced the Swiss Armed Forces' development in recent years, and they are likely to do so in the near future. The overall impact on Switzerland's national security is difficult to predict, as are the threats that the Armed Forces will be confronted with. It seems obvious that the Armed Forces need the capacity to respond to new challenges quickly and appropriately. The question is whether they can do so, considering that the last reforms took several years and that force development typically takes at least two decades. This article outlines the planning process designed to adapt the Swiss Armed Forces' capabilities to the reality of a changing environment and to future threats, including the unknown. Additionally, it presents the main capability developments underway in the various operational domains.

This article begins by examining the sourcing and utilization of information about the strategic environment, followed by a discussion of the methods used at the military-strategic level to plan the long-term development of the Armed Forces. The planning involves sketching strategic lines of development for the various operational domains, such as land, air, and cyberspace. From these lines of development, operational capabilities can be derived, which are at the core of the planning process. Finally, this process is presented in detail, concluded by the authors' discussion of its advantages and challenges.

The present article emphasizes that future conflicts and crises will not be conducted in a single operational domain but will rather span several domains simultaneously. This requires a multi-domain perspective and an approach that refrains from focusing on individual systems or units but views operational capabilities from a joint force perspective across all domains.

Schlüsselbegriffe fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung, operationelle Fähigkeiten, wirkungsraumübergreifende Sichtweise, Bedrohungen und Gefahren, Wirkungsräume

Keywords capability-based armed forces' development, operational capabilities, multidomain perspective, threats, operational domains

Einleitung

«Die Beschäftigung mit der Zukunft ganz allgemein wird [...] immer schwieriger und ist zur spezialisierten Wissenschaft geworden. Ihre hochmodernen Methoden bleiben letztlich doch problematisch, weil die unglaublich grosse und weiterwachsende Zahl komplexer Einflussfaktoren die Zukunft nicht beliebig berechenbar macht.» Zu dieser Erkenntnis gelangte der Schweizer Generalstaboffizier und Fürsprecher Laurent F. Carrel, als er 1987 in einem Artikel der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift über «Unsere Armee in 25 Jahren» sinnierte.¹ Die Unberechenbarkeit der Zukunft war seiner Ansicht nach durch drei Faktoren bedingt: durch den weiten Zeithorizont, die rasante technologische Entwicklung und die Komplexität des Gefechtsfelds der Zukunft. Diese drei Faktoren fordern die Armeepflege auch heute noch heraus: Das langwierige Beschaffungsverfahren von komplexen Systemen verlangt mittel- und langfristige Planungen von bis zu vierzig Jahren; technologische Innovationen verändern die operationellen Fähigkeiten der Armee vor allem im virtuellen Raum; und das Gefechtsfeld verschiebt sich zunehmend vom offenen ins überbaute Gelände. Hinzu kommt eine sicherheitspolitische Lage, die sowohl zum Zeitpunkt des besagten Artikels als auch heute noch – im Zeitalter von Terrorismus und Gewaltextremismus – höchst instabil ist.

Doch wie plant man unter solchen Voraussetzungen die Armee der Zukunft? Diese Frage ist Gegenstand des vorliegenden Artikels. In einem ersten Abschnitt werden die wesentlichen Referenzquellen charakterisiert, welche Aussagen über die künftige Entwicklung des sicherheitspolitisch relevanten Umfelds enthalten und somit die Basis der Streitkräfteplanung bilden. Gestützt darauf kann die militärstrategische Führung dann generische Planungsszenarien hinsichtlich möglicher Bedrohungen und Gefahren² entwerfen, was in einem zweiten Abschnitt veranschaulicht wird. Aus der Umfeldanalyse und diesen Planungsszenarien wurde in den vergangenen Jahren eine Stossrichtung für die längerfristige Ausrichtung der Armee entwickelt, deren Merkmale im dritten Teil umrissen werden. Danach wird im Detail der Prozess beschrieben, welcher der Streitkräfteentwicklung zugrunde liegt. Er erschöpft sich nicht im Diskurs um Systeme, die ersetzt werden sollen, sondern orientiert sich an *Fähigkeiten*, welche die Armee erhalten oder aufbauen soll, um künftige Bedrohungen und Gefahren bewältigen zu können. Welche konkreten Herausforderungen sich

DR. DANIEL FUHRER ist seit November 2019 Chef des Bereichs Weiterentwicklung der Armee. In dieser Funktion ist er verantwortlich für konzeptionelle Arbeiten im Rahmen der längerfristigen Ausrichtung der Armee. Sein Studium der Geschichte bzw. der Militärgeschichte an der Universität Zürich hat er 2016 mit dem Titel des Doktors der Philosophie abgeschlossen. In seiner Abschlussarbeit hat er die Entwicklung des Kriegsbildes in den US-Teilstreitkräften Heer und Luftwaffe untersucht. Dr. Daniel Fuhrers beruflicher Einstieg erfolgte als wissenschaftlicher Assistent an der Dozentur für Strategische Studien an der Militärakademie (MILAK) in Birmensdorf. Milizmässig war Dr. Daniel Fuhrer zuletzt Kommandant der Geb S Kp 6/2.



E-Mail: Daniel.Fuhrer@vtg.admin.ch

DR. MARTIN LUTZ studierte Geschichte und Englisch an der Universität Basel. Nach verschiedenen Lehrtätigkeiten im In- und Ausland promovierte er 2019 an der Kultur- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Luzern. Seine Promotionsarbeit in Geschichte wurde von Prof. Dr. Aram Mattioli und Prof. Dr. Georg Kreis betreut. Sie befasst sich mit der britischen Propaganda in der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs. Beruflich war Dr. Lutz während mehreren Jahren als Dienstchef der Infanteriebrigade 5 tätig. Seit August 2020 ist er im Armeestab für die politischen Geschäfte des Bereichs Weiterentwicklung der Armee zuständig.



E-Mail: Martin.Lutz@vtg.admin.ch

dieser fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung in den nächsten Jahren stellen werden, soll dann in einem letzten Abschnitt dargestellt werden.

Analyse des strategischen Umfelds

Eine systematische Analyse des sicherheitsrelevanten strategischen Umfelds bildet die Basis jeder Streitkräfteplanung. Dabei wird ermittelt, welche Entwicklungstendenzen die Schweiz in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Information sowie Wissenschaft und Technologie zu gewärtigen hat und welchen Einfluss sie auf die Armee haben können.³ Die antizipierten Tendenzen dienen der militärstrategischen Führung zur Ermittlung des Handlungsbedarfs respektive zur Definition einer geeigneten Strategie. Als Referenzquellen stehen ihr dabei verschiedene politische, nachrichtendienstliche und forschungstechnische Dokumente zur Verfügung. Die drei wichtigsten Quellen werden im Folgenden kurz charakterisiert, wobei ihr Aussagewert jeweils mit einem Anschauungsbeispiel illustriert wird.

Die Sicherheitspolitischen Berichte: Für die Ermittlung der sicherheitspolitischen Entwicklungslinien sind vor allem die regelmässigen Sicherheitspolitischen Berichte (SIPOL B) des Bundesrats massgebend. Ein erster solcher Bericht wurde 1973 unter dem Eindruck der damaligen Ost-West-Entspannung verfasst.⁴ Er umschrieb die sicherheitspolitische Lage und analysierte zum ersten Mal das gesamte Spektrum an Bedrohungen, die strategischen Zielsetzungen des Landes sowie die zur Verfügung stehenden Mittel. Der letzte SIPOL B datiert vom August 2016 und stellt die globale Sicherheitslage dar, wie sie sich zur Zeit des dschihadistisch motivierten Terrors und der Migrationskrise präsentierte.⁵ Es ist ein Bericht, der zwar die Herausforderungen seiner Zeit wiedergibt, gleichzeitig aber über Jahre hinweg aktuell bleibt, da er langlebige Themen behandelt. So beschrieb der SIPOL B 16 etwa das gespannte Verhältnis zwischen Russland und dem Westen, die zunehmende Bedrohung durch Terror und Gewaltextremismus sowie die Zunahme von Cyber-Angriffen. Der nächste Bericht, welcher 2021 erscheinen soll, wird zeigen, dass sich die Lage zwischenzeitlich nicht grundlegend verändert, jedoch weiterentwickelt und teilweise auch verschärft hat.

«Eine systematische Analyse des sicherheitsrelevanten strategischen Umfelds bildet die Basis jeder Streitkräfteplanung.»

Als mögliches Bedrohungsszenario könnte der SIPOL B 21 unter anderem die Marschflugkörper (engl. *Cruise Missiles*) nennen, deren Entwicklung und Verbreitung rasch zunimmt. Seit die USA im August 2019 den Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme⁶ aufgekündigt haben, hat Europa eine wichtige Sicherheitsgarantie verloren. Die USA testeten bereits zwei Wochen nach dem Vertragsaustritt einen neuen Marschflugkörper,⁷ während Russland sein Arsenal weiter ausbaut und die Anzahl der Einsatzplattformen (U-Boote, Kampfschiffe) für solche Systeme substantiell erhöht.⁸ Auch andere Staaten sind bereits im Besitz von Marschflugkörpern, in deren Reichweite die Schweiz liegt.

Die entsprechenden Bedrohungsszenarien stellen für die Streitkräfteentwicklung eine grosse Herausforderung dar; denn Marschflugkörper oder auch Drohnen lassen sich aufgrund ihres Flugprofils selbst mit modernsten bodengestützten Luftverteidigungssystemen nur schwer bekämpfen. Die Schweizer Armee stellt unter anderem aus diesem Grund das veraltete Fliegerabwehrsystem *Rapier* ausser Dienst. Anstelle dessen will sie eine gesamtheitliche bodengestützte Luftverteidigung (Bodluf) schaffen, welche solche Flugkörper in grösserer Reichweite, lokal oder aber punktuell detektieren und bekämpfen kann.⁹ Der erste Schritt soll mit der Beschaffung eines Systems zur Abdeckung des mittleren und oberen Luftraums erfolgen, worüber das Parlament im Rahmen der Armeebotschaft 2022 befinden wird. Um Marschflugkörper auch im unteren Luftraum (bis 3000 m Höhe) respektive in ihrem Endanflug bekämpfen zu können, werden dann Systemerweiterungen vonnöten sein. Ob dies finanziell machbar und militärisch erforderlich sein wird, wird der Bundesrat frühestens in der zweiten Hälfte der 2020er-Jahre entscheiden können, gestützt auf die im Sicherheitspolitischen Bericht beschriebene Bedrohungslage.

Die Antizipationsberichte des Militärischen Nachrichtendienstes: Neben diesen Lagebeurteilungen der strategischen Stufe bilden die in der Regel jährlich erscheinenden internen Lageberichte des Militärischen

Nachrichtendienstes (MND) eine weitere Referenzquelle. Ihr zeitlicher Betrachtungshorizont erstreckt sich über einige Monate oder wenige Jahre, wodurch ihr Aktualitätswert entsprechend hoch ist. Im Unterschied zu den Sicherheitspolitischen Berichten liegt ihr Fokus stärker auf den Potenzialen ausländischer Streitkräfte und auf den Entwicklungen im Rüstungsbereich. Das daraus resultierende Lagebild erlaubt es dem MND, Destabilisierungs- oder gar Bedrohungs- und Gefahrenpotenziale zu antizipieren, deren Bewältigung im Aufgabenspektrum der Schweizer Armee liegen könnte. Die Lageberichte werden daher auch «Antizipationsberichte» genannt und gelten als Grundlage für ein einheitliches Lageverständnis innerhalb der Armee.

Gegenstand von Berichten des MND war beispielsweise das gross angelegte russische Manöver «Grom-2019», welches Mitte Oktober 2019 stattfand. Dabei testete Russland die Einsatzbereitschaft seiner Nuklearstreitkräfte und führte mehrere Starts von Marschflugkörpern und ballistischen Raketen durch.¹⁰ Die Berichte gaben Auskunft über die russischen Sicherheitsinteressen, die Grundsätze der russischen Militärdoktrin und das Fähigkeitsprofil der russischen Streitkräfte. Aus diesen Erkenntnissen leitete der MND dann mögliche Bedrohungen für Zentraleuropa, die Schweiz und insbesondere die Schweizer Armee ab, wozu bekanntermassen Spionageaktivitäten sowie Cyber- und Beeinflussungsoperationen gehören. Die Manöver haben indes auch gezeigt, dass das Fortbestehen einer nuklearen Bedrohung – trotz geringer Eintrittswahrscheinlichkeit – Bestandteil der eigenen Bedrohungsperzeption bleiben muss, wie der MND in seinem jüngsten Lagebericht unterstreicht.¹¹ Ferner muss davon ausgegangen werden, dass die Potenziale bodengestützter Marschflugkörper, wie sie in «Grom-2019» getestet wurden, in Zukunft rascher und stärker anwachsen werden als die der ballistischen Lenkwaffen.¹² Moderne Bodluf-Systeme können solche Flugkörper bekämpfen. Gegen Hyperschallraketen mit bis zu 20-facher Schallgeschwindigkeit, wie sie bereits operationell sind, bieten sie hingegen keinen Schutz.¹³

Die technologischen Expertisen von armasuisse W+T: Bei der Beurteilung solcher Waffen und geeigneter Abwehrsysteme ist die Schweizer Armee auf die technologischen Expertisen der armasuisse angewiesen. Diese zeigt im Rahmen eines sogenannten Technologiefrüh-

erkenntnisprozesses Megatrends auf, welche für die operationellen Fähigkeiten von Streitkräften relevant werden könnten. Fachspezialisten des Technologiezentrums armasuisse W+T (Wissenschaft und Technologie) ermitteln, welche Chancen neue Technologien eröffnen, welche Gefahren sie bergen, welchen Reifegrad sie erreicht haben und zu welchem Zeitpunkt sie nutzbar gemacht werden könnten. Mit experimentellen Untersuchungen und Demonstratoren werden dann erste Erfahrungen im Umgang mit ausgewählten Technologien gesammelt. Die daraus resultierenden Forschungsergebnisse erlauben es der Armee, fundierte Technologieentscheide zu fällen, Investitionsrisiken zu minimieren, Fehlinvestitionen zu vermeiden und zukunftsorientierte Strategien zu entwickeln. Letztendlich liefert die armasuisse wichtige Antworten auf die Frage, wie militärische Konflikte in Zukunft ausgetragen werden.

«Die Manöver haben indes auch gezeigt, dass das Fortbestehen einer nuklearen Bedrohung – trotz geringer Eintrittswahrscheinlichkeit – Bestandteil der eigenen Bedrohungsperzeption bleiben muss [...]»

Um sich beispielsweise vorstellen zu können, in welchem technologischen Umfeld sich der Soldat in zehn Jahren bewegen wird, bedient sich die armasuisse einer «narrativen Zukunft». Sie stellt sich Technologien mit einem ähnlichen Reifegrad vor und erschafft damit ein bruchstückhaftes Bild einer möglichen Zukunft.¹⁴ Dadurch werden Optionen eines technologischen Umfelds erlebbar gemacht, wie sie dereinst real werden könnten. Insofern sind diese technologischen Expertisen nicht minder bedeutsam als die sicherheitspolitischen und die nachrichtendienstlichen Berichte.

Projektion von Bedrohungen und Gefahren

Auf Basis der oben dargestellten Referenzquellen kann die militärstrategische Führung

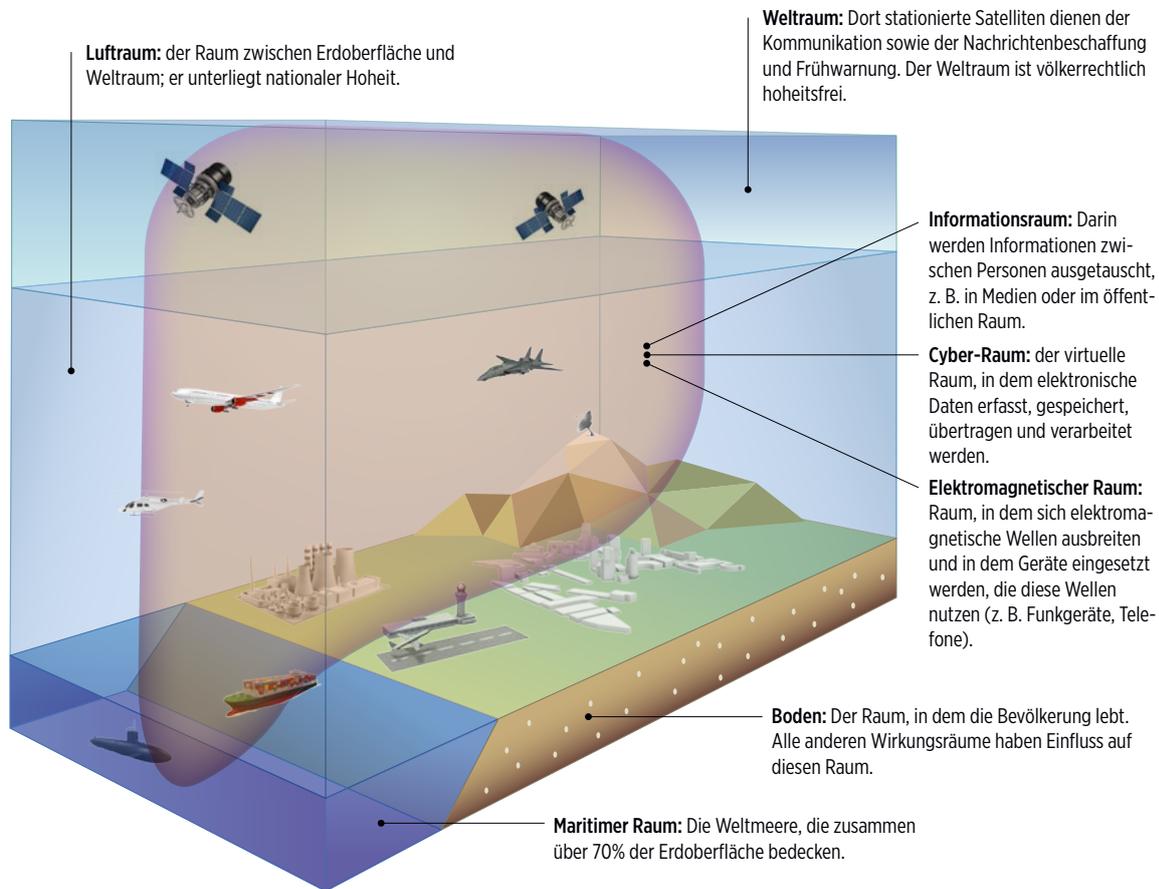


Abb. 1: Darstellung der Wirkungsräume

mögliche Bedrohungen und Gefahren in den Zeitraum nach 2030 projizieren. Diese Projektion erfolgt generisch, ist also nicht auf eine konkrete Situation ausgerichtet; denn jeder Konflikt nimmt seinen eigenen Lauf. Er wird bestimmt von den strategischen Absichten, den Fähigkeiten, Stärken und Schwächen der involvierten Akteure, aber auch vom gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kontext des Austragungsortes.

Die sogenannte Bedrohungs- und Gefahrenprojektion (BeGePro) beschreibt zunächst für verschiedene mögliche Akteure (Staaten, bewaffnete Gruppen sowie terroristische Gruppen), welche Wirkung sie in den verschiedenen Wirkungsräumen (siehe Abbildung 1) erzielen können. Dabei werden verschiedene Fähigkeitsprofile erarbeitet wie zum Beispiel eines für den «Weltmeister», welcher über die *maximalen Fähigkeiten* verfügt, sowie eines mit den *anzunehmenden Fähigkei-*

ten, an welchem sich die Streitkräfteentwicklung zu orientieren hat. Von einem staatlichen Akteur wird etwa erwartet, dass dieser Operationen vernetzt und mit hoher Intensität in Teilen des Operationsraumes führen kann, und zwar in sämtlichen Geländetypen, witterungs- und tageszeitunabhängig, während ein bis zwei Wochen und bis zu 100 km tief. Von einem «Weltmeister» wiederum müsste man erwarten, dass dieser in zwei bis drei Operationsräumen gleichzeitig wirken kann, die *gesamte Tiefe* dieser Räume beherrscht und diese Leistung sogar während zwei bis drei Wochen erbringen kann.

Für die verschiedenen Akteure können anschliessend *generische Planszenarien* entworfen werden. Dabei wird zwischen den Zielen, Wegen und Mitteln unterschieden, welche einer bestimmten Akteursgruppe eigentümlich sind. Das Szenario eines Angriffs bewaffneter Gruppen beispielsweise könnte beinhalten, dass

solche Akteure danach trachten, eine radikale Gruppierung in der Schweiz zu unterstützen (Ziel), dass sie zu diesem Zweck Handstreich auf Schlüsselobjekte verüben oder Hinterhalte für Sicherheitskräfte legen (Wege) und dass sie über zivile Informatikmittel, improvisierte Chemiewaffen oder gar schultergestützte Flugabwehrraketen verfügen (Mittel). Ähnliche Szenarien werden auch für natur- oder technologiebedingte Gefahren entworfen, wobei hier die Ursachen, der zeitliche Verlauf und die räumliche Ausdehnung als Merkmale dienen. Das Ziel solcher Planszenarien ist es, Rückschlüsse auf die *Leistungserbringung* der Schweizer Armee ableiten zu können. Aus dem Fähigkeitspektrum einer Bedrohung oder Gefahr wird also ermittelt, welche Wirkungen die Armee erbringen muss, um die entsprechenden Szenarien meistern zu können. Daraus wiederum können die erforderlichen operationellen Fähigkeiten abgeleitet werden, welche das Kernelement der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung bilden.

Grundzüge der längerfristigen Ausrichtung der Armee

Die Analyse des strategischen Umfelds und des Zusammenwirkens von Zielen, Wegen und Mitteln bildet das eigentliche Grundelement der Militärstrategie.¹⁵ Basierend darauf kann die Armeeführung militärstrategische Optionen erarbeiten, aus denen schliesslich die *Stossrichtung* der mittel- und längerfristigen Streitkräfteentwicklung hervorgeht. Den Entscheid über die längerfristige Ausrichtung der Armee obliegt schlussendlich aber dem Bundesrat und dem Parlament, welche auch die Aufgaben und Rahmenbedingungen der Armee festlegen.¹⁶

In den vergangenen Jahren mussten die politischen Instanzen bereits mehrere richtungsweisende Entscheide in Bezug auf die Weiterentwicklung der Armee treffen. Ein bedeutender Entscheid erfolgte am 11. Mai 2005, als das Reformprojekt «Armee XXI» eben erst aus der Taufe gehoben worden war: Unter dem Eindruck des globalen «Krieges gegen den Terror» und der damit verbundenen Bedrohungswahrnehmung entschied der Bundesrat, die Fähigkeit der Armee, subsidiäre Schutz- und Sicherungseinsätze zu leisten, verstärken zu wollen.¹⁷ Die Umsetzung dieses sogenannten «Entwicklungsschritts 08/11» (ES 08/11) hatte zur Folge, dass die Infanterie gestärkt, die schweren Kampfgruppen hin-

gegen reduziert werden mussten. Die Fähigkeit, einen konventionellen Verteidigungskampf führen zu können, wurde dadurch bewusst eingeschränkt. Noch während der Umsetzung des ES 08/11 drängte sich eine weitere Anpassung der Armeeorganisation auf. Der Sicherheitspolitische Bericht von 2010 verlangte, dass die Armee ihre Mittel auch innert kürzester Frist verfügbar haben musste, um die Bevölkerung gegen unvorhersehbare Bedrohungen oder Gefahren verteidigen und schützen zu können.¹⁸ Dies machte eine abgestufte Bereitschaft erforderlich, welche es heute erlaubt, dass innerhalb weniger Stunden und Tage mehrere Tausend Mann vollständig ausgerüstet für subsidiäre Einsätze zur Verfügung stehen.

Um eine geeignete militärstrategische Stossrichtung für die kommenden Jahre ermitteln zu können, hat der Militärstrategische Stab verschiedene *Entwicklungsoptionen* erarbeitet. Diese setzten unterschiedliche Schwerpunkte, so zum Beispiel auf eine vollständige Digitalisierung der Armee, rein auf die Abwehr eines konventionellen bewaffneten Angriffs, nur auf die Erfüllung von Sicherungsaufgaben oder auf eine möglichst autonome Wahrung der territorialen Integrität. Ausgewählte Optionen wurden daraufhin im Rahmen von sogenannten «Kriegsspielen» auf ihre Machbarkeit, Chancen, Risiken sowie auf mögliche Lücken und Schwächen hin geprüft, bevor sie in Varianten weiterentwickelt wurden. Daraus ergab sich schliesslich eine Stossrichtung, welche 2018 vom damaligen Vorsteher des VBS gutgeheissen wurde. Sie richtet sich stärker als bisher an einem hybriden, sich ständig und rasch verändernden Konfliktbild aus – sowohl im Verteidigungsfall als auch bei subsidiären Einsätzen zugunsten der zivilen Behörden. Bezeichnend ist dabei die Annahme, dass zukünftige Konflikte gleichzeitig am Boden, in der Luft und im Cyber-Raum stattfinden können, dass sie nicht zwingend gegen staatliche Akteure ausgetragen werden müssen und dass sie eher im überbauten als im offenen Gelände stattfinden werden. In den verschiedenen Wirkungsräumen sind demnach folgende Entwicklungen vorgesehen:

Fähigkeitsentwicklung am Boden: Die Bodentruppen müssen auch in Zukunft kämpfen, schützen und helfen können. Obwohl ihr Kernauftrag – die Abwehr eines bewaffneten Angriffs – unverändert bestehen bleibt, werden sich die Anforderungen an ihre Fähigkeiten ändern; denn in einem hybriden Konfliktumfeld und

im überbauten Gelände, wie es für die Schweiz charakteristisch ist, werden in Zukunft kaum mehr raumgreifende Aktionen mit mechanisierten Grossverbänden durchgeführt werden müssen. Gefragt sind stattdessen mittlere und schwere Kräfte, die bei einer Eskalation rasch und nahtlos von Schutz- in Kampfaufgaben übergehen können.¹⁹ Zu diesem Zweck müssen sie mobil, geschützt, durchsetzungsfähig und modular einsetzbar sein. Es ist daher vorgesehen, einen Grossteil der heutigen gepanzerten Fahrzeugflotte mittel- bis längerfristig durch geschützte Radfahrzeuge zu ersetzen, welche auf einem gemeinsamen Grundtyp basieren und mit unterschiedlichen Wirksystemen ausgerüstet sind. Zudem soll der individuelle Schutz der Truppe verbessert werden, um deren Durchhaltefähigkeit zu erhöhen.

Fähigkeitsentwicklung im Luftraum: Um die Bodentruppen unterstützen und die Bevölkerung vor möglichen Luftangriffen bewahren zu können, wird die Armee auch in Zukunft fähig sein müssen, über den permanenten Luftpolizeidienst hinaus Aktionen gegnerischer Luftstreitkräfte zu verunmöglichen oder wenigstens zu erschweren. Damit die entsprechenden Fähigkeiten erhalten beziehungsweise aufgebaut werden kön-

«Das herkömmliche Denken in Wirkungsräumen wird daher zwangsläufig einem wirkungsraumübergreifenden Denken weichen müssen. Dadurch wird nicht mehr ein bestimmter Raum, ein bestimmtes System oder ein bestimmter Verband im Zentrum der Aktionsführung stehen, sondern eine gemeinsame, koordinierte, stark vernetzte Wirkung im Einsatzraum.»

nen, muss die Armee in den nächsten Jahren neue Kampfflugzeuge sowie Mittel zur bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite beschaffen; denn während Erstere ihre Nutzungsdauer längst erreicht haben,²⁰ sind Letztere gegen die meisten Bedrohungen aus der Luft nahezu wirkungslos.²¹ Mit den

Ausserdienststellungen der Fliegerabwehr-Lenkwaffensysteme *Bloodhound* (1999) und *Rapier* (Beschluss 2020) wurde die Fähigkeit zur Zielbekämpfung vor allem im mittleren und oberen Luftraum²² massiv reduziert. Mit den verbleibenden 35mm-Fliegerabwehrkanonen und den schultergestützten *Stinger* lassen sich Ziele nur noch auf sehr kurze Reichweiten bekämpfen.²³ Solche Fähigkeitslücken in der Luftverteidigung wurden nach dem Ende des Kalten Krieges in ganz Europa in Kauf genommen. Mit einem System der integrierten Luftverteidigung – einer Kombination aus Kampfflugzeugen, Bodluf, Radar sowie Führungs- und Kommunikationssystemen – sollen diese Fähigkeiten zukünftig wiedererlangt werden. Dazu müssen in den Jahren zwischen 2023 und 2032 bedeutende finanzielle Mittel aufgewendet werden.

Fähigkeitsentwicklung im Cyber-, Informations- und elektromagnetischen Raum: In seiner Armeebotschaft 2021 konstatiert der Bundesrat, dass sich in den letzten Jahren kein Bereich so rasch und vielschichtig entwickelt hat wie der Cyber-, der Informations- und der elektromagnetische Raum.²⁴ In diesen Räumen werden Daten und Informationen ausgetauscht, aber auch eigenständige militärische Operationen durchgeführt. Im Fokus der Fähigkeitsentwicklung steht vor allem der Cyberraum; denn Cyber-Angriffe können überall dort, wo weiträumig vernetzte Informatik angewandt wird, beträchtlichen Schaden anrichten. Besonders gefährdet sind Steuerungs- und Schaltanlagen der Energieversorgung, der Telekommunikation oder der Verkehrssteuerung, deren Ausfall zu verheerenden Kettenreaktionen führen kann. Der Bundesrat geht davon aus, dass gezielte Angriffe auf Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen in Zukunft tendenziell zunehmen werden, weshalb er bereits 2012 eine «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken» festlegte.²⁵ Die Armee hat seither umfassende Massnahmen zum Schutz ihrer Systeme unternommen und ausfallresistente Infrastrukturen geschaffen. Um im Cyberraum handlungsfähig zu bleiben, wird sie in den kommenden Jahren zusätzliche Investitionen in die Rechenzentren, in das Führungsnetz Schweiz sowie in weitere Kommunikations- und Führungssysteme tätigen müssen.

Während frühere Konflikte am Boden und in der Luft asynchron und unabhängig voneinander ausgetragen werden konnten, ist im Zeitalter der hybriden Kon-

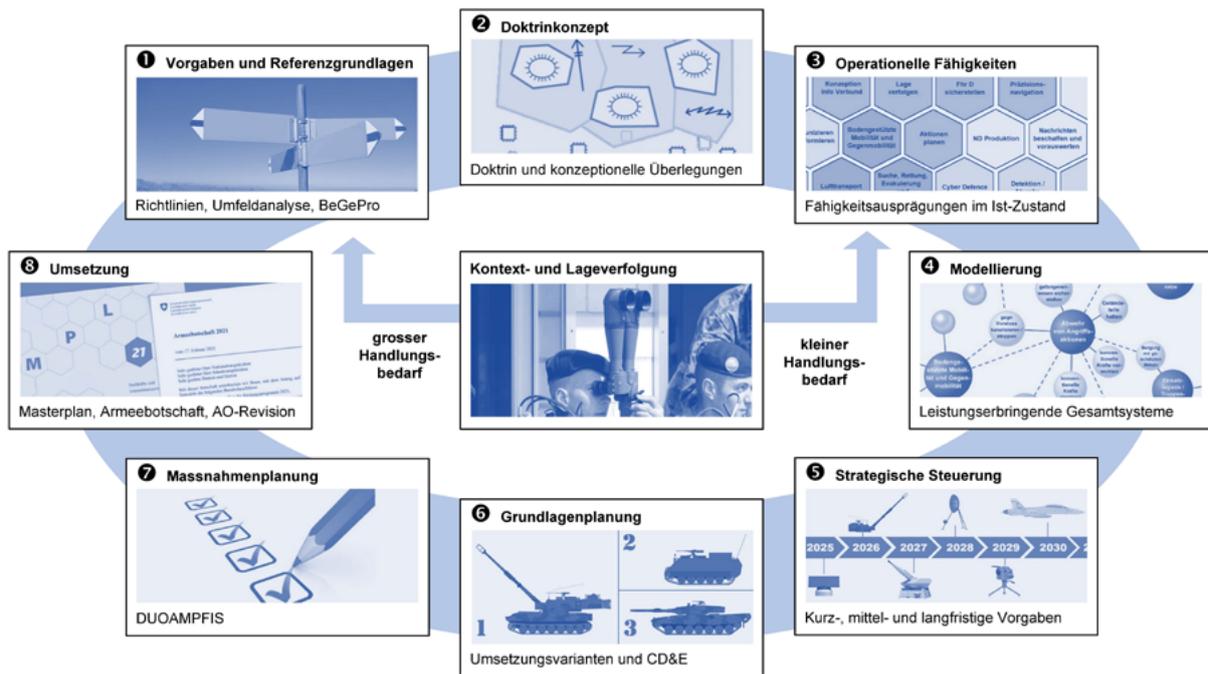


Abb. 2: Vereinfachte Darstellung des FOSKE-Prozesses

flikte eine gleichzeitige Konfliktführung in beiden Räumen sowie zusätzlich im immateriellen Cyber-, Informations- und elektromagnetischen Raum vorstellbar. Hinzu kommt der Weltraum, der gerade im Hinblick auf die satellitengestützte Kommunikation oder die Bildaufklärung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das herkömmliche Denken in Wirkungsräumen wird daher zwangsläufig einem wirkungsraumübergreifenden Denken weichen müssen. Dadurch wird nicht mehr ein bestimmter Raum, ein bestimmtes System oder ein bestimmter Verband im Zentrum der Aktionsführung stehen, sondern eine gemeinsame, koordinierte, stark vernetzte Wirkung im Einsatzraum.

Der Prozess der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung

Die Abkehr von der Fokussierung auf einzelne Wirkungsräume und Systeme hat sich konsequenterweise auch in der Streitkräfteentwicklung durchgesetzt. Während veraltete Systeme noch bis vor einigen Jahren unbesehen durch neue ersetzt wurden, wird heute generell nach *Fähigkeiten* statt nach spezifischen Mitteln gefragt, um künftige Bedrohungen und Gefahren bewältigen zu können. Diese operationellen Fähigkeiten beschreiben generisch, was die Armee können muss. Hergeleitet werden sie aus einer regelmässigen Analyse der Bedrohungs- und

Gefahrenlage und der daraus resultierenden Ausrichtung der Armee. Die operationellen Fähigkeiten beschreiben hingegen nicht, mit welchen Mitteln, Formationen oder Verfahren sie erlangt werden sollen. Diese werden erst in späteren Planungsschritten konkretisiert, um die Fähigkeiten möglichst variantenreich ausgestalten zu können.

Ein zentrales Merkmal dieser fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung (FOSKE) ist ihre Kontinuität. Hatten die grossen Entwicklungsschritte der vergangenen Jahrzehnte den Makel, dass sie zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung den sicherheitspolitischen Erfordernissen bereits nicht mehr genügten, will die Schweizer Armee in Zukunft grosse Umbaureformen vermeiden. Die Entwicklung soll stattdessen im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses erfolgen. Dadurch soll das Gesamtsystem Armee flexibel und ohne Zeitverzug auf die sich stetig verändernden sicherheitspolitischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen reagieren können. Die fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung sieht verschiedene Elemente vor, die in Abbildung 2 vereinfacht dargestellt sind und nachfolgend in groben Zügen skizziert werden.

1) Die Ausgangslage für die Streitkräfteentwicklung bilden entweder politische Vorgaben oder aber

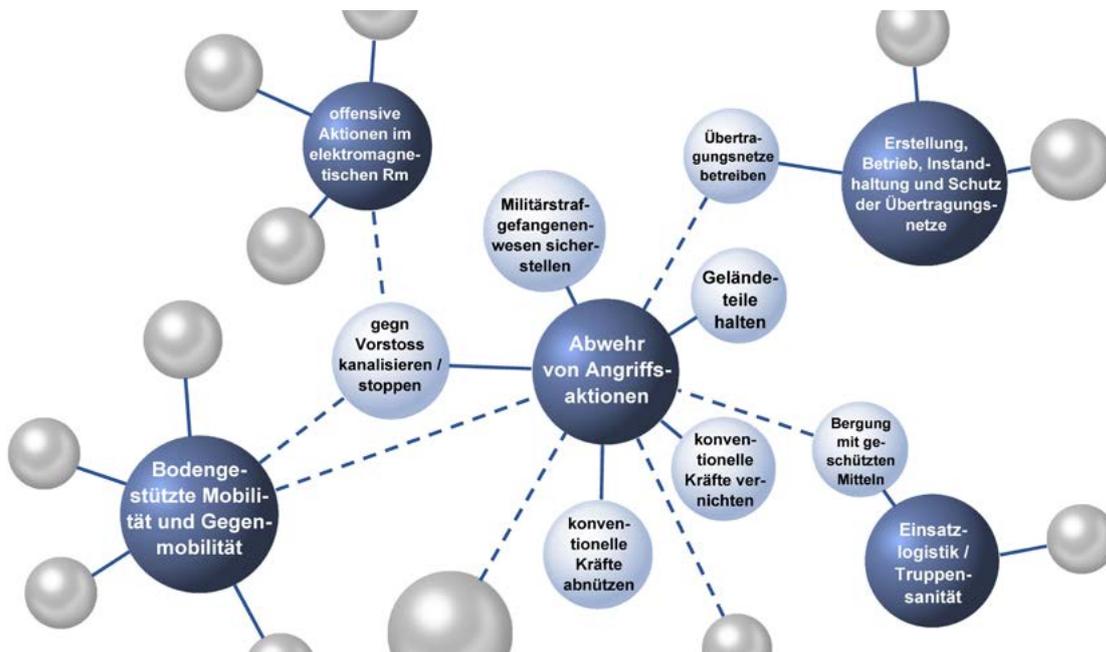


Abb. 3: Modellbeispiel von Leistungserbringenden Gesamtsystemen (LGS)

ein Handlungsbedarf, welcher sich aus der oben beschriebenen jährlichen Analyse des strategischen Kontextes ergeben hat und mit den politischen Instanzen abgesprochen worden ist. Basierend darauf werden die Ziele und Leistungen festgelegt, welche die Armee zu erreichen beziehungsweise zu erbringen hat.

2) Unter Umständen muss das Doktrinkonzept angepasst werden. Dieses gibt Auskunft darüber, nach welchen Grundsätzen bei der Zielerreichung zu verfahren ist und welche Soll-Fähigkeiten die Armee in den verschiedenen Wirkungsräumen und Lagen zu erreichen hat. Für die Bewältigung hybrider Bedrohungen respektive für eine zonengebundene Aktionsführung, wie sie im Bericht *Zukunft der Bodentruppen* beschrieben ist,²⁶ gibt die Doktrin beispielsweise vor, dass Eingreifkräfte bei Bedarf schnell und sicher in den Einsatzraum transportiert werden sollen, wozu die Kapazität der Luftmobilität gesteigert werden muss.

3) Aus den doktrinalen Vorgaben werden die konkreten operationellen Fähigkeiten (OFä) abgeleitet. Über diese Fähigkeiten muss ein Verband oder ein System zwingend verfügen, um die geforderte Leistung erbringen zu können. Die OFä können der Einfachheit halber sechs Fähigkeitsbereichen zugeordnet werden: Führung, Nachrichtendienst, Wirksamkeit im Einsatz, Mobilität, Unterstützung/Durchhaltefähigkeit sowie

Schutz eigener Kräfte. Um beispielsweise Ziele aus der Luft aufklären und damit die Bodentruppen unterstützen zu können, benötigt die Armee die Fähigkeit zur «Nachrichtenbeschaffung aus der Luft», die wie folgt umschrieben ist: «Im relevanten Einsatzraum überlebensfähig Informationen über mögliche Bedrohungen und Zielpunkte am Boden beschaffen sowie die Wirkungsanalyse durchführen.» Diese Fähigkeit besitzt die Schweizer Luftwaffe seit Ende der 1990er-Jahre, als die Mirage-III RS-Aufklärer ausser Dienst gestellt wurden, nicht mehr.²⁷ Da sich Drohnen und Helikopter für die Aufklärung in umkämpften Lufträumen nicht eignen, ist der Bundesrat der Überzeugung, dass die Fähigkeit zur Luftaufklärung auf grosse Distanzen wieder aufgebaut werden soll.²⁸ Es ist eines von vielen Kriterien, welche das neu zu beschaffende Kampfflugzeug erfüllen muss.

4) Die operationellen Fähigkeiten werden indes nicht isoliert betrachtet. Sie werden stattdessen vernetzt dargestellt, damit ihre Abhängigkeiten ersichtlich werden. Daraus ergeben sich Fähigkeitscluster, welche sogenannte Leistungserbringende Gesamtsysteme (LGS) darstellen. Ein solches LGS stellt folglich generisch den Kräfteansatz und das Leistungsprofil dar, welches benötigt wird, um beispielsweise die zivilen Behörden unterstützen, einen friedensfördernden Ein-

satz leisten oder – wie in Abbildung 3 – eine Angriffsaktion abwehren zu können.

Durch Modellierung dieser Architektur kann nun simuliert werden, wie sich die Fähigkeitsentwicklung der Armee gestalten könnte und welche Auswirkungen das jeweilige Entwicklungsmodell auf die Leistungserbringung haben würde. Zur Überprüfung der modellierten Varianten werden unter anderem komplexe agentenbasierte Computersimulationen genutzt, welche nicht nur die Fähigkeitsausprägungen und die militärischen Anforderungen, sondern auch die vorhandenen Ressourcen miteinbeziehen. Dadurch kann für einen beliebigen Zeitpunkt die ressourcenbasierte Fähigkeitslage ermittelt werden. Erreicht beispielsweise ein Hauptsystem zum Zeitpunkt X sein Nutzungsende, kann aufgezeigt werden, was die Ausserdienststellung dieses Systems für die verschiedenen LGS oder für das gesamte Leistungsprofil der Armee bedeutet. Darüber hinaus kann auch dargestellt werden, wie sich unterschiedliche Investitionsvarianten auf die Leistungserbringung der Armee auswirken, und zwar über einen mehrjährigen Entwicklungszeitraum hinweg. Die Modellierung bildet folglich den eigentlichen Kern des Fähigkeitsmanagements.

5) Die aus der Modellierung und der Priorisierung der operationellen Fähigkeiten gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für die strategische Steuerung, für welche die Armeeführung verantwortlich ist. Letztere erlässt Vorgaben für die kurz-, mittel- und langfristige Umsetzungsplanung.

6) Laufend werden zudem Grundlagenpapiere (GLP) erstellt. Diese sollen nicht nur das Fähigkeitsprofil (Soll-Fähigkeiten), die Fähigkeitslage (Ist-Fähigkeiten) und allfällige Fähigkeitslücken ausweisen, sondern auch zielführende Entwicklungsoptionen aufzeigen, damit in der Folge konkrete Vorhaben abgeleitet werden können. Im Zusammenspiel mit der vorerwähnten Modellierung kann nun eine ganzheitliche Armeorganisation – ein neues Armeemodell – in Varianten erstellt werden. In den vergangenen Jahren wurden zwei dieser armeeinternen Grundlagenpapiere veröffentlicht: Mit dem Bericht *Luftverteidigung der Zukunft* (2017) unterbreitete eine Expertengruppe dem Bundesrat vier Optionen, wie das Leistungsniveau der Luftwaffe mit unterschiedlichen Ausprägungen und damit verbundenen Risiken umgesetzt werden kann; und mit

dem Bericht *Zukunft der Bodentruppen* (2019) zeigte die Armeepflichtung auf, in welche Richtung sich die Landstreitkräfte entwickeln müssen, damit die Schweiz für künftige Herausforderungen gerüstet ist.²⁹

Bei der Erarbeitung solcher Grundlagenpapiere wird das Prinzip der Konzeptentwicklung und experimentellen Überprüfung (*engl.* Concept Development and Experimentation, CD&E) angewandt. Mithilfe eines standardisierten Prozesses werden theoretische Konzepte, die im Zusammenhang mit operationellen Fähigkeiten stehen, wiederholt überprüft, miteinander verglichen und weiterentwickelt, bis ein ausgereifter Lösungsvorschlag vorliegt, der umgesetzt werden kann. CD&E kommt in der Schweizer Armee in unterschiedlicher Form zum Einsatz. So war beispielsweise das modulare Bekleidungs- und Ausrüstungssystem (MBAS) im Rahmen von verschiedenen Prinzipversuchen auf seinen Nutzen hin geprüft und seine Truppentauglichkeit in der Praxis beurteilt worden, bevor seine Beschaffung schliesslich mit dem Rüstungsprogramm 2018 beantragt werden konnte.³⁰ In Anbetracht der hohen Verpflichtungskredite – in diesem Fall 377 Millionen Schweizer Franken – und der knappen Ressourcen ist es zwingend, dass Beschaffungen oder konzeptionelle Entscheide in einem frühen Planungsstadium mit derartigen Methoden geprüft werden, um das Risiko von Fehlentscheiden minimieren zu können.

7) Im Rahmen der Massnahmenplanung werden laufend sämtliche aus den verschiedenen Grundlagenpapieren hervorgehenden Bedürfnisse zusammengefasst und in allen DUOAMPFIS-Massnahmenbereichen³¹ aufeinander abgestimmt.

8) Die Umsetzung dieser Massnahmen erfolgt hauptsächlich über den jährlich überarbeiteten *Masterplan Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung*. Der *Masterplan* deckt einen weiten Planungshorizont von mindestens 16 Jahren ab und legt nicht nur die konkreten Entwicklungsmassnahmen fest, sondern auch die genauen Zeitpunkte für die Beschaffung von Rüstungsgütern. In bestimmten Fällen hat die Umsetzung der Streitkräfteentwicklung auch eine Anpassung des Militärgesetzes und/oder der Armeorganisation zur Folge. Auf jeden Fall aber werden sämtliche Kredite für Rüstungsvorhaben vorgängig von den politischen Instanzen geprüft und müssen genehmigt werden. Dies erfolgt im Rahmen der jährlichen Armeebotschaft, welche Bundes-

beschlüsse über das Rüstungsprogramm, die Beschaffung von Armeematerial, das Immobilienprogramm VBS und allenfalls über Ausserdienststellungen enthält.³² Die entsprechenden Anträge werden zunächst den Departementen sowie der Bundeskanzlei zur Stellungnahme unterbreitet, dann im Bundesrat behandelt und schliesslich an die eidgenössischen Räte überwiesen. Letztendlich befindet also das Parlament über die Umsetzung sämtlicher Entwicklungsvorhaben der Armee, wie es auch deren Ziele vorgibt.³³

Im Zentrum der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung steht derweil die permanente wirkungsraumübergreifende, jährlich neu angestossene Kontext- und Lageverfolgung, welche durch die operative Stufe erfolgt. Werden bedeutende Veränderungen registriert oder politische Vorgaben gemacht, wird der Prozess wie folgt eingeleitet: Besteht nur ein geringer Handlungsbedarf, so können die notwendigen Anpassungen direkt bei den Ausprägungen der operationellen Fähigkeiten vorgenommen werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine technologische Entwicklung absehbar ist, welche die Überprüfung einer Fähigkeitsausprägung erforderlich macht. Besteht hingegen ein grosser Handlungsbedarf, sind zunächst die militärstrategischen und doktrinalen Grundlagen zu überarbeiten. Auf diese Weise kann die Weiterentwicklung der Schweizer Armee weitestgehend flexibel und zukunftsorientiert gestaltet werden, soweit dies im Rahmen der Rüstungsbeschaffungsprozesse möglich ist.

Herausforderungen für die Armeepanung

In den 2020er- und frühen 2030er-Jahren werden zahlreiche Hauptsysteme der Schweizer Armee ihr Nutzungsende erreichen. Davon betroffen sind insbesondere die Mittel zum Schutz des Luftraums, aber auch ein grosser Teil der Bodensysteme.³⁴ Für die Streitkräfteentwicklung und deren Finanzierung wird diese Situation eine grosse Herausforderung darstellen, zumal auch der Aufwand für die Betriebskosten in Grenzen gehalten werden muss.³⁵ Da nicht alle gewünschten Erneuerungen gleichzeitig umgesetzt werden können, muss geprüft werden, welche Fähigkeiten die Armee als Gesamtsystem erhalten, aufbauen, überbrücken oder – falls darauf verzichtet werden kann – abbauen kann, und dies stets mit Blick auf die Leistungen, welche die Armee im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zu erbringen hat.

Eine langfristige Planung sowie eine zweckmässige Priorisierung der Beschaffungsprojekte sind dabei unerlässlich. Es ist geplant, dass bis zur Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums (2022) Investitionen nötig sein werden, um die Führungsfähigkeit zu verbessern und wichtige Fähigkeiten der Bodentruppen zu erhalten. So ist zum Beispiel ein Ausbau des Führungsnetzes Schweiz³⁶ vorgesehen, während die Mobilität der Bodentruppen mittels neuer Radschützenpanzer für die Panzersappeure erhöht werden soll. Hinzu kommen Investitionen zugunsten der Cyberabwehr, welcher der Bundesrat ebenfalls eine hohe Priorität einräumt.³⁷ Da in den Folgejahren diverse Beschaffungsvorhaben zugunsten der neuen Flieger- und Fliegerabwehrsysteme zurückgestellt werden müssen, wurden bei zentralen Systemen bereits frühzeitig Nutzungsdauerverlängerungen oder werterhaltende Massnahmen vorgenommen, damit keine Fähigkeitslücken entstehen.³⁸ In der zweiten Hälfte der 2020er-Jahre soll dann in die zwischenzeitlich vernachlässigten Fähigkeitsbereiche investiert werden, so etwa in die luftgestützte Nachrichtenbeschaffung oder in die boden- und luftgestützte Mobilität. Die konkreten Beschaffungsvorhaben werden von der Bedrohungs- und Gefahrenlage, vom technologischen Fortschritt, vom Erneuerungsbedarf der Hauptsysteme und nicht zuletzt von den finanziellen und politischen Rahmenbedingungen abhängen.

Die Elemente der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung sind für die Planung dieser Weiterentwicklung insofern ideal, als sich die Armee auf längere Frist kontinuierlich neu ausrichten und die militärisch relevanten Entwicklungen im strategischen Umfeld der Schweiz jederzeit mitberücksichtigen kann. Unterstützend wirkt dabei die Tatsache, dass das Militärgesetz einen vierjährigen Zahlungsrahmen vorsieht.³⁹ Dies erlaubt es der Armee, innerhalb eines Vierjahreszyklus eine fähigkeitsbasierte Priorisierung der Beschaffungen vorzunehmen und den Umfang der jährlichen Rüstungsprogramme flexibler zu gestalten. Grosse Armeereformen, deren Planung und Umsetzung mehrere Jahre in Anspruch nehmen und die dadurch schnell «reparaturanfällig» werden, sollen dadurch nach Möglichkeit vermieden werden; denn in einem sich stetig wandelnden Umfeld ist vor allem die Fähigkeit entscheidend, dass sich die Armee fortlaufend, vorausschauend und flexibel an neue Gegebenheiten anpassen kann. ♦

Endnoten

- 1 Carrel, Laurent F. 1987. «Unsere Armee in 25 Jahren. Wie planen wir in die Zukunft?» *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ)* 153 (10), S. 635–637.
- 2 Eine Bedrohung setzt den Willen voraus, die Schweiz oder ihre Interessen zu schädigen, während Gefahren umweltbedingt sind und diesen Willen nicht voraussetzen (z. B. Unwetter, Bergstürze oder Pandemien).
- 3 Je nach strategischer Herausforderung können weitere Kontextbereiche (z. B. Religion, Kultur oder Ethik) mitberücksichtigt werden. Siehe dazu Militärstrategische Führung 17 (MF 17), Regl. 50.010, Kp. 4.2.1 «Der sicherheitsrelevante strategische Kontext».
- 4 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973, *Bundesblatt* 1973 (II), S. 112–153.
- 5 Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, *Bundesblatt* 2016, S. 7763–7887.
- 6 Der 1987 zwischen den USA und der Sowjetunion unterzeichnete *Intermediate Range Nuclear Forces Treaty* oder «NF-Vertrag» sah vor, dass die beiden Länder auf atomare Mittelstreckenraketen mit einer Reichweite von 500 bis 5500 Kilometern verzichten. Am 1. Februar 2019 erklärten die USA den Austritt aus dem Vertrag, welcher ein halbes Jahr später erlosch.
- 7 «DoD Conducts Ground Launch Cruise Missile Test», Pressemitteilung des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums (Department of Defense DoD), 19.08.2019. Online verfügbar unter <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1937624/dod-conducts-ground-launch-cruise-missile-test>.
- 8 Siehe u. a. Bericht zur Bedrohungslage und den Konsequenzen für den Schutz des Luftraumes, hg. vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), 09.04.2019.
- 9 Die bodengestützte Luftverteidigung unterscheidet zwischen dem grossräumigen Einsatz im mittleren und oberen Luftraum (Grosse Reichweite GR), dem lokalen Einsatz im unteren und teilweise mittleren Luftraum (Local Area Defense LAD) und dem Einsatz auf kurze Distanz (Point Defense PD).
- 10 Anstelle der klassifizierten Berichte des MND wird hier eine öffentlich zugängliche Quelle zitiert: The International Institute for Strategic Studies (IISS). «Russia's Grom-2019 Strategic Nuclear Exercise.» *Strategic Comments*, 25:9, S. vii–ix. Online verfügbar unter <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13567888.2019.1703304>. Vgl. auch Dickow, Marcel und Oliver Meier. «Wachsende Bedrohung durch Marschflugkörper.» *Neue Zürcher Zeitung*, 28.09.2019, S. 5.
- 11 Lagebericht. Beurteilung militärisch relevanter Entwicklungen im Umfeld der Schweiz, hg. vom Militärischen Nachrichtendienst (MND), unveröffentlichter Bericht, Februar 2020, S. 58.
- 12 Bericht zur Bedrohungslage und den Konsequenzen für den Schutz des Luftraumes, op. cit., S. 14.
- 13 Hyperschallraketen gleiten in 30–50 km Höhe durch die Stratosphäre, lassen sich aerodynamisch manövrieren und machen ihr Ziel – anders als bei ballistischen Flugbahnen – wortwörtlich unberechenbar. Siehe z. B. *Hypersonic Weapons and Strategic Stability*, *Strategic Comments*, 26:1, S. x–xii. Online verfügbar unter <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13567888.2020.1739872>.
- 14 Ladetto, Quentin. 2020. «Früherkennung, Technologien und Science-Fiction.» *armasuisse Wissenschaft und Technologie* 1 (Dezember), S. 18–21.
- 15 Militärstrategische Führung 17 (MF 17), Regl. 50.010, Kp. 4.2 «Grundelemente der Militärstrategie».
- 16 Der Bundesrat legt im Rahmen der Gliederung der Armee die Strukturen fest (Art. 4 AO), während die Bundesversammlung ihrerseits die Grundsätze über die Organisation der Armee erlässt (Art. 93 Abs. 2 MG). Ihre Befugnisse kann sie unter Umständen auch dem Bundesrat und dem VBS übertragen.
- 17 Botschaft über Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Rechtliche Anpassungen zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee) vom 31. Mai 2006, *Bundesblatt* 2006, S. 6197–6246.
- 18 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, *Bundesblatt* 2010, S. 5187.
- 19 Siehe Option 2 des Grundlagenberichts *Zukunft der Bodentruppen* (op. cit., S. 116).
- 20 Bereits mit der Armeebotschaft 2017 wurde eine Nutzungsdauerverlängerung der F/A-18C/D Hornet beschlossen, um in den 2020er-Jahren eine Lücke beim Schutz des Luftraums zu vermeiden (Armeebotschaft 2017 vom 22. Februar 2017, *Bundesblatt* 2017, S. 2770–2772).
- 21 Siehe *Luftverteidigung der Zukunft*, op. cit., S. 106.
- 22 Der untere Luftraum reicht bis in eine Höhe von 3000 m über Boden, der obere beginnt bei ca. 7500 m.
- 23 *Luftverteidigung der Zukunft*, op. cit., S. 105–107.
- 24 Armeebotschaft 2021 vom 17. Februar 2021, *Bundesblatt* 2021, S. 11.
- 25 Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken vom 27. Juni 2012, *Bundesblatt* 2013, S. 563–610.
- 26 In der zonengebundenen Aktionsführung wird unterschieden zwischen einer Schwergewichtszone, in welcher die eigenen Kräfte den gegnerischen in möglichst allen Belangen überlegen sind, und einer Nebenzone, in der verhindert wird, dass der Gegner die Überlegenheit erreichen kann. Siehe *Zukunft der Bodentruppen. Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen*. 2. überarb. Aufl., hg. vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, Bern 2019, S. 72 ff.
- 27 *Luftverteidigung der Zukunft*, op. cit., S. 106.
- 28 Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, op. cit., S. 7857.
- 29 *Luftverteidigung der Zukunft. Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung*. Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug, hg. vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, Bern 2017, *Zukunft der Bodentruppen*, op. cit.
- 30 Siehe u. a. Armeebotschaft 2018 vom 14. Februar 2018, *Bundesblatt*, 2018, S. 1392–1394.
- 31 Das Akronym DUOAMPFIS bezeichnet die Massnahmenbereiche Doktrin, Unternehmensentwicklung, Organisation, Ausbildung, Material (inkl. Immobilien und Informatik), Personal, Finanzen, Infrastruktur und Sicherheit.
- 32 Im Bundesbeschluss über die Beschaffung von Armeematerial sind wiederum drei Verpflichtungskredite für die Projektierung, Erprobung und Beschaffungsvorbereitung (PEB), für den Ausrüstungs- und Erneuerungsbedarf (AEB) sowie für die Ausbildungsmunition und Munitionsbewirtschaftung (AMB) enthalten.
- 33 Die Ziele werden jeweils in der Botschaft zur Legislaturplanung festgehalten (siehe z. B. Botschaft zur Legislaturplanung 2019–2023 vom 29.01.2020, *Bundesblatt* 2020, S. 1859–1860).
- 34 Armeebotschaft 2020 vom 19. Februar 2020, *Bundesblatt* 2020, S. 2266.
- 35 Die Betriebskosten setzen sich zusammen aus dem Personalaufwand und dem Sachaufwand (Ersatzmaterial, Instandhaltung der Systeme usw.). Siehe ebd., S. 2274f.
- 36 Damit die Schweizer Armee in Notlagen und Krisen einsatzfähig bleibt, verfügt sie über eine unabhängige, krisenresistente IKT-Infrastruktur. Dieses «Führungsnetz Schweiz» können auch Betreiber von kritischen Infrastrukturen und zivile Behörden (z. B. Kantone, Grenzwachtkorps) nutzen.
- 37 Armeebotschaft 2021 vom 17. Februar 2021, *Bundesblatt* 2021, S. 10.
- 38 Mit dem Rüstungsprogramm 2020 wurde z. B. ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 438 Millionen Schweizer Franken bewilligt, um den Schützenpanzer 2000 bis 2040 einsatzfähig zu halten. In absehbarer Zeit steht dann auch ein Werterhalt der Panzer Leopard 87 Familie an.
- 39 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10, Art. 148j.

Expertise

Die sicherheits- und verteidigungs- politische Planung in Österreich



GUSTAV E. GUSTENAU,
Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien

Abstract

Risk profiles are typically components of a complex early detection architecture and enable the strategic decision support. In Austria, the Federal Ministry of Defence has laid the groundwork for a comprehensive work process by introducing the so-called «defence-related management process». By now, some substantial products have been implemented, including the «Annual Strategic Foresight Report»

(Jahresvorschau) and the «Risk Profile 2030» (Risikobild 2030) publications. An ongoing high-quality analysis can only be achieved by systematically engaging a wide range of internal and external experts. This requires a support system capable of providing all relevant methods for collaboration and which has been realized in the form of a collaborative analysis work tool introduced by the Federal Ministry of Defence: Foresight Strategy Cockpit (FSC).

Schlüsselbegriffe Risikobild, Früherkennungsarchitektur, verteidigungspolitischer Managementprozess, Szenariotechnik, Foresight Strategy Cockpit (FSC)

Keywords risk profile, detection architecture, defence-related management process, scenario technique, Foresight Strategy Cockpit (FSC)



BRIGADIER MAG. GUSTAV GUSTENAU ist Berufsoffizier, war nach der Absolvierung der Militärakademie 1981 im Truppendienst tätig, danach von 1990 bis 2000 in der strategischen Grundlagenforschung und als Institutsleiter an der Landesverteidigungsakademie und ist seit 2001 Angehöriger der Direktion für Sicherheitspolitik im Verteidigungsministerium. Darunter von 2001 bis 2007 Ministerberatung und von 2001 bis 2020 Verbindungsperson zum Sekretariat des Nationalen Sicherheitsrates. Sowohl die erwähnten sicherheits- und verteidigungspolitischen Dokumente als auch die Lagebildprozesse bis hin zum Risikobild 2030 sowie die Implementierung des FSC wurden vom Autor massgeblich gestaltet.

E-Mail: Gustav.Gustenau@bmlv.gv.at

Hintergrund

Risikobilder – in welcher Darstellungsform auch immer – sind wesentlicher Bestandteil sicherheitspolitischer Diskurse und stehen meist am Beginn verteidigungspolitischer Konzeptionen oder militärstrategischer Planungen. Damit sind schon drei Ebenen angesprochen, die für sich gesondert zu behandeln sind und aus denen sich eine Abfolge der Bearbeitung und eine damit verknüpfte Hierarchie von Dokumenten ableiten lässt. Dem ist in der Praxis nicht immer so. In Österreich ist der Verantwortungsbereich der Sicherheitspolitik konzeptionell der Bundesregierung zugeordnet, wenngleich diese dort im Rahmen des Bundeskanzleramtes aktuell nur mehr rudimentär ausgeprägt ist. Sie ist aber teilweise auch dem Parlament zugeordnet, insofern Dokumente vom Charakter einer «Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin» seit 2001 vom Parlament beschlossen werden (*Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin* 2001). Das «Bespielen» dieser politischen Ebenen (zumal ausserhalb des Ressortbereiches) ist schwierig beziehungsweise entzieht sich gänzlich den notwendigen ressortinternen Planungsprozessen, die dann deshalb oftmals «in der Luft hängen», weil zeitgemässe und valide Planungsvorgaben fehlen.

Dokumente dieser Art beinhalten in aller Regel ein Kapitel «Bedrohungsbild», welches idealerweise von genereller Gültigkeit für die nächste Dekade sein soll und damit auch über den nötigen Abstraktionsgrad verfügt, um mit möglichst breitem politischem Konsens beschlossen zu werden (*Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin* 2001, 2 ff.). Damit besteht jedoch auch die Gefahr, dass die Ausführungen über die Risiken und Bedrohungen bei einem zu hohen Abstraktionsgrad wenig hilfreich sind für die militärstrategische Planung. Wenn man etwa einen Blick auf das «Risikokapitel» der «Österreichischen Sicherheitsstrategie» aus dem Jahr 2013 wirft, werden in einem Absatz mehr oder weniger alle möglichen Risiken erwähnt, ohne diese für die spezifische Lage Österreichs zu konkretisieren und damit einen gesamtstaatlichen Sicherheitsplanungsprozess anzuleiten («Österreichische Sicherheitsstrategie» 2014). Dies war im Konzept der «Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin» aus dem Jahr 2001 sehr wohl noch intendiert gewesen, denn die Umsetzung der Doktrin sollte über ein System von Gesamt- und Teilstrategien erfolgen, wobei Letztere jeweils einem Ministerium zugeordnet waren. Da die Thematik in den Nullerjahren auf der politischen Agenda aber dann kaum wahrnehmbar

«Damit besteht auch die Gefahr, dass die Ausführungen über die Risiken und Bedrohungen bei zu hohem Abstraktionsgrad wenig hilfreich sind für die militärstrategische Planung.»

war, wurde neben einer Teilstrategie für die innere Sicherheit lediglich im Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) 2005 eine Teilstrategie Verteidigungspolitik erstellt und 2014 überarbeitet (*Teilstrategie Verteidigungspolitik* 2014). Das System der Gesamt- und Teilstrategien kam über erste Ansätze jedoch nicht hinaus und der damit eng verknüpfte «Lagebildprozess», vom Kanzleramt moderiert und zaghaft aufgebaut, wurde nach dem Regierungswechsel Ende 2017 mehr oder weniger eingestellt. Dies ist umso bedauerlicher, als sich noch die Vorgängerregierung kurz vor Regierungsende auf die Einrichtung eines sogenannten Lagezentrums im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramtes einigte, zu dessen Aufgaben vorrangig auch die Erstellung eines permanenten gesamtstaatlichen Risikobildes hätte zählen sollen.

In all diesen Überlegungen und Prozessen spielte die Landesverteidigung eine ganz wesentliche und treibende Rolle, da für Verteidigungsplanungen ein möglichst breiter politischer Konsens gewünscht und langfristige Planungssicherheit gefordert ist. Die diesbezüglichen Aktivitäten im Verteidigungsministerium waren über die beiden letzten Jahrzehnte vom Gedanken getragen, nicht nur Grundlagen für die militärstrategische Planung zu schaffen, sondern gerade auch gesamtstaatliche Prozesse bestmöglich zu unterstützen oder sogar, wenn erforderlich, zu substituieren.

Es wurden daher in konsequenter Weise die Erfahrungen aus dem ehemaligen Lagebildprozess sowie die Erkenntnisse aus dem nationalen Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS weiterentwickelt und in die konkrete Verteidigungsplanung integriert. Insbesondere wurde der in der «Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014» erstmalig angesprochene *verteidigungspolitische Managementprozess* im Verteidigungsministerium verfügt.

Der verteidigungspolitische Managementprozess

In der «Teilstrategie Verteidigungspolitik» ist die Aufgabenstellung wie folgt beschrieben:

«Zur Sicherstellung einer bestmöglichen, innovativen Zukunfts- und Anpassungsfähigkeit der ÖBH-Entwicklung in einem grundsätzlich volatilen sicherheitspolitischen Umfeld ist ein moderner verteidigungspolitischer Managementprozess erforderlich. Dieser besteht aus drei Kernprozessen mit periodischer Berichtslegung und strategischer Ergebniskontrolle.

Kernprozess 1 umfasst die grundsätzlich im 5-Jahresrhythmus bzw. vor Beginn einer neuen Legislaturperiode oder einer Österreichischen Sicherheitsstrategie (ÖSS)-Review erfolgende Erstellung von sicherheitspolitischen Umfeldszenarien. Wesentliche Aufgabenstellung ist dabei die Festlegung und permanente Überwachung einer Früherkennungsarchitektur von strategischen Schlüsselfaktoren mit jährlicher Berichtslegung.

Kernprozess 2 umfasst die grundsätzlich alle 5 Jahre bzw. mit Beginn einer neuen Legislaturperiode durchzuführende Überarbeitung der Teilstrategie Verteidigungspolitik mit einer Entwicklungsperspektive von 10 Jahren einschliesslich eines jährlichen Controllings des Umsetzungsstandes im Wege der Wirkungsorientierung.

Kernprozess 3 beinhaltet das weitere verteidigungspolitische Portfoliomanagement, das aus der Internationalen Strategie des BMLV, den relevanten regional- und themenspezifischen Policies sowie der Entwicklung einer Langfristvision und den Grundsatzvorgaben für die Wehrpolitik und die Verteidigungsforschung besteht» (*Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014, 19*).

Diese Prozesse wurden mittlerweile ausgebaut und in ihren zentralen Teilbereichen konkretisiert. So etwa die Strategieentwicklung, die selbst wiederum aus einem komplexen System von Strategien und Policies auf verschiedenen Ebenen besteht. Aktuell, also Stand Februar 2021, sind aufbauend auf dem Risikobild 2030 verteidigungspolitische Grundoptionen und, daraus abgeleitet, sogenannte unterschiedliche Streitkräfteprofile in Arbeit. Die Basisstrategie ist die idealerweise alle fünf Jahre zu revidierende «Teilstrategie Verteidigungspolitik», also eine konkret festgelegte verteidigungspolitische Grundoption. Darunter angesiedelt sind Dokumente wie etwa das Streitkräfteprofil im Sinne einer grundsätzlichen aufgabenbezogenen Ausrichtung der Streitkräfte, die Internationale Strategie

und die Regional-Policies des BMLV oder, ganz wesentlich, das Militärstrategische Konzept (*Militärstrategisches Konzept 2015*).

Im Rahmen der verteidigungspolitischen Grundoptionen werden sogenannte Handlungsfelder/Strategieelemente in ihren möglichen und zugleich unterschiedlichen Ausprägungen entwickelt, wie z. B. die Wahrnehmung der Kernaufgabe «Landesverteidigung» (beispielsweise eher konventionell oder hybrid), die Mitgestaltungsambition im Rahmen der europäischen Verteidigungspolitik, das internationale Engagement, usw. Im Falle Österreichs ist klar, dass diese Überlegungen immer vor dem Hintergrund restriktiver budgetärer Ansätze stattfinden, was ein vorausschauendes, adaptives und daher neues Managementverfahren zwingend erforderlich macht, um den *Return on Investment* für den Steuerzahler bestmöglich sicherzustellen. Dieser Ansatz steht in einem grundsätzlichen Gegensatz zum zutiefst verständlichen Wunsch der Streitkräfteplaner nach langfristigen Planungsvorgaben, wenn möglich im politischen Konsens erstellt. Es steht zu befürchten, dass dieser relativ «sichere» Planungsrahmen dauerhaft nicht mehr in gewohnter Weise zur Verfügung steht und hier Begriffe wie *Transformation* und *Change Management* in einem neuen Kontext zu denken sind, in dem sich eben Rahmenbedingungen viel schneller ändern und einzelne Planungsabläufe dramatisch verkürzt oder laufend angepasst werden müssen.

Dazu sind aber Prozesse, Methoden und Tools zwingend erforderlich, die hier eine Hilfestellung anbieten können.

Der Kernprozess 1 wurde mittlerweile im Sinne einer umfassenden Früherkennungsarchitektur ausgebaut, wobei das Resultat im Sinne einer *Konsequenzanalyse* letztlich das Risikobild für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist. In einem ersten Ansatz wurden dazu entsprechende Beiträge im Rahmen der seit 2015 jährlich erscheinenden «Sicherheitspolitischen Jahresvorschau» einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht (*Sicher. Und morgen?* 2020). Eine besondere Herausforderung bestand im Umstand, dass sowohl die Prozesse als auch letztlich die Resultate in transparenter, schlüssiger und nachvollziehbarer Weise aufbereitet werden sollten. Das BMLV hat hier eine zentrale Funktion eingenommen, namentlich die Direktion für Sicherheitspolitik, die im Jahr 2001 eingerichtet wurde.

Zu ihren Kernaufgaben zählten seit damals die verteidigungspolitische Beratung der Ressortleitung sowie die Mitgestaltung gesamtstaatlicher sicherheitspolitischer Prozesse.

Transparenz und öffentliche Kommunizierbarkeit bedingen auch, dass nachrichtendienstliche Erkenntnisse in der Informationsaufbereitung keine Rolle spielen, sondern hier ausschliesslich offene Quellen die Grundlage bilden. Das BMLV greift zu diesem Zweck konsequent auf die Forschungsleistung der Landesverteidigungsakademie zurück und hat zu diesem Zweck seit Beginn der Nullerjahre Partnerschaften mit diversen Forschungsinstituten in Österreich aufgebaut. Ergänzend dazu wurde durch die Direktion für Sicherheitspolitik ein überaus leistungsfähiges, hochrangiges internationales Expertennetzwerk gepflegt. Letzteres besteht aus Expertinnen und Experten, die direkt Zugang zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern in relevanten Staaten und Institutionen haben und deren Einschätzungen wertvolle Hinweise für die Bewertung verschiedener «Analyse-Entitäten» (Faktoren, Trends, Risiken usw.) geben können.

«Zukunftsoffenes Denken ist der Feind von vorgefassten Positionen und Denkmustern.»

An dieser Stelle muss festgestellt werden, wie unverzichtbar die Einbindung externer Expertise ist, um den in tendenziell geschlossenen Sicherheitsapparaten oftmals engen Horizont zu erweitern und «Blind Spots» oder «Bias-Denken» zu vermeiden. Das schafft auch Widerstände, denn zukunftsorientiertes Denken ist der Feind von vorgefassten Positionen und Denkmustern.

Als herausfordernd hat sich die Integration von etablierten Forscherinnen und Forschern in das neue Analysemodell herausgestellt, da nunmehr weniger «interessante Erkenntnisse» der «freien Forschung» im üblichen langatmigen Forschungszyklus gefragt waren, sondern punktgenaue, termingerechte standardisierte Analysen, deren Ergebnisse im Rahmen der strategischen Vorausschau Relevanz haben sollten. Die

Zu- und Mitarbeit von analytisch geschulten Expertinnen und Experten hat sich hier als kritischer Faktor herausgestellt und konnte nur sukzessive durch intensives Coaching verbessert werden.

Die inhaltliche Aufbereitung in der jährlich erscheinenden «Sicherheitspolitischen Jahresvorschau» folgt denn auch konsequenterweise den einzelnen Teilschritten des verteidigungspolitischen Managementprozesses: die Referenzierung der allgemeinen Lageentwicklung in Hinblick auf die sicherheitspolitischen Umfeldszenarien mit der Beschreibung eines Trendszenarios, ein daraus ableitbares Risikobild für die nächsten ein bis drei Jahre sowie die Konsequenzen für die Verteidigungspolitik in kurz- bis mittelfristiger Perspektive.¹ Die zahlreichen Expertenbeiträge sollten dabei entweder die Entwicklung sogenannter Schlüsselfaktoren oder damit verknüpfter Risiken für den genannten Zeithorizont näher beleuchten, um so eine Grundlage für die Risikobewertung mit den beiden Hauptkriterien *Eintrittswahrscheinlichkeit* und *Impact auf die österreichische Sicherheit* vornehmen zu können.

Ermöglicht wurde diese in vieler Hinsicht komplexe Arbeitsstruktur erst durch die Einführung einer kollaborativen Analyse- und Strategieplattform, das *Foresight Strategy Cockpit (FSC)*. Grundlage für die Entwicklung und Einführung des Tools war eine Serie von Projekten im Rahmen des nationalen Sicherheitsforschungsprogrammes KIRAS und hier insbesondere eine entscheidende Studie aus dem Jahr 2008 mit dem Titel «Strategisches Führungssystem für die öffentlich-private Sicherheitszusammenarbeit», welche deutlich zeigte, welche analytischen und entscheidungsunterstützenden Prozesse, Methoden und Tools zur Ermöglichung eines gesamtstaatlichen Sicherheitsmanagements erforderlich wären.² In weiterer Folge wurde konzeptionell aufbauend auf der prototypischen Plattform «Risk Assessment and Horizon Scanning» (RAHS) der deutschen Bundeswehr das FSC entwickelt und über die letzten Jahre im BMLV und anderen Ministerien sukzessive implementiert.³ Aufgrund des obgenannten Umstandes, dass gesamtstaatliche sicherheitspolitische Prozesse in den letzten Jahren stark zurückgefahren wurden, wird das FSC derzeit eher im jeweiligen Ressortkontext verwendet, aber nicht für den ursprünglich vorgesehenen ressortübergreifenden Kontext.

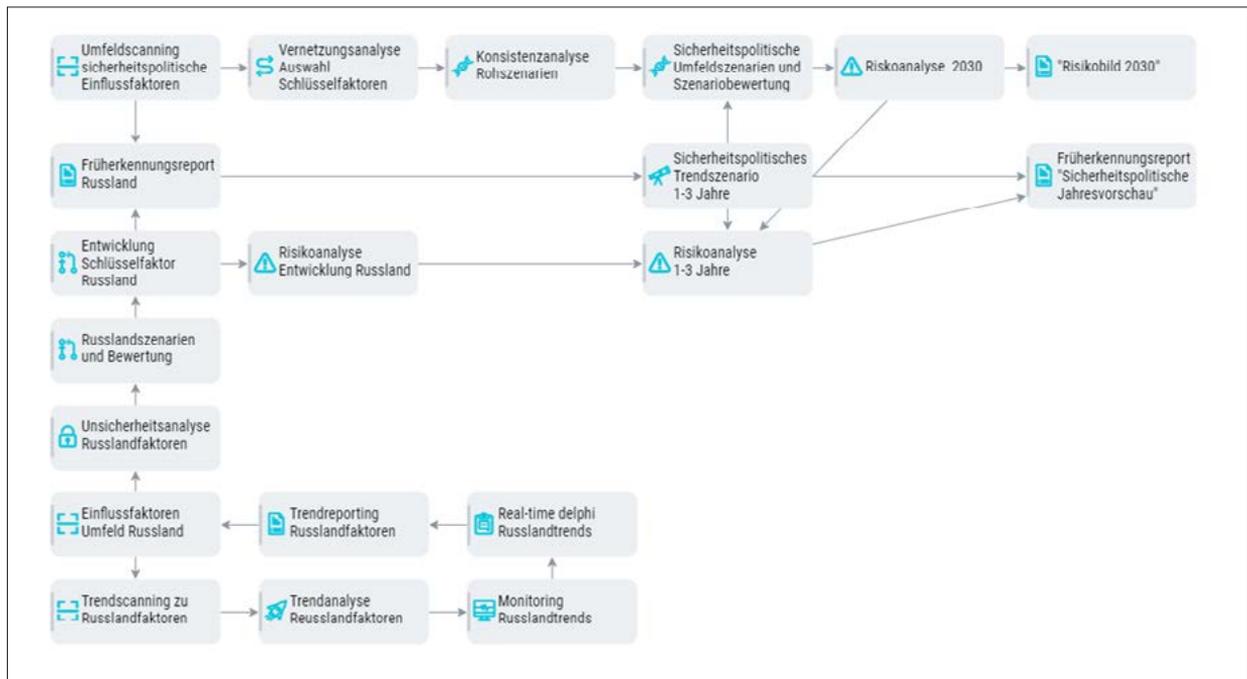


Abb. 1: Schema der sicherheitspolitischen Früherkennungsarchitektur im FSC (Screenshot)

«Risiken etwa sind nicht so einfach aus fremden Dokumenten oder Kontexten zu übernehmen, sondern müssen systematisch aus einer für den eigenen Bedarf massgeschneider-ten Früherkennungsarchitektur abgeleitet werden.»

Früherkennungsarchitektur mit Szenariotechnik

Der obgenannte Kernprozess 1 entstand auch aus der Erkenntnis, dass bei nationalen Risikobeurteilungen jenseits von Krisen und Katastrophen nur bedingt auf Erkenntnisse und Dokumente anderer zurückgegriffen werden kann. So sind die diesbezüglichen Aussagen etwa in der Globalstrategie der EU viel zu abstrakt und geben insgesamt eher einen Hinweis auf die Entwicklung der EU selbst und ihrer sicherheitspolitischen Ambition.⁴ Risiken etwa sind nicht so einfach aus fremden Dokumenten oder Kontexten zu übernehmen, sondern müssen systematisch aus einer für den eigenen Bedarf massgeschneider-ten Früherkennungsarchitektur abgeleitet werden. Dass hier einzelne Themen und Faktoren auch für andere Staaten oder innerstaatliche Akteure Relevanz

haben, ist evident und eröffnet vielfältige Chancen der ressourcenschonenden wie qualitätssteigernden Kooperation.

Entscheidend beim Aufbau einer Früherkennungsarchitektur ist ein klares Verständnis über den Bedarfsträger und damit der «Flughöhe» der Beobachtung sowie des komplexitätsgerechten systemischen Vorgehens. Methodisch wurde versucht, sowohl das FSC als auch die real implementierte Prozessarchitektur im BMLV vor dem Hintergrund der zehn Strategieschulen von Mintzberg am ehesten den Ansprüchen der «Konfigurationsschule» gerecht werden zu lassen, einem Strategieansatz, der letztlich auf die Synthese der verschiedenen Strategieschulen angelegt ist. Im Kern der konkreten Umsetzung im FSC wurde vor allem auf die verschiedenen Methoden des strategischen Managements mit Szenariotechnik zurückgegriffen (Mintzberg et al. 2008).⁵ Dort, wo auf die präskriptiven Strategieansätze zurückgegriffen wird, also die Gestaltungsschule, die Planungsschule und die Positionierungsschule, sind die Verwandtschaften mit dem militärischen Führungsverfahren evident, wenngleich Letzteres als eine auf den spezifischen Zweck der militärischen Einsatzführung hin optimierte «Sonderform» zu betrachten ist.



Abb. 2: Bearbeitung des Schlüsselfaktors «Rolle Russlands in Europa» mit Stand 2019. Die möglichen künftigen Entwicklungsoptionen des Faktors werden als alternative Szenarien dargestellt. Aus der Projektion D wurde als das relevante Risiko abgeleitet. (Screenshot)

Abbildung 1 zeigt auszugsweise die wesentlichen Bearbeitungsschritte im Rahmen der als Kernprozess 1 aufgebauten Früherkennungsarchitektur. Sie besteht im Wesentlichen aus zwei Bearbeitungsdimensionen:

Die erste Zeile umfasst die Erstellung von *sicherheitspolitischen Umfeldszenarien* mit der Perspektive von mindestens zehn Jahren, mit dem Kernstück der *Konsequenzanalyse*, aktuell der Risikoanalyse 2030 und dem Bericht «Risikobild 2030»⁶. Die darunter dargestellten Prozesse beziehen sich auf die detaillierte Bearbeitung der in Summe rund 20 Schlüsselfaktoren, die als Bausteine für die *Szenariobildung* dienen. Beispielhaft erwähnt ist hier der Faktor «Rolle Russlands in Europa». An diesem Exempel wird dargestellt, welche Analysestruktur hin-

ter der permanenten Bearbeitung der einzelnen Faktoren steht. So werden die Schlüsselfaktoren selbst in Form von Szenarien aufbereitet, die wiederum mit einem massgeschneiderten Trendmanagementsystem verbunden sind. Damit soll in nachvollziehbarer Weise eine Indikation erstellt werden, welche der Entwicklungsoptionen der Rolle Russlands – hier als Szenarien aufbereitet – in Europa unter welchen Umständen eintreten können.

Bei der *Identifikation von Risiken* stehen grundsätzlich zwei Varianten zur Verfügung: Entweder werden die Risiken im Rahmen der sogenannten *Konsequenzanalyse* direkt aus den sicherheitspolitischen Umfeldszenarien heraus entwickelt oder sie werden auf Ebene

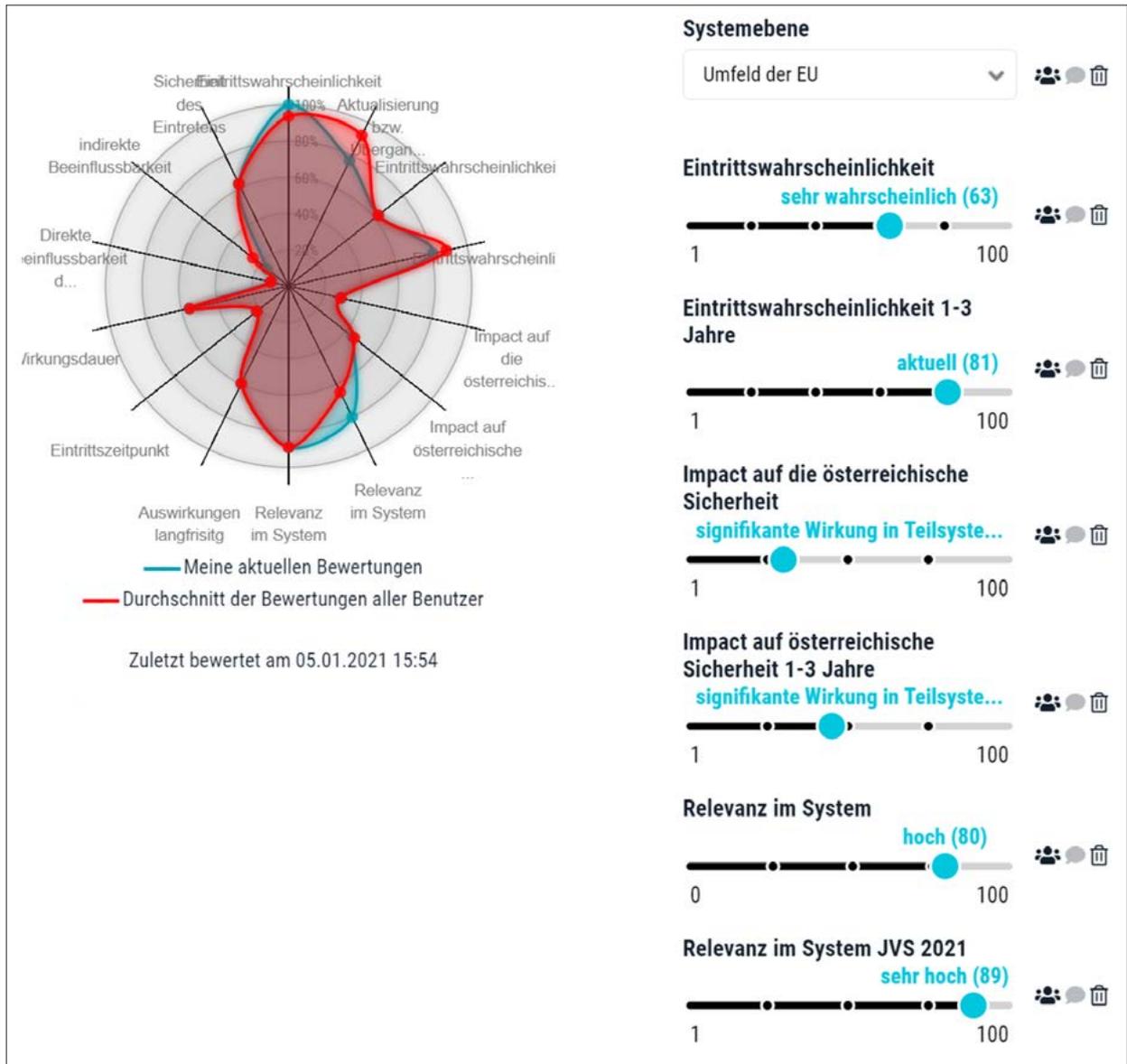


Abb. 3: Bewertung eines anonymisierten Risikos im FSC (Screenshot)

der Faktorenbearbeitung angelegt und einer weiteren Analyse unterzogen. Aktuell liegt der Fokus auf letzterem Ansatz, da er eine wesentlich tiefer gehende Bearbeitung ermöglicht.

Der Faktor Russland selbst sowie die dahinterliegende Analytik wurden einem Forschungsinstitut sowie dem damit verbundenen Expertennetzwerk zur Bearbeitung zugewiesen.

Damit wurde auch ermöglicht, dass Konferenzen, Workshops oder Hintergrundgespräche mit Experten nicht mehr bloss dem allgemeinen Erkenntnisgewinn zur Thematik dienen, sondern einer permanenten zielgerichteten Aktualisierung und Verdichtung von spezifischen Fragestellungen aus der Früherkennungs-

architektur. Da das FSC kollaborativ angelegt ist, kann über eine abgestufte Berechtigung die Mitwirkung von internen und externen Experten stattfinden, um so beispielsweise sehr zeitnah etwa die Bewertung von Risiken oder Trendentwicklungen abzufragen. Das Reporting wird sowohl anlassbezogen als auch mit fixen Terminen vorgegeben. So sind etwa Früherkennungsreports zu den einzelnen Schlüsselfaktoren grundsätzlich mit Jahresende vorzulegen, dienen sie doch als Grundlage sowohl für die Erstellung des sogenannten Trendszenarios als auch der Risikobewertung für die nächsten ein bis drei Jahre.

Sicherheits- und verteidigungspolitisches Risikobild

Am Beginn der gesamten Analysearchitektur steht das sogenannte Systembild, in dem der Betrachtungsbereich in *Systemebenen* unterteilt wird, innerhalb derer im Rahmen des Umfeldscannings Einflussfaktoren identifiziert werden, um daraus wiederum die szenariobildenden Schlüsselfaktoren abzuleiten. Im gegenständlichen Fall wurden die Systemebenen globale Entwicklungen, globalstrategisches System, Umfeld der EU, EU, System Österreich und schliesslich die militärstrategische Ebene gewählt. Sowohl Faktoren als auch Risiken sind diesen Systemebenen zugeordnet und bieten damit einen analytischen Hintergrund, vor dem vor allem die wechselseitige Beeinflussung der Risiken untereinander sowohl innerhalb der Systemebene als auch systemebenenübergreifend gut zu betrachten ist. Dies wird im Rahmen einer *Wechselwirkungsanalyse* durchgeführt und gibt einen umfassenden Überblick über die Dynamik der Risiken untereinander. Darüber hinaus können über eine Netzwerkdarstellung im Tool auf Basis der vorgegebenen Verknüpfungen von Risiken sogenannte Wirkungsketten dargestellt werden, die wiederum die Entstehungszusammenhänge von Risiken auf der untersten Systemebene, also der militärstrategischen, sehr gut sichtbar machen. Die für Österreich militärstrategisch relevanten Risiken sind in nahezu allen Fällen Folge negativer Entwicklungen im europäischen Umfeld.

Damit kann dem in der Risikokommunikation oftmals auftretenden Problem, dass gewisse Risiken als nicht sehr plausibel oder relevant wahrgenommen werden, insofern entgegengearbeitet werden, als Risiken etwa in Österreich nicht «einfach so auftreten», sondern zu meist eine Konsequenz des Zusammenspiels diverser, bereits sehr aktueller Risiken auf den ausserösterreichischen Systemebenen sind.

Wie erwähnt, werden die Risiken im Rahmen der Bearbeitung der Schlüsselfaktoren identifiziert. In einem ersten Schritt kann hier auf jene Zukunftsprojektion bzw. jenes Szenario zurückgegriffen werden, das als besonders risikoträchtig eingestuft wird. Im Falle des Faktors «Rolle Russlands in Europa» ist dies etwa die Projektion – und zugleich das Risiko – «Russland in Konfrontation zu Europa», wobei hier eine hybride Konfrontation im Vordergrund steht.

In einem zweiten Schritt können dann aus diesem Risiko resultierende weitere konkrete Risiken identifiziert und bewertet werden. Als Beispiel sei hier der aus der konfrontativen Haltung Russlands gegenüber Europa resultierende negative Einfluss auf andere Schlüsselfaktoren wie die politische Handlungsfähigkeit der EU, die Stabilität des Westbalkans oder das Risiko einer hybriden Bedrohung genannt.

An dieser Stelle wird deutlich, wie sehr hier eine kollaborative und toolunterstützte Arbeitsweise erforderlich und nutzenstiftend ist, zumal die Bewertung einzelner Bewertungskriterien durch mehrere Expertinnen und Experten einen qualitativen Unterschied ausmacht, da Einschätzungen valider und unterschiedliche Bewertungen sofort sichtbar und somit hinterfragbar werden.

Abbildung 3 zeigt ein Risiko mit ausgewählten Bewertungskriterien. Die Darstellung links oben zeigt die Bewertung des hier anonymisierten Bearbeiters in Blau sowie den Durchschnitt der Bewertungen aller Experten zu den einzelnen Bewertungskriterien in Rot.

Die Bewertungskriterien selbst sind individuell gestaltbar, in beliebiger Anzahl anlegbar und je nach Bedarf anzuordnen. Zu sehen ist auch, dass einzelne Bewertungskriterien einmal für die Jahresvorschau mit einer Perspektive von ein bis drei Jahren angelegt sind und in ihrer allgemeinen Bezeichnung mit einer Perspektive auf 2030. Die Zuordnung zu einer Systemebene bedingt in der Visualisierung des Risikobildes als Radaransicht die Positionierung im entsprechenden Segment, wie in Abbildung 4 ersichtlich.

In der gewählten Visualisierungseinstellung der Abbildung 4 sind neben der Zuordnung einer Systemebene die Eintrittswahrscheinlichkeit, die Risikokategorie und der Impact auf die österreichische Sicherheit visualisiert.

Die Skalierung der Auswirkung auf die Sicherheit Österreichs wurde auf der Grundlage einer weiteren KIRAS-Studie erstellt, des Projekts Resilienz Monitor Austria (Re.M). Darin wurde ein analytisches Modell zur Messung der Resilienz Österreichs vor dem Hintergrund von resilienzgefährdenden Krisenszenarien entwickelt.⁷ Die Intensität der Auswirkungen auf die Resilienz des Systems Österreich wird über die Grösse des Kreissymbols dargestellt. Je grösser der Kreis, desto grösser die Auswirkungen. Dabei wurden die Auswirkungen in folgende Bereiche unterteilt: *Schwach* bzw.

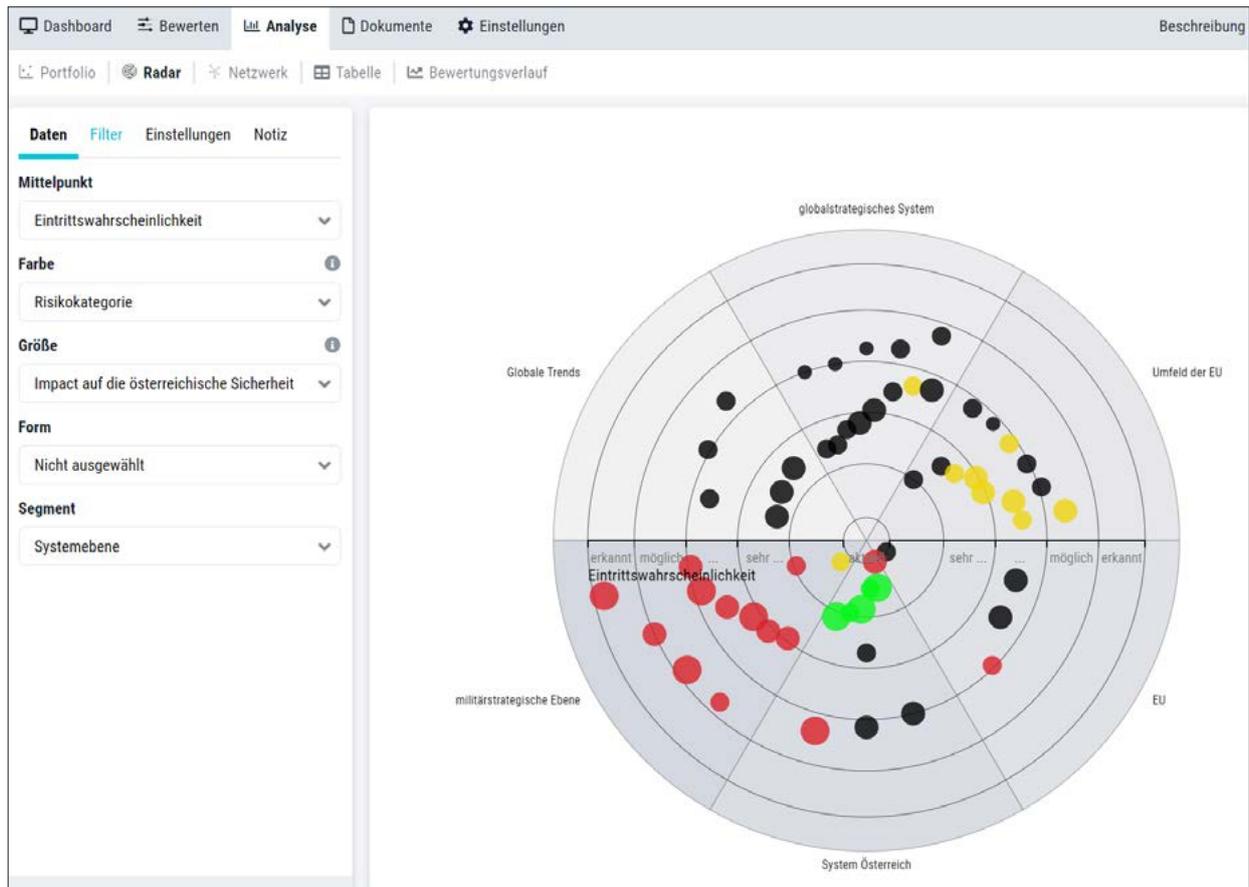


Abb. 4: Risikoradar im Risikobild 2030 ohne Beschriftung der Risiken (Screenshot)

Wirkung über andere Risiken, wobei die negativen Auswirkungen einzelner Risiken deutlich erkennbar sind; die Schäden sind noch gering, aber das Eskalationspotenzial ist hoch – auch durch den Zusammenhang mit anderen Risiken. *Signifikante Wirkung in Teilsystemen*: Innerhalb eines oder mehrerer Teilsysteme kommt es zu Ereignissen, die zwar schwere Schäden verursachen, aber die Resilienz des Teilsystems noch nicht gefährden. Als Teilsysteme sind etwa das Finanz- oder das Wirtschaftssystem, das Gesundheitssystem, die kritische Infrastruktur etc. zu verstehen. *Gefahr für ein Teilsystem Österreichs*: Zumind. ein Teilsystem ist gestört oder dysfunktional, aber die Resilienz des Gesamtsystems ist noch gewährleistet. *Gefährdung für das Gesamtsystem*: Die Resilienz Österreichs ist aufgrund der Dysfunktionalität eines oder mehrerer Teilsysteme massiv gefährdet.

Die Risikokategorien wurden farblich zugeordnet und unterteilt in Rot, Grün, Gelb und Schwarz. *Rot* steht für *Umfassende Landesverteidigung (ULV)* als Beitrag zur Um-

fassenden Sicherheitsvorsorge (USV). Hier sind Risiken identifiziert, die zu den Anlassfällen der ULV zählen. Die Risikobewältigung erfolgt fast in allen Fällen in einem gesamtstaatlichen Ansatz, in dem das Österreichische Bundesheer im Rahmen der militärischen Landesverteidigung seinen Beitrag zu leisten hat. *Grün* steht für *Extremereignisse*. Damit sind vor allem Natur- und technische Katastrophen sowie Ereignisse erfasst, die zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit führen, welche die Überforderung der zivilen Organisationen und einen Assistenz-einsatz des Österreichischen Bundesheeres zur Folge haben kann. *Gelb* steht für *regionale Konflikte*. Diese Risiken resultieren aus Entwicklungen im Umfeld Österreichs oder der EU, die von prioritärem strategischem Interesse für Österreich sind und in denen sich auch das internationale Engagement Österreichs fokussiert. *Schwarz* sind *generelle Risiken*, die auf vielfältige Weise eine Wirkung im System der Risiken haben und auf andere Risiken für Österreich wirken.

A	B	C	D	E	F
Globale Dynamiken	Geopolitische Trends	(Geo)ökonomische Trends	(Geo)kulturelle Trends	Staatspolitische Trends	Out of Area Engagement
1 Aufkeimende Multipolarität	1 Machtkonsolidierung im postsowjetischen Raum	1 Streben nach Aufhebung der Sanktionen	1 Negative demographische Entwicklung	1 Transformation des politischen Systems	1 Engagement in Syrien
2 Zerbröckelnde unipolare Weltordnung	2 Hybrid-konfrontative Kooperation mit der EU	2 Vertiefung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen der Eurasischen	2 Verlust des kulturellen Einflusses auf den postsowjetischen	2 Neuordnung politischer Eliten, Kader- und Staatsreformen	2 Engagement am Westbalkan
3 Globale tektonische Machtverschiebung in Richtung der asiatisch-pazifischen	3 Ambition zur Spaltung der EU	3 Streben nach Diversifizierung der Wirtschaft	3 Suche nach einer integralen nationalen Identität	3 Neuer Gesellschaftsvertrag mit russischer Gesellschaft	3 Engagement in Afrika
4 Rückkehr der Großmächterivalität	4 Stärkung der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU)	4 Abhängigkeit von globalen Energiepreisen	4 Wachsende soziale Ungleichheit	4 Abwehr revolutionärer Bestrebungen	4 Engagement in Lateinamerika

Abb. 5: Ausschnitt aus dem Trendmanagementsystem zur Entwicklung Russlands¹ (Screenshot)

Die in Abbildung 3 erkennbare Bewertungskategorie «Relevanz im System» ist insofern erwähnenswert, weil sie auf einer Wechselwirkungsanalyse beruht, bei der die Wirkung der Risiken aufeinander bewertet wurde. So ist etwa das Risiko «Russland in Konfrontation zu Europa» für Österreich nicht deshalb so relevant, weil von Russland bis dato eine hohe Bedrohung für Österreich ausgeht, wohl aber weil, wie oben erwähnt, eine negative Wirkung auf eine Vielzahl von anderen für Österreich relevanten Risiken zu konstatieren ist.

Die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos wird über die Nähe des Kreissymbols zum Zentrum des Radars dargestellt. Je näher ein Risiko am Zentrum ist, desto wahrscheinlicher ist der Eintritt des Risikos. Die Risiken wurden wie folgt bewertet: *aktuell und andauernd, sehr wahrscheinlich, wahrscheinlich, möglich und erkannt*. Die diesbezüglichen Bewertungen können vielfach von Expertinnen und Experten mit einiger Treffsicherheit vorgenommen werden. Darüber hinaus können einzelne Bewertungen wiederum auf Basis von weiter gehenden Analysen vorgenommen werden. So werden etliche Bewertungsschritte, so u. a. Aussagen über die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos, wesentlich valider, wenn diese mit einem Trendmanagementsystem verbunden sind.

Die hier (Abbildung 5) wiederum als Beispiel angeführten Trends werden in umfassender Weise beschrieben,

analysiert, bewertet und mit Faktoren, Szenarien und Risiken verknüpft und dienen so als Grundlage für die Analyse der Entwicklung des Schlüsselfaktors «Rolle Russlands in Europa», aber auch der Entwicklung des Risikos «Russland in Konfrontation zu Europa». Darüber hinaus ist hinter der Trendanalyse im FSC zu den relevantesten Trends ein Monitoringsystem angelegt, das mit einem Suchalgorithmus die in den elektronischen Medien verfügbaren Informationen automatisch identifiziert und den Trends zuordnet.

Die im FSC erzeugten Ergebnisse werden mithilfe eines eigenen *Reporting-Tools* als Rohberichte automatisch generiert und dann für die weitere Verwendung aufbereitet. Dies kann in eigenen Publikationen erfolgen oder wie erwähnt in der «Sicherheitspolitischen Jahresvor-schau» und jetzt erstmalig im Risikobild 2030. Obige Abbildungen und deren Beschreibungen geben nur einen kleinen Ausschnitt der komplexen im FSC erstellten Analytik wieder. Wesentlich ist auch zu berücksichtigen, dass hier nur der Kernprozess 1 in groben Zügen beschrieben wurde, dessen wesentliche Ergebnisse eben die Risikobilder sind. Der daran anschließende Kernprozess 2, also der Strategieteil, sei hier insofern erwähnt, als es zwischen den beiden Prozessen zu einer permanenten Rückkoppelung kommen muss, womit man auch von einem früherkennungsinduzierten Verteidigungs-Planungsprozess

¹ Bearbeitet wurde der gesamte «Workspace – Russland» von Dr. Alexander Dubowy von der Landesverteidigungsakademie, Wien.

«Allerdings hat die politische und strategische Führung zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit, Einschätzungen, Bewertungen und vor allem Priorisierungen zu hinterfragen und daraus eigene Schlüsse zu ziehen, was auch angesichts budgetärer Restriktionen immer wieder der Fall ist. Insofern bleibt auch hier der «Primat der Politik» gewahrt.»

sprechen kann, der im gegenständlichen Fall seine Wirksamkeit bewiesen hat.

Für die Entwicklung des Streitkräfteprofils unmittelbar relevant sind die roten Risiken auf militärstrategischer Ebene wie etwa «souveränitätsgefährdende Cyberangriffe», grüne Risiken, also Unterstützungsleistungen etwa bei einem «Blackout», und ganz wesentlich auch gelbe Risiken, die mit den internationalen Einsätzen des ÖBH verknüpft sind. Zu den militärisch relevantesten Risiken werden in weiterer Folge Anlass-Szenarien entwickelt, aus denen dann konkrete Ableitungen für den Kräfte- und Fähigkeitsbedarf des ÖBH getroffen werden können.

Das Risikobild ist das Produkt einer Expertenanalyse und stellt somit eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dar. Allerdings hat die politische und strategische Führung zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit, Einschätzungen, Bewertungen und vor allem Priorisierungen zu hinterfragen und daraus eigene Schlüsse zu ziehen, was auch angesichts budgetärer Restriktionen immer wieder der Fall ist. Insofern bleibt auch hier der «Primat der Politik» gewahrt.

Erkenntnisse

Mit dem Risikobild 2030 hat das Analysesystem FSC seine Leistungsfähigkeit in einem weiteren Teilprozess des verteidigungspolitischen Managements unter Beweis gestellt, wobei die identifizierten Grenzen weniger in den technischen Parametern liegen, sondern in den Fähigkeiten der Expertinnen und Experten bzw. vor allem der Projektverantwortlichen. Hier sind ein Höchstmass an thematischer Kompetenz sowie Erfahrung, absolute Methodenkompetenz und die Fähigkeit, Fachleute in einem überaus komplexen Prozess anzuleiten, unabdingbar. Dies erfordert gerade auch im Hinblick auf die Methodenkompetenz, also die Beherrschung der wesentlichsten Methoden der sicherheitspolitischen Analytik und des strategischen

Managements mit Szenariotechnik, eine zielgerichtete Ausbildung. Da dies in dieser Kombination erfahrungsgemäss an zivilen Universitäten – zumindest in Österreich – kaum angeboten wird, eröffnet sich hier eine hochrelevante Nische für Militär- bzw. Verteidigungsakademien.

Dies wird durch den Umstand unterstrichen, und wie eben auch in der Pandemiebewältigung offensichtlich wird, dass politisch-administrative Systeme eher zu einer «Krisenverwaltung» neigen als zu einem strategischen Krisenmanagement. Die Covid-19-Pandemie mit ihren langen Entwicklungszyklen hat diesen «Verwaltungsansatz» noch gestärkt und entspricht eher, wenn hier das Attribut «strategisch» überhaupt gerechtfertigt ist, einer «Emergent Strategy», im Deutschen auch als «Lernschule» übersetzt (Mintzberg et al. 2008, 231). Dabei gibt es keinen intendierten umfassenden strategischen Ansatz, sondern die Strategie ergibt sich aus einem Prozess im Sinne einer Vielzahl an Einzelmassnahmen, die «auf Sicht» getroffen werden.

Dieser Ansatz mag bei Krisen und Katastrophen, auf die man gut vorbereitet ist, gerechtfertigt sein. Bei sogenannten «existenzgefährdenden Krisen», die völlig überraschend und mit grosser Wucht, vielleicht sogar als Kombination verschiedener Krisen, auftreten können und auf die es oft keine entsprechende Vorbereitung gibt, ist ein robustes und zugleich hochadaptives Führungsverfahren unabdingbar. Letzteres ist – zumindest in Österreich – eigentlich nicht vorhanden und wäre erst zu entwickeln. Zumindest auf der strategischen Ebene hat das FSC hier seine Vorteile und kann wertvolle Unterstützung leisten. Eine der grossen Herausforderungen in solchen Lagen, die oft von chaotisch anmutender Komplexität gekennzeichnet sind, ist es, Ordnung und Struktur zumindest in das Lageverständnis zu bringen.

Das Zusammenführen verschiedener Lagen von diversen Akteuren auf einer möglichst hoch aggregierten Systemebene ist hier unabdingbar. So können hinter einzelnen Risiken nicht nur, wie oben erwähnt, Prozesse der strategischen Vorausschau angelegt werden, sondern eigene Lagebildprozesse, wie beispielsweise zum Risiko der «Hybriden Bedrohung». Hier wurde mit dem FSC zunächst prototypisch eine Analyseplattform für ein hybrides Lagebild eingerichtet. Als ebenso geeignet gezeigt hat sich das FSC im Rahmen eines

von der NATO durchgeführten Experimentes zum Aufbau eines Lagebildes für die «Strategische Kommunikation», also einer Analyse der eigenen und feindlichen Aktionen im Kommunikationsraum während einer grossen NATO-Übung.

Die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten und gerade seine Fähigkeit zur Kollaboration machen das FSC zu einem multifunktionalen Werkzeug auf der strategischen Führungsebene, wobei durch die Einbeziehung gerade auch von externer Expertise auf einer möglichst breiten Wissensbasis aufgebaut werden kann. In den Prozessschritten der strategischen Vorausschau ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten der Kooperation auch im internationalen institutionellen Bereich, insbesondere von Staaten, die in einem ähnlichen strategischen Umfeld liegen und von ähnlichen strategischen Interessen geleitet sind. Gerade der DACH-Raum (Deutschland, Österreich, Schweiz) böte hierfür exzellente Voraussetzungen. ◆

Endnoten

- 1 Siehe dazu zuletzt: *Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020*. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jahresvorschau2020.pdf.
- 2 Siehe dazu: https://www.kiras.at/index.php?id=173&L=918%27A=0&tx_ttnews%5btnews%5d=250&cHash=a1d456b4ed7f5a43218f19ed8c0cc1a6. Der nicht veröffentlichte Bericht liegt beim Autor auf.
- 3 Informationen zum FSC siehe <https://www.4strat.de/strategic-foresight-services/foresight-strategy-cockpit>.
- 4 Siehe dazu: *The EU's global strategy*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579317/EPRS_ATA\(2016\)579317_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/579317/EPRS_ATA(2016)579317_EN.pdf).
- 5 Zum Szenariomanagement siehe insbesondere: Alexander Fink und Andreas Siebe 2016. *Szenario-Management: von strategischem Vorausdenken zu zukunftsrobusten Entscheidungen*. Frankfurt: Campus Verlag, 2016. Hier verwendet: Kindle-Version.
- 6 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Publikation war das «Risikobild 2030» noch nicht veröffentlicht.
- 7 Siehe dazu: <https://www.kiras.at/en/financed-proposals/detail/d/rem-resilienz-monitor-austria>.

Bibliografie

Militärstrategisches Konzept. 2015. Wien. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/milstratkonzzept.pdf.

Mintzberg, Henry, Bruce W. Ahlstrand und Joseph Lampel. 2008. *Strategy Safari: the Complete Guide through the Wilds of Strategic Management*. 2nd ed. Harlow: Financial

Times Prentice Hall. 2008. Hier verwendet: Pearson Education Limited. Kindle-Version.

Österreichische Sicherheitsstrategie. 2014. Wien: Bundeskanzleramt Österreich. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/130717_sicherheitsstrategie_kern_a4_web_barrierefrei.pdf.

Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau. 2016. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=768>.

Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau. 2020. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jahresvorschau2020.pdf.

Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. 2001. Wien: SVD-Broschüre. https://www.bundesheer.at/facts/management_2010/pdf/sicherheits_und_verteidigungsdoktrin.pdf.

Teilstrategie Verteidigungspolitik. 2014. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/teilstrategie_verteidigungspolitik.pdf.

Praxis



Der Schweizer Weg – anders, aber zielführend



stratos hat die Chefin Sicherheitspolitik des VBS, Botschafterin Pälvi Pulli, und ihren Stellvertreter, Herrn Patrick Gansner, im Bundeshaus getroffen. Im Gespräch wurde die Rolle des Bereichs Sicherheitspolitik (SiPol) VBS in Bezug auf die Erarbeitung von sicherheitspolitischen Grundlagen, inklusive der Analyse der Bedrohungen und Gefahren, erörtert.

stratos: Frau Botschafterin, wie schätzen Sie das Bedrohungsbild – insbesondere für die Armee mit Blick auf 2030 – ein?

Botschafterin Pälvi Pulli: Was uns auf unserer Stufe zurzeit am meisten beschäftigt, ist die deutliche Zunahme der Rivalität unter den Grossmächten. Das ist eigentlich nicht neu, wenn man an den Kalten Krieg und die Rivalität zwischen den USA und der Sowjetunion zurückdenkt. Nun ist mit China jedoch ein weiterer Akteur hinzugekommen. Im Speziellen sind auch das konfrontative Verhalten Russlands in den letzten Jahren und seine Aktionen im Ausland besonders bedenklich.

Ein weiterer Punkt ist die hybride Konfliktführung. Das ist zwar etwas ein Modewort geworden, es drückt aber gut die ganze Palette an Mitteln aus, die man mit dem Ziel orchestriert, möglichst lang nicht erkannt zu werden oder den Akteur mindestens zu verschleiern. Auch Desinformation und Beeinflussungsaktivitä-

ten gehören hier dazu. Propaganda wird eingesetzt und Falschmeldungen werden bewusst und gesteuert verbreitet. Damit wird in Wahlen und demokratische Prozesse eingegriffen. Solche Operationen können durch die Möglichkeiten von Cybermitteln noch verstärkt werden.

Auch die Bedrohung durch Terrorismus und Gewaltextremismus ist nicht verschwunden, was auch mit der Polarisierung und Fragmentierung der Gesellschaft zusammenhängt.

Für die Armee bedeutet diese Bedrohungslage grundsätzlich, dass der Weg, den sie schon länger eingeschlagen hat, nämlich die vermehrte Unterstützung der zivilen Behörden, wohl weitergegangen werden muss. Es könnte aber auch einen Einsatz am Übergang von einer verschärften Bedrohungslage zu einem konventionellen Konflikt mit offenen militärischen Kampfhandlungen geben. Es muss der Armee gelingen, auch diesen Übergang abdecken zu können. Die Kriterien anzuwenden, um zu bestimmen, ab welchem Zeitpunkt die Armee nicht mehr subsidiär, sondern aktiv eingesetzt wird, ist ein politischer Entscheid. Bereits im letzten Sicherheitspolitischen Bericht aus dem Jahr 2016 haben wir wegen des veränderten Konfliktbildes daher den Begriff «bewaffneter Angriff» neu definiert und damit auch festgelegt, welche Aktionen der Gegenseite die Verteidigung legitimieren würden. Ein bewaffneter Angriff kann gemäss dieser Definition auch mit nicht militärischen Mitteln erfolgen, zum Beispiel mit staatlich geführten Cyberangriffen. Voraussetzung ist, dass solche Aktionen akut, intensiv oder lange anhaltend wären oder wesentliche Teile von Land und Bevölkerung betreffen. Diese Kriterien und Herangehensweise werden wir für den neuen Sicherheitspolitischen Bericht übernehmen.

Diese Umschreibung des Begriffs «bewaffneter Angriff» dient als Vorgabe für die Armee, anhand derer sie ihre Fähigkeiten entwickeln muss. Cyber zum Beispiel wird immer mehr zu einem Querschnittsbereich. Es reicht nicht, nur ein Cyber-Kommando aufzubauen oder Cyber-Rekrutenschulen durchzuführen, sondern die Cyber-Fähigkeiten müssen überall einfließen. Da ist die Armee aber bereits dran. Ein weiteres Schwergewicht für die Armee werden die Mobilität und der Schutz am Boden sein, die sich ebenfalls am

hybriden Konfliktbild orientieren. Da existiert bereits ein Grundlagenpapier. Weiterhin hohe Priorität hat die Erneuerung der Mittel für den Schutz des Luftraums – vom Luftpolizeidienst bis zur Luftraumverteidigung. Gerade bei länger andauernden internationalen Spannungen kommt der Luftwaffe eine sehr wichtige Rolle zu. In diesem Fall müsste die Luftwaffe nicht nur den Luftraum überwachen, sondern auch Luftraumverletzungen verhindern können.

stratos: Gehen Sie also davon aus, dass die Bedrohungen, die heute erkennbar sind, auch 2030 noch ihre Gültigkeit haben werden?

Pulli: Das sind natürlich Tendenzen. Je weiter man in die Zukunft schaut, desto nebulöser wird das Ganze. Genau deshalb wollen wir künftig den Sicherheitspolitischen Bericht in höherer Kadenz veröffentlichen. Die Absicht ist, alle vier Jahre, also einmal pro Legislatur, einen solchen Bericht zu publizieren. Das würde eine häufigere Bestandesaufnahme und auch Anpassungen an die neuesten Erkenntnisse und die Veränderungen der Bedrohungen erlauben. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) macht natürlich viel häufigere Analysen, auch wöchentliche Berichte zu spezifischen Themen. Um Ihre Frage zu beantworten: Wir gehen nicht davon aus, dass sich die Lage grundlegend verändern wird. Aber man muss sich auch bewusst sein, dass die Welt unberechenbarer geworden ist. Die Vorwarnzeiten bei Konflikten und Krisen sind im Vergleich zu vor zwanzig Jahren deutlich kürzer geworden. Die Volatilität in den internationalen Beziehungen ist hoch und das Eskalationspotenzial insbesondere der Staaten im Mittleren Osten ist gross. Weiter hat auch das Konfliktpotenzial an der Peripherie Europas zugenommen. Man sieht das im Mittelmeer oder im Südkaukasus. All diese Unsicherheiten können zu einer Verkettung von Ereignissen führen. Es wäre also falsch, sich zum Beispiel nur auf die Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee zu fokussieren. Die konventionellen Fähigkeiten dürfen auf keinen Fall ausser Acht gelassen werden. Solche Konflikte finden nach wie vor statt – auf der Welt und auch in unserer geografischen Nähe. Der Einsatz konventioneller Mittel ist auch in einer hybriden Kriegführung Teil von möglichen Aktionen. Wenn man einen Fokus auf Cyberfähigkeiten legt, liegt man in den nächsten Jahren sicher nicht falsch.

«Die Kriterien anzuwenden, ab welchem Zeitpunkt die Armee nicht mehr subsidiär, sondern originär zur Verteidigung eingesetzt wird, ist ein politischer Entscheid.»

Patrick Gansner: Ich denke, genau deshalb ist es wichtig, dass die Armee ein breites Fähigkeitsspektrum behält und beherrscht und man sich nicht auf einzelne Bereiche versteift und nach fünf Jahren realisiert, dass man sich in die falsche Richtung entwickelt hat. Die Armee muss von den grossen Reformen alle zehn Jahre wegkommen hin zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Damit bleibt die Armee genug flexibel, sodass sie rasch auf Veränderungen reagieren und sich anpassen kann. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass niemand mit Gewissheit sagen kann, wie die Welt 2030 aussehen wird.

Pulli: Die Schwierigkeit für die Armee ist in diesem Kontext natürlich die Erneuerung grosser Systeme. Solche werden in der Regel für eine Nutzungsdauer von zwanzig, dreissig Jahren oder sogar für noch längere Zeiträume beschafft. Da ist es gut möglich, dass solche Systeme noch vor der Beschaffung, spätestens aber, während sie in Gebrauch sind, obsolet werden. Darum müssen wir teilweise bewusst kurzfristige Fähigkeitslücken in Kauf nehmen, in der Erwartung, dass in vernünftiger Frist neue, allenfalls multifunktionale Plattformen erhältlich sein werden. Kurzfristige Anpassungen stehen daher also etwas im Spannungsverhältnis zu grossen Systemen, für deren Beschaffung und dann natürlich auch Benutzung oftmals Jahrzehnte vorgesehen sind.

stratos: Welche institutionelle und inhaltliche Rolle kommt dem Bereich Sicherheitspolitik im GS VBS bei der Erarbeitung des Bedrohungsbildes zu?

Pulli: Wir stützen uns beispielsweise auf Berichte des Nachrichtendienstes des Bundes. Wir konsultieren aber auch öffentliche Quellen und halten uns über das Weltgeschehen auf dem Laufenden. Wir konsolidieren all diese Informationen und Einschätzungen für die Stufe Bundesrat und Parlament zum Beispiel in den Sicherheitspolitischen Berichten. Das klingt vielleicht etwas banal, aber wir achten darauf, dass die Inhalte insbesondere für Laien verständlich sind. Wir sind auch darum besorgt, generell verständlich und konkret zu schreiben, so, dass man sich nicht hinter abstrakten Formulierungen verstecken kann.

Natürlich gleichen wir die Einschätzungen vorher mit unseren eigenen Analysen und Wahrnehmungen ab. Es kann durchaus sein, dass es Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Nachrichtendienst des Bundes, anderen Departementen und uns gibt. Das erachte ich aber als gesund und richtig.

Ein Beispiel sind die Auswirkungen sowohl der Covid-19-Pandemie als auch des Brexits auf die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU. Hier stellt sich die Frage, ob diese Ereignisse die EU schwächen oder sie durch das gemeinsame Überwinden der Herausforderungen durch mehr Kohäsion eher stärken. Auf diese Frage hat niemand eine richtige Antwort. Hierzu eine Prognose zu erstellen, ist eine Kombination aus Erfahrung, Kenntnis, Intuition und vielleicht auch Hoffnung. Bei solchen Themen haben wir einen guten Austausch mit dem NDB, aber auch mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Gansner: Wir sind vor allem auch Vermittler. Es gibt die Fachleute, die in der Regel viel mehr wissen als wir. Wir kümmern uns darum, dass die Inhalte, die aus diesen Diensten kommen, politisch und öffentlich vermittelbar sind. Weiter kümmern wir uns auch um den Austausch und den Abgleich mit den anderen Departementen, wenn es um übergreifende sicherheitspolitische Themen geht.

stratos: Werden für die Erstellung des Bedrohungsbildes auch andere Departemente konsultiert? Sucht man da ein konsolidiertes Verständnis?

Pulli: Das ist tatsächlich die Absicht. Aber es gibt auch Differenzen und es hängt natürlich auch mit dem zu erstellenden Produkt zusammen. Wenn wir beispielsweise vom Sicherheitspolitischen Bericht sprechen, kann es durchaus Stellen geben, die nicht mit allem einverstanden sind. Aber wir verantworten diesen Bericht zuhause des Bundesrats und darum entscheiden wir bei Differenzen auch, was berücksichtigt wird.

Ein anderes Beispiel ist der jährliche Lagebericht des NDB. Bevor dieser erscheint, findet die sogenannte Ämterkonsultation statt. Dabei kann sich jedes angeschriebene Bundesamt zum Bericht äussern. Was dann in die Endversion aufgenommen wird, entscheidet und verantwortet der NDB. Dieses Produkt hat jedoch einen anderen Duktus und Fokus, aber auch ein anderes Ziel als der Sicherheitspolitische Bericht.

Das EDA auf der anderen Seite veröffentlicht eigene Berichte, beispielsweise die aussenpolitischen Teilstrategien zu bestimmten Regionen oder Staaten. Sie können sich im Detail auch von unseren Ansichten unterscheiden. Ein umfassender Konsens ist nicht möglich, aber es gibt einen intensiven Austausch und das ist in meinen Augen eminent wichtig.

Gansner: Der Typus des Dokuments ist entscheidend. Der Sicherheitspolitische Bericht erscheint im Namen des Bundesrates, es ist nicht einfach ein Produkt des VBS. Da ist ein gewisses Mass an Konsens und auch Kompromiss unter den Departementen unumgänglich. Beim Lagebericht des NDB ist der Nachrichtendienst der Absender. Da darf – oder muss – er seine Fachsicht darlegen.

stratos: Kann es ein Spannungsfeld zwischen realer Bedrohungsanalyse und politischen Absichten geben? Oder anders gefragt, können in der Diskussion um einen Sicherheitspolitischen Bericht Vorbehalte oder Einflussnahmen anderer Departemente den Inhalt wesentlich verändern?

Pulli: Man muss sehen, dass bei der Erstellung des Sicherheitspolitischen Berichts sehr viele Stellen einbezogen und konsultiert werden. Die Kantone werden zum Beispiel durch die Generalsekretäre der Konferenz der kantonalen Militärdirektoren sowie der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren einbezogen. Ich denke, es ist eine

Schweizer Eigenart, dass die Landesregierung bei der Erarbeitung solcher Grundlagenpapiere die regionale Stufe integriert. Das hat mit unserem föderalen System zu tun und mit der Aufteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone können sich dabei nicht nur zu Themen, die sie direkt betreffen, äussern, sondern zum ganzen Inhalt des Sicherheitspolitischen Berichts.

Zu den Differenzen: Die Erarbeitung der Bedrohungslage ist ein vergleichsweise apolitischer Prozess. Auch wenn es zu Diskussionen innerhalb der verschiedenen Bundesstellen kommt, sind das eher Fachdiskussionen. Die politische Ebene ist primär dann gefragt, wenn es darum geht, zu entscheiden, welche Konsequenzen aus der Bedrohungslage gezogen werden sollen. Und weil die Federführung für die Sicherheitspolitik innerhalb des Bundes beim VBS liegt, kommt unserer Departementschefin eine wichtige Rolle zu, indem sie Inhalte bestimmen und Akzente setzen kann. Am Ende ist der Sicherheitspolitische Bericht aber ein Produkt des Bundesrates.

Ein typisches Beispiel für die Möglichkeit, politische Akzente zu setzen, ist der Grad an internationaler Kooperation. Wollen wir also beispielsweise ein Schwergewicht auf die internationale militärische Friedensförderung legen oder wie stark soll die Kooperation mit der EU oder der NATO weiterentwickelt werden?

In der Regel vertrauen die politischen Entscheidungsträger der fachlichen Expertise aus den zuständigen Bereichen. Wenn beispielsweise der NDB festhält, dass er Terrorismus weiterhin für eine reelle Bedrohung für die Schweiz hält, stellt das der Bundesrat nicht grundsätzlich infrage.

Gansner: Die Bedrohungsanalyse ist dennoch nicht ein vollkommen unpolitischer Prozess. Bedrohungs-

«Die Armee muss von den grossen Reformen alle zehn Jahre wegkommen hin zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Damit bleibt die Armee genug flexibel, sodass sie rasch auf Veränderungen reagieren und sich anpassen kann.»

analyse ist ja nicht eine exakte Wissenschaft. Da spielen politische Einstellungen und Erwartungen auch eine Rolle. Es ist nicht realistisch, zu glauben, man könne rein wissenschaftlich das Bild der Welt aufzeigen und daraus die Konsequenzen runter bis zum einzelnen Armeesystem ableiten. Das wäre illusorisch, weil die Realität zu vielschichtig und die Meinungen zu verschieden sind. Die einen sehen zum Beispiel bei Umweltrisiken ein grösseres Problem für die Schweiz als bei militärischen Bedrohungen, für andere sind Cyberrisiken die aktuell grösste Bedrohung. Dessen muss man sich bei der Lektüre des Sicherheitspolitischen Berichts immer bewusst sein.

Pulli: Das ist richtig. Themen wie Umwelt, Pandemie oder Migration werden von Menschen mit unterschiedlichen politischen Einstellungen unterschiedlich bewertet. Interessant ist gemäss meiner Erfahrung, dass offenbar die Meinung vorherrscht, je mehr man über Sicherheitspolitik und Bedrohungen diskutiert, desto eher erreiche man einen nationalen Konsens. Da bin ich anderer Meinung. Man kann mit der Diskussion einem Thema mehr Gewicht verleihen, mehr Einigkeit entsteht dadurch jedoch nicht. Denn die persönlichen Weltanschauungen gehen weiterhin auseinander und unter diesen Voraussetzungen einheitliche Konsequenzen festzulegen, ist kaum möglich.

stratos: Wie gross schätzen Sie den Einfluss des persönlichen oder institutionellen Hintergrundes, also politische Einstellung, Regierungsform, aktuelle wirtschaftliche Lage und so weiter, auf eine Bedrohungsanalyse ein? Und wie kann man diesen Einfluss minimieren?

Pulli: Diese externen Faktoren spielen selbstverständlich eine eminente Rolle in der Gestaltung der Sicherheitspolitik. Schon unsere Regierungsform mit starken Departementen ohne starke vertikale Führung hat einen grossen Einfluss. Wir haben keine Regierungskanzlei wie Frankreich, Deutschland oder die nordischen Länder, wo ein Premierminister entscheidet, wo es langgeht, und das dann als Regierungsprogramm umgesetzt wird. Der Bundesrat diskutiert und sucht gemeinsam Lösungen. Bei uns in der Schweiz sind die Kompetenzen in den Departementen verteilt. Hinzu kommen der Föderalismus und das weltweit wohl einzigartige Milizsystem. Zudem sind wir bei massgeblichen Sicherheitsorganisationen wie der NATO oder der EU nicht Mitglied. Nicht vergessen

darf man die direkte Demokratie und die damit verbundene Möglichkeit, Parlamentsentscheide mittels Referendum anzufechten. Das sind die Rahmenbedingungen auch für Schweizer Sicherheitspolitik. Hinzu kommt die ausgesprochen günstige geografische Lage der Schweiz, umgeben von seit langer Zeit stabilen Demokratien. In dieser Situation kann sich die Schweiz die Nichtmitgliedschaft in sicherheitspolitischen Organisationen leisten. Das alles spielt eine sehr grosse Rolle bei der Bedrohungsanalyse und den Konsequenzen, die gezogen werden. Um diesen Einflüssen etwas zu entfliehen und eine objektivere Sicht zu ermöglichen, schauen wir auch, wie andere Staaten die Bedrohung einschätzen. Dabei stellen wir Unterschiede fest, diese sind aber in allen Fällen begründbar.

Auch die wirtschaftliche Situation spielt bei der Wahrnehmung der Bedrohung eine Rolle. Es geht der Schweiz gut und sie kann sich massgebliche Beiträge zu Frieden und Stabilität im Ausland leisten, auch im Eigeninteresse. Damit sind wir bei einem Schwergewicht der Departementschefin angelangt. Sie will, dass man in diesem Bereich mehr leistet.

stratos: Leidet eine Bedrohungsanalyse unter den politischen und institutionellen Bedingungen, wie sie in der Schweiz herrschen? Oder sehen Sie das eher als Vorteil?

Pulli: In der Schweiz führt ein Sicherheitspolitischer Bericht immer zu einem bestimmten Mass an Ausgeglichenheit. Darin sehe ich klar Vorteile. Wir haben eigentlich permanent eine breite politische Koalition im Bundesrat. Daher gibt es in der Schweiz keine Regierungsprogramme, wie das andere Länder kennen. Zwar existiert das Legislaturprogramm, aber das ist von der politischen Aussagekraft her nicht wirklich vergleichbar. Wir haben dafür mehr Kontinuität. Es überrascht deshalb nicht, dass der neue Sicherheitspolitische Bericht von jenem von 2016 nicht sehr gross abweichen wird. Wir spüren allerdings, dass vonseiten Öffentlichkeit, Parlament oder Medien vermehrt die Erwartung kommt, dass man die Sicherheitspolitik stärker gestaltet. Es gibt die Forderung, eine griffigere und «politischere» Strategie zu erarbeiten, die eine klare Richtung aufzeigt, wo es beispielsweise in fünf Jahren hingehen soll. Das ist aber mit der Schweizer Politik oder dem Schweizer System nicht kompatibel: es braucht Lösungen, die breit abgestützt sind.

Gansner: Ein Sicherheitspolitischer Bericht aus der Schweiz wirkt vielleicht etwas weniger spektakulär als solche anderer Länder, weil er in der Regel nicht so grosse Sprünge enthält. Das Gute daran aber ist: Es wird verhindert, dass wir für vier Jahre oder mehr in eine Richtung gehen, nur um dann unter einer neuen Regierung die ganze Arbeit der letzten Regierungsperiode zuerst korrigieren und danach in eine andere Richtung marschieren zu müssen. Schweden ist hierzu ein

gutes Beispiel: Die schwedische Regierung hat vor einiger Zeit entschieden, die Territorialverteidigung stark zu reduzieren und sich auf Auslandeinsätze zu konzentrieren. Jetzt wird in Schweden – wie in ganz Europa – aufgrund der verschlechterten Sicherheitslage wieder stärker auf die Verteidigung des eigenen Landes fokussiert. Die Schweiz hat das anders gemacht und bei ihrer Sicherheitspolitik stärker auf Kontinuität gesetzt. Nun profitieren wir davon, dass wir keine so starke Kurskorrektur gemacht haben. Wir müssen zwar bei der Armee auch Systeme erneuern und sie stärker auf die «hybride» Bedrohungslage ausrichten, aber die Grundausrichtung stimmt. Wohingegen Schweden wieder vieles neu aufbauen muss. Heute fragen europäische Staaten bei der Schweiz wieder nach, wie genau ein Einsatz der Armee im eige-

Pulli: Militärdienstpflicht und Schutzdienstpflicht, oder der alternative Zivildienst zum Militärdienst, ermöglichen die Einsatzfähigkeit dieser sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz. Wenn wir ein Dienstpflichtsystem haben, welches personell nicht nachhaltig alimentierbar ist – und diese Symptome erkennen wir heute –, muss etwas getan werden. Meines Erachtens gibt es hierzu zwei hier nur grob skizzierte Lösungen: Entweder man passt das Ambitionslevel der Institutionen nach unten an oder man ändert das System so, dass die Organisationen genügend alimentiert werden. Das kann man, indem man entweder die Abgänge reduziert oder die Menge der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen erhöht.

Die Lösung hierzu steht noch nicht, wir sind aber an deren Erarbeitung. Ich muss zugeben, uns hat die öffentliche Diskussion etwas überholt. Ich habe allerdings auch das Gefühl, das Thema werde in der öffentlichen Diskussion überzeichnet. Über eine Periode von mehreren Jahren gesehen sind die Personalbestände nicht dramatisch tief, aber dennoch nicht hoch genug und werden das immer weniger sein. Es braucht also eine Anpassung. Wir sind zurzeit daran, den Bericht «Alimentierung von Armee und Zivilschutz» zu verfassen und möchten diesen bis Mitte Jahr abschliessen. In einem Anschlussbericht werden, nach 2017 bereits zum zweiten Mal, auch alternative Dienstpflichtmodelle diskutiert. 2017 hat man noch davon abgesehen, am System grundlegend etwas zu verändern. Wir haben damals den Auftrag erhalten, zu prüfen, mit welchen Mitteln das aktuelle System aufrechterhalten und alimentiert werden kann. Inzwischen haben wir aber festgestellt, dass die Unteralimentierung auf die Dauer kaum abzuwenden ist. Darum hat uns die Departementschefin den Auftrag erteilt, auch grundsätzliche Fragen anzugehen. Um auf Ihre Frage zurückzukommen: Das Milizsystem dürfte tatsächlich einen gewissen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bedrohung haben. Ich denke, gerade bei Milizoffizieren ist das Interesse an dem Thema sicher höher. Wir spüren das Interesse; das ist ein inhärenter Teil des Schweizer Systems. Ob Milizangehörige die Welt als gefährlicher wahrnehmen, weiss ich nicht. Ich denke aber, dass die Aufmerksamkeit bei solchen Themen grösser ist.

«Die Sicherheit als Verbundaufgabe verschiedener Staatsebenen, Instrumente und Organisationen wahrzunehmen, ist etwas, was in der Schweiz schon lange so gehandhabt wird.»

nen Land zu organisieren sei. Subsidiäre Einsätze sind plötzlich überall ein Thema. In der Schweiz gehört das seit Jahren zur Normalität. Es muss also nicht immer ein Nachteil sein, wenn man breit abgestützt und dafür etwas langsamer unterwegs ist.

stratos: Welchen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bedrohung haben Wehrpflicht und Milizsystem?

Gansner: Die Erfahrung zeigt, dass sicherheitspolitische Bedrohungen und Antworten schwierig zu vermitteln sind. Das hat sich zuletzt bei der Abstimmung über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge gezeigt. Für die Schweiz wirken Bedrohungen – zum Glück – weniger akut als in manchen europäischen Ländern. Dadurch wirken solche Ausführungen oft etwas abstrakt. Die Notwendigkeit eines luftkampffähigen Flugzeugs zu erklären, ist teilweise schwierig, weil mögliche Szenarien weiter weg sind vom Alltag der Leute. Sozial-, gesundheits- oder finanzpolitische Anliegen sind da viel näher. Sicherheit im Alltag wird bei uns eher auf der Stufe von Fahrraddiebstählen oder vielleicht eines Einbruchs erlebt. Es ist uns daher ein Anliegen, den Dialog über Sicherheitspolitik inklusive der Bedrohungslage mit der Öffentlichkeit zu intensivieren. Die Herausforderung dabei besteht für uns darin, auch die alltagsfernen Inhalte verständlich zu vermitteln. Ich denke, viele Personen haben das Gefühl, die Sicherheitslage habe sich verschlechtert. Gerade bei Cyber-Themen kann man sich vielleicht noch eher etwas darunter vorstellen. Solche Angriffe passieren auch jeden Tag. Aber von da verständlich und überzeugend die Brücke zur Armee und ihren Grosssystemen wie zum Beispiel Kampfflugzeugen zu schlagen, ist eine Herausforderung.

Pulli: Es gibt noch einen weiteren, historischen Aspekt. Die Schweizer Armee wurde noch nie in einer Verteidigungsoperation eingesetzt. Weiter als die Generalmobilmachung während des Zweiten Weltkriegs ging es in der jüngeren Geschichte nie. Das ist ein grosser Unterschied zu vielen anderen Staaten. Die meisten europäischen Länder waren militärisch in den Zweiten Weltkrieg direkt involviert. Frankreich sieht zudem eine historische Verpflichtung in Afrika. Die Existenzberechtigung einer Armee bleiben aber der Auftrag und die Fähigkeit zur Landesverteidigung, also die Verteidigung von Bevölkerung und Infrastruktur durch die Abwehr vor Angriffen. Und das musste die Schweizer Armee – zum Glück – noch nie direkt umsetzen. Die Armee kann die zivilen Behörden subsidiär unterstützen, auch im Cyber-Bereich ist sie inzwischen dazu in der Lage, aber das ist nicht die Raison d’Être der Armee. Dieser Umstand erklärt für mich, weshalb hierzulande bei der Armee häufig die Sinnfrage gestellt wird.

stratos: Was müsste man im sicherheitspolitischen Diskurs anders machen, damit diese Themen bei der Bevölkerung besser ankommen?

Pulli: Wir werden dieses Jahr während der Vernehmlassung zum Sicherheitspolitischen Bericht eine gute Gelegenheit haben, diese Diskussion zu führen. Nachdem der Bericht voraussichtlich im Frühling vom Bundesrat verabschiedet wird, gibt es eine dreimonatige Vernehmlassung. In dieser Zeit kann jede Bürgerin und jeder Bürger zu diesem Papier Stellung nehmen. Wir sind bereits jetzt daran, einige Anlässe während der Vernehmlassung zu planen, an welchen die öffentliche Diskussion geführt werden kann. Ein zweites Papier, welches die Diskussion anregen dürfte, ist der Alimentierungsbericht. Dieser kommt allerdings erst im Sommer in den Bundesrat, der das Papier anschliessend an das Parlament überweist. Dieser wie auch ein Zusatzbericht zur längerfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflchtensystems werden eine wichtige Grundlage für die Diskussion liefern, wie die Dienstpflicht weiterentwickelt werden soll. Ich gehe aber nicht davon aus, dass diese beiden Dokumente die Diskussionskultur im Bereich Sicherheitspolitik grundlegend verändern werden. Sicherheitspolitik dürfte auch künftig bestimmte Kreise ansprechen.

Wir würden es aber begrüssen, wenn wir den Kreis der Teilnehmenden erweitern könnten. Wenn sich zum Beispiel die junge, urbane Bevölkerung, die auch dem Kampfflugzeug-Kauf skeptisch gegenüberstand, einbringen würde, wäre das sicher eine Bereicherung. Aber wie gesagt, ein komplett neues Bewusstsein oder gar einen nationalen Konsens werden wir wohl nicht erreichen.

Gansner: Ich denke, die Kampfflugzeug-Abstimmung war ein gutes Beispiel. Wir haben wiederholt gehört, man hätte den Sinn besser vermitteln und mehr erklären müssen, um eine höhere Zustimmung zu erhalten. Natürlich ist es wichtig, verständlich und überzeugend zu argumentieren. Ich persönlich glaube aber, dass es da auch Grenzen gibt. Oft sind bei solchen Themen – wie beim Beispiel der Kampfflugzeuge – die Meinungen im Vornherein bereits gemacht. Wenn jemand der Ansicht ist, sechs Milliarden Franken würde man in der aktuellen Lage anstatt in neue Kampfflugzeuge besser in den Gesundheits- oder Bildungsbereich investieren, dann wird sich diese Person nur schwer vom Gegenteil überzeugen lassen, nur weil man ihr

nochmals erklärt, wozu das Kampfflugzeug gebraucht wird. Es geht hier immer auch um grundsätzliche persönliche Haltungen und Weltanschauungen.

Pulli: Nach der NKF-Abstimmung kann man sich natürlich schon hinterfragen und analysieren, was man allenfalls falsch gemacht hat. Meiner Ansicht nach war es jedoch nicht in erster Linie ein Problem der unzureichenden Kommunikation. Ich sehe das wie mein Stellvertreter: Die politischen Meinungen sind bei solchen Fragen oft grundsätzlich schon gemacht. Wichtig ist, dass die Information zur Verfügung steht, und wer sie sich holen will, das ohne Aufwand tun kann. Aber dass man mit mehr Präsenz die Überzeugung einer Person ändern könnte, scheint zumindest teilweise illusorisch.

stratos: Sie haben die historischen Unterschiede zwischen der Schweiz und anderen europäischen Staaten angesprochen. Inwieweit fliessen Sicherheitsstrategien, wie sie etwa Grossbritannien oder die Niederlande erarbeiten, in unsere Bedrohungsanalysen ein?

Pulli: Wir machen selbst keine Seminare, in denen wir die Sicherheitsstudien anderer Länder eingehend analysieren. Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich macht so etwas jedoch. Die Resultate schauen wir dann mit grossem Interesse an. Bei der Erarbeitung eines Sicherheitspolitischen Berichts richten wir unseren Blick natürlich schon auch über die Grenzen hinaus. Wir versuchen die unterschiedlichen Schwerpunkte auszumachen und konsultieren die neusten Berichte dieser Länder. Das gibt uns eine Art Quervergleich und wir können überprüfen, ob wir bei der Bedrohung nichts Relevantes ausser Acht gelassen haben. Welche Konsequenzen man dann aus einer Bedrohungsanalyse für die Sicherheitspolitik zieht, ist wie gesagt noch mal etwas ganz anderes.

stratos: Welcher sicherheitspolitische Ansatz liegt der Sicherheitspolitik der Schweiz zugrunde? Stellen Sie einen militärischen Angriff ins Zentrum Ihrer Analysen oder wählen Sie den sogenannten Human-Security-Ansatz am anderen Ende des Spektrums?

Pulli: Ich denke nicht, dass man auf dieser Skala irgendwo eine Nadel setzen kann und von da aus alles andere irgendwie sekundär ist. Alles, was aussenpolitisches Engagement ausmacht, sei es für Menschenrechte, Demokratie oder für Rechtsstaatlichkeit, ist natürlich ein Teil der schweizerischen Si-

cherheitspolitik. Genauso ist dies aber die Fähigkeit zur Abwehr eines militärischen Angriffs oder der Bewältigung von Naturkatastrophen und technischen Gefahren. Das ist alles Teil der Sicherheitspolitik und wir werden auch diese «weichen» Bereiche im Sicherheitspolitischen Bericht abbilden.

Ich denke nicht, dass wir als Sicherheitspolitik VBS sagen können, wo wir hier stehen. Meiner Ansicht nach müssen wir möglichst alles abbilden und am Schluss einen kohärenten Mix aufzeigen, der den Schweizer Interessen dient. Wir werden im Vergleich zum Sicherheitspolitischen Bericht 2016 auch den Begriff Sicherheitspolitik im neuen Sicherheitspolitischen Bericht 2021 nicht komplett neu definieren. Es geht um die Wahrung der Integrität der Schweizer Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen, damit diese vor Androhung oder Anwendung von Gewalt geschützt sind. Darüber hinaus können wir, wenn es uns gut geht, zum Wohlstand beitragen und uns auch jenseits der Grenze für Frieden und Stabilität engagieren. Nuancierungen gibt es eher bei globalen Phänomenen. Man anerkennt, dass Pandemien, Klimaerwärmung oder Migration bestehende Bedrohungen beschleunigen und verstärken können und Interdependenzen zunehmen und auch evidenter geworden sind.

Gansner: Ich denke, in der Schweiz haben wir in der Sicherheitspolitik thematisch – und da waren wir durchaus innovativ – einen breiten Ansatz. Wir haben den Ansatz und den Anspruch, dass wir in einem Sicherheitspolitischen Bericht von der Entwicklungshilfe über die polizeiliche Entwicklung bis zum bewaffneten Angriff alles abbilden, denn das alles ist sicherheitsrelevant. Breit ist aber nicht nur der thematische Ansatz, sondern auch die Abstützung. Wie bereits erwähnt, werden neben allen Departementen auch die Kantone, teilweise sogar Gemeinden, in die Erarbeitung eingebunden. Ich finde das nicht nur einen breiten, sondern auch einen zeitgemässen sicherheitspolitischen Ansatz. Ein solch breites Vorgehen war, im Vergleich mit dem Ausland, bis jetzt eher eine Ausnahme. Neuere Sicherheitsstrategien anderer Länder zeigen, dass diese nun teilweise ähnliche Ansätze wählen. Die Sicherheit als Verbundaufgabe verschiedener Staatsebenen, Instrumente und Organisationen wahrzunehmen, ist etwas, was in der Schweiz schon lange so gemacht wird.

Pulli: Im Schweizer Bericht sind, im Gegensatz zu Finnlands Weissbuch zum Beispiel, auch Naturkatastrophen und technische Notlagen aufgeführt. Das ist für uns Teil der Sicherheitspolitik. Auch wenn es sich wegen der fehlenden Absicht nicht um eine Bedrohung, sondern um Gefahren handelt. Ebenfalls ist im Sicherheitspolitischen Bericht das Krisenmanagement abgebildet. Auch so etwas findet sich in ausländischen Berichten oder Strategien eher nicht. Das ist bei uns nötig, weil wir kein starkes Präsidialdepartement haben und die Krisenführung von Fall zu Fall bei einem anderen Departement liegen kann. Aktuell in der Pandemiebekämpfung liegt die Führung beim Departement des Innern, bei einem Terroranschlag wäre es das Justiz- und Polizeidepartement; bei Cyber-Angriffen kommt es auf den Geschädigten an, dann wäre es entweder das Finanz- oder das Verteidigungsdepartement. Deswegen legen wir die Abläufe im Vornherein fest: Das verantwortliche Departement mit der Fachexpertise muss die Führung übernehmen und dem Bundesrat Anträge stellen. Wenn das zum Beispiel ein fixer Krisenstab wäre, hätte dieser häufig keine oder zu wenig Ahnung vom Thema und auch kaum direkten Zugang zur Departementsführung und somit zum Bundesrat. In einer Krise braucht es deshalb einen massgeschneiderten interdepartementalen Krisenstab, wobei der zuständige Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin führt, also entscheidet, und wo nötig dem Bundesrat Anträge stellt. So etwas lässt sich nicht an ein Amt oder einen entfernten Stab delegieren.

Gansner: In der Krise ist es essenziell, dass man die Entscheidungswege abkürzen kann und somit handlungsfähig bleibt. Bei uns heisst das, dass man möglichst schnell zu politischen Entscheidungen kommen muss. Und politisch entscheidet bei uns auf Stufe Bund nur der Bundesrat. Kein Krisenstab, auch nicht ein Ausschuss des Bundesrats, hat diese Entscheidkompetenz. Darum muss eines der sieben Mitglieder des Bundesrates in der Krise in der Verantwortung sein, damit er oder sie die zu fällenden Entscheidungen ohne Umwege in die Gesamtregierung bringen kann. Weiter bin ich überzeugt, dass gerade in einer Krise die Leute mit der Lösung beschäftigt sein sollen, die sich am besten mit der Materie auskennen. Und das sind zweifellos die Personen, die sich auch in der normalen Lage mit dem Thema befassen. Man kann in einer Pandemie nicht professionelle Krisenmanager einsetzen,

die keine Ahnung von Pandemien und Medizin haben. Weil die Palette an möglichen Krisen so breit ist, halte ich es für wichtig, dass auch weiterhin in jeder Krise – je nach Thema – festgelegt wird, wer die Führung zu übernehmen hat und wie der interdepartementale Krisenstab zusammengesetzt wird.

Pulli: Es gab ein Experiment mit einem permanenten Krisenstab, konkret dem Stab Sicherheitsausschuss des Bundesrats, der dem Sicherheitsausschuss, bestehend aus drei Bundesräten, dienen sollte. Das sollte ein stehendes permanentes Krisenführungsorgan werden. Ich war da selber dabei und ich muss sagen, das Experiment ist kläglich gescheitert, weil das mit dem Schweizer Regierungssystem nicht kompatibel ist. Trotzdem kommt nach jeder Krise oder Übung der Ruf nach einem übergeordneten Krisenstab. Aber wir haben gesehen, das funktioniert in der Schweiz nicht. Bis jetzt hat man Übungen auf zwei Stufen getrennt durchgeführt: die strategische Führungsübung (SFU) für die Stufe Bundesrat und die strategische Stufe und die Sicherheitsverbandsübung (SVU) auf operativer Stufe von Bund und Kantonen. Die SVU 19 hat nur die operative Stufe überprüft. Es zeigte sich aber, dass das nicht optimal war. Ziel führend wäre, künftig beide Stufen von Bund und Kantonen gleichzeitig zu üben. Erst dann kann man sehen, wie das Gesamtsystem funktioniert, und sich so effektiv auf den Ernstfall vorbereiten. ◆

Dieses Interview wurde am 14. Januar 2021 in Bern geführt.

Forum

Spitzentechnologie zu niedrigen Kosten im hybriden Krieg

Tiefgreifende Veränderungen in der Art, wie Konflikte ausgetragen werden



PETER HUG

Abstract

La Suisse acquiert actuellement de nouveaux avions de combat qui seront en service au moins jusqu'en 2050. Conformément au message sur l'armée 2020, la Suisse est en train de prolonger la durée d'utilisation des chars de grenadiers 2000 jusqu'en 2040. Les deux projets constituent des piliers importants dans l'optique globale du développement de l'armée pendant les années 2020 et 2030. Cependant, vu les théâtres de guerre actuels et le développement rapide de la haute-technologie, la Suisse se prépare avec ces deux projets au type de guerre d'avant-hier. Poussée par la technologie et les coûts, la conduite de la guerre

connaît actuellement un énorme bouleversement. La capacité d'acteurs comme de la Russie de lancer une guerre conventionnelle est largement surestimée et l'impact de nouvelles capacités technologiques sur le développement de la doctrine militaire est sévèrement sous-estimé par la Suisse. Les planifications dépassées pour la protection future de l'espace aérien suisse manquent de concept afin de rester dans l'air du temps. Cet article examine les plus grandes lacunes conceptuels et matériels vu les défis et menaces futures de la Suisse.



DR. PHIL. PETER HUG Historiker, arbeitete bis 2004 in der wissenschaftlichen Forschung und 2004 bis zu seiner Pensionierung im Herbst 2020 als politischer Fachsekretär der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz.

E-Mail: hug.bern@hispeed.ch

Die Schweiz beschafft gegenwärtig neue Kampfflugzeuge, die bis mindestens 2050 im Einsatz stehen werden. Mit der Armeebotschaft 2020 beschloss die Schweiz zudem, die Nutzungsdauer der Schützenpanzer 2000 bis 2040 zu verlängern. Beide Projekte bilden wichtige Säulen im Gesamtzusammenhang der Armeeentwicklung in den 2020er- und 2030er-Jahren. Ein Blick auf die Kriegsschauplätze und die rasante Technologieentwicklung zeigt freilich, dass sich die Schweiz damit auf die Art der Kriegführung von vorgestern vorbereitet. Diese befindet sich technologie- und kostengetrieben in einem gewaltigen Umbruch. Die konventionelle Kriegführungsfähigkeit von Akteuren wie Russland wird stark überschätzt und die Auswirkung neuer technologischer Fähigkeiten auf die Doktrinentwicklung unterschätzt. Besonders konzeptlos präsentieren sich die veralteten Planungen zum künftigen Schutz des Schweizer Luftraumes. Hier werden Milliarden nutzlos verbrannt und gleichzeitig klaffen grosse Lücken.

Kein plausibles Szenario

Erstaunlicherweise hat der Bundesrat bisher keine Abschätzung der Bedrohungslage für jenen Zeitraum vorgelegt, für welchen nun mit Milliardenbeträgen Grosswaffensysteme beschafft und die Nutzungsdauer verlängert wird. Der letzte Sicherheitspolitische Bericht diskutiert die globalen Trends von Bedrohungen und Gefahren für die Schweiz bloss «bis etwa 2025» (Bundesrat, 2016, 7770), ein neuer liegt noch nicht vor. Auch in seiner jüngsten «Jährlichen Beurteilung der Bedrohungslage» (Bundesrat, 2020b) bezieht sich der Bundesrat allein auf die Gegenwart. In beiden Berichten findet sich kein Hinweis, gegen welche der dort beschriebenen neuartigen Bedrohungen namentlich die neuen Kampfflugzeuge eingesetzt werden könnten: weder gegen die «ökologischen und gesellschaftlichen Veränderungen» als Treiber des sicherheitspolitischen Wandels noch in Bezug auf die «Vielzahl von Akteuren, darunter auch nicht-staatliche, sodass eine fragmentierte sicherheitspolitische Lage resultiert»; nichts gegen das Risiko «terroristischer Anschläge», auch mit «chemischen oder biologischen Mitteln», oder die «Zunahme von staatlichen und kriminellen Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen» und das «militärische Eskalationsrisiko» in manchen Weltgegenden.

«Nach dem knappen Abstimmungsergebnis braucht es Schritte von allen Seiten, um wieder zu einem breit abgestützten Kompromiss zum wichtigen Schutz des Luftraumes zurückzufinden.»

Für all diese Bedrohungen gibt es kein plausibles Szenario, in dem eine grosse Flotte von Kampfflugzeugen der vierten und fünften Generation zum Schutz des Schweizer Luftraums eingesetzt werden könnte. Denn auch für den Bundesrat ist klar: «Ein direkter Angriff auf die Schweiz, bei dem die ganze Luftverteidigung der NATO durchbrochen wäre, scheint aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich» (Bundesrat, 2020a). Zum gleichen Schluss kommt Pierre-Alain Fridez in seiner Studie zur Zukunft unserer Verteidigungspolitik: «Ein militärischer Angriff auf die Schweiz ist höchst unwahrscheinlich. Denn die Schweiz ist blinder Passagier der Sicherheit, welche EU und NATO in Europa gewährleisten. Das Bild der isolierten Schweiz, die im Alleingang militärisch hochgerüstet alle Gefahren an der Landesgrenze abwehrt, ist als historischer Mythos falsch, dient heute nur für Folklore und schürt mit Blick auf die tatsächlichen Risiken gefährliche Illusionen.» (Fridez, 2020, 182).

Diese Feststellung wird auch im Bericht zur Bedrohungslage und den Konsequenzen für den Schutz des Luftraumes des Verteidigungsdepartements vom April 2019 nicht entkräftet. Dort steht zwar viel darüber, dass die «forcierte aussenpolitische Strategie zur Rückgewinnung der russischen Grossmachtrolle auf der internationalen Bühne [...] über die nächsten zehn Jahre die westliche Dominanz des internationalen Systems weiter schwächen» wird (VBS, 2019a, 3). Unerwähnt bleibt aber, dass Russland für eine Kriegführungsfähigkeit auf Augenhöhe schlicht die wirtschaftliche Potenz fehlt. Seine Militärausgaben sind elfmal niedriger als jene der USA und das Volkseinkommen erreicht nur knapp die Höhe jenes der Beneluxstaaten. Russland hätte nicht die geringste Chance, in einer militärischen Konfrontation mit dem Westen zu bestehen, und setzt deshalb alles daran, diese zu vermeiden. Das Londoner Institut für strategische Studien (IISS) stellt in einer jüngst publizierten Studie fest, dass die Militärausgaben Russlands seit ihrem Höhepunkt von 50 Milliarden Dollar 2015 rückläufig sind und bis 2029 auf 40 Milliarden Dollar sinken dürften – das sind bloss sieben Zehntel der Verteidigungsausgaben allein von Deutschland im Jahre 2021. «Russlands konventionelle Streitkräfte haben weder die Stärke in der Tiefe noch die Ausrüstung oder das Waffenarsenal, um einen Zermürbungskrieg gegen einen gleichrangigen Rivalen oder eine Allianz zu führen», lautet die Schlussfolgerung (IISS, 2020).

Statt sich auf Bedrohungslagen wie im Kalten Krieg vorzubereiten, wären der Westen und die Schweiz besser beraten, drei grosse Trends von heute sehr ernst zu nehmen: das militärische Eskalationsrisiko an den Rändern Europas in einem Szenario des hybriden Krieges; die destabilisierende Wirkung von Handlungen und Technologien, die geeignet sind, die Führung eines Angriffskriegs vorzubereiten; und den rasanten Wandel der Art der Kriegführung und die sich daraus ergebenden tiefgreifenden Konsequenzen für die Verteidigung der Schweiz.

Weitere Aspekte – Cyber, Klima, gesellschaftliche Kohäsion – könnten erwähnt werden. Aus Platzgründen werden im Folgenden allein die drei erwähnten Trends vertieft. Namentlich wird nach den hinter ihnen stehenden Treibern gefragt, die wesentlich zur Verschlechterung der geopolitischen Entwicklung beitragen. Wer sich nicht allein auf die Symptome be-

zieht, sondern auch die Treiber zu verstehen versucht, ist eher in der Lage, die richtigen Massnahmen zu ergreifen – sei es in einer vorausschauenden Sicherheitspolitik, welche die Dynamik dieser Treiber vermindert, oder militärisch, um sich auf die tatsächlichen Bedrohungen der Schweiz vorzubereiten, wie sie sich bis 2030 entwickeln könnten.

Erster Treiber: Russland und China nehmen liberale Gesellschaften als Bedrohung wahr

In den oben erwähnten Dokumenten des Bundes wird zu Recht auf das steigende militärische Eskalationsrisiko in verschiedenen Regionen hingewiesen. Es fehlt aber weitgehend eine Analyse der Ursachen und wie sich dieses Risiko auf die Sicherheit der Schweiz auswirken soll. Ein Verständnis der Ursachen und Treiber sowie der dahinterstehenden Fähigkeiten ist aber zentral, um die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Warum nimmt der Kreml «die rapide Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen» (Bundesrat, 2016, 7768) in Kauf? Ein Motiv besteht darin, dass Russland angesichts seiner höchst begrenzten Wirtschaftskraft und seiner limitierten militärischen Fähigkeiten in seiner Nachbarschaft einen *Cordon sanitaire* beansprucht. Wie Russland schrecken auch die Türkei und China nicht davor zurück, Völkerrecht zu brechen, um ihren regionalen Machtanspruch durchzusetzen. Allen drei Staaten ist zudem ein sich brutalisierender Autoritarismus im Innern gemeinsam. Eine weitere Parallele ist das klägliche Scheitern der westlichen Strategie, mit deren Einbindung in die globalen Märkte und regelbasierten westlichen Institutionen einen Wandel der jeweiligen politischen Systeme hin zu einer normativen Demokratie zu erreichen (Margolina, 2018). «Im Grunde ist Russland eine autoritäre Kleptokratie, die in einer Anti-Reformfalle steckt», fasst Anders Aslund von der Georgetown-Universität zusammen (Aslund, 2020, 20). Sowohl in Russland als auch in der Türkei fusionierten Teile der Geheim- und Sicherheitsdienste mit der Organisierten Kriminalität, die nun den Staat in ihrem Besitz hat und milliardenschwere Transfers von Volksvermögen auf mafiose Konten im Westen durchführt (Mandić, 2021).

In der EU und der Schweiz fehlte bisher der politische Wille, sich diesen Entwicklungen entgegenzustellen. Lieber setzt man das lukrative Geschäft mit den Potentaten und Oligarchen fort. Schon früh waren die milliardenschweren Geldabflüsse aus dem Kreml-Umfeld in den Westen und die Schweiz bekannt (Harding, 2007). Sie bleiben aber regelmässig ohne Folgen (Badran, 2020). Obschon beispielsweise die Panama Papers die zentrale Rolle der Anwälte beim Aufsetzen von Offshore-Verschleierungsstrukturen bestätigten, lehnte das Parlament – um nur ein Beispiel zu nennen – Forderungen der Linken (Sommaruga, 2016) sowie eine Vorlage des Bundesrates zu deren Regulierung ab. «Nichts aus der Geschichte gelernt», ist der nüchterne Kommentar der Handelszeitung (Heim, 2021).

Russland und seine Wortführer im Westen rechtfertigen die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und das gezielte Schüren von Konflikten in der Nachbarschaft mit «Einkreisungsängsten» (Teltschick, 2018). So verbreitet dieses Narrativ ist, so wenig trifft es zu. Bedroht fühlt sich Russland nicht aufgrund der angeblichen Einkreisung, sondern durch die Liberalität des Westens und die enorme Anziehungskraft, die liberale Demokratien auf die Völker im *Cordon sanitaire* Russlands ausüben (Lange, 2018, 61). Diese Liberalität wird durch Russland in seiner postulierten Einflusszone gezielt angegriffen, indem mittels einer Strategie der «kontrollierten Instabilität» (Klein, 2018, 10) die militärische Eskalation ebenso vermieden wird wie die militärische Deeskalation. Ziel ist eine Verstetigung des hybriden Krieges in der Nachbarschaft (Fischer, 2016). Davon geht a priori keine ernsthafte militärische Bedrohung für den Westen und die Schweiz aus.

Bedroht ist der Westen vielmehr auf politischer Ebene durch gezielte Angriffe auf die liberale Werteordnung und regelbasierte europäische und multilaterale Zusammenarbeit durch die Manipulation von Informationen, die Verbreitung von Verschwörungstheorien und die gezielte Unterstützung rechtsextremer Bewegungen und Parteien. Ziel ist laut dem russischen Kulturphilosophen Alexander Etkind eine «präventive Konterrevolution»: «Wladimir Putins Herrschaft ist in absurdem Masse korrupt, und Regime wie das seine exportieren ihre innere Instabilität gerne ins Ausland, weil sie Angst vor dem eigenen Volk haben» (Etkind, 2014).

Gleiche Motive und Ziele verfolgt die Propaganda aus China und der Türkei. Auch sie setzen, wie Russland, mit völkerrechtswidrigen Mitteln ihren regionalen Herrschaftsanspruch auch militärisch durch. So missachtet China offen die Entscheidung des Ständigen Schiedshofs in Den Haag im Streitbeilegungsverfahren zwischen den Philippinen und China und hält völkerrechtswidrig an seinem Territorialanspruch auf bis zu 90% vom Chinesischen Meer fest, dem «maritimen Hinterhof globaler Handels-Schwergewichte wie China, Südkorea und Japan» (Ganepola, 2019, 6). Zudem nutzt Peking die wachsende Zahl wirtschaftlich von China abhängiger Staaten, um eine «internationale Deutungshoheit bei Rechtsfragen zu erlangen» (Rudolf, 2020, 1). Der Westen schaut bisher ziemlich hilflos zu. In der UNO folgen immer mehr Staaten dem chinesischen Narrativ, beim inakzeptablen Säbelrasseln vor der Küste Taiwans, dem Gesetz zur nationalen Sicherheit in Hongkong und der brutalen Unterdrückung der Tibeter und Uiguren handle es sich um blosse «innerchinesische Angelegenheiten» (Rudolf, 2020, 6).

Keine kohärente Strategie des Westens und der Schweiz ist auch mit Blick auf die Rolle des transnational organisierten Verbrechens bei der Befeuern und Alimenterung bewaffneter Konflikte zu erkennen. Wie bedeutend diese Rolle beim weltweiten Konfliktgeschehen ist, zeigt Danilo Mandić von der Harvarduniversität in seiner bahnbrechenden Studie über «Gangster und andere Staatsmänner» auf. Im Kapitel über die Türkei beispielsweise liefert Mandić zahlreiche Nachweise, dass sowohl der terroristische Flügel der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) als auch der «tiefe Staat» von Alleinherrscher Recep Tayyip Erdoğan mit mafiösen Strukturen verflochten sind. Erdoğan gewährt – auch zur Schonung der regulären Streitkräfte – IS-Terroristen, der Heroin-Mafia und korrupten hohen Beamten Bewegungs- und Straffreiheit, solange sie zum schmutzigen Krieg gegen seine politischen Gegner innerhalb und ausserhalb der Türkei beitragen (Mandić, 2021, 124 ff.). Mandić bekräftigt und erweitert damit den 2016 vom Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht erhellten Zusammenhang von Korruption und Gefährdung der Sicherheit. Namentlich der Rohstoffsektor unterliegt laut Bundesrat «keiner effektiven Gesetzgebung und Kontrolle und kann damit zum zentralen Treiber staatlicher Korruption und Organisierter Kriminalität werden. Dies kann damit insbesondere in fragilen Staaten auch Anlass und Finanzierungsquelle für bewaffnete

Konflikte werden. Die Schweiz als Sitzstaat zahlreicher Rohstofffirmen und wichtiger Finanzplatz ist hier einem besonderen Risiko der Geldwäscherei vonseiten korrupter Akteure oder krimineller Organisationen ausgesetzt» (Bundesrat, 2016, 7799). Freilich folgte dieser bundesrätlichen Feststellung bisher kein ernsthafter Versuch, den äusserst liberal organisierten Finanz- und Rohstoffhandelsplatz der Schweiz entsprechend an die neuen Anforderungen einer präventiven Sicherheitspolitik auszurichten. Dies ist umso problematischer, als vom Gemenge aus autoritärer Herrschaft, Korruption, transnationaler Kriminalität und religiöse, ethnische oder politische Theorien vorschiebenden, terroristisch agierenden Helfershelfern eine wachsende militärische Bedrohung auch der Schweiz ausgeht. Denn diese Gruppen sind immer mehr in der Lage, auch über grosse geografische Distanzen hinweg militärisch relevante Anschläge durchzuführen.

Statt dieser Entwicklung vorzubeugen und entgegenzuhalten, wird aufgrund wirtschaftlicher Interessen strategisch weiterhin auf eine Einbindungsstrategie gesetzt. Je stärker freilich auf der Gegenseite die «ausserpolitische Logik nicht auf Kompromisse, sondern auf die einseitige Durchsetzung eigener Interessen ausgerichtet ist», desto stärker schrumpft die Anzahl Politikfelder, in denen mit Ländern wie Russland, der Türkei und China Kooperations- und Kompromissprojekte Aussicht auf Erfolg haben (Pagung, 2021).

Zweiter Treiber: Destabilisierung durch Fähigkeit von Überraschungsangriffen

Die Rückkehr einer wachsenden Anzahl Länder zu einer konventionell militärisch untermauerten Containment-Politik, die sich im beschleunigten Anstieg der globalen Militärausgaben seit 2019 spiegelt (Metha, 2020), kann freilich die Versäumnisse bei der Bekämpfung der russischen, chinesischen und türkischen Desinformationspolitik und des Missbrauchs unseres Finanz- und Rohstoffhandelsplatzes durch korrupte und mafiose Potentaten nicht kompensieren. Vielmehr spricht vieles dafür, dass die aktuellen Trends der beschleunigten Aufrüstung das internationale System zusätzlich destabilisieren.

Wie im Kalten Krieg fliessen inzwischen wieder sehr bedeutende finanzielle Mittel in Waffensysteme, die in

besonderem Mass die Fähigkeit zu Überraschungsangriffen erhöhen. 2018 haben die USA – um ein Beispiel zu erwähnen – ihre Nuklearstrategie «so einschneidend verändert, dass ein Einsatz dieser Waffen hier in Europa wieder viel wahrscheinlicher geworden ist» (Mützenich, 2020). Die Warnungen des SPD-Fraktionschefs verhallten jedoch ungehört. Das deutsche Bundesministerium der Verteidigung hält sowohl an der Stationierung von US-Atomwaffen in Deutschland als auch an der Fortsetzung der «nuklearen Teilhabe» fest (BMVg, 2020, 69). Bereits deponierte die Verteidigungsministerin in den USA die Absicht, den Tornado durch 30 Super Hornet als neues Trägerflugzeug Deutschlands für Atomwaffen zu ersetzen (Bundestag, 2020). Dies wirkt sich besonders destabilisierend aus, weil der nukleare Erstschlag nach wie vor Teil der NATO-Doktrin bleibt, zahlreiche wichtige Rüstungskontrollverträge auslaufen (Countryman, 2020) und die Modernisierung von Atomwaffen und Trägersystemen auch unter der neuen US-Administration ungebremst forciert wird (Evans, 2021).

Wie Deutschland und zahlreiche andere europäische Länder setzt inzwischen auch die Schweiz darauf, besonders für die Offensive optimierte neue Kampfflugzeuge zu beschaffen. Sie setzt neu wieder auf die Fähigkeit zum grossräumigen Luft-Boden-Kampf, auf die sie seit der Ausmusterung der Hunter-Flugzeuge 1994 verzichtet hatte. Noch 2010 betonte der Bundesrat: «Zurzeit verfügt die Luftwaffe über keinerlei Mittel für den Luft-Boden-Kampf, und es bestehen auch keine Absichten, mehr als minimale Ausrüstungen zu beschaffen, um Verfahrenskennnisse zu erhalten» (Bundesrat, 2010). Ohne jede Erläuterung war zwei Jahre danach alles anders und die Bekämpfung von Bodenzielen Teil der Anforderungen an die Gripen-Beschaffung (Bundesrat, 2012, 9293). Noch stärker für den Überraschungsangriff optimiert ist die aktuell laufende Beschaffung neuer Kampfflugzeuge. Drei der vier evaluierten Typen wurden als Trägerflugzeuge für Atomwaffen entwickelt. Alle sind für massive Bombardierungen in der Offensive weit mehr geeignet als für die Defensive, wofür die Szenarien fehlen. Im F-35- und Super-Hornet-Angebot der USA an die Schweiz finden sich entsprechend 250 Kilogramm MK-82-Freifall-Eisen- und -Laser-Bomben (DSCA, 2020). Die Tarnkappenfähigkeit befähigt die F-35 besonders zu Angriffen tief im gegnerischen Raum. Auch die Rafale hat einen reduzierten Radarquerschnitt, damit sie auf grosse Dis-

tanzen unerkant Atomwaffen und weitere Bomben abwerfen kann. Die Super-Hornet unterscheidet sich von der Hornet, welche die Schweiz schon hat, in erster Linie durch die Fähigkeit, noch schwerere Bomben noch ferner ins Ziel zu tragen (Leone, 2019).

Weshalb die Schweiz die Fähigkeit erwerben soll, mit Tarnkappenfähigkeit weit über 1000 Kilometer ausserhalb ihres Staatsgebietes besonders schwere Bomben abwerfen zu können, ist nie plausibel erklärt worden. Genau dies prägt aber in hohem Masse die Aussenwahrnehmung. Es gibt Staaten, die sich mit gutem Grund dadurch bedroht fühlen könnten, gliedert sich die Schweiz damit ja ins westliche Abschreckungssystem ein. Das gilt namentlich für die F-35, ein «fliegendes Computer», der für den Datenaustausch und die Eingliederung in eine einzigartige gemeinsame, von den USA dominierte Militärstruktur und die Stärkung «unserer kollektiven Interoperabilität» optimiert ist, wie ein ehemaliger US-Admiral betont (Swift, 2020). Die Schweiz gibt mit der Eingliederung in diesen Datenverbund ein grosses Stück an Souveränität auf, statt diese zu schützen. Zudem macht sie sich zum bevorzugten Ziel von präemptiven Angriffen, weil alle, die Grund haben, sich bedroht zu fühlen, bei erhöhten Spannungen als Erstes dieses Offensivpotenzial ausschalten werden.

Das Risiko der Fehlkommunikation und präemptiven Auslösung eines die Zivilisation vernichtenden Krieges ist jeder Abschreckungsstrategie immanent. Es wird seit den 1960er-Jahren in der Literatur als «Sicherheitsdilemma» diskutiert; dieses ist unlösbar, solange in einem System «organisierter Friedlosigkeit» Abschreckung befürwortet und an Doktrinen und Mitteln zur Auslösung von Überraschungsangriffen festgehalten wird (Senghaas, 1969).

Dieses Dilemma hat sich in jüngster Zeit aufgrund neuer technologischer Entwicklungen, der Erosion der Rüstungskontrolle und der Vielfältigung und Unberechenbarkeit der Akteure verschärft – nicht nur, aber auch wegen der sich beschleunigenden Atomwaffenrüstung. Das Risiko eines Atomkrieges war laut dem wissenschaftlichen Beirat des seit 1945 erscheinenden *Bulletin of the Atomic Scientists* noch nie so gross wie heute. Er rückte deshalb im Jahr 2020 die Zeiger der «Weltuntergangsuhr» auf noch nie da gewesene kurze «100 Sekunden vor Mitternacht». Mehr denn je seit 1945 be-

«Zur Abschreckung und für Überraschungsangriffe geeignete Waffensysteme werden dadurch zum Kriegsrisiko und destabilisieren das internationale System.»

trachten diese führenden US-Wissenschaftler einen «zivilisationsbeendenden Atomkrieg – ob durch Absicht, Fehler oder einfache Fehlkommunikation ausgelöst – als eine echte Möglichkeit» (Bulletin, 2020).

Die massive Proliferation der Fähigkeit zu Überraschungsangriffen im Bereich der Kampfflugzeuge sowie die «dramatischen Verbesserungen in der Genauigkeit von ballistischen Raketen und Marschflugkörpern, die es ihnen erlauben, auch mit konventionellen Sprengköpfen äusserst wirkungsvoll eingesetzt zu werden» (NASIC, 2020, 2), erhöhen weltweit die Versuchung zu einem präemptiven Angriff – die nahe liegende Antwort «auf eine direkte, unmittelbare und spezifische Bedrohung, die sofort beseitigt werden muss», um so eine «unmittelbar bevorstehende Gefahr zu bekämpfen, weil ein Akteur glaubt zu antizipieren, was ein anderer Akteur zu tun beabsichtigt» (Gärtner, 2008, 185).

Zur Abschreckung und für Überraschungsangriffe geeignete Waffensysteme werden dadurch zum Kriegsrisiko und destabilisieren das internationale System. Denn einem Abschreckungssystem ist es inhärent, dass zur Wahrung der Glaubwürdigkeit kein Zweifel daran aufkommen darf, dass jederzeit der Wille und die Fähigkeit zum vernichtenden Gegenschlag besteht. Wer damit auf den präemptiven Erstschatz verzichtet, hat im Grunde bereits verloren. Hinzu kommt, dass die von jeder Abschreckungslogik vorausgesetzte Rationalität der Entscheidungen in vielen Fällen nicht (mehr) besteht (Unterseher, 1999).

Betonung der Defensive durch strukturelle Nichtangriffsfähigkeit oder «präventive Raumsicherungsoperationen» weit ausserhalb der Schweiz?

In welchem Ausmass «präventive Raumsicherungsoperationen» auch in der Schweiz «über die nationalen Grenzen hinausreichen» dürfen und in welchem Mass die «Abwehr» zur Offensive fähige Angriffswaffen wie Kampfflugzeuge oder mit schwerem Gerät

ausgerüstete mechanisierte Truppen miteinschliessen soll, wird in der Schweiz seit Jahrzehnten heftig diskutiert. Jenen, welche die Schweiz mit Atomwaffen, entsprechenden Trägersystemen, hoch mechanisierten Panzerflotten und weitreichender Artillerie ausrüsten wollten, standen besonnene Stimmen wie Alfred Ernst (Ernst, 1971) oder Alfred Stutz (Stutz, 1982) gegenüber, die sich für eine eher statische, defensiv ausgerichtete Verteidigung aussprachen. Sie orientierten sich an Konzepten wie «Verteidigung ohne Selbsterstörung» des österreichischen Generals Emil Spannochi (Spannochi, 1977) und der «defensiven Verteidigung» beziehungsweise «vertrauensbildenden Verteidigung» (Afheldt, 1983). Entsprechend stiessen sie auf Interesse jener, welche diese Ansätze später im Konzept der «strukturellen Nichtangriffsfähigkeit» (SAS, 1989) systematisiert haben, wie Bjørn Møller (1995) und Lutz Unterseher (1999).

Soweit sich die Entwürfe von Ernst, Stutz, Spannochi und Afheldt an einer bipolaren Struktur rational handelnder Antagonisten orientierten, sind sie hoffnungslos veraltet. Von geradezu verblüffender Aktualität bleiben sie aber in ihrer Kernaussage, dass Abwehr, Offensivfähigkeit und Abschreckung zur Selbsterstörung führen. Denn sie lösen das Sicherheitsdilemma nicht und erhöhen bei allen, die sich durch Doktrinen und Fähigkeiten zu Überraschungsangriffen bedroht fühlen, die Neigung zu präemptiven Schlägen – nicht zuletzt bei jenen Teilen der russischen Streitkräfte, die noch durch den Kalten Krieg sozialisiert worden sind. Hinzu kommt, dass der Nutzen angriffsfähiger Marschflugkörper und Kampfflugzeuge in einem Umfeld des seit Mary Kaldor «neue Kriege» genannten modernen Kriegsgeschehens gegen null sinkt. «Neue Kriege» sind kaum territorial gebunden, oft von «geringer Intensität», «lokal beschränkt» und gleichzeitig «in ein kaum überschaubares Geflecht transnationaler Verbindungen eingebunden, so dass nicht eindeutig zwischen innen und aussen» unterschieden werden kann. Zudem ist «die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen, staatlichen und nichtstaatlichen, inoffiziellen und offiziellen, ökonomischen und politisch motivierten Faktoren nur sehr schwerlich möglich» (Kaldor, 2000, 8 f.).

Für den Luft-Boden-Kampf optimierte Kampfflugzeuge können in der von der Schweiz «hybrid» genannten Art der «neuen» Kriegführung (wie von Russland im Osten

der Ukraine) kaum eine Rolle spielen. Das Ziel fehlt, wo reguläre, aber «anonymisierte» Spezialkräfte, Söldner und Freiwillige verdeckte Operationen und Überraschungsschläge durchführen, jeder direkten Konfrontation möglichst ausweichen und lieber verdeckt Oppositionelle ermorden, um die Zivilbevölkerung einzuschüchtern, oder wo global Informationen manipuliert und Propaganda verbreitet werden, um sich als Opfer darzustellen und die Deutungshoheit über das Geschehen zu wahren (Lange, 2018, 72–74).

In diesem «neuen Krieg», der auch von Autoren wie Herfried Münkler als die künftig dominierende Art der Kriegführung bezeichnet wird, haben Luft-Boden-Angriffe kaum noch einen strategischen Wert. «Der Versuch, die politisch-militärischen Risiken durch Luftangriffe und Präzisionslenkwaffen möglichst gering zu halten, macht einmal mehr die Asymmetrie der neuen Kriege deutlich: Während deren Akteure von den Möglichkeiten der Verbilligung der Kriegführung profitieren, befinden sich die Interventionsmächte weiter auf dem Weg der Verteuerung», womit «die Bombardements irgendwann von selbst eingestellt werden – spätestens dann, wenn allgemein bekannt geworden ist, dass der Materialwert der eingesetzten Bomben und Raketen den Wert der zerstörten Ziele um ein Vielfaches übertrifft» (Münkler, 2014, 237).

Umso unverständlicher ist, dass das Gegenkonzept – der Sicherheitsgewinn durch strukturelle Nichtangriffsfähigkeit und eine dem humanitären Kriegsvölkerrecht und der menschlichen Sicherheit verpflichtete defensiv orientierte Verteidigung – in der Schweiz seit bald dreissig Jahren kaum mehr offen geführt wird. Wer seither Fragen zum strategischen Nutzen und den Risiken von Angriffswaffen wie Kampfflugzeugen der vierten und fünften Generation stellt, wird als «Armeegegner» diffamiert und seine Argumente werden unter den Teppich gekehrt.

Dritter Treiber: missachtete Lehren aus dem Armenien-Aserbaidtschan-Krieg

Dabei gibt es durchaus Ansätze, die an Konzepte der defensiven Verteidigung anknüpfen. Dazu gehört der von der Politik wenig beachtete und in der Rüstungsplanung kaum umgesetzte Richtungsentscheid des Bundesrates vom 15. Mai 2019 über die Zukunft der Bodentruppen.

Demnach sollen deren Fähigkeiten künftig «stärker auf ein hybrides Konfliktbild ausgerichtet» werden, und zwar «sowohl bei der Unterstützung der zivilen Behörden als auch im Falle der Verteidigung in einem bewaffneten Konflikt» (Bundesrat, 2019a; VBS, 2019b). Damit schlägt der Bundesrat «eine erstaunlich revolutionäre (kaum wahrgenommene) Änderung des Einsatzkonzepts der Landstreitkräfte vor: Das Ende des Konzepts der territorialen Verteidigung und den Übergang zu einer Armee, um auf die Gefahren der hybriden Kriegführung zu reagieren», wie Pierre-Alain Fridez feststellt (Fridez, 2020, 64).

Im Bereich der Luftwaffe hält die Schweiz freilich unerbittlich an veralteten Szenarien der konventionellen Kriegführung mit symmetrischen Gegnern fest und verweigert sich jeder argumentativen Auseinandersetzung mit internationalen Stimmen, die vor dem unnötigen Verbrennen von Milliardenbeträgen warnen. So lehnte es die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates anlässlich der Vorberatung des Planungsbeschlusses zur Beschaffung neuer Kampfflugzeuge schlicht ab, dazu internationale Fachleute anzuhören. Auch die ständerätliche Kommission hörte an kritischen Stimmen allein Aktivisten der Armeeabschaffer an. Der Delegierte der Chefin VBS für die Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums verunglimpfte den Experten und Berufsoffizier Michael Unbehauen, der weltweit an zahlreichen Kriegsschauplätzen persönlich Verantwortung für den Schutz des Luftraumes wahrgenommen hatte (CV, 2020), als befangen und «offenbar ohne grosse Kenntnisse» (Catrina, 2019, 39), der leitende Redaktor der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift gar als «Pseudoexperten ohne umfassende Kenntnis» (Erni, 2019, 28). Solche inakzeptablen Verleumdungen wirken peinlich, unwürdig, provinziell und hilflos; auch wenn zu diffamieren statt zu argumentieren üblich ist.

Zu den kritischen Stimmen gehört auch der ehemalige israelische Luftwaffenkommandant Brigadier Zvika Haimovich, der für die Schweiz zehn neue Kampfflugzeuge für ausreichend hält: «Im Air2030-Konzept stimmt das Gleichgewicht zwischen Offensivmitteln wie Kampffjets und Defensivmitteln wie bodengestützte Systeme nicht mit der Lage der neutralen Schweiz mitten in Europa und den tatsächlichen Bedrohungen des Luftraums überein», bringt er in einem autorisierten Zitat gegenüber dem Autor dieses Bei-

trags seine Position auf den Punkt. «Wir sind von den klassischen Kriegen zu den neuen Kriegen übergegangen, zu neuen Methoden, Akteuren und Instrumenten. [...] Es gibt lokale Konflikte mit internationalen Auswirkungen, in die Guerillas oder Terrorgruppen verwickelt sind, oft mit staatlicher Unterstützung wie etwa aus dem Iran. Diese Gruppen setzen keine klassischen Streitkräfte und Waffen ein wie Panzer oder die Luftwaffe. Sie wählen billige, einfache Waffen mit hoher Wirkung» wie Lenkwaffen und Drohnen. Für Haimovich ist deshalb klar, «dass Kampfflugzeuge im Fall der Schweiz nicht besonders nützlich sind, nicht aus der Verteidigungsperspektive und nicht aus der Perspektive relevanter Bedrohungen. Das Verteidigungsministerium sollte sich fragen, ob die Schweiz auf einen Terroranschlag mit Raketen oder Drohnen gegen einen Flughafen oder während eines internationalen Gipfeltreffens vorbereitet ist» (Haimovich, 2020). Damit bestätigt der ehemalige israelische Luftwaffenkommandant eindrücklich die Erkenntnisse der Studie, die ein Jahr zuvor Michael Unbehauen vom US-Thinktank Acamar im Auftrag der sozialdemokratischen Fraktion in der Bundesversammlung vorgelegt hat (Acamar, 2019).

Für kriegserprobte Militärs wie Michael Unbehauen von Acamar und Zvika Haimovich ist aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in Israel und auf weiteren Kriegsschauplätzen klar: Die grosse Herausforderung liegt heute bei Angriffen mit Drohnen und einfachen Lenkwaffen, die höchste Präzision mit tiefsten Kosten kombinieren. An dieser Erkenntnis ändert nichts, dass Haimovich heute für eine Firma Konzepte zum Schutz vor Drohnenangriffen erarbeitet. Jüngst bestätigte der Krieg im Kaukasus die von Unbehauen und Haimovich herangezogenen Erfahrungen aus den Kriegen in Libyen, Jemen/Saudi-Arabien und Syrien: Beim Typus des «neuen Krieges» spielen Kampfflugzeuge keine entscheidende Rolle und Panzer werden zum einfachen Ziel.

Für führende Militärzeitschriften ist deshalb klar: «Der kleine Krieg im Kaukasus erteilt den USA und Russland grosse Lektionen. [...] Raketenangriffe auf Wohngebiete erinnern daran, dass aufstrebende Mächte rückwärtige Gebiete und logistische Zentren (etwa in Mitteleuropa) ins Visier nehmen könnten, die Washington lange als sicher angesehen hat. Aufnahmen von Drohnen, die Panzer und gepanzerte Fahrzeuge zerstören, zeigen, wie verwundbar mechanisierte Kräfte sein kön-

nen, wenn sie von hochentwickelten Sensoren geortet und mit Präzisionsmunition angegriffen werden» (Brands, 2020).

In der Tat schalteten Drohnen und Lenkwaffen aus Israel und Drohnen aus der Türkei im grossen Stil die armenischen Panzer aus und erwiesen sich als kriegsentscheidend (Frantzman, 2020). Die «Eskalation im Bergkarabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbajdschan zeigt, wie der Krieg der Zukunft geführt wird. Drohnen fällt dabei eine Schlüsselrolle zu», betont ein weiterer Autor (Reisner, 2020). Schon kurz nach Kriegsbeginn tauchten Videoaufnahmen der Kämpfe auf, die «explodierende Panzer und brennende Gefechtsfahrzeuge» zeigten. «Man könnte nun meinen, dass auch dieser Konflikt in der üblichen Art und Weise geführt würde. Mit Soldaten, Panzern, Raketenwerfern, Artillerie und dem Einsatz von Kampfflugzeugen. Doch das ist falsch. Der neu aufgeflamte Konflikt ist, analog zu den Ereignissen der vergangenen Monate in Libyen und bereits davor in Syrien und im Irak, eine Blaupause für moderne Kriegsführung.» Grundlage bilden Drohnensysteme, die um ein Vielfaches kostengünstiger als Kampfflugzeuge und Panzer sind und nahezu risikofrei grösste Wirkung erzielen (Reisner, 2020).

Jacob Parakilas sieht deshalb «das Ende der Panzer» besiegelt. «Drohnen können stundenlang über ihrem Ziel kreisen, bevor sie im richtigen Moment zuschlagen. [...] Billige unbemannte Kampfdrohnen haben vielleicht nicht die Tarnkappeneigenschaften eines Kampfflugzeugs der 5. Generation, aber sie sind klein und leise genug, um sich der Aufmerksamkeit des Bodenpersonals zu entziehen. Und die Luftabwehr kann mit spezialisierten Selbstmorddrohnen überwunden werden. Sobald die Luftabwehr ausser Gefecht gesetzt ist, sind Panzer ein naheliegendes nächstes Ziel für Kampfdrohnen» (Parakilas, 2020). Umso unverständlicher, weshalb das Schweizer Verteidigungsdepartement den eigenen Bericht über die Zukunft der Bodentruppen sowie all diese Beobachtungen ignoriert und an der Nutzungsdauerverlängerung der Schützenpanzer 2000 für eine halbe Milliarden Franken festhält.

Neben Drohnen setzte Aserbajdschan erstmals auch die ballistische Rakete Lora (ebenfalls aus israelischer Produktion) ein. Deren Reichweite beträgt 400 Kilometer, die Zielgenauigkeit sensationelle zehn Meter und der 570 Kilogramm schwere Sprengkopf entfaltet eine verheerende Wirkung (Trevithick,

2020). Die Prognose ist nahe liegend, dass die von der Schweiz nun für sechs Milliarden beschafften neuen Kampfflugzeuge im Kriegsfall gar nie aufsteigen werden, weil innert weniger Stunden ballistische Raketen, Lenkwaffen, Marschflugkörper und Drohnen die Infrastruktur, Flugplätze und Startbahnen aus grosser Entfernung zerstört haben werden (Acamar, 2019, 30).

All diese Beobachtungen stützen die These des britischen Verteidigungsministeriums von 2018, das in seiner Analyse globaler strategischer Trends die Nutzarmachung von künstlicher Intelligenz sowohl in Bezug auf das potenzielle Schadensausmass als auch das Ausmass an Unsicherheit zur grössten künftigen Bedrohung der nationalen Sicherheit erklärt hat (UK, 2018, 10). Beunruhigend ist zusätzlich der Preiszerfall. Auch mittlere Mächte wie die Türkei, Aserbajdschan oder die Emirate, ja selbst Aufständische wie die Hamas, Hisbollah und Huthis können sich inzwischen dank ihrer transnationalen Kontakte Drohnen und Lenkwaffen beschaffen, die ebenso zielgenau, wirksam wie kostengünstig sind.

Fehlende Anpassung der Luftverteidigung an die Realität des «neuen Krieges»

Auf all diese Herausforderungen gibt das Schweizer Luftverteidigungskonzept Air2030 keine Antwort. Niemand kann freilich ausschliessen, dass etwa das internationale Genf ein Ziel von Terroristen werden könnte, die über solche Waffen verfügen. Zur Bedrohung durch Lenkwaffen und Drohnen ist bisher nur Verwirrendes zu vernehmen. «Auf den Aufbau spezifischer Fähigkeiten zur Abwehr ballistischer Lenkwaffen» soll «verzichtet werden», betonte vor vier Jahren ein Expertenbericht (Schweizer Armee, 2017, 110). «Die Fähigkeit zur Abwehr ballistischer Lenkwaffen (Ballistic Missile Defence) ist keine Anforderung», hielt ein Jahr später das Verteidigungsdepartement fest (VBS, 2018). Wiederum ein Jahr später bekräftigt ein vom Departement beauftragter Experte: «Tatsächlich ist nicht geplant, spezifische Fähigkeiten zur Abwehr von ballistischen Lenkwaffen zu beschaffen» (Nicollier, 2019). Ohne weitere Erläuterungen macht das Departement ein Jahr später eine Pirouette und betont: «Die Fähigkeit zur Abwehr ballistischer Lenkwaffen (Ballistic Missile Defence) ist bei beiden Systemen abzuklären» (VBS, 2020). Ob diese

«Abklärung» den Auswahlprozess beeinflusst, bleibt freilich weiterhin ein Rätsel.

Nicht weniger diffus sind die Planungen zum Schutz vor Drohnenangriffen. Diese fallen laut Bundesrat in die Zuständigkeit der Kantone, solange die Drohnen weniger als 20 Kilogramm schwer sind (Bundesrat, 2019b, Ziffer 3). Es bleibt freilich das Geheimnis des Bundesrates, wer im Angriffsfall – denken wir etwa an einen Schwarm von kleinen Angriffsdrohnen auf eine UNO-Konferenz in Genf – feststellt, ob die Drohnen weniger als 20 Kilogramm schwer sind und deshalb in die Zuständigkeit der Kantone fallen oder schwerer sind und deshalb der Bund (die Armee?) zuständig wäre.

Auch die Kantone stehen noch ganz am Anfang. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) setzte 2017 die gesamtschweizerische Arbeitsgruppe Drohnen (AGD) ein. Der Auftrag, ein Doktrinpapier zur Drohnenabwehr zu erarbeiten, ist freilich nach wie vor in Arbeit (KKPKS, 2020). Dies bestätigt auch eine Standortbestimmung des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS): «Es ist zu klären, wer und in welchem Perimeter bei zivilen und militärischen Flughäfen/Flugplätzen und kritischen Infrastrukturen für die Drohnenabwehr zuständig ist» (SVS, 2020). Ganz offensichtlich stehen Bund und Kantone in ihren Planungen zu diesem zentralen Gebiet aktueller und künftiger Bedrohungen völlig am Anfang. Es gibt weder beim Bund noch den Kantonen belastbare Konzepte oder gar Aufklärungs- und Einsatzmittel.

Diese Lücke gefährdet die Sicherheit der Schweiz weit über das besonders gefährdete internationale Genf hinaus. Dies ist umso dramatischer, als darüber hinaus Drohnen und Lenkwaffen geeignet sind, im Konfliktfall die gesamte Luftwaffe der Schweiz, für welche jetzt Milliardenbeträge ausgegeben werden sollen, innert Stunden funktionsuntüchtig zu machen. Auch dazu schweigen sich die chaotischen Air2030-Planungen aus. Ein weiteres Beispiel bildet der nie wirklich erläuterte Schwenker, weshalb BODLUV in der ersten Phase Systeme kürzerer Reichweite priorisierte und jetzt plötzlich weitreichende Systeme, die zuerst ausschliesslich zur Fliegerabwehr eingesetzt werden sollten und inzwischen offenbar auch zur Abwehr ballistischer Lenkwaffen dienen sollen. Besteht da keine Klarheit, droht ein erneutes Beschaffungsfiasco.

Zum Entwurf des neuen Berichts zur Sicherheitspolitik

Nach Redaktionsschluss schickte der Bundesrat den neuen Sicherheitspolitischen Bericht (SIPOL B 2021) in die Vernehmlassung. Die dort präsentierten zehn Bedrohungen unserer Sicherheit sind – wenig überraschend – überwiegend nicht militärischer Art. Und jene im militärischen Bereich bestätigen weitgehend die hier vorgetragene Analyse: die stark gestiegenen Risiken durch die Weiterverbreitung von Drohnen, Marschflugkörpern, Lenkwaffen und ballistischen Raketen, über welche inzwischen auch nicht staatliche Akteure verfügen. Was die Art der Kriegführung im Verbund mit weiteren Faktoren radikal verändert, mit weitreichenden Folgen für das internationale System, denn «die modernen Mittel zur Konfliktaustragung unterminieren Abschreckungsstrategien».

Aufschlussreich und unterstützungswürdig auch die neun sicherheitspolitischen Ziele. Kein einziges begründet, weshalb die Schweiz für Lebenszykluskosten von weit über 20 Milliarden Franken Kampfflugzeuge mit besonders grosser Reichweite, Zuladungskapazität und Datenintegration in ein Bündnissystem braucht. Ein für die Luftpolizei völlig überrissener Luxus, der – wenn schon – allein an der europäischen Aussengrenze Sinn machen könnte. Genau da beginnt aber der Eieranz. Zwar fordert der SIPOL B 2021 eine «militärische Kooperation im Rahmen der strukturierten permanenten Zusammenarbeit» mit der EU. Warum? Wie? – Kein Wort. Ebenso wenig zur Priorisierung und Mittelverteilung. Denn die einzig mögliche Schlussfolgerung aus dem SIPOL B 2021 lautet, dass der personelle und finanzielle Mitteleinsatz massiv vom militärischen in den zivilen Bereich umverteilt werden muss, um unsere Sicherheit nachhaltig gewährleisten zu können.

Statt all diese Fragen zu klären, werden nun Milliarden in neue Kampfflugzeuge zur Abwehr von angreifenden Kampfflugzeugen investiert, die aufgrund des NATO-Schirms höchstwahrscheinlich gar nie bis zur Schweiz werden vordringen können. Statt sich auf die Bedrohungen von heute und morgen auszurichten, setzt man lieber auf Kampfflugzeuge, die im Konfliktfall wohl gar nie werden aufsteigen können und bereits heute ebenso veraltet sind wie mittelalterliche Rüstungen, Stadtmauern oder die Kavallerie. Statt sich argumentativ mit alternativen Konzepten wie jenem von Haimovich, Acamar, der Sozialdemokratischen Partei (SP, 2019) oder Fridez auseinanderzusetzen, werden diese als befangen, gekauft (Burkart, 2020) und als Pseudoexperten diffamiert oder schlicht ignoriert. Dies trägt wenig zu einer soliden Bedrohungsanalyse

und einer daraus abgeleiteten zukunftsfähigen Verteidigungsdoktrin bei. Nach dem knappen Abstimmungsergebnis braucht es Schritte von allen Seiten, um wieder zu einem breit abgestützten Kompromiss zum wichtigen Schutz des Luftraumes zurückzufinden. ♦

Bibliografie

- Acamar. 2019. Schweiz Air2030plus. Analyse zur Schweizer Luftraumverteidigung. Boulder, CO. (Download)
- Afheldt, Horst, 1983. *Defensive Verteidigung*. Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Aslund, Anders, 2020. Ein starkes Land? Russland im Niedergang. *Internationale Politik*, 75. Jahr, Heft 2.
- Badran, Jacqueline, 2020. Russland und mögliche Straftaten. Verfahrenseinstellung als einzige Antwort? *Interpellation* 20.3726, 18. Juni.
- BMVg, Bundesministerium der Verteidigung, 2020. 12. Bericht zu Rüstungsangelegenheiten, Teil 1. Berlin, Dezember. (Download)
- Brands, Hal, 2020. Little War in the Caucasus Has Big Lessons for U.S. and Russia. www.bloomberg.com, 8. Oktober. (Download).
- Bulletin of the Atomic Scientists, Science and Security Board, 2020. Closer than ever: It is 100 seconds to midnight. 2020 Doomsday Clock Statement. Chicago, 23. Januar. (Download)
- Bundesrat. 2010. Stellungnahme zur Motion 09.4096 von Hans Widmer. Verzicht auf den Luft-Boden-Kampf und auf Abstandswaffen. 27. Januar.
- Bundesrat. 2016. Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht, 24. August.
- Bundesrat, 2019a. Bundesrat fällt Richtungsentscheid für Modernisierung der Bodentruppen. Medienmitteilung, 15. Mai. (Download)
- Bundesrat, 2019b. Stellungnahme zur Interpellation 19.4091 von Josef Dittli. Kampfdrohneinsätze in Saudi-Arabien. Was bedeutet das für die Sicherheit der Schweiz? 6. November.
- Bundesrat, 2020a. Stellungnahme zur Interpellation 19.4529 von Pierre-Alain Fridez, Beschaffung neuer Kampfflugzeuge: strategische Fragen. 19. Februar.
- Bundesrat. 2020b. Jährliche Beurteilung der Bedrohungslage. Bericht des Bundesrates, 29. April. (BBl 2020 4275)
- Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2020. Zu Fragen der Stationierung von taktischen Atomwaffen in Deutschland im Rahmen der nuklearen Teilhabe. Dokumentation WD2 - 3000 - 035/20. (Download)
- Burkart, Thierry, 2020. «Kauft Drohnen und Drohnenabwehrsysteme statt Kampfflugzeuge» – sagt der Verkäufer von Drohnen und Drohnenabwehrsystemen, der auch Berater der Consultingfirma ist, die das «alternative» SP-Konzept erstellt hat. *Tweet*, 20. August. (Download)
- Catrina, Christian, 2019. Interview. *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, Oktober.
- Countryman, Thomas, 2020. Why Nuclear Arms Control Matters Today. *The Foreign Service Journal*, May. (Download)
- CV, 2020. Zum Autor der Acamar-Studie Air2030plus Michael Unbehauen, unterstützt von Albert Squatrito und Gregory Sloan. Bern. (Download)
- DSCA, US Defense Security Cooperation Agency, 2020. Switzerland – F-35 Joint Strike Fighter Aircraft and Weapons. News Release, 30. September. (Download)
- DSCA, US Defense Security Cooperation Agency, 2020. Switzerland – F/A-18E/F Super Hornet Aircraft and Weapons. News Release, 30. September. (Download)
- Erni, Hans-Peter, 2019. Air2030: Ehemalige US-Offiziere bezweifeln Schweizer Expertenbericht. *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, Oktober.
- Ernst, Alfred, 1971. *Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815–1966*. Frauenfeld: Huber.
- Etkind, Alexander, 2014. Eine präventive Konterrevolution. *Neue Zürcher Zeitung*, 2. April 2020. (Download).
- Evans, Elisabeth, 2021. Why is America getting a new \$100 billion nuclear weapon? *Bulletin of the Atomic Scientists*, February 8. (Download)
- Fischer, Sabine, 2016. Die russische Politik in den ungelösten Konflikten. In: Sabine Fischer (Hg.), *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine*. Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 13/2016), S. 9–26. (Download)
- Frantzman, Seth J. 2020. Missiles, rockets and drones define Azerbaijan-Armenia conflict. *Jerusalem Post*, 4. Oktober. (Download).
- Fridez, Pierre-Alain, 2020. Sicherheit und Verteidigung der Schweiz. *Tabus brechen, Lösungen wagen*. Norderstedt, BoD, Übersetzung aus dem Französischen: *Sécurité et défense de la Suisse. Casser les tabous, oser les solutions*. Lausanne: Éditions Favre.
- Ganepola, Alexander, 2019. Internationale Streitbeilegung im Südchinesischen Meer. Eine völkerrechtliche Analyse der Territorialstreitigkeiten im Kontext des Schiedsspruchs ‚The Philippines v. China‘. Halle-Wittenberg, Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 18. (Download)
- Gärtner, Heinz, 2008. *Internationale Sicherheit. Definitionen von A – Z*. 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Haimovich, Zvika, 2020. Kritik an Kampffjetbeschaffung: «Zehn Stück reichen aus». Interview mit Priscilla Imboden, *Radio SRF, Rendez-vous*, 19. August. (Download)

- Harding, Luke, 2007. Putin, the Kremlin power struggle and the \$40bn fortune. *The Guardian*, 21. Dezember. (Download).
- Heim, Michael, 2021. Geldwäscherei. Nichts aus der Geschichte gelernt. *Handelszeitung*, 4. März.
- IISS, International Institute for Strategic Studies, Defence and Military Analysis team, 2020. Russia's armed forces: more capable by far, but for how long? *Military Balance Blog*, 9. Oktober. (Download)
- Kaldor, Mary, 2000. Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- KKPKS, Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz, 2020. Umgang mit Minidrohnen. KKPKS-Vorsitz, Kantonspolizei Graubünden, Brief. 22. September.
- Klein, Margarete, 2018. Russlands Militärpolitik im postsozialistischen Raum. *SWP-Studie 2018/S 19*. (Download)
- Lange, Sascha; Unterseher, Lutz, 2018. Kriege unserer Zeit. Eine Typologie und der Brennpunkt Syrien. Münster: Lit Verlag.
- Leone, Dario, 2019. What is the Difference Between a Hornet and Super Hornet? *The National Interest*, August 18. (Download)
- Mandić, Danilo, 2021. Gangsters and Other Statesmen. Mafias, Separatists, and Torn States in a Globalized World. Princeton University Press.
- Margolina, Sonja, 2018. Das Selbstbewusstsein des Autoritarismus. *Neue Zürcher Zeitung*, 22. März.
- Metha, Aaron, 2020. Global defense spending sees biggest spike in a decade. *www.defensenews.com*, 27. April. (Download)
- Møller, Bjørn, 1995. *Dictionary of Alternative Defense*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Münkler, Herfried, 2014. *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag, 5. Auflage.
- Mützenich, Rolf, 2020. Es wird Zeit, dass Deutschland die Stationierung zukünftig ausschließt. Interview, *Tagesspiegel*, 3. Mai. (Download)
- NASIC, National Air and Space Intelligence Center, 2021. *Ballistic and Cruise Missile Threat Report*. Wright-Patterson Air Force Base, 11. Januar. (Download)
- Nicollier, Claude, 2019. Unabhängige Stellungnahme zum Expertenbericht «Luftverteidigung der Zukunft». *Lausanne*, 24. April. (Download)
- Pagung, Sarah, 2021. Mehr Eindämmung als Einbindung. Solange die Chancen für europäisch-russische Kooperation gering sind, bleibt Containment das Konzept der Wahl. *Internationale Politik*, 76. Jahr, Heft 1.
- Parakilas, Jacob, 2020. Tanks vs. Drones Isn't Rock, Paper, Scissors. *The Diplomat*, 7. Oktober. (Download)
- Reisner, Markus, 2020. Kamikazedrohnen über dem Kaukasus. *magazin.zenith.me*, 30. September. (Download).
- Rudolf, Moritz, 2020. Das Gesetz zur nationalen Sicherheit in der Sonderverwaltungszone Hongkong. Ein Vorbote für Chinas neue Deutungshoheit bei internationalen Rechtsfragen. *SWP-Aktuell 2020/A 91*. (Download)
- Schweizer Armee, 2017. *Luftverteidigung der Zukunft*. Bern, Bericht der Expertengruppe Neues Kampfflugzeug.
- Senghaas, Dieter, 1969. *Abschreckung und Frieden*. Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Sommaruga, Carlo, 2016. Panama Papers. Klare Unterscheidung zwischen Prozessanwältinnen und -anwälten einerseits und Geschäftsanwältinnen und -anwälten andererseits. *Nationalrat, Parlamentarische Initiative 16.433*.
- SP, Sozialdemokratische Partei der Schweiz, 2020. *Argumentarium «Nein zu Luxus-Kampffjets»*. *www.sp-ps.ch*, August. (Download)
- Spannuchi, Emil, 1977. *Verteidigung ohne Selbstzerstörung*. München: Carl Hanser Verlag.
- Stutz, Alfred, 1982. *Raumverteidigung, Utopie oder Alternative?* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- SVS, Sicherheitsverbund der Schweiz, 2020. *Auslegeordnung Drohnen*. Bericht, 18. Februar.
- Swift, Scott, Adm. (ret.), Breedlove, Philip, Gen. (ret.), 2020. The F-35's interoperability tech strengthens US alliances. *www.defensenews.com*, 16. Dezember. (Download)
- Teltschik, Horst, 2018. Neuer Kalter Krieg? Das Spiel geht weiter. *www.focus.de*, 17. März. (Download)
- Trevithick, Joseph, 2020. Video Points to Azerbaijan's First Use of Israeli-Made Ballistic Missile against Armenia. *www.thedrive.com*, 2. Oktober. (Download)
- UK, Ministry of Defence, 2018. *Global Strategic Trends. The future starts today*. Sixth edition, 2. Oktober. (Download)
- Unterseher, Lutz, 1999. *Defensive ohne Alternative: Kategorischer Imperativ und militärische Macht*. Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag (Habil. an der Universität Münster).
- VBS, 2019a. Bericht zur Bedrohungslage und den Konsequenzen für den Schutz des Luftraumes. Bern, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), 9. April. (Download)
- VBS, 2019b. *Zukunft der Bodentruppen*. Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen. Bern, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), 16. Mai. (Download)
- VBS, 2020. *Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung grösserer Reichweite (BodlufvGR)*. Bern, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), 10. Januar (ersetzt Version vom 23. März 2018). (Download)

Forum

Den Bedrohungen von heute mit einer umfassenden Sicherheitspolitik begegnen



PRISKA SEILER GRAF

Die Risiken von heute sind die potenziellen Bedrohungen von morgen. Diese unterliegen einem starken Wandel. Es wäre eine Illusion, zu glauben, dass im globalisierten 21. Jahrhundert die modernen Bedrohungen und Sicherheitsrisiken mit den Mitteln des 20. Jahrhunderts bekämpft werden können. Die Armee muss sich darum viel konsequenter nach den tatsächlichen Risiken mit grosser Eintretenswahrscheinlichkeit ausrichten.



PRISKA SEILER GRAF Kloten, Nationalrätin (SP), ist Mitglied der Sicherheitspolitischen Kommission und der Geschäftsprüfungskommission. Von 2010 bis 2020 war sie Stadträtin (Exekutive) in Kloten und verantwortete das Ressort Sicherheit. Sie ist Präsidentin der SP-Fachkommission für Frieden und Sicherheit sowie seit 2017 Co-Präsidentin der SP Kanton Zürich.

E-Mail: priska.seiler@parl.ch

Die Welt ist unsicherer geworden. Auf der einen Seite sind die USA nicht mehr der mächtige Player von einst, das Trump-Amerika hat seine Spuren hinterlassen. Die Bilder vom 6. Januar, als das Kapitol von einem gewalttätigen rechtsextremen Mob gestürmt wurde, gehen einem nicht mehr aus dem Kopf und hinterlassen grosse Spuren der Verunsicherung. Die Nation ist zu tiefst gespalten, einstige Verbündete sind brüskiert. Es ist zu hoffen, dass Joe Biden Erfolg haben wird mit seinem Programm und es schaffen wird, die USA wieder zu einem verlässlichen Partner für befreundete Länder zu machen. Auch ist es dringend notwendig, dass die USA ihre zukünftige Beziehung zur NATO schnell klären – gerade für die Sicherheit in Europa keine marginale Angelegenheit. Auf der anderen Seite wird China immer mächtiger, nicht nur wirtschaftlich, sondern auch militärisch. Ein Land, das die Menschenrechte mit Füßen tritt. Russland andererseits versucht weiterhin, sich als Grossmacht zu halten. Das Verhältnis zwischen den drei Mächten Russland, USA und China kann man im besten Fall als dysfunktional bezeichnen. Die anhaltende Corona-Pandemie, die Folgen des Klimawandels sowie neue Formen des Terrorismus durch radikalisierte Einzeltäter fördern diese globale Instabilität zusätzlich.

Dennoch zeugt es eher von Ratlosigkeit als von Realitätssinn, wenn die NZZ einen möglichen Zerfall der NATO oder isolierte Angriffe durch türkische Kampfflugzeuge auf die Schweiz heranzieht, um unser Land als bedroht darzustellen. Die Schweiz ist und bleibt von einem äusserst breiten Ring stabiler, befreundeter Rechtsstaaten umgeben und profitiert auf absehbare Zeit vom Frieden und dem Schutz, den die EU und NATO in Europa auch für uns bereitstellen. Zudem fehlen Russland, der Türkei oder anderen Staaten an den Rändern Europas für einen konventionellen Angriff schlicht die wirtschaftliche Potenz. Die Verschlechterung der geopolitischen Rahmenbedingungen und die neuen zivilisatorischen Risiken geben deshalb wenig Anlass, eine militärische Bedrohung der Schweiz im konventionellen Bereich anzunehmen.

«Unsere nationale Sicherheit verlangt deshalb unseren Einsatz für Sicherheit und Stabilität mit globaler Perspektive und präventiver Ausrichtung.»

In der Schweiz fühlen sich denn auch die meisten Leute grundsätzlich sicher. Gemäss der Studie *Sicherheit 2020* der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und des Centers for Security Studies (CSS) der ETH Zürich bleibt das Sicherheitsempfinden der Schweizer Bevölkerung unverändert hoch, das Vertrauen in Behörden und Institutionen verharrt auf hohem Niveau. Die Einschätzung der weltpolitischen Lage durch die Landesregierung ist allerdings pessimistisch. Die Schweiz, die Insel der Glückseligkeit und des ewig währenden Friedens? In seiner jährlichen Beurteilung der Bedrohungslage vom 29. April 2020 wies der Bundesrat mit Recht auf eine Verschlechterung der Sicherheitslage hin. Es ist jedoch eine grosse Illusion, zu glauben, dass im globalisierten 21. Jahrhundert die modernen Bedrohungen und Sicherheitsrisiken mit den Mitteln

des 20. Jahrhunderts bekämpft werden können. Jedes Rüstungsprogramm des VBS ist hingegen unbeirrt weiterhin geprägt von einem sehr traditionellen militärischen Verständnis von Landesverteidigung und Sicherheit. Cyberangriffe, die Folgen des Klimawandels, gezielte Angriffe auf verletzliche Infrastrukturen, Terroranschläge und natürlich auch Pandemien können aber weder mit Panzern und Artillerie noch mit neuen Kampfflugzeugen da-

ran gehindert werden, unser Land zu bedrohen. Denn der moderne Krieg, wenn man sich nun auf die militärischen Bedrohungen konzentriert, sieht anders aus. Kampffjets nützen wenig gegen Drohnen, Marschflugkörper oder ballistische Raketen. Diese erleben aber gerade ein Revival und werden immer zielgenauer. Strategische Infrastrukturen wie Flugplätze, Treibstoffversorgungen, Wartungseinrichtungen und Munitionsvorräte können in Zukunft durch kinetische und asymmetrische Kampfmittel aus viel grösseren Entfernungen attackiert werden, meint der Militärexperte Michael Unbehauen des unabhängigen Thinktanks Acamar aus den USA. Die militärische Bedrohungslage ist also um einiges vielfältiger, unübersichtlicher und hybrider geworden. Auch die Schweizer Armee muss ihre zukünftige Strategie danach ausrichten.

Gerade die Drohnentechnologie macht zurzeit rasante Fortschritte, der Einsatz von Drohnen bei Konflikten

«Ein Umdenken ist nötig, um mit einem breiten Verständnis von menschlicher Sicherheit den gängigen, nur militärisch und territorial definierten Sicherheitsbegriff zu überwinden.»

wird immer mehr zunehmen. Als Beispiele seien der Krieg um Nagorni Karabach (2020) genannt, bei welchem der Drohneneinsatz eine bis daher nie da gewesene Dimension erreichte, oder auch der Drohnenangriff auf saudische Ölraffinerien durch Huthi-Rebellen (2019). Drohnen sind billig, sofort einsetzbar und werden darum immer öfter auch von nicht staatlichen kriminellen oder terroristischen Organisationen eingesetzt. Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates hat in diesem Zusammenhang ein Kommissionspostulat (21.3013) eingereicht, in welchem der Bundesrat beauftragt wird zu prüfen, wie sich die Schweiz gegen allfällige Drohnenangriffe wappnen kann. Ich mache hier keinen Hehl daraus, dass ich nicht der Ansicht bin, dass uns für diese Art von Abwehr die neuen Kampfflugzeuge tatsächlich etwas nützen.

Da die Bedrohungslage also vielfältiger, fragmentierter und hybrider geworden ist, haben Sicherheitspolitikerinnen und Sicherheitspolitiker die Pflicht, zu hinterfragen, ob die Schweiz die Steuergelder in die richtige Art der Verteidigung und Sicherheitsmassnahmen investiert. Die begrenzten finanziellen Mittel müssen auf die wahrscheinlichsten und plausibelsten Bedrohungsszenarien ausgerichtet werden, im Zuge der Coronapandemie erst recht. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) unterstreicht in seiner Analyse *Welche Risiken gefährden die Schweiz? Katastrophen und Notlagen Schweiz* (2015), was unsere wahrscheinlichsten und grössten Risiken sind: Neben Strommangellage, Klimaextremen, Cyberangriffen und Verletzlichkeit der kritischen Infrastrukturen erscheint da – nicht wirklich erstaunlich – auch die Pandemie. Wir wären also gut beraten, grössere finanzielle Mittel in einen gut vorbereiteten und wirksamen Bevölkerungsschutz zu investieren. Die Eintretenswahrscheinlichkeit dieser Risiken ist um einiges grösser als diejenige eines bewaffneten Angriffs auf die Schweiz.

Im militärischen Bereich braucht es endlich eine umfassendere Vorstellung von Sicherheitspolitik. Ein

Umdenken ist nötig, um mit einem breiten Verständnis von menschlicher Sicherheit den gängigen, nur militärisch und territorial definierten Sicherheitsbegriff zu überwinden. Wir verstehen, dass unsere Wirtschaft global agiert und mit der Umwelt aufs Engste verflochten ist. In gleicher Weise müssen wir aber auch unsere Sicherheit verstehen. Globalisierung, Finanzmarkt und Rohstoffhandel sowie wachsende soziale Diskrepanzen fördern Korruption und den Zerfall von Staatsstrukturen in fernerer Ländern. Dies führt zu regionalen Konflikten, die unser Land durch Flüchtlingsströme und Terrorismus direkt betreffen. Unsere nationale Sicherheit verlangt deshalb unseren Einsatz für Sicherheit und Stabilität mit globaler Perspektive und präventiver Ausrichtung. Nur so werden wir der UNO-Agenda 2030, der sich die Schweiz verpflichtet hat, gerecht. Sicherheit kann durch internationale Zusammenarbeit erhöht werden. Es braucht darum eine noch aktivere Aussenpolitik und eine konsequente Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf fragile Kontexte. Die Friedensförderung muss zudem ein strukturbildendes Element der Armee werden, über Sicherheitskooperationen mit anderen europäischen Ländern muss vermehrt nachgedacht werden. Das bietet auch die grosse Chance für die Schweiz, im internationalen Kontext wieder vermehrt diejenige Rolle zu übernehmen, die zu ihr passt und von allen geschätzt wird: die Schweiz als aktive Friedensförderin und Konfliktschlichterin. ◆

Forum

Je erodierter die Geopolitik, desto wichtiger die Neutralität



**THIERRY BURKART,
HENRIQUE SCHNEIDER**

Abstract

Classic geopolitics focusses on state-agents and geographic areas. This paper expands this notion by including other agents as well as vectors into the geopolitical analysis. It identifies four five traditional geopolitical issues, the competition of hegemonic projects by the US, EU, Russia, Turkey and China, and four novel trends, increased politization of decision-making, internationalism, identity politics and structural rebellion. These issues are exposed as an

overview in their relevancy to Switzerland. They are, however, expanded by other forces affecting Switzerland, for example migration, the interconnectedness of diasporas, or economic pressure. It is argued that as the geopolitical space faces erosion, national security policy has the resources answer to this erosion. Finally, neutrality proves an important instrument for dealing with these developments. However, neutrality itself needs to be updated and adapted.



THIERRY BURKART Baden, Ständerat (FDP), ist Mitglied der Sicherheitspolitischen Kommission und Präsident des Vereins für eine sichere Schweiz.

E-Mail: t.burkart@voser.ch



PROF. DR. HENRIQUE SCHNEIDER

Appenzell, ist Stellvertretender Direktor Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) und Professor für Allgemeine Volkswirtschaftslehre an der Nordakademie, Hochschule der Wirtschaft.

E-Mail: h.schneider@sgv-usam.ch

Die aktuelle Geopolitik ist kompliziert: Mehrere Hegemonialprojekte stehen im Wettbewerb – jene der USA, der EU, Russlands und Chinas. Doch neuere Trends entfalten einen ebenso starken Einfluss: zunehmende Politisierung, Internationalisierung, Identitätsbedürfnisse und Systemrebellion. Auf die Schweiz wirken noch weitere Kräfte ein wie etwa Migration, die Verbindungen zwischen Gemeinschaften in der Diaspora und Herkunftsgesellschaft oder auch der wirtschaftspolitische Druck. Die nationale Sicherheitspolitik kann Antworten darauf entwickeln. Die Neutralität kann eine dieser Antworten sein – sofern sie selbst und ihre konkreten Instrumente dieser Lage angepasst werden.

Einleitung

Was ist die Lage? Wie beeinflusst sie die Schweiz? Gerade für die Sicherheitspolitik eines unabhängigen Kleinstaates wie der Schweiz kann Geopolitik instruktiv sein. Denn die Unterschiede zwischen den globalen Zusammenhängen und jenen, deren Teil die Schweiz ist, sind deutlich erkennbar, aber ineinander verzahnt. So schreitet auch dieser Beitrag von einer wissenschaftlichen und globalen Betrachtung der Geopolitik hin zur Darstellung der sicherheitspolitischen Zusammenhänge, in denen die Schweiz Akteur ist. Es geht hier primär um eine Einordnung des Bedrohungsbildes für die Schweiz für eine Zeitspanne bis 2030.

Dieses Bedrohungsbild ist sicherheitspolitisch motiviert und setzt bei der Geopolitik an.

Unter Geopolitik versteht dieser Artikel – vom Schweizer Standpunkt aus geschrieben – die Wechselwirkung der teils widersprüchlichen Interessen von Grossmächten im globalen und regionalen Kontext. Im Zentrum steht das Streben nach technologischer, wirtschaftlicher und ideeller Dominanz. Die einzelnen Akteure können gleichzeitig Strategien des Alleingangs wie auch solche der offenen und verborgenen Allianzen verfolgen. Die Mittel der Geopolitik sind uneindeutige

Kooperationen, diplomatischer Druck, Konflikte unterhalb der Kriegsschwelle, aber auch kurze, klassische Kriege in physischen und nicht physischen Räumen, die zur Durchsetzung des eigenen Willens verwendet werden können.

Seit etwa einer Dekade kann man – wieder einmal – von einer Renaissance der Geopolitik und deshalb auch der Machtpolitik sprechen. Diese Feststellung kann sowohl aus einer bürgerlichen (etwa in Adam 2019) als auch aus einer linken (zum Beispiel in Ritz 2013) Perspektive gemacht werden. Sie lässt sich ebenso wissenschaftlich belegen (unter anderem in Binder und Stachowitsch 2019). Allerdings ist festzustellen, dass sich mit dieser wiedergewonnenen Aktualität die Parameter der Geopolitik verändert haben. Freilich geht es weiterhin um Staaten und Räume, doch bei der modern verstandenen Geopolitik geht es nun auch um Netzwerke von Staaten, Gruppen und Personen, um Technologien, um Übertragungsmechanismen, um Ideologien sowie um Kommunikation. Diese Parameter sind nicht neu – sie haben immer schon eine Rolle gespielt. Das Neue ist, dass sie als den Staaten gleichberechtigt und von ihnen unabhängig untersucht werden.

Gerade aus der Perspektive eines vernetzten Kleinstaa-tes mit grosser wirtschaftlicher Kraft wie der Schweiz ist diese Perspektiverweiterung der Geopolitik willkommen. Denn einerseits wirken globale Zusammenhänge auf die Schweiz ein, weil sie geografisch kleinräumig, aber als Handelspartner ein globaler Akteur (Stichwort G20) ist. Andererseits sind aber auch regionalpolitische und apolitische Einflussfaktoren vorhanden, die für die Sicherheit der Schweiz ähnlich relevant sind. Dazu gehören die Entwicklungen auf dem Westbalkan, in Teilen von Afrika (Eritrea, Äthiopien, Subsahara, Westafrika) sowie im Nahen und Mittleren Osten oder auf Sri Lanka. Diese können über die Migration oder auch die Präsenz signifikanter Diasporen direkt auf die Schweiz einwirken. Diese äussern sich in der Dominanz bestimmter Narrative im politischen Diskurs, Rivalitäten unter einzelnen Fraktionen, der Bildung von Exilzellen in der Schweiz (UÇK, Tamil Tigers, PKK) sowie Verbindungen zur Organisierten Kriminalität oder dem internationalen Terrorismus. Neben einer latenten Gefahr für die innere Sicherheit der Schweiz können ausländische Staaten ihre Interessen durch diese Aktivitäten in der Schweiz gefährdet sehen. Dazu kommen auch wirtschaftspolitische Druckversuche, welche die Schweiz direkt und indirekt in Zugzwang bringen. So könnte die Türkei Grossaufträge an Schweizer Firmen von einem Verbot der PKK abhängig machen.

Dieser Aufsatz versucht vor diesem Hintergrund folgende zwei miteinander verbundene Fragen zu beantworten: Welches sind die grossen geopolitischen Entwicklungsstränge in der Zeitspanne bis 2030 und wie wirken sich diese auf die Schweiz aus? Es geht um eine sicherheitspolitische Einordnung der Lage. Dabei wird der Wettbewerb um Hegemonie als klassischer wie auch geostrategischer Trend als einer der neueren Entwicklungsstränge betrachtet, die sich überlappend auf die Schweiz auswirken.

Am Schluss wird auf die Möglichkeiten der schweizerischen Neutralität als Mittel im Umgang mit der geopolitischen Lage eingegangen. Folgende These soll im Folgenden zu plausibilisieren sein: Je erodierter die geopolitische Lage, desto besser eignet sich die Neutralität als Umgang mit dieser. Erodierete Geopolitik bezeichnet dabei das Zusammenfallen von diffus auf die Schweiz wirkende Parametern mit ebenso diffusen Sicherheits- und Bewältigungsprozessen.

Dieser Aufsatz geht über die Bedrohungsanalyse hinaus. Die geopolitische Lage kann nicht exklusiv als Bedrohung verstanden werden. Einige der Handlungsstränge können als Chancen gedeutet werden und in einer erodierten Lage können viele nicht einmal klarerweise als Bedrohung oder Chance eingestuft werden.

Traditionelle geopolitische Parameter: Staaten und Räume

In einer ersten Betrachtung, in der die traditionellen Parameter der Geopolitik im Mittelpunkt stehen, sind aktuell vier dominierende Akteure auszumachen. Man könnte auch von vier oder allenfalls sogar fünf Hegemonialprojekten sprechen: die Vereinigten Staaten von Amerika (Schissler 2020) die Europäische Union (Gstöhl und López 2018, Micklitz 2020), Russland (Casula 2018) und China (Can und Chan 2020). Ein Hegemonialprojekt bezeichnet dabei einen globalen Führungsanspruch, und zwar unabhängig davon, ob er (bereits) umgesetzt ist oder nicht (Anderson 2018). Mit Blick auf das strategische Umfeld der Schweiz könnte auch die Türkei aufgeführt werden, allerdings als Spezialfall.

«Die Schweiz ist heute nicht mehr in der Lage, sich über längere Zeit autonom zu verteidigen. Sie ist ohne politische Diskussion faktisch Teil einer europäischen Sicherheitsarchitektur, allerdings ohne jede Garantie.»

USA: Die Vereinigten Staaten von Amerika sind nicht nur die grösste Wirtschaft der Welt (vor China und Japan), sondern verfügen auch über die stärksten Streitkräfte (vor Russland und China)¹. Der weltweite Führungsanspruch der USA bleibt unangefochten. Dass sie als Messlatte für andere Hegemonialprojekte gelten, ob sich diese als Alternative oder als Komplementäre positionieren, ist Beleg für diese Vormachtstellung. Ihren Führungsanspruch begründen die USA nicht nur mit ökonomischer und militärischer Macht, sondern

auch mit ideellem Führungsanspruch im politischen, ökonomischen und sicherheitspolitischen Bereich. Gleichzeitig sind die USA derzeit von mächtigen politischen Spannungen geprägt. Protektionistische Kräfte in der Wirtschaft und isolationistische Tendenzen in der Politik haben Auftrieb. Auch wird ihre Vorstellung des sich selbst verwirklichenden Individualismus im In- und Ausland vermehrt hinterfragt. Trotzdem gilt: Die USA bleiben allein und auch im Verbund, sei es in der nordatlantischen Partnerschaft oder in den Vereinten Nationen, der wichtigste geopolitische Akteur der Welt. Der Disput mit China, aber auch die Positionsbezüge gegenüber Russland sowie der Türkei und der EU zeugen von dieser Stellung. Der Wirkungsraum der USA ist global (Schissler 2020).

EU: Die Europäische Union kann als zögerlicher Hegemon bezeichnet werden. Trotz ihrer globalen wirtschaftlichen und demokratiepolitischen Ambition fehlt der EU die militärische, sicherheitspolitische und sogar die ökonomische Macht. Ihre Soft Power (etwa auf dem Westbalkan) ist erlahmt. Einerseits ist die international immer stärker als Gruppe handelnde Union die aktivste Diplomatie der Welt und bringt sich in diversen inter- und supranationalen Gremien in eine Vormachtstellung. Vormacht bedeutet: Sie treibt Entscheidungen voran oder ist mindestens Ideengeberin für globale Kompromisse. Die EU versucht, Geopolitik mit Völkerrecht zu verbinden und scheint zu meinen, mit Regelungen geopolitische Ordnung in ihrem Sinne schaffen zu können. Andererseits fehlt der EU

dies verdeutlichen. Die internen Spannungen kommen auch zum Tragen, wenn es darum geht, etwa gegenüber China oder Russland Position zu beziehen. Gerade in solchen Zusammenhängen erscheint die EU ausserpolitisch als ein fragiles Gebilde. Selbst im internen Diskurs können die Grundwerte nicht durchgesetzt werden – etwa gegenüber dem Verlust an Rechtsstaatlichkeit in Polen oder den autoritären Strukturen in Ungarn. Ideell gehen aus der EU Impulse an die Weltgemeinschaft. Doch diese verbleiben performativ. Während etwa die meisten staatlichen Akteure von der EU initiierte Vorstösse in Sachen Nachhaltigkeit oder Menschenrechte nominell unterstützen, setzen nur wenige diese Vorstösse im eigenen Machtbereich praktisch um. Am deutlichsten fehlt es der EU an militärischer Macht, welche globale Ambitionen zu unterlegen vermöchte. Sowohl der Stellenwert der Sicherheitspolitik und der Streitkräfte in den meisten EU-Staaten als auch die vergleichsweise tiefen Beiträge, welche die meisten NATO-Mitglieder der EU bezahlen, sind klare Indikatoren dafür. Trotz dieser Verkürzungen ist der Wirkungsraum der EU global (Gstöhl und López 2018, Micklitz 2020).

Russland: Die Russische Föderation ist wirtschaftlich schwach, doch sie unterhält die zweitstärksten Streitkräfte der Welt.² Und auch wenn Russlands globale Stellung nicht herausragend ist, bleibt die Föderation in Osteuropa und Ostasien eine wichtige sowie in Zentralasien die dominierende ökonomische, politische und militärische Kraft. Russland hat ein explizites Hegemonialprojekt und scheut sich nicht davor, es auch bei sich bietenden Gelegenheiten militärisch umzusetzen. 2008 überrollte Russland in einem überfallartigen Gegenangriff Georgien, dem die NATO-Staaten kurz vor die Beitrittsmöglichkeit bestätigt hatten und das sich stark genug wähnte, abtrünnige Gebiete militärisch wieder unter seine Kontrolle zu bringen. 2014 annektierte Russland gegen das Völkerrecht die Krim, wo der einzige ganzjährig eisfreie Militärhafen Russlands liegt und die ein wichtiger Abnehmer für russisches Öl und Gas ist.

In beiden Fällen konnte es sich durchsetzen – namentlich gegenüber der EU. Auch aussereuropäisch – etwa in Syrien – konnte Russland seine Deutungshoheit wieder verstärkt etablieren. Um seinen Status als Grossmacht zu sichern, plant Russland ausserdem die Errichtung und den Ausbau von Marinestützpunkten in

«Als neutrales Land unterhält die Schweiz gute Beziehungen zu allen Akteuren der verschiedenen Hegemonialprojekte.»

eine Strategie, welche ihre Aktionen bündelt und auf ein klares Ziel ausrichtet. Das Fehlen dieser Strategie führt die EU immer wieder an die Grenze ihrer diplomatischen Macht, aber auch ihrer internen Kohäsion. Zu oft bietet sie zu Kompromissen Hand, die ihren Zielsetzungen widersprechen, wie Konzessionen im Zusammenhang mit dem Klimaübereinkommen von Paris 2015 oder in der Welthandelsorganisation (WTO)

Vietnam, auf den Seychellen, in Kuba und Afrika sowie Luftwaffenstützpunkte in Syrien.

Auf militärisch-doktrinärer Ebene bleibt Russland ein wichtiger Orientierungspunkt. Die Organisationsreform der chinesischen Armee 2015³ orientierte sich etwa am russischen Vorbild (Singh 2020). Die meisten Armeen in Asien lernen russische Militärdoktrin und selbst im NATO-Mitgliedsland Türkei und einigen Staaten Osteuropas spielen militärische Kooperationen mit Russland eine wichtige Rolle. Wegen des besonderen geografischen, ökonomischen und militärischen Bezugs Russlands zu Europa und China, aber auch wegen seiner Bereitschaft, auch gegen die USA Konflikte auszutragen, bleibt das russische Hegemonialprojekt wichtig. Das Selbstverständnis Russlands geht von einer eindimensionalen Grossmacht aus. Demgegenüber bedrohen aus Moskauer Sicht die US-Dominanz und der wachsende chinesische Einfluss eigene Kerninteressen. Und die heissen: Hegemonie im nahen Ausland und Aufrechterhaltung seines Grossmachtstatus (Casula 2018).

Die Basis für diesen Status bleibt das russische Atomwaffenarsenal, das Moskau mit seinen grossen Rohstoffvorkommen finanziert. Die übrige Wirtschaft gilt als schwach. Ohne die Nuklearstreitkraft wäre Russland wohl höchstens eine Mittelmacht.

China: Die zweitgrösste Wirtschaft der Welt verfolgt ein klassisches Hegemonialprojekt. Der ökonomische Aufstieg wird mit militärischer Macht und diplomatischer Aktivität gepaart. Auf dem 19. Parteitag der Kommunistischen Partei kündigte Chinas Parteichef Xi Jinping an, dass die Volksrepublik bis 2050 eine «starke Macht mit führendem Einfluss in der Welt» sein werde.⁴ China verfolgt die Absicht, eine Zwei-Meere-Macht zu werden, und versucht damit auch im maritimen Raum die USA herauszufordern. Dazu versucht Peking, Staaten mit Zugang zum Indischen und Pazifischen Ozean auf seine Seite zu ziehen. Im Jahr 2015 wurden die Streitkräfte neu nach russischem Vorbild organisiert. Seither wurden Rüstungsausgaben gesteigert und die Zahl der Atomsprengeköpfe erhöht.

Mit der Neuen Seidenstrasse wird eine zweite räumliche Achse bewirtschaftet. Diese will eine Verbindung zu Europa und Afrika herstellen – wobei es hier primär um die Schaffung wirtschaftlicher und finanziel-

ler Abhängigkeiten geht, die wiederum in militärische Kooperation münden. Auch im näheren strategischen Umfeld in Asien baut China seinen wirtschaftlichen, ökonomischen und militärischen Einfluss aus. Im Südchinesischen Meer errichtet China bereits seit etlichen Jahren Militärbasen, indem es Riffe und Atolle aufschüttet, besetzt und befestigt. Das Land will sich damit nicht nur die Bodenschätze sichern. Die so neu entstehenden Inseln bilden Stützpunkte, um die für China so wichtigen maritimen Handelswege im Südchinesischen Meer freizuhalten.⁵ Dass der Internationale Gerichtshof das Vorgehen Chinas im Südchinesischen Meer verurteilt hat, ignoriert die chinesische Regierung. China ist nur dann am Völkerrecht interessiert, wenn darin die eigenen Standards verankern werden können.

Hinzu kommt, dass China seine angestrebte globale Technologieführerschaft und Dominanz in der digitalen Ökonomie durch eine aggressive Industriepolitik vorantreibt. Flankiert wird die chinesische Strategie durch eine *Peaceful Penetration* westlicher Ordnungsstrukturen und mit der Veränderung globaler Spielregeln bei der Durchsetzung eigener alternativer Standards und Normen. Doch auch Chinas Hegemonialprojekt hat Probleme. Es ist dem Reich der Mitte bisher nicht gelungen, im ideellen Bereich Führungskraft zu zeigen. Seine zunehmend offen nationalistische und doktrinäre Politik stösst Wirtschaftspartner vor den Kopf, etwa Grossbritannien oder Australien. Der Handelsdisput mit den USA und die Aufarbeitung der Covid-19-Pandemie verbleiben als wichtige Herausforderungen. Der Wirkungsraum Chinas ist global (Goh 2019, Can und Chan 2020, Loke 2020).

Türkei: Das NATO-Land ist ein Spezialfall. Die Türkei ist Teil des westlichen Militärbündnisses, verfügt über keine eigenen Nuklearwaffen und hat weder wirtschaftlich noch flächenmässig ein vergleichbares Potenzial wie die vier oben genannten Akteure. Trotzdem verfolgt auch die Türkei unter dem amtierenden Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan ein eigenes Hegemonialkonzept – und verfügt damit über erhebliches geopolitisches Störpotenzial. Über seine Partei AKP nimmt Erdoğan Einfluss auf die türkische Diaspora in Deutschland und teilweise auch der Schweiz, über die Religionsbehörde Diyanet kontrolliert er das religiöse Leben auch in der Diaspora (inklusive Schweiz) und mit Investitionen der Entwicklungsagentur Tika finanziert

er islamisch ausgerichtete Kultur- und Bildungsstätten. Mit Unterstützung der kemalistischen Opposition errichtet er auf dem Westbalkan, im Kaukasus, in Zentralasien, im Nahen Osten, im östlichen Mittelmeer und in Nordafrika eine türkische Einflusszone gemäss einer neo-osmanischen Idee. Ob im Konflikt um Bergkarabach, im libyschen Bürgerkrieg oder in Syrien: Die Türkei konkurrenziert Russland als Ordnungsmacht.

Dies betrifft die Schweiz auch deshalb, weil Frankreich der Türkei wesentlich offensiver entgegentritt als etwa Deutschland. Während der französische Thinktank *Institut Montaigne* unter der Leitung des ehemaligen Verteidigungsministers Bernard Cazeneuve die Türkei neben Russland als erhebliche Gefahr benennt, halten sich die deutsche Verteidigungsministerin Kramp-Karrenbauer und der Generalinspekteur der Bundeswehr, Eberhard Zorn, auffallend zurück und erwähnen die Türkei in ihrem Positionspapier mit keinem Wort. Im Konflikt zwischen Griechenland und der Türkei stellte sich Paris dezidiert auf die Seite Griechenlands – und fand sich (historisch wenig überraschend) in einer stillen Allianz mit Moskau, das ebenfalls die griechischen Interessen vertritt. Schliesslich kam es im Sommer 2020 zu einem Zwischenfall mit französischen und griechischen Kriegsschiffen. Trotz Einbindung in die EU und die NATO verfolgt auch Frankreich eine eigene, national orientierte Machtpolitik. Kettenreaktionen, ausgelöst von lokalen Konflikten, haben das Potenzial, die herkömmlichen Bündnissysteme aufzuweichen.

Alle oben genannten Akteure treten sowohl offen als auch verdeckt im Cyber- und Informationsraum auf. Mit Sabotageakten (Cyber-Attacken) demonstrieren sie ihre Fähigkeiten, mit dem Mittel der Täuschung (*Fake News* und Informationskampagnen) versuchen sie die Narrative zu ihren jeweiligen Bestrebungen zu dominieren.

Ergänzend zu diesen Hegemonialprojekten spielen in den traditionellen Parametern internationale Koalitionen ebenfalls eine wichtige Rolle in der Geopolitik. Eine solche Koalition ist die Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO).⁶ Als Allianz von Staaten in einem geografisch definierten Raum ist sie als ein typisches geopolitisches Instrument des «Nachkriegs-Westens» entstanden. Doch sie wandelt sich nicht nur als Organisation, indem sie neue Mitglieder aufnimmt. Sie ist auch in der Lage, ihr Mandat anzupassen (Johnston

2017). Die Kritik, die Organisation sei träge geworden und hätte ihre militärische Durchsetzungskraft verloren, ist nicht von der Hand zu weisen (Sayle 2019). Zudem wirken sich politische Spannungen zwischen ihren Mitgliedern negativ auf die Stabilität der Allianz aus (Sayle 2019). Testoni (2020) ist vorsichtig: Da die Allianz in der vergangenen Dekade keine neuen, robusten Missionen mehr wahrnehmen musste, kann ihr derzeitiger Zustand nicht wirklich beurteilt werden. Die Glaubwürdigkeit der Abschreckung wird sich daran messen, ob sich die westliche Allianz nach der Präsidentschaft von Donald Trump erholen und zu neuem Zusammenhalt finden wird. Dies ist vorab eine Führungsaufgabe von Präsident Biden. Aber auch die europäischen Staaten müssen ihren Beitrag leisten. Die französischen Alleingänge sind möglicherweise wenig hilfreich. Ausserdem wählt Deutschland im Herbst 2021 einen neuen Bundestag. Nicht jede mögliche Koalition verspricht ein klares Bekenntnis zu einer solidarischen sicherheitspolitischen Architektur. Appeasement statt Muskeln wäre ein fatales Signal.

Als neutrales Land unterhält die Schweiz gute Beziehungen zu allen Akteuren der verschiedenen Hegemonialprojekte. Geografisch und wirtschaftspolitisch steht sie in einer engen Beziehung mit der EU. Diese Beziehung hat auch Abhängigkeitsaspekte, welche die Schweiz verwundbar machen, wie sich das etwa in der Verhandlung zum institutionellen Rahmenabkommen oder in der Zuteilung von Migrant*innen zeigt. Mit den USA pflegt die Schweiz ökonomisch und ideell privilegierte Beziehungen. Die beiden *Sister Republics* teilen die Vorstellung des verantwortlich handelnden Individuums. Sicherheitspolitisch ist die Schweiz besonders mit ihren Nachbarstaaten, aber auch der EU, den USA und der NATO verbunden. Dafür bestehen formelle und informelle Austauschkanäle, etwa *Partnership for Peace* mit der NATO oder bilaterale Verträge mit den Nachbarländern. Auch auf der Ebene der sicherheitspolitisch relevanten Technologie ist die Schweiz nahe an der EU und den USA (siehe etwa Haas et al. 2020, Schwok 2020).

Mit China unterhält die Schweiz ebenfalls gute Beziehungen. Das schweizerisch-chinesische Freihandelsabkommen war eine Pionierleistung. Das Land der Mitte ist der drittgrösste Handelspartner der Schweiz. Die Schweiz beteiligt sich an von China aufgebauten Organisationen für die Umsetzung der Neuen Seiden-

strasse. Ebenfalls kooperiert die Schweiz mit China im erweiterten Rahmen von inter- und supranationalen Organisationen. Eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit dem Reich der Mitte besteht nicht und die Schweiz verhält sich in Konfliktsituationen neutral. Das kann zunehmend zum Problem werden, denn China versteht nicht ausdrücklich prochinesische Positionsbezüge als antichinesische Haltung. Zudem bestehen Anzeichen für direkte und indirekte Einflussnahme Chinas auf die Schweizer Politik (Lantaigne 2019; Bolt und Cross 2018). Ausserdem warnt der Nachrichtendienst des Bundes (NDB 2020) in seinem jüngsten Bericht *Sicherheit Schweiz 2020* davor, es könnten in einer neuen Bipolarität USA/China zwei Normenräume entstehen, was die Schweiz unter Druck setzen könnte, sich für die eine oder andere Seite zu entscheiden. Erste Anzeichen dieser Entwicklung sind deutlich sichtbar.

Der Umgang der Schweiz mit Russland ist diplomatisch korrekt. Beide Länder versuchen, ihre Wirtschaftsbeziehungen zu vertiefen. Eine politische oder sicherheitspolitische Zusammenarbeit erfolgt punktuell und sporadisch. Russland zeigte bisher Verständnis für die Schweizer Neutralität (Grätz 2013). Insbesondere im Ukraine Konflikt konnte die Schweiz im Rahmen der OSZE die Rolle einer erfolgreichen Vermittlerin übernehmen. Leider hat das EDA den Dynamiken innerhalb dieser Organisation in der Vergangenheit nicht mehr die nötige Beachtung geschenkt, was auch ein Grund für die Abwahl des Schweizer Generalsekretärs Thomas Greminger gewesen sein könnte.

In diesem kurzen Überblick fehlen einige lokale Mächte, etwa Australien in Südostasien, Saudi-Arabien im Mittleren Osten oder Brasilien in Südamerika. Diese sind nicht unbedeutend, doch sie erheben keinen globalen Hegemonialanspruch und ihre Handlungen betreffen die Schweiz nur indirekt. Aufgrund der Eingrenzung dieses Aufsatzes bleiben sie also nicht untersucht.

Neue Parameter: Akteure, Vektoren und Trends

Mit der vor etwa zehn Jahren einsetzenden Aktualisierung der Geopolitik wurden deren Parameter erweitert (siehe etwa Kelly 2019; Markey 2020 sowie die Aufsätze im Sammelband von Demko und Wood 2018). Einige dieser Parameter wurden bereits erwähnt:

Netzwerke von Staaten, Gruppen und Personen, Technologien, Ideologien sowie Kommunikation. Im Folgenden werden sie als Akteure, Vektoren und Megatrends systematisiert.

Akteure: Die meisten nicht staatlichen Akteure haben keinen direkten geopolitischen Einfluss, doch sie können auf Staaten Einfluss nehmen und damit zu geopolitischen Einflussfaktoren werden. Einigen gelingt es, sich selbstständig zu positionieren und damit Macht auszuüben (Müller 2012). Zur Gruppe der Macht ausübenden gehören inter- und supranationale Organisationen. Klassisch werden sie als von den Nationalstaaten abgeleitete Akteure aufgefasst. Doch aktuell entwickeln sie eigene Aktionsachsen, die unabhängig von ihren Mitgliedern sind. Verschiedene dieser Organisationen verfolgen eigenständige Ziele und wirken sogar auf Staaten ein, um ihre Ziele zu verwirklichen. Wenn etwa der Generalsekretär der Vereinten Nationen «reiche Länder» aufruft, Migranten aufzunehmen, handelt er nicht im Auftrag der Mitglieder seiner Organisation, sondern setzt ein eigenständiges Desiderat seiner Organisation um.⁷ Ebenso können inter- und transnationale terroristische und ähnliche gewaltbereite Organisationen und Netzwerke sowie kriminelle Verbindungen geopolitischen Einfluss im klassischen und modernen Sinne ausüben, etwa wenn sie Länder destabilisieren, Parallelregierungen aufstellen, Staaten zu sicherheitspolitischen (Gegen-)Massnahmen veranlassen und dergleichen. Nichtregierungsorganisationen machen die grosse Menge der neuen Akteure aus. Sie spielen keine direkte geopolitische Rolle, doch sie beeinflussen die Politik nicht nur auf nationaler und internationaler Ebene, sondern sie sind auch in der Lage, auf transnationaler Ebene Interessen zu mobilisieren und letztlich auch Menschen zum Handeln zu bewegen. Eine besondere Form dieser Organisationen sind jene, die gegen aussen als zivilgesellschaftliche Elemente auftreten, aber in Wirklichkeit Instrumente von Regierungen sind, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen.⁸ Zu untersuchen wäre auch der Einfluss grosser Konzerne – etwa von Techgiganten (Google, Facebook, Amazon und andere) oder Rohstofffirmen (Glencore).

Die Schweiz beherbergt viele inter- und multinationale Organisationen und ist aktives Mitglied in vielen anderen. Aktives Mitglied bedeutet dabei, dass sie auf der einen Seite diese Organisationen gestalten will

und auf der anderen Seite Ziel der Beeinflussungsversuche seitens dieser Organisationen ist. Beispiele dieser Einflussnahmen auf die Schweiz sind etwa die Hinterfragung des Steuerwettbewerbs, des Finanzplatzes oder auch der demokratischen Institutionen, welche von oder über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erfolgen.⁹ Als wirtschaftlicher Machtfaktor ist die Schweiz solchen Versuchen besonders stark ausgesetzt, auch aus innenpolitischen Gründen (vergleiche die Polemik des damaligen deutschen Finanzministers Steinbrück gegen das Schweizer Bankkündengeheimnis). Als offene Gesellschaft ist die Schweiz eine Plattform für viele nicht staatliche Organisationen, welche geopolitisch Einfluss entfalten können oder wollen. Zudem ist auch die Schweiz nicht vor terroristischen oder terrorähnlichen Aktivitäten und noch weniger vor den Betätigungen krimineller Organisationen gefeit (vergleiche Mafia-Aktivitäten im Thurgau). Das Gegenteil ist der Fall: Die Stabilität des Landes, seine Offenheit, seine Diversität und sein Wohlstand machen die Schweiz für diese Netzwerke attraktiv – möglicherweise weniger als Zielscheibe und mehr als Finanzierungs-, Rekrutierungs- und Organisationsplattform. Die Sicherheitspolitischen Berichte der Jahre 2010 und 2016 bestätigen dieses Bild und nehmen diese Plattformfunktion der Schweiz in ihren Erwägungen auf (SIPO B 2016, SIPO B 2010).

Vektoren: Die Erweiterung des Kreises potenzieller geopolitischer Akteure impliziert keine Kausalität. Ob und wie sich Akteure in die Geopolitik einbringen, ist abhängig von den Vektoren, mit denen sie in Verbindung stehen oder die sie selbst einsetzen. Geopolitische Vektoren sind Möglichkeiten zur Einflussnahme mittels Ideen, Mitteln, Anweisungen, Kenntnissen und auch Macht (Werber 2018w Rosenberg 2017). Die sozialen Medien gehören beispielsweise zu diesen Vektoren. Sie vernetzen nicht nur, sondern können auch als Multiplikatoren, interaktive Kommunikationskanäle oder als Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden. Auch andere Applikationen des Internets und der Telekommunikation ganz allgemein sowie der weltweiten Transport- und Logistiknetze können als Vektoren eingesetzt werden, etwa zur Rekrutierung von Akteuren, zur Verteilung von Gütern oder Nachrichten, zu Zwecken von *Cybercrime* oder sogar zur Bewerkstelligung von Boykotten bis zu Angriffen im Cyber-Raum. Die international immer besser vernetzten Medien, welche

wiederum unter Zugzwang stehen, stets neue Nachrichten zu produzieren, können sich ebenfalls als Vektoren eignen. Zu den Vektoren gehören auch Technologien – auch jene, welche die Ausübung von Macht und Gewalt möglich machen. Der Einsatz, aber auch ihre Wirkungsweise werden niederschwelliger, die klar definierten geografischen Räume als machtpolitische Handlungsfelder verlieren an Bedeutung. Konflikte werden scheinbar uneindeutiger und globaler.

Mit Blick auf die Schweiz ist auch hier festzustellen, dass eine technologisch affine, den digitalen Austausch gewohnte und offene Gesellschaft mit grosser Vielfalt in der Bevölkerung und in der Wirtschaft, von Beziehungen und Ideen grosse Entfaltungsmöglichkeiten für diese Vektoren bietet. Diese können auf die Schweiz einwirken oder auch aus der Schweiz und über die Schweiz auf andere geopolitische Akteure appliziert werden.

Megatrends in der Zeitspanne bis 2030

Dieser Aufsatz fasst das Zusammenspiel von Akteuren und Vektoren in der Zeitspanne bis 2030 in vier Megatrends zusammen. Diese sind ein Zusatz zu den vorher genannten traditionellen Parametern der Geopolitik. Dieser Zusatz steht aber nicht im Widerspruch dazu, sondern ist teilweise überlappend und teilweise ergänzend. Die vier Megatrends sind:

Zunehmende Politisierung des Alltags: Sie betrifft gesellschaftliche, kulturelle oder auch wirtschaftliche Austauschverhältnisse. Immer mehr Gegebenheiten, die entweder privat oder zu den einzelnen Systemlogiken (Kultur, Wirtschaft, Vergesellschaftung) gehören, werden von verschiedenen Akteuren als politische Probleme angesehen oder zu solchen stilisiert. Während in einer abstrakten Sicht jede öffentliche Handlung zumindest eine politische Dimension hat, ist die hier gemeinte zunehmende Politisierung des Alltags eine Unterstellung der je eigenen «Systemlogiken» unter die politische Systemlogik. Beispiele dafür sind etwa Unternehmen, die freiwillig auf bestimmte Geschäftsfelder verzichten, weil diese politisch nicht opportun erscheinen, oder etwa Vereinigungen, die, ohne Eigentumsrechte an Rohstoffen zu haben, lautstark die Regelung des Rohstoffhandels verlangen. Ein anderes Beispiel sind Staaten und nicht staatliche Akteure in der

EU, welche den Umgang mit Flüchtlingen primär aus (wahl-)politischer Perspektive betrachten, und auch nicht staatliche Akteure, welche von Staaten im Namen politischer Ideologien internationale Abschottungen verlangen. Weitere Beispiele sind die aussenwirtschaftspolitischen Schwergewichtssetzungen der USA (verstärkter Handel mit den Allianzpartnern in Asien, Ausgrenzung der geostrategischen Herausforderer) oder Chinas (asymmetrischer Handel als Mittel, Hegemonieforderungen zu begründen und durchzusetzen).

Zunehmende Identitätssuchen und -verstärkungen: Die genannte Politisierung aller Lebensbereiche geht stark mit der Suche und Bestärkung der eigenen und Ablehnung der Fremdentität einher. Diese kann in verschiedenen Formen stattfinden, zum Beispiel in der Renaissance des harten Nationalismus bis hin zum Chauvinismus, in der Besinnung auf Kultur und Werte, welche auch zur Ablehnung oder aktiven Ausgrenzung anderer Kulturen und Werte führen kann, im religiösen Fundamentalismus oder in der Erfindung von neuen Identitäten und Gemeinschaften, die über global vernetzte Social Media vielfältig und in ihren Dimensionen unabsehbar ist. Dieser Grosszusammenhang, zusammen mit der zunehmenden Politisierung, erklärt verschiedene aktuelle Phänomene, so den zunehmenden Merkantilismus, das Aufkommen eines selbst ernannten Islamischen Staates, terroristische Radikalisierungen, die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung auch in entwickelten Demokratien wie den USA oder die Erlahmung der Demokratie des Rechtsstaats in den EU-Staaten Polen und Ungarn.

Zunehmende Internationalisierung und Supranationalisierung: Parallel zur Identitätsbestärkung führt die zunehmende Politisierung zur (Schein-)Internationalisierung und Supranationalisierung. Immer mehr globale Austauschforen werden ins Leben gerufen und internationale Organisationen nehmen zunehmend die Rolle supranationaler Behörden ein. Die OECD beispielsweise, welche als internationale Austauschplattform gegründet wurde, entwickelt sich verstärkt zur supranationalen Behörde, welche Vorschriften zum Institutionenaufbau von Staaten, zur Geldwäscherei, und bald auch zur Steuerpolitik macht. Auf den ersten Blick scheinen sich Identitätsbestärkung und Interbeziehungsweise Supranationalisierung zu widersprechen. Bei näherem Hinsehen ist es nicht der Fall. Sie

sind Gegensätze, die sich gegenseitig verstärken und sich so hochschaukeln.

Zunehmende Strukturrebellen: Die Konvergenz von Politisierung, Identitätsbestärkung und Interbeziehungsweise Supranationalisierung schafft eine Gruppe derer, die entweder von diesen Strukturen ausgeschlossen werden oder diese aktiv ablehnen. Diese Gruppen können es sich zum Ziel setzen, gegen diese Strukturen zu arbeiten, wie beispielsweise Wikileaks, oder diese Strukturen zu unterhöhlen und für eigene Zwecke zu entfremden, wie zum Beispiel Formen Organisierter Kriminalität es tun. In dieser Gruppe sind auch jene zu verorten, die eine Identität ausserhalb der Strukturen entwickeln und einander darin bestärken; dazu gehören einzelne Länder wie Nordkorea genauso wie Formen der Hochseepiraterie oder bestimmte Aktivitäten im *Deep Web* im Internet. Enthüllungen über tatsächliche oder angebliche Grenzüberschreitungen westlicher Geheimdienste in der Zeit nach der Irak-Invasion (Snowden, Manning, Assange) haben die Glaubwürdigkeit der demokratischen Systeme angegriffen und dienten den Narrativen der neuen Grossmächte als Nährboden.

Diese vier Megatrends wirken sich auf die Schweiz aus. Auch die Schweiz erlebt eine zunehmende Politisierung ihres Alltags. Die Wirtschaft beispielsweise wird dazu gedrängt, mehr zu tun, als gesetzliche Standards einzuhalten, und wird ebenso politisch kritisiert, wenn sie sich an das Regelwerk hält. Die Regelwerke werden in erhöhter Kadenz angepasst, um mit der Politisierung Schritt zu halten. Ein anderes Beispiel für die Wirkung dieses Megatrends ist die stärkere Infragestellung der Beziehungen zu China. Obschon der Bundesrat diese Beziehungen zu einer Priorität erklärte, nimmt er in seiner Praxis Abstand von seinem Entschluss, weil er zunehmend unter politischen Druck gerät, der eine kritischere Haltung gegenüber der chinesischen Einparteienregierung einfordert.

So deutlich die Politisierung auszumachen ist, so schwierig bleiben die zunehmenden Identitätsverstärkungen einzuordnen, auch in der Schweiz. Einerseits finden sie in den zahlreichen in der Schweiz ansässigen und zahlenmässig und im medialen und politischen Auftritt ins Gewicht fallenden Diasporen statt, in welchen zusätzlich oder alternativ zur Schweizer Identität eine «ethnische» gepflegt wird und die auf kanto-

naler Ebene bis auf Stufe Bund zunehmend aktiv sind und wahrgenommen werden. Andererseits finden sie auch in diversen Zweckverbindungen wie etwa politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Netzwerken statt, in denen die Zugehörigkeit zum Netzwerk ein mindestens ebenso wichtiges Gut darstellt wie die Zugehörigkeit zur Schweiz. Die zunehmende Inter- und Supranationalisierung ist vielleicht der Megatrend, der am stärksten auf die Schweiz einwirkt. Immer mehr wird sie gezwungen, ihre Rechtsgrundlagen den internationalen Standards anzupassen. Diese Internationalisierung stellt dabei direkt den erfolgreichen Schweizer Sonderfall zunehmend infrage. Eine Komponente dieser Internationalisierung ist die starke Ausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik an der EU und der NATO. Die Schweiz ist heute nicht mehr in der Lage, sich über längere Zeit autonom zu verteidigen. Sie ist ohne politische Diskussion faktisch Teil einer europäischen Sicherheitsarchitektur, allerdings ohne jede Garantie. Zuletzt ist nicht deutlich, wie sich die Zunahme von Strukturrebellen auf die Schweiz auswirkt. Sie scheint im Vergleich zu anderen Ländern weniger fortgeschritten zu sein, hat aber gerade in sicherheitspolitisch relevanten *Issues* und Abstimmungsvorlagen (es sei an das Air2030-Referendum erinnert) an Einfluss gewonnen. Doch sie kann auch abseits von der Öffentlichkeit erfolgen.

Die Meso-Lage der Schweiz

Das bisher Dargestellte ergibt eine erweiterte geopolitische Lage. Neben den staatlichen Akteuren mit ihren Interessen und Wirkungsräumen sind auch Megatrends mit Akteuren und Vektoren auszumachen. In deren Spannungsfeld befindet sich die Schweiz. Doch zusätzlich zu dieser makrogeopolitischen Lage haben sich noch weitere sicherheitspolitische Einflussfaktoren entwickelt. Diese Mesoparameter sollen auch einbezogen werden: In der erweiterten Umgebung der Schweiz sind mehrere staatliche Entitäten destabilisiert und haben sich zu sogenannten *Failed States* entwickelt. Dazu gehören etwa Libyen, Syrien, Südsudan und Somalia. Das kann sich verschiedentlich auf die Schweiz auswirken, am direktesten wohl über die Immigration, aber auch über die Übertragbarkeit von Konflikten in Nachbarländern und -regionen und politische Desiderata auf die Schweiz. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz im Sinne der Internationalisierung und Politisierung

aufgefordert wird, sich verstärkt an multinationalen Initiativen zu beteiligen, genauso wie eine Benützung der Schweiz als Organisationsplattform der verschiedenen Netzwerke nicht auszuschliessen ist.

Ebenso können globale und lokale Konflikte auf die Schweiz übertragen werden. Ihre Beteiligung an der Neuen Seidenstrasse kann wirtschafts- und sicherheitspolitische Konsequenzen aus Ereignissen im Südchinesischen Meer und in der Strasse von Taiwan auf die Schweiz übertragen und so ein neues Spannungsfeld kreieren. Ebenso kann die Schweiz in Territorialkonflikte im Kaukasus und Zentralasien einbezogen werden, wenn sie sich weiterhin neutral gegenüber Russland verhält – und auch umgekehrt, wenn sie sich nicht neutral verhält. Generell droht eine neue geopolitische Blockbildung, wobei es noch unklar ist, welche genaue Ausgestaltung die Blöcke haben (werden). Auf jeden Fall scheint Russland eine eigenständige Rolle spielen zu wollen und die EU entgegen der eigenen Ambition zu schwach zu sein, allein zwischen diesen Blöcken zu bestehen. Mit verstärkter Blockbildung werden auch Stellvertreterkonflikte, seien sie territorial oder in den inter- und supranationalen Organisationen, wahrscheinlicher. Die Schweiz kann schnell darin verwickelt werden oder doch von den Auswirkungen wirtschaftlich und (sicherheits-)politisch negativ betroffen sein.

Damit wird auch deutlich, wie Konflikte in die Schweiz durch die zuvor angesprochenen Megatrends überschwappen können. Auch politische Konflikte können so übertragen werden, etwa wenn politische Auseinandersetzungen in der Türkei sich in der politisch uneinigen türkischen Diaspora in der Schweiz breitmachen, wenn lokale Animositäten innerhalb der syrischen und afghanischen Bevölkerungsgruppen sich in der Schweiz manifestieren oder wenn global vernetzte Ideologegruppen sich über die Schweiz organisieren.

Erosion und Agilität

Was ergibt sich aus der hier erstellten Übersicht für die Zeitspanne bis 2030? Die geopolitische Lage, erweitert um neue Parameter und die zusätzlichen Faktoren, welche auf der Mesoebene auf die Schweiz einwirken, lassen eine klare Feststellung zu: Die geopolitische Lage ist erodiert.

Auf der einen Seite ist eine Rückkehr der Grossmacht-rivalität und eine neue Ära der Grossmacht-konflikte zu verzeichnen. Die relativ stabile, regelbasierte und liberale Nachkriegs- und Nachsovietordnung wird wieder verstärkt von totalitären Tendenzen infrage gestellt. Grossmacht-konflikte werden unter und knapp an der Kriegsschwelle ausgefochten. Dabei obsiegen die USA und oder die EU oder die NATO nicht immer. Die Machtkonkurrenz zwischen den USA, China und Russland wird in Form von geopolitischen Konflikten um Einfluss und Kontrolle in strategisch wichtigen Räumen ausgetragen wie dem Südchinesischen Meer, in Zentralasien, dem Nahmittelost, dem Persischen Golf oder in der Arktis, die mit den Auswirkungen des Klimawandels und dank ganzjährig auftauenden Handelswegen und neuen Rohstoffzugängen rasch an Bedeutung gewinnt. Im strategischen Umfeld der Schweiz dominieren wieder Konflikte.

Dazu kommen mit den oben identifizierten Trends noch weitere Faktoren, welche die Lage noch diffuser machen. Sowohl der Kampf um politische Deutungs-hoheit als auch die verstärkt von nicht staatlichen Akteuren eingesetzten wirtschaftlichen, kommunikativen und anderen Mittel machen die Lage noch diffuser. Das zeigt sich noch deutlicher, wenn auf der Meso-ebene wiederum zusätzliche Einflussfaktoren ausgewertet werden.

Eine klare Einteilung der Chancen und Bedrohungen ist deswegen kaum möglich und, falls doch, wegen der grossen Volatilität der Faktoren von kurzer Haltbarkeit. Zusammenhänge, die einst als Chance galten, können rasch zur Bedrohung werden – man denke an die liberalen Hoffnungen fürs Internet und die bedrohlichen Angriffsmöglichkeiten, welche der globale Cyberraum für die freiheitlichen Gesellschaften birgt – und umgekehrt. Auch das ist ein Zeichen für die Erosion der Geopolitik und die eigentliche Erklärung dafür, warum tradierte multilaterale Organisationen, wie etwa die Vereinten Nationen, zu schwach erscheinen, um internationale Konflikte auf diplomatischem Wege zu befrieden: Erstens decken sie nur einen Teil der Akteure ab und zweitens sind sie zu träge, um auf die Vektoren zu reagieren. Drittens hängen sie selbst von der Konsens- und Kompromissfähigkeit ihrer Mitglieder ab. Doch wenn diese traditionellen Akteure schon die Geopolitik erodieren, werden die damit auch erodier-

«Je diffuser die geopolitische Lage, desto agiler sollte die Sicherheitspolitik darauf reagieren.»

ten Organisationen nicht auf die Erosion der nicht traditionellen Akteure und Vektoren antworten können.

Das hat Konsequenzen für die Sicherheitspolitik. Je diffuser die geopolitische Lage, desto agiler sollte die Sicherheitspolitik darauf reagieren. Elemente dieser Agilität sind:

Aufbau von Infrastrukturen und Kapazitäten: Infrastrukturen dienen der Sicherstellung der Versorgungssicherheit mit Gütern und Dienstleistungen. Dazu gehören etwa Lagerhäuser und Tiefkühlager für Nahrungsmittel, Transportwege und -kapazitäten für deren Verteilung, Produktions- und Transportanlagen für die Energieproduktion oder Telekommunikationsmittel. Kapazitäten in diesem Zusammenhang sind machtpolitische Instrumente, welche die Durchsetzung der demokratisch legitimierten Interessen und die Aufrechterhaltung von Ordnung ermöglichen. Dazu gehören die Streitkräfte, die Polizeikorps, die Nachrichtendienste.

Einbezug der Sicherheitspolitik in die Aussen- und Wirtschaftsaussenpolitik: Ein international vernetztes Land mit einer vernetzten Wirtschaft und Gesellschaft ist gut beraten, die Sicherheitspolitik in alle internationalen Beziehungen einfließen zu lassen. Das gilt sowohl gegenüber der Migration als auch in der Diversifizierung der Risiken, in der Ortung von Chancen, in der multilateralen und Entwicklungszusammenarbeit und in den entsprechenden Expertengremien.

Sicherheitspolitische Prioritäten und Ziele definieren: Gerade wenn die Lage erodiert, ist es sinnvoll, selbst definierte Zustände operationalisierbar zu machen und die Entwicklung dieser operativen Faktoren zu verfolgen. Das kann beispielsweise mit einem nationalen *Dashboard* geschehen, in dem verschiedene Nuancierungen der Sicherheitspolitik mittels Indikatoren und Sollzuständen verfolgt werden. Die definierten Zustände beziehen sich auf das Ausland und auf das Inland – entlang den vorher genannten Parametern.

Flexible Partnerschaften: Die Sicherheitspolitik eines eigenständigen und neutralen Landes geschieht nicht isoliert, sondern in der Zusammenarbeit mit anderen. Doch gerade in einer erodierten Lage ist eine Differenzierung in den Partnerschaften geboten. Das gilt für solche mit anderen Staatsakteuren, aber auch mit inter- und supranationalen Organisationen, Netzwerken und anderen. Die Anlehnung an die NATO oder einseitig an eines der Nachbarländer birgt die Gefahr, bei einer schlechten Lageentwicklung Teil eines Konflikts zu werden. Die bewaffnete Neutralität der Zukunft ist nicht starr, sondern erlaubt einen Mix an Partnerschaften, um gemeinsame Vorteile zu pflegen, aber Abhängigkeiten zu vermeiden.

«Die bewaffnete Neutralität der Zukunft ist nicht starr, sondern erlaubt einen Mix an Partnerschaften, um gemeinsame Vorteile zu pflegen, aber Abhängigkeiten zu vermeiden.»

Multioperable Technologie: Ein besonderer Aspekt der flexiblen Partnerschaft ist die Differenzierung der technologischen Anbindung. Das gilt für Infrastrukturen wie auch für Kapazitäten. Multioperable Technologie verringert Abhängigkeiten und leistet damit einen Beitrag an die Selbstständigkeit.

Neutralität: Die Schweiz ist gehalten, eine Diskussion darüber zu führen, wie sie «Neutralität» definiert. Zurzeit wird die Begrifflichkeit willkürlich verwendet, je nach politischem Lager. Klar ist, dass es im Kriegsfall keine Neutralität gibt. Wie können wir den Konfliktfall allenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Staaten vorbereiten, ohne die Neutralität zu verletzen? Wie verhält es sich mit der bewaffneten Neutralität in Bezug auf hybride Konflikte? Diese und andere Fragen sind politisch zu definieren. Sie determinieren die sicherheitspolitische Ausrichtung der Schweiz massgeblich. Es steht fest: Gerade in einer erodierten Lage ist die Neutralität aktueller denn je. ◆

Zum Entwurf des neuen Berichts zur Sicherheitspolitik

Der neue Sicherheitspolitische Bericht wird bis Mitte August 2021 vernehmlasset. Der geltende Entwurf kann als Fortschreibung der bisherigen Berichte gewertet werden. Zwar vermittelt er einen allgemeinen Überblick über geo- sowie sicherheitspolitisch relevante Aspekte. Was dem Entwurf jedoch fehlt, ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit der europäischen Risikomatrix. Darin sollten enthalten sein: divergierende Kräfte, welche auf den Raum Europa einwirken, sowie zentrifugale und -petale Tendenzen auf dem europäischen Kontinent.

Zwar konzentriert sich der Berichtsentswurf auf die Entwicklungen, die man als «wahrscheinliches» Szenario bezeichnen kann. Doch gerade in einer sich schnell ändernden Lage wäre es ebenso wichtig, weniger positive Alternativen zu analysieren. Dazu gehören etwa die Spannungen innerhalb der NATO, die Herausforderungen, welche durch die sicherheitspolitische Positionierung der Türkei oder Russlands entstehen, und der vermehrte Einsatz traditioneller nachrichtendienstlicher und militärischer Mittel in Europa.

Endnoten

1 Jedes Einzelne solcher Rankings ist notwendigerweise eine Verkürzung der Realität. Doch wenn sich ein Konsens unter ihnen etabliert, kann dieser wohl als qualitative Aussage über das zu untersuchende Phänomen gewertet werden. Zur Messung der Wirtschaftsgrösse wird für gewöhnlich das Bruttoinlandprodukt genommen, hier etwa gemäss dem Internationalen Währungsfonds 2020 (https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD). Zur Messung der Stärke der Streitkräfte wird für gewöhnlich ein Indikatoren-Index verwendet, hier der Global Firepower Index 2021 (<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>).

2 Siehe Endnote 1.

3 Korrekterweise müsste es heissen: der Armee der Kommunistischen Partei Chinas.

4 In China steht die Kommunistische Partei über den Staatsstrukturen.

5 Es ist vielsagend, dass die neueste chinesische Schulweltkarte einen Einflussraum Chinas bis zur mexikanischen Küstenlinie ausweist.

6 Eine andere wäre die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, englisch: Shanghai Cooperation Organisation (SCO).

7 In den Vereinten Nationen besteht derzeit kein Konsens über die Aufnahme von Migranten. Zum Aufruf siehe: <https://news.un.org/en/story/2020/06/1065322>.

8 Dazu gehört vor allem die chinesische Einheitsfront (für den Bezug zur Schweiz siehe Weber 2020).

9 Diese Aussage beinhaltet weder eine Exklusivität noch eine Reduktion, sondern ist lediglich ein Beispiel.

Bibliografie

- Adam, Rudolf G. 2019. «Geopolitik als politisches Argument. Eine differenzierte Ehrenrettung.» *Politikum* 5 (2): 14–21.
- Anderson, Perry. 2018. *Hegemonie: Konjunkturen eines Begriffs*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Binder, Clemens, und Saskia Stachowitsch. 2019. «Die Rückkehr der Geopolitik? Möglichkeiten und Limitation geopolitischer Analysen.» *Österreichisches Institut für Internationale Politik, Arbeitspapier* 105.
- Bolt, Paul J., und Sharyl N. Cross. 2018. *China, Russia, and twenty-first century global geopolitics*. Oxford: Oxford University Press.
- Can, Ciwan M., und Anson Chan. 2020. «Rethinking the Rise of China and Its Implications on International Order.» *Chinese Journal of International Review* 2 (1): 205–226.
- Casula, Philipp. 2018. *Hegemonie und Populismus in Putins Russland: eine Analyse des russischen politischen Diskurses*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Demko, George J., und William Wood (Hrsg.). 2018. *Reordering the world: Geopolitical perspectives on the 21st century*. London: Routledge.
- Goh, Evelyn. 2019. «Contesting Hegemonic Order: China in East Asia.» *Security Studies* 28 (3): 614–644.
- Grätz, Jonas. 2013. «Partnerschaft mit Russland: Bestandsaufnahme einer aussenpolitischen Akzentsetzung.» *ETH Zürich, Center for Security Studies (CSS), Bulletin* 2013 zur schweizerischen Sicherheitspolitik: 43–70.
- Gstöhl, Sieglinde, und Sofia López. 2018. «The European Union in its Neighbourhood: An Accidental Regional Hegemon.» *College of Europe Policy Brief* Nummer 4.18.
- Haas, Michael, et al. 2020. *Sicherheitspolitische Trends 2020–2028: Intensivierte Grossmächtekonkurrenz*. Zürich: ETH Zurich.
- Johnston, Seth A. 2017. *How NATO adapts: strategy and organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kelly, Phil. 2019. «Rescuing Classical Geopolitics: Separating Geopolitics from Realism.» *Geopolitics, History, and International Relations* 11 (1): 41–58.
- Lanteigne, Marc. 2019. «The China–Switzerland Free Trade Agreement and Economic Identity-Building.» *Journal of Contemporary China* 28 (118): 614–629.
- Loke, Beverley. 2020. «The United States, China, and the Politics of Hegemonic Ordering in East Asia.» *International Studies Review* akzeptiert, noch nicht publiziert. <https://doi.org/10.1093/isr/viaa096>.
- Markey, Daniel. 2020. *China's Western Horizon: Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*. Oxford: Oxford University Press.
- Micklitz, Hans-W. 2020. «Epilogue: the role of the EU in the external reach of regulatory private law – gentle civiliser or neoliberal hegemon?» In *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering*, herausgegeben von Marta Cantero Gamito und Hans-W. Micklitz, 299–321. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Müller, Martin. 2012. «Opening the black box of the organization: Socio-material practices of geopolitical ordering.» *Political Geography* 31 (6): 379–388.
- Myers, David J. 2019. *Regional hegemons: Threat perception and strategic response*. London: Routledge.
- Nachrichtendienst des Bundes (NDB). 2020. *Sicherheit Schweiz 2020*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Ritz, Hauke. 2013. «Die Rückkehr der Geopolitik.» *Blätter für deutsche und internationale Politik* 15 (1): 23–37.
- Rosenberg, Mike. 2017. *Strategy and geopolitics: Understanding global complexity in a turbulent world*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Sayle, Timothy Andrews. 2019. *Enduring alliance: a history of NATO and the postwar global order*. Cornell: Cornell University Press.
- Schissler, Jakob. 2020. «US-amerikanische Hegemonie unter Präsident Trump.» In *Strukturen und Prozesse US-amerikanischer Politik*, herausgegeben von Jakob Schissler, 211–221. Wiesbaden: Springer.
- Schwok, René. 2020. «Switzerland-EU Relations: The Bilateral Way in a Fragilized Position.» *European foreign affairs review* 25 (2): 159–176.
- Singh, Mandip. 2020. «Learning from Russia. How China used Russian models and experiences to modernize the PLA.» *Merics Perspectives* (September 2020).
- SIPOL B. 2010. *Sicherheitspolitischer Bericht*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- SIPOL B. 2016. *Sicherheitspolitischer Bericht*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Testoni, Michele (Hrsg.). 2020. *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century: Foreign and Security Policy Perspectives*. London: Routledge.
- Weber, Ralph. 2020. «Unified message, rhizomatic delivery. A preliminary analysis of PRC/CCP influence and the united front in Switzerland.» *Sinopsis*: <https://sinopsis.cz/wp-content/uploads/2020/12/switzerland-rhizome.pdf>.
- Werber, Niels. 2018. *Geopolitik zur Einführung*. Hamburg: Junius Verlag.

Compilatio



CHRISTOPH EBNÖTHER

In der Schweiz ist Sicherheit eine Querschnitts- und Verbundaufgabe, an der alle Staatsebenen und diverse Akteure beteiligt sind und die sich durch ausdifferenzierte Kooperationen auszeichnet, wie ein Forschungsprojekt des Center for Security Studies (CSS) und der Universität Genf 2016 festgestellt hat. Komplexe und offene Prozesse sind dem System damit inhärent. Dies zeigt sich auch, wenn die sicherheitspolitische Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoanalyse für die Schweizer Armee als Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen genommen wird. Die Beiträge in der vorliegenden Ausgabe von *stratos* gehen auf diverse Themen- und Problemkreise in diesem Kontext ein. An dieser Stelle soll im Sinne einer Compilatio nun zum Schluss eine Auswahl von interessanten Aspekten und Erkenntnissen aus den Artikeln zusammengetragen werden. Es besteht kein Anspruch, alle Aspekte gebührend berücksichtigt zu haben. Die Zusammenstellung ersetzt die Lektüre der Artikel auf keinen Fall. Sie kann jedoch der Ausgangspunkt für eine Diskussion sein.



CHRISTOPH EBNÖTHER wissenschaftlicher Redaktor *stratos*.

Dr. Christoph Ebnöther ist Historiker und Politologe. Er war von 2002 bis 2020 Senior Lecturer an der ZHAW School of Management and Law und dozierte an weiteren Hochschulen. Zu seinen Schwerpunkten gehört das politische System der Schweiz. Seit Oktober 2020 ist er wissenschaftlicher Redaktor von *stratos*. Milizmässig war er Leitender Nachrichtenoffizier der Pz Br 11 und zuletzt als Oberst im Stab Operative Schulung eingeteilt.

E-Mail: christoph.ebnoether@vtg.admin.ch

Verschiedene Bedrohungsbilder

Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoanalysen sind für Armeen von fundamentaler Bedeutung, weil sie als ein wesentlicher Parameter nicht nur die langfristige Streitkräfteplanung und damit die grossen Beschaffungsprojekte beeinflussen, sondern auch Kristallisationspunkte für Debatten zur Rechtfertigung einer Armee darstellen. Die Schweiz befindet sich derzeit in einer Phase, in der die Grundlagen für die Ausrichtung der Armee der 2030er-Jahre geschaffen werden und in der gleichzeitig darum gerungen wird, welche militärischen Mittel benötigt werden, um die zukünftigen Bedrohungen und Gefahren abzuwehren. Das knappe Abstimmungsergebnis vom September 2020 über den Rahmenkredit für den Kauf neuer Kampfflugzeuge ist dabei nur ein Indiz dafür, wie kontrovers die Diskussion geführt wird und wie dringend die Debatte ist.

Das Interview mit Frau Botschafterin Pálvi Pulli und ihrem Stellvertreter Patrick Gansner zeigt, dass der Bereich Sicherheitspolitik des VBS klare Vorstellungen des Bedrohungsbilds für die Armee mit Blick auf 2030 hat: Es ist tendenziell von einer deutlichen Zunahme der Rivalitäten unter den Grossmächten sowie von einem konfrontativen Verhalten Russlands auszugehen. Das Konfliktbild entspricht demjenigen der hybriden Kriegsführung. Terrorismus und Gewaltextremismus sind weiterhin Teil des Bedrohungsbilds. Bis zum Ende des Jahrzehnts wird sich die Lage voraussichtlich nicht grundlegend ändern, auch wenn langfristig verlässliche Prognosen natürlich sehr schwierig sind. Für das Verständnis zentral ist die Erkenntnis, dass die Welt generell unsicherer und unberechenbarer geworden ist, Vorwarnzeiten bei Konflikten und Krisen abgenommen haben, die Volatilität in den internationalen Beziehungen hoch und das Eskalationspotenzial insbesondere in den Staaten des Mittleren Ostens gross ist sowie das Konfliktpotenzial an der Peripherie Europas zugenommen hat. All diese gesteigerten Unsicherheiten können zu einer Verkettung von Ereignissen führen, die Konflikte auch in der geografischen Nähe der Schweiz zur Folge haben können.¹

«Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoanalysen sind für Armeen von fundamentaler Bedeutung, weil sie als ein wesentlicher Parameter nicht nur die langfristige Streitkräfteplanung und damit die grossen Beschaffungsprojekte beeinflussen, sondern auch Kristallisationspunkte für Debatten zur Rechtfertigung einer Armee darstellen.»

Die Schweizer Armee richtet sich bei ihrer längerfristigen Ausrichtung auch an einem hybriden, sich ständig verändernden Konfliktbild aus (vgl. Artikel Fuhrer und Lutz). Charakteristisch sind dabei die Annahmen, dass zukünftige Konflikte gleichzeitig am Boden, in der Luft und im Cyber-Raum stattfinden, nicht zwingend gegen staatliche Akteure ausgetragen werden müssen und dass sie eher im überbauten als im offenen Gelände stattfinden werden. Diese Ausrichtung geht auf einen Entscheid des VBS-Vorstehers aus dem Jahre 2018 zurück.

Peter Hug kommt in seinem Artikel ebenfalls zum Schluss, dass sich die geopolitische Entwicklung verschlechtert hat. Er sieht – wie die Dokumente des Bundes – ein steigendes militärisches Eskalationsrisiko in verschiedenen Regionen in einem Szenario des hybriden Kriegs, vermisst aber eine tiefgreifende Analyse der Ursachen und der Folgen für die Sicherheit der Schweiz. Nach seiner Beurteilung wird die Verschlechterung der

Lage letztlich durch drei Entwicklungen angetrieben. Einen ersten Treiber sieht er darin, dass autoritäre Regime die liberalen Gesellschaften des Westens als Bedrohung wahrnehmen. Sie verfolgen in den von ihnen postulierten Einflusszonen deshalb eine Strategie der kontrollierten Instabilität. Für Hug gehen von den dortigen hybriden Kriegen aber a priori keine ernsthaften Bedrohungen für den Westen und die Schweiz aus. Bedroht ist der Westen vielmehr auf politischer Ebene durch gezielte Angriffe auf die liberale Wertordnung und die regelbasierte internationale Zusammenarbeit sowie durch den Missbrauch des schweizerischen Finanz- und Rohstoffhandelsplatzes durch korrupte und mafiose Potentaten. Einen zweiten Treiber identifiziert Hug im Trend der beschleunigten Aufrüstung (inklusive Atomwaffen), gekoppelt mit technologischen Entwicklungen, der Erosion der Rüstungskontrolle sowie der Vielfältigung und der Unberechenbarkeit der Akteure. Die massive Proliferation der Fähigkeit zu Überraschungsangriffen mit Kampfflugzeugen und die Verbesserung der Genauigkeit von

ballistischen Raketen und Marschflugkörpern erhöhen weltweit die Versuchung zu präemptiven Angriffen, was schliesslich zu mehr Unsicherheit führen wird. Basierend auf dieser Sichtweise kritisiert er die aktuelle Kampfflugzeugbeschaffung. Der dritte Treiber ist die Art und Weise, wie zukünftig Kriege geführt werden. Die grossen Herausforderungen liegen bei Drohnenangriffen und einfachen Lenkwaffen, die höchste Präzision mit tiefsten Kosten verbinden und die sich heute alle, von mittelgrossen Mächten bis zu Aufständischen, leisten können. Als Beispiel dient hier der Krieg zwischen Aserbaidschan und Armenien im Jahr 2020. Hug kommt zum Schluss, dass die konventionelle Kriegsführungsfähigkeit stark überschätzt und die Auswirkungen neuer technologischer Fähigkeiten auf die Doktrinentwicklung unterschätzt werden. Dies zeigt sich nach ihm besonders am veralteten Konzept zum Schutz des Schweizer Luftraums und in den Investitionen in Systeme, die zu einer überholten Art von Kriegsführung gehören. Eine wesentliche Lücke erkennt Hug ferner in einer noch nicht weitgehenden Planung zum Schutz vor Drohnenangriffen. Im Richtungsentscheid des Bundesrats vom 15. Mai 2019 über die Zukunft der Bodentruppen mit der verstärkten Ausrichtung auf ein hybrides Konfliktbild sieht Hug jedoch einen Anknüpfungspunkt für ein Konzept einer zeitgemässen defensiven Verteidigung.

Nationalrätin Priska Seiler Graf unterstützt die Argumentation von Peter Hug. Sie möchte zudem die begrenzten finanziellen Mittel für die wahrscheinlichsten und plausibelsten Szenarien einsetzen und verweist dabei auf die Beurteilung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz. Auch plädiert sie dafür, die Sicherheit der Schweiz durch eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit, der Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen.

Ständerat Thierry Burkart und Henrike Schneider legen in ihrem Artikel eine eigenständige Einschätzung der geopolitischen Entwicklungen mit dem Zeithorizont 2030 vor und leiten daraus Konsequenzen für die Schweiz ab. Sie machen dies mit einem eigenen Ansatz, der die wirtschaftsstarke Schweiz als gut vernetzten Kleinstaat in den Fokus stellt. Das Land ist zwar unabhängig, aber es ist auch in die globalen Zusammenhänge eingebunden und wird von diesen direkt oder indirekt beeinflusst. Die Autoren gehen davon aus, dass traditionelle und neue Parameter sich

in den kommenden zehn Jahren ergänzen und sich in vier Megatrends manifestieren. Mit den traditionellen Parametern sind Hegemonialprojekte (USA, EU, Russland, China) und internationale Koalitionen gemeint. Zu den neuen Parametern zählen die nicht staatlichen Akteure. Burkart und Schneider analysieren die Stärken der einzelnen Mächte und schätzen deren Beziehungen zur Schweiz ein. Bei allen Akteuren gilt es, zu analysieren, mit welchen Mitteln und wie stark sie versuchen werden, Einfluss zu nehmen. Aus dem Zusammenspiel von Akteuren und Vektoren leiten die Autoren vier Megatrends ab, die teils ergänzend, teils überlappend zu den Akteuren und Vektoren wirken. Die vier Megatrends sind: zunehmende Politisierung des Alltags, zunehmende Identitätssuchen und -verstärkungen, zunehmende Internationalisierung und Supranationalisierung sowie zunehmende Strukturerebellien. Darüber hinaus gibt es weitere sicherheitspolitische Einflussfaktoren wie destabilisierte Staaten oder globale und lokale Konflikte, deren Spannungen und Auswirkungen sich über verschiedene Wege negativ auf die Schweiz auswirken können. Sie bilden das Spannungsfeld, in dem sich die Schweiz befindet. Die Autoren kommen zu einer eindeutigen Feststellung: Die geopolitische Lage ist erodiert. Für die Periode bis 2030 verheisst dies eine Rückkehr zu Grossmachtrivalitäten und -konflikten, die unter und knapp über der Kriegsschwelle ausgefochten werden, und einen Kampf um die politische Deutungshoheit sowie den Einsatz von wirtschaftlichen, kommunikativen und anderen Mitteln durch staatliche und nicht staatliche Akteure, was alles noch diffuser macht. Für Burkart und Schneider ist jedoch eine klare Einteilung in Chancen auf der einen und Bedrohungen und Gefahren auf der anderen Seite kaum möglich – und wenn doch, sind die Aussagen aufgrund der grossen Volatilität der Faktoren nicht von langer Gültigkeit. Zusammenhänge, die einst als Chance galten, können rasch zur Bedrohung werden, und umgekehrt. Aus der Sicht der Autoren ist Agilität die Konsequenz für die Sicherheitspolitik der Schweiz. Sie umfasst den Aufbau von Infrastrukturen und Kapazitäten zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit, den Einbezug der Sicherheitspolitik in die Aussen- und Wirtschaftsaussenpolitik, die Definition von sicherheitspolitischen Prioritäten und Zielen (z. B. mit einem nationalen Dashboard), den Aufbau von flexiblen Partnerschaften, die Differenzierung der technologischen Anbindungen (multiope-

rale Technologien) und die Diskussion um das Neutralitätsverständnis der Schweiz.

Mehrere Trends in der Weltpolitik haben zu einer Renaissance privater Militär- und Sicherheitsunternehmen (PMSC) geführt, dies zeigt der Artikel von Christian Bühlmann und Pierre Streit. Das Wiederaufleben ist nicht nur ein Indikator für grundlegende Veränderungen sowohl innerhalb des internationalen Systems als auch der Staaten als deren Hauptakteure selbst, sondern auch für neue Formen von Bedrohungen, die auch Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz haben können. Bühlmann und Streit zeigen, dass das Wiederaufleben von PMSC repräsentativ für eine Schwächung und eine Transformation des Staates ist. Die Autoren bewerten die Bedrohungen, die diese militärischen Unternehmen für die Interessen der europäischen Staaten darstellen. Sie kommen zum Schluss, dass aus einer theoretischen Perspektive die Verschmelzung von externen und internen Bedrohungen die Verschmelzung von militärischen und kriminellen Bedrohungen impliziert. Es ist daher unerlässlich, diese Dimension in der Sicherheitspolitik der Schweiz zu berücksichtigen.

Konsequenzen

Ein Bedrohungs- und ein Konfliktbild für sich alleine genommen hat für eine Armee jedoch nur einen beschränkten Aussagewert. Von ebenso grossem Interesse sind die Konsequenzen, die daraus abgeleitet werden, und – aus wissenschaftlicher Sicht – nach welchen Konzepten dies geschieht. Die Schlussfolgerungen, die Peter Hug, Priska Seiler Graf, Thierry Burkart, Henrike Schneider, Christian Bühlmann und Pierre Streit gezogen haben, wurden oben dargestellt. Spannend ist der Einblick, den Daniel Fuhrer und Martin Lutz in den umfassenden Prozess zur längerfristigen Ausrichtung der Armee geben und das Vorgehen zur Herleitung der Konsequenzen. Die Schweizer Armee stützt sich neu konzeptuell auf eine fähigkeitsorientierte Streitkräfteentwicklung (FOSKE), die nicht mehr einzelne Wirkungsräume und Systeme in den Vordergrund stellt, sondern nach Fähigkeiten fragt, mit denen künftige Bedrohungen und Gefahren bewältigt werden können. Die grundlegende Bedeutung einer Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoanalyse für den gesamten FOSKE-Prozess wird an dieser Stelle offensichtlich. Aus dem skizzierten Konfliktbild der

«Ein Bedrohungs- und Konfliktbild für sich alleine genommen hat für eine Armee jedoch nur einen beschränkten Aussagewert. Von ebenso grossem Interesse sind die Konsequenzen, die daraus abgeleitet werden, und – aus wissenschaftlicher Sicht – nach welchen Konzepten dies geschieht.»

«Die Frage, die sich nun stellt, ist, ob aus den Analysen das «richtige» Bedrohungs- und Konfliktbild abgeleitet und die «richtigen» Konsequenzen gezogen werden.»

Armee lassen sich operationelle Fähigkeitsprofile für die verschiedenen Operationsräume (Boden, Luftraum, Cyber-, Informations- und elektromagnetischer Raum, Weltraum) ableiten, die konstituierend für die zukünftige Ausgestaltung der Armee sind.

Die Frage, die sich nun stellt, ist, ob aus den Analysen das «richtige» Bedrohungs- und Konfliktbild abgeleitet und die «richtigen» Konsequenzen gezogen werden. Für den Bereich Sicherheitspolitik VBS ist klar, dass sich aus den Analysen für die Schweizer Armee keine Notwendigkeit ergibt, den schon länger eingeschlagenen Weg zu verlassen. Die Definition des Begriffs «bewaffneter Angriff» aus dem Jahr 2016 soll der Armee als Vorgabe dienen, aus der sie ihre Fähigkeiten entwickelt. Die prognostizierte wachsende Unsicherheit und die Ungewissheit der Zukunftsprognosen verbieten es zudem, dass sich die Armee auf ein zu schmales Feld von Fähigkeiten fokussiert. Sie muss ein breites Fähigkeitsspektrum beibehalten, inklusive der konventionellen Fähigkeiten. Aufgrund von Projektionen von Bedrohungen und Gefahren für den Zeitraum nach 2030 zieht die Armee ihrerseits Rückschlüsse auf die Leistungserbringung und ermittelt, welche Wirkung sie erbringen muss und welche operationellen Fähigkeiten in welchen Räumen erforderlich sind. Operationelle Fähigkeiten sind jedoch noch keine konkreten militärischen Mittel, Formationen oder Verfahren. Das Konzept der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung ist dadurch gekennzeichnet, dass regelmässige Bedrohungs- und Gefahrenanalysen durchgeführt werden müssen. Ein angestrebter kontinuierlicher Entwicklungsprozess der Armee ist ein zweites wesentliches Merkmal der fähigkeitsorientierten Streitkräfteentwicklung. Umfassende, eher statische Armeereformen mit langwierigen Planungs- und

Umsetzungsphasen sollen in Zukunft vermieden werden (vgl. Interview mit Pulli und Gansner und Artikel Fuhrer und Lutz).

Der Vorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass sich das Gesamtsystem Armee laufend, vorausschauend und flexibel sicherheitspolitischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen anpassen kann. Die Herausforderungen liegen auf verschiedenen Ebenen. Zum einen in der geforderten dauernden Adaptionsfähigkeit der Armee als Organisation (inklusive Ausbildung) und zum anderen in der Steuerung und in der Koordination der komplexen und parallel laufenden FOSKE-Prozesse. Diese müssen neben den sicherheitspolitischen und militärischen auch die (innen-)politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Problematik zeigt sich angesichts der absehbaren Nutzungsenden der bisherigen Hauptsysteme in den kommenden zehn Jahren deutlich. Es stellt sich konkret die Frage, welche Fähigkeiten die Armee als Gesamtsystem erhalten, aufbauen, überbrücken oder gar abbauen kann, um den Leistungsauftrag, trotz allfälliger temporärer Fähigkeitslücken, (weiterhin) zu erfüllen. Eine Priorisierung von Beschaffungsprojekten wird unumgänglich sein (vgl. Artikel Fuhrer und Lutz). Die Problemstellung umfasst offensichtlich nicht nur sicherheitspolitisch-militärisch-technologische Bereiche, sondern ist ebenso eine Frage der Finanzierung und somit des politischen Willens.

Konstruktion von Bedrohungsbildern

Die bisherigen Ausführungen haben die Problematik der Konstruktion von Bedrohungs-, Gefahren- und Risikobildern noch aussen vor gelassen. Für die Armee sind die Sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrats, die Antizipationsberichte des Militärischen Nachrichtendienstes (MND) und die technologischen Expertisen der armasuisse die wichtigsten Referenzquellen für die Erstellung des Bedrohungs- und Gefahrenbildes bzw. des Bildes von zukünftigen Konflikten (vgl. Artikel Fuhrer und Lutz).

Die Dokumente selbst sind jedoch das Produkt ihres Erarbeitungsprozesses und der vielfältigen internen und externen Faktoren, die auf ihre Genese einwirken.

«Nüchtern betrachtet besteht also die theoretische Möglichkeit, dass die aus dem politischen Konsens hervorgegangenen Bedrohungs-, Gefahren- und Risikobilder nicht oder nur teilweise mit der sicherheitspolitischen Realität übereinstimmen.»

Die grobe Skizzierung des Erarbeitungsprozesses eines Sicherheitspolitischen Berichts durch Pulli und Gansner in der Schweiz zeigt, dass das Regierungssystem mit starken Departementen und einer Kollegialregierung sowie einem ausgebauten

Föderalismus zur Folge hat, dass ein Sicherheitspolitischer Bericht auf einem Konsens beruht, der sich auch in der dargestellten Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoauffassung widerspiegelt. Dies im Unterschied zu Staaten mit einem Regierungs-Oppositionssystem, in denen eine Regierungsmehrheit eine klare (politische) Ausrichtung vorgeben kann, mit entsprechenden Konsequenzen für die Entwicklung der Streitkräfte. Der Bereich Sicherheitspolitik im Generalsekretariat VBS sieht sich selbst in der Rolle, Informationen und Einschätzungen aus den verschiedenen Diensten, Stellen, Ämtern und Departementen des Bundes sowie der Kantone zusammenzutragen, zu konsolidieren, mit den eigenen Beobachtungen, mit wissenschaftlichen Studien, mittels internationaler Quervergleiche abzugleichen und im Austausch mit den Partnern möglichst zu einer gemeinsamen Einschätzung der Lage zu gelangen. Der Vorsteherin bzw. dem Vorsteher des VBS kommt das Vorrecht zu, inhaltliche Schwerpunkte und politische Akzente zu setzen.

Die umfassende inhaltliche Abstützung bei der Konsenssuche zeigt drei Auswirkungen: a) Ein breiter sicherheitspolitischer Ansatz, der viele Interessen berücksichtigt, muss von Beginn an verfolgt werden, damit im Gesamtbundesrat und im Parlament die notwendige Akzeptanz und Mehrheit gefunden werden kann. b) Ein Sicherheitspolitischer Bericht und seine darin enthaltenen Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoanalysen bzw. die vorgeschlagenen Konsequenzen sind in der Regel ausgeglichen und von Kontinuität geprägt. Sie ermöglichen aber politisch machbare Weiterentwicklungen. c) Konsensual erstellte Bedrohungs-, Gefahren- und Risikobilder weisen oft einen hohen Abs-

traktionsgrad auf. Dieser ist für die militärstrategische Planung wenig hilfreich (vgl. Artikel Gustenau).

Nüchtern betrachtet besteht also die theoretische Möglichkeit, dass die aus dem politischen Konsens hervorgegangenen Bedrohungs-, Gefahren- und Risikobilder nicht oder nur teilweise mit der sicherheitspolitischen Realität übereinstimmen. Sei es, weil Entwicklungen nicht erkannt wurden, oder sei es, weil eine Einschätzung nicht mehrheitsfähig oder nicht opportun war. Unter Umständen kann eine Fehleinschätzung zur Folge haben, dass das Fähigkeitsspektrum der Armee falsch oder mangelhaft definiert wird.

Dieses Risiko wird jedoch bereits durch die vorgesehenen prozessualen Massnahmen reduziert: Der FOSKE-Prozess selbst sieht jährliche Analysen des strategischen Kontextes vor, die allenfalls einen Handlungsbedarf aufzeigen. Der vierjährige Zahlungsrahmen erlaubt es der Armee, gegebenenfalls die jährlichen Rüstungsprogramme flexibel zu gestalten, um auf Entwicklungen reagieren zu können (vgl. Artikel Fuhrer und Lutz). Häufige Analysen vermindern ferner die Gefahr einer zu grossen Realitätsferne. Auch auf der Ebene der Sicherheitspolitischen Berichte sind Anpassungen vorgesehen. Ein solcher Bericht soll zukünftig einmal pro Legislaturperiode erscheinen. Die angestrebte höhere Kadenz ermöglicht es, neue Erkenntnisse und Veränderungen auch auf dieser Ebene aufzunehmen und in den politischen Prozess einzubringen (vgl. Interview mit Pulli und Gansner).

Die Voraussetzungen für eine realistische Einschätzung der Bedrohungen, Gefahren und Risiken bestehen jedoch darin, die Analysen nach wissenschaftlichen Methoden und – wo möglich und sinnvoll – offen und transparent zu erstellen. Österreich hat beispielsweise im Rahmen seiner Früherkennungsarchitektur ein kollaboratives Tool für Risiken implementiert, das diesen Grundsätzen folgt, es aber gleichzeitig der politischen und der strategischen Führung erlaubt, eigene Schlüsse zu ziehen (vgl. Artikel Gustenau). Der Autor zeigt sich überzeugt, dass es sich für Kooperationen im DACH-Raum eignet.

Methodische Ansätze

Roland Popp stellt in seinem Artikel fest, dass bei den methodischen Ansätzen,

wie Bedrohungen, Risiken und Gefahren beurteilt werden, im Verlaufe der letzten Jahrzehnte eine grundsätzliche Transformation stattgefunden hat. Nach dem Ende des Kalten Kriegs – und damit nach dem Wegfall einer eindeutigen Bedrohung (durch den Warschauer Pakt) – sowie während der Hochphase der Globalisierung herrschte ein Konzept vor, das ein breites und stetig wachsendes Feld von Risiken und möglichen Gefahren in den Vordergrund rückte. Prominent vertreten waren dabei die nicht militärischen Risiken wie zum Beispiel Migration. Der Unterschied zwischen einer Bedrohung und einem Risiko ist, dass hinter einer Bedrohung ein identifizierbarer Akteur steht, der durch die bewusste Erzeugung von Schaden bzw. durch eine entsprechende Androhung strategische Absichten verfolgt. Das Ziel eines Staates muss es sein, eine Bedrohung abzuwehren. Ein Risiko hingegen ist dadurch charakterisiert, dass die von ihm ausgehende Gefahr schwer einzuschätzen ist. Es wird daher versucht, die Wahrscheinlichkeit seines Auftretens und das anzunehmende Schadensausmass zu berechnen, um mit ihm leben bzw. es kalkuliert eingehen zu können. Da in der Realität eine zutreffende Vorhersage in der erwarteten, nahezu mathematischen Genauigkeit aber kaum möglich ist, breitete sich in der Gesellschaft kein gelassener Umgang mit den Risiken aus, sondern die Folge des Denkens in Risikooptionen war ein permanentes Gefühl der Unsicherheit, ein Bewusstsein der andauernden Verletzlichkeit – ja der ständigen Furcht, knapp vor einer Katastrophe zu stehen. Die Antworten von Politik, Gesellschaft und Wissenschaft auf Risiken waren nationale Risk-Assessments. Daraus resultierten strategische Planungsdokumente und Teilstrategien. Stichworte dieses Ansatzes sind u. a.: Risikobewertungen, Priorisierung, Vorsorge, Prävention, Resilienz, technologische Lösungsansätze. Grossbritannien war in den Jahren 2010 bis 2015 führend in diesem Bereich. In der Schweiz ist die geschilderte Entwicklung an den Sicherheitspolitischen Berichten von 1990, 2000, 2010 und 2016 ablesbar. Seit einigen Jahren nun ist jedoch eine gewisse Abkehr von den Risikokonzeptionen der 1990er- und 2000er-Jahre zu beobachten, wie Roland Popp in seinem Artikel aufzeigt. Dies hat nicht nur mit den erkannten Mängeln und den negativen Auswirkungen des Ansatzes zu tun, sondern ist auch einer geopolitischen Wende geschuldet, die durch die Renaissance der Machtpolitik und die Rückkehr zwischenstaatlicher Konflikte gekennzeichnet ist. Die staatlichen Bedrohungs- und Risikoanalysen

nehmen nun die «Grauzonen-Konflikte» und die «hybriden Kriege» sowohl in der Risiko-Optik mit einem grossen Gefahrenpotenzial als auch in der alt-neuen Optik der klassischen Bedrohung durch staatliche oder nicht staatliche Akteure mit bestimmten Absichten wahr. Eine neue Herangehensweise scheint sich aber noch nicht breit etabliert zu haben. Popp skizziert Eckwerte, wie eine Bedrohungsanalyse der Zukunft aussehen könnte. Er plädiert dafür, die Analyse der Bedrohungen und die Analyse von Risiken und Gefahren methodisch wieder zu trennen. Popp formuliert auch eine Skepsis angesichts der inzwischen etablierten Herangehensweise, Debatten über Bedrohungsanalysen und Gefahreinschätzungen möglichst vollumfänglich in der Öffentlichkeit auszutragen.

Vermittlungsproblematik

Eine besondere Problematik zeigt sich auch bei der Vermittlung des erarbeiteten Bedrohungs-, Gefahren- und Risikobildes für ein breites Publikum (vgl. Interview mit Pulli und Gansner). Die Einschätzung der Sicherheitslage sowie die Ableitung der notwendigen bzw. möglichen Konsequenzen für die Schweiz (bis hin zu den geforderten Fähigkeiten und den Grosssystemen) durch den Staat und durch zivilgesellschaftliche Gruppen können erheblich divergieren – gerade wenn eine langfristige Perspektive betrachtet wird. Der didaktische Ansatz des Bundes besteht darin, Informationen zur Verfügung zu stellen, den Dialog zu suchen und Diskussionen aktiv zu führen. Im politischen System der Schweiz steht mit dem Vernehmlassungsverfahren ein direktdemokratisches Instrument zur Verfügung, das es gar erlaubt, gewichtige und kritische Einwände in die Endfassung des Sicherheitspolitischen Berichts zu integrieren. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein Instrument, um die politische Akzeptanz zu verbreitern. Ein nationaler Konsens oder ein Sinneswandel kann damit jedoch kaum erreicht werden, wie Pulli und Gansner feststellen. Die Diskussionen um die Einschätzung der Bedrohungen, Gefahren und Risiken bzw. um die «richtigen» Konsequenzen stossen dort an Grenzen, wo sich weltanschauliche oder gar ideologisch geprägte Positionen unverrückbar gegenüberstehen und die eigene Haltung nicht kritisch hinterfragt wird.

Mehrdimensionales Spannungsfeld

Die Beiträge in der vorliegenden Nummer von *stratos* weisen auf einzelne Dimensionen eines mehrdimensionalen Spannungsfeldes hin, in dem sicherheitspolitische Bedrohungs-, Gefahren- und Risikoanalysen durchgeführt werden. Mindestens die Wahrnehmung geostrategischer Entwicklungen und Veränderungen in der internationalen Politik, die geografische Lage, das politische System eines Landes, die Besonderheiten seiner politischen Entscheidungsprozesse, seine politische Kultur, sein Selbstverständnis und seine Ambitionen, seine historischen Erfahrungen, die Problematik der Ressourcenverteilung sowie die Einschätzung sozialer, ökonomischer und technischer Aspekte sind bei einer umfassenden Analyse ebenso zu berücksichtigen. Jede Dimension wiederum ist in sich nicht eindeutig, sondern lässt eine Bandbreite an gut begründbaren Ausprägungen und Interpretationen zu. Hinzu kommt, dass es zwischen den Dimensionen vielschichtige Interdependenzen geben kann, die selbst von anderen Faktoren beeinflusst werden, und die Dimensionen unterschiedlich gewichtet werden können. Aus den verschiedenen Dimensionen wirken auf diese Weise diverse Vektoren mit unterschiedlichen Kräfteansätzen sowohl auf den Prozess als auch auf das Resultat der Analyse der Bedrohungen, Gefahren und Risiken ein. Diese «Vektorgeometrie» ist für jedes Land spezifisch und zudem laufenden Veränderungen unterworfen – auch in der Schweiz. Sie in ihrer Struktur und in ihrer Kräftedynamik zu (er)kennen, bringt jedoch einen Erkenntnisgewinn. Ja, es ist wichtig, sich ihrer bewusst zu sein. Die Diskussion darüber kann und muss fortgesetzt werden. ◆

Endnoten

1 Das Interview wurde im Januar 2021 geführt. Die Vernehmlassungsversion des neuen Sicherheitspolitischen Berichts wurde zwischenzeitlich publiziert.



stratos digital



stratos gibt es auch als digitale Plattform.

Unter der Adresse www.armee.ch/stratos ist nicht nur die aktuelle Ausgabe der Zeitschrift zu finden, sondern auch weitere Artikel, Calls for Papers und ein Archiv. Die Internetseite wird kontinuierlich ausgebaut.

Auf *stratos digital* finden Sie bereits jetzt folgende Artikel:

**MADLAINA NIEDERHAUSER, SANDRA SEFIDAN, ULRIKE EHLERT,
HUBERT ANNEN**

- **Do Emotion Regulation Strategies Moderate the Influence of Stress-Induced Depressive?**

**LUKAS SCHMUCKI, DANIEL BETSCHART, ADRIAN BÜHLER,
FADRI LENGGENHAGER**

- **Die mediale Resonanz auf die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge**

