

Zur äusseren Sicherheit der Schweiz

Laurent Goetschel und Heinz Kruppenacher

1. Staatliche Sicherheit versus menschliche Sicherheit

„Sicherheit“ bedeutet die Abwesenheit von Bedrohungen für Kernwerte von Individuen, Gruppen oder Staaten. Ereignisse oder Entwicklungen, die das Funktionieren unserer Gesellschaft in Frage stellen, gelten als Bedrohungen, denen im Rahmen der Sicherheitspolitik begegnet werden soll. In der Vergangenheit war grundsätzlich der Staat das Objekt, auf welches Sicherheit bezogen wurde, und die schützenswerten Werte bestanden in der Erhaltung eines bestimmten politischen Systems (Demokratie), einer bestimmten Wirtschaftsordnung (liberale Marktwirtschaft), vor allem aber in der territorialen Unversehrtheit bzw. Integrität des nationalen Territoriums. Entsprechend waren die als zentral wahrgenommenen Bedrohungen gegen diese Werte gerichtet: militärische Formen der Bedrohung in erster Linie, dann aber auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen, die diese Kernwerte von aussen in feindlicher Absicht in Frage stellten.

Wenn heutzutage von der Sicherheit der Schweiz die Rede ist, dann geschieht dies meist in einer umfassenderen Weise. Zum einen stehen nicht mehr abstrakte Werte wie die staatliche Integrität und Souveränität im Zentrum, sondern die Menschen selber. Zum andern richtet sich, was die Bedrohungsformen betrifft, der Blick nicht ausschliesslich auf Gefahrenpotentiale ausserhalb der Landesgrenzen. Der Übergang von der „staatlichen“ zur „menschlichen“ Sicherheitspolitik macht die strikte Trennung von Innen und Aussen obsolet, und die militärzentrierte Betrachtungsweise weicht zunehmend einer Gesamtschau, bei welcher nicht das Kriterium der feindlichen Absicht zur Definition von sicherheitspolitischen Risiken herangezogen wird. Etwas plakativ gesagt versuchte man nach dem Zweiten Weltkrieg im Zeichen der Gesamtverteidigung eine „Blaupause Schweiz“ zu erstellen, nach welcher im Anschluss an kriegerische Auseinandersetzungen das wirtschaftliche und gesellschaftliche System Schweiz hätte rekonstruiert werden sollen. Wie Phönix aus der Asche wäre die Schweiz nach dem atomaren Holocaust wieder auferstanden – auch wenn der Grossteil der Bevölkerung zugrunde gegangen wäre. Dieses auf die Erhaltung abstrakter staatlicher Werte ausgerichtete Sicherheitsdispositiv wandelt sich im Lichte der veränderten Bedrohungslage zunehmend, auch wenn sich gewisse Militär- und Sicherheitspolitiker immer

noch dagegen stemmen. Der umfassende Schutz der Bevölkerung vor existentiellen Bedrohungen muss aber Gegenstand einer zeitgemässen Sicherheitspolitik sein, auch wenn es durchaus Sinn macht, zwischen äusserer und innerer Sicherheit zu unterscheiden.

2. Wegfallen des Distanzschutzes

Äussere Sicherheit handelt von existentiellen Bedrohungen, die ihren Ursprung jenseits der Grenze haben und sowohl gegen Land und Leute gerichtet sein können. Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft nur sehr wenige Bedrohungen die Schweiz als solche betreffen, dass aber die Risiken für die Bevölkerung auf dem Territorium der Schweiz markant zunehmen werden. Die Schweizerin und der Schweizer werden damit möglicherweise stärker bedroht sein, die Schweiz als Land jedoch kaum. Ebenso ist anzunehmen, dass Bedrohungen aus dem näheren geographischen Umfeld der Schweiz zurück gehen, während mit einer entsprechenden Zunahme von Bedrohungen aus weiter entfernten Ländern zu rechnen ist. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass infolge der Globalisierung geographische Distanzen weiter schrumpfen bzw. an Relevanz verlieren: Die Geschwindigkeit und die Häufigkeit des grenzüberschreitenden Austausches nimmt zu. Und aufgrund des sich verdichtenden Beziehungsnetzes wird die Schweiz abhängiger und verletzlicher gegenüber Ereignissen, die sich an quasi beliebigen Orten auf dem Erdball abspielen. Dadurch werden die Gefahren und Bedrohungen geographisch schwieriger zu verorten. Gleichzeitig fällt es zunehmend schwerer, die Akteure zu klassifizieren, von welchen möglicherweise Bedrohungen ausgehen. Staaten bilden nur noch eine der relevanten Akteursgruppen. Daneben nehmen transnationale, nicht-staatliche Akteure, ob in Form von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), von transnationalen Wirtschaftsunternehmen (TNCs) oder anderer Netzwerke, kontinuierlich an Bedeutung zu. Zu unterscheiden gilt es allerdings zwischen nicht-intentionalen, und intentionalen Bedrohungsformen.

3. Nicht-intentionale Formen der Bedrohung

Das Gefährdungspotenzial hinsichtlich unbeabsichtigter Bedrohungen ist immens. Vor allem ökologische und gesundheitliche Risiken werden in Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Begriffe wie AIDS, Sars und Vogelgrippe liefern die entsprechenden Stichworte und lassen erahnen, was auf die Menschheit zukommen könnte. Armut, Krankheit/Seuchen sowie die Klimaerwärmung mit all ihren Folgewirkungen müssen als sicherheitspolitisch hochrelevante

Faktoren angesehen werden, zumal sie im Extremfall auch zu Bedrohungen im klassisch intentionalen Sinne (intentionale Bedrohung oder Bedrohung in „feindlicher Absicht“) führen können, zum Beispiel wenn andere Staaten den Verlust von Lebensraum durch räumliche Expansion wettzumachen versuchen. Aber auch politische Destabilisierung und Armut stellen Risikofaktoren dar. Für sich allein genommen werden sie zwar kaum je eine kritische Bedrohungs­masse erreichen, aber im Wechselspiel mit anderen Faktoren könnten sie unter bestimmten Rahmenbedingungen durchaus eine gewisse Bedeutung erlangen. Im Zusammenhang mit der Klimaveränderung und deren sicherheitspolitischen Konsequenzen stellen sich aber auch noch weitere Fragen. Stellt die ungezügelt­e Wirtschaftsentwicklung von China eine Bedrohung dar? Welches sind deren Auswirkungen auf den Benzinpreis? Wird eine massive Steigerung der Energiekosten nicht nur das Gefälle zwischen Nord und Süd weiter verschärfen, sondern auch die Gegensätze zwischen Stadt und Land in den OECD-Ländern und damit auch in der Schweiz?

Es geht hier nicht darum, Katastrophenszenarien aufzustellen. Solange die Schweiz genügend kaufkräftig ist, sollte die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen keine besonderen Probleme aufwerfen. Es gilt indessen das Auge für mögliche Konsequenzen der Globalisierung zu schärfen und zu bedenken, dass diese Konsequenzen an der Schweizer Grenze nicht Halt machen. Wie oben bereits angedeutet, können dabei Zonen erhöhter „Bedrohung“ sowohl weit entfernt, etwa auf anderen Kontinenten, als auch in Vororten oder Quartieren europäischer Hauptstädte liegen. Insofern werden kulturelle und politische Räume noch viel weniger getrennt sein als heute. Das, was wir am wenigsten kennen, wird jedoch nicht mehr zwingend auch am weitesten entfernt sein. Die Bereiche der Entwicklung, der Integration und der Sicherheit und die dazugehörigen Herausforderungen werden damit je länger je mehr zu einer Einheit. Wenn unsere Politik auf diesen Sachverhalt weiterhin die Antwort in kaum aufeinander abgestimmten sektoriellen Einzelpolitiken sucht, wird sie zwangsweise scheitern.

4. Intentionale Formen der Bedrohung

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz zum singulären Ziel eines Angriffes - welcher Art auch immer - wird, ist sehr klein geworden. Die Schweiz wird entweder als Teil des westlichen bzw. europäischen Lagers perzipiert werden - oder überhaupt nicht. Anders gesagt: Die aufgrund der „Lagerzugehörigkeit“ zugeschriebenen Attribute werden ausschlaggebender für eine bestimmte intentionale Bedrohung sein als rein Schweiz spezifische Kriterien. Die Schweiz könnte allenfalls dann zum Ziel spezifischer Bedrohungen werden, wenn sie

Drittparteien bewusst oder unbewusst provozieren sollte, etwa im Rahmen der internationalen Friedensförderung, oder wenn gewisse in der Schweiz ansässige internationale Unternehmen, wie etwa Nestlé oder Novartis, sich in internationale Konflikte verheddern und von ihren Kontrahenten mit der Schweiz gleichgesetzt würden. Beide Szenarien gelten zur Zeit noch als sehr unwahrscheinlich. Doch wenn Seveso nicht in Italien, sondern irgendwo im arabischen Raum gelegen hätte, wo die Konflikttakteure nicht unbedingt die Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen privaten und staatlichen Organisationen besitzen, hätte unter den geopolitischen Vorzeichen von heute die Situation durchaus anders aussehen können. Auch wäre es fatal, davon auszugehen, dass sich die neuen Akteure auf der weltpolitischen Bühne den internationalen Verhaltensnormen ebenso verpflichtet fühlen wie die staatlichen Akteure, für die das Völkerrecht allen Verletzungen desselben zum Trotz doch eine verbindliche Handlungs- und Verhaltensmaxime darstellt. Somit ist davon auszugehen, dass einerseits die Möglichkeit besteht, dass künftig die Handlungen internationaler, in der Schweiz ansässiger Firmen verstärkt mit dem Territorium des Landes und seiner Bevölkerung in Zusammenhang gebracht werden. Andererseits wird sich die Schweiz künftig weniger darauf verlassen können, dass das Völkerrecht und dessen Maximen, die für die Sicherheit des Kleinstaates von herausragender Bedeutung sind, gleichermassen von internationalen Akteuren eingehalten werden. Dies ist sowohl durch das Aufkommen nicht-staatlicher Akteure bedingt als auch aufgrund der Erosion dieser Prinzipien durch Staaten im Umgang mit diesen neuen Akteuren. Wenn sich selbst die westliche Führungsmacht USA, die ein Vorbild sein sollte, bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus über fundamentalste Völkerrechtsnormen hinweg setzt, ist dies ein schlechtes Omen für die Zukunft.

Wenn die Schweiz international unter Druck geraten sollte, dann wäre dies auch eher von Seiten ihrer „Partner“, zum Beispiel den USA oder allenfalls der EU zu erwarten. Diese könnten zum Ziel haben, die Schweiz zu Massnahmen zu zwingen, welche diese sonst nicht ergreifen würde, bspw. die Lieferung von Rüstungsgütern auch in Kriegszeiten oder die Teilnahme am internationalen Kampf gegen den Terrorismus. Mittel- bis langfristig ist es vorstellbar, dass dieser Kampf gegen den Terrorismus die Schweiz vor grössere Herausforderungen stellen wird als der Terrorismus selber: Die Schweiz könnte dadurch gezwungen werden, stärker Stellung zu beziehen, als ihr lieb ist. Der Grund dafür ist, dass sie sowohl vom Westen als auch von nicht-westlichen Ländern nicht mehr als „Sonderfall“ betrachtet wird. Die Neutralität mag dem Ansehen der Schweiz für die Friedensförderung zuträglich sein. Sicherheitspolitisch ist sie jedoch bedeutungslos.

Die Möglichkeit, politischen, militärischen oder wirtschaftlichen Druck auf die Schweiz auszuüben, wird rein technisch gesehen mit Sicherheit zunehmen. Es ist jedoch höchst unklar, ob damit auch die Wahrscheinlichkeit solcher Handlungen zunehmen wird. Das grösste Bedrohungspotential stellen jedoch erstmals in der Geschichte nicht mehr jene Staaten dar, die wir als besonders stark betrachten, sondern vielmehr die schwachen Staaten, deren Territorium von nicht-staatlichen Akteuren ge- und missbraucht werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Möglichkeit des Erwerbs und Einsatzes von Massenvernichtungswaffen durch Terroristen zu sehen. Wirklich arme Gegenden, etwa in Afrika, werden für die Sicherheit der Schweiz jedoch nicht zwingend von Belang sein. Elend ist, so hart es klingt, sicherheitspolitisch gesehen kein Problem. Es ist ein Problem für die Direktbetroffenen. Dies ändert sich, wenn die internen Probleme nach aussen abgeleitet, das heisst externalisiert werden.

5. Kollektive Reaktionsformen

Im europäischen Umfeld ist davon auszugehen, dass die Bestrebungen zum Aufbau integrierter europäischer Militär- und Polizeikräfte zum Ziel führen werden. Sicherheits- und internationale Polizeiaufgaben im Umfeld der EU werden von diesen Einheiten wahrgenommen. Auch nicht EU-Mitgliedstaaten werden in assoziierter Form Beiträge an diese Unternehmen leisten, dies entweder direkt mit Truppenverbänden und/oder mit anderen finanziellen oder logistischen Unterstützungsmassnahmen.

Aus demselben Grund werden aus dem europäischen Umfeld kaum militärische oder andere gewaltsame Bedrohungen für die Schweiz zu erwarten sein. Sollte es trotzdem zu Gewaltanwendungen kommen, werden diese kaum gezielt auf die Schweiz ausgerichtet sein und in keinem Fall von dieser allein bewältigt werden müssen. Die Bedeutung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) dürfte auf einem geringen Niveau verharren. Höchst ungewiss ist die Zukunft der NATO: Wenn die Vereinigten Staaten bei einer weitgehend unilateralen Vorgehensweise im Bereich internationaler militärischer Interventionen bleiben, wird die Bedeutung der NATO als Organisation stark abnehmen. Vor allem ihre politischen Konsultationsfunktionen werden auf die EU übergehen. Hierbei dürfte eine weitere Annäherung der Türkei an die EU (mit oder ohne Mitgliedschaft) auch ein massgebender Einflussfaktor sein.

Der Anstieg der Bedeutung der EU als Akteur wird auch durch die Entwicklung der Bedrohungsdimensionen beeinflusst: Die langfristige Bekämpfung von Terrorismus wird die Bedeutung der Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in der Asylpolitik und im Justizwesen steigern. Gefahren von Krankheiten und Seuchen werden auch die Bedeutung der Kooperation im Gesundheitsbereich anwachsen lassen. Dies alles weist auf eine zunehmende sicherheitspolitische Bedeutung der EU hin. Die NATO hat in diesen Bereichen keine Kompetenzen aufzuweisen.

Auch auf globaler Ebene werden Koordinationsbestrebungen von internationalen Organisationen und Staaten im Umgang mit Gefahren und Bedrohungen zunehmen. Anders als auf regionaler europäischer Ebene ist jedoch diesbezüglich nicht von einer weiteren Institutionalisierung der Verfahren auszugehen. Der dafür notwendige Konsens ist auf Weltebene zu schwer zu erreichen. Hingegen dürften in lockerer Form zusätzliche „Regime“ aufgebaut werden, die zum Ziel haben, auf spezifische Problemfelder kollektiv zu reagieren. Hier wird es wichtig sein, durch Kompetenz und mit diplomatischem Gespür die Interessen der Schweiz wirkungsvoll einzubringen. Parallel zu diesen kollektiven Bestrebungen besteht jedoch auch die Möglichkeit einer weiteren Stärkung unilateraler Politik durch bestimmte Grossmächte. Für ein Land wie die Schweiz ist dieser zweite Weg selbstredend weder gang- noch wünschbar.

6. Schlussfolgerungen

In einer immer unübersichtlicheren Welt wird Sicherheit als individuelles Bedürfnis in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Der Bereich der traditionellen, auf Bedrohungen in feindlicher Absicht fokussierten Sicherheitspolitik, und insbesondere deren (rein) äusserer Teil, werden indessen aber tendenziell abnehmen. Die Bedrohungen werden nicht nur geographisch, sondern auch hinsichtlich der Akteure schwieriger zu kategorisieren.

Innerhalb dieses äusseren Sicherheitsbereichs wird Gewalt dominieren, die nicht von Staaten ausgeht. Diese „Restbedrohung“ an Gewalt wird sich aufteilen auf Terrorismus, die Eingrenzung unserer Handlungsfreiheit durch Staaten, die eine führende Stellung im Kampf gegen den Terrorismus einnehmen, sowie Gefahren im Bereich von Gesundheit, Umwelt und Wirtschaft/Technologie. Konkrete Folgen können der Einsturz technologischer Netzwerke,

die Unterbrechung wichtiger Handelsbeziehungen oder die Verunsicherung weiter Teile der Bevölkerung durch schwer zu greifende Bedrohungen mit gesundheitlichen oder sozio-ökonomischen Auswirkungen auf individueller Ebene sein.

Diese Verletzlichkeiten werden durch den zunehmenden Energieverbrauch und das Vordringen moderner Technologien in immer weitere Lebensbereiche kontinuierlich erhöht. Damit wird die Sicherheitspolitik vor eine sehr grosse Herausforderung gestellt: Bisher geltende Prioritätsbereiche werden komplett umgestellt. Die Absicherung gegen diese neuen Bedrohungen ist grundsätzlich sehr schwierig und unter den gegebenen organisatorischen Gegebenheiten kaum möglich. Eine erfolgversprechende Sicherheitspolitik bedingt eine grundsätzliche Abkehr von bestehenden Instrumenten und Ressourcen-Allokationen.

Die weitgehende Gegenstandslosigkeit militärisch zu beantwortender Bedrohungsformen darf nicht verwechselt werden mit der Perspektive einer insgesamt sicheren oder gar friedlicheren Welt. Die Bedrohungslage wird tendenziell unberechenbarer werden. Auch wirtschaftliche und sozio-politische Tätigkeitsfelder, wie etwa die Entwicklungszusammenarbeit oder die Sozialpolitik, werden an Sicherheitsrelevanz zunehmen. Damit wird jedoch keineswegs einer Militarisierung des Denkens in diesen Politikfeldern das Wort geredet. Es geht vielmehr darum, die Bedeutung von Entscheidungen in solchen Politikfeldern, auch auf globaler Ebene, für die Erhaltung der eigenen gesellschaftlichen Kernwerte der Schweiz anzuerkennen. In Anbetracht des Ausmasses der Herausforderungen, aber auch wegen der objektiven Schicksalsgemeinschaft der Schweiz mit Europa und der OECD-Welt, betrachten wir nur kollektive Reaktionsformen als effizient und sinnvoll.