



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2024

Sicherheitspolitik der Schweiz neu denken, aber wie?

Dahinden, Martin

Other titles: Repenser la politique de sécurité de la Suisse, mais comment ?

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-260250>

Scientific Publication in Electronic Form

Published Version

Originally published at:

Dahinden, Martin (2024). Sicherheitspolitik der Schweiz neu denken, aber wie? : SGA | ASPE - Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik.

—
SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Online-Publikation

Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert

La politique étrangère Suisse Au défi du XXIème siècle

«Sicherheitspolitik der Schweiz neu denken, aber wie?»

Martin Dahinden

alt Botschafter

April 2024

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung..... | 3 |
| Das sicherheitspolitische Paradigma..... | 5 |
| Sicherheitspolitik als Risikobewältigung | 5 |
| Der Kleinstaat und die Macht: Soft Power stärken und aktiv nutzen | 6 |
| Auf das sicherheitspolitisch relevante Umfeld einwirken | 8 |
| Weltordnung im Umbruch | 10 |
| Einstehen für Völkerrecht und für kooperative Sicherheit..... | 12 |
| Neutralität | 13 |
| Die Schweiz und ihre Bevölkerung vor Bedrohungen schützen | 14 |
| Schlussbemerkung..... | 16 |
| Literatur- und Quellenverzeichnis | 17 |

Einleitung

Der Krieg in der Ukraine gilt als Zeitenwende und hat zu folgenreichen Politikwechseln geführt. Auch in der Schweiz ist eine breite Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Aussen- und Sicherheitspolitik entstanden. Dabei ist die internationale Sicherheitsordnung nicht erst mit dem Krieg in der Ukraine prekär geworden, sie erodiert bereits seit der Jahrtausendwende, und die Erosion wirkt in vielen Weltgegenden, wie auch die Kriege und Konflikte im Nahen Osten, im Kaukasus, in Westafrika oder auf dem Balkan zeigen. Heute fehlt die Gewissheit in welche Richtung sich die internationale Sicherheitsordnung bewegt: Steht ein neuer Kalter Krieg mit Blockbildung bevor? Wird die Zukunft multipolar oder sogar unipolar und chaotisch? Weder Prognosen noch Analysen geben Antworten auf diese und ähnliche Fragen. Es hängt von politischen Entscheiden ab, die beeinflusst werden können.

Der *Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik der Schweiz* (Bundesrat, 2021) bezeichnet die gegenwärtige Sicherheitslage weltweit und in Europa als instabiler, unübersichtlicher und unberechenbarer. Insbesondere sei die europäische Peripherie in den letzten Jahren instabiler geworden, die Schutzwirkung des geografischen politischen Umfelds der Schweiz habe abgenommen. Der Einsatz hybrider Mittel (Cyberangriffe, Desinformationskampagnen usw.) sei grösser geworden, aber auch die Bereitschaft konventionelle militärische Mittel einzusetzen. Einen wichtigen Platz in den bundesrätlichen Überlegungen nimmt die Verschlechterung der multilateralen Zusammenarbeit und die Schwächung der Sicherheitsstrukturen ein.

Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 unterbreitete der Bundesrat einen *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht*, der vor allem die Auswirkung des Krieges in der Ukraine zum Gegenstand hat, aber auch die Reaktion des Bundesrates darauf (Bundesrat, 2022b). Der Zusatzbericht bestätigt die grundsätzlichen Einschätzungen im Sicherheitspolitischen Bericht von 2021 und zieht Schlussfolgerungen für die Sicherheit in Europa und für die schweizerische Sicherheitspolitik. Mit dem völkerrechtswidrigen Angriff habe Russland die Grundlagen für eine regelbasierte Friedensordnung in Europa zerstört. Der Bericht erläutert, wie die westlichen Staaten auf den russischen Angriff reagiert haben und dass sie sich dabei nicht auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschränken, sondern auch ihre Aussen-, Wirtschafts-, Finanz-, Energie und Umweltpolitik einbeziehen. Vor diesem Hintergrund wird die Politik des Bundesrates begründet, nämlich das Festhalten an der Neutralität, die Verurteilung des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine und die Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen der EU. Zudem wirft der Zusatzbericht Fragen auf nach der langfristigen Positionierung der Schweiz in der europäischen Sicherheitsordnung und zum Neutralitätsverständnis. Eine Schlussfolgerung daraus ist, dass die Armee als "Kerninstrument der Schweiz zur Verteidigung und Abwehr von bewaffneten Konflikten, aber auch andere Bereiche wie z.B. der Nachrichtendienst und der Bevölkerungsschutz" grossen Handlungsbedarf haben.

Unübersehbar ist, dass der Krieg in der Ukraine vom Bundesrat als Katalysator aufgefasst wird für weitreichende sicherheitspolitische Erkenntnisse und für die zukünftige Ausrichtung der Sicherheitspolitik. Daraus wird eine grosse Bedeutung der internationalen Kooperation abgeleitet, und zwar im Sinne einer engeren Zusammenarbeit mit EU und NATO gegen Russland und nicht etwa im Sinne der kooperativen Sicherheit als Zusammenarbeit zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Auffassungen, um die Sicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen, wie es einem

Grundsatz der OSZE entspricht (OSCE, 2009). Eher zwischen den Zeilen ist auch Distanz zum bestehenden Neutralitätsverständnis zu spüren. Klare Alternativen zur Neutralität wie ein NATO-Beitritt werden allerdings nicht zur Diskussion gestellt.

Eigenartig abwesend in den Einschätzungen ist das weitere geografische und thematische Umfeld, beispielsweise die Entwicklungen im Pazifik, das längerfristig für die internationalen Beziehungen wichtiger sein dürfte als der Krieg in der Ukraine, aber auch die zunehmenden Spannungen und Konflikte im Nahen Osten, die schon vor dem Krieg in Gaza unübersehbar waren. Auch die Haltung der Schwellen- und Entwicklungsländer, die aus demografischen Gründen in den kommenden Jahrzehnten stark an politischem Gewicht gewinnen werden, spielt in den Überlegungen des Bundesrats eine untergeordnete Rolle. Technologische Umwälzungen und der Klimawandel sind zwar erwähnt, aber diese und weitere Trends, die das Leben auf dem Planeten tiefgreifend verändern werden, sind nicht zentral, wenn es um Fragen der grundsätzlichen Ausrichtung der Sicherheitspolitik geht. Der Entwurf des Bundesrates vom September 2023 für eine aussenpolitische Strategie 2024-2027 bringt in dieser Hinsicht ebenfalls keine Klarheit (Bundesrat, 2023b).

Die Schlussfolgerungen der sicherheitspolitischen Berichte (Bundesrat, 2021; 2022b) sind nachvollziehbar angesichts der Möglichkeit einer weiteren Verschlechterung der Lage in Europa und in dessen Peripherie. Trotzdem ist die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik auf dieser Grundlage zu eng. Eine zukünftige Sicherheitspolitik muss mehr sein als die Verallgemeinerung der Reaktion auf den Krieg in der Ukraine oder die Anpassung bestehender sicherheitspolitischer Leitbilder.

Eine zukünftige schweizerische Sicherheitspolitik soll

- möglichst früh und auch möglichst weit jenseits der Landesgrenzen auf Risiken einwirken – noch bevor sie zu unmittelbaren Bedrohungen werden.
- sich nicht auf das engere geografische Umfeld beschränken; das trägt weder der Globalisierung Rechnung noch dem Umstand, dass die Schweiz ein weltweit stark vernetztes Land ist.
- sich nicht einseitig auf machtpolitische Gefahren ausrichten, die zurzeit die politischen Debatten dominieren; denn damit würde das breite Spektrum von Ursachen vernachlässigt, das krisenhaften Dynamiken voraus geht.
- keine Präferenz für eine erneute Blockbildung beinhalten und ein starkes Engagement aufweisen für Formen der kooperativen Sicherheit, für den Multilateralismus und für die Stärkung des Völkerrechts als Grundlage der internationalen Beziehungen.
- sich an langfristigen Zielen und Prioritäten orientieren. Aussen- und Sicherheitspolitik vollziehen sich zwar im Tagesgeschäft, trotzdem eignen sich kurzfristige Ausrichtungen nicht als Grundlage für Politiken die langfristig gültig sein und als Kompass dienen sollen.

Diese Studie schlägt vor, Sicherheitspolitik als Risikomanagement aufzufassen und in erster Linie auf Risiken und deren Ursachen einzuwirken. Dazu soll die Schweiz ihr grosses Potenzial an Soft Power nutzen und damit zur Risikovermeidung und Risikoverminderung im sicherheitspolitisch relevanten Umfeld beitragen. Das steht im Einklang mit dem in Zukunft thematisch wie geografisch noch breiteren Risikospektrum und mit der grossen Ungewissheit über die zukünftige internationale Ordnung.

Die starke Betonung von Soft Power und der klare Fokus auf Risikovermeidung bedeutet nicht, dass Hard Power (Militär, Polizei, Wirtschaft usw.) nicht wichtig wären. Sie sind unerlässlich für den Kernauftrag der Sicherheitspolitik, nämlich die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung zu sichern. Besonders bei der Armee besteht nach jahrzehnteelanger Vernachlässigung Handlungsbedarf. Falsch wäre es hingegen, die militärische Landesverteidigung einseitig zum Ausgangspunkt für die Formulierung der zukünftigen Sicherheitspolitik zu wählen.

Das sicherheitspolitische Paradigma

Die Grundzüge der schweizerischen Sicherheitspolitik haben sich seit 1815 nicht fundamental verändert. Es geht um den Schutz des Territoriums gegen Gefahren von aussen sowie darum, Ruhe und Ordnung im inneren aufrecht zu erhalten. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die Sicherheitspolitik der Schweiz mit ausgreifenden Komponenten ergänzt wie dem Ausbau der Friedenspolitik und der militärische Friedensförderung. Diese blieben allerdings eher Nebentätigkeiten, für die bis heute nur verhältnismässig bescheidene Mittel eingesetzt werden.

Dieses Paradigma entspricht nicht mehr den Risiken und Bedrohungen, denen die Schweiz heute und in Zukunft ausgesetzt ist. Globalisierte Beziehungen, Versorgungs- und Wertschöpfungsketten sind inzwischen zentral geworden. Sämtliche Lebensbereiche stehen in einer digitalen Transformation, welche auch für die Sicherheitspolitik Kategorien wie Raum, Zeit und Souveränität auflöst. Eine zukunftstaugliche Sicherheitspolitik muss solchen Veränderungen Rechnung tragen und deshalb mehr sein als ein Korollar bisheriger Auffassungen.

Sicherheitspolitik als Risikobewältigung

Wer heute unvoreingenommen eine Sicherheitspolitik für die Schweiz zu entwerfen hat, muss sich vor allem mit den vielfältigen Risiken und Bedrohungen befassen, die für das Land und seine Bevölkerung massgebend sind, und darauf angemessene Antworten finden. Das ist im Kern die Aufgabe von Risikomanagement. Sicherheitspolitik als Risikomanagement bedeutet, systematisch Risiken zu identifizieren, zu bewerten, Strategien zu entwerfen, um Risiken zu vermeiden und negativen Auswirkungen zu bewältigen, wenn unmittelbare Bedrohungen eintreten. Dazu gehört ein Monitoring der Risiken sowie der getroffenen Massnahmen. Wichtig für ein erfolgreiches Risikomanagement ist, dass Sicherheit nicht als abgesonderter Politikbereich aufgefasst wird, sondern als Querschnittsaufgabe für sämtliche staatlichen Tätigkeiten. Heute werden solche Aufgaben von verschiedensten Stellen des Bundes und der Kantone wahrgenommen, allerdings nicht als Teile eines robusten sicherheitspolitischen Risikomanagements.

Beim Einwirken auf Risiken und Gefahren ist die Unterscheidung zwischen Risikovermeidung (Risk Mitigation) und Risikoanpassung (Risk Adaptation) nützlich. Risikovermeidung bedeutet auf Risiken einwirken, bevor sie zur Bedrohung werden und Schaden anrichten. Risikoanpassung bedeutet, die Folgen der Risiken – die eingetretenen Schäden - zu bewältigen. Dazu gibt es jeweils sehr

unterschiedliche Instrumente (Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Armee, wirtschaftliche Landesversorgung, Polizei, Bevölkerungsschutz usw.).

Risikomanagement bedeutet definitionsgemäss auch, einzelnen Gefahren und Bedrohungen Wahrscheinlichkeiten zuzuordnen und sich darauf auszurichten und nicht nur auf die grössten Bedrohungen, ungeachtet ihrer Wahrscheinlichkeit.

Der zweckmässigste Ausgangspunkt für eine neu gedachte schweizerische Sicherheitspolitik ist die proaktive Risikovermeidung. Dazu ist die Früherkennung von Risiken wichtig, noch wichtiger ist antizipatives Handeln. Es besteht heute kein Mangel an Früherkennung, Indikatoren, Analysen und ähnlichem - weder in der Schweiz noch auf internationaler Ebene. Hingegen mangelt es sehr oft am rechtzeitigen Handeln, selbst wenn die Signale unüberhörbar werden.

Die Entwicklung und Verankerung eines sicherheitspolitischen Risikomanagements darf jedoch nicht zu einer Instrumentalisierung sämtlicher Politikbereiche zur Umsetzung einer eng aufgefassten Vorstellung von Sicherheit und Sicherheitspolitik führen. Das wäre die Rückkehr in die Denkweisen des Kalten Krieges oder sogar der Epoche der totalen Kriege.

Der Kleinstaat und die Macht: Soft Power stärken und aktiv nutzen

Politiken sind nicht frei wählbar. Die sicherheitspolitischen Optionen eines Staates hängt von den Rahmenbedingungen und von den Mitteln ab, die ihm zur Verfügung stehen. Das lenkt die Aufmerksamkeit auf den Begriff der Macht.

Macht bedeutet Einfluss zu haben auf Personen, Institutionen und Ereignisse. Militärische Macht wird projiziert, wirtschaftliche Macht im Austausch erzielt, Soft Power wirkt durch Anziehungskraft: Sie beruht auf Kenntnissen, Wissen, Werten, Kultur und ähnlichem, soweit damit das Verhalten anderer geprägt und beeinflusst werden kann.

Auch kleinere Staaten wie die Schweiz müssen sich mit Fragen der Macht befassen, also damit wie sie ihre Interessen durchsetzen und das Verhalten anderer beeinflussen können. Die Schweiz verfügt über geringe militärische und sehr begrenzte wirtschaftliche Macht, jedoch über ein erhebliches Potenzial an Soft Power.

Schon antike Staaten stützten sich auf Soft Power. Der Begriff selbst wurde erst in den 1990er Jahren geläufig (Nye 1990). Seither hat der gezielte Einsatz von Soft Power stark an Bedeutung gewonnen. Regierungen nutzen Soft Power zunehmend, wenn sie aussenpolitische Zielsetzungen verfolgen, und alles deutet darauf hin, dass Soft Power auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten wichtiger wird - unter anderem als Folge der starken Entwicklung und Verbreitung von Informationstechnologien (Shairgojri, 2022).

Soft Power steht in einem Kontinuum zu anderen Formen der Macht. Vor allem bei Grossmächten und regionalen Mächten sind Soft Power und Hard Power eng verschränkt. Soft Power von Grossmächten haftet der Verdacht an, dass es sich um den Seidenhandschuh handelt, hinter dem sich die eiserne Faust der harten Macht verbirgt. Ein solcher Verdacht trifft auf die Schweiz nicht zu. Mit der Neutralität verzichtet die Schweiz darauf, ihre Interessen mit militärischen Mitteln durchzusetzen - weder allein noch in einem Bündnis. Weil die Schweiz keine geopolitische Rolle spielt

und zudem nur beschränkt über wirtschaftliche Macht verfügt, um ihre Interessen durchzusetzen, hat Soft Power ein besonders grosses Potenzial: Sie ist glaubwürdig und wird nicht als Teil einer versteckten Agenda wahrgenommen.

Militärische und wirtschaftliche Macht lassen sich gut abbilden, messen und analysieren. Sie werden ausgiebig berücksichtigt für sicherheits- und aussenpolitische Lagebeurteilungen von Nachrichtendiensten, Aussenministerien, internationalen Organisationen oder Denkfabriken. Bei Soft Power ist das weit weniger der Fall, trotz der mittlerweile ebenfalls umfangreichen Veröffentlichungen und Debatten (Ohnesorge, 2020). Neben der schwierigen Messbarkeit hängt das zweifellos damit zusammen, dass Soft Power weniger aktiv gestaltbar ist als Hard Power. Immerhin gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Ranglisten und Indikatoren, die zumindest eine grobe Beurteilung zulassen. Spitzenreiter des internationalen Soft Power Rankings sind - wenig überraschend - mächtige Staaten, die über starke Institutionen verfügen wie weltweit wirkende Medien, intensive wissenschaftliche Zusammenarbeit oder einen leistungsfähigen diplomatischen Apparat. Die Schweiz mit ihrem völlig anderen Profil belegt immerhin seit langem einen Platz unter den zehn stärksten Soft Power Nationen (AALEP, 2023).

Welches sind die wichtigsten schweizerischen Soft Power Bausteine? Eine Recherche mit künstlicher Intelligenz (ChatGPT, Bard) ergibt ein wenig überraschendes Bild: Die Schweiz wird als verlässliche Partnerin in den Bereichen Frieden, humanitäres Engagement, Bildung und Innovation bezeichnet. Die Neutralität wird als Grundlage für Frieden und Stabilität der Schweiz gesehen, die das Land für Investitionen und als Sitz internationaler Organisationen attraktiv macht. Die tatsächliche und potenzielle Rolle der Schweiz in der Friedensvermittlung und Konfliktlösung trägt wesentlich zur internationalen Ausstrahlung bei. Die starke Wirtschaft und der hohe Lebensstandard machen die Schweiz attraktiv und werden auch als wichtige Voraussetzung gesehen, dass sich Soft Power Ressourcen überhaupt entwickeln bzw. in Soft Power investiert werden kann.

Im Zusammenhang mit aussen- und sicherheitspolitischen Analysen und Strategien des Bundes wird - soweit ersichtlich - keine eingehende Analyse des eigenen Soft-Power-Potenzials vorgenommen. Auch die Soft-Power-Ansätze anderer Staaten dürften eher punktuell verfolgt werden, beispielsweise Chinas wissenschaftliche Austauschprogramme oder die amerikanische Film- und Unterhaltungsindustrie, die westliche Wertvorstellungen weltweit transportiert. Wie in anderen Ländern liegt diese Vernachlässigung unter anderem daran, dass Soft Power Potenziale in unterschiedlichste Politikbereiche fallen und sich staatliches Handeln häufig in Silos vollzieht.

Es wird vorgeschlagen, dass die Schweiz ihre bedeutenden Soft Power Ressourcen konsequent zur Gestaltung ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik einsetzt und damit Einfluss ausübt. Das ist keineswegs einfach, wie entsprechende Vorhaben anderer Staaten gezeigt haben (Hill & Beadle, 2014). Unter anderem liegt es daran, dass weniger der Staat als die Gesellschaft die eigentliche Quelle von Soft Power ist. Eine eigentliche Instrumentalisierung von Soft Power ist zum Scheitern verurteilt, weil damit sehr viel von ihrer Anziehungskraft zerstört würde. Hingegen ist es wichtig, dass Institutionen, die Soft Power erzeugen ausreichend mit Mitteln ausgestattet sind und dass das Potenzial auch tatsächlich genutzt wird. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, wenn die Schweiz ihr Soft Power Potenzial erfasst und bewertet. Es geht darum ausfindig zu machen, wo die Schweiz komparative Vorteile hat, mit denen sie aussen- und sicherheitspolitische Beiträge leisten kann. Die ausgezeichnete Forschung und die Hochschuleinrichtungen gehören dazu, ebenso die politischen Institutionen und Kultur, die wissensbasierte Wirtschaft und anderes mehr.

Auf das sicherheitspolitisch relevante Umfeld einwirken

Der Ausgangspunkt einer vorausschauenden Sicherheitspolitik besteht darin, möglichst früh auf Risiken und Gefahren einzuwirken. Die Schweiz wirkt zwar mit verschiedenen Instrumenten auf ihr sicherheitspolitisches Umfeld ein, es gibt aber auf drei Ebenen Handlungsbedarf:

Erstens spielen *sicherheitspolitische Überlegungen* beim Einsatz vieler Instrumente eine untergeordnete Rolle. Sicherheitspolitische Analysen und Bewertungen sind oft abwesend oder rudimentär. Was getan wird, kann deshalb nicht eigentlich als Teil eines sicherheitspolitischen Risikomanagements aufgefasst werden.

Zweitens wird das *Soft Power Potenzial der Schweiz nicht optimal genutzt* und damit Chancen und Wirkungen vergeben. Die Schweiz sollte sich klar auf jene Tätigkeitsfelder konzentrieren, wo sie über viel Soft Power verfügt.

Drittens ist es wichtig, dass in diesen ausgreifenden Bereichen einer Sicherheitspolitik *ausreichend Mittel zur Verfügung stehen*. Heute ist das nicht der Fall, nicht zuletzt, weil die entsprechenden Aktivitäten häufig nicht als Beiträge zur eigenen Sicherheit wahrgenommen werden.

Diese kurze Studie kann nicht alle möglichen Risiken und Bedrohungen aufzeigen und die breite Palette möglicher Massnahmen zu ihrer Vermeidung erörtern. Die folgenden Kommentare dienen deshalb in erster Linie der Illustration und konzentrieren sich auf aussensicherheitspolitische Aspekte.

Friedensförderung ist eine Priorität der schweizerischen Aussenpolitik (Bundesrat, 2023b; 2023c). Dazu sind profunde Kenntnisse des jeweiligen Kontexts, gute Netzwerke, persönliche Beziehungen und die Beherrschung des praktischen Handwerks entscheidend, was ein langfristiges Engagement voraussetzt. Die Auffassung ist falsch, dass mit der "richtigen" Neutralitätspolitik wichtige Vermittlungsmandate, Friedenskonferenzen usw. gewissermassen zufallen würden. Am besten kann die Schweiz dort eine Rolle spielen, wo sie tiefe Einsicht hat, Vertrauen genießt und es vorteilhaft ist, nicht mächtig zu sein.

Es ist richtig, wenn die Schweiz Chancen nutzt, um mit ihrer *Friedenspolitik* eine Rolle auf dem grossen diplomatischen Parkett zu spielen. Solche Chancen sind eher selten und hängen von vielen Faktoren ab, die schwierig zu beeinflussen sind. Es ist daher auch wichtig, mit hartnäckiger Kärnerarbeit negative Konfliktdynamiken zu beeinflussen, auch wenn sie keine grosse politische und mediale Aufmerksamkeit haben. In der Schweiz sind viele Kenntnisse und Ressourcen vorhanden, sowohl bei staatlichen Stellen wie bei privaten Organisationen und in Kompetenzzentren. Es lohnt sich, diesen Kapazitäten umfangreicher und langfristig zu finanzieren, aber auch neue Modelle zu entwickeln, beispielsweise den Aufbau von Stand-by-Kapazitäten, die in krisenhaften Situationen aktivierbar sind.

Die *digitale Dimension von Konfliktdynamiken* gewinnt rasch an Bedeutung etwa soziale Medien, welche über den ganzen Konfliktzyklus hinweg als Verstärker oder Gegenpol von negativen oder positiven Tendenzen in Erscheinung treten. In diesem wichtigen Bereich steht die Schweiz erst am Anfang, ein Ausbau ist dringend angezeigt. Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe bewegen sich zu stark in den hergebrachten Arbeitsweisen und sollten die digitale Dimension mit Programmen und Partnerschaften stärken (Dahinden et al., 2023b).

Die klassischen *Guten Dienste* der Schweiz hatten eine Blütezeit während der beiden Weltkriege und teilweise noch im Kalten Krieg mit den vielen Schutzmandaten und der Rolle der Schweiz als Kommunikationskanal zwischen verfeindeten Staaten. In einem weit geringeren Umfang besteht diese Rolle heute noch und ist nützlich. Für die Zukunft sind neue Formen der guten Dienste erforderlich wie die Unterstützung von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren bei Verhandlungen mit Ausbildung, Gesprächsvorbereitung, Expertise, das Erarbeiten von zuverlässigem Referenzwissens usw.

Besonders anerkannt und geschätzt ist die *humanitäre Rolle der Schweiz* (humanitäre Hilfe, Unterstützung von IKRK und Rotkreuzbewegung, Unterstützung humanitärer Aufgaben von internationalen Organisationen, Förderung des internationalen Genfs als weltweiter humanitärer Hub usw.). Humanitäre Hilfe lindert unmittelbar menschliche Not, trägt aber auch zum Abbau von Spannungen bei. Es ist wichtig, dass die Schweiz ihren humanitären Spitzenrang beibehält und möglichst noch ausbaut besonders angesichts der dramatischen Unterfinanzierung humanitärer Operationen weltweit. Auch das leistet einen wichtigen Beitrag zur eigenen Sicherheit.

Armut und prekäre Lebensverhältnisse sind Ursachen für negative Dynamiken. Sie können zu Spannungen und Konflikten führen, auch wenn es keinen einfachen Zusammenhang zwischen Armut und Konflikt gibt und viele andere Faktoren für Spannungen und Konflikten eine Rolle spielen. Die *Überwindung von Armut* ist die traditionelle Aufgabe der *Entwicklungszusammenarbeit*. Heute wirkt Entwicklungszusammenarbeit bedeutend breiter und umfasst die gesamte nachhaltige Entwicklung mit ihrer sozialen (Armut), wirtschaftlichen und ökologischen Dimension. Mit den Nachhaltigkeitszielen der UNO (Agenda 2030) besteht ein breit anerkannter internationaler Orientierungsrahmen. Aus sicherheitspolitischer Sicht ist diese Erweiterung der Entwicklungszusammenarbeit über die klassische Armutsbekämpfung hinaus unterstützenswert. Auch Umweltzerstörung, Klimawandel oder wirtschaftliche Einbrüche können negative Dynamiken auslösen und zu Sicherheitsrisiken und Bedrohungen werden.

Ein besonders wichtiger sicherheitspolitischer Beitrag besteht darin Verhältnisse zu fördern, die langfristig resistent machen gegen negative Dynamiken und es den betroffenen Bevölkerungsgruppen erlauben, selbst mit Spannungen und Konflikten umzugehen. Die Stärkung der Menschenrechte ist dazu ein Schlüsselfaktor, ebenso die Förderung partizipativer Formen der politischen Mitwirkung, ohne dabei unbesehen westliche Modelle in völlig anderen gesellschaftlichen und kulturellen Kontexten auszurollen. Die Schweiz hat viel Erfahrung und Glaubwürdigkeit in Bereichen wie Föderalismus oder Umgang mit Mehrsprachigkeit. Diese Erfahrung zu teilen, ohne das eigene Modell unbesehen übertragen zu wollen, ist ein nützlicher aber zu wenig genutzter Ansatz, der sich zur Stärkung der guten Regierungsführung eignet.

Dazu gehören insbesondere auch Wiederaufbau- und Transitionshilfe. Die Schweiz wird während der kommenden Jahre in bedeutendem Ausmass die Ukraine unterstützen mit ausdrücklicher sicherheitspolitischer Motivation. Aus sicherheitspolitischer Sicht wäre es aber falsch, wenn die Hilfe für die Ukraine zulasten anderer Regionen geht.

Die *bevorstehende demografischen Transition* wird in vielen Entwicklungsländern, vorab in Afrika, zu Jahrzehnten der Spannungen und Instabilität führen. Das Risiko steigender irregulärer Migration wird ansteigen. Vordringlich sind Arbeitsmöglichkeiten für die sehr junge Bevölkerung. Das duale Bildungssystem der Schweiz wäre für viele Gesellschaften und Menschen eine grosse Chance. Es sollte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft ein noch

bedeutend grösseres Gewicht erhalten. Berufsbildung ist nur nützlich, wenn auch Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Deshalb sind die Förderung des Privatsektors und privater Investitionen wichtig, ebenso die Unterstützung von Rahmenbedingungen, die einen dynamischen Privatsektor begünstigen.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ist auch deshalb anerkannt und geschätzt, weil sie sich gewissermassen an humanitäre Prinzipien hält: Sie unterstützt direkt die bedürftige Bevölkerung und hat nicht zum Zweck, befreundete Regierungen and der Macht zu halten oder Regimewechsel herbeizuführen. Deshalb ist die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit oft in der Lage auch unter schwierigsten Bedingungen zu arbeiten wo andere keinen Zugang mehr haben. Diese Eigenschaft muss sie beibehalten, trotz enger Zusammenarbeit mit anderen Geberstaaten und internationalen Organisationen. Die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz hat noch nie das im Rahmen der OECD vereinbarte Ziel von 0.7 % des Bruttonationaleinkommens erreicht, selbst der Wert von 0.5 % wurde in den vergangenen Jahren nur erzielt, weil Kosten aus dem Asylbereich angerechnet wurden. Auch aus sicherheitspolitischer Sicht wäre es falsch unter dem finanziellen Druck des Bundeshaushalts die öffentliche Entwicklungshilfe zu kürzen (Quelle DEZA).

Die Schweiz verfügt auch über militärische und aussenwirtschaftliche Instrumente, um auf Konflikt dynamiken einzuwirken. Hervorzuheben ist die militärische Friedensförderung. Sie ist von hoher Qualität und international gefragt. Ihr Umfang hingegen ist bescheiden. Erst ein einziges Mal ist eine ganze militärische Einheit zum Einsatz gekommen, die SWISSCOY im Rahmen der KFOR im Kosovo. Solche Einsätze dienen der Friedenserhaltung und der Deeskalation. Zugleich bringen sie der Armee operationelle Erfahrungen in Kriegs- und Krisengebieten und stärken die Interoperabilität mit anderen Streitkräften. Der Ausbau des Peacekeeping ist zwar in den 1990er Jahren innenpolitisch gescheitert. Diese Politik sollte überprüft und angepasst werden. Als der Bereich der militärischen Friedensförderung nach Ende des Kalten Krieges aufgebaut wurde, waren die Erwartungen gross. Sie wurden zwar in qualitativer nicht aber in quantitativer Hinsicht erfüllt.

Allein kann die Schweiz ihr sicherheitspolitisches Umfeld nicht entscheidend beeinflussen. Aber sie kann einen wichtigen Beitrag leisten mit einem Nutzen auch für andere. Die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen vergrössert die Wirkung des eigenen Handelns.

Weltordnung im Umbruch

Die internationalen Beziehungen werden von zwei Megatrends geprägt, die eng miteinander verknüpft sind: von der verstärkten geopolitischen Rivalität und von der Krise des Multilateralismus. Beide Entwicklungen sind seit längerem zu beobachten.

China hat seit der Jahrtausendwende stark an wirtschaftlichem, politischem und inzwischen auch an militärischem Gewicht zugelegt. Mächte wie Indien oder die Türkei sind in ihren Weltgegenden zu geopolitisch bedeutenden Akteuren geworden. Russland wirkt als revisionistische Macht im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und darüber hinaus.

Der Krieg in der Ukraine hat deutlich sichtbar gemacht, dass die NATO für die Sicherheit auf dem europäischen Kontinent die Schlüsselrolle spielt. Für die europäischen Staaten ist das eine

Herausforderung, weil das Risiko besteht, dass die USA ihr Engagement reduziert und sich verstärkt anderen Weltgegenden als Europa, dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten zuwendet (Pazifik). Nicht ausgeschlossen ist, dass die USA ihr militärisches Auslandengagement insgesamt reduziert. Es ist falsch, diese Thematik auf die Wahl oder Nicht-Wahl von Donald Trump zum Präsidenten zu reduzieren. Das kostspielige Auslandengagement ist bei weiten Teilen der amerikanischen Bevölkerung in allen politischen Lagern wenig populär.

Es wäre eine grosse Überraschung, wenn die EU in absehbarer Zeit über ihre bedeutende wirtschaftliche Rolle hinaus eine entscheidende Rolle bei der Projektion von Stabilität in Europa und im Mittelmeerraum spielen würde. Ihr politischer Einfluss und der Einfluss wichtiger Mitgliedstaaten im Nahen Osten, in Afrika, im Kaukasus und in Zentralasien ist in den letzten Jahren eher geringer geworden. Deshalb dürfte sich die EU am ehesten auf die Stärkung der militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten und auf die Zusammenarbeit der Rüstungsindustrie konzentrieren.

Die europäischen Staaten haben alles Interesse daran, der Abkoppelung von den USA und der Schwächung der transatlantischen Zusammenarbeit keinen Vorschub zu leisten mit Unterfangen wie der sog. europäischen Verteidigungsidentität. Das illustriert schon der nüchterne Blick auf die militärischen Kapazitäten. Die Militärausgaben der USA sind heute grösser als jene der zehn danach folgenden Staaten zusammen, einschliesslich Chinas und Russlands. Es besteht zwar kein einfacher Zusammenhang zwischen Militärausgaben und militärischen Kapazitäten, trotzdem zeigen die Zahlen, wie bedeutend die Sicherheitsgarantien der USA für Europa im Rahmen der NATO sind (IISS, 2023; SIPRI, 2023).

Die Krise des Multilateralismus ist ein vielschichtiges Phänomen mit unterschiedlicher Ausprägung in einzelnen Weltgegenden und thematischen Bereichen. Seit zwei Jahrzehnten nimmt das einseitige Handeln der Staaten zu, die Zusammenarbeit hat teilweise empfindliche Rückschläge erlitten.

Die OSZE als Rahmen für die kooperative Sicherheit im euroatlantischen Raum führt heute nur noch ein Schattendasein. Die Rüstungskontrolle, einst Königsdisziplin der internationalen Sicherheit, dreht seit einem Jahrzehnt in einer negativen Spirale. Nennenswerte Verhandlungsschritte sind ausgeblieben, einzelne Abkommen sind zum Erliegen gekommen und selbst das nukleare Nichtverbreitungsregime scheint gefährdet, was das Risiko der Verbreitung von Nuklearwaffen beinhaltet. Es bleibt wichtig, dass sich die Schweiz weiterhin im Bereich Rüstungskontrolle und Abrüstung engagiert mit dem Ziel einer Welt ohne Massenvernichtungswaffen, für eine Stärkung und Universalisierung bestehender Abkommen, besonders aber auch für die vertragliche Regelung neuer Themen wie der autonomen Waffensysteme und der militärischen Verwendung künstlicher Intelligenz. Viele der neuen Themen bewegen sich im Grenzbereich von Rüstungskontrolle und humanitärem Völkerrecht. Deshalb ist die Schweiz als Depositar der Genfer Konventionen besonders legitimiert eine aktive Rolle zu spielen.

Viele westliche Staaten beklagen den Niedergang der regelbasierten internationalen Ordnung und rufen zu deren Wiederherstellung auf. Sie erwarten davon mehr Stabilität und Vorhersehbarkeit in den internationalen Beziehungen. Eine regelbasierte internationale Ordnung soll es auch ermöglichen, Herausforderungen wie den Klimawandel, Pandemien oder Terrorismusbekämpfung gemeinsam zu lösen. Auch der Bundesrat nimmt in verschiedenen Berichten und Strategien auf die regelbasierte Ordnung Bezug. Die Feststellung, dass Russland mit dem

völkerrechtswidrigen Angriff auf die Ukraine die Grundlagen für eine regelbasierte Friedensordnung in Europa zerstört habe, klingt wie ein Requiem auf die regelbasierte internationale Ordnung.

Der Begriff der regelbasierten Ordnung ist nicht unproblematisch. Es ist unklar, was damit genau gemeint ist: Um welche Regeln geht es? Ist eine frühere oder erst eine zukünftige Ordnung gemeint? (Lieberherr, 2023). Alle können hineinlesen, was sie wollen, was nicht der Klärung und Verständigung dient. Deshalb ist es besser von der *Rechtsstaatlichkeit (rule of law)*, der *Beachtung des Völkerrechts*, einem *funktionierenden Multilateralismus* und einer *kooperativen Sicherheitsordnung* zu sprechen. Ein Engagement dafür ist dringend notwendig. Die Erfahrung aus dem Kalten Krieg zeigt, dass auch bei äusserst verfahrenen internationalen Beziehungen und sehr grossen Spannungen Fortschritte möglich sind. Auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges, als die Menschheit anfangs der 1960er während der Kubakrise am Abgrund eines Atomkrieges stand, konnte mit pragmatischen Schritten Vertrauen gebildet und Risiken reduziert werden, was schliesslich den Weg zur Entspannungspolitik ebnete.

Einstehen für Völkerrecht und für kooperative Sicherheit

Oft wird mit der regelbasierten internationalen Ordnung unausgesprochen die Rückkehr zur Sicherheitsordnung aus der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges verstanden. Das ist illusorisch, weil diese Ordnung die heutige Welt nicht mehr angemessen abbildet. Schwellenländer und die Länder des globalen Südens waren unzureichend einbezogen. Die bevorstehenden grossen demografischen Veränderungen (grosses Bevölkerungswachstum in Afrika und Südasien, Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in Europa, Japan und China) machen Anpassungen zwingend notwendig. Ein eindrückliches Beispiel für das Ungleichgewicht ist die Zusammensetzung des UNO-Sicherheitsrates. Als die UNO 1945 gegründet wurde, gehörten Indien, Pakistan, Vietnam, der grösste Teil Afrikas und weitere Staaten noch als Kolonien zu Frankreich und Grossbritannien. Der Sicherheitsrat bildete Territorien und Bevölkerungen ab - allerdings ohne Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts. Schon nach dem Ende des Kolonialismus wäre eine Anpassung der Zusammensetzung des Sicherheitsrates nötig gewesen. Inzwischen befasst sich der Sicherheitsrat zu mehr als 60 Prozent mit Afrika, ohne dass ein afrikanisches Land einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat hätte.

Eine tragfähige internationale Ordnung kann nicht in der Verallgemeinerung westlicher Wert- und Ordnungsvorstellungen bestehen, sondern muss verhandelt werden. Aus diesem Grund ist auch die sog. wertebasierte Aussenpolitik, wie sie von den USA und manchen westlichen Staaten propagiert und praktiziert wird, wenig hilfreich. Sie ist darauf ausgerichtet, die eigenen Wertvorstellungen von andern einzufordern und führt zur Ideologisierung der internationalen Beziehungen, was in mancher Hinsicht an den Kalten Krieg mit seiner Systemkonkurrenz erinnert. Entsprechende Politiken schrecken nicht davor zurück, eigene Vorstellungen mit Zwangsmitteln durchzusetzen, etwa mit Sanktionen. Die gescheiterte Politik der USA und ihrer Verbündeten in Afghanistan oder während des arabischen Frühlings, die sogar den Anspruch auf Nation Building, State Building und Regimewechsel beinhalteten, sind Beispiele dafür. Nicht nur in China und Russland, sondern auch in Schwellenländern und vielen Ländern des globalen Südens wird eine solche

Politik als arrogant abgelehnt und hat letztlich den Einfluss autokratischer Staaten gestärkt. Die Schweiz setzt besser auf Gespräche und Deseskalation. Sie soll sich für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einsetzen, aber als Rechte und Pflichten auf die sich die Staaten im Rahmen der UNO und anderer multilateraler Organisationen geeinigt und verpflichtet haben.

Die internationalen Beziehungen befinden sich heute in einer tiefen Vertrauenskrise selbst dort wo es keine Kriege und Konflikte gibt. Vertrauensbildung ist unerlässlich für jede Form von Fortschritt und für den Aufbau einer kooperativen Sicherheitsordnung. Die Schweiz kann und soll eine aktive Rolle beim Aufbau von Vertrauen spielen. Es geht nicht um grosse Entwürfe für eine neue Weltordnung, sondern um pragmatische Schritte und Massnahmen, die konkret Vertrauen schaffen und die Zusammenarbeit erleichtern. Dafür hat die Schweiz umfangreiche Kenntnisse und Erfahrung und schliesslich ist das internationale Genf der bedeutendste Hub für multilaterale Gouvernanz (41 internationale Organisationen, Vertretungen von 180 Staaten, rund 750 Nichtregierungsorganisationen, jährlich über 4000 Besuche von Staatschefs, Ministerpräsidenten und anderen hochrangigen Personen). Genf spürt zurzeit die Auswirkungen der Krise des Multilateralismus. Die Schweiz hat ein grosses Interesse, Genf und dessen internationale Rolle zu stärken, und zwar über die traditionelle Sitzstaatrolle hinaus. Es gibt neuere Initiativen und innovative Institutionen wie GESDA (Geneva Science and Diplomacy Anticipator) oder die Genfer sicherheitspolitischen Zentren. Sie können einen wichtigen Beitrag leisten (Winkler, 2023).

Neutralität

Die schweizerische Neutralität ist kein Staatszweck, sondern ein Mittel, um die Zwecke zu erreichen, die in der Bundesverfassung festgelegt sind. Die Neutralität ist derart eng mit der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik verknüpft, dass die Neuausrichtung der Sicherheitspolitik jeweils wie ein Ringen um ein neues Neutralitätsverständnis geführt wird. Das war auch nach dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine der Fall.

Mit der dauerhaften und bewaffneten Neutralität hat sich die Schweiz darauf festgelegt nicht nur fallweise – wie das jeder Staat tun kann – sondern ständig von Kriegen fernzuhalten. Damit verpflichtet sich die Schweiz zur Beachtung des Neutralitätsrechts, wie es im Völkerrecht klar festgelegt ist (die Vorstellung, dass das Neutralitätsrecht nicht mehr gültig ist, weil einzelne völkerrechtliche Normen alt sind oder weil die UNO-Charta ein Gewaltverbot vorsieht, trifft nicht zu).

Neutralitätspolitik – darum drehten sich die jüngsten Diskussionen - hat den Zweck die Neutralität glaubwürdig zu machen. Es geht um eine aussenpolitische Praxis, für die ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht. Es ist nicht sinnvoll, diesen Spielraum unnötig einzuengen und starr eine ganz bestimmte Neutralitätspolitik festzuschreiben. Im Falle des Krieges in der Ukraine hat sich die Schweiz den internationalen Sanktionen gegen Russland angeschlossen und damit gegen den völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine Stellung bezogen. Das ist keine Verletzung des Neutralitätsrechts, weil nur bei Kriegsmaterialausfuhren eine Gleichbehandlung beider Kriegsparteien verlangt wird. Es ist wichtig, dass die Schweiz auch in Zukunft fallweise solche Abwägungen und Entscheide vornehmen kann und nicht wegen einer Verfassungsbestimmung in einem Automatismus steckt.

Während Kriegen und Konflikten ist es unausweichlich, dass Kriegsparteien Erwartungen an neutrale Staaten richten. Entsprechend wird die Neutralitätspraxis der Schweiz gegenwärtig sowohl von Russland wie von westlichen Unterstützern der Ukraine kritisiert. Deshalb ist es besonders wichtig, die Haltung der Schweiz überzeugend zu erklären, statt darüber zu klagen, dass die Neutralität nicht „verstanden“ würde. In den vergangenen Jahren wurde diese Informationsarbeit stark vernachlässigt.

Es gibt selbstverständlich Alternativen zur Neutralität. Die einzige realistische Alternative ist der NATO-Beitritt wie ihn Finnland und Schweden mit ihrer völlig anderen geopolitischen Ausgangslage nun vollziehen. Dieser Schritt belegt, dass eine EU-Mitgliedschaft in sicherheitspolitischer Hinsicht kein Substitut für einen NATO-Beitritt ist.

Neutralität ist mehr als eine Serie von Rechten und Pflichten aus dem Völkerrecht. Sie beinhaltet Perspektiven und ist ein Ausgangspunkt Frieden zu fördern, sich humanitär zu engagieren und einen Beitrag zum friedlichen Zusammenleben auch ausserhalb der eigenen Landesgrenzen zu leisten. Diese Möglichkeiten werden heute von der Schweiz nicht ausreichend genutzt. Das ist der grosse Mangel der gegenwärtigen Neutralitätspolitik und auch der Diskussion über die Neutralität (Dahinden, 2023a).

Die Schweiz und ihre Bevölkerung vor Bedrohungen schützen

Wenn die ausgreifenden und präventiven Anstrengungen der Sicherheitspolitik versagen, wird die Bewältigung von direkten Bedrohungen unausweichlich. Dazu spielt eine leistungsfähige multifunktionale Armee, die den Verteidigungsauftrag und die anderen Teile des Verfassungsauftrags erfüllen kann, die zentrale Rolle (Bundesverfassung Art. 58.2). Seit Ende des Kalten Krieges waren Armeeformen Abbauvorlagen zu Lasten der Verteidigungsfähigkeit. Die Armeeausgaben reduzierten sich von jährlich 1.34 % (1990) auf 0.68 % (2022) des Bruttoinlandsproduktes (der Richtwert für die NATO-Staaten liegt bei 2 %). Der fortlaufende Abbau führte bei der Armee zu Fähigkeitslücken, die nun angesichts der veränderten internationalen Sicherheitslage geschlossen werden. Angestrebt wird ein Wert von mindestens 1 %. Wann dieser Zielwert erreicht wird, hängt von den Budgetmitteln ab. Mindestens so wichtig wie die Finanzierung sind die Verwendung der Mittel und die zweckmässige Prioritätensetzung.

Ein direkter Angriff mit konventionellen Streitkräften auf die Schweiz ist auf absehbare Zeit nicht realistisch. Die Armee wird in Zukunft ihre Fähigkeiten stärker auf ein hybrides Konfliktbild ausrichten müssen mit Formen der Cyberkriegsführung, Terrorakten, dem Einsatz von Drohen, der militärischen Nutzung von künstlicher Intelligenz. Entsprechende Ausbauschritte sind inzwischen eingeleitet worden mit der Schaffung des Kommando Cyber der Armee und dem Bundesamt für Cybersicherheit im VBS. Fähigkeitslücken gibt es auch bei der Bekämpfung von Bedrohungen aus der Luft (Marschflugkörper, Drohen). Diese Lücke wird mit der bodengestützten Luftverteidigung angegangen (Patriot). Mit der Beschaffung des F-35A wird die Schweizer Armee über ein leistungsfähiges Tarnkappen-Mehrzweckkampfflugzeug verfügen (Bundesrat, 2022a; Bundesrat, 2023a).

Aus dem Kriegsverlauf in der Ukraine werden gegenwärtig Lehren und Erfahrungen gezogen für die Schweizer Armee. Es ist Vorsicht geboten, daraus unmittelbare Rückschlüsse auf die Schweizer Armee zu ziehen und den Blick zu eng auf militärtechnische Aspekte zu legen. Die Schweiz befindet sich in einem völlig anderen geopolitischen Kontext und hat auch sonst völlig anderen Voraussetzungen als die Ukraine. Die Weiterentwicklung der Armee, ihre Bewaffnung und Ausrüstung muss sie in erster Linie auf der Grundlage einer eigenen realistischen Bedrohungsanalyse machen und fortschreiben.

Die Schweiz setzt ihre Streitkräfte nur dann ein, wenn sie selbst angegriffen wird (Art. 51 UNO Charta) oder im Rahmen von Operationen, die vom UNO-Sicherheitsrat beschlossen werden. Für diese Fälle muss sie zur Zusammenarbeit mit anderen Streitkräften fähig sein (Interoperabilität). Das kann erreicht werden durch zweckmässige Bewaffnung, Ausrüstung, Ausbildung und den praktischen Einsatz mit anderen Streitkräften beispielsweise in friedenserhaltenden Operationen. Der Beitritt zu einem militärischen Bündnis ist dazu nicht erforderlich.

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit der NATO und dem sicherheitspolitischen Pfeiler der EU nehmen in den sicherheitspolitischen Debatten einen erheblichen Platz ein. Nach dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine gab das VBS zwei externe Studien in Auftrag, um Optionen für eine engere Zusammenarbeit zu identifizieren (CSS ETH Zürich, 2022; de Dardel, 2022). Es geht dabei in erster Linie um eine Kooperation, mit welcher die Schweiz ihre Verteidigungsfähigkeit stärken will.

Es sind grundsätzlich alle Formen der Zusammenarbeit möglich, welche es der Schweiz in einem Kriegsfall erlauben, tatsächlich neutral zu bleiben. Die Schweiz unterhält zu sämtlichen NATO- und EU-Mitgliedstaaten normale Beziehungen, mit manchen findet bereits heute eine militärische Zusammenarbeit statt, etwa im Bereich der Ausbildung. Es gibt auch keinen Grund gegen eine verstärkte Zusammenarbeit mit der NATO oder der EU, sofern dies dem beiderseitigen Interesse entspricht.

Die NATO-Initiative Partnership-for-Peace ist ein solcher Rahmen, in dem die Schweiz seit bald drei Jahrzehnten praktische Erfahrungen machen konnte. Der Ausbau der Zusammenarbeit stösst weniger wegen Neutralitätspolitischer Vorbehalte auf Grenzen, sondern weil die Teilnahme an komplexen militärischen Übungen an Grenzen des schweizerischen Milizsystems stösst. Von Einsätzen auf ausländischen Waffenplätzen sind auch keine Wunder zu erwarten. In einem Ernstfall werden schweizerische Soldatinnen und Soldaten in der Schweiz eingesetzt. Sie müssen sich unter den Rahmenbedingungen und Verhältnissen in der Schweiz bewähren um ihre zentrale Aufgabe, die Verteidigung des schweizerischen Territoriums, erfüllen zu können. In den vordringlichen Bereichen Cyber und Luftverteidigung sind Erfahrungen, die im Ausland gemacht werden hingegen besser auf die Schweiz übertragbar, weshalb in diesen Bereichen die Zusammenarbeit intensiv genutzt werden soll.

Wie steht es um die politischen Konsultationen mit NATO und EU? In den Debatten in der Schweiz entsteht manchmal der Eindruck, dass ein solcher Austausch nicht stattfindet. Das ist falsch. Seit Beginn der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU gibt es Konsultationen, wenn auch nicht in den formellen Formaten der Mitgliedstaaten. Mit der NATO findet dieser Austausch seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahren institutionalisiert statt. Falls neue Formate entstehen, soll die Schweiz daran teilnehmen und für die Ziele der eigenen Aussen- und Sicherheitspolitik

nutzen. Weiterhin sinnvoll sind auch Beiträge an EU-Missionen und NATO-geführte Operationen (das gehört allerdings in den Bereich der Risiko-Mitigation bzw. militärischen Friedensförderung).

Sicherheit im Sinne der Bewältigung von Bedrohungen ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Sie umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen, kriminellen oder natur- und zivilisationsbedingten Bedrohungen und Gefahren. Während des kalten Krieges hat sich ab den 1970er Jahren die Zentralstelle für Gesamtverteidigung als Koordinationsinstrument herausgebildet. Dieses Instrument besteht heute nicht mehr. Es wäre aber falsch, die Vergangenheit zu idealisieren. Strukturen und Arbeitsweise der Gesamtverteidigung haben keinesfalls alle Probleme gelöst und waren ständig Gegenstand von Auseinandersetzungen und Kritik. Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte, besonders die vielen strategischen Übungen, haben deutlich gemacht, dass kein umfassendes System möglich ist, das alle Eventualitäten abdeckt und die situative Führung des Bundesrates ersetzen kann. Deshalb ist es sinnvoll, regelmässige Überprüfungen der Krisenorganisation und der Koordination vorzunehmen und Strukturen, Prozesse und Zuständigkeiten pragmatisch anzupassen, einschliesslich in Bereichen wie Bevölkerungsschutz, Zivilschutz, Polizei, wirtschaftliche Landesversorgung oder Pandemieprävention.

Schlussbemerkung

Die Fragestellung hat gelautet: «Sicherheitspolitik der Schweiz neu denken, aber wie?»

Entsprechend ging es nicht um die vielen Themen und Baustellen der Sicherheitspolitik und schon gar nicht um Institutionen und Zuständigkeiten. Es geht um den Denkansatz: die Sicherheitspolitik der Schweiz als Risikomanagement betreiben und damit auch für andere einen Nutzen zu schaffen.

In erster Linie soll auf Risiken eingewirkt werden - noch bevor sie zu direkten Bedrohungen für die Schweiz anwachsen (Risiko Mitigation). Der Schweiz stehen dazu vielfältige Mittel zur Verfügung. Die umfangreiche Soft Power der Schweiz beinhaltet viel ungenutztes Potenzial für die Aussen- und Sicherheitspolitik. In Zukunft soll dies konsequent genutzt werden.

Unter dem Eindruck des Krieges in der Ukraine besteht die Gefahr, dass der vorbeugende Aspekt der Sicherheitspolitik vernachlässigt wird und die Bewältigung militärischer Bedrohungen einseitig in den Vordergrund rückt. Das würde zu einem Paradigma führen, das nur unzureichend Sicherheit schafft.

Die dauerhafte Neutralität der Schweiz ist gerade bei steigenden internationalen Spannungen eine gute Voraussetzung, um als Brückenbauerin und vertrauenswürdige Partnerin aktiv für Frieden und Sicherheit zu wirken. Das schliesst aus, sich an Blockbildungen zu beteiligen und ist mutiger als Sicherheit zu suchen in der Anpassung oder unter dem Mantel der Unauffälligkeit.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- AALEP Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (2023). *The World's Top 20 Soft Power Nations in 2023*.
- Bundesrat (2021). *Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates*.
- Bundesrat (2022a). *Armeebotschaft 2022*.
- Bundesrat (2022b). *Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine. Bericht des Bundesrates*.
- Bundesrat (2023a). *Armeebotschaft 2023*
- Bundesrat (2023b). *Aussenpolitischer Bericht 2022*.
- Bundesrat (2023c). *Aussenpolitische Strategie 2024-2027. Entwurf des Bundesrats vom 29. September 2023 zur Konsultation der Kantone und der APK*.
- CSS ETH Zürich (2022). *CSS-Briefing-Papier-Sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation der Schweiz in Europa: Optionen zur Weiterentwicklung*.
- Dahinden, M. (2023a). *Neutralität auf dem Prüfstand*. Stratos digital.
- Dahinden, M., Buzatu, A.-M., Stauffacher D. (2023b). *Das Potenzial der Digitalisierung für die Entwicklungszusammenarbeit nutzen*. NZZ, 25.09.2023
- De Dardel, J.-J. (2022). *Rapport au Conseil federal sur la politique de sécurité de la Suisse dans un environnement sécuritaire altéré*. DDPS.
- Hill, C., & Beadle, S. (2014). *The Art of Attraction. Soft Power and the UK's Role in the World*. The British Academy.
- IISS, The International Institute of Strategic Studies (2023). *The military balance 2023*. Routledge.
- Lieberherr, B. (2023). Die «regelbasierte Ordnung»: Divergierende Auffassungen. *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik*, (317).
- Nye, J. S. (1990). *Soft power*. *Foreign Policy*, (80), 153-171.
- Ohnesorge, H. W. (2020). *Soft Power*. Reut Institute.
- OSCE (2009). *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones*.
- Shairgojri, A. A. (2022). *Impact Analysis of Information and Communication Technology (ICT) on Diplomacy*. *Journal of Learning and Educational Policy (JLEP)* ISSN: 2799-1121, 2(05), 16-21.
- SIPRI YEARBOOK 2023: *Armaments, Disarmament, and International Security*. Oxford University Press.
- Winkler, Th. (2023). *Die Schweiz muss ihre "Soft Security"-Kapazitäten wieder aufbauen*. Stratos.