

NZZ-Podium vom 2. Oktober 2014

Neue Bedrohungslagen – welche Sicherheitspolitik brauchen wir?

Von Dr. Bruno Lezzi

Wenn es zur Zeit des Kalten Krieges darum ging, die strategische Lage zu beurteilen, konnte man getrost zum bewährten Vortragsdossier greifen. Im Zentrum stand ja das militärische Kräfteverhältnis zwischen den beiden Supermächten, und das verlangte nur gelegentliche Retuschen an Texten und Bildern. Gesellschaftspolitische, ethnische, religiöse und wirtschaftliche Beurteilungspunkte wurden hingegen kaum oder nur ganz am Rand berücksichtigt.

Das hat sich – in den vergangenen Monaten, ganz besonders aber in den letzten Wochen und Tagen – dramatisch verändert. Wer heute Einschätzungen der aktuellen Lage vornimmt oder sogar Prognosen wagen will, begibt sich aufs Glatteis. Denn fast täglich ist mit neuen Überraschungen zu rechnen; und so gesehen können sicherheits- und verteidigungspolitische Analysen trotz unablässig fliessenden Publikationsströmen nur vorläufigen Charakter haben.

Die raschen Abläufe und besonders auch die grenzübergreifenden Auswirkungen moderner Regionalkonflikte erinnern an die gedankliche Annäherung an das Phänomen der Krise, wie sie der bedeutende Basler Historiker Jacob Burckhardt unter dem Stichwort «Beschleunigte Prozesse» in seinen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Vorlesung gehaltenen und später in einer bearbeiteten Textfassung publizierten «Weltschichtlichen Betrachtungen» formuliert hat.

Bewegte sich der Golfkrieg von 1990/91 noch im Rahmen traditionellen strategischen Denkens und eingeübter operativer Einsatzmuster, zeigten bereits die blutigen Auseinandersetzungen auf dem Balkan und nicht zuletzt die brutalen Tschetschenienkriege in den neunziger Jahren, mit welchen Kampfformen man in Zukunft konfrontiert sein könnte. Aufgrund der ermutigenden Resultate der breit angelegten Stabilisierungsoperationen der Nato in Bosnien-Herzegowina und in Kosovo stellte man sich aber zu wenig eingehend auf eine Entwicklung ein, wie sie im Irak kurz nach der siegreichen Angriffsphase 2003 zu beobachten war.

Den Terrorismus in seinen unterschiedlichen Facetten beurteilt denn auch Präsident Barack Obama als die «direkteste Bedrohung» der USA, wie er dieses Frühjahr in einer programmatischen Rede in West Point unterstrichen und kürzlich – bei der Präsentation seiner Strategie zur Bekämpfung des Islamischen Staates (IS) – bekräftigt hat.

Mittlerweile befindet sich der Terrorismus in einem laufenden Veränderungsprozess: Die unsäglich grausame Blutspur, welche der Islamische Staat durch den Irak und Syrien

zieht, aber auch die Gewaltakte der ebenfalls ein Kalifat anstrebenden Terrorgruppe Boko Haram in Nigeria schaffen einen neuen Aggregatzustand und stellen die Staatenwelt vor ebenso neue Herausforderungen.

Die religiös fanatisierten Mordbrenner entsprechen nicht mehr in allen Teilen dem Terroristen klassischer Prägung, wie ihn unter anderem auch noch die Kaida bis vor kurzem gepflegt hat. Wie der Hizbullah im Libanon und die Hamas in Gaza stützt sich auch der IS – begünstigt durch den Zerfall staatlicher Strukturen und die Auflösung von Grenzen – auf ein teilweise modernes militärisches Arsenal und entsprechende Organisationsformen sowie auf hochtechnologische Kommunikationssysteme und psychologische Kriegsführung unter gewandter Benutzung sozialer Medien, welche in Verbindung mit flexiblen Kampfverfahren auf der unteren taktischen Ebene ihre unheilvolle Wirkung entfalten.

Gleich geblieben ist allerdings die Antriebskraft terroristischen Wütens, nämlich die Idee, dass «der Welt Wahnsinn und Verzweiflung zu ihrer Neuwerdung verordnet» werden müssten, wie in Joseph Conrads 1907 veröffentlichtem düsterem Roman «Der Geheimagent» zu lesen ist.

Ganz neu sind die jetzt zu beobachtenden Einsatzformen nicht. Die nach dem Ersten Weltkrieg in Deutschland, im Baltikum und in Oberschlesien in unkonventionellen Strukturen operierenden Freikorps wie etwa die Marinebrigade Ehrhardt vermischten ebenfalls militärische Operationen mit terroristischen Aktionen. Und nicht zu vergessen sind die grässlichen Genozide in Rwanda und in Bosnien. Der entscheidende Unterschied liegt allerdings darin, dass es dabei jeweils um regional begrenzte Bluttaten zur ethnischen Abgrenzung und nicht, wie dies im Nahen und Mittleren Osten gegenwärtig der Fall ist, um fast weltweite religiös-politische Ansprüche geht.

Die Bekämpfung der jetzigen, auch für Europa höchst gefährlichen Auswüchse – zu denken ist nicht zuletzt an die Rückkehr kampferprobter Jihadisten – ist insofern sehr schwierig, als bis jetzt jedenfalls kein eigentlicher Schwerpunkt, also: kein eigentliches Terrorzentrum, erkennbar ist, dessen Ausschaltung zu einer Beruhigung der Lage führen könnte. Auch wenn sich der Islamische Staat als Kern eines staatlichen Systems versteht, fehlen klassische und deshalb verwundbare staatliche Organisationsformen und eine entsprechende Infrastruktur. Somit wirken zurzeit hauptsächlich Hass und Spiel des Zufalls als Triebkräfte kriegerischen Handelns, wie dies Carl von Clausewitz in seinen Überlegungen zum sich stets wandelnden Erscheinungsbild des Krieges formuliert hat. Wie man sich auf die spezielle Rationalität der politischen Führung der IS einstellen soll, bleibt vorderhand noch offen. Allein schon die heterogene Zusammensetzung der zum Abwehrkampf bereiten Länder lässt die Schwierigkeiten koordinierten Handelns deutlich werden.

Wohl aus solchen Gründen hielt Ernst Jünger, der sich mit dem Phänomen des Krieges, den er in den Feuerstürmen des Ersten Weltkrieges erfahren hatte, immer wieder eingehend beschäftigte, in seiner Aphorismensammlung «Die Schere» fest, dass für das Agieren in Bürgerkriegen Denker vom Zuschnitt des preussischen Kriegstheoretikers Carl von Clausewitz oder des florentinischen Staatsphilosophen Niccolò Machiavelli fehlten.

Unter solchen Vorzeichen ist es nicht erstaunlich, dass es – bis jetzt jedenfalls – noch nicht gelungen ist, eine tragfähige Gesamtstrategie zu formulieren. Sowohl in Afghanistan als auch im Irak, so gesteht der frühere amerikanische Verteidigungsminister Robert Gates in seinen ebenso umfangreichen wie lesenswerten Memoiren mit bemerkenswerter Offenheit ein, habe man sich von der Komplexität der inneren Verhältnisse am Hindukusch anfänglich wenig realitätsbezogene Vorstellungen gemacht.

In der Tat: Man sprach zwar von Strategie, im Rückblick betrachtet handelte es sich aber zumeist nur um laufend optimierte militärische Einsatzverfahren mit wohl punktuellen Erfolgen, aber letztlich nicht längerfristig stabilisierenden Auswirkungen. Das trifft grundsätzlich auch auf die Operationen gegen Libyen sowie das Eingreifen Frankreichs in Mali und der Zentralafrikanischen Republik zu. Lufteinsätze unter Führung des US Central Command und aus verschiedensten Quellen gespeiste Waffenlieferungen sind im Kampf gegen den IS als Mittel der ersten Stunden wohl unerlässlich, ohne gefestigte politische und militärische Strukturen, ohne den festen Willen, Widerstand zu leisten, und ohne Arbeitsmöglichkeiten für junge Männer werden die hauptsächlich von Gewalt heimgesuchten Länder das Blatt aber nicht wenden können.

Einen längeren Lernprozess haben in dieser Hinsicht vor allem die Streitkräfte der Vereinigten Staaten durchlaufen. Im Irak und in Afghanistan ist der Glaube, Kriege allein mit technologischer Überlegenheit gewinnen zu können, erschüttert worden. Kriegführung wird seit einiger Zeit nicht mehr nur als hauptsächlich technisches Problem gesehen, das mit technischen Mitteln gelöst werden kann. Krieg wird in Anlehnung an Clausewitz vielmehr als gewaltsamer Zusammenprall von Willenskundgebungen betrachtet. Somit erhalten die politische, die kulturelle und die menschliche Dimension einen entscheidenden Stellenwert. Nur Landstreitkräfte können unter derart schwierigen Bedingungen Träger strategisch nachhaltiger Erfolge sein, wie im Dokument «Strategic Landpower» festgehalten wird, das eine Grundlage für weiterführende Planungsarbeiten ist. In diesem Lichte betrachtet entspricht die gegenwärtige und vielleicht auch nur vorläufige Konzentration auf Lufteinsätze – solchen Doktrinvorstellungen nicht. Die USA sind sich bewusst, dass ein militärisches Eingreifen in allen Weltteilen, wo Bürgerkriege im Gang sind, zu einer Überstrapazierung führen würde. Mit Ausbildungs- und weiteren Unterstützungsprogrammen sollen deshalb Partnerstaaten zur eigenständigen Bewältigung von kritischen Lagen befähigt werden.

Das ist insofern nötig, als gerade die jüngste Entwicklung in der Ukraine-Krise zeigt, dass nach wie vor auch zwischenstaatliche Konflikte mit gefährlichem Eskalationspotenzial im Auge zu behalten sind, die unter Umständen beträchtliche Kräfte binden könnten. Von einer Entterritorialisierung des Krieges, wie einige Politikwissenschaftler längere Zeit zu erkennen glaubten, kann nur bedingt die Rede sein. Territorium als Ausdruck nationaler oder gruppenspezifischer Identität genießt nach wie vor hohe Bedeutung.

Dies wird vor allem auch an den Differenzen sichtbar, die China mit Japan, Vietnam und den Philippinen um Inseln im chinesischen Meer austrägt.

Wie das jüngste Gipfeltreffen der Nato Anfang September in Newport (Wales) gezeigt hat, ist der militärische Handlungsrahmen der USA und des Bündnisses in der Konfrontation mit Russland verhältnismässig gering. Die Optimierung der Kriseneinsatzbereitschaft der Nato Response Force (NRF), die Bildung eines Eingreifverbandes unter britischer Ägide, die Verbesserung der gemeinsamen Ausbildung mit Mitgliedern und Partnern im Rahmen des «Readiness Action Plans» und der «Connected Forces Initiative», die Verlegung von Truppenverbänden im Rotationsverfahren nach Osteuropa sind militärische Massnahmen, die verhältnismässig rasch realisiert werden können.

Damit unterstreicht die Nato erneut, dass sie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas das Zepter führt. Demgegenüber sind die militärischen Leistungen der EU, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) überhaupt von eher marginaler Bedeutung. Es stellt sich in diesem Kontext überdies die Frage, ob die verschiedenen Kräfte für eine Erhöhung der Einsatzbereitschaft und der Krisenreaktionsfähigkeit nicht gebündelt werden sollten.

Dabei kann es aber nicht sein Bewenden haben. Militärische Vorkehrungen ohne diplomatische Begleitung führen zu einer weiteren Verhärtung im Verhältnis mit Moskau und zur Festigung falscher Wahrnehmungsbilder auf beiden Seiten, auch wenn eine Rückkehr zu einer Vorverteidigung nach dem Muster des Kalten Krieges nicht ins Auge gefasst wird, geschweige denn überhaupt möglich wäre. Im Gegensatz zu anderen Weltteilen sind in Europa Foren für eine Wiederaufnahme des Dialogs vorhanden, beispielsweise die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Es wäre fatal, wenn die Charta von Paris, die vor mehr als zwanzig Jahren eine europäische Friedensordnung hätte besiegeln sollen, Makulatur würde.

Aus was für Gründen auch immer, vermutlich aus mangelnder Erfahrung der politischen Akteure, sind in der Ukraine-Krise Grundregeln der Diplomatie ausser Acht gelassen worden. Die Verletzung der staatlichen Souveränität der Ukraine durch Russland darf nicht akzeptiert werden; darüber bestehen keine Zweifel. Dass Wladimir Putin das Werben der USA und der EU um die Ukraine nach der Aufnahme der ehemaligen Warschaupaktstaaten in die Nato und nicht zuletzt nach der Ermunterung Georgiens für eine forschere Gangart unter einem geopolitischen Blickwinkel aber als strategische Bedrohung empfinden musste, ist – zumindest gedanklich – nachvollziehbar.

In dieser Auffassung werden ihn die ukrainischen Rufe nach militärischer Unterstützung durch die Nato noch bestärkt haben. Und die litauische Staatspräsidentin Dalia

Grybauskaite, die quasi als Wortführerin der früheren Warschaupaktstaaten markig von einem Krieg Russlands gegen Europa sprach, zeigte mit dieser Aussage, dass ihr die nukleare Grammatik, die Henry Kissinger und Helmut Schmidt noch bestens vertraut war, fremd ist.

Russland bleibt eine Atommacht, und Russland weiss sehr wohl, dass ein offener Angriff auf einen der neuen Nato-Mitgliedstaaten unabsehbare Konsequenzen hätte. Das sicherheitspolitische Hauptproblem liegt tatsächlich darin, dass die Nato nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mit der Bündnismitgliedschaft früherer Warschauerpaktstaaten an strategischer Tiefe in Europa hinzugewonnen hat. Eine geostrategische Notwendigkeit, sich nach Vorderasien in Richtung Georgien auszudehnen, besteht nicht. Ebenso wenig hat ein weiteres Vordringen in der Ukraine – dem flächenmässig grössten, ausschliesslich in Europa gelegenen Land – Sinn. Vielmehr sollte die politische und wirtschaftliche Identität der Ukraine derart gestärkt werden, damit sie sich zwischen zwei Machtblöcken eigenständig ohne Bündniszugehörigkeit behaupten könnte.

Auf die Dauer wird Russland, auf das der Westen nicht zuletzt auch im Kampf gegen den Terrorismus angewiesen sein könnte, nicht wie ein «failed state» mit Sanktionen unter Druck gehalten werden können. Auch weitere Militärmanöver im Zusammenspiel mit Nato-Streitkräften in der Ukraine sind nicht dazu angetan, eine Entkrampfung herbeizuführen; dies umso weniger, als sie in der Ukraine die falsche Hoffnung wecken, in absehbarer Zeit Mitglied der Allianz werden zu können.

In Analogie an den Harmel-Bericht von 1967 sollten die jetzt beabsichtigten und bereits im Gang befindlichen militärischen Massnahmen mit diplomatischen Initiativen verbunden werden.

Die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten und in der Ukraine zeigen, um dies auf einen einfachen Nenner zu bringen, die Relativität grosser strategischer Designs. Noch vor wenigen Monaten glaubten Sicherheitsexperten in der strategischen Gewichtsverlagerung der USA in den pazifischen Raum eine allmähliche Ausdünnung des Engagements in Europa und im Nahen und Mittleren Osten zu erkennen. Auch wenn das Verhältnis zu China auf lange Sicht zunehmend an Bedeutung gewinnen wird, geniessen der alte Kontinent und das arabische Kräftefeld unvermittelt wieder Priorität. In dieser diffusen, schwer abschätzbaren Lage will nun auch die Schweiz, allerdings mit zeitlichem Aufschub, ihre Sicherheitspolitik neu justieren. Seit dem Sicherheitsbericht von 1973 wird Sicherheitskonzeptionen, die eigentlich nur die Gestaltung des Instrumentariums für die Sicherheitsvorsorge skizzieren, jedoch noch keine Strategie im eigentlichen Sinn darstellen, fast Verfassungscharakter zugesprochen. Dass Sicherheitsberichte aber je länger, desto weniger einen derart langfristig gültigen Stellenwert haben werden, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass beispielsweise die kurz vor den parlamentarischen Beratungen stehende Weiterentwicklung der Armee ohne eine neue sicherheitspolitische Grundlage konzipiert wurde.

Im sicherheitspolitischen Gefüge der Schweiz dominieren also nach wie vor militärische Blickpunkte.

Mit grösster Akribie werden zwar Heeresorganisation, Dienstleistungsmodelle und Ausrüstung ergründet, die Grundsatzfragen wie beispielsweise jene nach der sicherheitspolitischen Positionierung der Schweiz in Europa aber ausgeklammert, ganz im Gegensatz zu Schweden und Finnland. Beide Staaten haben sich weit von einer Linie entfernt, wie sie noch während des KSZE-Prozesses zusammen mit der Schweiz im Rahmen der neutralen und nichtgebundenen Länder verfolgt wurde.

Auch wenn ein baldiger Bündnisbeitritt weder in Finnland noch in Schweden zur Diskussion steht, haben sie sich der Nato stark angenähert. Schweden beteiligt sich nicht nur mit einem vergleichsweise starken Truppenkontingent an der ISAF-Operation in Afghanistan, sondern auch an der Strategic Airlift Capability der Nato zum Betrieb von C-17- Globemaster-III-Transportmaschinen. Überdies engagiert sich Schweden bei der Nato Response Force (NRF) und unterstützt die Allianz beim Luftpolizeidienst über Island. Und Finnland hat erst kürzlich ein Memorandum of Understanding mit der Nato abgeschlossen mit dem Ziel, noch enger mit der Allianz zu kooperieren.

Wie sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation in der Schweiz wirklich verstanden werden soll, muss auch ein Thema für Parlamentsberatungen sein. Sonst bleibt die Absichtserklärung, das Reservoir für Auslandseinsätze zu verdoppeln, ein Lippenbekenntnis. Seit der im Sicherheitsbericht 90 und im Bericht zur Aussenpolitik von 1993 enthaltenen Erklärung, sich sicherheitspolitisch zu öffnen, sind immerhin mehr als zwanzig Jahre vergangen. Vermeiden sollte man aber Rückschritte mit der Begründung, die Präsidentschaft der OSZE habe gezeigt, wie vorteilhaft strikte Neutralität sei. Die Guten Dienste stehen nicht im Widerspruch zu militärischem Engagement im Ausland – dies umso weniger, wenn wir uns an Blauhelmoperationen beteiligten.

Ebenso wichtig wie die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation mit dem Ausland ist die Kooperation im Innern. Die für den Nachrichtendienst geplante Fitnesskur ist unerlässlich, um in der Auseinandersetzung mit Terrorismus und Grosskriminalität bestehen zu können. Das Modell des Sicherheitsverbundes Schweiz ist im Ansatz sicher nicht falsch, doch sind die bürokratischen Mechanismen zur Koordination eines inneren Sicherheitssystems, das seine Wurzeln im 19. Jahrhundert hat, zu schwerfällig und anfällig für Reibungsverluste.

Das Argument, während der Euro 08 habe dieses Räderwerk eine Bewährungsprobe bestanden, betrifft nur die eine Seite der Medaille. Überraschend eintretende Krisenlagen sind als Massstab zu nehmen. Und dann sind vor allem belastbare operationelle Organisationsformen gefragt. Zur Verbesserung der Krisenreaktionsfähigkeit ist die Schaffung und die Finanzierung einer mit einem leistungsfähigen Führungsstab versehenen Polizeireserve des Bundes, deren Kern die Militärische Sicherheit sein könnte, ernsthaft abzuklären.

Ähnliches gilt im Übrigen für die Armee. Angesichts der sehr unsicheren Lage mit einer Vielzahl von Entwicklungsmöglichkeiten ist ein bezüglich Doktrin und Struktur flexibles, anpassungsfähiges Instrument zu schaffen. Ob die in Aussicht genommene Auflösung der Brigaden einem solchen Postulat entspricht, mögen Sie selber beurteilen.

Nicht sicherheitspolitische und militärische Katechismen – wie beispielsweise die gegenwärtigen, nur schwer verständlichen Doktrinkonzepte – sind in erster Linie nötig, sondern eine Schulung der zivilen und militärischen Kader im selbständigen Denken als Grundlage für den richtigen Einsatz des Sicherheitsinstrumentariums in Ernstfällen – also Auftragstaktik auf allen Führungsebenen.