

Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen

von Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, Jon A. Fanzun und Patrick Lehmann

Einleitung

Das Jahr 1996 war für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik reich an Erfahrungen und Herausforderungen. Einerseits wurde die Schweiz mit den in der zweiten Jahreshälfte eskalierenden Vorwürfen um ihre Rolle im Zweiten Weltkrieg konfrontiert. Die offizielle Schweiz wurde dadurch stark in die Defensive gedrängt und betrieb eine vorwiegend reaktive, auf Schadenbegrenzung ausgerichtete Politik. Andererseits stand das Jahr 1996 im Zeichen einer Aktivierung der Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Schweiz übernahm von Ungarn die Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und beschloss gegen Ende des Jahres die Teilnahme an der Nato-Initiative Partnerschaft für den Frieden (PfP). Beide Initiativen waren wichtige Schritte von einer vorwiegend bilateralen Aussen- bzw. autonomen Sicherheitspolitik hin zu einer multilateralen und kooperativen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Nach den aussenpolitischen Rückschlägen des Bundesrates von 1992 (EWR-Nein) und 1994 (Nein zu Schweizer Blauhelmen), stand das Jahr 1996 damit im Zeichen der Öffnung. Dies löste auf verschiedenen Ebenen Diskussionen um die künftige Ausgestaltung der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik aus. Ein Element dieser Diskussionen war die von Bundesrat Ogi im Frühjahr 1996 angekündigte und im August desselben Jahres eingesetzte Studienkommission für strategische Fragen. Zum Präsidenten der Kommission wurde der damalige Schweizer Botschafter in Paris, Edouard Brunner, ernannt. Es war kein Zufall, dass mit ihm ein aussenpolitisch versierter und erfahrener Mann an die Spitze der Kommission gesetzt wurde. Dies war ein erstes Anzeichen dafür, dass die Zukunft der Sicherheitspolitik auch im VBS international geprägt sein sollte.¹

Die nach ihrem Präsidenten „Kommission Brunner“ genannte Gruppe bestand aus insgesamt 42 Personen. Um eine von der Bundesverwaltung unabhängige Meinungsbildung zu gewährleisten, wurden keine Bundesbeamten in die Kommission

¹ Siehe dazu: Thalmann, Anton. Diplomatie im EMD: Warum braucht es heute auch im EMD Diplomaten? In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ) Nr. 6 (Juni) 1997: S. 10-11, hier S. 11. Brunner war unter anderem von 1984 bis 1989 Staatssekretär im EDA, Schweizer Unterhändler bei der KSZE und Sonderbeauftragter im Nahen Osten und im Abchasien-Konflikt.

berufen.² Die Kommission setzte sich aus Exponenten aus verschiedenen Regionen, aus Politik, Wirtschaft und Medienwelt zusammen. Von der 18jährigen Gymnasiastin bis hin zum einzigen Schweizer Astronauten, vom einstigen GSoA-Exponenten Andreas Gross bis zum AUNS-Vorsitzenden Christoph Blocher waren bewusst Persönlichkeiten aus den verschiedensten Lebensbereichen und aus unterschiedlichen politischen Lagern in die Studienkommission berufen worden. Durch diese Zusammensetzung des Gremiums wollte das damalige EMD sicherstellen, dass die unterschiedlichsten Standpunkte in den politischen Meinungsbildungsprozess einfließen. Die Studienkommission wurde bewusst als politisches Gremium konzipiert und konnte damit nicht als eigentliches Expertengremium bezeichnet werden. Die heterogene Zusammensetzung der Kommission sowie das Fehlen sicherheitspolitischer Experten, wurde im Vorfeld der Einsetzung der Kommission – und auch nach der Veröffentlichung des Berichts – zum Teil stark kritisiert.³

Der Schlussbericht der Kommission, der Anfang des vergangenen Jahres in einer Serie von öffentlichen Anlässen vorgestellt wurde, soll im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen. Dabei soll er unter drei unterschiedlichen Aspekten gewürdigt werden: In einem *ersten* Teil werden die wichtigsten politischen Impulse, die der Bericht mit Blick auf die Ausgestaltung schweizerischer Sicherheitspolitik am Übergang ins 21. Jahrhundert zu geben vermochte, noch einmal im Überblick dargestellt. Die Aufmerksamkeit des *zweiten* Teils gilt den Reaktionen in der Öffentlichkeit, welche die Arbeit der Kommission auslöste und die in einem breiten Konsultationsprozess im Kreise sicherheitspolitisch interessierter Stellen und Gruppierungen vertieft wurden. Dabei zeigt sich, dass die politische Stossrichtung des Berichts in den Medien und den schriftlichen Stellungnahmen mehrheitlich positiv beurteilt wurde. Der Übergang von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik kann aber nur im Rahmen einer umfassenden strategischen Gesamtevaluation erfolgreich und nachhaltig bewältigt werden. Mit offenen Fragen und den wichtigsten strategischen Wegmarken auf dem Weg zu einem neuen sicherheitspolitischen Bericht und einem neuen Armeeleitbild befasst sich daher der *dritte* Teil.

² Das Kommissionsmitglied Hans-Ulrich Ernst war nur wenige Wochen vor der Berufung in die Kommission als EMD-Generalsekretär zurückgetreten.

³ Siehe dazu: Däniker, Gustav. Eine neue strategische Kommission – Debattierklub oder Expertengremium? In: ASMZ. Nr. 7/8 (Juli/August) 1996: S. 17-19; Fritschi, Oscar. Wozu muss die „Armee 2005“ imstande sein? In: Zürcher Oberländer, 17.08.96.

1 Der Bericht Brunner als Ausgangspunkt

Der Auftrag der Studienkommission für strategische Fragen lautete, sicherheits- und militärpolitische Leitideen für die Schweiz nach der Jahrtausendwende zu entwickeln. Unter anderem sollte die Kommission der Frage nachgehen, mit welchen strategisch relevanten Entwicklungen und Risiken die Schweiz in den nächsten 20 bis 25 Jahren konfrontiert sein würde. Die Resultate sollte sie in einem Bericht formulieren, der die zukünftigen sicherheitspolitischen Wegmarken setzen und das vorhandene sicherheitspolitische Instrumentarium überprüfen sollte.⁴

Was die Entstehung (auf Initiative des Generalstabschefs), die Namengebung und den Auftrag der Kommission für strategische Fragen anbelangt, kann die Kommission Brunner mit der 1967 eingesetzten Studienkommission für strategische Fragen verglichen werden, auf die im Vorfeld der Einsetzung der aktuellen Kommission auch explizit Bezug genommen wurde.⁵ Die nach ihrem Präsidenten – dem ETH-Professor Karl Schmid – benannte „Kommission Schmid“ legte in den sechziger Jahren den Grundstein für den sicherheitspolitischen Bericht 1973.⁶ Ähnlich wie die damalige Kommission sollte die aktuelle Studienkommission für strategische Fragen die Grundlagen für einen neuen sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrats liefern.⁷ Die Umsetzung der von der Kommission zu entwickelnden Leitideen würde dann Sache des EMD/VBS bzw. des Bundesrates sein.

Die Absicht hinter der gesamten „Übungsanlage“ – von der Auswahl, über die Einsetzung der Kommission, bis hin zur Konsultationsphase im Anschluss an den Bericht – war es, eine breite innenpolitische Diskussion über die Sicherheitspolitik der Schweiz auszulösen. Dieses Vorgehen war von der Einsicht geprägt, dass eine effektive und nachhaltige schweizerische Sicherheitspolitik einer breiten innenpolitischen Abstützung bedarf. Die Arbeit der Kommission Brunner sollte so gesehen nur den Ausgangspunkt und nicht den Endpunkt einer umfassenderen öffentlichen

4 Siehe dazu: Ogi, Adolf. Erste Würdigung des Berichts der Kommission Brunner und weiteres Vorgehen. Referat anlässlich der Präsentation des Berichts der Studienkommission für strategische Fragen. Bern, 26.02.98: S. 2.

5 Bundesrat Adolf Ogi brachte in einem Vortrag vor der Schweizerischen Offiziersgesellschaft die Idee ein, eine der „Kommission Schmid“ ähnliche Studienkommission einzuberufen, die einen sicherheitspolitischen Grundlagenbericht ausarbeiten sollte. Siehe dazu: Nächste Reformschritte unausweichlich. Bundesrat Ogi vor der Schweizerischen Offiziersgesellschaft. In: Neue Zürcher Zeitung, 18.03.96.

6 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973. In: BBl 1973 II: S. 112-153.

7 Siehe dazu: Ogi, Erste Würdigung: S. 3. Die Kommission Schmid sollte demgegenüber einen Konzeptionsentwurf erarbeiten, „verweigerte“ aber ihren Auftrag, weil sie der Meinung war, dass die Erarbeitung einer eigentlichen Konzeption Sache eines politischen Gremiums sei. Siehe dazu: Studienkommission für strategische Fragen. Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz. Bericht der Studienkommission für strategische Fragen. In: Schriften des SAD Nr. 11, Stäfa, 1971: S. 20.

Debatte bilden. Der auszuarbeitende Bericht sollte mit groben Pinselstrichen die Stossrichtung einer zukünftigen schweizerischen Sicherheitspolitik aufzeigen.

1.1 Ein politisches Grundlagenpapier

Im Februar 1998 – rund anderthalb Jahre nach Auftragserteilung – präsentierte die Kommission ihren Schlussbericht zuhanden von Bundesrat Ogi. Der Auftrag an die Studienkommission hatte ursprünglich einen Zeithorizont der Analysen von 20 bis 25 Jahren vorgesehen. Die Kommission kam diesbezüglich aber zum Schluss, dass aufgrund einer solchen Vorgabe keine verlässlichen Aussagen möglich seien. Sie beschränkte ihre Arbeit deshalb darauf, erkennbare Trends nach Wahrscheinlichkeit und Gefährlichkeit zu gewichten und daraus Prioritäten für eine zukünftige Sicherheitspolitik abzuleiten.⁸

Die Bedeutung des Berichts, den die als politisches Gremium konzipierte Kommission Brunner vorlegte, ist in erster Linie in seiner (innen)politischen Signalwirkung zu sehen. Beim Schlussbericht handelt es sich nicht um eine sicherheitspolitische Expertise und akribische Auslegeordnung unterschiedlicher Handlungsoptionen, wie sie die Kommission Schmid im Jahre 1969 an den Bundesrat weitergeleitet hatte. Der Bericht Brunner wurde bewusst als politisches Grundlagenpapier ausgearbeitet. Auf der Basis eines sehr breiten Konsenses einer politisch heterogenen Gruppe rät das Papier zu einer grundsätzlichen Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik. Der Ruf nach einem Paradigmenwechsel im sicherheitspolitischen Denken der Schweiz darf als wesentliche Leistung der Studienkommission für strategische Fragen bezeichnet werden, deren Einsetzung und Arbeit von vielen kritischen Tönen und Zweifeln begleitet war.

1.2 Positive Einschätzung des internationalen Umfeldes

In einem ersten Teil beschreibt der Bericht überblicksartig die strategischen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges. Es werden tiefgreifende Umwälzungen in Europa konstatiert, die nicht ohne Auswirkungen auf die Schweiz seien. Der Bericht der Studienkommission erachtet die Kriegsgefahr in Europa als sehr gering.⁹ Diese grundsätzlich positive Einschätzung des europäischen Integrationsprozesses ist eine deutliche Abkehr von der Philosophie des „Sowohl-als-auch“,

⁸ Studienkommission für strategische Fragen. Bericht der Studienkommission für strategische Fragen. Bern, 26.02.98: S. 2. Siehe auch: http://www.spn.ethz.ch/static/berichtbrunner_d.htm.

⁹ „Mit grösster Wahrscheinlichkeit beginnen die uns umgebenden Staaten untereinander keine bewaffneten Konflikte und greifen die Schweiz nicht an.“ Bericht der Studienkommission: S. 6.

die noch den Bericht 90 geprägt und die das Worst-case-Szenario des Rückfalls in die Konfrontation gleichberechtigt und gleichgewichtet neben das Best-case-Szenario der Kooperation gestellt hatte.¹⁰

Diese positive Einschätzung des internationalen Umfeldes mündet in die Feststellung, dass der für die Schweiz relevante Sicherheitsraum grösser geworden sei. Ein konventioneller oder nuklearer Krieg, der weite Teile Europas erfasse und somit unsere Grenzen direkt bedrohe, sei unwahrscheinlich geworden. Die Länder, die früher eine Quelle der Unsicherheit für die Schweiz waren, seien heute ein Element ihrer Sicherheit.

1.3 Übergang von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik

Aufgrund dieser veränderten Situation, hält der Bericht folgerichtig fest, lasse sich die Sicherheit der Schweiz nicht mehr dadurch garantieren, dass sie ihre Anstrengungen auf die Verteidigung des Landes an der Grenze konzentriere. Sicherheit müsse vielmehr in Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten und den internationalen Organisationen produziert werden.¹¹ Die Kommission empfiehlt, die bi- und multilaterale Kooperation zu verstärken. Es liege im wohlverstandenen Interesse der Schweiz, ihre Zurückhaltung gegenüber internationalem Engagement abzulegen, aktiv an den Bemühungen zur internationalen Friedenssicherung teilzunehmen und dadurch auch die eigene Sicherheit zu erhöhen.¹²

Zur Überwindung der diagnostizierten institutionellen Defizite der Schweiz schlägt die Kommission eine engere Kooperation mit der Nato vor, die über den Rahmen der Partnerschaft für den Frieden hinausgeht. Gleichzeitig unterstützt sie das vom Bundesrat formulierte strategische Ziel eines EU-Beitrittes.¹³

Sicherheit durch Kooperation ist das zentrale Leitmotiv, das den gesamten Bericht durchzieht. Die Kommission plädiert für eine Öffnung der Schweiz und für die Einbindung des Landes in die internationalen Sicherheitsstrukturen. Sie fordert nichts weniger als den Übergang von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik.

¹⁰ Siehe dazu: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 (Sonderdruck): S. 26-28. Kritisch hierzu: Gabriel, Jürg Martin. Der Bericht Brunner: Stärken und Schwächen. In: Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich Nr. 17/1998: S. 2.

¹¹ „Unsere Sicherheit zu garantieren, bedeutet nicht mehr bloss die Beibehaltung einer angepassten glaubwürdigen autonomen militärischen Verteidigung, sondern insbesondere Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn, mit den Organisationen und Bündnissen, die unser Land umgeben.“ Bericht der Studienkommission: S. 8.

¹² Bericht der Studienkommission: S. 8.

¹³ Bericht der Studienkommission: S. 7.

1.4 Neutralität

Die Kommission stellt fest, dass die Neutralität aufgrund der veränderten weltpolitischen Situation sowohl völkerrechtlich als auch in der Wahrnehmung des Auslandes an Bedeutung verloren habe. Des weiteren wird auf den Stellenwert der Neutralität im kollektiven Bewusstsein hingewiesen, aber auch auf die Unvereinbarkeit zwischen der gegenwärtigen Auffassung der Neutralität und einem Engagement in der einen oder anderen sicherheitspolitischen Organisation. Hier sei in den kommenden Jahren eine klare Entscheidung nötig.

Die Kommission plädiert dafür, den bisherigen pragmatischen Kurs fortzusetzen, die Neutralität weiterhin flexibel als Mittel zur Wahrung schweizerischer Interessen einzusetzen und sie nicht als Selbstzweck zu betrachten. Dabei wird ausdrücklich betont, dass die Neutralität internationales Engagement, welches der Sicherheit und der Würde der Landes diene, nicht verhindern dürfe.¹⁴

1.5 Armee

Die Kommission hält fest, dass die Armee sich auch in der Vergangenheit an neue Entwicklungen angepasst habe. Dies sei auch heute nötig. Auftrag, Bestände, Doktrin und Ausrüstung seien auf die bestehenden und potentiellen Bedrohungen auszurichten. Die Armee dürfe nicht in überholten Denkschemata verharren, ansonsten laufe sie Gefahr, an Glaubwürdigkeit zu verlieren.¹⁵

Das Milizsystem erachtet die Kommission Brunner als weiterhin nicht überholt. Dabei betont der Bericht einerseits den Wert der Milizarmee für die staatliche Gemeinschaft und unterstreicht die Verbindung zwischen Volk und Armee. Andererseits hält er fest, dass die Armee den gesellschaftlichen Erfordernissen und Entwicklungen anzupassen sei. Im Ergebnis spricht sich die Kommission für eine Beibehaltung des Milizprinzips aus, das aber durch professionelle Verbände für besondere Aufgaben und für Auslandseinsätze zu ergänzen sei.¹⁶

Der Bericht schlägt die Schaffung eines Einsatzkorps vor. Dieses soll im Innern eingesetzt werden können, um die Polizei auf Ersuchen der zuständigen Behörden in ausserordentlichen Lagen zu unterstützen und die Gefahr schwerwiegender terroristischer Aktionen zu meistern. Das Korps soll aber auch punktuell im

¹⁴ Bericht der Studienkommission: S. 20-21.

¹⁵ Bericht der Studienkommission: S. 22.

¹⁶ Bericht der Studienkommission: S. 23.

Ausland einsetzbar sein, um beispielsweise diplomatische Vertretungen zu schützen oder bei Geiselnahmen und Evakuationen von Schweizer Bürgern aktiv zu werden.¹⁷

Weiter empfiehlt die Kommission die Schaffung eines „Schweizer Solidaritätskorps“. Dieses soll aus besonders ausgebildetem und ausgerüstetem Berufs- und Milizpersonal bestehen. Es soll in der Lage sein, Rettungs- und Friedenseinsätze sowie Aktionen zur Unterstützung ziviler Behörden zu unternehmen. Zu seinem Selbstschutz sei das Korps zu bewaffnen und mit Transportkapazitäten auszustatten.¹⁸

1.6 Verschiebung von den militärischen zu den zivilen Komponenten der Sicherheitspolitik

Ausgehend von der Feststellung, dass die für die Schweiz relevanten Sicherheitsrisiken diffus und vielfältig geworden sind, beschäftigt sich der Bericht Brunner ausführlich mit den Schnittpunkten zwischen den militärischen und den zivilen Aspekten der Sicherheitspolitik. Das neue Risikobild ist einerseits gekennzeichnet durch den transnationalen Charakter der meisten heute relevanten Risiken. Andererseits verwischen sich die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Elementen der Sicherheit zunehmend. Diese Verschiebungen haben Konsequenzen für das sicherheitspolitische Instrumentarium.

Die Kommission weist auf die diesbezüglichen Defizite der schweizerischen Sicherheitspolitik hin und hält eine Umverteilung der Ressourcen für dringend angeraten. Einerseits sei eine Umorientierung und Anpassung der Armee und ihrer Rüstung an die neuen Prioritäten notwendig. Konkret fordert die Kommission eine Reduktion der Bestände, der veralteten Waffen, der Logistik, der Infrastruktur und der Verwaltung. Mehr Mittel sollen stattdessen in die Flieger- und Raketenabwehr, in die Modernisierung der elektronischen Ausrüstung und in die Beschaffung von Hochtechnologie-Waffensystemen fliessen.¹⁹ Andererseits verzeichnet der Bericht angesichts des veränderten Risikospektrums eine generelle Diskrepanz zwischen dem Mitteleinsatz bei der militärischen Verteidigung und dem Mitteleinsatz bei zivilen Komponenten der Sicherheitspolitik.²⁰ Mit konkreten Vorschlägen zur

¹⁷ Bericht der Studienkommission: S. 17 und 23.

¹⁸ Bericht der Studienkommission: S. 18.

¹⁹ Bericht der Studienkommission: S. 10.

²⁰ Namentlich erwähnt der Bericht den Bereich des organisierten Verbrechens. Siehe dazu: Bericht der Studienkommission: S. 12.

Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen den militärischen und den zivilen Mitteln der Sicherheitspolitik hält sich der Bericht der Studienkommission aber auffallend zurück.²¹

1.7 Prävention und Krisenmanagement

Der Bericht anerkennt die Bemühungen der schweizerischen Nachbarstaaten im Bereich der Früherkennung, der Prävention und des Krisenmanagements. Hier könne die Schweiz nicht abseits stehen. Die Völkergemeinschaft müsse auf die Teilnahme der Schweiz an internationalen Friedensbemühungen zählen können. Das Land könne seiner Solidarität beispielsweise durch präventive Diplomatie konkreten Ausdruck verleihen. Diese Solidarität mit dem Ausland beinhalte dabei nicht nur finanzielle und verbale, sondern auch personelle Beiträge. Die gegenwärtigen Bemühungen der Schweiz zur Schaffung und Sicherung des internationalen Friedens seien bescheiden und durch die schwache Stellung der Schweiz in den internationalen Strukturen sehr eingeschränkt. Die Studienkommission macht einige Vorschläge, wie die Schweiz ihr internationales Engagement verstärken könnte. Neben der Schaffung eines „Schweizer Solidaritätskorps“ postuliert die Kommission vermehrte Anstrengungen im Bereich der Minenräumung und der Vernichtung von Massenvernichtungswaffen.²²

Die Kommission für strategische Fragen ortet des weiteren institutionell-administrative Schwächen der politischen Strukturen. Die Zersplitterung und die Schwerfälligkeit dieser Strukturen behinderten eine rechtzeitige und klare Reaktion im Krisenfall. Trotz eingeleiteter Reformen genüge der gegenwärtige Sicherheitsapparat den heutigen Erfordernissen nicht mehr. Die neuen Bedrohungsformen verlangten nach einer Verstärkung und Ausweitung des Nachrichtendienstes. Die Grenzen zwischen den verschiedenen nachrichtendienstlichen Sektoren seien fließend geworden, weshalb sich eine koordinierte Beobachtung und Bearbeitung aufdränge. Die Kommission rät deshalb zu einer grundsätzlichen Überarbeitung des Nachrichtendienstes auf Stufe Bundesrat.²³

Die Studienkommission empfiehlt zudem die Schaffung eines fünfköpfigen verwaltungsunabhängigen „Sicherheitsrates“, der direkt dem Bundespräsidenten

²¹ Gemäss Kommissionsmitglied Andreas Gross ist aber genau die Forderung einer Umschichtung von militärischen zu politischen, sozialen, ökonomischen und anderen zivilen Mitteln eine Kernaussage des Berichts. Siehe dazu: Interview mit Andreas Gross. In: Die Wochenzeitung, 26.02.98.

²² Bericht der Studienkommission: S. 17-18.

²³ Bericht der Studienkommission: S. 25.

unterstellt würde. Dieses Koordinationsorgan hätte die Aufgabe, den Bundesrat in allen Bereichen zu beraten und zu unterstützen, welche die Sicherheit des Landes im weitesten Sinne betreffen. Dieses Gremium solle sicherheitspolitische Informationen analysieren und klare Strategien für Krisenlagen entwickeln. Zur Verbesserung des Krisenmanagements hält die Kommission eine Verstärkung der Stellung und der Kompetenzen des Bundespräsidenten für unerlässlich.²⁴

2 Der Bericht Brunner in der öffentlichen Meinung

Die politische Stossrichtung des Berichts wurde sowohl in den Medien²⁵ als auch in den Konsultationen²⁶ grundsätzlich positiv beurteilt. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch der offizielle Auswertungsbericht des VBS: Die Arbeit der Kommission Brunner werde in der öffentlichen Meinung mehrheitlich positiv aufgenommen.²⁷

²⁴ Bericht der Studienkommission: S. 25-26.

²⁵ Zur Auswertung verwendet wurden: Pressespiegel der Pressekonferenz Bericht Brunner vom 26.02.1998. Herausgegeben vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Bern, 27.02.98; Pressespiegel vom Donnerstag, 26. Februar 1998. Herausgegeben vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Bern, 27.02.98; Dokumentation zur schweizerischen Sicherheitspolitik der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Rubrik: Strategie, Kommission Brunner, Armee XXI.

²⁶ In diesem Rahmen ausgewertet wurden: Parteivorstand der SP Schweiz. Grundlagenpapier der SP Schweiz. Für eine wirksame Friedens- und Sicherheitspolitik als Teil einer solidarischen Aussenpolitik. Bern, 06.06.98; CVP-Schweiz. Vernehmlassung zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998. Bern, 10.06.98; Blocher, Christoph. Strategischer Wandel. Strategischer Studienbericht zur Weiterentwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik. April 1998; Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV). Stellungnahme der Zentralstelle für Gesamtverteidigung zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998. Bern, 16.06.98; Stab für Gesamtverteidigung. Stellungnahme zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998. Bern, 26.06.98; Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik. SIPO 2000 – Erwartungen an den nächsten sicherheitspolitischen Bericht. August 1998; Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (FSK) der ETH Zürich. Stellungnahme der FSK zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998. Zürich, 20.06.98; Schweizerischer Arbeitskreis Militär + Sozialwissenschaften SAMS. Stellungnahme zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen: Für eine kooperative und integrative Sicherheitspolitik. o.D.; Schweizerische Friedensstiftung – Institut für Konfliktlösung. Stellungnahme der Schweizerischen Friedensstiftung zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998. Bern, 29.06.98; Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW). Sicherheitspolitik der Schweiz nach der Jahrtausendwende. Sieben mal sieben Thesen zur künftigen Selbstbehauptungsstrategie der Schweiz. Oktober 1997; Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW). Von der Lagebeurteilung zur Strategie: Gedanken zur Schweizer Sicherheitspolitik der Zukunft. Mai 1998. Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitik, Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas. Vernehmlassung zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen. 25.06.98.

²⁷ Kernteam Armee 200X. Auswertung der Konsultationen über den Bericht der Studienkommission für Strategische Fragen (Bericht Brunner), Bern, 06.08.98. Siehe dazu auch: Sicherheitspolitik auf neue Gefahren einstellen. Ergebnisse der Konsultationen zum Bericht Brunner. In: Neue Zürcher Zeitung, 10.07.98.

Kritisiert wird vor allem die mangelnde strategische Ausrichtung des Berichts. Das Papier lasse eine umfassende Lageanalyse und Langzeitperspektiven vermissen. Es verharre in einer zu engen Beurteilung momentaner Chancen und Gefahren und ziehe globale Perspektiven nur ansatzweise in Betracht. Zuweilen erwecke die Analyse den Eindruck, dass nicht allen Faktoren Rechnung getragen worden sei.²⁸

Vereinzelte Stellungnahmen²⁹ weisen darauf hin, dass der Bericht der Kommission Brunner im Unterschied zum Bericht 90 nicht von einer umfassenden Bedrohungsanalyse ausgegangen sei. Der Bericht Brunner beschränke sich im wesentlichen auf militärisch bekämpfbare Risiken und vernachlässige die wirtschaftliche und ökonomische Entwicklung sowie Aspekte der nationalen Identität und Kohäsion.³⁰ Zwar wird attestiert, dass sich der Begriff der Sicherheit, wie er verwendet werde, nicht nur auf militärische, sondern auch auf politische, wirtschaftliche und ökologische Elemente beziehe und sich somit an die Definition des Berichts 90 anlehne. Auch die Feststellung, dass die direkte militärische Bedrohung der Schweiz drastisch an Bedeutung verloren habe, wird von breiten Kreisen getragen. Weniger Resonanz finden diejenigen Folgerungen, die sich auf rein militärisch-technische Massnahmen konzentrieren. Kritisiert wird schliesslich, dass die präventiv-politischen Elemente streckenweise vernachlässigt worden seien.³¹

Mit Blick auf die institutionelle Dimension der Umfeldanalyse wird dem Bericht Brunner vorgehalten, europazentrisch und zu einseitig auf die Nato ausgerichtet zu sein.³² Nach Ansicht einiger Stellungnahmen nimmt die Nordatlantische Allianz einen zu dominanten Platz in der Bewertung des sicherheitspolitischen Umfeldes ein. Demgegenüber wird die Uno und somit die Bedeutung des Systems kollektiver Sicherheit kaum erwähnt. Die Uno gestalte zwar das unmittelbare, europäische Umfeld der Schweiz nur bedingt und stehe diesbezüglich im Schatten anderer regionaler Organisationen. Als System kollektiver Sicherheit komme ihr aber insofern Bedeutung zu, als sie die einzige weltumspannende Organisation mit normativem Charakter und somit ein Instrument für die Sicherung des Weltfriedens und den Einsatz militärischer Gewalt in Konflikten sei.³³

28 Siehe dazu: Gute Politik – wenig Strategie. In: Neue Zürcher Zeitung, 27.02.98; Däniker, Gustav. Nachhaltige Sicherheit in Reichweite. Drei historische Chancen für die schweizerische Sicherheitspolitik nach 2000. In: Neue Zürcher Zeitung, 25.08.98; FSK, Stellungnahme: S. 2-3.

29 Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitik, Vernehmlassung: S. 1; ZGV, Stellungnahme: S. 2.

30 Zu den Aspekten der nationalen Identität und Kohäsion siehe: ZGV, Stellungnahme: S. 2-3.

31 Siehe dazu: Friedensstiftung, Stellungnahme: S. 1-2.

32 Siehe dazu: Friedensstiftung, Stellungnahme: S. 2.

33 Siehe dazu: Friedensstiftung, Stellungnahme: S. 2; FSK, Stellungnahme: S. 2.

Schliesslich werden auch die im Bericht benutzten Begriffe hinterfragt. Insbesondere wird darauf aufmerksam gemacht, dass das Brunner-Papier keine klare Definition des Begriffes „Sicherheitspolitik“ enthalte. Dass Bedarf nach Begriffsklärung besteht, machen auch die Stellungnahmen deutlich, die „Sicherheitspolitik“ ihrerseits unterschiedlich definieren. Während einerseits von einer Friedens- und Sicherheitspolitik zur Förderung von stabilen demokratischen, freiheitlichen und friedlichen Verhältnissen gesprochen wird,³⁴ erfährt der Begriff andererseits wieder eine Einengung auf das „Bewahren angemessener nationaler Verteidigungsfähigkeit und internationaler Stabilität.“³⁵

2.1 Sicherheit durch Kooperation

Mehrheitlich positiv aufgefasst wird die Aussage, dass sich die schweizerische Sicherheitspolitik mehr in Richtung internationale Kooperation entwickeln müsse. Das postulierte Ende einer autonomen Sicherheitspolitik und die Notwendigkeit zur internationaler Zusammenarbeit zugunsten der eigenen Sicherheit wird nur von wenigen Stellungnahmen kritisiert. Die Einschätzung, dass die Grenzen des Nationalstaates aufgrund der neuen Bedrohungsformen nicht mehr den heute relevanten Sicherheitsräumen entsprechen, findet breite Unterstützung.³⁶

Laut Auswertungsbericht des Departements will „eine ganz grosse Mehrheit [...] die Zurückhaltung gegenüber internationalen Engagements ablegen.“³⁷ Internationale Kooperation wird als Mittel einer künftigen schweizerischen Sicherheitspolitik gutgeheissen und als sinnvoll und notwendig eingeschätzt. Dabei steht die Annäherung an den EU-Sicherheitsraum im Vordergrund. Dieser Schritt wird in einigen Kommentaren mit der Forderung verknüpft, dass gleichzeitig auch das eigene Sicherheitsdispositiv zu verstärken sei.³⁸

Die Bereitschaft zu internationalem Engagement ist vor allem in den Bereichen der „soft security“ zu finden. Hinsichtlich der Förderung von Katastrophenhilfe, diplomatischen Friedensdiensten, der Stärkung des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) und der Entwicklungshilfe scheint eine breite Bereitschaft vorhanden zu sein. Ambivalenter sind hingegen die Meinungen im

³⁴ SP Schweiz, Grundlagenpapier: S. 23.

³⁵ VSWW, Von der Lagebeurteilung zur Strategie: S. 5.

³⁶ Siehe dazu: ZGV, Stellungnahme: S. 1-2; Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, SIPO 2000: S. 1; SAMS, Stellungnahme: S. 1; FSK, Stellungnahme: S. 1; VSWW, Von der Lagebeurteilung zur Strategie: S. 4; Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitik, Vernehmlassung: S. 1.

³⁷ Kernteam, Auswertung der Konsultationen: S. 3.

³⁸ VSWW, Von der Lagebeurteilung zur Strategie: S. 5-7.

Bereich eines militärischen Engagements zugunsten der internationalen Stabilität. Während die Beiträge von Blau- und Gelbmützen begrüsst werden, gehen die Meinungen über ein Solidaritätskorps auseinander. Grundsätzlich unterstützt wird die Empfehlung, schweizerische Soldaten zum Selbstschutz zu bewaffnen. Die Meinungen über den Grad der Bewaffnung und somit letztlich über den Begriff „Selbstschutz“ gehen jedoch auseinander.³⁹

Der eindeutig politische Akzent des Berichts zugunsten einer internationalen Kooperation wird im allgemeinen als Schritt in die richtige Richtung gewertet. Einigen Stellungnahmen geht die Kurskorrektur zu wenig weit. Entsprechend betrachten solche Stimmen den Bericht Brunner lediglich als Beginn einer längeren Übergangsphase zu einer neuen Sicherheitspolitik.⁴⁰ Eine Minderheit will gemäss Auswertungsbericht auf eine autonome Sicherheitspolitik bauen und lehnt Öffnungstendenzen in erster Linie aus Neutralitätspolitischen Gründen ab. Vor allem der Bericht des Kommissionsmitglieds Christoph Blocher redet der autonomen Verteidigung das Wort und behauptet, dass internationale Zusammenarbeit weniger Sicherheit bringe, jedoch die Freiheit, die Unabhängigkeit und die direkte Demokratie gefährde. Verhaftet in den Grundsätzen eines Alleinganges und einer dauernden Neutralität verkennt dieses Papier die Chancen eines kooperierenden Umfeldes, in dem die Staaten grundsätzlich den gleichen Werten verpflichtet sind wie die Schweiz.

2.2 Neutralität

Die im Bericht Brunner skizzierte flexible und pragmatische Handhabung der Neutralität als Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik wird von einer Mehrheit der Stellungnahmen begrüsst.⁴¹ Die Neutralität dürfe eine Strategie, die den Schutz des Staates auch mittels Kooperation mit anderen Staaten sowie mit internationalen Sicherheitsorganisationen sicherstellen will, nicht verhindern. Klar kommt zum Ausdruck, dass die Neutralität Aktionen zur Friedensförderung im Ausland nicht ver- oder behindern dürfe. Gelegentlich wird in den Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die im Bericht Brunner skizzierte Handhabung der Neutralität bereits der im Bericht 93⁴² definierten Praxis entspreche.

³⁹ Kernteam, Auswertung der Konsultationen: S. 4.

⁴⁰ Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, SIPO 2000: S. 1. Siehe dazu auch: SP Schweiz, Grundlagenpapier.

⁴¹ Kernteam, Auswertung der Konsultationen: S. 4.

⁴² Bundesrat. Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, Anhang: Bericht zur Neutralität. 93.098. Bern, 29.11.1993: S. 56-91.

Der Gegenbericht von Nationalrat Blocher wirft der Kommission Brunner vor, sich von der Neutralität als grundlegender Maxime der schweizerischen Sicherheitspolitik zu lösen. Die Orientierung an einer engen Definition der Neutralität sei Voraussetzung dafür, um nicht in Konflikte hineingezogen zu werden. Die Angst, die Schweiz könne in Zukunft durch Mächterivalitäten zerrieben werden, entspringt einem verengten Blick auf das veränderte europäische Umfeld. Eine Neutralität, die als „eine auf Nichtteilnahme, Nichteinmischung, aber Teilnahme an humanitärer Hilfe [...] bezogene Grundhaltung“⁴³ definiert wird, negiert, dass der heutige Sicherheitsraum der Schweiz nicht mehr auf das Staatsgebiet beschränkt bleibt.

2.3 Armee

Eine umfassende Reform der Armee wird in den Stellungnahmen als eine notwendige Anpassung an das gewandelte sicherheitspolitische Umfeld erachtet. Laut Auswertungsbericht spricht sich eine Mehrheit für eine Reform der Armee aus. In einzelnen Stellungnahmen werden eindeutige Aussagen zu den Begriffen „Umorientierung und Anpassung“ vermisst. Eine neue Armee reform müsse auf der Basis eines neuen Armeeleitbildes und auf einem klar formulierten Auftrag beruhen und sich an den Kernkompetenzen orientieren.⁴⁴

Gefordert wird, dass im neuen sicherheitspolitischen Bericht der Armee im Sinne eines Leistungsauftrages klar umschriebene Aufgaben zugewiesen werden. Das neue strategische Umfeld in Europa erfordere grössere Flexibilität, kürzere Reaktionszeiten sowie die Fähigkeit zur Zusammenarbeit im Rahmen multilateraler Missionen. Diese Anforderungen an moderne Armeen müssten entsprechend aufgenommen und in den Strukturen umgesetzt werden.⁴⁵

In den Stellungnahmen werden drei Hauptaufgaben der Armee charakterisiert:

- **Friedenssicherung:** Die Armee muss in der Lage sein, Beiträge zur Stabilisierung von Europa und zur multilateralen Konfliktbewältigung zu leisten. Krisenmanagement und Konfliktprävention benötigen neben zivilem Engagement zunehmend begrenzte militärische Mittel im Ausland. Diesen Anforderungen soll sich die Schweiz aus Eigeninteressen und Solidarität nicht entziehen.

⁴³ Blocher, Strategischer Wandel: S. 32.

⁴⁴ Siehe dazu: VSWW, Von der Lagebeurteilung zur Strategie: S. 7-9; Die neue Armee – wozu? In: Neue Zürcher Zeitung, 04.04.98.

⁴⁵ Siehe dazu: FSK, Stellungnahme: S. 3; VSWW, Von der Lagebeurteilung zur Strategie: S. 7-9; Womit muss die Armee in Zukunft rechnen? Fragen zu einer zeitgemässen Verteidigungspolitik. In: Neue Zürcher Zeitung, 09.02.98.

- Existenzsicherung: Die Armee muss fähig sein, subsidiär zugunsten ziviler Behörden Einsätze zu leisten, die der Existenzsicherung der gesamten Bevölkerung dienen.
- Verteidigung: Die Armee muss nach wie vor die Fähigkeit erhalten, allein oder im Rahmen einer Koalition Kriege zu führen sowie Bevölkerung und Staat wirksam vor militärischer Aggression zu schützen. Dabei kann das Konzept der Dissuasion – d.h. des hohen Eintrittspreises – nicht mehr massgebend sein. Die Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung muss angesichts des sicherheitspolitischen Umfeldes zumindest eingehend diskutiert werden.⁴⁶

Unklarheit herrscht über den Begriff der „Kernkompetenz.“⁴⁷ Einige Stellungnahmen wünschen sich, dass dieser Begriff eindeutiger definiert würde, denn schliesslich sind davon Struktur, Ausrüstung und Ausbildung einer künftigen Armee direkt betroffen. In verschiedenen Kommentaren wird ein Engagement zugunsten der internationalen Sicherheit als Aufgabe der Armee in den Vordergrund gerückt. Den Verteidigungsauftrag müsse die Armee aber nach wie vor erfüllen. Diesbezüglich wird vereinzelt die Meinung vertreten, dass die Schweizer Armee ihre Verteidigungsdoktrin neu überdenken müsse und sich von der Doktrin der Abschreckung weg in Richtung internationale Kooperation bewegen solle.⁴⁸

2.3.1 *Einsatzkorps/Solidaritätskorps*

Die im Zusammenhang mit der inneren und äusseren Sicherheit ins Spiel gebrachten Vorschläge, ein Einsatzkorps und ein Solidaritätskorps zu schaffen, werden mehrheitlich skeptisch beurteilt.

Das Einsatzkorps stösst vor allem bei den Kantonen, den Parteien und den sicherheitspolitischen Experten auf Ablehnung. Da die Aufgaben- und Einsatzbereiche nur skizzenhaft umschrieben wurden, wird die Ansicht vertreten, dass bestehende Mittel mit den Aufgaben betraut oder zumindest untereinander besser koordiniert werden sollten. Das vorgeschlagene Konzept eines Einsatzkorps greife in ihrer äusseren Dimension in das ebenfalls unklar gezeichnete Aufgabenspektrum eines Solidaritätskorps hinein, während es sich im Innern an den Funktionen der Polizei reibe. Einige Stellungnahmen bevorzugen daher eine Verstärkung der polizeilichen Mittel. Die Unterstützung der Polizei wird nicht als Aufgabenfeld der Armee gesehen. Gewünscht wird, dass im Rahmen eines „neuen Gesamt-

⁴⁶ Siehe dazu: Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, SIPO 2000: S. 13-15; VVSW, Von der Lagebeurteilung zur Strategie: S. 7-8.

⁴⁷ Kernteam, Auswertung der Konsultationen: S. 3.

⁴⁸ Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, SIPO 2000: S. 13-14.

konzeptes Polizei Schweiz⁴⁹ zivile Miliz-Einheiten geschaffen werden, die den spezifischen Bedürfnissen der Polizei entsprechen.⁵⁰

Das Solidaritätskorps wird in der im Bericht Brunner vorgesehenen Form abgelehnt. Es bestehe weder Klarheit über Auftrag noch über die Abgrenzung zu bereits bestehenden Mitteln der Sicherheitspolitik. Kritisiert wird die Vermengung von Katastrophenhilfe, humanitären Einsätzen und militärischen friedensunterstützenden Massnahmen. Vorhandene Mittel wie das Katastrophenhilfekorps oder die zivile humanitäre Hilfe des EDA dürfen nach Ansicht der Stellungnahmen nicht konkurrenziert werden.⁵¹

Der Idee positiv abgewonnen wird die Bereitschaft, Mittel und Personen ausserhalb der Schweiz einzusetzen und somit nicht nur finanzielle Beiträge zu leisten. Die Empfehlung, Schweizer Soldaten im internationalen Engagement zum Selbstschutz zu bewaffnen, wird denn auch mehrheitlich gutgeheissen. Die Mitwirkung an multinationalen Operationen zugunsten eines militärischen Krisenmanagement begrünnen die meisten der Befragten. Hingegen werden schweizerische Beiträge vor allem im logistischen, weniger im Bereich der Kampftruppen gesehen.

Einsatzkorps und Solidaritätskorps werden als neu zu schaffende Einheiten der Armee abgelehnt, hingegen in ihrer grundsätzlichen Bedeutung als Ideenpool für neue sicherheitspolitischen Aufgaben wahrgenommen. Entschieden kritisiert wird der Gedanke von bewaffneten Friedenstruppen im Ausland im Bericht von Nationalrat Blocher. Der Vorschlag wird als Neutralitätsverletzung und als Verstoss gegen die Blauhelm-Abstimmung von 1994 gezeisselt und auch aus finanziellen Überlegungen abgelehnt.⁵²

2.3.2 *Miliz*

Das Festhalten am Milizsystem wird nach wie vor positiv beurteilt. Nur eine Minderheit spricht sich für eine vollständige Professionalisierung der Armee aus. Eine Teilprofessionalisierung der Armee und eine flexible Handhabung von Dienstleistungsmodellen werden hingegen grundsätzlich gutgeheissen. Es herrscht die Meinung vor, dass sich Art und Weise der Dienstleistung am Auftrag und an der Struktur der Armee orientieren müssen.⁵³

49 Stab GV, Stellungnahme: S. 3.

50 Siehe dazu: Stab GV, Stellungnahme: S. 3; ZGV, Stellungnahme: S. 4; FSK, Stellungnahme: S. 10-11; Baechler, Günther. Zögerliche Öffnung der Sicherheitspolitik. In: Neue Zürcher Zeitung, 20.04.98.

51 Siehe dazu: Friedensstiftung, Stellungnahme: S. 4; Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitik, Vernehmlassung: S. 3; Blaser, Eduard. Gegen humanitäre Tradition. In: Tages-Anzeiger, 07.04.98.

52 Blocher, Strategischer Wandel: S. 33.

53 SAMS, Stellungnahme: S. 2.

In der Vernehmlassung wird die Frage nach einer allgemeinen Dienstpflicht angesprochen, die im Bericht Brunner nicht aufgegriffen worden ist.⁵⁴ Eine allgemeine Dienstpflicht würde nicht nur die Armee als sicherheitspolitisches Instrument berücksichtigen, sondern auch andere Instrumente, die zunehmend auf eine breitere Rekrutierung angewiesen sind. Gerade im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Einsatzkorps wird die Frage nach einer Unterstützung der Polizei durch zivile Milizeinheiten aufgeworfen. Solche Überlegungen sind als Antworten darauf zu verstehen, dass die neuen Bedrohungen meist nicht mehr militärischer Natur sind.

2.4 Prävention und Krisenmanagement

Die Notwendigkeit eines effizienten Krisenmanagements gilt als unbestritten. Eine systematische Frühwarnung und effiziente Entscheidungsfindung werden in den Vernehmlassungen als unabdingbare Voraussetzungen für ein effektives Krisenmanagement erachtet. Die Aktivitäten derjenigen Bundesstellen, die Informationen und Nachrichten beschaffen und nach departementalen Bedürfnissen auswählen, müssen im Urteil der Stellungnahmen im Hinblick auf eine umfassende, effiziente Reaktionsfähigkeit revidiert werden. Auch die Notwendigkeit eines Organs, das den Bundesrat in sicherheitspolitischen Fragen beraten kann, wird unterstützt.

Hinsichtlich eines vorgeschlagenen Sicherheitsrates bemängeln einige Stellungnahmen die unpräzisen Konturen. Einem Sicherheitsrat, der ausserhalb der Verwaltung stehen würde, wird eher die Funktion eines beratenden Gremiums zugewiesen, während ein Sicherheitsrat innerhalb der Verwaltung koordinierende Aufgaben unter den Departementen wahrnehmen könnte.⁵⁵

2.5 Fazit der Debatte in der Öffentlichkeit

Eine Mehrheit der Stellungnahmen begrüsst die politische Stossrichtung des Berichts Brunner. Dies insbesondere mit Blick auf die folgenden drei Kernaussagen des Papiers: Erstens wird der Übergang von der autonomen zur kooperati-

⁵⁴ SAMS, Stellungnahme: S. 2; Kernteam, Auswertung der Konsultationen: S. 5. Zur Wehrform siehe auch: Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, SIPO 2000: S. 32-35; Haltiner, Karl W. Miliz – wie weiter? In: Neue Zürcher Zeitung, 08.05.98.

⁵⁵ FSK, Stellungnahme: S. 15-18; Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik, SIPO 2000: S. 31; Stab GV, Stellungnahme: S. 5. Bernauer, Thomas; Wenger, Andreas. Die Schweiz braucht einen umfassenden Nachrichtendienst. Überlegungen zum Vorschlag des Berichts der Studienkommission für strategische Fragen. In: Neue Zürcher Zeitung, 26.05.98.

ven Sicherheitspolitik postuliert. Zweitens werden die präventiven Elemente der Sicherheitspolitik stärker hervorgehoben. Drittens verlagert sich das Gewicht von den militärischen auf die zivilen Elemente der Sicherheitspolitik.

Der Bericht, der bereits in der Kommission mit grosser Mehrheit verabschiedet worden war, fand damit in seinen politischen Grundaussagen auch im Kreis derjenigen, die sich zum Bericht äusserten, breite Unterstützung. Zwar wurden einzelne Einschätzungen und Forderungen des Berichts Brunner teilweise heftig kritisiert, gleichwohl scheint die Notwendigkeit einer Kurskorrektur der schweizerischen Sicherheitspolitik unbestritten. Meinungsumfragen lassen zudem den Schluss zu, dass ein ähnlicher Trend auch über den Kreis derjenigen hinaus festzustellen ist, die am Vernehmlassungsverfahren teilgenommen haben. Gemäss den neusten Trends befürwortet eine Mehrheit eine „weiche“ Öffnung der Schweiz, das heisst eine unverbindliche, autonom vollzogene Annäherung an einen grösseren Sicherheitsraum. Eine Mehrheit der Befragten kann sich auch Einsätze von Schweizer Soldaten im Ausland vorstellen und befürwortet eine verstärkte Kooperation mit militärischen Bündnissen. Dennoch will die Bevölkerung keinen Beitritt zur Nato und keinen Verzicht auf die Neutralität. Auch eine vollständige Abkehr vom Milizsystem wird abgelehnt.⁵⁶

Im rechten politischen Spektrum wird die vorgeschlagene sicherheitspolitische Richtungsänderung abgelehnt oder zumindest skeptisch beurteilt. Der Gegenbericht von Christoph Blocher vertritt im Spektrum der Meinungsäusserungen die konservative Minderheit. Die Bewahrung einer auf Autonomie ausgerichteten Sicherheitspolitik, die jede Kooperation meidet, hält starr am Gedankengut des Alleingangs und der integralen Neutralität fest. Der Bericht Blocher erkennt, dass die Schweiz in ein Netzwerk eingebettet ist, das in verschiedener Hinsicht Sicherheit schafft. Seine Forderungen, alle Militärpersonen im Ausland zurückzuziehen und die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden aufzugeben, sowie seine Folgerungen, die Schweiz mittels einer zum Ortskampf fähigen Miliz und einer „Informatiktruppe“ zu verteidigen, kämen einer höchst problematischen Vergengung der Handlungsoptionen gleich.

⁵⁶ Siehe dazu: Haltiner, Karl W.; Bertossa, Luca; Spillmann Kurt R. Sicherheit '97. In: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (Hrsg.). Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr. 42. Zürich, 1997; Haltiner, Karl W. Sicherheit '98. Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend. In: Militärische Führungsschule (Hrsg.). Berichte und Beiträge Heft Nr. 4/1998. Au-Zürich, 1998.

3 Vom Bericht Brunner zum neuen sicherheitspolitischen Bericht

Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik befindet sich zur Zeit in einer Phase des Übergangs. Diese ist gekennzeichnet durch die Kursänderung von einem autarken zu einem kooperativen Verständnis der Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Schweiz steht vor der Herausforderung, ihr Verhältnis zu Europa und zur Welt neu zu definieren. Eine so profunde Kursänderung kann in einer direkten Demokratie wie der Schweiz nicht von „oben“ verordnet werden. Sie muss von der Bevölkerung mitgetragen werden. Voraussetzung hierfür ist eine breite öffentliche Diskussion. Die Studienkommission für strategische Fragen hat wichtige Impulse für diese Debatte geliefert.

Andererseits weist der Bericht Brunner – das wurde in den öffentlichen Reaktionen deutlich – zum Teil unklare Aussagen auf. Bezüglich strategischem Gehalt sind die Lücken im Vergleich mit anderen sicherheitspolitischen Grundlagendokumenten (Bericht Schmid, Berichte 73 und 90) nicht zu übersehen. Obwohl der Bericht als „sicherheitspolitische Lageanalyse“ bezeichnet ist, fehlen ihm die massgebenden Bestandteile einer strategischen Evaluation wie die klare Definition von staats- und sicherheitspolitischen Zielen, die Klärung von Begriffen, die Formulierung von Lösungsansätzen mit Handlungsoptionen sowie die Hierarchisierung nach Zielen, Strategien und Mitteln.

Dies ist mitunter der Preis einer „Übungsanlage,“ die auf die Erarbeitung eines möglichst breiten politischen Konsens in Grundfragen hinzielte. Der neue sicherheitspolitische Bericht hat darüber hinaus klare konzeptionelle Grundlagen zu liefern, worauf konkrete Aufgaben erteilt werden können, und eine Ressourcenverteilung möglich ist. Es geht um die Frage, was ist das Umfeld, was die Bedrohung, was sind die Interessen der Schweiz, wie werden darauf aufbauend die sicherheitspolitischen Zielsetzungen und eine sicherheitspolitische Strategie definiert, und wie ist die Rolle der einzelnen Instrumente, um diese Strategie umzusetzen.

Das verantwortliche Team unter der Leitung von Botschafter Anton Thalmann ist zur Zeit dabei, die Unschärfen und Unklarheiten des Berichts Brunner im Rahmen einer strategischen Gesamtevaluation auszumerzen. Im folgenden soll es im Sinne eines Ausblicks darum gehen, strategische Wegmarken und Schlüsselfragen aufzuzeigen, die auf dem Weg zu einer neuen Sicherheitspolitik breit diskutiert und im Rahmen einer Gesamtkonzeption beantwortet werden müssen. Es ist zu hoffen, dass dieser Prozess nicht frühzeitig durch zu enge innenpolitische Rückkoppelung an der Entfaltung gehindert wird.

3.1 Sicherheitspolitische Interessen

Bis vor kurzem wurde internationales Engagement stets mit der Solidaritätserwartung der internationalen Staatengemeinschaft begründet. Der Bericht Brunner fordert dagegen eine Verstärkung der aussen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit richtigerweise als Ausdruck einer Interessenpolitik. Nicht mehr nur die Solidarität mit der Staatenwelt allein, sondern auch die wohlverstandenen eigenen Interessen weisen den Weg Richtung sicherheitspolitischer Öffnung.⁵⁷ Während der Bericht Brunner negativ formuliert, dass die Interessen der Schweiz nicht immer mit denjenigen des Auslands übereinstimmen,⁵⁸ sollte in diesem Zusammenhang eher betont werden, dass die Interessen des Landes in den meisten Fällen mit denjenigen der umliegenden demokratischen Staaten übereinstimmen. Der Bericht bleibt bei der allgemeinen Empfehlung eines stärkeren internationalen Engagements stehen, ohne diese Notwendigkeit näher zu analysieren und die diesbezüglichen Interessen der Schweiz darzulegen.

3.2 Sicherheitspolitische Ziele

Auch bei der Festsetzung der sicherheitspolitischen Ziele bleiben Unklarheiten bestehen. Soll oder kann die Schweiz von den sicherheitspolitischen Zielen des Berichts 90 ausgehen, oder müssen die Zielsetzungen aufgrund der aktuellen Lageanalyse geändert werden? Aufgrund der postulierten Gewichtsverschiebung bei den sicherheitspolitischen Mitteln lässt sich erahnen, von welchen Zielen und Interessen die Kommission im Vergleich zum Bericht 90 ausgegangen ist. Die Zielsetzung „Unabhängigkeit“ verliert so gesehen gegenüber der „Öffnung“ und damit der Kooperation in einem internationalen Stabilitätsnetz deutlich an Gewicht.

3.3 Begriff und Gegenstand der „Sicherheitspolitik“

Die Studienkommission liefert keine Arbeitsdefinition des Begriffs „Sicherheitspolitik“. Mit Blick auf die umfassende Risikoanalyse scheint die Kommission von einer relativ breiten Definition auszugehen. Der Bericht betont, dass die Risiken heute weniger von einer direkten militärischen, als vielmehr von indirekten

⁵⁷ Vor dem Hintergrund des rigiden Verständnisses der Interessenwahrung als „alles durchdringendes Motiv, gewissermassen Rechtfertigung und Beweggrund jeglicher aussenpolitischen Aktivität“ (Aussenpolitischer Bericht 93) ist jedoch an die notwendige Balance von legitimen Eigeninteressen und Fremdingteressen, von Selbstverantwortung und Solidarität als Richtschnur des aussen- und sicherheitspolitischen Handelns zu erinnern.

⁵⁸ Bericht der Studienkommission: S. 7-8.

Auswirkungen von Krisen im Nah- und Fernbereich ausgehen. Neben militärischen Komponenten umfasst Sicherheit auch nichtmilitärische Elemente, die für eine moderne Gesellschaft zunehmend wichtiger werden.⁵⁹ Gleichzeitig lässt sich aber feststellen, dass die Kommission implizit jeweils dann eine thematische Einengung des Begriffs vornimmt, wenn das Aufgabenspektrum der sicherheitspolitischen Mittel ins Blickfeld rückt. Hinsichtlich Gegenstand und Begriff der „Sicherheitspolitik“ besteht also weiterhin Klärungsbedarf.

3.4 Denken in Optionen

Der Bericht Brunner gibt zu verschiedenen Themenbereichen jeweils eine Empfehlung ab. Damit verpasst es das Papier, verschiedene Handlungsoptionen aus konkreten Zielsetzungen für die zukünftige Schweizer Sicherheitspolitik abzuleiten. Im Sinne einer strategischen Gesamtschau empfiehlt sich das Denken in Optionen.⁶⁰ Erst ein solcher Ansatz macht es möglich, den postulierten Übergang von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik auszuformulieren und klare Antworten auf Fragen wie beispielsweise diejenige nach der Gewichtung zwischen der defensiven und der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik vorzunehmen.⁶¹

3.5 Von der Kooperation zur Integration

Die Kommission Brunner erkennt zu recht, dass die Frage eines Beitritts zu der einen oder anderen internationalen Organisation für die schweizerische Sicherheitspolitik zukunftsweisend sein wird. Sie lotet allerdings den diesbezüglichen Spielraum und die möglichen Optionen zuwenig aus. Die zentrale Frage, wieviel Kooperation ohne institutionelle Schritte möglich ist, bleibt unbeantwortet. Unklar ist auch, wie sich die Schweiz zukünftig in die internationale Sicherheitsstruktur einbinden will, und wie ein allfälliger Integrationsprozess in zeitlicher Hinsicht aussehen könnte.

⁵⁹ Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass Umweltprobleme (ausser naturbedingte Katastrophen) im ganzen Bericht nicht angesprochen werden. Dies ist angesichts des relativ breiten Raumes, den die Umweltproblematik und ihre Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik im Bericht 90 einnimmt, auffällig. Die Umweltproblematik scheint im subjektiven Empfinden der Bürgerinnen und Bürger einen geringeren Stellenwert einzunehmen als noch vor wenigen Jahren. Nichtsdestotrotz bleibt der Zusammenhang zwischen ökologischer Entwicklungen und Sicherheit unverändert relevant.

⁶⁰ Als Beispiel, wie eine solche Darstellung von Optionen aussehen könnte, empfiehlt sich ein Blick in den jüngsten sicherheitspolitischen Bericht Österreichs: Österreichische Volkspartei (Hrsg.). Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik, kurz „Optionenbericht“. Wien, 1998. (http://www.oevp.or.at/bp/biblio/files/_biblio/_old/options/dok2.htm)

⁶¹ Siehe dazu: Baechler, Günther. Der Bericht Brunner – ein magerer Beitrag zu einer „Kultur der Prävention“ in der Schweiz. In: Der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Bericht Brunner). NFP 42 Working Paper No. 5/1998: S. 32-40, hier S. 38.

Das Mandat der Studienkommission lautete unter anderem, die Entwicklung der sicherheitspolitischen Verhältnisse in der Schweiz und Europa zu analysieren.⁶² In seiner Risikoanalyse unterscheidet der Bericht zwischen einem Nah- und einem Fernbereich und geht dementsprechend auch auf globale Probleme ein. Betont wird die Notwendigkeit der institutionellen Zusammenarbeit der Völkergemeinschaft zur Lösung solcher Probleme. Bei der Analyse dieser institutionellen Zusammenarbeit legt der Bericht der Studienkommission eine augenfällige Europazentriertheit (EU und Nato) an den Tag, die sich allein aus der oben erwähnten Auftragsformulierung nicht erklären lässt.

Die Uno wird im Bericht kaum erwähnt. Die fehlende Thematisierung der Uno verkennt ihre Rolle als kollektiver Sicherheitsorganisation, deren Bedeutung nach dem Ende des Kalten Krieges im Bereich der Friedenssicherung zugenommen hat. Obwohl von der Uno im regionalen europäischen Rahmen kein effektiver Schutz zu erwarten ist, kann sie aufgrund ihrer völkerrechtlichen Funktion und mit Hinblick auf die zunehmende Globalisierung von Sicherheitsfragen nicht vernachlässigt werden.⁶³

Angesichts der institutionellen Defizite der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik drängt sich eine systematische Analyse der Möglichkeiten und Grenzen der für die internationale Sicherheit relevanten internationalen Organisationen geradezu auf. Zudem müsste die Position der Schweiz gegenüber diesen Organisationen dargelegt werden, und es sollten die Implikationen der Abwesenheit von diesen Foren systematisch analysiert werden. Der neue sicherheitspolitische Bericht darf die Optionen der verstärkten Mitarbeit und allenfalls Mitgliedschaft in internationalen Sicherheitsorganisationen nicht aufgrund innenpolitischer Bedenken übergehen.

3.6 Armeeauftrag

Der Bericht Brunner hält mit Blick auf den umfassenden Wandel des Umfelds in den 90er Jahren fest, dass die Armee als Mittel der Sicherheitspolitik entsprechend angepasst werden muss. Nun gilt es auf der Basis einer umfassenden Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage und einer ebenso gründlichen Evaluation der Risiken, Chancen, konkreten Optionen, Ziele und Strategien einen neuen Armeeauftrag zu formulieren, der seinerseits zu einer zweckmässigen Konfiguration der Armee führt. Im Hinblick auf das anders gewordene sicherheitspolitische Umfeld

⁶² Siehe dazu: Bericht der Studienkommission: S. 2.

⁶³ Siehe dazu: FSK, Stellungnahme: S. 2; Friedensstiftung, Stellungnahme: S. 2.

erhalten zwei Fragen Bedeutung mit Blick auf die nächste Armeereform:

1. Welchen Beitrag will die Schweiz im Bereich der militärischen Friedenssicherung leisten? Welches sind die Voraussetzungen für eine aktive Beteiligung an multilateralen Missionen zur Konfliktbewältigung (peace-keeping, peace-enforcement, humanitäre Intervention)?
2. Wieviel Zusammenarbeit braucht es im Bereich der Verteidigung? Wieviel Interoperabilität ist notwendig, um militärische Bedrohungen – die heute in erster Linie von der europäischen Peripherie ausgehen – im Rahmen einer atlantischen oder europäischen Koalition abwehren zu können?

Die Beantwortung dieser Fragen ist zentral, da sich daraus wichtige Rückwirkungen für den Armeeauftrag, das Wehrmodell sowie das Ausbildungsmodell ergeben. Zudem besteht aufgrund der gesetzlichen Schranken im Bereich der militärischen Friedensförderung (Militärgesetz) ein direkter Bezug zur innenpolitischen Debatte.

Das neue strategische Umfeld Europas erfordert grössere Flexibilität, kürzere Reaktionszeiten sowie die Fähigkeit zur Zusammenarbeit im Rahmen multilateraler Missionen. Von der Schweiz wird nicht nur ein finanzieller, sondern auch ein personeller Einsatz gefordert, um Sicherheit und Stabilität international zu fördern. Im europäischen Umfeld, in dem Sicherheit zunehmend gemeinsam „produziert“ wird, liegt ein solcher Einsatz auch im Interesse der Schweiz. Das vorgeschlagene Solidaritätskorps zielt diesbezüglich in die richtige Richtung. Doch die Friedenssicherung kann nicht Aufgabe eines speziell dafür geschaffenen Verbandes sein, sondern muss von der Armee als eine von verschiedenen Funktionen wahrgenommen werden. Dies bedingt, dass erstens der Beitrag zur Friedenssicherung im Ausland zum Auftrag der Armee wird, und dass zweitens die Armee die Strukturen und Ausrüstung diesem Auftrag anpassen kann.

In diesem Zusammenhang sind die Lehren zu beachten, welche die Nato aus der Gewichtsverlagerung von der Kriegführung zum flexiblen Krisenmanagement in Bezug auf die Streitkräftestruktur gezogen hat. Unter dem Konzept der Combined Joint Task Forces (CJTF) können je nach Auftrag massgeschneiderte, multinationale, aus verschiedenen Teilstreitkräften modular zusammengesetzte Führungsstäbe und Verbände eingesetzt werden. Diese Stossrichtung flexibler Aufgabenzuteilung und modular zusammengesetzter Stäbe und Verbände sollte verfolgt werden, wenn die Armee neuen Aufgaben gerecht werden will.

Der Bericht Brunner scheint sich bei der Diskussion möglicher Aufgaben für das Solidaritätskorps an der innenpolitischen Durchsetzbarkeit orientiert zu haben.

Dies ist gefährlich, wird damit doch die Illusion geweckt, dass man internationale militärische Kooperation ohne volles Engagement erreichen könne.⁶⁴ Ebenso darf der Bundesrat in diesem Bereich nicht bei der Zielformulierung stehen bleiben. Eine halbherzige Umsetzung des Friedensförderungsauftrags würde der inneren wie der äusseren Glaubwürdigkeit der Armee enorm schaden.⁶⁵

Die Verteidigung bleibt weiterhin Bestandteil des Pflichtenhefts der Armee. Wurde die Verteidigung bis anhin vor allem als Aufrechterhaltung nationaler Souveränität und Unabhängigkeit verstanden, wird dieser Begriff in Zukunft den strategischen Umständen entsprechend angepasst werden müssen. Das bedeutet, dass von einer Abschreckung, wie sie während des Kalten Krieges in der Konzeption der Dissuasion formuliert worden war, Abstand genommen werden muss, denn die Aufrechterhaltung der Bereitschaft für den „Rückfall in die Konfrontation“ scheint heutzutage aufgrund der Entwicklungen rund um die Schweiz wenig sinnvoll zu sein. Die Empfehlung des Berichts Brunner, „eine direkte Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern zur Abwehr von Angriffen mit Mittel- und Langstreckenraketen“⁶⁶ anzustreben, scheint insofern problematisch, als die Bereitschaft zu Einzellösungen im europäischen Raum sinkt. Die Option, Sicherheit in einem Staatenbund zu schaffen und einen entsprechenden Beitrag dazu zu leisten, muss in Betracht gezogen und in einer umfassenden Diskussion über die künftige schweizerische Sicherheitspolitik aufgenommen werden.

3.7 Aussenpolitische Aspekte der Sicherheitspolitik

Die Empfehlung des Berichts Brunner, die bi- und multilaterale Zusammenarbeit zu intensivieren, tangiert natürlich nicht nur den Bereich der Sicherheitspolitik sondern die Aussenpolitik generell. Eine stärkere Einbindung der Schweiz in das immer dichter werdende Netz sicherheitspolitischer Kooperation im euro-atlantischen Raum liegt im Interesse der Schweiz und stärkt ihre Sicherheit. Die internationale Zusammenarbeit muss aber im Rahmen einer strategischen Gesamtevaluation geklärt werden, die sowohl sicherheitspolitische als auch aussenpolitische Aspekte in Betracht zieht.

⁶⁴ Siehe dazu: Däniker, Gustav. Keine Expertenstudie – aber ein Aufruf zur fälligen Weichenstellung: Zum Bericht der Studienkommission für strategische Fragen vom 26. Februar 1998. In: Beilage zur ASMZ Nr. 3 (März) 1998: S. 2-4, hier S. 2.

⁶⁵ Lezzi, Bruno. Die Armee 200X als strategischer Faktor: Zu einer plausiblen Militärpolitik zurückfinden. In: Neue Zürcher Zeitung, 15.10.1998.

⁶⁶ Bericht der Studienkommission, Empfehlung 5: S. 11.

Daneben kommt der Aussenpolitik im Bereich der Sicherheitspolitik vor allem ausgreifende und präventive Wirkung zu. Es ist ihre Aufgabe, die Interessen der Schweiz im europäischen, aber auch im weltweiten Umfeld so zu vertreten, dass die Schweiz als vollwertiges Mitglied einer grösseren sicherheitspolitischen Gemeinschaft wahrgenommen wird. Dem transnationalen Charakter der meisten Risiken kann am wirksamsten begegnet werden, indem im Bereich der Früherkennung, Prävention und Krisenbewältigung international zusammengearbeitet wird. Herausforderungen stellen sich dabei einerseits bei der Koordination der beteiligten schweizerischen Regierungs- und Nichtregierungsstellen, andererseits im Rahmen internationaler Anstrengungen politischer, diplomatischer, wirtschaftlicher und militärischer Art.⁶⁷

3.8 Erhalt der Handlungsfähigkeit

Will die Schweiz ihre Handlungsfähigkeit im Bereich von Früherkennung, Krisenverhütung und Krisenmanagement verbessern – dies betont der Bericht Brunner ausdrücklich –, dann muss sie die bestehenden Mittel der Informationsbeschaffung, Lageanalyse und Entwicklung von Handlungsoptionen den Anforderungen der Informationsgesellschaft anpassen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bericht Brunner das alte Postulate einer Reorganisation der Nachrichtendienste wieder aufgenommen. Erstens sollte der Bund die Aktivitäten des Nachrichtendienstes so verstärken und ausweiten, dass eine gesamtheitliche und effiziente Beschaffung, Auswertung und Vermittlung aller für aussen- und sicherheitspolitische Entscheidungen relevanten Informationen gewährleistet ist. Dies setzt zweitens die Ausrichtung auf ein ressortübergreifendes Handeln voraus. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sollte ein umfassender Nachrichtendienst geschaffen und möglichst nahe beim Bundesrat respektive einem gestärkten Bundespräsidenten angesiedelt werden.⁶⁸

Ebenso ist begrüssenswert, dass die Kommission Brunner das Postulat eines nationalen Sicherheitsrates wieder aufgenommen hat. Angesichts der neuen Herausforderungen der Informationsrevolution, wo Sicherheitsdefizite und Krisen meistens aus hochkomplexen Zusammenhängen entstehen, braucht der Bundesrat als oberste politische Behörde ein Instrument, das in der Lage ist, eine permanente

⁶⁷ Friedensstiftung, Stellungnahme: S. 1. Siehe dazu auch: Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, Stephan Libiszewski, Patrik Schedler. Die Rückwirkungen der Informationsrevolution auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik. Arbeitspapier zum gleichnamigen Seminar an der ETH Zürich, 20.11.1998.

⁶⁸ Bernauer, Thomas; Wenger, Andreas. Die Schweiz braucht einen umfassenden Nachrichtendienst. In: Der Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Bericht Brunner). NFP 42 Working Paper No. 5/1998: S. 15-21

und ganzheitliche Überprüfung von existentiellen Risiken und Chancen der Schweiz durchzuführen, diese Analysen in Handlungsempfehlungen zu übertragen und direkt an ihn weiterzuleiten. Ein solches Gremium müsste aus den Spitzen der Verwaltung zusammengesetzt sein, einen eigenen Stab zur Verfügung haben und unter der Leitung eines Generalisten (mit den Kenntnissen eines Spezialisten) im Range eines Staatssekretärs mit direktem Vortrag vor dem Gesamtbundesrat stehen.⁶⁹

Eine klare Regelung der Kompetenzen und Verantwortungsbereiche ist Voraussetzung dafür, dass einerseits die auf der operativen Ebene mit der Realisierung konkreter Massnahmen betrauten Verwaltungseinheiten ihre Handlungsfähigkeit behalten, andererseits aber die auf der analytischen Ebene ganzheitlich, interdepartemental und interdisziplinär ausgerichteten Organe den Informationsfluss und die Koordination auf übergeordneter Ebene zugunsten einer erhöhten Effizienz des Gesamtsystems stärken.

Schlusswort

Die Schweiz durchläuft momentan den wohl tiefgreifendsten Wandel ihrer aussen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung seit dem Zweiten Weltkrieg. Ausgelöst durch den raschen Zerfall der alten Ordnung in den Jahren der strategischen Wende 1989/91 steht das Land vor der Aufgabe, sein Verhältnis zu einem neuen Europa in einem zunehmend globalisierten Umfeld neu zu bestimmen. Diese Aufgabe muss als langjähriger Prozess begriffen werden, welcher auf der Seite des Bundesrates Führungswillen und -fähigkeit ebenso bedingt wie das Engagement jeder Schweizerin und jedes Schweizers. Einerseits geht es darum, auf der Basis einer breiten strategischen Gesamtanalyse denjenigen Weg in die Zukunft zu bestimmen, der den Gesamtinteressen der Gemeinschaft Schweiz am besten dient. Andererseits setzt dies voraus, dass das gesamte innenpolitische Spektrum in der einen oder anderen Form in den Entscheidungsprozess mit einbezogen wird.

Die Studienkommission für strategische Fragen hat im Rahmen dieses Prozesses zweifellos wichtige Impulse für eine breite sicherheitspolitische Debatte in der Öffentlichkeit gesetzt. Der Bericht Brunner ist politisch bedeutungsvoll, weil er eine Kursänderung von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik postuliert. Die Feststellung, dass Sicherheit zunehmend durch internationale Zusammenarbeit zu garantieren ist, kommt einem tiefen Einschnitt in die sicherheitspolitische Tradition der Schweiz gleich. Die Bedeutung des Berichts ist daher

⁶⁹ FSK, Stellungnahme: S. 15-18.

hoch einzuschätzen, weil das Papier in ministeriellem Auftrag von einer politisch breit gestreuten Kommission und bewusst als politisches Grundlagenpapier ausgearbeitet wurde und auf der Basis eines breiten Konsenses zu einem grundsätzlichen Paradigmenwechsel rät.

Die generell positive Würdigung der politischen Stossrichtung des Berichts in den Medien und den schriftlichen Stellungnahmen macht darüber hinaus deutlich, dass die geforderte Kursänderung von einem autarken zu einem kooperativen Verständnis der Sicherheitspolitik von einer Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen wird. Die Feststellung, dass die Grenzen des Nationalstaates nicht mehr die Grenzen des heute relevanten Sicherheitsraumes sind, findet weite Zustimmung ebenso wie die Forderung nach einer stärkeren Einbindung der Schweiz in die Europas Sicherheit relevanten Institutionen. Auch wird der Prioritätenverschiebung von den defensiven zu den präventiven sowie von den militärischen zu den zivilen Massnahmen mehrheitlich zugestimmt.

Nun muss diese mit groben Pinselstrichen skizzierte sicherheitspolitische Neuausrichtung im Rahmen einer strategischen Gesamtevaluation vertieft, verfeinert und konkretisiert werden. In der Phase der Ausarbeitung des nächsten sicherheitspolitischen Berichts geht es um die Präzisierung von Interessen, Zielsetzungen und Begriffen, um das Ausloten von Handlungsoptionen, kurzum um die Formulierung einer kohärenten Sicherheitskonzeption, die konkrete Aufträge enthält und auf deren Basis die Ressourcenverteilung an die Hand genommen werden kann. Von besonderem Interesse sind dabei die institutionelle Dimension einerseits und der Armeeauftrag andererseits.

Und schliesslich geht es um die Umsetzung der strategischen Vorgaben auf der Ebene der einzelnen sicherheitspolitischen Mittel. Allein bei der notwendigen Reform der Armee wird es sich dabei wiederum um einen langjährigen Prozess handeln. Um so wichtiger ist deshalb, dass strategische Führung als laufender Früherkennungs-, Planungs-, Entscheidungs- und Handlungsprozess verstanden wird. In einer Zeit des permanenten Wandels, die von komplexen Entwicklungsprozessen und diffusen Bedrohungsbildern bestimmt ist, wird die Reformfähigkeit in den Bereichen Informationskoordination, ganzheitliche Sicherheitsevaluation sowie intensiver innerer und äusserer Kooperation gleichsam zum Test, ob die Schweiz als Gemeinschaft auch im 21. Jahrhundert handlungswillig und handlungsfähig ist.

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1999.

Bulletin 1999
zur schweizerischen Sicherheitspolitik

edited by
Kurt R. Spillmann and Andreas Wenger

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

