



Working Paper

Bericht Brunner: Stärken und Schwächen

Author(s):

Gabriel, Jürg Martin

Publication Date:

1998

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-001990912> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).



Jürg Martin Gabriel

Bericht Brunner: Stärken und Schwächen

Beiträge

Nr. 17 / November 1998

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	1
1	Umfeld	2
2	Risiken	3
3	Vernetzung	3
4	Neutralität	5
5	Armee 95.....	5
6	Solidaritätskorps	6
7	Einsatzkorps.....	8
8	Miliz	10
9	Wirtschaftliche Landesverteidigung	11
10	Zivilschutz	12

Einleitung

Der “Bericht der Studienkommission für strategische Fragen” (Bericht Brunner) liegt seit Ende Februar vor und ist auf viel Zustimmung gestossen. Auch meine Beurteilung ist positiv, denn mit der Einsetzung dieser Kommission hat Bundesrat Ogi einen *politischen Zweck* verfolgt, und dieser ist erreicht worden. Hin und wieder ist Politik mehr als kurzfristiges Taktieren; manchmal muss weitsichtig geplant werden, und dies ist im vorliegenden Fall gelungen. Nach Ende des Kalten Krieges und der enttäuschenden Kurzsichtigkeit der Armee reform 95 war eine Weichenstellung überfällig.

Zu den besonderen Stärken des Berichts zählen deshalb die Aussagen über den Wandel in unserem *Umfeld*, über die veränderte Natur der *Risiken* und die daraus resultierende Notwendigkeit einer internationalen *Vernetzung*. Ebenfalls positiv zu beurteilen sind die Aussagen zur *Neutralität*, zur *wirtschaftlichen Landesverteidigung* und zur Notwendigkeit einer *Reorganisation der Armee*. Etwas weniger überzeugend sind die Ausführungen zu zwei neuen militärischen Einheiten, dem *Solidaritätskorps* und dem *Einsatzkorps*. Die Empfehlungen zur Zukunft der *Miliz* und zu einer möglichen *Annäherung an die NATO* sind widersprüchlich und die Aussagen zum *Zivilschutz* inkonsequent.

Es muss jedoch entschieden betont werden, dass keine dieser Schwächen die Gültigkeit der grundlegenden politischen Aussagen in Frage stellt. Die erwähnten Mängel können im bevorstehenden Sicherheitspolitischen Bericht 200X ohne weiteres eliminiert werden.

1 Umfeld

Im Bericht 90 dominierte die Philosophie des “sowohl-als-auch” oder die Überzeugung, dass die schweizerische Sicherheitspolitik auf alle denkbaren Fälle vorbereitet sein müsse: den besten und den schlimmsten Fall. Das Best-case-Szenario rechnete mit “Verständigung und Kooperation”, das Worst-case-Szenario mit “Rückfällen in die Konfrontation”.¹ Damit wollten die Autoren ausdrücken, dass die Schweiz sowohl für ein friedliches als auch für ein erneut kriegerisches Umfeld gerüstet sei, sowohl für vermehrte sicherheitspolitische Integration als auch für einen neuen Krieg an unseren Grenzen.

Diese Argumentation hatte zwei Schwächen. Erstens ist der Spagat weder militärisch noch finanziell machbar, zweitens war er zu keiner Zeit glaubwürdig, denn der Bericht 90 und das auf ihm aufbauende Armeeleitbild 95² befassen sich fast ausschliesslich mit “Kriegsverhinderung und Verteidigung” und nur auf ganz wenigen Seiten mit Friedensförderung und Existenzsicherung. Das uns umgebende Sicherheitsnetz wird, wenn überhaupt, nur durch Hinweise auf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) angesprochen; NATO und Europäische Union werden praktisch nicht erwähnt! Offensichtlich rechnete man gerade hier mit einem möglichen Rückfall.

Mit diesen Lücken und Ungleichgewichten räumt der Bericht Brunner auf. Endlich spricht ein sicherheitspolitisches Grundsatzpapier das aus, was in umliegenden Ländern schon lange zu hören ist: Die Renationalisierung der

¹ Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, S. 27-28. Für einen kritischen Kommentar des Berichts 90 siehe Jürg Martin Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 1997, S. 129-158.

² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992.

Sicherheitspolitik ist nicht zu erwarten und die Desintegration von EU und NATO sind ebenso unwahrscheinlich (S. 6-7). Diese Feststellung ist für jegliche sicherheitspolitische Zukunftsplanung von grundlegender Bedeutung, denn damit wird das “sowohl als auch”-Denken ein für allemal begraben. Die Kommission Brunner erkennt sehr richtig, dass genau jene Länder, die früher eine Quelle von Unsicherheit darstellten, uns heute Sicherheit geben (S. 4). Damit verändern sich die Risiken, aber auch die Chancen, fundamental.

2 Risiken

as vordringlichste Risiko³ sind nicht mehr massive Truppenaufmärsche an unseren Grenzen und konventionelle Kriege. Die Kommission Brunner stellt richtigerweise fest, dass ein solcher Konflikt praktisch nur noch an den Aussengrenzen Europas zu erwarten ist (S. 9). Wahrscheinlicher sind Risiken, die von grenzüberschreitenden Katastrophen über die Proliferation von Massenvernichtungswaffen bis hin zum Informationskrieg (cyber war) reichen (S. 11-14). Doch gerade diese Gefahren kann die Schweiz nicht mehr im Alleingang, sondern nur noch im internationalen Verbund abwehren.

3 Vernetzung

Unser direktes Umfeld ist sicherheitspolitisch vernetzt - allerdings ohne Beteiligung der Schweiz. Es ist ein weiteres Verdienst des Berichts Brunner, dieses Defizit ausdrücklich zu erwähnen (S. 8) und die nötigen Konsequenzen zu fordern: Auch wir müssen uns vernetzen (S. 8-9). Dies ist nicht bloss eine Notwendigkeit, der wir uns zähneknirschend beugen müssen, es bedeutet eine

echte *Chance* und Herausforderung, am weiteren Ausbau des neuen Sicherheitsnetzes mitzuwirken (S. 21).

Leider sind die diesbezüglichen Empfehlungen nicht klar durchdacht. Einerseits stellt die Kommission in überzeugender Weise fest, dass in Europa “die politische Bereitschaft für Speziallösungen mit Drittstaaten sinkt” (S. 9). Andererseits erwartet sie jedoch genau solche Lösungen, wenn sie auf “punktuelle” Kooperation setzt und dem Bundesrat beispielsweise empfiehlt, mit ausländischen Partnern die “direkte Zusammenarbeit” zur Abwehr von Raketen abzuklären (S. 11). Auch die Idee einer Assoziation mit der NATO (S. 7), als Ersatz für einen Beitritt, überzeugt nicht, denn die NATO kennt den Assoziationsstatus nicht.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, die Kommission sei in dieser Frage gespalten gewesen und habe sich lediglich auf einen widersprüchlichen Konsens einigen können. NATO à-la-carte funktioniert nur im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP); für Fragen, die darüber hinausgehen, gibt es leider kein Rosinenpicken und keinen “Bilateralismus”. Innerhalb von PfP ist es beispielsweise möglich, die Interoperabilität militärischer Systeme punktuell voranzutreiben, doch aufgrund von Neutralitätsbedenken hat der Bundesrat bis heute genau diese Art der Vernetzung abgelehnt. Die Ironie will es, dass die Schweiz die punktuelle Zusammenarbeit dort sucht, wo sie unmöglich ist, diese aber ausgerechnet an jenem Ort ablehnt, an dem sie möglich wäre!

³ Leider spricht die Kommission Brunner noch immer von “Bedrohungen”, ein Begriff, den die NATO schon 1992 aus ihrem Vokabular gestrichen hat.

4 Neutralität

In dieser Frage ist die Studienkommission noch pragmatischer als es der Bundesrat in den vergangenen Jahren gewesen ist. Sie empfiehlt richtigerweise, “den gegenwärtigen Kurs fortzusetzen” und die Neutralität “flexibel und pragmatisch anzuwenden” (S. 21). Zum Glück spricht die Kommission nicht von der oft zitierten “Kern-Neutralität”, und auch die im Aussenpolitischen Bericht 93 noch beabsichtigte “Aufrechterhaltung der dauernden und bewaffneten Neutralität” wird mit keinem Wort erwähnt.⁴ Dadurch errichtet die Kommission keine künstlichen Hindernisse, die beim nächsten Schritt innerhalb von PfP wieder abgebaut werden müssen. Werden wir nämlich in Sachen Interoperabilität aktiv, was abzusehen ist, so wird der vermeintliche Kern sofort tangiert.

5 Armee 95

Die Armee ist nach wie vor die zentralste Komponente unserer Sicherheitspolitik und sollte es auch bleiben. Darum erhielt die Kommission ein Mandat, “den Stellenwert der *militärischen* Komponente der Gesamtverteidigung” zu beurteilen. Sie ist dieser Weisung gefolgt und die empfohlene Marschrichtung überzeugt: Es wird eine “Umorientierung und Anpassung an die neuen Prioritäten” gefordert, bei gleichzeitiger Beibehaltung von “Kernkompetenzen”, wobei in Zukunft nicht mehr die Quantität, sondern die Qualität von Personal und Ausrüstung betont werden soll. Im weiteren dränge sich eine “Umverteilung der Ressourcen” auf. “Spürbar” zu reduzieren seien Bestände, veraltete Waffen, Logistik, Infrastruktur und Verwaltung.

⁴ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993, S. 88-89.

Umgekehrt wären Flieger- und Raketenabwehr, elektronische Ausrüstung und neue Hochtechnologie-Waffen auszubauen bzw. neu zu beschaffen (S. 10).

Bei konsequenter Umsetzung bedeuten diese Empfehlungen das Ende der Armee 95, d.h. des heutigen Massenheeres, der Dissuasionsstrategie und der Doktrin der dynamischen Raumverteidigung. An ihre Stelle würde eine viel kleinere Armee mit "Aufwuchsfähigkeit" treten, deren "Kernkompetenzen" im bevorstehenden Bericht 200X noch näher zu definieren wären. Darin müssten auch die verschiedenen Truppenkörper thematisiert werden, welche für die Erfüllung der verbleibenden Kernkompetenzen nötig wären. In der NATO wird heute zwischen Hauptverteidigungskräften (HVK) und Krisenreaktionskräften (KRK) unterschieden, und die Schweiz wird gut daran tun, sich auch in dieser Beziehung Nato-kompatibel zu geben - dazu später mehr.

6 Solidaritätskorps

Die Studienkommission empfiehlt die Bildung eines "Schweizer Solidaritätskorps". Dieses soll aus besonders ausgebildetem und ausgerüstetem Berufs- und Milizpersonal bestehen, und der Verband soll in der Lage sein, *Rettungs- und Friedenseinsätze* sowie Aktionen zur Unterstützung ziviler Behörden zu unternehmen. Der Verband muss über Fähigkeiten in den Bereichen Sanität, Logistik, Transport, Genie, Katastrophenhilfe und Minenräumung verfügen (S. 18). Vorläufer dieses Korps sind laut der Kommission die jetzt in Bosnien stationierten Gelbmützen, die der UNO seit Jahren zur Verfügung gestellten Militärbeobachter (Blaumützen) und Zivilpolizei-beobachter (UNCIVPOL) sowie die Zollbeamten, die im Balkan und anderswo tätig waren. Die Kommission empfiehlt im weiteren, das

Solidaritätskorps sowie die bestehenden Gelbmützen und Blaumützen zu ihrem Selbstschutz zu bewaffnen.

Dieser Vorschlag ist innovativ und grundsätzlich zu unterstützen. Sicher ist es auch richtig, ein solches Korps zum Selbstschutz zu bewaffnen. Es ist jedoch problematisch, Katastrophenhilfe, Rettungseinsätze und Friedensmissionen unter einem Dach und innerhalb eines Korps zu vereinen, denn dadurch geraten unterschiedliche Funktionen miteinander in Konflikt. Bei Rettungseinsätzen und Katastrophenhilfe ist es durchaus denkbar, dass eine Truppe mit den Betroffenen "solidarisch" ist. Friedensmissionen dürfen dagegen nicht Partei ergreifen, wollen sie ihre Glaubwürdigkeit und Einsatzfähigkeit nicht gefährden. Bei den klassischen Peace-keeping-Missionen der UNO sind Blaumützen und Blauhelme der absoluten Unparteilichkeit verpflichtet. Das gilt in der Regel auch für OSZE Missionen - und für unsere Gelbmützen in Bosnien.

Aus diesem Grund sind Friedensmissionen klar von Rettungs- und Katastrophenmissionen zu unterscheiden. Für *Friedensmissionen* könnte ein "Swiss Peace-Building Corps" geschaffen werden, das Sanität, Logistik, Transport, Genie und Minenräumung umfasst, aber auch Blauhelme, Blau- und Gelbmützen sowie Einheiten für den Friedensaufbau. Für *Rettungs- und Katastrophenhilfe* wäre eine separate "Swiss Rescue Force" denkbar, welche mit dem bereits bestehenden zivilen Katastrophenhilfekorps koordiniert werden könnte.

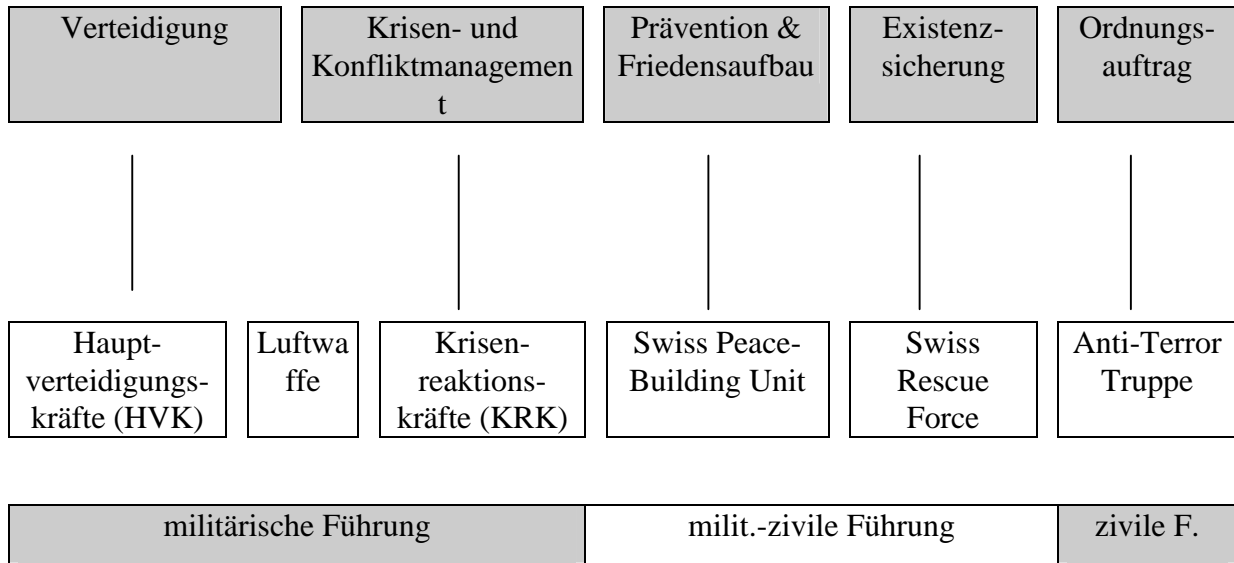
7 Einsatzkorps

Das Konzept für ein Einsatzkorps zeigt eine ähnliche Ambivalenz auf. Auf der einen Seite soll es im Innern eingesetzt werden und in der Lage sein, “die Polizei auf Ersuchen der zuständigen Behörden in ausserordentlichen Lagen zu unterstützen, um die Gefahr schwerwiegender terroristischer Aktionen zu meistern” (S. 17). Auf der anderen Seite soll es “punktuell” im Ausland einsetzbar sein, beispielsweise für den Schutz unserer diplomatischen Vertretungen oder bei Geiselnahmen. Auch Evakuationsaufgaben, wie im Fall von Ruanda, sollten möglich sein (S. 23).

Einmal mehr werden äusserst unterschiedliche Funktionen vermengt. Die Unterstützung der Polizei bei schweren Terroranschlägen im Inland ist eine Sache, die Evakuierung von Schweizern aus afrikanischen Krisengebieten eine ganz andere. Im ersten Fall handeln wir weitgehend autonom und brauchen im Grunde genommen eine *zivile Anti-Terror-Truppe*, im zweiten Fall müssten wir aller Wahrscheinlichkeit nach mit Krisenreaktionskräften der NATO zusammenarbeiten, denn es würde sich um eine eigentliche Intervention in einem fremden Land handeln. Nicht umsonst wird das “Einsatzkorps” in der französischen Version des Berichts als “corps d’intervention” bezeichnet!

Dies führt zur *grössten Lücke* im Bericht der Kommission Brunner: der Frage *NATO-kompatibler Krisenreaktionskräfte*. Darüber wird nie ausdrücklich gesprochen. Doch solche Einheiten sind heute, wie bereits kurz erwähnt, in fast allen Staaten der euro-atlantischen Region eine Selbstverständlichkeit. Sucht die Schweiz wirklich die internationale Vernetzung, so kommt sie um eine solche Truppe nicht herum. Weder das bereits erwähnte Einsatzkorps noch die ebenfalls vorgeschlagenen Spezialisteneinheiten (S. 23) sind ein Ersatz für solche Kräfte. Die in Bosnien eingesetzte SFOR besteht weitgehend aus

Krisenreaktionskräften, solche Einheiten können aber auch für das “peace-enforcement” der Vereinten Nationen eingesetzt werden. Abbildung 1 ist ein Versuch, die erwähnten Instrumente den fünf wichtigsten *Aufträgen* einer zukünftigen Sicherheitspolitik zuzuordnen.

Abbildung 1- Fünf Aufträge, fünf Instrumente

8 Miliz

Angesichts unserer politischen und militärischen Traditionen ist die Frage der *Wehrform* von ganz besonderer Bedeutung, doch gerade in diesem Punkt widerspricht sich die Kommission Brunner. Einerseits wird argumentiert, das Milizsystem sei wichtig für “die Stärkung der Verbindung zwischen Volk und Armee” (S. 22). Andererseits empfiehlt die Kommission eine “Anpassung an die Entwicklung der zivilen Gesellschaft” sowie eine “strengere Auslese bei der Rekrutierung”.

Genau hier beginnen die Probleme, denn in Verbindung mit der bereits erwähnten “spürbaren” Reduktion der Bestände hätte dies eine erheblich selektivere Auswahl der Rekruten zu Folge, sodass nur noch ein Teil eines Jahrganges Militärdienst leisten würde. Wie man von ausländischen Erfahrungen weiss, führt genau dies zu dem, was Militärsoziologen als “Scheinkonskription” bezeichnen und die Idee der Wehrgerechtigkeit

untergräbt. Dadurch wird die von der Kommission erwähnte “Verbindung zwischen Volk und Armee” geschwächt.

Die Hauptgründe für diese Entwicklung liegen nicht in der Armee, sondern in der verminderten “Milizfähigkeit” unserer hochentwickelten Gesellschaft. Deshalb lösen Zeitsoldaten, wie sie die Kommission Brunner vorschlägt, das Problem allerhöchstens vorübergehend. Es ist illusorisch zu glauben, die Schweiz könne ein Konskriptionsheer oder das “Durchdiener-Modell” genau dann einführen, wenn die meisten umliegenden Länder es abschaffen. Die Kommission Brunner erhielt vom Bundesrat das Mandat, die “Grenzen des Milizsystems” und der “allgemeinen Wehrpflicht” auszuloten (S. 2). Das ist nur ungenügend geschehen, denn längerfristig muss auch die Schweiz die allgemeine Wehrpflicht abschaffen, und die Kommission hätte zumindest auf dieses Faktum hinweisen sollen. Noch besser wären einige Vorschläge zu möglichen Übergangsmassnahmen gewesen.

9 Wirtschaftliche Landesverteidigung

Höchst erfreulich ist es hingegen, dass sich der Bericht Brunner dezidiert für eine “grundlegende Revision des Systems der wirtschaftlichen Landesverteidigung” ausspricht (S. 24). Die damit verbundenen Einrichtungen sind nicht nur “schwerfällig und kostspielig”, sie zeugen auch vom Rückfall-Denken, das den Bericht 90 dominiert. Die Idee der wirtschaftlichen Landesverteidigung war schon zu Zeiten des Kalten Krieges überholt: Wenn sich fast 300 Millionen unserer Nachbarn wirtschaftlich integrieren, so ist es höchst unwahrscheinlich, dass gerade in einem Notfall sieben Millionen Schweizer ihre wirtschaftliche Autonomie aufrechterhalten können. Die Idee einer weitgehend selbständigen Landesversorgung basiert auf einer überholten

Vorstellung von *Souveränität und Unabhängigkeit*, die es endlich abzulegen gilt. Es ist der Kommission Brunner hoch anzurechnen, dass sie diese Konzepte, im Gegensatz zum Bericht 90, nicht mehr erwähnt.

10 Zivilschutz

Auch beim Zivilschutz empfiehlt der Bericht Brunner ein grundlegendes Überdenken. Diese Institution befindet sich nicht erst heute in einer “Sinnkrise”, um ein Wort aus dem Bericht zu verwenden. Die Krise äus-serte sich darin, dass der sicherheitspolitische Aspekt des Zivilschutzes seit jeher von materiellen Übelegungen überschattet wurde, denn die physische Infrastruktur (und die damit verbundenen Invesitionen) war stets eindrucksvoller als die personelle Ausstattung. Das Bauprogramm genoss Priorität, das Ausbildungs- und Einsatzprogramm kam an zweiter Stelle.

Zur Behebung der Mängel empfiehlt die Kommission Brunner eine “massive Reduktion der Bestände” sowie die Kantonalisierung der Organisationskompetenz (S. 24). Diese beiden Massnahmen sind sicher nicht falsch, doch im Bericht wird auch die “Beibehaltung” von Schutzplätzen und Ausrüstungen empfohlen, ohne jedoch zu erklären, wie in Zukunft der Unterhalt und die Sanierung der riesigen Anlagen zu bewerkstelligen sind. Auch das Schicksal des Bauzwangs im Bereich der privaten Zivilschutzkeller wird nicht thematisiert. Die von der Kommission vorgeschlagenen Massnahmen sind an sich richtig, gehen jedoch zuwenig weit.