

DIE SICHERHEITSPOLITISCHE ÖFFNUNG DER DAUERND-NEUTRALEN - DER SCHWEIZER "BERICHT BRUNNER" UND DER ÖSTERREICHISCHE "OPTIONENBERICHT"

Ernest F. Enzelsberger

In kurzem zeitlichen Abstand erschienen in Bern am 26.2.1998 der "Bericht der Studienkommission für strategische Fragen" (im folgenden "Bericht Brunner") und am 1.4.1998 in Wien der "Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik" (im folgenden "Optionenbericht"). Beide Papiere sind für sich bedeutsam. Gerade kleinere Staaten müssen ein hohes Interesse am Bestand, der Funktionsfähigkeit und der gleichberechtigten Mitgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur haben. Sie können ihre sicherheitspolitischen Interessen aber nur im Rahmen internationaler Kooperationsstrukturen effektiv zur Geltung bringen, sie sind stärker als größere Länder von instabilen Bedingungen in ihrem Umfeld betroffen, und sie haben schlechtere Voraussetzungen, um allein auf Bedrohungen zu reagieren. Gleichzeitig können sie aber auch am meisten von einem stabilen Europa und einer Mitgliedschaft in den europäischen Sicherheitsinstitutionen profitieren. Die dauernd Neutralen Österreich und die Schweiz sind daher zunehmend mit der Frage ihrer sicherheitspolitischen Öffnung konfrontiert - vor dem Hintergrund, daß die NATO den zentralen Sicherheitsanker in Europa bildet. Sowohl der Bericht Brunner - auf den im folgenden besonders eingegangen wird - als auch der Optionenbericht tragen dem Rechnung. Zusammengefaßt kommen die Berichte zu diesem Ergebnis: mehr Engagement und Solidarität, mehr Zusammenarbeit und bessere Abstimmung auf die aktuellen Herausforderungen.

I. Der Bericht Brunner und der weitere Ablauf der sicherheitspolitischen Diskussion in der Schweiz

Der Schweizer Bericht, benannt nach Kommissionsleiter Alt-Staatssekretär Botschafter Edouard Brunner, ist kurz und prägnant und enthält klare Empfehlungen. Der Auftrag an die Kommission erging am 26.8.1996. Der Bericht versteht sich als sicherheitspolitische Standortbestimmung zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) - dem früheren Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) - und liefert die Grundlagen für einen neuen sicherheitspolitischen Bericht des Schweizer Bundesrates (Bundesregierung). Er ist kein Instrument der Armee- und Zivilschutzplanung. Über Auftrag, Doktrin, Bestände, Wehrpflichtmodelle und Ausbildung entscheiden in der Folge das VBS, der Bundesrat, das Parlament und das Schweizer Volk.

Der Ablauf erfolgt phasenweise:

- In der ersten Phase (bis August 1998) stand der Bericht Brunner im Zentrum. Bis dahin wurde der Bericht einem breiten Publikum bekanntgemacht, um eine möglichst große Zahl an Meinungen einholen zu können. Parallel dazu wurden Hearings mit den sicherheitspolitischen Partnern durchgeführt, den Korps und großen Verbänden, den Offiziers- und Unteroffiziersgesellschaften und den Milizorganisationen.
- Die zweite Phase soll zu einem neuen sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates führen. Gestützt auf die Konsultationen und deren Auswertung wird VBS-Departementsvorsteher Adolf Ogi die politischen Leitlinien für die Armeereform bekanntgeben. Diese werden die Eckwerte für den neuen sicherheitspolitischen Bericht

definieren, Grundlagen für die Planung der neuen Armee bilden und der Armeepflicht den Handlungsspielraum abgrenzen. Nach Zustimmung des Bundesrates - voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 1999 - wird die Ausarbeitung des sicherheitspolitischen Berichts erfolgen, der dem Parlament noch 1999 vorgelegt werden soll.

- In der dritten Phase geht es darum, die Armeereform mit einem neuen Armeeleitbild und der Revision des Militärgesetzes zu konkretisieren und vor das Parlament zu bringen.

II. Der Optionenbericht

Der wesentlich umfangreichere österreichische Optionenbericht stellt das Produkt einer fast neunmonatigen Arbeit dar, an der führende sicherheitspolitische Experten des Bundeskanzleramts, des Außen- und des Verteidigungsministeriums beteiligt waren. Da über den Gesamtbericht kein Konsens erzielt werden konnte, liegt eine unter der Verantwortung der Verhandler des Außen- und des Verteidigungsministeriums endredigierte Version vor. Wenngleich auch die Verhandlungen über den Optionenbericht an der Weigerung der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) gescheitert sind, die NATO-Mitgliedschaft ausdrücklich in die Zukunftsperspektiven der österreichischen Sicherheitspolitik einzuschließen (die Österreichische Volkspartei - ÖVP - verweigerte eine Zustimmung bei Fehlen dieser Textpassagen), ist diese Dokumentation wertvoll. Sie enthält die erste - in den zuständigen Ministerien erstellte - umfassende Analyse der Sicherheitspolitik und der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen Österreichs. Dabei wird sichtbar, daß sich die Experten um eine ausgewogene Gesamtbewertung der sicherheitspolitischen Optionen Österreichs bemüht haben. Klar wird auch, daß die NATO-Mitgliedschaft ein Thema ist, welches die sicherheitspolitische Diskussion in Österreich maßgeblich bestimmt.

Der Optionenbericht hat folgende Gliederung:

- Der erste Teil (Kapitel 1-4) analysiert die aktuellen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, die Grundlagen der europäischen und der internationalen Sicherheitsarchitektur und die sicherheitspolitische Situation Österreichs. Dieser Abschnitt ist zwischen dem Bundeskanzleramt, dem Außen- und dem Verteidigungsministerium auf Beamtenebene noch vollinhaltlich abgestimmt worden. Allerdings wurde seitens des Bundeskanzleramtes zu Verhandlungsbeginn darauf hingewiesen, daß alle gemeinsam erstellten Berichtsteile vor einer Fertigstellung des Gesamtberichts nicht als "endgültig vereinbart" zu betrachten seien.
- Der zweite Teil (Kapitel 5) präsentiert die weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen Österreichs und bewertet sie nach außen- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten, und zwar im Hinblick auf Zeitpläne, Verfahren und rechtliche Implikationen, nach ihren Auswirkungen auf die militärische Landesverteidigung und in bezug auf ihre budgetären Aspekte. Hinsichtlich dieses Teils waren die Verhandlungen zwischen den Vertretern der drei Ressorts schon sehr weit fortgeschritten.
- Der dritte Teil (Kapitel 6) beinhaltet politische Schlußfolgerungen in der Fassung des von den Verhandlern des Außen- und Verteidigungsministeriums in die Gespräche mit dem Bundeskanzler am 1.4.1998 eingebrachten letzten Kompromißvorschlages.

In dieser Letztversion, die am 1.4.1998 verhandelt und dann verworfen wurde, heißt es insbesondere:

"Angesichts der Verflechtungen, die im Bereich des europäischen Krisenmanagements zwischen der Europäischen Union, der OSZE, der WEU und der Nato bestehen, ist es nach Auffassung der Bundesregierung zweckmäßig, daß Österreich seine Teilnahme an der Nato-Partnerschaft für den Frieden auf das volle Spektrum friedensunterstützender Maßnahmen erstreckt und somit vor allem auch in dieser Hinsicht auf das Angebot der "vertieften Partnerschaft für den Frieden" eingeht.

Was eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsintensität anlangt, geht die Bundesregierung davon aus, daß Österreich im Rahmen seiner Europapolitik auch aktiv bei der Verwirklichung der - im Amsterdamer Vertrag festgeschriebenen - Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und einer gemeinsamen Verteidigung mitwirken wird. Im Sinne des Vertrages von Amsterdam wird Österreich eine Integration der WEU in die EU mittragen und die - sich hieraus entwickelnden - Rechte und Pflichten solidarisch übernehmen.

Angesichts des Umstands, daß die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur auf dem Zusammenwirken aller betroffenen globalen und regionalen Organisationen beruhen wird, spielen auch die UNO, die OSZE, die Nato und die WEU im Rahmen der österreichischen Sicherheitspolitik eine bedeutende Rolle. Österreich wird sein Verhältnis zu diesen Sicherheitsorganisationen dynamisch fortentwickeln. Deshalb empfiehlt die Bundesregierung, alle Perspektiven der europäischen Sicherheitsarchitektur einschließlich der Perspektive einer Nato-Mitgliedschaft, weiterzuverfolgen.

Deshalb beauftragt die Bundesregierung den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten, bezüglich aller Fragen, die sich in dieser Hinsicht ergeben, mit den betroffenen Organisationen und deren Mitgliedstaaten in Abstimmung mit dem Bundeskanzler und dem Bundesminister für Landesverteidigung einen intensiven Dialog aufzunehmen.

Mit der Nato wird dieser zweckmäßigerweise in Form eines ‚intensivierten‘ Dialogs" geführt werden. Dieser wird Österreich die Möglichkeit bieten, mit der Nato ‚das volle Spektrum politischer, militärischer, finanzieller und sicherheitspolitischer Fragen, die sich in bezug auf eine mögliche Nato-Mitgliedschaft stellen‘, zu erörtern. Diese Sondierungen werden Österreichs endgültige Entscheidung nicht vorwegnehmen."

Bei den Verhandlungen zum Optionenbericht bestand de facto Einvernehmen darüber, daß Österreich die Verwirklichung einer gemeinsamen europäischen Verteidigung unterstützen und die Integration der WEU in die EU solidarisch mitgestalten soll. Zumindest in diesem Punkt scheint sich die Diskussion weiterentwickelt zu haben.

III. Ein Vergleichsversuch

Ein (nur beschränkt möglicher) Vergleich des Brunner- mit dem Optionenbericht zeigt folgende Unterschiede, die sich auch aus den verschiedenen politischen Zielsetzungen beider Papiere ergeben:

- Im Optionenbericht, einem Expertenpapier, wollte die österreichische Bundesregierung "spätestens im Verlauf des 1. Quartals 1998" alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen aufzeigen. Dieses (verfehlt) Ziel hat sie sich im Koalitionsübereinkommen vom 11.3.1996 selbst gesteckt.
- Der Bericht Brunner wurde hingegen nicht ausschließlich von Experten für die Schweizer Sicherheitspolitik erstellt, und er enthält nicht alle "weiterführenden Optionen". Er ist eine Momentaufnahme der Situation der Schweiz. Seine Bedeutung liegt auf politischer Ebene. Denn immerhin haben sich, abgesehen von Nationalrat

Christoph Blocher, alle 42 Kommissionsmitglieder für eine weitere außen- und sicherheitspolitische Öffnung der Schweiz und für vermehrte, wenn auch begrenzte Eigenleistungen im internationalen Verbund ausgesprochen. Das ist um so erstaunlicher, als die Kommission sehr heterogen zusammengesetzt war. Ihr gehörten u.a. Vertreter von Parteien und Verbänden, Jugendorganisationen, Publizisten usw. an.

- Der Optionenbericht beschränkt sich auf die äußere Sicherheit, während der Bericht Brunner teilweise auch die innere miteinbezieht.
- Im Bericht Brunner findet kaum eine Auseinandersetzung mit der UNO und praktisch keine mit der WEU statt.
- In mehreren Bereichen findet der Bericht Brunner im Gegensatz zum Optionenbericht sehr klare und eindeutige Worte. So zur NATO, der Bedrohung durch Mittelstreckenraketen und den Nachrichtendiensten.
- Die Schweizer Sicherheitspolitik wird im Bericht Brunner nicht so eingehend analysiert wie die österreichische im Optionenbericht.
- Der Bericht Brunner ist eher von einem "Bedrohungs-Reaktionsansatz" geprägt und spricht die Chancen einer aktiven Schweizer Sicherheitspolitik weniger als der Optionenbericht diejenigen Österreichs an.
- Im Bericht Brunner wird die Frage des durch viele Ungewißheiten, Vernachlässigung und Erosion geprägten Zustands des Neutralitätsrechts nicht bzw. kaum erörtert. Der Optionenbericht dagegen enthält ein Kapitel über die außenpolitischen, völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Aspekte der Entwicklung der österreichischen Sicherheitspolitik, aus dem sich klar ergibt, daß Österreich heute von einem anderen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Verständnis als 1955 ausgeht.
- Beiden Berichten liegt schließlich ein umfassender Sicherheitsbegriff zugrunde. Die Verfasser sehen übereinstimmend das Konzept einer autonomen europäischen Verteidigung als unrealistisch an.

IV. Die Sicherheitspolitik Österreichs und der Schweiz im Überblick

Die Schweiz weist von allen Nachbarn die meisten Gemeinsamkeiten mit Österreich auf. In der Außenpolitik ergibt sich ein enges Verhältnis aus der Modellfunktion der Schweiz für Österreichs dauernde Neutralität im Moskauer Memorandum. Dadurch wurden aber Abweichungen in der Neutralitätspolitik nicht ausgeschlossen.

Vor allem wurde von Österreich dem militärischen Aspekt der Neutralität nicht in allen Teilen dasselbe Gewicht beigemessen wie von der Schweiz. Die Außenpolitik besaß und besitzt in Österreich sogar ein deutliches Übergewicht gegenüber der militärischen Landesverteidigung, was lange besonders im Verhältnis zur UNO zum Ausdruck kam. Das ist ein sachlicher Unterschied zur Schweiz, der aus geschichtlichen, (partei-)politischen und auch persönlichen Gründen verstanden werden muß. Es wäre aber falsch zu übersehen, daß auch die Schweiz ihr Heil keineswegs allein von ihrer militärischen Kraft erwartete, sondern daß sie sich zunehmend einer aktiven Neutralitätspolitik widmete.

Das wird besonders im Bericht des Bundesrates über die Außenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren deutlich, mit dem sich eine komplette Neudefinition der Neutralität vollzog.

Eine kritische Abrechnung mit der Neutralität hat kürzlich der Völkerrechtsprofessor an der Universität Zürich, Daniel Thürer, formuliert. Wenn andere Institutionen die Schweiz effektiver sichern können, so solle die Neutralität dem nicht entgegenstehen. Als Beispiel nennt er den Schutz gegen Androhung terroristischer oder militärischer Angriffe durch die Teilnahme an internationalen Frühwarnsystemen. Nicht gesagt wird von ihm hingegen, daß die NATO als einzige solche Systeme hat.

Zuvor hatte Prof. Jürg Martin Gabriel von der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) in Zürich gezeigt, wie die Neutralität als einstiges Hauptinstrument der Schweizer Außenpolitik an Bedeutung verliert.

Österreich hat - im Gegensatz zur Schweiz - bereits wesentliche Schritte zu einer auf europäischer Solidarität gründenden Sicherheitskonzeption getan. Diese sind:

- die Mitgliedschaft in der EU;
- die Mitgliedschaft in der OSZE;
- der Beobachterstatus in der WEU;
- die Teilnahme an der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP);
- die Beteiligung am Euro-atlantischen Partnerschaftsrat;
- die Ratifikation des Vertrages von Amsterdam;
- die grundsätzliche Bereitschaft zur Nutzung des erweiterten Angebotes der PfP;
- zudem ist Österreich UNO-Mitglied und nimmt an deren Missionen uneingeschränkt teil.

Betrachtet man die internationale Zusammenarbeit der Schweiz im sicherheitspolitischen Bereich, zeigt sich folgendes:

- Die Schweiz nimmt an der PfP seit Dezember 1996 teil. Sie betrachtet diese als wirksames Mittel, Sicherheit und Stabilität in Europa zu erhöhen. Die PfP stimmt mit der schweizerischen Sicherheits- und Außenpolitik überein. Bis zur Jahrtausendwende sollen die Aktivitäten ausgeweitet werden. Geplant ist eine behutsame Akzentverschiebung von vorwiegend zivilen auf militärische Programme. Die Schweiz wird sich an solchen aber nur dann beteiligen, wenn es um den Informationsaustausch oder um Fragen der Eingliederung und Koordination unbewaffneter Truppenteile in Friedensoperationen geht.
- Die OSZE bildet für die Schweiz die einzige Sicherheitsorganisation, in der sie als vollwertige Teilnehmerin mitwirkt.
- 1988 wurde im Eidgenössischen Militärischen Departement die "Leitstelle für friedenserhaltende Operationen" gegründet. Sie soll die rechtlichen Grundlagen für konkrete Einsätze erarbeiten. Im "Bericht 90" über die Sicherheitspolitik der Schweiz wurde die Entsendung von Personal für friedenserhaltende Operationen als taugliche Möglichkeit einer aktiven Friedensförderung explizit erwähnt. Beispielsweise sind seit 1990 unbewaffnete Schweizer Militärbeobachter in verschiedenen friedenserhaltenden UN-Missionen im Einsatz. Im Bereich der internationalen Rüstungskontrolle und Friedenssicherung nimmt die Schweiz Verifikationsaufgaben für die UNO wahr.

Der Schweizer Bundesrat hat schon 1960 die Frage der Vereinbarkeit einer UNO-Mitgliedschaft mit der Neutralität im Hinblick darauf, ob die Schweiz Mitglied der UNO werden sollte, mit einem Regierungsdokument folgendermaßen zusammengefaßt: "Entweder funktioniert das System der kollektiven Sicherheit - wie dies bisher der Fall war - nicht: dann bleibt unsere Neutralität ungefährdet, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind. Oder das System funktioniert: dann würde die Neutralität durch Sanktionsbeschlüsse berührt, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind."

Ursprünglich war vorgesehen, ein nur zur Notwehr bewaffnetes Kontingent von Blauhelmtrouppen zu bilden, das als geschlossener Verband (Bataillon) mit einer Stärke von 600 Mann zur Überwachung von Truppenentflechtungs- und Waffenstillstandsvereinbarungen zur Verfügung gestellt werden könnte. Bundesrat und Parlament hatten dem entsprechenden Gesetz zugestimmt, doch lehnten die Stimmbürger am 12.6.1994 in einem Referendum das "Blauhelm-Gesetz" ab. Der im "Bericht 90" zur Sicherheitspolitik enthaltene Auftrag an die Armee zur Friedensförderung ist zwar weiter gültig, aber die Möglichkeiten sind durch den Volksentscheid eingeschränkt. Unbewaffnete Spezialformationen, die "Blaumützen-" oder "Gelbmützen-Einheiten" sollen aber weiterhin für besondere Unterstützungsaufgaben bereitgestellt werden.

In die Diskussion um einen Schweizer UNO-Beitritt scheint nun aber wieder Bewegung zu kommen. Am 20.8.1998 hat sich der Schweizer Bundespräsident Flavio Cotti in Genf bei einem Seminar der Außenpolitischen Kommission der eidgenössischen Räte zum Verhältnis der Schweiz zur UNO vehement für einen Beitritt der Eidgenossenschaft zur UNO eingesetzt. Ein solcher würde, anders als ein EU- oder NATO-Beitritt, keine langen Beitrittsverhandlungen erfordern. Erstmals hatten die Schweizer 1986 über einen UNO-Beitritt abgestimmt. Damals gab es nur 24,3% Ja-Stimmen, die Stimmbeteiligung betrug 50,2%.

V. Der Bericht Brunner

Der Auftrag an die Studienkommission für strategische Studien hatte einen Prognose-Zeitraum von 20 bis 25 Jahren vorgesehen. Bald zeigte sich aber, daß aufgrund einer solchen Vorgabe verlässliche und praktisch umsetzbare Aussagen kaum hätten formuliert werden können. Die Kommission beschränkte sich deshalb in ihrem 27 Seiten umfassenden Bericht darauf, "erkennbare Trends" nach Wahrscheinlichkeit und Gefährlichkeit zu gewichten und Prioritäten für eine Neuorientierung der Sicherheitspolitik und der sicherheitspolitischen Instrumente abzuleiten.

In einem einleitenden Überblick werden die strategischen Veränderungen nach Ende des Kalten Kriegs geschildert. Die Bedrohung durch einen großen militärischen Konflikt ist durch ein diffuses Risiko- und Gefahrenspektrum abgelöst worden. Auswirkungen von Krisen und Kriegen können die Schweiz direkt und indirekt in Mitleidenschaft ziehen.

Stichworte dazu sind: Terrorismus, organisierte Kriminalität, illegale Migrationsbewegungen und die unkontrollierte Weitergabe von Waffen- und Massenvernichtungsmitteln. Mit einem Netzwerk von institutionellen Bindungen versuchten die europäischen Staaten, teils unter Abstützung auf die transatlantischen Beziehungen, Vorkehrungen zu treffen, um Krisen bereits im Anfangsstadium zu ersticken oder Unruheherde mit friedenssichernden Operationen zu stabilisieren. Die EU, die NATO, die WEU und die OSZE sind gegenwärtig dabei, ihre jeweiligen Aufgaben und Rollen zu definieren und ihre Strukturen anzupassen. In diesem Lichte erachtet die Kommission z.B. eine engere Kooperation mit der NATO, welche über den Rahmen der PfP hinausreicht, als opportun; gleichzeitig wird der vom Bundesrat 1993 als strategisches Ziel gesteckte EU-Beitritt unterstützt.

Die Kommission meint, daß Sicherheit künftig nicht mehr im Alleingang, sondern nur noch im internationalen Zusammenwirken zu bewerkstelligen sein werde. Daher sei es nötig, in

Ausbildung und Technologie, in Satellitenaufklärung, Luftraumüberwachung und Nachrichtendienst zusammenzuarbeiten.

Auch mit Blick auf die innere Sicherheit sei ein Einbezug in das Sicherheitsdispositiv der EU unausweichlich. Während alle westeuropäischen Staaten die Lehren aus den geostrategischen Umwälzungen gezogen hätten und die Integration in Systeme kollektiver oder kooperativer Sicherheit anstrebten, bilde die Schweiz eine Ausnahme. Außerdem verfüge sie noch über eine zu große Armee, die den wirklichen Erfordernissen nicht mehr in allen Teilen gerecht wird. Man habe Ballast abzuwerfen und - unter Erhaltung der militärischen und rüstungstechnischen Kernkompetenzen - Gewichtsverlagerungen vorzunehmen. Es gelte, vor allem Hochtechnologiewaffen zu beschaffen und die Luftverteidigung zu forcieren. Besonderes Gewicht legt die Kommission auf die Bedrohung durch ballistische Mittelstreckensysteme.

Eine Abwehr derartiger Trägersysteme ist nur im internationalen Verbund möglich. Die USA und europäische Staaten sind deshalb dabei, Verteidigungssysteme zu entwickeln. Die Kommission empfiehlt, die Möglichkeiten für eine direkte Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern in diesem Bereich frühzeitig abzuklären.

Anschließend werden weitere Aspekte des Risiko- und Gefahrenspektrums aufgelistet, solche durch Umtriebe des organisierten Verbrechens, Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln.

Die Bekämpfung des Terrorismus sei zwar in erster Linie Aufgabe der Polizei, doch zur Abwehr schwerwiegender terroristischer Aktionen sei der Aufbau eines speziell ausgebildeten und ausgerüsteten "Einsatzkorps" der Armee zur Unterstützung der Polizeiorgane zu prüfen. Eine solche Formation könnte auch für die Rettung von Schweizer Bürgern aus gefährlichen Situationen in ausländischen Krisenherden dienen. Bei inneren Unruhen müsse der Einsatz der Armee die Ausnahme bilden. Die Kommission orientiert sich weitgehend am Konzept für subsidiäre Sicherungseinsätze.

Die Gefahren, die man unter "Information warfare" subsummiert, werden laut Expertenmeinungen im Bericht Brunner zuwenig klar herauskristallisiert. Das gilt auch für die Beurteilung der Migrationsbewegungen, die nicht als strategische Gefahr eingestuft werden. Die Antwort auf die oft nur schwer kontrollierbare Einwanderung von Personen aus Krisengebieten kann nach Ansicht der Kommission nicht in rein polizeilichen oder sogar militärischen Maßnahmen, sondern nur in koordinierten außenpolitischen Maßnahmen zur Stabilisierung von durch Krisen erschütterten Regionen liegen. Die bedarfsgerechte Verstärkung der Grenzpolizei durch militärische Mittel wird zwar postuliert, doch legt die Kommission mehr Gewicht auf langfristig wirkende Aktivitäten wie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Eine den völkerrechtlichen Normen entsprechende Außenpolitik erachtet sie als unerlässlich.

Auch im wirtschaftlichen Bereich müsse der potentiellen Verletzlichkeit der Schweiz durch eine verstärkte, mögliche Engpässe antizipierende internationale Kooperation begegnet werden, mit dem Ziel, Spielregeln für grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten festzulegen.

In einer Zwischenbeurteilung kommt die Kommission zu dem Schluß, daß die Schweiz ihre Solidarität mit dem Ausland nicht nur finanziell, sondern vor allem durch Eigenleistungen zu beweisen habe. Hier bestehe Nachholbedarf. Verlangt werden vermehrt Anstrengungen auf dem Feld der Minenräumung und bei der Inspektion in den Bereichen chemischer und biologischer Waffen. Aufgrund der Erfahrungen in Bosnien wird zudem die Aufstellung eines flexibel strukturierten "Solidaritätskorps" postuliert, das die vorhandenen Mittel zu bündeln hätte sowie zu seinem Selbstschutz zu bewaffnen und mit der nötigen Transportkapazität auszustatten wäre.

Die Kommission ist sich bewußt, daß eine vermehrte internationale Kooperation zur anvisierten Festigung eines großen, über die eigenen Landesgrenzen hinausreichenden

Sicherheitsraumes die Neutralität tangieren wird. Angesichts der veränderten weltpolitischen Situation habe die schweizerische außenpolitische Maxime sowohl völkerrechtlich wie auch in der Wahrnehmung des Auslandes einen Bedeutungsverlust erlitten. Wörtlich wird im Dokument festgehalten:

"Die Unvereinbarkeit zwischen unserer gegenwärtigen Auffassung der Neutralität und einem Engagement in der einen oder anderen sicherheitspolitischen Organisation wird von uns in den kommenden Jahren eine klare Entscheidung verlangen. Die Mittel müssen dabei von der Zielsetzung (her) diskutiert werden. Langfristig kann Zusammenarbeit dazu führen, die Neutralität in ihrer jetzigen Form aufzugeben."

Die Neutralität soll flexibel und pragmatisch gehandhabt werden; sie sei nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zur Wahrung der eigenen Interessen zu betrachten. Die Neutralität dürfe unter keinen Umständen Engagements der Schweiz verhindern, die sich für die Sicherheit und die Würde als verantwortlicher Staat aufdrängen.

Daraus leitet die Kommission Konsequenzen ab, die beim Umbau des sicherheitspolitischen Instrumentariums zu berücksichtigen wären. So habe sich die Armee auf die veränderten Umfeldbedingungen einzustellen. Andernfalls wären Verluste an Glaubwürdigkeit und Motivation für die Landesverteidigung unausweichlich. Am Milizprinzip soll grundsätzlich festgehalten werden, doch sei es besser auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abzustimmen.

Mit dem Ziel, die Dienstleistungen besser als jetzt zu bewirtschaften, wird angeregt, für Teile der Armeeangehörigen die Möglichkeit zu prüfen, die Dienstpflicht "an einem Stück" leisten zu können. Für spezielle Aufgaben im Hochtechnologiebereich sowie für Einsatz- und Solidaritätskorps soll vor allem Berufspersonal zum Zug kommen. Angesichts bestehender professioneller Armeeteile wie Überwachungsgeschwader und Festungswachkorps bedeute eine moderate Professionalisierung keinen Bruch mit dem Milizsystem.

Grundsätzlich will die Kommission am föderalistischen Charakter der Armee festhalten.

Bestehende Strukturen und die kantonale Militärhoheit sollen aber an neue Gegebenheiten angepaßt werden. Hingegen sollen die zivilen Strukturen der Gesamtverteidigung gestrafft werden. Das aus den sechziger Jahren stammende Konzept sei auf einen Großkrieg ausgerichtet; es binde heute zu viele Ressourcen. Eine grundlegende Reform der wirtschaftlichen Landesversorgung, die in der jetzigen Form an Bedeutung verloren habe, sei unerlässlich. Auch der Zivilschutz mit einer Stärke von 300.000 Angehörigen stehe in krassem Mißverhältnis zu den Bedürfnissen. Laut Bericht sollen künftig die Kantone, gestützt auf Rahmengesetze des Bundes, die Organisation des Zivilschutzes in enger Koordination mit den technischen Diensten der Gemeinden und den Wehrdiensten nach ihren jeweiligen Bedürfnissen gestalten können. Die Kommission regt eine massive Bestandsreduktion an, will aber an der vorhandenen Infrastruktur (Schutzplätze und Ausrüstung) festhalten.

Schließlich wird eine Verbesserung der Instrumente für Krisenverhütung und Krisenmanagement gefordert. Mit Blick auf eine ganzheitliche Erfassung und Auswertung der Informationen soll das Nachrichtenwesen auf Stufe Bundesrat überarbeitet werden. Die neuen Bedrohungsformen verlangten eine Verstärkung und Ausweitung des Nachrichtendienstes.

Die heutige Organisationsform sei veraltet, und zudem entspreche der Apparat der Verteidigungsattachés nicht mehr den Anforderungen. Die verschiedenen nachrichtendienstlichen Sektoren verlangten nach vermehrter Koordination. Der Sicherheitsausschuß des Bundesrates wird zwar als tauglich eingestuft; es sei aber nötig, einen "verwaltungsunabhängigen Sicherheitsrat", der dem Bundespräsidenten direkt unterstellt werden soll, zu schaffen, der als Koordinationsorgan den Bundesrat in allen Bereichen unterstützen soll, die die Sicherheit im weitesten Sinne tangieren. Dieser hätte u.a. auch Strategien für Krisenlagen zu entwickeln.

Das beste Sicherheitssystem, so hält die Kommission Brunner abschließend fest, nütze nichts, wenn grundsätzliche Zweifel bestünden. Es sei nicht zu übersehen, daß viele an den

Prioritäten der Armee zweifelten. Deshalb müsse der Armeeauftrag gründlich überprüft werden.

VI. Reaktionen

Die Schweizer Regierungsparteien haben auf die Aussagen der Kommission mehrheitlich positiv reagiert. Grundsätzlich positiv beurteilte sie auch die Schweizerische Offiziersgesellschaft. Sie verlangt aber, daß in ein allfälliges Korps auch Milizpersonal aufgenommen würde. Die Schweizerische Friedensstiftung bezeichnete den Bericht als beachtlichen Schritt in die richtige Richtung.

Nur der als Wortführer des konservativen Flügels der Schweizerischen Volkspartei (SVP) geltende Zürcher Nationalrat Christoph Blocher, der der Kommission Brunner angehört und dem Bericht als einziger nicht zugestimmt hatte, meinte, der Bericht werde dazu mißbraucht, die Neutralität auszuhöhlen und die Schweiz in die EU und die NATO "hineinzutreiben". In einer Aussendung meinte die Österreichische Offiziersgesellschaft, mit dem Bericht Brunner verfüge die Schweiz über eine Art "kleinen Optionenbericht", der "Bahnbrechendes" beinhalte.

VII. Ergebnisse der Konsultationsphase

In der Konsultationsphase haben 306 Stellungnahmen zum Bericht Brunner klare Aussagen hervorgebracht. Sie wurden am 18.8.1998 in Bern der Öffentlichkeit präsentiert. Das Presseecho darauf war aber auffallend gering. Ausgewertet wurde nach den Gruppen:

- Kantone/Parteien/Sicherheitspolitische Experten;
- Interessierte Gruppen und Organisationen;
- Einzelpersonen.

VII.1. Kooperation in Europa

Eine ganz große Mehrheit in allen Auswertungsgruppen will die Zurückhaltung gegenüber internationalen Engagements ablegen. Die Kantonsregierungen äußern sich überwiegend positiv.

Nur eine kleine Minderheit steht diesen Tendenzen skeptisch, teils ablehnend gegenüber. Begründet werden die Vorbehalte u.a. mit neutralitätspolitischen Überlegungen.

Eine große Mehrheit befürwortet ein verstärktes Engagement und erweiterte Aktivitäten in den Bereichen Katastrophenhilfe, diplomatische Friedensdienste, Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und Entwicklungshilfe.

Eine bi- bzw. multilaterale technische Zusammenarbeit in den Bereichen Satellitenaufklärung und Luftraumüberwachung wird begrüßt.

Die ablehnende Haltung einer sehr kleinen Minderheit wird vor allem mit finanziellen Überlegungen begründet.

Eine Annäherung an den EU-Sicherheitsraum zu suchen und gleichzeitig auch das innere Sicherheitsdispositiv zu verstärken, wird von einer großen Mehrheit befürwortet.

VII.2. Umorientierung und Anpassung der Armee

Eine starke Mehrheit spricht sich für eine Reform der Armee aus. Gefordert wird zunächst ein neues Armeeleitbild. Erst dann könne entschieden werden, wo und welche Anpassungen vorgenommen werden müssen. Die Forderung nach der "Beibehaltung der Kernkompetenzen" wird in einigen Stellungnahmen skeptisch beurteilt, weil der Begriff "Kernkompetenz" aus der Wirtschaft übernommen sei und noch keine anerkannte militärische Definition existiere.

Die Empfehlung, Möglichkeiten für eine direkte Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern im Bereich Raketenabwehr zu prüfen, stößt auf sehr wenig Interesse. Eine große Mehrheit der Stellungnahmen äußert sich aber trotzdem positiv zu einer eventuellen Zusammenarbeit. Die ablehnende Minderheit ist der Ansicht, daß die im Bericht Brunner dargestellte Raketenbedrohung stark überzeichnet sei.

VII.3. Einsatzkorps

Die Gruppe "Kantone/Parteien/Sicherheitspolitische Experten" äußert sich zur Schaffung eines Einsatzkorps überwiegend ablehnend. Hingegen steht mehr als die Hälfte aller eingegangenen Stellungnahmen diesem positiv gegenüber.

Ein Teil der positiven Stellungnahmen ist der Meinung, das Einsatzkorps sei besser außerhalb der Armee anzusiedeln. Knapp die Hälfte der Stellungnahmen weist auf bereits existierende Verbände hin, die die Polizei bei Gefahr schwerwiegender terroristischer Aktivitäten unterstützen könnten. Bevor ein neues Instrument zu schaffen sei, sollte man die bestehenden Mittel besser bewirtschaften und koordinieren. Bezweifelt wird, ob der politische Wille für die Bildung eines eigenständigen Einsatzkorps vorhanden sei.

VII.4. Solidaritätskorps

Eine große Mehrheit äußerte sich positiv zum Engagement von Blau- und Gelbmützen und begrüßt den Gedanken, ein Schweizer Solidaritätskorps zu bilden. In der Gruppe der "Kantone/Parteien/Sicherheitspolitische Experten" spricht sich die Hälfte für die Schaffung eines Solidaritätskorps aus. Mehrmals wurde aber auch der gewählte Name des Korps als ungeschickt bezeichnet.

Unterstützt wird die Empfehlung zur Bewaffnung zum Selbstschutz.

Eine Minderheit lehnt ein zu schaffendes und zum Selbstschutz ausgerüstetes Solidaritätskorps ab, denn bewaffnete Schweizer Truppen im Ausland seien nicht neutralitätskonform und deshalb grundsätzlich abzulehnen. Die Armee solle sich, auch aus finanziellen Überlegungen, auf ihre Kernaufgaben im Inland beschränken. Die Kommission fordere nur das bereits 1994 von Volk und Ständen abgelehnte Blauhelm-Bataillon unter anderem Namen.

VII.5. Neutralität

Eine große Mehrheit spricht sich für eine flexible und pragmatische Anwendung der Neutralität aus. Diese sei als außenpolitisches Instrument zu handhaben. Entscheidend sei, wie die Neutralität von der Staatengemeinschaft wahrgenommen werde. Sie dürfe Friedensförderungsaktionen im Ausland nicht verhindern.

Die Minderheit begründete ihre Ablehnung mit der Gefahr, daß die Schweiz bei einer Abkehr von der dauernden Neutralität in internationale Auseinandersetzungen hineingezogen werden könnte.

VII.6. Wehrmodelle/Dienstleistungsmodelle

Überwiegend positiv aufgenommen wurde die Empfehlung, ein Teil der Angehörigen der Armee könne künftig den Dienst "an einem Stück" leisten.

Eine Teilprofessionalisierung der Armee wird begrüßt. Eine Mehrheit meint, allfällige Auslandseinsätze sollten ab einer gewissen Stufe durch Berufskader geführt werden. Insbesondere Milizkreise fragen, inwieweit sich eine Teilprofessionalisierung auf die Qualität der Armee negativ auswirken könnte. Diese Kreise fordern, sich auf das absolute Minimum an Berufskader zu beschränken.

VII.7. Zivilschutz

Eine klare Mehrheit identifiziert sich mit den Vorschlägen der Kommission. Sie spricht sich für eine Kompetenzdelegation auf Kantonsebene aus. Gesamtverantwortung und

Koordination sollen aber weiter auf Bundesebene bleiben. Eine Minderheit befürchtet, daß bei einer "Kantonalisierung" des Zivilschutzes dessen Qualität je nach den finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Kantone unterschiedlich ausfallen könnte.

Bei der Frage nach einer massiven Reduktion der Bestände halten sich Befürworter und Gegner die Waage: Die Befürworter stimmen einer allfälligen Bestandsreduktion zu, wenn dadurch die Kernkompetenz nicht tangiert werde. Die Gegner einer Reduktion befürchten, daß damit der Leistungsstandard sinken könnte. Sie weisen auf den Widerspruch zwischen erhöhter potentieller Raketenbedrohung und der geforderten Bestandsreduktion hin.

VII.8. Krisenmanagement

Die Frage nach der Schaffung eines "verwaltungsunabhängigen Sicherheitsrates" stößt auf wenig Interesse. Nur eine kleine Mehrheit der Stellungnahmen spricht sich für einen Sicherheitsrat aus. Betrachtet man nur die Stellungnahmen der Kantonsregierungen, fällt auf, daß eine Mehrheit den Sicherheitsrat ablehnt. Allerdings äußerte sich nur knapp die Hälfte der Kantone dazu.

Die Revision und Erweiterung von Aufgaben und Strukturen des Nachrichtendienstes wird mehrheitlich positiv beurteilt.

VII.9. Ergebnisse der Hearings

Zwischen März und Juni 1998 wurden 85 Hearings durchgeführt. Dabei ging es darum zu erfahren, wie Offiziere, Milizkader, Fachleute und Mitarbeiter der Verwaltung die möglichen sicherheitspolitischen Entwicklungen aus militärischer Sicht einschätzen und beurteilen. Bei den Hearings gaben 1.455 Personen Stellungnahmen ab. Ihre Auswertung ergab, daß:

- eine Autonomie in der Interessenwahrung unter gleichzeitiger enger Zusammenarbeit mit Teilen eines europäischen Sicherheitssystems am meisten Zustimmung findet;
- die Beibehaltung des Status quo klar verworfen wird;
- der Beitritt zur NATO abgelehnt wird.

Die Analyse im Bereich der Eckwerte zeigt, daß:

- die Existenzsicherung für die Zukunft als sehr wichtig betrachtet wird, gefolgt von der Kriegsverhinderung/Verteidigung und der Friedensförderung;
- die Neutralität einerseits als der am wenigsten wichtige Eckwert bezeichnet wird, gefolgt von der Kompetenzaufteilung Bund/Kantone; die Neutralität andererseits jedoch für eine beträchtliche Anzahl der Teilnehmer eine hohe Bedeutung aufweist.

Eine weitergehende Analyse zeigt, daß:

- die Verbände der außerdienstlichen Tätigkeit mehrheitlich für eine autonome Interessenwahrung mit erweiterter Kooperation im Bereich der Existenzsicherung votieren und den Beitritt zur NATO klar ablehnen;
- das Berufskader eine weitergehende Kooperation mit Komponenten des europäischen Sicherheitssystems favorisiert.

VIII. Ausblick

Österreich, aber auch Finnland und Schweden, haben in ihrem Verhältnis zur NATO weniger Berührungspunkte als die Schweiz. Auch wenn die Frage eines österreichischen NATO-Beitritts Stoff für heftige Kontroversen abgibt, so hat man in Wien doch anders als in Bern erkannt, daß Krisenmanagement und Operationen zur regionalen Stabilisierung nur noch im multinationalen Verbund zu bewerkstelligen sind. Man ist sich in Österreich auch klar darüber, daß NATO-Mitgliedschaft und PFP auf unterschiedlichen Ebenen liegen bzw. daß eine verstärkte Beteiligung an den partnerschaftlichen Aktivitäten die Neutralität nicht tangiert. Eine differenzierte publizistische Vorbereitung in der Fachliteratur lieferte für die weitere Öffnung der Sicherheitspolitik solide Argumente. In der Schweiz muß diese Debatte erst noch vertieft werden. Auch im Bericht Brunner ist dieses Problemfeld nach Meinung vieler zu wenig behandelt worden. Der Bedeutungsverlust der Neutralität als Sicherheitsstrategie in einer Welt, die weitgehend von innerstaatlichen Konflikten gekennzeichnet ist, wird zwar von den Völkerrechtlern anerkannt, weite Teile der Bevölkerung fühlen sich aber sowohl in Österreich als auch in der Schweiz nach wie vor emotional an die klassische restriktive Neutralitätspolitik gebunden.

Die sicherheitspolitische Diskussion in Österreich ist maßgeblich von den bevorstehenden Wahlen zum Nationalrat 1999 beeinflusst. Wird es einen "NATO-Wahlkampf" geben? Wird es bei einer Fortführung der "Großen Koalition" zu einer Annäherung der Standpunkte kommen? Oder wird sogar die eine oder andere Oppositionspartei ihren heutigen sicherheitspolitischen Standpunkt ändern? Das alles sind Fragen, auf die erst die Zeit eine Antwort geben wird. Aber auch die sicherheitspolitische Diskussion in der Schweiz ist von zahlreichen Unwägbarkeiten gekennzeichnet. Der sicherheitspolitische Entscheidungsprozeß läuft dort völlig anders. Das hängt mit dem im Verhältnis zu Österreich gänzlich anderen politischen System zusammen, das durch ausgeprägten Föderalismus und schwache Parteien gekennzeichnet ist. Dem steht die ungleich höhere Finanzkraft und Organisationsdichte der Verbände gegenüber. Die Schwäche der Schweizer Parteien ist die Wurzel der Schwäche des Schweizer Nationalrates, eines Milizparlamentes, das nur über geringe Ressourcen verfügt. Die Regierung ist gegenüber dem Parlament politisch unabhängig. Die Schweiz wird daher von manchen Politologen nicht als parlamentarische Demokratie, sondern als "Direktorialssystem" bezeichnet. Vor allem aber hat dort das Schweizervolk das letzte Wort, und dieses hat schon bei vielen Fragen schlußendlich ganz anders entschieden, als die politischen Kräfte dies wollten.

Ing. Ernest F. Enzelsberger
Redakteur bei den "Vorarlberger Nachrichten"
Präsident der Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik in Vorarlberg.

Erschienen in:
Die sicherheitspolitische Entwicklung in Österreich und der Schweiz;
Information zur Sicherheitspolitik Nr.16 (März 1999)