

Schweizer Sicherheitspolitik 2001 – zwischen sicherheitspolitisch Notwendigem und innenpolitisch Möglichem

Die Schweiz befindet sich, wie ihre europäischen Nachbarstaaten auch, inmitten eines Prozesses der Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie. Am 7. Juni 1999 verabschiedete der Bundesrat den sicherheitspolitischen Bericht 2000 zur Vorlage im Parlament.¹ Der Titel ist gleichsam das Motto des Berichts – „Sicherheit durch Kooperation“ – und macht deutlich, dass der Bundesrat den Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz erkannt hat und darauf mit einer Stärkung des Beitrags zur Friedensförderung und Krisenbewältigung reagieren will. Der im Mai 2001 der Öffentlichkeit vorgestellte Entwurf des Armeeleitbildes folgt diesem strategischen Grundsatz mit der Feststellung, dass die Armee zur internationalen Friedensunterstützung oder Krisenbewältigung beiträgt und an Einsätzen zur Wahrung oder Stärkung von Sicherheit, Stabilität und Frieden teilnimmt.²

Mit dieser Kurskorrektur von einer Strategie der „Sicherheit durch Autonomie“ zu einer Konzeption der „Sicherheit durch Kooperation“ reagierte die Landesregierung auf den grundlegenden Umbruch im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz, der mit den markanten Ereignissen der Wendezeit 1989/91 seinen Anfang genommen hatte. Die jahrzehntelang gültigen Bedrohungsszenarien sind seither in den Hintergrund getreten. Stattdessen brachten die Entwicklungen der neunziger Jahre eine geographische und inhaltliche Ausweitung des Risikospektrums. Im Zentrum der Aufmerksamkeit standen in der vergangenen Dekade krisenhafte Entwicklungen an der europäischen Peripherie. Die komplexen Risiken, die sich daraus aus der Perspektive der euro-atlantischen Staatenwelt ergaben, richteten sich nicht mehr in erster Linie gegen das Territorium eines einzelnen Staates, sondern zunehmend gegen das Gewebe der Gesellschaften der gesamten Region.

Die verstärkte Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik auf die internationale Zusammenarbeit durch den Bundesrat erfolgte ausgehend von der Überzeugung, dass viele der neuen Risiken nur gemeinsam erfolgreich bewältigt werden können. Als primäre strategische Aufgaben werden nicht mehr Abschreckung und Eindämmung eines recht klar definierten militärischen Gegners bezeichnet, sondern gemeinsame Stabilisierung von Krisenherden an der europäischen Peripherie und Bewältigung globaler Sicherheitsfragen. Eine Kurskorrektur der schweizerischen Sicherheitspolitik in diese Richtung war bereits während des vorangegangenen strategischen und politischen Meinungsbildungsprozesses absehbar geworden.³ Die Präsentation des Berichts 2000 in der Öffentlichkeit warf denn auch keine großen Wellen mehr.

Große Teile der Bevölkerung anerkennen die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik. Auch das Motto „Sicherheit durch Kooperation“ scheint grundsätzlich mehrheitsfähig. Sogar die militärischen Beiträge der Schweiz zu den

1 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), 7.6.1999. In: Bundesblatt 1999 VII 7657

2 Armeeleitbild XXI: Entwurf vom 2.5.2001. <<http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/alb/INDEX.HTM>>, S. 15

3 Der Verabschiedung des Berichts 2000 vorangegangen waren die Einsetzung einer Studienkommission für strategische Fragen und die Verabschiedung von politischen Leitlinien für die neue Konzeption durch den Bundesrat im September 1998. Vgl. den Bericht der Studienkommission für strategische Fragen. (Kommission Brunner). Bern, 26.2.1998. Politische Leitlinien für den sicherheitspolitischen Bericht 2000. Sicherheit durch Kooperation. Bern 14.9.1998. Für eine Analyse der Reaktionen auf den Bericht Brunner vgl. Kurt R. Spillmann u.a.: Der Bericht Brunner. Impulse und Reaktionen. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 1999, S. 9–34

internationalen Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan – OSZE-Gelbmützen, Operation Alba, Swisscoy – wurden mehrheitlich positiv aufgenommen.⁴

Kontrovers wurden dagegen die einzelnen konkreten Schritte im Bereich der Umsetzung der neuen Kooperationsstrategie diskutiert. Dabei drehte sich die öffentliche Debatte einerseits um die Größe und die Kosten der Armee. Ein von linken Kreisen lanciertes Referendum verlangte eine Halbierung der Militärausgaben innerhalb von zehn Jahren auf der Basis der Verteidigungsausgaben von 1987. Mit der deutlichen Ablehnung der Initiative im Oktober 2000 sprach sich das Schweizer Volk klar für die Armee aus.

Andererseits erhitze zu Beginn des Jahres 2001 die Frage der schweizerischen Positionierung gegenüber der Europäischen Union die Gemüter wieder einmal. Kurz nachdem die sieben sektoriellen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU im Mai 2000 angenommen worden waren, forderte die Volksinitiative „Ja zu Europa“ vom Bundesrat, die EU-Beitrittsverhandlungen „ohne Verzug“ aufzunehmen. Diese Volksinitiative wurde am 4. März 2001 überraschend deutlich abgelehnt.

Nicht weniger hart umkämpft war die Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 über die Änderung von Artikel 66 des Militärgesetzes, die Verbänden von Schweizer Freiwilligen in Truppenverbänden in friedensunterstützenden Missionen erlauben sollte, sich zum Selbstschutz zu bewaffnen. Nach einer äußerst heftig und zum Teil sehr emotional geführten Kampagne, in der wiederum die Neutralität im Zentrum stand, wurde die Gesetzesänderung knapp (51 Prozent zu 49 Prozent) gutgeheißen.

Von der „Sicherheit durch Autonomie“ zur „Sicherheit durch Kooperation“

Der Bericht 2000 beschreibt das unmittelbare europäische Umfeld als stabil.⁵ Er stellt aber gleichzeitig fest, dass Veränderungen im äußeren Umfeld direkte Auswirkungen auf die Schweiz haben. Das Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang insbesondere den neuen, grenzüberschreitenden Risiken, die sich nicht in erster Linie gegen das Territorium der Schweiz richten, die innere Sicherheit und Ordnung des Landes aber gleichwohl betreffen. Dass die Schweiz keine autonome „Insel der Sicherheit“ ist, haben verschiedene Ereignisse der jüngeren Vergangenheit deutlich vor Augen geführt. So führten beispielsweise der Kosovokonflikt und die dadurch ausgelösten Migrationsbewegungen zu einer deutlichen Zuspitzung der Asylproblematik in der Schweiz. Eine Entspannung der Situation stellte sich erst ein, nachdem militärische Stabilisierungsbeiträge im Kosovo selbst die Rückkehr der Flüchtlinge möglich machten. Aber auch ein Einzelereignis wie die Verhaftung des Führers der Kurdischen Arbeiterpartei PKK, Abdullah Öcalan, durch türkische Sicherheitskräfte in Kenia rief im Frühjahr 1999 gewaltsame Protestaktionen in schweizerischen Städten hervor.

Ausgehend von dieser veränderten Risikolage und in Anerkennung der begrenzten finanziellen und technischen Möglichkeiten der Schweiz zeigt der Bericht 2000 die Grenzen einer autonomen Bewahrung der Sicherheit auf. Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen lassen sich nicht mehr ausschließlich mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen. Staatliche Handlungsfähigkeit in einem von grenzüberschreitenden Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichneten Umfeld wird immer offensichtlicher nicht mehr durch Neutralität und autonome Landesverteidigung, sondern zunehmend durch Mitbestimmung

4 Vgl. Karl W. Haltiner u.a.: Sicherheit 2000. Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Zürich 2000, S. 102ff. Zur Einstellung der SchweizerInnen zu den Schweizer OSZE-Gelbmützen vgl. Dies.: Sicherheit 1999. Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Zürich 1999, S. 107f

5 Eine Würdigung des Berichts 2000 findet sich in: Andreas Wenger, Jon A. Fanzun: Schweizer Sicherheitspolitik 2000. Umbruch oder Aufbruch? In: Österreichische Militärische Zeitschrift, 6/2000, S. 733–742

sichergestellt. Der Bericht macht deutlich, dass die Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie auf die internationale Zusammenarbeit nicht nur eine Frage der Solidarität ist, sondern auch als Ausdruck einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik verstanden werden muss.

Entscheidend für den Erfolg internationaler Bemühungen zur Koproduktion von Sicherheit bleibt letztlich eine aktive Teilnahme an multilateralen Sicherheitsbemühungen. Der Bundesrat will die gestiegenen Chancen der internationalen Friedensförderung durch einen aktiven Beitrag der Schweiz zu einer Stabilisierung des sicherheitspolitisch relevanten Vorfeldes außerhalb der Schweiz ausnützen. Der Bericht 2000 erweitert in diesem Zusammenhang den Armeeauftrag im Bereich der Friedensförderung und Krisenbewältigung und macht damit deutlich, dass eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik auch einen substanziellen Beitrag der Armee erfordert.⁶ Der Einsatz der Schweizer Armeehubschrauber zugunsten der humanitären Hilfe des UNHCR im Kosovo im Rahmen der Operation Alba und die Entsendung des Swisscoy-Kontingents als Beitrag der Schweiz zur KFOR sind in diesem Zusammenhang als erste, überraschend schnell vollzogene Umsetzungsschritte der neuen Kooperationsstrategie zu bezeichnen.⁷

Mit Blick auf die innenpolitische Debatte definiert der Bericht 2000 die Grenzen der schweizerischen Kooperationsstrategie relativ eng, insbesondere in Bezug auf eine umfassende Sicherheitskooperation im institutionellen Rahmen. Ein Beitritt zur NATO wird als sicherheitspolitisch nicht notwendig erachtet und aus Neutralitätsgründen grundsätzlich ausgeschlossen.⁸ An der Neutralität wiederum wird festgehalten, auch wenn ihre sicherheitspolitische Funktionalität angesichts der heute relevanten Risiken als gering eingestuft wird. Dies ist mit Blick auf den hohen emotionalen Stellenwert, den große Teile der Bevölkerung der Neutralität weiterhin beimessen, verständlich.⁹ Wie schwierig es der Landesregierung angesichts der neuen Rahmenbedingungen internationaler Friedensoperationen dann allerdings fällt, einen neutralitätsrechtlich überzeugenden und neutralitätspolitisch geraden Kurs zu verfolgen, ohne sich in Widersprüche zu verstricken und international an Glaubwürdigkeit zu verlieren, zeigte die ambivalente Kosovopolitik des Bundesrats.¹⁰

Keine befriedigende Antwort liefert der Bericht 2000 auf die Frage, wie sich die Schweiz angesichts der zunehmenden verteidigungspolitischen Dynamik Europas verhalten soll. Mit Blick auf den anstehenden Reformprozess der Armee braucht es mittelfristig eine klare Antwort, ob und wie sich die Schweiz am europäischen Eingreifkorps beteiligen soll. Der Bericht 2000 hält fest, dass die autonome Landesverteidigung zunehmend an ihre Grenzen stößt. Unbeantwortet bleibt aber die Frage, ob Verteidigungsoperationen ohne Mitgliedschaft in EU und NATO im konkreten Fall wirklich im Rahmen einer Koalition geführt werden können. Das Nebeneinander von möglichst weit gehender autonomer Verteidigung und Offenhalten der Kooperationsoption muss bei der Armeepanung zwingend zu Schwierigkeiten führen.¹¹

6 Sicherheit durch Kooperation, S. 37

7 Vgl. Jürg Martin Gabriel (Hg.): Schweizerische Außenpolitik im Kosovo-Krieg. Zürich 2000

8 Sicherheit durch Kooperation, S. 45. Vgl. auch Andreas Wenger, Jon A. Fanzun: a.a.O., S. 737

9 Vgl. Karl W. Haltiner u.a.: Sicherheit 2000, S. 75ff

10 Vgl. Jürg Martin Gabriel (Hg.): a.a.O.

11 Vgl. Bruno Lezzi: Keine Verteidigungspolitik ohne Risiko. In: Neue Zürcher Zeitung, 16.12.2000

Von der Ausbildungsarmee zur Einsatzarmee

Angesichts der jahrzehntelangen Ausrichtung der Schweizer Armee auf eine autonome Landesverteidigung stellt die Neuorientierung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz auf die internationale Kooperation eine umfassende Herausforderung für die Armee dar.¹² Ein Blick in den im Februar 2001 veröffentlichten Vorentwurf des Armeeleitbildes macht dabei deutlich, dass es sich bei der anstehenden Armeereform um einen Prozess mit für die Schweiz revolutionärem Charakter handelt. Im Kern geht es um den Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee, mit allen notwendigen Konsequenzen im doktrinellen, strukturellen und operationellen Bereich.¹³ Die Neugewichtung der Armeebeiträge trägt der neuen Risikolage Rechnung und deckt sich mit dem internationalen Trend einer Verlagerung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion und Krisenprävention. Die Armee muss sich auf die Aufgaben einstellen, die gegenwärtig und in absehbarer Zukunft im Vordergrund stehen.

Der Entwurf des Armeeleitbildes fordert einen Ausbau der nationalen und internationalen Kooperationsfähigkeit der Armee mit militärischen und zivilen Partnern in Bezug auf alle drei Armeeaufträge (Beiträge zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung; Raumsicherung und Verteidigung; subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren). Hinsichtlich der Aufgabe der Raumsicherung und Verteidigung sind es vor allem technologische und finanzielle Faktoren sowie die Verlagerung des geographischen Ausgangspunkts potenzieller Gefahrenherde an die europäische Peripherie, welche die Bedeutung der Kooperationsoption anwachsen lassen. Interoperabilität wird als Querschnittsfähigkeit gefasst, die die Armee als Gesamtsystem betrifft. Die Befähigung zur Zusammenarbeit im multinationalen Rahmen stärkt die Kompetenz der politischen Behörden, indem sie zusätzliche sicherheitspolitische Handlungsoptionen schafft.¹⁴

Die Kooperationsforderung hat die größten unmittelbaren Konsequenzen jedoch im Bereich der schweizerischen Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung. Hier geht es im Sinne der Stabilisierung im Krisenraum selbst darum, die negativen nichtmilitärischen Auswirkungen lokaler und regionaler Krisen auf die Schweiz zusammen mit anderen betroffenen Nachbarstaaten zu bewältigen und potenzielle zukünftige militärische Bedrohungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Hier ist Interoperabilität unmittelbar zu schaffen, und hier soll in Friedenszeiten ein markanter Ausbau des schweizerischen Beitrags angestrebt werden. Mittelfristig soll sich die Armee mit einem verstärkten Bataillon an Friedensoperationen beteiligen können.¹⁵ Dies ist unter den gegebenen Bedingungen als Schritt in die richtige Richtung zu bezeichnen. Im internationalen Vergleich handelt es sich dabei allerdings immer noch um einen bescheidenen Beitrag. Ein weiterer langfristiger Ausbau der militärischen Krisenreaktionsfähigkeit der Schweiz setzt eine Erweiterung der Berufskomponente der Schweizer Armee voraus.¹⁶

12 Vgl. Kurt R. Spillmann: Welche Armee für Sicherheitspolitik 2000? Konsequenzen der veränderten strategischen Lage. In: Neue Zürcher Zeitung, 11.9.2000, S. 11

13 Vgl. Markus Mäder: Euro-atlantischer Streitkräftewandel nach dem Kalten Krieg – wo steht die Schweizer Armee? In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2001 (im Druck)

14 Armeeleitbild XXI: S. 17

15 Ebd., S. 24

16 Ebd., S. 25

Erfahrungen aus der Praxis: Swisscoy-Einsatz im Kosovo

Der Swisscoy-Einsatz im Kosovo im Rahmen der KFOR stellte eine erste Gelegenheit für eine Standortbestimmung der Schweizer Armee mit Blick auf die Teilnahme an Peace Support Operations (PSO) dar. Bisher beschränkte sich das schweizerische Engagement im Sinne einer Nischenpolitik auf bescheidene Beiträge:¹⁷ Entsendung von Einzelpersonen, von kleinen Expertenteams und von medizinischen und logistischen Verbänden. Vor diesem Hintergrund darf die erste Entsendung einer regulären – wenn auch noch unbewaffneten – Schweizer Truppe in den Kosovo, der Swisscoy, als erster positiver Schritt in Richtung der oben skizzierten internationalen Entwicklungen bezeichnet werden. Zum ersten Mal wurde ein nationaler Verband in eine von der NATO geführte Friedensförderungsmaßnahme eingebunden. Der Einsatz hat gezeigt, dass die Schweizer Soldaten aufgrund ihrer breiten Berufskennntnisse und der hervorragenden Qualität ihrer Ausrüstung bei logistischen und zivilen Spezialaufgaben den Vergleich mit ihren internationalen Partnern nicht zu scheuen brauchen. Ebenfalls als sehr positiv darf der Lernprozess bezeichnet werden, der durch den praktischen Einsatz vor Ort in Gang gesetzt wurde.¹⁸

Bis zur Änderung des Militärgesetzes über die Bewaffnung von Truppen in Friedensmissionen durch den Volksentscheid vom 10. Juni 2001 erschwerte die Tatsache der Nichtbewaffnung ein erfolgreiches und effizientes Arbeiten der Schweizer Soldaten und band unnötig Ressourcen der österreichischen Partner. Die schweizerische Skurrilität der Nichtbewaffnung von Truppen in Friedensmissionen stand auch im Widerspruch zu den Einsatzanforderungen der KFOR. Das Mandat der KFOR basiert auf Kapitel VII der UNO-Charta und sieht mit Blick auf die Herstellung eines sicheren Umfelds vor Ort im Notfall den Einsatz militärischer Gewalt vor. Damit reflektieren die Einsatzgrundsätze der KFOR die Erfahrungen der jüngsten PSO und tragen der latenten Eskalationsgefahr zwischen den verfeindeten ethnischen Bevölkerungsgruppen Rechnung.¹⁹ Die Schweiz beteiligt sich aber weiterhin an keinen Aufgaben im Bereich der Friedenserzwingung und behält sich die Möglichkeit vor, ihr Kontingent jederzeit zurückzuziehen – dies im Gegensatz zur viermonatigen Notifikationsfrist des standardisierten Participation Agreement. Die Schweizer Sonderregelungen sind aus internationaler Perspektive nur für diejenigen verständlich, die über solide Kenntnisse der besonderen schweizerischen Verhältnisse verfügen. Im internationalen Vergleich signalisieren sie einen Mangel an politischer Solidarität, der insgesamt wenig zur Glaubwürdigkeit des Gesamtmandates beiträgt.

Innenpolitischer Rahmen: die Teilrevision des Militärgesetzes als Schlüssel zur sicherheitspolitischen Kurskorrektur

Vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung hatte sich die Landesregierung schon 1999 entschlossen, die gesetzlichen Grundlagen zur Teilnahme der Schweizer Armee an Friedensoperationen durch eine Teilrevision des Militärgesetzes den internationalen Erfordernissen anzupassen. Insbesondere sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass schweizerische Truppenverbände bewaffnet an friedensunterstützenden

17 Vgl. Robert Diethelm: Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995. Staatswiss. Diss. St. Gallen, Bern 1997

18 Vgl. Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Markus Mäder: SWISSCOY-Einsatz im Kosovo. Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation. In: Jürg Martin Gabriel (Hg.): Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg. Zürich 2000, S. 119–140

19 Vgl. Winrich Kühne: Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report. In: SWP – aktuell, 63/2000. Horst Malat: Die neuen Dimensionen der Friedenssicherung. In: Truppen dienst, 2/2000, S. 96–102

Operationen im Ausland teilnehmen können, was gemäss Artikel 66 des Militärgesetzes bisher verboten war.²⁰

Dieser Vorschlag des Bundesrates zur Revision des Militärgesetzes war Anlass heftiger Debatten im Parlament, in deren Verlauf sich der Bundesrat im Interesse einer möglichst breiten innenpolitischen Abstützung mit gewichtigen Einschränkungen seines Vorschlages einverstanden erklärte. So musste vor allem jede Möglichkeit der Teilnahme an Aktionen zur Friedenserzwingung (außer logistischen Beiträgen) ausgeschlossen werden. Weiter musste auch die Mitwirkung des Parlamentes verstärkt werden.²¹

Das neue Gesetz betont die Freiwilligkeit von Einsätzen, wobei sich die Berufsmilitärs im Rahmen ihres Anstellungsvertrags grundsätzlich zur Leistung solcher Einsätze verpflichten.²²

Rechtskonservative Kreise um die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) bekämpften die Teilrevision als „Türöffner-Vorlage“ für einen Beitritt zu UNO, EU und NATO. Sie lehnten Auslandseinsätze der Schweizer Armee prinzipiell ab und befürchteten eine Aushöhlung der Neutralität sowie den Anfang vom Ende der Milizarmee. Letztlich geht es diesen Kreisen nicht nur um ein Referendum gegen die Bewaffnung von Schweizer Truppen im Ausland. Sie nahmen die Vorlage zum Anlass, grundsätzlichen Widerstand gegen die Stoßrichtung der Sicherheit durch Kooperation anzumelden und ihrer Forderung nach einer weiterhin auf Neutralität und Verteidigungsautonomie ausgerichteten Sicherheitspolitik Gehör zu verschaffen.²³ Trotz einer von dieser Seite mit großem Aufwand geführten Kampagne wurde die Gesetzesänderung vom Volk am 10. Juni 2001 mit 51 Prozent Ja-Stimmen gutgeheißen.

Herausforderungen der Zukunft: Integration und Neutralität

Der kurzfristige Erfolg der Sicherheitspolitik 2000 wird wesentlich davon abhängen, ob sie sich als tragfähige Basis für die bevorstehende Armee reform erweisen wird. Mittelfristig werden sich die institutionellen Defizite der schweizerischen Außen- und Sicherheitspolitik und damit verbunden die Frage nach dem Neutralitätsstatus des Landes erneut in den Vordergrund drängen. Denn auf Dauer wird Kooperation ohne Integration zu einer Verengung des sicherheitspolitischen Handlungsspielraums der Schweiz führen. Es kann nicht nur um Beiträge zur internationalen Sicherheit gehen, es muss schon aus Eigeninteresse auch um die Mitgestaltung internationaler Sicherheitspolitik gehen.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung globaler Sicherheitsfragen hat der Bundesrat den Beitritt zur UNO zu einem Ziel der Legislaturperiode 2001 bis 2003 erklärt. Bereits heute ist absehbar, dass der Vorlage aus dem rechtskonservativen Lager Widerstand erwachsen wird. Ob sich bis zum vorgesehenen Abstimmungstermin im Mai 2002 die pragmatische Sichtweise des Bundesrates durchsetzen wird, gemäß der Kompatibilität zwischen UNO-Mitgliedschaft

20 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3.2.1995 (Stand 23.1.2001). In: Systematische Sammlung des Bundesrechts, Blatt 510.10. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/510_10>. Die Bestimmungen zum Friedensförderungsdienst finden sich unter 5. Titel, 3. Kapitel, Artikel 66

21 Vgl. für die nachträglichen, vom Parlament vorgenommenen Änderungen an der Vorlage: Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Ausbildungszusammenarbeit), Änderung vom 6.10.2000. In: Bundesblatt 2000 V 5142. Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung), Änderung vom 6.10.2000. In: Bundesblatt 2000 V 5144

22 Vgl. Armeeleitbild XXI, S. 23

23 Vgl. Überparteiliches bürgerliches Komitee „Kriegsabenteuer nein – humanitäre Präsenz ja“. Keine Schweizer Soldaten im Ausland – keine ausländischen Soldaten in der Schweiz! Argumentarium. Bern 2001, S. 11. Vgl. auch: Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns). Das Schweizer Volk hält an der Unabhängigkeit und Neutralität fest! Grauer Brief Nr. 75. Bern 2001, S. 9

und Schweizer Neutralität besteht, muss sich zeigen. Weniger entscheidend wird dabei der genaue Wortlaut der revidierten und eingeschränkten Neutralitätskonzeption aus dem Jahre 1993 als vielmehr das Neutralitätsverständnis der breiteren Bevölkerung sein.²⁴ Ohne Grundsatzdiskussion über die Neutralität wird es kein Leichtes sein, die traditionelle Sichtweise der Nichtverträglichkeit zwischen schweizerischer Neutralitätspolitik und UNO-Mitgliedschaft zu durchbrechen.²⁵

Wird der Weg in die UNO durch ein verbreitetes Gefühl der Unvermeidbarkeit gefördert, so stellt die Annäherung an die EU – dies hat die Volksabstimmung über sofortige Beitrittsverhandlungen vom 4. März 2001 erneut deutlich gemacht – eine innenpolitisch ungleich viel heiklere Herausforderung dar. Die Europäische Union wird in der Schweiz nach wie vor in erster Linie als Wirtschafts- und Währungsunion und nicht als politisches Projekt wahrgenommen. Die Beitrittsdiskussionen drehen sich neben den wirtschaftlichen Konsequenzen hauptsächlich um Fragen des Souveränitätstransfers und um staatspolitische Reformen, welche ein EU-Beitritt erfordern würde.

Nun weist die EU seit Maastricht aber auch eine umfassende sicherheitspolitische Dimension auf. Einerseits ist dabei auf die Fortschritte in der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und der Migration hinzuweisen. Zurzeit versucht die Schweiz die Nachteile der Nichtmitgliedschaft in den Abkommen von Schengen und Dublin durch einen Ausbau des Bilateralismus wettzumachen. Auf lange Sicht kann dies keine befriedigende Alternative zu einem EU-Beitritt sein.²⁶ Andererseits hat sich in den vergangenen Jahren auch das Entwicklungstempo im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU rasant erhöht. Seit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Köln und Helsinki hat sich dabei das Gewicht von der GASP zur GESVP, der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, verschoben. Dabei signalisiert das neue Element der Verteidigung schon im Kürzel, dass sich die EU zum Aufbau unabhängiger operativer Kapazitäten im Bereich der militärischen Krisenbewältigung entschlossen hat.²⁷

Ohne Zweifel stellt die neue verteidigungspolitische Dynamik Europas mit Blick in die Zukunft eine der zentralen Herausforderungen der schweizerischen Sicherheitspolitik dar. Sie bildet den internationalen Rahmen für die schweizerischerseits eingeleitete Kurskorrektur von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation. Umso problematischer erscheint in diesem Zusammenhang, dass weder der Bericht 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik noch der Entwurf des Armeeleitbildes die jüngsten Entwicklungen im Bereich der GESVP angemessen aufnimmt. Erklärt sich diese Zurückhaltung mit Blick auf das innenpolitisch Durchsetzbare, wird damit gleichzeitig eine unvoreingenommene

24 Bericht zur Neutralität: Anhang zum Bericht über die Außenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29.11.1993 <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/neutral.Par.0002.UpFile.pdf/rp_931129_neutrality_g.pdf>, S. 19. Bericht über die Außenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29.11.1993 <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/forpol.Par.0002.UpFile.pdf/rp_931129_foreignpol_g.pdf>, S. 17

25 Vgl. Daniel Möckli: Vor einer neuen UNO-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2000, S. 53–87

26 Vgl. Daniel Möckli: Schengen und Dublin. Die Bedeutung der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2001 (im Druck)

27 Als Einstieg in die Thematik geeignet ist Oliver Thränert: Europa als Militärmacht? Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Friedrich Ebert Stiftung. Analyseinheit. Juli 2000. Vgl. auch Klaus-Dieter Schwarz: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf dem Weg zur Realisierung? AP 3127 Stiftung Wissenschaft und Politik. Ebenhausen, April 2000

Darstellung der Chancen unmöglich gemacht, die ein EU-Beitritt aus sicherheitspolitischer Perspektive mit sich bringen würde.²⁸

Die Bewältigung zunehmend grenzüberschreitender Risiken setzt nicht nur das erfolgreiche Zusammenwirken ziviler und militärischer Maßnahmen, sondern im Sinne einer optimalen Handlungsfähigkeit auch eine gewisse Balance zwischen Eigeninteresse und Solidarität voraus. Nun geht es diesbezüglich im institutionellen Rahmen der GESVP ja gerade darum, einen für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Ausgleich zu finden. Nichtmitgliedstaaten – dies haben die Erfahrungen der Schweiz in den vergangenen Jahren deutlich gemacht – werden zumindest einen sehr viel höheren Aufwand haben, eine für sie akzeptable Balance zwischen Eigenleistung und Fremdleistung herbeizuführen.

Andererseits hat sich mit den Beschlüssen von Nizza der Druck auf die Neutralen verstärkt, eine transparente Klärung des Neutralitätsstatus nach innen wie außen herbeizuführen.²⁹ Zwar kann sich der neutrale Staat aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters der GESVP weiterhin autonom entscheiden, ob er seine neutralitätsrechtlichen Pflichten über die Solidaritätspflicht mit seinen EU-Partnern stellen will.³⁰ Allerdings dürften sich mit der Zeit politische Akzeptanzprobleme ergeben, wenn ein Staat für sich das volle Recht auf politische Mitbestimmung in Anspruch nimmt, ohne diesen Anspruch durch eine aktive und solidarische Mitwirkung zu untermauern. Versuche, die Neutralität mit neuem Inhalt zu versehen, dürften vor diesem Hintergrund zunehmend der Quadratur des Kreises gleichkommen.³¹

Die Tatsache, dass die EU aufgrund der Beschlüsse von Nizza bereits in diesem Jahr erste operative Fähigkeiten für die Durchführung von Petersberg-Aufgaben erreichen will, stellt jedes neue Mitglied vor die Frage, in welcher Form es zur Stärkung der operativen Fähigkeiten der EU im Bereich der GESVP beitragen will.³² Der Beitrag der Schweizer Armee zu den europäischen Krisenreaktionskräften würde – so wie er im Entwurf zum Armeeleitbild XXI skizziert ist – einerseits in quantitativer Hinsicht hinter den Beiträgen zurückbleiben, zu denen sich vergleichbare europäische Staaten bereits verpflichtet haben. Andererseits verfügt das Land auch nach der Teilrevision des Militärgesetzes über einen engeren gesetzlichen Handlungsspielraum, als dies im Rahmen der Petersberg-Aufgaben vorgesehen ist.

Mit Blick auf die Armee würde ein allfälliger EU-Beitritt dem eingeschlagenen Reformprozess einen klaren europäischen Orientierungspunkt geben. Dies würde erlauben, den Modernisierungsprozess der Armee konsequent in eine bedrohungsgerechte Richtung zu steuern. Wie im Bereich der Wirtschaft erfordert die wachsende Bedeutung von Information und Kommunikation auch im Bereich der Streitkräfte vertiefte Zusammenarbeit, vermehrte Arbeitsteilung und konvergierende Streitkräfte- und Rüstungsplanungen. Eine klare Ausrichtung der Armeepolitik auf die EU würde eine Verbesserung des Verhältnisses von

28 Vgl. Andreas Wenger: Von Köln bis Nizza. Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2001 (im Druck)

29 Vgl. Waldemar Hummer: Solidarität versus Neutralität. Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza. In: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/2001, S. 155

30 Vgl. Laurent Goetschel: Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP: Widerspruch, Gleichgültigkeit oder Ergänzung? In: Thomas Cottier, Alwin R. Kops (Hg.): Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen. Zürich 1998, S. 637–661. Schweiz – Europäische Union. Integrationsbericht vom 3.4.1999 (Sonderdruck)

31 Vgl. Silvan Frick: Neutralität in der GASP. Sicherheitspolitische Neudefinition in den EU-Staaten. Zürich 2000

32 Rat – Allgemeine Angelegenheiten/Verteidigung: Erklärung über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten, Press Release Nr. 13427/2/00, Brüssel, 20.11.2000. Vgl. auch Nationale Puzzlesteine der EU-Eingreiftruppe: Zusagen der Mitglieder für einen Pool von 100 000 Mann. In: Neue Zürcher Zeitung, 21.11.2000, S. 6 <<http://ue.eu.int/pesc/military/CCC.htm>>

Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich und eine Beschleunigung des Strukturwandels der Schweizer Armee mit sich bringen. Es würde noch erhebliche politische Anstrengungen brauchen, um diese verteidigungspolitischen Chancen eines EU-Beitritts einer breiteren Öffentlichkeit angemessen bekannt zu machen. Geschieht dies nicht, bleibt die Gefahr bestehen, dass die sicherheitspolitischen Aspekte der EU-Frage – so viel hat die Debatte um das Militärgesetz bereits deutlich gemacht – auf eine emotionale Diskussion der Neutralität reduziert werden.

Sicherheitspolitische Gründe für einen raschen EU-Beitritt

Als Mitglied der EU könnte sich die Schweiz voll und ganz als gleichberechtigter Partner an zivilen und militärischen Krisenoperationen im europäischen Umfeld beteiligen, ohne ihre nationale Entscheidungskompetenz zu verlieren. Dies würde sich insofern positiv auf die Sicherheit der Schweiz auswirken, als sie ihren Beitrag zur zivilen und militärischen Stabilisierung des europäischen Raumes optimal mit demjenigen ihrer europäischen Nachbarstaaten abstimmen könnte. Eine aktive Mitwirkung an der GESVP erweitert nicht nur den Raum zur Mitgestaltung europäischer Sicherheitspolitik, gleichzeitig stellt sie einen solidarischen Beitrag aller Mitgliedstaaten im Sinne einer ausgeglicheneren Lastenteilung sicher.

Sicherheitsgarantien könnte die Schweiz beim momentanen Entwicklungsstand der GESVP weiterhin keine in Anspruch nehmen. Die kollektive Verteidigung bleibt auch nach Nizza Sache der NATO. Hingegen könnte sie im Rahmen des Restrukturierungsprozesses der Armee von den Synergie- und Effizienzgewinnen profitieren, die im europäischen Rahmen angestrebt werden. Und schließlich würde sie sicherstellen, dass sie mit Blick auf die weitere Entwicklung der GESVP in Richtung einer gemeinsamen Verteidigung mitentscheiden kann. Damit würde der Schweiz – wie im Bericht 2000 und im Vorentwurf zum Armeeleitbild XXI vorgesehen – eine Kooperationsoption zur Verfügung stehen, sollte sich der momentan kaum absehbare Verteidigungsfall in Zukunft konkretisieren. Dass sie in einer solchen Situation auch als Nichtmitglied der EU von den Entscheidungen betroffen wäre, die im Rahmen der GESVP gefällt würden, bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Eines ist sicher: Weder die Debatte um die Aufnahme eines Beistandsartikels in den EU-Vertrag noch die Debatte um die Neutralität in der EU ist abgeschlossen. Ebenso sicher ist, dass es sich bei der Weiterentwicklung der GESVP um einen langsamen Prozess handeln wird. Dabei weist die Dynamik der EU-internen Diskussionen einen klaren Trend hin zu einer Angleichung der Positionen der großen und kleinen Staaten und zu einer allgemein steigenden Akzeptanz militärischer Instrumente auf.³³ Damit verlieren Konzepte wie Neutralität und Allianzfreiheit in der EU ihre Bedeutung.³⁴ Angesichts der Fortschritte der EU als außen- und sicherheitspolitischer Akteur erscheint eine abwartende Haltung der Schweiz in der EU-Frage aus einer sicherheitspolitischen Perspektive nicht als besonders erfolgversprechend.³⁵ Kurzfristig wird die sicherheitspolitische Strategie der Kooperation ohne Integration in die EU gerade mit Blick auf den Reformprozess der Armee bald an ihre Grenzen stoßen. Mittel- und langfristig fällt ins Gewicht, dass die Schweiz den weiteren Entwicklungsprozess der

33 Vgl. François Heisbourg: Europe's Strategic Ambitions. The Limits of Ambiguity. In: Survival, Vol. 42, Nr. 2/Sommer 2000, S. 13. Jolyon Howorth: Britain, France and the European Defence Initiative. In: Survival, Vol. 42, Nr. 2/Sommer 2000, S. 33

34 Vgl. Carl Bildt: ESDI. A Swedish Point of View, and impact on the Balkans. In: Info Sicherheitspolitik, 29/2000, S. 25f

35 Vgl. Silvan Frick: a.a.O., S. 38–40

GESVP nicht zusammen mit den anderen neutralen und allianzfreien Staaten mitgestalten kann.

Die EU hat nach der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion den Weg in Richtung Sicherheitsunion eingeschlagen. Die EU ist zum verteidigungspolitischen Akteur geworden und baut heute ihre Fähigkeit zur eigenständigen Krisenbewältigung weiter aus. Zusammen mit der NATO wird sie die zukünftige sicherheitspolitische Ordnung des europäischen Raumes maßgeblich bestimmen. Aus sicherheitspolitischen Überlegungen drängt sich vor diesem Hintergrund ein baldiger EU-Beitritt der Schweiz auf. Je länger die sicherheits- und verteidigungspolitische Dynamik Europas nur von außerhalb der EU mitverfolgt wird, desto größer droht die Lücke zwischen dem sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz und demjenigen der „neutralen“ Staaten der EU zu werden. Parallel dazu wird der innenpolitische Erklärungsbedarf ansteigen, inwieweit ein EU-Beitritt langfristig mit dem Status der Neutralität in Übereinstimmung zu bringen ist. Sinnvoller schiene es, die Zukunft der GESVP von innen mitzugestalten und die notwendigen Anpassungen der schweizerischen Sicherheitspolitik schrittweise vorzunehmen. Die Entwicklungen der GESVP in den vergangenen zwei Jahren legen nahe, die Diskussion des EU-Beitritts auf die sicherheitspolitischen Aspekte auszuweiten.

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich