



Working Paper

Die Ueberwindung der Schweizer Neutralität

Author(s):

Gabriel, Jürg Martin

Publication Date:

1996

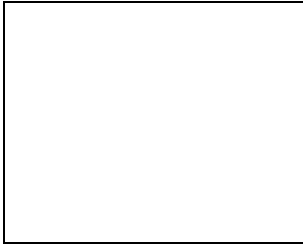
Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-001620773> →

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](#).



Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

Forschungsstelle für Internationale Beziehungen

Jürg Martin Gabriel

Die Überwindung der Schweizer Neutralität

Beiträge

Nr. 5 / April 1996

Bodanstrasse 4

9000 St. Gallen

Tel. 071/224 24 36

Fax 071/224 24 39

Inhaltsverzeichnis

	Einführung	1
1	Das geostrategische Umfeld	3
	1.1 Das Rückfallszenario	3
	1.2 Unklarheiten und Irrealitäten	6
	1.3 Sicherheitspolitisches Binnenland	11
2	Zwei sicherheitspolitische Schienen	13
	2.1 Beispiele.....	13
	2.2 Die offizielle Konzeption.....	16
	2.3 Die reale Konzeption	18
	2.4 Zwei echte Schienen	20
	Konklusionen.....	26

Einführung

Der 1993 veröffentlichte Aussenpolitische Bericht des Bundesrates¹ beschränkt die Neutralität in starkem Masse. Demzufolge besitzt die Schweiz heute, wie ich in einem Kommentar bemerkt habe, bloss noch eine "Neutralität für den Notfall".² In absehbarer Zeit wird jedoch auch diese überwunden werden müssen, denn der Notfall, wie ihn der Bundesrat definiert, ist überholt. Er basiert auf der Erwartung, dass unsere Nachbarländer in einen offenen Konflikt verwickelt werden, der sie spaltet und unsere Grenzen sowie möglicherweise unsere Existenz bedroht. Ein solches Szenario ist heute unwahrscheinlich. Viel wahrscheinlicher sind Notfälle, die andere Formen annehmen und zur Sicherung unserer Interessen eine enge internationale Zusammenarbeit fordern. Den dazu erforderlichen sicherheitspolitischen Instrumenten steht jedoch die Neutralität im Wege. Deshalb muss sie überwunden werden.

Solche Gedanken sind nicht revolutionär, sie werden heute unter Fachleuten und im Eidgenössischen Militärdepartement diskutiert. Ein Beispiel dafür ist Gustav Däniker, der frühere Stabschef Operative Schulung (SCOS) und Begründer der Dissuasionsstrategie, d.h. des 1973 eingeführten Konzepts von "Kriegsverhinderung durch Verteidigung".³ Gemäss Däniker ist das wichtigste Vermächtnis des Kalten Kriegs nicht die Fortschreibung der Dissuasionsstrategie, denn "im geostrategischen Umfeld von heute gibt es niemanden mehr, den wir von einem Angriff abhalten müssen, indem wir ihm mit einem übersetzten Eintrittspreis drohen." Für Däniker sind neue Ideen gefragt, "weil Sicherheit im 21. Jahrhundert nicht mehr im Alleingang erzielt werden kann, sondern von vornherein die ungleich kompliziertere Kooperation erfordert."⁴

Die Schlüsselbegriffe sind "geostrategisches Umfeld" und "komplizierte Kooperation", die beide einen engen Bezug zur Neutralität aufweisen. Die Neutralität hindert die Schweiz daran,

¹ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Bericht 93).

² Jürg Martin Gabriel, Neutralität für den Notfall: Der Bericht des Bundesrates zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, in SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT, 1. Jg., Nr. 2-3, Fall 1995, S. 163 - 191.

³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973, S. 14-15.

ihr geostrategisches Umfeld und die dort existierenden Gefahren realistisch zu erkennen, und sie steht einer zeitgerechten aber komplizierten Kooperation im Wege. Die Neutralität ist somit kein nützliches Instrument mehr, um Sicherheit zu optimieren; sie ist unseren Interessen hinderlich und deshalb ein Anachronismus.

Aus dieser Diagnose ergibt sich die nötige Therapie: Die Überwindung der Neutralität besteht aus einem veränderten Bild des Umfelds und einem neuen sicherheitspolitischen Instrumentarium. Das neue Bild muss auf einer realistischen Erfassung der politischen und militärischen Veränderungen im NATO/EU-Raum nach Ende des Kalten Kriegs basieren. Das Instrumentarium muss komplexer sicherheitspolitischer Kooperation gerecht werden. Damit wird der Kern der heute noch bestehenden Neutralitätskonzeption, bestehend aus Bündnisverbot und bewaffneter Neutralität, aufgelöst. Im 21. Jahrhundert benötigt die Schweiz eine Sicherheitspolitik "jenseits der Neutralität".

Der erste Teil des vorliegenden Aufsatzes befasst sich mit dem *geostrategischen Umfeld*. Ausgangspunkt der Überlegungen ist das im Sicherheitspolitischen Bericht 90 enthaltene "Rückfallszenario", denn es bildet die strategische Grundlage für den vom Bundesrat als möglich erachteten "Notfall".⁵ Dieses Szenario erweist sich bei näherem Hinsehen als unklar und unrealistisch, was durch einen Vergleich mit Szenarien umliegender Länder besonders deutlich wird. *Innerhalb* seines eigenen Raumes erwartet kein NATO/EU-Staat einen "Rückfall in die Konfrontation", weshalb sich deren "worst case"-Szenarien auf *äussere* Ereignisse konzentrieren. Die Schweiz, als *Binnenland* des NATO/EU-Raumes, muss dieses differenzierte Bild übernehmen.

Teil II des Aufsatzes befasst sich mit dem sicherheitspolitischen Instrumentarium und der damit verbundenen komplexen Kooperation. Dabei zeigt sich, dass die meisten Staaten des NATO/EU-Raumes auf *zwei sicherheitspolitischen Schienen* fahren, auf einer autonomen-unilateralen und einer kooperativ-multilateralen. Diese Zweiteilung ist typisch für den heute

⁴ Gustav Däniker, Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg, Huber, Frauenfeld 1996, S. 374-75.

⁵ Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel, Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, S. 27.

zu beobachtenden Übergang zwischen traditioneller militärischer Selbsthilfe und moderner sicherheitspolitischer Integration. Wäre Europa vollständig integriert und gäbe es eine vergemeinschaftete und supranationale Sicherheitspolitik, so bestünde die Zweispurigkeit nicht. In einer Zeit des Übergangs ist sie jedoch unvermeidlich.

Im Bericht 90 gibt es erste Ansätze zur Verfolgung einer Doppelstrategie, doch real existieren sie bloss in geringem Ausmass. Wollen wir uns im 21. Jahrhundert wirkliche Sicherheit geben, so muss auch die Schweiz ihre Sicherheitspolitik konsequent auf zwei Schienen ausrichten, wie dies alle anderen Länder in unserem Umfeld tun. Die Konkretisierung dieser Notwendigkeit ist die Aufgabe des nächsten Sicherheitspolitischen Berichts, denn konzeptionell muss die "Armee nach 95" zweigleisig konzipiert werden.

Abschliessend ein Wort zur Terminologie. Ich spreche bewusst von "Überwindung" und nicht von "Abschaffung" oder "Eliminierung" der Neutralität, denn letztere haben eine negative Konnotation und könnten den Eindruck hinterlassen, mein Anliegen sei die Negierung jeglicher Sicherheitspolitik. Das Gegenteil ist der Fall: Ich bejahe die Notwendigkeit einer Sicherheitspolitik und Suche nach einer optimalen Lösung, doch sie kann nur durch *Substituierung* der heutigen Neutralität erfolgen, durch eine Sicherheitspolitik "jenseits der Neutralität".

1 Das geostrategische Umfeld

1.1 Das Rückfallszenario

Der Sicherheitspolitische Bericht 90 war eine Reaktion auf den Fall der Berlin Mauer, auf die Auflösung des Ostblocks und auf die absehbare Wiedervereinigung Deutschlands. In diesen Entwicklungen sah der Bundesrat *Chancen und Gefahren*, denen er gerecht werden wollte. Im Armeeleitbild 95, das anderthalb Jahre später entstand, kommt dieses Anliegen besonders klar zum Ausdruck: "Die internationale sicherheitspolitische Lage kann sich sowohl positiv wie

negativ entwickeln. Zur Zeit haben wir uns auf beide Möglichkeiten auszurichten. "⁶ Zur Untermuerung dieser "sowohl-als-auch"-Position enthält der Bericht 90 zwei *Grundszenarien*; das eine betont die möglichen Chancen, das andere die potentiellen Gefahren. Das erste heisst "Sicherheit durch Verständigung und Kooperation", das zweite "Rückfall in die Konfrontation".⁷

Für ein Verständnis der heutigen schweizerischen Sicherheitskonzeption sind beide Szenarien von grundlegender Bedeutung. Darauf basiert die an anderer Stelle datailliert neue *Neutralitätskonzeption*.⁸ Um den Chancen gerecht zu werden, wurde die Neutralität in verschiedenen Bereichen eingeschränkt; um möglichen Gefahren zu begegnen, wird eine "Neutralität für den Notfall" in Reserve gehalten. Weil das Rückfallszenario den "worst case" umfasst, bildet es den *Ausgangspunkt* unseres sicherheitspolitischen Denkens. Dies ist sicher richtig, denn Sicherheitspolitik muss von der Annahme des "schlimmsten Falls" ausgehen. Weltweit ist es die Aufgabe der Strategen, über solche Eventualitäten nachzudenken. Die Frage ist lediglich, ob die schweizerischen Vorstellungen des schlimmsten Falls *realistisch* sind - doch dazu später mehr.

Zuerst soll das bundesrätliche Rückfallszenario näher analysiert werden. Die für die folgende Argumentation wichtigen Begriffe wurden kursiv gesetzt.

Grundszenario 2: Rückfälle in die Konfrontation und Auftauchen neuer Gefahren

Bei diesem Alternativszenario wird davon ausgegangen, dass die Möglichkeit kriegerischer Auseinandersetzungen *auch in Europa* weiter andauert. Auch wenn der bisher gefürchtete Grosskrieg zwischen den Militärblöcken unwahrscheinlich geworden ist und mit längeren Vorwarnzeiten gerechnet werden darf, sind Machtdemonstrationen und Truppeneinsätze nicht völlig auszuschliessen. Der Grund liegt darin, dass sowohl politischer Zündstoff als auch Streitkräfte nach wie vor vorhanden sind.

⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992, S. 166.

⁷ Bericht 90, S. 26-27.

⁸ Gabriel, Neutralität für den Notfall, S. 170 - 173.

Die raschen Umwälzungen bringen *Ungewissheit* und Unsicherheit mit sich. Noch steht nicht fest, dass in allen Ländern Demokratien entstehen. Vor allem der Weg der östlichen Grossmacht ist nicht vorherzusehen. Grenz- und Nationalitätenkonflikte bergen die Gefahr der Ausweitung auf ganze Regionen in sich. Die trotz des Abschlusses neuer Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge noch über Jahre hinweg in Europa vorhandenen *grossen Militärarsenale* werden als politisches Druckmittel missbraucht. Die Mächte halten auf absehbare Zeit hinaus *umfangreiche Streitkräfte* für ihre eigene Sicherheit und aus Stabilitätsgründen für nötig.

Machtpolitisch negative und kriegerische Entwicklungen ausserhalb Europas führen zu Rückfällen in gefährliche Konfrontationen. Die *Verbreitung von Hochleistungswaffen* grosser Reichweite in wenig stabile oder diktatorisch regierte Länder gibt der Militarisierung der internationalen Beziehungen neuen Auftrieb. Die Supermächte, zum Teil auch *die neu entstehenden Sicherheitsbündnisse*, setzen rasch verfügbare, hochbewegliche Einsatzkräfte ein, die mit modernsten Waffen ausgerüstet sind. Selbst kleinere Länder benützen ihre Verfügungstruppen, um ihre Interessen zu verteidigen.⁹

Bei einem solchen Rückfall würde die Schweiz ihre traditionelle Neutralität praktizieren. Was dies militärisch und politisch bedeutet, wurde im Sicherheitspolitischen Bericht 73 dargelegt. Darin wird zwischen sechs verschiedenen "strategischen Fällen" unterschieden, wovon hier zwei bedeutsam sind - der "Neutralitätsschutzfall" und der "Verteidigungsfall".¹⁰

Ersterer tritt bei einem "offenen Konflikt" in Europa ein, bei dem die Schweiz aber nicht angegriffen wird und deshalb nicht am Krieg teilnimmt. Allerdings ist sie in diesem Falle verpflichtet, mögliche Grenzverletzungen durch die Kriegführenden und den Missbrauch ihres Hoheitsgebietes zu verhindern. Wird dagegen "Krieg gegen unser Land" geführt, d.h. wird es direkt angegriffen, so liegt der Verteidigungsfall vor. Nun ist die Schweiz von ihren völkerrechtlichen Pflichten entbunden, kann die Neutralität aufgeben und Bündnisse eingehen. Für diesen Notfall hat sich die Schweiz immer die Option einer "Allianz in letzter Stunde" offengehalten. Dies war und blieb auch nach 1990 die herrschende Doktrin. Der Bericht 90 und das Armeeleitbild 95 halten hierzu unmissverständlich fest:

⁹ Bericht 90, S. 27. Für drei andere denkbare Szenarien siehe Albert Stahel, Luftverteidigung - Strategie und Wirklichkeit, Verlag der Fachvereine Zürich, 1993, S. 109-111.

¹⁰ Bericht 73, S. 13; Däniker, Selbstbehauptungsstrategien, S. 124-128.

Sollte dies [gemeint ist die erfolgreiche dynamische Raumverteidigung] die Armee nicht aus eigener Kraft erreichen, so ist dank ihrer Befähigung zu einer nachhaltigen, ausdauernden Kampfführung die Möglichkeit gegeben, eine Allianz mit Drittmächten einzugehen und die Integrität des Landes letztlich auf diese Weise zu wahren.¹¹

Wie Gustav Däniker zeigt, ging es gerade im Kalten Krieg und angesichts der Existenz von Nuklearwaffen darum, den *Zeitpunkt* des Eingehens dieser Allianz so weit als möglich zu verzögern. Eine glaubwürdige Neutralitäts- und Dissuasionspolitik bestand aus seiner Sicht nicht darin, bereits bei einem Nuklearkrieg ausserhalb unserer Grenzen ein Bündnis einzugehen. Vielmehr galt es, dieses hinauszuzögern und damit die Bereitschaft zu manifestieren, auf Schweizer Boden atomaren Schlägen zu begegnen. Däniker spricht in diesem Zusammenhang von einer "Treppenstufen-Strategie": Es war sein Anliegen, sämtliche Stufen so autonom und neutral wie möglich zu durchschreiten - doch am Ende stand auch für ihn die "Bündnisstufe", die im Bericht 73 allerdings nicht formal erwähnt wird.¹²

Das Rückfallszenario endet deshalb nicht unbedingt mit der Aufrechterhaltung unserer Neutralität, sondern möglicherweise mit dem Eingehen einer Allianz, sofern diese dem obersten Ziel schweizerischer Sicherheitspolitik - der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit - dienlich ist. Ist diese gefährdet, kann die Neutralität abgelegt werden; sie ist nur eines von verschiedenen Mitteln zur Sicherung höherer Werte.

1.2 Unklarheiten und Irrealitäten

Das im Bericht 90 formulierte Rückfallszenario weist zwei Schwächen auf: es ist *unklar* und zeugt von *mangelndem Realitätsbezug*. Zuerst zur fehlenden Klarheit, dann zum Mangel an Realitätsinn.

¹¹ Armeeleitbild 95, S. 85; siehe auch Bericht 90, S. 40.

¹² Däniker, Selbstbehauptungsstrategien, S. 123, 138-49, 250-52, 373. Interessant ist allerdings, dass dieses Wissen um den Bündnisfall in der Bevölkerung weitgehend fehlt und auch vom Bundesrat und der Armeeführung nie wirklich kommuniziert worden ist. Befürchtete man eine Untergrabung des Widerstandswillens? Wollte man bewusst das im Zweiten Weltkrieg entstandene Reduit-Denken nähren, das auf dem Motto "lieber neutral sterben als verbündet überleben" basiert? Dafür zahlt man allerdings einen sehr hohen Preis, denn es

Das Szenario ist unklar, weil eine sehr diffuse Situation antizipiert wird, ein Europa ohne Konturen und Strukturen. Das Rückfallszenario erwähnt weder die Europäische Gemeinschaft noch die NATO - alles scheint im Fluss zu sein. Die Rede ist von "Europa", ohne Unterscheidung zwischen einem integrierten und einem nicht integrierten Teil. Deshalb erinnert das Szenario an eine Rückkehr zur klassischen Gleichgewichtspolitik vergangener Jahrhunderte, als auf dem ganzen Kontinent neue militärische Herausforderungen zu ständig wechselnden Allianzen geführt hatten. Begriffe wie "neu entstehende Sicherheitsbündnisse" deuten auf diese Perzeption hin und können dahingehend interpretiert werden, dass sich nach dem Ende der sowjetischen Hegemonie die alte Bündnisgeometrie durch eine neue ersetzt wurde. Die Bündnisse richteten sich naturgemäss gegen den nächsten Hegemon, womöglich gegen das wiedervereinigte Deutschland.

Alles ist möglich. Nach dem Ende des Kalten Kriegs herrscht grundsätzliche "Ungewissheit". Dieser Begriff durchzieht den Bericht 90 wie ein roter Faden und wird dutzendfach verwendet. Es ist verständlich, dass in einem solchen Bericht von Unsicherheit gesprochen wird, denn ohne Unsicherheit ist Sicherheitspolitik überflüssig. Ungewissheit geht jedoch über Unsicherheit hinaus: Wenn jegliche Gewissheit fehlt, gibt es keine Fixpunkte, herrscht das Chaos.¹³ Traf dies für das Jahre 1990 zu? War die Wende so total? War es vollkommen ungewiss, ob die NATO und die europäische Integration überleben würden?

Natürlich waren dies Fragen, die auch in der NATO diskutiert wurden. In diesem Kreis waren die Meinungen jedoch nicht so skeptisch wie in der Schweiz, denn die NATO-Mitgliedsländer glaubten nicht im Ernst an eine Auflösung. Nicht einmal Grossbritannien, das seine Souveränität während der Amtszeit der Regierung Thatcher wie selten zuvor hervorhob, schritt zur Renationalisierung der Sicherheitspolitik. Auch Finnland, Schweden und Österreich wären kaum zu einem EU-Beitritt bereit gewesen, wenn sie die sicherheitspolitische Lage Europas

ist die Grundlage des heute noch in vielen Köpfen existierenden Neutralitäts-Mythos, d.h. einer Neutralität als Selbstzweck statt als begrenzt gültiges Instrument.

¹³ Däniker erwähnt 1987 das Chaos als realistische Entwicklungsvariante: "Im Gegenteil muss angenommen werden, dass eine 'unregierbare' *chaotische* Welt voller Ungewissheit bevorsteht, die zum Verlust der heute schon prekären internationalen Stabilität führen könnte." In Gustav Däniker, Dissuasion, Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen, Huber, Frauenfeld 1987, S. 186, Betonung im Original)

als grundsätzlich "ungewiss" betrachtet hätten. Die Schweiz ist offensichtlich misstrauischer als andere nordatlantische Länder - sie ist es heute noch, denn "Ungewissheit" ist in Bern nach wie vor ein beliebtes Wort.

Der Kontrast zum neuen sicherheitspolitischen Weissbuch der Bundesrepublik Deutschland ist offenkundig. In ihm steht nicht die Ungewissheit im Zentrum, sondern die Existenz der NATO. Sie wird nach wie vor als unverrückbarer Pfeiler der deutschen *und* der europäischen Sicherheit gesehen.¹⁴ In den vergleichbaren schweizerischen Dokumenten, in den Berichten 90 und 93 sowie im Armeeleitbild 95, wird die NATO nicht nur mit keinem Wort erwähnt, sondern regelrecht ignoriert. Das Vokabular des Kooperations szenarios, beispielsweise, ist dasjenige der OSZE; Konzepte wie "defensive Funktion von Streitkräften und Potentialen", "Abrüstungsschritte", "umfassende Verifikationssysteme" und Hinweise auf "alle" europäischen Staaten untermauern diese Sichtweise: Die Verfasser des Berichts 90 dachten offensichtlich eher an die OSZE als an den Nordatlantikpakt. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, denn die OSZE wird zukünftig gerade in den Bereichen der Präventivdiplomatie, der Rüstungskontrolle und der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen eine wichtige Rolle spielen. Allerdings muss der Umstand, dass die Schweiz sicherheitspolitische Szenarien entwickelt, in denen die NATO als wichtigstes westliches Verteidigungsbündnis keine Rolle spielt, zu denken geben.

Das bringt mich zur zweiten Schwäche des Rückfallszenarios, zum *Mangel an Realitätsgehalt*. Die Generalstäbe aller Nationen erarbeiten Szenarien über den "worst-" und den "best case", doch diese müssen einigermaßen mit den gegebenen Rahmenbedingungen übereinstimmen. Für die NATO-Mitglieder besteht eine dieser Bedingungen darin, dass sie nicht mehr auf "jeden" Fall vorbereitet sind. Ihre Szenarien unterscheiden zwischen Fällen mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit: Konflikte innerhalb des eigenen Raumes gelten als eher unwahrscheinlich, Konflikte ausserhalb des Raumes jedoch als möglich. Belgien und Holland, um ein Beispiel zu nennen, sind nicht mehr auf Kriege gegen Frankreich und Deutschland vorbereitet, sie erwarten aber Konflikte gegen Drittländer im Aussenbereich. NATO- und EU-

¹⁴ Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994, S. 39-43.

Länder haben ein weit differenziertes und darum auch realistischeres Bild ihres Umfelds als die Schweiz.

Aus wissenschaftlicher Sicht sind es zwei Theorien, die die niedrige Kriegserwartung innerhalb des NATO/EU-Raumes stützen - die Theorie des *demokratischen Friedens* und diejenige der *funktionalen Integration*. Zu beiden gibt es eine umfangreiche Literatur, auf die ich hier nicht eingehen will.¹⁵ Es ist jedoch eine erhärtete Tatsache, gewisse Autoren sprechen sogar von einem "ehernen Gesetz", dass demokratische Staaten kaum gegeneinander Krieg führen. Ebenso unwahrscheinlich ist die Auflösung funktionaler Integrationsstrukturen zwischen hochindustrialisierten Gesellschaften. Kaum jemand ausserhalb der Schweiz rechnet mit kriegerischer Desintegration und Renationalisierung.¹⁶ Im Gegenteil, der NATO/EU-Raum besitzt heute ein doppeltes Fundament: der demokratische Frieden erbringt *passive*, die funktionale Integration *aktive* Sicherheit.

Deshalb konzentrieren sich die „worst case“-Szenarien der NATO- und EU-Staaten auf Konflikte im Aussenbereich, auf Gebiete im Süden und Osten Europas. Es gilt ebenfalls als unwahrscheinlich, dass solche Konflikte auf Europa zurückfallen, den NATO/EU-Raum spalten und, wie 1914, einen inner-europäischen Krieg auslösen. Das hat der Krieg im früheren Jugoslawien bestätigt, obwohl er auch die Grenzen europäischer "power projection" aufgezeigt hat. Die passiven und aktiven Fundamente Westeuropas sind heute aber so stark, dass sich Frankreich und Deutschland durch Ereignisse im Aussenbereich nicht mehr in die alte Konfrontation zurücktreiben liessen.

Die beiden wichtigsten Länder Westeuropas kennen darum kein Rückfallszenario nach Art des Berichts 90; ein solches mutet geradezu absurd an. Man stelle sich vor, Franzosen und Deutsche bereiteten sich ernsthaft auf einen Rückfall in die Konfrontation entlang des Rheins

¹⁵ Charles W. Kegley, Jr., Controversies in International Relations Theory, Realism and the Neoliberal Challenge, St. Martin's Press, New York 1995; Bruce Russett, Grasping the Democratic Peace, Principles for a Post-Cold War World, Princeton University Press, Princeton NJ 1993; Max Singer and Aaron Wildavsky, The Real World Order, Zones of Peace/Zones of Turmoil, Chatham House Publisher, Chatham NJ 1993.

¹⁶ Mauro Mantovani, Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa, in ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND KONFLIKTFORSCHUNG, Nr. 26/1992; siehe auch Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, S. 39-50; Österreichische Landesverteidigungsakademie, Nationale Sicherheit, Trends und Alternativen, Wien, Juli 1994, S. 217.

von Belgien bis Basel *und* für den Ausbau des Eurokorps, der WEU, des NATO-Krisenmanagements und der Partnerschaft für den Frieden vor. Im einen Fall müssten französische Truppen entlang der Maginotlinie stationiert werden, während deutsche Einheiten den Einfall in Frankreich vorbereiten. Im anderen Fall müssten die selben Truppen gemeinsame Manöver im Rahmen der NATO und WEU abhalten. Wie will man dies *operativ* bewältigen? Wie sähe die entsprechende Kommandostruktur aus, wie die Logistik, die Kommunikation oder die Nachrichtenbeschaffung? Doch genau dies erklären unsere Planer für machbar und realistisch. Wir müssen uns, so sagen sie, gleichzeitig auf einen Krieg zwischen unseren Nachbarn vorbereiten, der unsere Sicherheit direkt beeinflussen könnte, und zudem europafähig werden!

Auch *wirtschaftliche* Gründe sprechen gegen dieses Szenario. Eine Strategie "à tous azimuts" ist zugleich eine Politik "à tout prix" - darum unerschwinglich und ruinös. Kein europäisches Land hätte heute die finanziellen Mittel, um sich sowohl auf den Zweiten Weltkrieg vorzubereiten als auch nordatlantische Infrastrukturen, assignierbare Einheiten und integrierte Stäbe zu unterhalten. Zusammenarbeit und Integration helfen, Ressourcen einzusparen: Man stelle sich vor, die gesamte heute existierende NATO-Infrastruktur und Logistik würden vollständig renationalisiert. Die schweizerische Konzeption eines europäischen "worst-case" ist zugleich diejenige des "worst price".

Eine Politik "à tous azimuts" wäre auch *politisch-psychologisch* unmöglich. Man denke an französische Soldaten, die auf einen Krieg mit den Deutschen vorbereitet werden und *gleichzeitig* mit ihnen in der selben Einheit Dienst leisten; oder, noch absurder, deutsche Soldaten, die am einen Tag ihre Waffen aus den Schwarzwaldhöhen auf das Elsass richten und am nächsten Tag mit den Franzosen am 14. Juillet Hand in Hand an einer Parade auf den Champs Elysées teilnehmen. Vielleicht kann man dieses Kunststück mit abgebrühten Berufssoldaten erbringen, mit französischen und deutschen Wehrpflichtigen ist es aber unmöglich. Doch genau das erwarten wir von Schweizer Milizsoldaten und Offizieren: 49 Wochen im Jahr sollen sie sich weltoffen, international und europäisch geben; während drei Wochen sollen sie dagegen ihren Geist solchen Entwicklungen verschliessen, rein national denken und Feindbilder

über *Nachbarn* konstruieren, die sie für den Rest des Jahres als Freunde, Geschäfts- oder Studienpartner perzipieren.

Das schweizerische Rückfallszenario ist daher alles andere als realistisch und kann längerfristig nicht aufrechterhalten werden. Wir können nicht mehr allzuviele Jahre in unseren Festungen, Panzern und Schützengräben verharren, misstrauisch über die Landesgrenzen hinausblicken und *gleichzeitig* von einer "europafähigen" Sicherheitspolitik reden. Eine solche Konzeption ist unrealistisch und taugt höchstens für eine begrenzte Übergangszeit. Die Schweiz benötigt dringend ein anderes Bild ihres geostrategischen Umfelds.

1.3 Sicherheitspolitisches Binnenland

Auch für uns ist es nützlich, zwischen einem befriedeten und einem nicht befriedeten Raum zu unterscheiden oder, wie ich in einer ersten Evaluation des Sicherheitspolitischen Berichts 90 vorgeschlagen habe, zwischen einem sicherheitspolitischen *Nah-* und *Fernbereich*. Ersterer besteht aus dem uns umgebenden und befriedeten NATO/EU-Raum, letzterer umfasst die nicht befriedeten Zonen östlich und südlich davon. Im weiteren ist es nützlich, uns als *sicherheitspolitisches Binnenland* des NATO/EU-Raumes zu sehen. Das im Gegensatz zur Österreich, Schweden und Finnland, die Randländer dieses Raumes sind.¹⁷

Dies wirft eine ganze Reihe von Fragen auf, mit denen sich ein zukünftiger Sicherheitspolitischer Bericht auseinandersetzen müsste. Grundsätzlich geht es darum, dass ein Binnenland sicherheitspolitisch weitgehend *indirekt* agiert - indirekt von Gefahren und Bedrohungen aus dem Fernbereich betroffen ist und nur indirekt auf sie Einfluss nehmen kann.¹⁸

Was bedeutete *Dissuasion*, d.h. Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit, wenn wir nur noch indirekt bedroht sind? Welche Verteidigungsfähigkeit benötigt ein Binnenland und

¹⁷ Jürg Martin Gabriel, Europa und die schweizerische Sicherheitspolitik, in SCHWEIZER JAHRBUCH FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT, 32/1992, S. 25 - 38.

¹⁸ Kurt R. Spillmann, Von der bewaffneten Neutralität zur kooperativen Sicherheit, in BULLETIN ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK 1995, S. 9.

welche kriegsverhindernden Wirkungen gehen davon aus? Die Frage ist berechtigt, denn, wie Gustav Däniker sagt, "im geostrategischen Umfeld von heute gibt es niemanden mehr, den wir von einem Angriff abhalten müssen, indem wir ihm mit einem übersetzten Eintrittspreis drohen."¹⁹

Angesichts der russischen Bedrohung, richtete sich unser Augenmerk im Kalten Krieg auf die terrestrische Verteidigung. Hat sich das heute geändert, gibt es eine *Umkehr der Bedrohung*, und muss das Binnenland Schweiz in Zukunft die Priorität im Schutz des Luftraums sehen?

Wie reagiert ein Binnenland, wenn der Nahbereich in Gefahr ist, wenn seine Nachbarn Hilfe benötigen? Kann man sich vorstellen, so fragt Gustav Däniker, "dass die Schweiz zwischen der Gemeinschaft europäischer Demokratien und Aggressoren oder andern Gewaltverbrechern wirklich neutral bleiben will?"²⁰ Wollen wir ihnen Unterstützung geben und *grenzüberschreitend* agieren? Benötigen wir dazu Mittel der "power projection" und des Krisenmanagements? Wird unsere Hilfe bilateral oder im Rahmen der Vereinten Nationen angeboten?

Die Liste solcher Fragen ist in keiner Weise vollständig, und in jedem Fall stellt sich das Problem sicherheitspolitischer Kooperation. In einem kommenden Sicherheitspolitischen Bericht muss sich die Schweiz deshalb konkret überlegen, wie sie mit der NATO, der EU/WEU, der OSZE und den Vereinten Nationen zusammenarbeiten will. Darüber hinaus müssen wir, wie ich im zweiten Teil dieses Aufsatzes zeigen werde, das adäquate Instrumentarium zusammenstellen, um den Anforderungen moderner und komplexer Kooperation gerecht zu werden.

¹⁹ Däniker, Selbstbehauptungsstrategien, S. 375.

²⁰ Däniker, Selbstbehauptungsstrategien, S. 374.

2 Zwei sicherheitspolitische Schienen

Im NATO/EU-Raum, d.h. in Nordamerika und Europa, fahren heute praktisch alle Staaten auf zwei sicherheitspolitischen Gleisen, auf einem *unilateral-autonomen* und auf einem *multilateral-kooperativen*. Wie steht es diesbezüglich mit der Schweiz? Offiziell fahren auch wir auf zwei Schienen, doch bei genauer Betrachtung stellt sich heraus, dass es zwischen erklärter und praktizierter Politik einen beträchtlichen Graben gibt. Will die Schweiz in Zukunft einen wirkungsvollen Beitrag zur kooperativen Sicherheit leisten, so muss sie die multilaterale Schiene ausbauen und besser mit der unilateralen koordinieren. Nur so können wir in Zukunft unsere Sicherheit optimieren.

2.1 Beispiele

Die unilaterale Schiene leitet sich aus der Geschichte Europas ab, stellte die Sicherheitspolitik doch während Jahrhunderten ein ausschliesslich nationales und autonomes Anliegen dar. Sicherheit basierte im klassischen Gleichgewichtssystem auf dem Selbsthilfeprinzip. Nationale Kriege wurden als normal, natürlich und rational betrachtet, und die Souveränität umfasste das Recht auf Selbstbehauptung durch Kriegführung.²¹ Zu sicherheitspolitischer Kooperation kam es hin und wieder im Rahmen von Allianzen, doch waren diese immer zeitlich begrenzt und kannten keine echte operative Verschränkung. Wirklich multilaterale Sicherheitspolitik existierte im klassischen Europa nicht. Dieses traditionelle Muster wurde erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts - primär als Folge des Zweiten Weltkriegs - schrittweise relativiert.

In der Zwischenzeit sind vier Typen multilateraler Sicherheit entstanden:²² die Organisation der Vereinten Nationen, bekannt unter dem Begriff der *Kollektiven Sicherheit*; die NATO, die sich als System *kollektiver Verteidigung* versteht, die Europäische Union, die bei einer vollen Vergemeinschaftung ihrer Sicherheitspolitik ein System *supranationaler Sicherheit* errichten

²¹ Jürg Martin Gabriel, Worldviews and Theories of International Relations, Macmillan, London/New York 1994, S. 7-17, 29-42, 81-88, 157-162.

²² Hierzu ausführlicher: Österreichische Landesverteidigungsakademie, Nationale Sicherheit, S. 33 - 36.

will und schliesslich die OSZE, die auf einem Konzept der umfassenden und kooperativen Sicherheit beruht. Die Mehrzahl der Staaten in unserem Nahbereich sind in allen vier Sicherheitssystemen aktiv, was zu einem komplexen Multilateralismus führt. Dazu einige Beispiele.

Die Sicherheitspolitik *Frankreichs* steht ganz entschieden auf einem autonomen und einem multilateralen Bein. Die *unilaterale* Dimension umfasst zu Verteidigungszwecken die nukleare Force de Frappe sowie konventionelle Luft-, See- und Landstreitkräfte. Letztere verfügen neben einem Verteidigungsauftrag auch über die Fähigkeit, autonom ausserhalb des Mutterlandes zu operieren. Gerade in Schwarzafrika hat Frankreich auch nach der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien mehrmals alleine interveniert. Die *multilaterale* Dimension zeigt sich in Frankreichs NATO-Mitgliedschaft,²³ in seinem intensiven Engagement für die Vereinten Nationen und in der Teilnahme am integrierten Eurokorps.

In den letzten Jahren war das Land an all diesen Fronten äusserst aktiv: Das Eurokorps wurde, zusammen mit der Bundesrepublik, Spanien, Belgien und Luxemburg zu einer 50'000 Mann starken Kampfeinheit ausgebaut und soll eines Tages supranational vergemeinschaftet werden; in Bosnien hatte Frankreich zunächst ein grosses Blauhelmkontingent stationiert, danach beteiligte es sich auch an den Kampfverbänden der UNO, der NATO und der IFOR; schliesslich intervenierte Frankreich in Ruanda im Rahmen einer humanitären Mission mit der Ermächtigung des UNO-Sicherheitsrats ("opération turquoise").

Aufgrund der Erfahrungen in zwei Weltkriegen und als Folge der Pariser Verträge aus dem Jahre 1954 war die wiederaufgerüstete *Bundesrepublik* von Beginn multilateral stark eingebunden. Das galt insbesondere für die Stäbe, denn bis heute hat Deutschland keinen eigenen Generalstab. Zudem ist die grosse Mehrzahl seiner Kampfeinheiten der NATO zugeordnet ("assigniert"), weshalb deutsche Truppen im Kriegsfall fast vollkommen unter fremdem Kommando stehen. Im weitem war der Einsatz deutscher Truppen ursprünglich auf das NATO-Gebiet beschränkt; Operationen ausserhalb der eigenen Grenzen ("out-of-area") blieben während des Kalten Kriegs verboten. Die wegweisende Entscheidung des Bundesverfas-

²³ Frankreich hat sich nie vollständig aus der NATO zurückgezogen, es verliess lediglich die integrierten Stäbe, worauf das NATO-Hauptquartier von Paris nach Brüssel umzog. Heute ist Frankreich auf dem Weg zurück zur Vollmitgliedschaft. Siehe dazu Robert P. Grant, France's New Relationship with NATO, in SURVIVAL, vol. 38, no. 1, Spring 1996, S. 58-80.

sungsgerichts vom 12. Juli 1994 legte den Grundstein für Bundeswehreinätze ausserhalb des NATO-Gebiets. Allerdings müssen solche Einsätze im Rahmen internationaler Institutionen wie der UNO, OSZE, NATO oder der WEU durchgeführt werden und erfordern die Zustimmung des Bundestags. Ein erstes Kontingent bewaffneter UNO-Blauhelme wurde in Somalia eingesetzt, und gegenwärtig sind bundesdeutsche Einheiten im Rahmen der IFOR in Bosnien im Einsatz.

Auch *Finnland* operiert militärisch auf zwei Schienen. Die Armee dient in erster Linie der Verteidigung, die im Rahmen der Neutralitätspolitik unilateral konzipiert ist. Deshalb distanzierte sich Finnland - analog zur Schweiz - während des Kalten Krieges von der NATO. Gleichzeitig beteiligte sich Finnland in hohem Masse an friedenserhaltenden Massnahmen der Vereinten Nationen, wodurch es zusammen mit seinen skandinavischen Nachbarn wesentliche Impulse für ein "nordisches peace-keeping" entwickelte. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde diese *multilaterale* Schiene durch die Teilnahme an der von der NATO initiierten "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) weiter ausgebaut. Diese Entwicklungen charakterisiert der finnische Oberbefehlshaber Gustav Hägglund mit folgenden Worten:

Finnland muss gemeinsam mit denjenigen Staaten planen und Übungen durchführen, die wahrscheinlich bei Krisenbewältigungsmassnahmen die Bündnisse der Staaten bilden werden, die zum Eingreifen bereit sind, sobald europäische Interessen auf dem Spiel stehen.²⁴

Diesen Worten sind Taten gefolgt: Die ursprünglich in Bosnien im Rahmen der UNPROFOR stationierten finnischen Blauhelme sind jetzt als Kampfeinheiten der IFOR angeschlossen und der NATO unterstellt. Die finnische Sicherheitspolitik steht heute ganz entschieden auf zwei Beinen.

²⁴ NATO BRIEF, Nr. 4, Juli 1995, S. 21.

2.2 Die offizielle Konzeption

Auch die schweizerische Sicherheitspolitik hat eine unilaterale und eine multilaterale Ausrichtung. Die erste wird im Bericht 90 als *Beitrag zur Kriegsverhinderung und Verteidigung* definiert, die zweite als *Beitrag zur Friedensförderung*. Die Betonung zweier Schienen ist nicht wirklich neu, denn in beschränktem Ausmass war die Schweiz während des Kalten Krieges bereit, an multilateralen sicherheitspolitischen Anstrengungen teilzunehmen; neu sind jedoch die Gewichtung und der Bezug zu Europa. Doch zuerst einige Worte zur *autonomen* Schiene.

Sie entspricht weitgehend der im Bericht 73 enthaltenen Konzeption der Gesamtverteidigung, bildet den zentralen Pfeiler unserer Sicherheitspolitik und ist auf eine machtpolitischen Bedrohung im Stile der beiden Weltkriege und des Kalten Krieges ausgerichtet.²⁵ Zwar erschien dem Bundesrat ein solches Bedrohungsszenario im Bericht 90 als eher unwahrscheinlich, trotzdem wollte er es, wie bereits erwähnt, nicht ausschliessen. Es sei richtig, "sich mit Umsicht auch auf den umfassendsten Fall vorzubereiten,"²⁶ womit unzweideutig das Rückfallszenario gemeint ist. Die operative Grundlage dafür bildet neuerdings die "dynamische Raumverteidigung."²⁷

Die *multilaterale* Dimension ist aus Sicht der Neutralität deckungsgleich mit den neuerdings gültigen "Kompatibilitäten" oder, positiv formuliert, mit den heute möglichen Annäherungen an UNO, OSZE, NATO und EU/WEU. Da ich diese an anderer Stelle²⁸ bereits besprochen haben, will ich mich hier auf die instrumentellen und militärischen Aspekte beschränken.

Die Teilnahme an *friedenserhaltenden Operationen* der Vereinten Nationen wird im Armeeleitbild 95 präzisiert. Es wird dort von einem Blauhelmkontingent gesprochen, sowie von "Spezialformationen aus den Bereichen Genie, Sanität, Luft- und Strassentransport, Reparatur

²⁵ Für einen Überblick über die verschiedenen Reformen und Berichte siehe Daniel Heller, *Zwischen Reform und Beharren: Milizarmee mit Zukunft*, in Albert A. Stahel (Hrsg.), *Armee 95 - Chance für die Milizarmee?*, Verlag der Fachvereine Zürich, S. 95-132; Gustav Däniker und Kurt R. Spillmann, *Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik*, in A. Riklin/H. Haug/R. Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Haupt, Bern 1992, S. 591-605.

²⁶ Armeeleitbild 95, S. 81.

²⁷ Armeeleitbild 95, S. 85.

²⁸ Gabriel, *Neutralität für den Notfall*, S. 177 - 184.

und Unterhalt für besondere Unterstützungsaufgaben."²⁹ Solche Verbände können auch der OSZE zur Verfügung gestellt werden; die Entsendung von "Gelbmützen" nach Bosnien ist ein erster Schritt in diese Richtung.

Auch im Bereich der *Existenzsicherung* und der Bekämpfung *nicht machtpolitischer* Gefahren ist die Schweiz zur Kooperation bereit. Bei Grosskatastrophen dürfen spezialisierte Einheiten grenzüberschreitend eingesetzt werden,³⁰ was im übrigen innerhalb der "Partnerschaft für den Frieden" formalisiert und multilateralisiert werden kann - und von verschiedener Seite auch gefordert wird.³¹

Mehrfach erscheinen Hinweise auf eine mögliche Zusammenarbeit beim Aufbau einer *europäischen Sicherheitsarchitektur*. Im Bericht 90 wird ausdrücklich erklärt, die Schweiz sei gewillt, "beim Aufbau einer tragfähigen europäischen Sicherheitsordnung mitzuwirken", denn damit "erhöhen wir gleichzeitig auch unsere eigene Sicherheit, die von derjenigen Europas wesentlich abhängt."³² Und im Aussenpolitischen Bericht 93 wird ausdrücklich betont, dass die Schweiz als Mitglied der Europäischen Union bereit wäre, "loyal" an der Erweiterung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) mitzuarbeiten und, wenn nötig, die Neutralität zu "überdenken".³³

Im Bericht 93 spricht der Bundesrat zudem von den "Grenzen autonomer Verteidigungsfähigkeit" und denkt dabei in erster Linie an den Schutz des Luftraums, an Mittelstreckenraketen, Marschflugkörper oder terroristische Drohnen.³⁴ Zur Abwehr solcher Gefahren ist ein hochtechnologischer Verbund von Satelliten und anderen Einrichtungen notwendig, der unsere nationalen Mittel bei weitem übersteigt. Die NATO besitzt ein solches Potential, EU bzw. WEU sind daran, ein solches Potential aufzubauen. AWACS-Aufklärungsflugzeuge sind Bestandteil eines solchen Leitnetzes. Im Zusammenhang mit dem Krieg in Bosnien erlaubt der Bundesrat

²⁹ Armeeleitbild 95, S. 75.

³⁰ Armeeleitbild 95, S. 77.

³¹ Neue Zürcher Zeitung, 29. Dezember 1995, S. 11.

³² Bericht 90, S. 33.

³³ Bericht 93, S. 84, 86 - 91.

³⁴ Bericht 93, S. 70-72.

seit Dezember 1993 den Überflug durch schweizerischen Luftraum. Diese weitere Einschränkung der Neutralität wird zwar mit Solidarität begründet, doch liegt sie ganz offensichtlich auch in unserem Eigeninteresse, denn AWACS-Aufklärungsflugzeuge optimieren ohne jeden Zweifel auch die Sicherheit der Schweiz.

Der Bundesrat weiss zudem, dass selbst ein terrestrischer Krieg nicht mehr rein national geführt werden kann. Darum erklärt er im Armeeleitbild 95, unsere Bodendarmee sei im Prinzip "europänützlich" und "europafähig".³⁵ Im Bericht 90 wird sodann folgende Konkretisierung beigefügt:

Die Modernisierung der Flugwaffe sowie der beweglichen Elemente der Armee böte gegebenenfalls die Möglichkeit, dass sich die Schweiz später auch an gemeinsamen europäischen Verteidigungsstrukturen beteiligen könnte. Auch unsere übrigen Waffensysteme entsprechen technologisch denjenigen anderer europäischer Staaten.³⁶

Dies ist ein unzweideutiger Hinweis auf die prinzipielle Möglichkeit, Teile unserer Armee zu assignieren - doch wie steht es mit der Realität? Ist die multilaterale Schiene so gewichtig, wie der Bundesrat behauptet?

2.3 Die reale Konzeption

Der Leser der bundesrätlichen Berichte bemerkt sofort deren Unausgewogenheit: Der unilateralen Schiene wird viel mehr Bedeutung beigemessen als der multilateralen und dem Kooperationszenario - das Rückfallszenario dominiert. Zwar beteuert der Bundesrat mehrfach, der erste Schwerpunkt unserer Sicherheitspolitik sei "die Stärkung und Festigung des Friedensprozesses in Europa",³⁷ doch im Bericht 90 und im Armeeleitbild 95 sind die Gewichte eindeutig umgekehrt gesetzt.

³⁵ Armeeleitbild 95, S. 27.

³⁶ Armeeleitbild 95, S. 31.

³⁷ Bericht 90, S. 32.

Ein rein quantitatives Indiz liefert die *Seitenzahl*: Im Bericht 90 sind dem multilateralen Engagement knapp fünf von 60 Seiten gewidmet, im Armeeletibild 95 sind es kaum zwei von 170 Seiten! Selbst die Existenzsicherung, will heissen der Umgang mit nicht-machtpolitischen Gefahren, erhält mehr Aufmerksamkeit. Der nationalen und machtpolitischen Strategie wird ohne jeden Zweifel am meisten Raum beigemessen.

Ein zweites Indiz liegt im Gebrauch von Begriffen wie "Freiheit", "Unabhängigkeit" und "Souveränität". Zwar betont der Bundesrat, dass diese Konzepte in einer zunehmend interdependenten Welt nicht verabsolutiert werden können, doch im gleichen Atemzug fordert er "einen möglichst hohen Grad an Eigenständigkeit" sowie "Frieden in Freiheit und Unabhängigkeit".³⁸ Welcher westeuropäische Staat strebt im Zeitalter von Integration und Supranationalität nach einem möglichst hohen Grad an Eigenständigkeit? Offensichtlich konnte sich der Bundesrat noch immer nicht von der traditionellen, die eigene Autonomie betonenden Sichtweise lösen.

Diese Einschätzung wird durch die Aussagen des Bundesrats zur *Wirtschaft* als Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik bestätigt. Auf der einen Seite anerkennt der Bundesrat das immer enger werdende "weltwirtschaftliche Beziehungsgeflecht" und betont die Notwendigkeit der "Vertiefung der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit"³⁹ Auf der anderen Seite beklagt er jedoch die "hohe Auslandsabhängigkeit" und fordert zu ihrer Bekämpfung eine "Risikoverteilung durch Diversifikation", "währungspolitische Handlungsfreiheit", "wirtschaftliche Landesversorgung", "Vorratshaltung", "Sicherstellung der inländischen Produktion" etc.⁴⁰ Warum dieser Widerspruch? Hätte die multilaterale Schiene wirkliches Gewicht, so gingen wirtschaftliche und militärische Interdependenz Hand in Hand - und einseitige Europadependenz wäre kein zu beklagender Nachteil.

Fasst man diese Indizien zusammen, so ist die Feststellung unumgänglich, dass der Bundesrat der autonomen Schiene grössere Bedeutung beimisst als der kooperativen. Das war 1990 so

³⁸ Bericht 90, S. 30-31.

³⁹ Bericht 90, S. 44-45.

⁴⁰ Bericht 90, S. 44-47.

und gilt auch heute noch, denn leider hat sich in der Zwischenzeit wenig verändert. Das Rückfallszenario gilt in weiten Kreisen als "realistisch", das Kooperationsszenario dagegen als "utopisch". Die Überwindung dieser Mentalität und der Ausbau einer echten zweiten Schiene liegen noch vor uns, sie sind die zentralen Aufgaben in der Konzipierung einer Sicherheitspolitik für das 21. Jahrhundert.

2.4 Zwei echte Schienen

Will die Schweiz ihre Sicherheitspolitik effektiv auf zwei Schienen setzen, so ist eine *Verlagerung* des sicherheitspolitischen Instrumentariums erforderlich - von der unilateralen auf die multilaterale Schiene. Gefragt ist in erster Linie eine wirkliche Europa- und NATO-Fähigkeit und, in zweiter Linie, eine vermehrte UNO-Fähigkeit. Das Armeeleitbild 95 enthält diesbezüglich einige interessante Ideen. Ganz zum Schluss dieses Berichts wird im Zusammenhang mit den Stichworten "Alternative Modelle" und "Optionen für die Zukunft" über Einsatzkonzeptionen und Strukturen gesprochen, die bei einer Integration der Armee in ein europäisches Sicherheitssystem denkbar wären:

Die Gliederung der Armee in frei verfügbare Kräfte und in eine starke Territorialkomponente bietet dazu eine gute Grundlage. Einzelne Elemente der frei verfügbaren Kräfte, wie beispielsweise die Flugwaffe und die Panzerbrigaden, können durchaus in ein europäisches Sicherheitssystem integriert werden. Das Modell einer kleinen, hochmodernen Interventionsarmee und einer Verstärkung der Territorialkomponente wäre in diesem Rahmen langfristig denkbar. Die Dynamische Raumverteidigung dürfte auch für diese Option eine taugliche Konzeption für den Kampf darstellen.⁴¹

Für die Option "Territorialarmee mit Interventionstruppen" ist es laut Armeeleitbild heute noch zu früh, denn sie könne erst beim Bestehen eines effektiven europäischen Sicherheitssystems verwirklicht werden. Im weitern wird erklärt, dass dieses Modell für die Kriegsverhinderung und Verteidigung dank der Existenz einer schnell verfügbaren Truppe zwar während kurzer Zeit eine hohe Bereitschaft gewährleisten könnte, die Führung eines nachhaltigen Ver-

⁴¹ Armeeleitbild 95, S. 167.

teidigungskampfes mit einer Territorialarmee jedoch verunmöglichen würde.⁴² Das überrascht natürlich nicht, denn der Verteidigungsfall ist zugleich der Bündnisfall, weshalb jede Armee im NATO/EU-Raum für "nachhaltige" Ereignisse auf Unterstützung von aussen angewiesen ist.

Die Argumente des Bundesrates überzeugen kaum, längerfristig ist die Option "Territorialarmee mit Interventionstruppe" als durchaus richtig einzustufen. Dennoch sind pragmatische Zwischenlösungen gefragt. Diese werden im Armeleitbild zwar nicht thematisiert, liegen aber im Bereich des Möglichen. Die NATO unterscheidet heute zwischen *Schnellreaktionskräften* (Rapid Reaction Forces, RRF), *Hauptverteidigungskräften* und *Verstärkungskräften*. Die beiden letzteren sind auf die Verteidigung Europas und damit auf den Bündnisfall ausgerichtet, während die Aufgabe der Schnellreaktionskräfte das bereits erwähnte Krisenmanagement ausserhalb des NATO-Raumes ist. Wie Mauro Mantovani zeigt, ist aufgrund dieser Unterscheidung für die Schweiz ein zweistufiges Vorgehen denkbar.

In einem *ersten Schritt* würde die Schweiz "einzelne Truppenkontingente den Verstärkungskräften oder den multinationalen Hauptverteidigungskräften der NATO *assignieren* und damit - gemäss dannzumal auszuhandelnder Koordinationsabkommen - unter operationelle Führung der NATO stellen".⁴³ Heute wären die im Armeleitbild erwähnten Panzerbrigaden und die beiden F/A-18 Staffeln assignierbar. Die genauen Modalitäten wären noch zu definieren. Am Beispiel Spaniens ist ersichtlich, dass es diesbezüglich eine breite Palette von Möglichkeiten gibt.⁴⁴ Ein fundamentaler Umbau der Armee bliebe uns zumindest vorläufig erspart.

Assignierung bedeutet, dass solche Einheiten für gewisse Übungen und für den Ernstfall einem NATO-Kommando unterstellt sind, jedoch grundsätzlich in Schweizer Hand bleiben. Assignierung hat nicht in geringster Weise das Ende einer eigenständigen Armee zur Folge. Sie ist vielmehr Ausdruck einer wirklichen Zweigleisigkeit, wobei das eine Gleis national und autonom bleibt. Darum hat das Postulat des Multilateralismus' nicht die Abschaffung

⁴² Armeleitbild 95, S. 155.

⁴³ Mauro Mantovani, Nato-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz, in ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND KONFLIKTFORSCHUNG, Nr. 33/1994, S. 78-79.

⁴⁴ Mantovani, Nato-Mitglied Schweiz?, S. 60-61.

tonom bleibt. Darum hat das Postulat des Multilateralismus' nicht die Abschaffung nationaler Kontrolle, sondern der Aufbau *komplexer* "command and control"-Strukturen zur Folge.

Assignierte schweizerische Hauptverteidigungs- und Verstärkungskräfte hätten einen Verteidigungsauftrag, den sie allerdings in Zusammenarbeit mit Einheiten aus umliegenden Ländern erfüllen würden. Inwiefern Schweizer Verbände dabei grenzüberschreitend zu operieren hätten, wäre bei Verhandlungen abzuklären, doch grundsätzlich wären wir Teil einer defensiven Allianz. Unsere traditionelle "Allianzfähigkeit der letzten Stunde" würde damit formalisiert; endlich hätte die Schweiz eine offene statt einer verdeckten Sicherheitspolitik "jenseits der Neutralität".

Jahre später könnte die Schweiz in einem *zweiten Schritt* zum Aufbau einer Schnellen Eingreiftruppe und, parallel dazu, zur Umwandlung der jetzigen Armee 95 in eine Territorialarmee übergehen, wie dies im Armeeleitbild 95 erwähnt wird. Über die detaillierte Ausgestaltung dieser Territorialtruppe wäre zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden. Auf jeden Fall müsste sie in direkter Relation zu unserer sicherheitspolitischen Binnenlage stehen und auf den uns umgebenden Nahbereich ausgerichtet sein. Es wäre sicher qualitativ und quantitativ eine andere Armee als wir sie heute besitzen.⁴⁵

Die Schaffung einer Interventionstruppe wäre aus verschiedenen Gründen der "revolutionärste" Schritt.⁴⁶ Er würde eine Abkehr von unserer Tradition der rein nationalen Defensive bedeuten und Erinnerungen an Marignano, Bruder Klaus und die Zeit der Reisläuferei wachrufen. Zudem würde die Einrichtung einer solchen Einheit in unserer Bevölkerung ein europäisches Bewusstsein voraussetzen, das vorläufig nicht vorhanden ist. Erst wenn sich eine Mehrzahl der Schweizer als Eidgenossen *und* als Europäer fühlt, kann man von unseren Soldaten erwarten, dass sie an den Aussengrenzen Europas Dienst leisten.

Der Einsatz der "Gelbmützen" in Bosnien zeigt, dass diese Erwartung nicht ganz unrealistisch ist. Zwar sind dies keine Kampfeinheiten, doch handelt es sich um vollwertige Schweizer Sol-

⁴⁵ Siehe Österreichische Landesverteidigungsakademie, Nationale Sicherheit, S. 221.

⁴⁶ Siehe Spillmann, Von der bewaffneten Neutralität zur kooperativen Sicherheit, S. 16.

daten, von deren Kriegstüchtigkeit wir überzeugt sind. Moderne Soldaten sind multifunktional ausgebildet und können für verschiedenste Operationen eingesetzt werden. Das zeigt sich neuerdings in Bosnien, wo fast die Hälfte der heute unter IFOR dienenden Kampfeinheiten vor Dezember 1995 als UNPROFOR-Blauhelmtruppen agierten. Die Unterscheidung zwischen gewaltfreiem peace-keeping und gewaltbegleitenden Zwangsmassnahmen ist nach wie vor wichtig, doch sie ist politischer Natur und bezieht sich in stärkerem Ausmass auf die Definition des Mandats als die Ausgestaltung des militärischen Instruments.

Diese Spannbreite der Aufgaben zeigt sich innerhalb der NATO-"Partnerschaft für den Frieden". Offiziell dienen multilaterale Übungen im Rahmen dieses Programms der Vorbereitung friedenserhaltender Massnahmen, doch die NATO-Interpretation dieses Begriffs ist so weitläufig, dass darunter auch das Krisenmanagement verstanden werden kann. Sollten Schweizer Einheiten eines Tages an Partnerschaftsübungen teilnehmen, so würde die liebgeordnete Unterscheidung zwischen "bewaffneten" und "unbewaffneten" Einsätzen auch für uns problematisch.

Daraus geht hervor, wie stark sich die verschiedenen sicherheitspolitischen Ebenen, Funktionen und Schienen heute überschneiden und wie komplex die Vernetzung ist: Die regionale Ebene kann nicht mehr strikt von der globalen getrennt werden; Multifunktionalität bedeutet die Vermischung von Kampfaufträgen mit paramilitärischen Aufgaben; Einsätze innerhalb und ausserhalb eines Landes überlappen, und die Unterscheidung zwischen friedlichen und nicht-friedlichen Operationen ist militärisch oft unklar.

Zu diskutieren ist auch die Frage des *Milizsystems*. Sicher ist es weitgehend kompatibel mit einer möglichen Territorialverteidigung, mit Hauptverteidigungs- und Verstärkungskräften. Nur Interventionseinheiten (mit und ohne Kampfauftrag) wären nicht mehr vollkommen miliztauglich, denn sie verlangen längere Dienstzeiten, als sie die Miliz erlaubt. Im Armeeleitbild 95 wird für diesen Fall von einem "gemischtem Wehrpflichtmodell" gesprochen, das aus Miliz- und Zeitsoldaten bestehen würde. Eine eigentliche Professionalisierung und eine Berufsarmee werden aus verschiedenen Gründen ausgeschlossen, die allgemeine Wehrpflicht

bliebe bestehen. Nur eine begrenzte Zahl unserer Soldaten würde ihren Dienst an einem Stück absolvieren und später einige Jahre als Reservisten dienen.⁴⁷

Dieses Modell ist alles andere als eine Zerstörung der Miliz. Im Gegenteil: Wem die Erhaltung unserer Miliz ein Anliegen ist, der weiss, dass der gegenwärtige Versuch einer nationalen Sicherheitspolitik "à tous azimuts" die Fähigkeiten der Miliz bis zum äussersten strapaziert. Könnten wir innerhalb eines nordatlantischen Gesamtdispositivs eine sicherheitspolitische Nischenpolitik betreiben, so wäre dies der Erhaltung der Miliz förderlich. Spezialisierung und Optimierung komparativer Vorteile könnten Teile dieses Systems retten. Gerade die Schweizer zerstören die Miliz, die sie aus überholtem Nationalstolz heraus überfordern und überladen.

Unsere *Berufsoffiziere* wären von der Multilateralisierung am stärksten betroffen, denn sie müssten in den Stäben der NATO Dienst tun und lernen, in einem echt multinationalen Rahmen zu operieren. Für ältere Offiziere wäre dies vielleicht schwierig, doch für die jüngere Generation dürfte es eine äusserst willkommene Herausforderung sein. Die Spaltung zwischen internationaler Vernetzung im Alltag und nationaler Isolation im Militär wäre zumindest teilweise überwunden. Ich bin überzeugt, dass die professionellen Gemeinsamkeiten zwischen schweizerischen, amerikanischen oder holländischen Offizieren grösser sind als die Verschiedenheiten. Und ich bin auch sicher, dass wir von solchen Kontakten nur profitieren könnten, denn in multilateralen Führungsfragen verfügen unsere Nachbarn über jahrzehntelange Erfahrung.

Befindet sich die Schweiz eines Tages auf einer wirklichen sicherheitspolitischen Doppelspur, so würden *Bündnisverbot* und *bewaffnete Neutralität* hinfällig.⁴⁸ Obwohl wir noch immer "bewaffnet" wären, würde die Bewaffnung nun auf die "Bündnisfähigkeit" ausgerichtet. Die Schweiz wäre nach wie vor in der Lage, sich zu verteidigen, jetzt aber im Verbund mit unseren Nachbarn in Europa und im nordatlantischen Raum. Die Überwindung der Neutralität mag

⁴⁷ Armeeleitbild 95, S. 158-159.

⁴⁸ Hans-Peter Brunner, Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert - Bestandesaufnahme und Ausblick, Schulthess, Zürich 1989.

für gewisse Schweizer schmerzlich sein, doch selbst der Bundesrat zieht sie unter bestimmten Voraussetzungen in Erwägung:

Da die Neutralität nur ein Mittel zum Zweck ist, wird sich zu gegebener Zeit allenfalls die Frage stellen, ob sie unsere Sicherheit weiterhin am besten gewährleisten könne, oder ob eine Beteiligung der Schweiz an einem gemeinsamen Sicherheitssystem vorteilhaft wäre.⁴⁹

Sollte die EU eines Tages ihr Ziel einer soliden und dauerhaften gemeinsamen Verteidigungsstruktur erreichen, müsste unser Land auch bereit sein, seine Neutralität grundsätzlich zu überdenken.⁵⁰

Es ist möglich, dass dannzumal das Schweizervolk die Neutralität als eine Maxime erachten könnte, die die Bereitschaft zur politischen Mitwirkung in Europa behindert. Dies müsste Anlass zu einer grundlegenden Überprüfung der Neutralität sein.⁵¹

Die Aussagen sind vorsichtig formuliert: man muss sich "zu gegebener Zeit allenfalls die Frage stellen"; man sollte die Neutralität "grundsätzlich überdenken" und "einer grundlegenden Prüfung" unterziehen. Es fällt zudem auf, dass die Angelegenheit nicht als Ziel des Bundesrates gilt, sondern als möglicher Wunsch des Volkes formuliert wird!

Trotzdem scheint man sich in Bern mental auf eine Schweiz ohne Neutralität vorzubereiten. Der Zeitpunkt für eine Entscheidung liege allerdings noch in weiter Ferne, denn gegenwärtig, und dies betont der Bundesrat in allen Berichten, seien weder die Schweiz noch Europa für einen solchen Schritt bereit: Es existiere (noch) keine wirksame europäische Sicherheitsstruktur, und für das Schweizervolk sei das Ende der Neutralität (noch) kein Thema. Deshalb findet man in den Berichten keine Angaben über den möglichen Weg und diesbezügliche Details.

⁴⁹ Armeeleitbild 95, S. 28.

⁵⁰ Bericht 93, S. 84.

⁵¹ Bericht 90, S. 56.

Konklusionen

Es bleibe dahingestellt, wie entfernt ein Verzicht auf die Neutralität wirklich. Rückschläge sind vorgeplant, denn die Mehrheit der Schweizer neigt dazu, Neuerungen zunächst abzulehnen, bevor sie zähneknirschend akzeptiert werden. Gerade bei aussenpolitischen Fragen ist die vielbeschworene Volkssouveränität immer mehr eine *Hoheit des unfreiwilligen Umlernens* und immer weniger ein Ausdruck freier Selbstbestimmung. Dieser langwierige Lernprozess ist ein unvermeidliches Faktum, da wir nach den Regeln der direkten und konkordanten Demokratie spielen müssen. Am erfolgreichsten ist noch immer eine *hartnäckige Politik der kleinen Schritte*. Mehrere kleine Armeeformen müssen mit einer schrittweisen Ausweitung unseres Engagements in Richtung NATO, WEU und UNO Hand in Hand gehen.⁵²

Gewisse Schritte sind sofort möglich und würden vom Souverän vollumfänglich getragen. Ein Beispiel dafür sind *UNO-Militärbeobachter*. Dies sind in der Regel Hauptleute, die bei peacekeeping Operationen wichtige Überwachungsaufgaben erfüllen. Im Juni 1995 hatte die Schweiz gemäss Angaben der Vereinten Nationen total 29 Mann im Einsatz, acht im Mittleren Osten, 13 in Ex-Jugoslawien, fünf in Georgien und drei in Tadschikistan.⁵³ Ein grösseres Engagement wäre sofort möglich. An Anfragen aus New York fehlt es nicht, und aus rechtlicher, finanzieller und sogar politischer Sicht könnten bedeutende Erweiterungen ohne grosse Schwierigkeiten vorgenommen werden.

Im Armeeleitbild 95 verspricht der Bundesrat, die Zahl der Beobachter "wesentlich" zu erhöhen,⁵⁴ doch bis anhin ist das nicht geschehen, obwohl gerade dieser Aspekt der Multilateralisierung für alle Beteiligten von Interesse ist. Die UNO profitiert von der Gewissenhaftigkeit und Kompetenz unserer Offiziere und setzt sie nicht selten in verantwortungsvollen Chargen ein. Die Schweizer Armee gewinnt dadurch Führungskräfte mit Fronterfahrung sowie einem Verständnis für das Funktionieren anderer Armeen und multinationaler Stäbe. Für junge Berufsinstruktoren wäre es äusserst nützlich, im Zuge ihrer

⁵² NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, 6. März 1996, S. 15; 18. März 1996, S. 16; INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, March 15, 1996, S. 5.

⁵³ Peacekeeping & International Relations, vol. 24, No. 4, S. 13.

⁵⁴ Armeeleitbild 95, S. 75.

rufsinstruktoren wäre es äusserst nützlich, im Zuge ihrer Ausbildung an einem solchen Einsatz teilzunehmen. Die diesbezügliche Zurückhaltung des Bundesrates ist unverständlich.⁵⁵

Hinsichtlich der *Truppen* hat die Schweiz der UNO bis heute zweimal eine medizinische Einheit zur Verfügung gestellt. Vor einigen Jahren war eine "Swiss Medical Unit" im Rahmen der UNTAG in Namibia stationiert, danach in der Westsahara (MINURSO). Der Bundesrat wollte das Engagement ausbauen und, wie er im Bericht 90 ankündigte, eine leicht bewaffnete infanteristische Blauhelmtrope aufstellen. Allerdings scheiterte das Vorhaben im Juni 1994 an der Urne.

Diese Niederlage darf uns nicht entmutigen, denn für das echte peace-keeping will die UNO von uns keine infanteristischen Blauhelme. Gefragt sind vielmehr teure, know-how-intensive *Spezialformationen* aus den Bereichen Sanität, Logistik, Übermittlung und Transport. Im Armeeleitbild 95 versprach der Bundesrat, solche Formationen aufzustellen, doch bis heute ist in dieser Hinsicht wenig unternommen worden.⁵⁶ Der Entsendung solcher Einheiten im Rahmen friedenserhaltender Massnahmen steht rechtlich nichts im Wege.

Möglicherweise hätte es zum einem Einsatz von Spezialeinheiten im Rahmen der IFOR kommen können. Bei dieser Operation geht es jedoch nicht um peace-keeping, sondern um friedenserzwingende Massnahmen gemäss Kapitel VII der UNO-Charta. Da weder die NATO noch die Schweiz bereit waren, den Schutz unbewaffneter Spezialisten zu übernehmen, scheiterte das Unterfangen. Stattdessen nahm der Bundesrat mit den "Gelbmützen" die Idee einer unbewaffneten, militärischen Technikerequipe wieder auf und beschritt damit den Weg, den er mit den Swiss Medical Units bereits vor der Blauhelmafstimmung vom Juni 1994 eingeschlagen hatte.

⁵⁵ Andreas Wenger und Jeronim Perovic, Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien, in ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND KONFLIKTANALYSE, Heft Nr. 36, 1995.

⁵⁶ Armeeleitbild 95, S. 75.

Auch in den Bereichen der *Rüstungskontrolle und Non-Proliferation* kann ebenfalls mehr unternommen werden.⁵⁷ Das AC-Labor in Spiez befasst sich mit chemischen und atomaren Schutzvorkehrungen für die Armee. Darüber hinaus beschäftigt es Fachleute, die erstklassige internationale Erfahrung auf dem Gebiet der Verifikation aufweisen. Sie sind von den Vereinten Nationen mehrfach zugezogen worden, um in heiklen Missionen mitzuwirken, neuerdings auch im Irak (UNSCOM). In Zukunft wird die neue Chemiewaffen-Konvention in diesem Bereich zu vermehrten internationalen Anstrengungen führen. Es ist daher durchaus denkbar, dass die Schweiz eine aktivere, um nicht zu sagen aggressivere, Politik betreiben könnte. Der Aufbau der neuen Organisation zur Verhütung von Chemiewaffen (OPCW) in Den Haag ist möglicherweise eine Gelegenheit dafür.

Es gibt zahlreiche Gelegenheiten für kleine, aber machbare Schritte. In Bern ist man jedoch leider selten bereit, die Initiative zu ergreifen und diese wirksam zu kommunizieren. Üblich ist Reagieren statt Agieren, und noch üblicher ist zurückhaltendes Informieren statt gezielter Meinungsbildung. Warum ergreift der Bundesrat nicht die Gelegenheit, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen oder die Gewährung von NATO-Durchmarschrechten *eingehend* zu erläutern? Man stelle sich vor, das Schweizer Fernsehen hätte eine Sendung ausgestrahlt, in der vor dem Hintergrund eines die Schweiz durchquerenden NATO-Zuges, die historische Bedeutung dieses Schrittes in Anwesenheit von Bundesrat Ogi und Christoph Blocher erläutert wird!

Kein Wunder, dass eine grosse Mehrheit unserer Bevölkerung der Neutralität hohes Vertrauen schenkt. Eine vom Militärsoziologen Karl W. Haltiner kürzlich veröffentlichte Untersuchung kommt zu folgendem Schluss:

Die Neutralität scheint das wichtigste „pièce de résistance“ für eine verstärkte Öffnungsbereitschaft zu sein. An ihr darf nach der überwiegenden Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer nicht gerüttelt werden. Sie bildet gewissermassen das Nadelöhr schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Dies nicht zuletzt

⁵⁷ Michael Fajnor, Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz, ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND KONFLIKTFORSCHUNG, Heft. Nr. 34, 1994; für unsere Leistungen in der Vergangenheit siehe Curt Gasteyger und René Haug, Schweiz und Rüstungskontrolle, Schweizerische Aussenpolitik vor neuen Aufgaben, Rüeegg, Grösch 1986.

deshalb, weil sie die Stellung eines nur schwer verrückbaren nationalen Identitätssymbols einnimmt.⁵⁸

An der Richtigkeit dieses Befundes bestehen keine Zweifel. Allerdings hat Haltiner in derselben Untersuchung auch festgestellt, dass 46% der Befragten eine Annäherung an die NATO befürworten, wobei die Tendenz in den letzten Jahren nicht ab-, sondern zugenommen hat. Dennoch glaubt eine überwiegende Mehrheit der Schweizer an die Nützlichkeit der Neutralität und scheint sich der vollen Tragweite des offiziellen Wandels nicht bewusst zu sein. Das erklärt wohl auch, weshalb man in Bern zumindest vorübergehend nur ungern an die neutralitätsrelevanten Inhalte der neueren Berichte erinnert wird. Man ist zwar gewillt, nach der neuen Konzeption zu handeln, doch kaum jemand ist bereit, offen über die reduzierte Bedeutung der Neutralität zu sprechen.

Ich bin mir bewusst, dass die in diesem Beitrag entwickelten Gedankengänge in breiten Kreisen der Öffentlichkeit vorläufig abgelehnt werden. Das darf Wissenschaftler jedoch nicht davon abhalten, gewisse Entwicklungen konsequent zu Ende zu denken. Das tun nebst Politologen auch Völkerrechtler, wie eine neue Publikation von Dietrich Schindler zeigt. Er gilt ohne jeden Zweifel als einer der besten Kenner des Neutralitätsrechts. Gerade dieser Mann spricht heute jedoch offen vom beinahe vollständigen Niedergang des Neutralitätsrechts und stellt die provokative Frage, ob dieses Recht überhaupt noch Teil des universellen Völkerrechts sei!⁵⁹

Natürlich haben Akademiker "leicht reden", sie tragen keine Verantwortung für die Umsetzung; dies ist die Aufgabe der praktischen Politik. Trotzdem, die Praxis darf nicht konzeptlos sein, denn längerfristig sind nur jene Vorlagen an der Urne erfolgreich, die vom Bürger verstanden und getragen werden. Klarheit herrscht, wenn über *Umfeld*, über *Ziele* und *Wege* ein-

⁵⁸ Karl W. Haltiner, Sicherheit '95, Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Heft Nr. 1/1995, Militärische Führungsschule, Zürich, S. 14-17, 88; Karl W. Haltiner und Kurt R. Spillmann, Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend, in ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND KONFLIKTFORSCHUNG, Heft Nr. 32, 1994; für die neusten Resultate, die kaum Abweichungen zeigen, siehe Karl W. Haltiner/Luca Bertossa/ Kurt R. Spillmann, Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität, in ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND KONFLIKTFORSCHUNG, Nr. 38, 1996.

⁵⁹ Dietrich Schindler, Ist das Neutralitätsrecht noch Teil des universellen Völkerrechts?, in Konrad Ginther, et.al. (Hrsg.), Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, Festschrift für Karl Zemanek, Duncker & Humblot, Berlin 1994, S. 385-399.

deutige Aussagen gemacht werden. Im Hinblick auf die Europäische Union hat der Bundesrat das Ziel definiert, doch bezüglich des Wegs herrscht Ungewissheit. Im Bereich der Sicherheitspolitik ist noch nicht einmal das Ziel bekannt, von möglichen Wegen ganz zu schweigen. Hier bleibt noch viel zu tun.