

Folgen des EWR-Neins auch im engeren sicherheitspolitischen Bereich ?

von Mauro Mantovani

Der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), den der Schweizer Souverän am 6. Dezember 1992 verworfen hat, war *nicht* sicherheitspolitischen Inhalts im engeren Sinn. Der Bundesrat liess in seinem Aufruf kurz vor der Abstimmung die friedensfördernde Dimension des Vertragswerkes zwar aufleuchten¹, doch wurde der Vertrag vom Stimmvolk offensichtlich nicht unter diesem Aspekt gesehen.

Noch vor Abschluss des EWR-Vertrages hatten aber Österreich, Finnland und Schweden bei der Europäischen Gemeinschaft (EG) ein Beitrittsgesuch eingereicht und damit den EWR zum Zwischenschritt zur vollen EG-Mitgliedschaft degradiert. Diesen Vorbildern war die Schweiz am 19. Oktober 1991 gefolgt, als der Bundesrat den EG-Beitritt zum Ziel seiner Integrationspolitik erhob und den EWR-Vertrag ebenfalls zu einer Etappe auf dem Weg zu diesem Ziel erklärte; das Beitrittsgesuch wurde am 26. Mai 1992 in Brüssel deponiert. Während die EFTA-Staaten also den EWR mit der EG verknüpften, entwickelte sich die EG zur Europäischen Union (EU), die gemäss dem Maastrichter Vertrag dereinst alle Bereiche der Sicherheitspolitik umfassen soll. Diese beiden Entwicklungen verliehen dem EWR-Vertrag *indirekt* eine politische, ja *sicherheitspolitische* Dimension.

Worin liegen nun die sicherheitspolitischen Konsequenzen der Nichtteilnahme der Schweiz am EWR ? Zu nennen sind hier namentlich *vier* Auswirkungen, die sich einerseits aus der "Integrationsverspätung" der Schweiz, andererseits aus der Politik im Anschluss an den Abstimmungsausgang ergeben. Sie sind vorläufig nicht als gravierend einzustufen und dürften erst eine erhöhte Bedeu-

¹ Der Bundesrat, das Parlament und die Kantonsregierungen befürworteten den Beitritt nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, heisst es in diesem Aufruf, sondern "... auch in der Überzeugung, dass die Schweiz an einem *Raum des Friedens* teilhaben kann und muss, in dem der Wettbewerb vielleicht hart wird, aber auf Regeln beruht, die von jedem akzeptiert werden." Aufruf des Bundesrates an das Schweizervolk für den Beitritt der Schweiz zum europäischen Wirtschaftsraum (vom 2. Dezember 1992), in: EDA-Agenda, Dezember 1992, S.3f., das Zitat S.4 (kursiv vom Vf.).

tung erlangen, wenn sich das im neuen Bericht über die Aussenpolitik bekräftigte Fernziel einer Unionsmitgliedschaft der Schweiz konkretisiert.

Erschwerung des sicherheitspolitischen Dialogs mit der EG/EU und der WEU

Die Schweiz hat nach dem 6. Dezember 1992 ihr EG-Beitritts gesuch zwar nicht zurückgezogen, wird von der EU faktisch aber nicht mehr als Beitrittskandidat behandelt. Dies geht etwa daraus hervor, dass der Avis der EG-Kommission, der dem Vernehmen nach fertiggestellt ist, unter Verschluss gehalten wird, bis die Schweiz signalisiert, dass sie zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bereit sei. Dies hat zur Folge, dass die offizielle Schweiz am sicherheitspolitischen Dialog zwischen der EU bzw. der Westeuropäischen Union (WEU) und Beitrittskandidaten nicht teilhat.

So führt der Rat der Union regelmässige Tagungen mit den Beitrittskandidaten (aber auch mit anderen Staatengruppen) zu Themen durch, die im Verantwortungsbereich der Union liegen, d.h. zu den Gemeinschaftsbereichen, zu den Bereichen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Diese Tagungen haben *konsultativen Charakter*, Beschlüsse werden nicht gefasst. Der Bereich der GASP umfasst dabei eine Troika-Tagung auf der Ebene der Aussenminister und der politischen Direktoren, ein anschliessendes Briefing auf Staatssekretariats ebene und eine Troika-Sitzung auf Arbeitsgruppenebene.² Die Arbeitsgruppen beschäftigen sich namentlich mit KSZE-Angelegenheiten, mit der Nichtverbreitung von Kernwaffen, von chemischen und biologischen Waffen, mit Abrüstung, Osteuropa und dem Jugoslawienkonflikt. Die Schweiz ist an diesem formalisierten Dialog *nicht* beteiligt. Ein Vorstoss der Schweiz, der darauf abzielte, wenigstens in *einzelnen* Arbeitsgruppen mitzuwirken, wurde von der EG am 10. Juni 1993 abgelehnt. Ein weiterer Vorstoss beim belgischen Ratsvorsitz am 12. August scheint ebenfalls erfolglos gewesen zu sein. Nach Auskunft von Kommissionsseite sind solche Bemühungen angesichts der anderweitigen Auslastung der EG "aussichtslos".

² Dargestellt sind diese Kontakte (am Beispiel des Verhältnisses zu den ostmitteleuropäischen Staaten) in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, 21./22.6.93, in: Europa Archiv 1993 D 258-276, bes. 270.

Dass die EG nach dem EWR-Nein offenkundig eine gewisse Zurückhaltung übt, wenn es um die Verbesserung des politischen Dialogs mit der Schweiz geht³, bekam auch Bundespräsident Ogi zu spüren: er habe im Gespräch mit EG-Kommissar van den Broek, seines Zeichens EG-Kommissar für Aussen- und Sicherheitspolitik und Erweiterungsverhandlungen, "eine 'grosse Kühllheit' festgestellt, die wohl nur zum Teil auf bewusste Distanz vor Verhandlungsbeginn zurückzuführen sei."⁴

Durch das Nein zum EWR hat die Schweiz auch die Chance vergeben, zur WEU, der zukünftigen Verteidigungskomponente der Europäischen Union, institutionalisierte Beziehungen aufzunehmen. Am 19.Mai 1993 machte die WEU den EG-Beitrittskandidaten im Hinblick auf den EU-Beitritt ein Kontaktangebot.⁵ Die Schweiz steht auch hier abseits.

Schon seit einiger Zeit bestehen zwischen den EG-Beitrittskandidaten und der Parlamentarischen Versammlung der WEU formelle, wenn auch nicht institutionalisierte Kontakte. So wurden die Verteidigungsminister der neutralen EFTA-Staaten zu Vorträgen eingeladen⁶ - nicht aber der Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD).

³ Staatssekretär Kellenberger nennt als "Zeichen einer möglichen schleichenden politischen Marginalisierung" den Verzicht der Schweiz auf die EFTA-Mitgliedschaft, die Verlegung der EFTA-Überwachungsbehörden nach Brüssel und die Tatsache, dass die EG den politischen Dialog *mit den Beitrittskandidaten* intensiviert hat. Vgl. EDA-Agenda, Juni 1993, S.26 (kursiv vom Vf.).

⁴ NZZ Nr.236, 11.10.93.

⁵ Communiqué der WEU-Ministerratstagung vom 19.Mai 1993 in Rom (Europa Archiv 15/1993, D 285-289), Ziffer 8: "Die Minister (sc. der WEU) ... äusserten ihre Bereitschaft, falls die betroffenen Staaten es wünschen, in der Zeit bis zum Beitritt geeignete Kontakte zu Finnland, Österreich und Schweden herzustellen, um diesen Staaten Informationen über die Rolle der WEU in diesem Zusammenhang zukommen zu lassen." Im WEU-Selbstdarstellungspapier (vgl. A.9), S.20, heisst es: "Austria, Finland and Sweden - candidate states for EC membership - have contacts with WEU so that they are kept informed about its activities."

⁶ Der österreichische Verteidigungsminister Fasslabend sprach am 3.12.92, die finnische Verteidigungsministerin Rehn am 17.6.93 vor der parlamentarischen Versammlung der WEU.

Daran, dass für diese Kontaktschwierigkeiten der Schweiz zur WEU das EWR-Nein verantwortlich ist, liess der Generalsekretär der WEU keinen Zweifel.⁷ Es wird ein Versehen sein, dass die Schweiz im offiziellen Selbstdarstellungspapier der WEU nicht einmal mehr als Mitglied der KSZE erscheint, sondern unter der Überschrift "Framework of Security Institutions in Europe" ganz einfach fehlt⁸ - es passt dies aber in das Gesamtbild: die Schweiz ist sicherheitspolitisch seit dem 6. Dezember 1992 marginalisiert worden.

Im Verhältnis zur Nato hat sich das EWR-Nein deshalb noch nicht ausgewirkt, weil die Nato ausserhalb des NACC bisher keine institutionalisierten Kontakte unterhält. Das Bedürfnis, die Beziehungen zur Nato zu normalisieren, wird vor allem vom EMD artikuliert⁹, während im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) diesbezüglich vorerst noch eine gewisse diplomatische Zurückhaltung vorherrscht¹⁰; man bevorzugt hier ein verstärktes Engagement in der KSZE.¹¹

⁷ "Natürlich habe ich ... gehofft, die Schweiz werde zusammen mit Österreich, Schweden und Finnland zur EG und damit auch zur WEU ein neues Verhältnis suchen. Nach der Abstimmung vom 6. Dez. 1992 ist das nun nicht mehr gut möglich. Zurzeit unterhalten die Schweiz und die WEU bilaterale Beziehungen. Wir begrüessen solche Kontakte, doch können sie nicht institutionalisiert werden." Interview mit Willem van Eekelen, in: Tages-Anzeiger, 30.7.93.

⁸ Western European Union, History, Structures, Prospects, WEU Press & Information Service, Brussels 1993, S.20.

⁹ So forderte Bundesrat Villiger, das EWR-Nein der Schweiz dürfe in unserem ureigensten Interesse nicht bedeuten, dass sich unser Land von den europäischen sicherheitspolitischen Entwicklungen fernhalte. "Unsere Sicherheit hängt von derjenigen Europas ab, weshalb auch wir uns an der sicherheitspolitischen Partnerschaft solidarisch beteiligen müssen. Wir werden uns darum bemühen müssen, an der Gestaltung der europäischen Sicherheit mitzuwirken, und zwar möglichst überall, wo daran gearbeitet wird. Das wird bedeuten, dass wir auch prüfen müssen, wie wir unsere künftigen Beziehungen zu den politischen Tätigkeiten von Nato und WEU gestalten sollen." Ansprache des Chefs EMD vom 22.2.93, S.21.

¹⁰ So betonte der neue Aussenminister Cotti am 27.4.93 vor dem Nationalrat: "Wir stellen fest, dass Europa, Westeuropa auf alle Fälle, nach langen Jahrhunderten eindeutig den Weg des Friedens, der Befriedung in Freiheit und in Demokratie gefunden hat. Und wenn wir nach den Gründen dieses erfolgreichen Fortbestehens der Geschichte fragen, können wir

Die amerikanische Initiative "Partnership for Peace", die von Verteidigungsminister Aspin auf der Nato-Verteidigungsministertagung in Travemünde (20./21.10.93) lanciert wurde, sieht eine entwicklungsfähige bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Nato und dem jeweiligen Partnerstaat vor. Als Kooperationsfelder nannte Aspin namentlich gemeinsame Übungen, Planung, Training und letztlich sogar Interoperabilität von Material und Operationsmethoden; als mögliche gemeinsame Operationen werden in erster Linie friedenserhaltende Aktionen (unter der Autorität der Uno) ins Auge gefasst.¹²

ohne Zweifel den *Schirm Amerikas oder der Nato während des Kalten Krieges* nennen. Aber eines müssen wir auf alle Fälle unterstreichen: Die EG - die ehemalige EWG - hat zu dieser Befriedung Wesentliches beigetragen, und zwar nicht nur, weil die Geschichte es so gewollt hat, sondern weil sich die Gründer dieser EG ... diese Befriedung als letztes Ziel ihrer Aufgabe gestellt hatten ...". Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1993, Nationalrat, S.715 (kursiv vom Vf.). In einem Interview dagegen, das Bundesrat Cotti drei Monate später gab, schien wieder die alte Schweizerische Äquidistanz nachzuklingen: "Die Nato hatte eine zentrale Rolle in der Verteidigung eines Blockes gegenüber einem andern Block. Sie ist ein Verteidigungsbündnis geblieben ... Es wird neben der Schweiz auch andere Länder geben, die sich nicht für eine Beteiligung an der Nato interessieren und die eine andere Rolle übernehmen könnten." Vgl. Der Bund, 25.9.93.

¹¹ In diesem Sinne äusserten sich Aussenminister Cotti und Staatssekretär Kellenberger auf ihren Reisen nach Skandinavien bzw. Nordamerika im November 1993. Auch die Ernennung des langjährigen Chefs der Schweizerischen Mission bei den EG, Benedikt von Tscherner, zum Chef der Schweizerischen Delegation an der KSZE und zum Chef der Ständigen Vertretung der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Wien (am 3.9.93), ist wohl als Signal in dieser Richtung zu werten.

¹² Les Aspin drückte sich an der Pressekonferenz folgendermassen aus: "Ultimately what we're looking at is developing capabilities jointly between NATO the organization and these individual countries through *joint exercises, joint planning, joint training* and, ultimately, maybe getting to *interoperability of equipment and methods of operation* between NATO and the partner state. What we're doing via this method is expanding NATO's capability by bringing in more assets to do the kinds of things that NATO is going to be doing in this new post-Cold War, post-Soviet world. Those kind of things, of course, include *peacekeeping*, but they also would include such things as *search and rescue operations, disaster relief operations, and crisis management* kind of operations." (the wireless file, October 22, 1993, kursiv vom Vf.).

Diese Initiative zu einer intensiveren militärischen Zusammenarbeit mit der Nato richtete sich an alle interessierten Staaten Ost- und Ostmitteleuropas, im Prinzip aber auch an die neutralen Mitgliedstaaten der KSZE. Der Vorschlag bezweckte offensichtlich in erster Linie, das osteuropäische Drängen auf Vollmitgliedschaft bei der Nato abzulenken.

Aufschlussreich waren in diesem Zusammenhang nun besonders die Reaktionen in der Schweiz. Die amerikanische Initiative sei "äusserst interessant" und "bestechend", erklärte Bundesrat Villiger, weil "der bilaterale Vertrag ... auf die Neutralität Rücksicht nehmen" könne.¹³ Das ungewöhnliche Interesse der Schweiz für einen Vorschlag, der gar nicht direkt an sie gerichtet war¹⁴, und die breite Wunschliste Villigers bestätigen vor allem wieder den Eindruck, dass sich die Schweiz gerade in den genannten sicherheitspolitischen Bereichen ziemlich isoliert fühlt.

Kein Einfluss auf Maastricht II

Die Beitrittsverhandlungen der EU mit den vier EFTA-Staaten sind so terminiert, dass letztere der Europäischen Union 1995 beitreten und als Vollmitglieder an der für 1996 geplanten Regierungskonferenz zum Maastrichter Unionsvertrag teilnehmen können. In den Beitrittsverhandlungen mit den EFTA-Staaten hat am 9. November 1993 die Verhandlungsrunde begonnen, in der es vor allem um die GASP geht. Die wirklich heiklen Dossiers sind natürlich wirtschaftlicher Natur. Die GASP gilt aber auch deshalb nicht als schwieriges Kapitel, weil die Bestimmungen des Maastrichter Vertrages vage formuliert sind. Entsprechend wird mit einem Abschluss des Dossiers GASP bis Ende 1993 gerechnet.¹⁵

Die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten, die die Beitrittsverhandlungen führen, sind natürlich unterschiedlich.¹⁶ Viel kompromissloser ist bekanntlich

¹³ Tages-Anzeiger und Der Bund, 6.11.93.

¹⁴ Bezeichnenderweise sind in Travemünde offenbar nur Finnland, Schweden und Österreich explizit als mögliche Partner genannt worden (NZZ Nr.250, 27.10.93). Entsprechend musste die Schweiz den Vorschlag über ihre Botschaft in den USA anfordern (Tages-Anzeiger, 6.11.93).

¹⁵ NZZ Nr.253, 30./31.10.93.

¹⁶ Obwohl gerade die Niederlande dem Vernehmen nach auf verbindlichen Auflagen bestehen, gab sich der niederländische Ministerpräsident Ruud

der Standpunkt der Kommission.¹⁷ Sie wird dabei vom Europäischen Parlament unterstützt¹⁸, dessen Bedeutung wesentlich darin liegt, dass es die Erweiterungsverträge letztlich zu ratifizieren haben wird.

Geht man davon aus, dass die Europäische Union an ihrer politischen Finalität festhält und sich im Hinblick auf einen späteren Aufbau einer gemeinsamen Verteidigungspolitik nicht die Hände binden will, so muss man annehmen, dass die EU keine Staaten aufnehmen wird, die an der *dauernden* Neutralität festzuhalten gewillt sind. Zwar wird ein sofortiges, vollumfängliches Engagement seitens aller EU-Mitglieder wohl nicht unabdingbare Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der EU sein; denkbar sind aber auch in diesem Bereich nur befristete Übergangslösungen, kaum dauerhafte Ausnahmen.¹⁹ Die EU

Lubbers zur Frage der Vereinbarkeit von GASP und Neutralität überraschend flexibel: "Le Traité de Maastricht comprend des protocoles qui tiennent compte des particularités constitutionnelles des Etats, pour l'Irlande par exemple en raison de sa neutralité. Si la Confédération disait 'nous voulons vous rejoindre selon le modèle irlandais', nous n'aurions aucune raison valable de refuser. Mais il n'est pas question de tailler un arrangement sur mesure à la Suisse." (Le Nouveau Quotidien, 14.10.93). Lubbers gab dieses Interview allerdings im Hinblick auf den Besuch der niederländischen Königin Beatrix in der Schweiz; er wird sich später - schon gar, wenn er Kommissionspräsident der EU werden sollte - kaum gerne an diese Aussage erinnern lassen.

¹⁷ Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, von Beitrittskandidaten bindende Zusagen zu verlangen, dass sie sich mit dem Ziel einer GASP identifizieren, sowie "spezifische und verbindliche Zusicherungen in bezug auf ihr politisches Engagement und ihre rechtliche Fähigkeit zur Erfüllung dieser Verpflichtungen". Vgl. die Kommissionsstudie mit dem Titel "Europa und die Problematik der Erweiterung", veröffentlicht am 24.6.92 und abgedruckt im Anhang an das Schlussdokument des Lissabonner EG-Gipfels (Europa Archiv 1992, D 489-514).

¹⁸ Entschliessung des Europäischen Parlamentes, Ziffer 21: Das Europäische Parlament "betont, dass die Kompatibilität des Sicherheitsstatus von Beitrittskandidaten mit den Bestimmungen, über die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach *einheitlichen und verbindlichen Massstäben und Kriterien* beurteilt werden muss, und dass dieselben Massstäbe und Kriterien *auch zukünftigen Beitrittsverhandlungen* zugrundegelegt werden sollen, ..." (kursiv vom Vf.).

¹⁹ Schlussfolgerungen des EG-Gipfels von Edinburgh, 11./12.12.92, Europa Archiv 1993, D 1-26, Ziffer 8: "Bedingung für die Mitgliedschaft wird es sein, dass der Vertrag über die Europäische Union und der gemeinsame

wird gegenüber den heute Neutralen bereits zum Zeitpunkt ihrer Aufnahme *auch formal* Minimalbedingungen im Bereich der Sicherheitspolitik stellen *müssen*; dabei dürfte es sich um die folgenden handeln:

1. Die *Anerkennung des Fernziels einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik*; sie umfasst gemäss dem Unionsvertrag, Art. J 4.1, "sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte."
2. Die *Nichtbehinderung der politischen Willensbildung* von EU-Partnern im Bereich der GASP. Bereits vor drei Jahren hat die EG als mögliche Bereiche für gemeinsame sicherheitspolitische Aktionen festgelegt: "Rüstungskontrolle, Abrüstung und damit zusammenhängende Fragen; KSZE-Angelegenheiten, bestimmte bei den Vereinten Nationen erörterte Fragen, einschliesslich friedenssichernde Massnahmen; wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit auf dem Rüstungssektor; Koordinierung der Rüstungsexportpolitik und Nichtverbreitung."²⁰
3. Die *Nichtbehinderung von militärischen Aktionen von WEU- oder Nato-Staaten*. Die EU wird verlangen müssen, dass die Kandidaten allfällige gemeinsame militärische Aktionen *passiv* unterstützen, indem sie ihre Logistik, ihr Territorium (z.B. Einsatzflugplätze) und ihren Luftraum für solche Aktionen zur Verfügung stellen.

Besitzstand - vorbehaltlich eventueller in den Verhandlungen vereinbarter Übergangsbedingungen - vollständig akzeptiert wird." Manfred Rist schätzt demgegenüber, dass Probleme im Bereich GASP "mit reinen Wortspielen umgangen werden können und sich in einseitigen Schlusserklärungen, Protokollen, Konjunktivformeln und ähnlichen diplomatischen Notbehelfen niederschlagen", vgl. NZZ Nr.263, 11.11.93.

²⁰ Schlussfolgerungen des EG-Gipfeltreffens vom 14./15.12.90 in Rom (vgl. Europa Archiv 1/1991 D 27-38). Bisher erfolgte in diesen Gebieten jedoch keine gemeinsame Aktion nach Art.J.3 des Unionsvertrages. An ihrem Gipfeltreffen in Brüssel von Ende Oktober 1993 hat die EU zudem fünf *aussenpolitische* Bereiche festgelegt, die bereits teilweise zu gemeinsamen Aktionen geführt haben: die humanitären Aspekte der Jugoslawienpolitik (insbesondere die Schaffung eines Versorgungskorridors), die Politik gegenüber dem Friedensprozess im Nahen Osten und Südafrika sowie die Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa und die Politik gegenüber Russland. Vgl. NZZ Nr.253, 30./31.10.93.

Dieses dreifache Bekenntnis der zukünftigen Mitglieder der EU wird jede Konzeption, die die Neutralität als EU-kompatibel darstellt²¹, zu dem Zeitpunkt in innen- und aussenpolitische Rechtfertigungsnotwendigkeiten bringen, wo die EU den Schritt zu gemeinsamen sicherheitspolitischen Aktionen tut.

Direkte Auswirkungen der Integrationsverspätung der Schweiz im Bereich der GASP dürften sich vor allem mittelfristig ergeben, dann nämlich, wenn die EU ihre Mitglieder über das aktive *politische* Engagement im Bereich der GASP hinaus verpflichtet. Vorerst beinhaltet die GASP - wie gezeigt - einen erheblich höheren Grad an Verbindlichkeit in der Aussen- als in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.²² Mittelfristig dürfte die EU aber auch in den letztgenannten Bereichen bindende Zusagen verlangen. Sie könnten etwa darin bestehen, dass die EU-Mitglieder untereinander im individuellen oder kollektiven Verteidigungsfall militärische Solidarität üben. In welcher Form und innert welcher Frist dies geschieht, dürfte dagegen *Gegenstand der Verhandlungen der Vertragsrevision nach der Erweiterung der EU 1996* sein.²³ Die bereits im Vorfeld des Maastrichter Vertrages vereinzelt geäußerte Idee, in die EU den Beistandsartikel des Nato-Vertrages zu übernehmen, wurde vom Europäischen Parlament wieder bekräftigt.²⁴

²¹ Vgl. den Bericht des Bundesrates zur Neutralität, S.40f.

²² Vgl. auch die Unterscheidung in der Entschliessung des Europäischen Parlamentes ..., Ziffer 3: das Europäische Parlament ... "*unterstreicht*, dass die Beitrittskandidaten vom Zeitpunkt ihres Beitritts an in der Lage sein müssen, sich vollständig und aktiv an der im Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen Aussen- und Sicherheitspolitik zu beteiligen,..."; während es in Ziffer 8 heisst: ... "*würde es begrüßen*, wenn alle Beitrittskandidaten sich nach ihrem Beitritt aktiv und konstruktiv an der Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik mit dem Ziel einer gemeinsamen Verteidigung beteiligen" (kursiv vom Vf.).

²³ In diesem Sinne auch Erich Reiter, Eine europäische Sicherheitspartnerschaft durch die WEU, in Österreichische Militärische Zeitschrift 2/1993, S.102.

²⁴ Vgl. die Entschliessung des Europäischen Parlamentes ..., Ziffer 10: Das Europäische Parlament "ist der Meinung, dass eine gemeinsame Verteidigung im Rahmen der Europäischen Union rein defensiven Charakter haben muss und gegenseitige Beistandsverpflichtungen analog zu den Bestimmungen von Artikel V des revidierten Brüsseler Vertrages beinhalten sollte, ...".

Diese Überarbeitung des Maastrichter Vertrages wird also ab 1996 im Kreis der dannzumal der EU angehörigen Staaten stattfinden. Wegen der verzögerten Integration wird die Schweiz darauf *keinen Einfluss* nehmen können. Dies dürfte mittelfristig weitere Nebeneffekte haben, die aus neutralitätskonservativer Sicht negativ erscheinen müssen. Namentlich müsste sich dieses politische Lager fragen, ob die Schweiz nicht zusammen mit Österreich, das als einziger Kandidat an seinem Neutralitätsvorbehalt festzuhalten gewillt scheint²⁵, eher einen Sonderstatus in der GASP hätte aushandeln können, als sie dies zu einem späteren Zeitpunkt alleine wird tun können. Jedenfalls wird Österreich, auf sich allein gestellt und mit geringem sicherheitspolitischem Eigengewicht, schwerlich im Stande sein, "als neutrales Land der EU beizutreten" und so ein Präjudiz zu schaffen, auf das sich die Schweiz zu gegebener Zeit berufen könnte.

Rückschlag für die sicherheitspolitische Integrationsdiskussion in der Schweiz

Seit 1991 ist die Bereitschaft der Bevölkerung zur sicherheitspolitischen Integration in der Bevölkerung rückläufig.²⁶ Wichtiger Ausdruck dieser allgemeinen Stimmung war das EWR-Ergebnis, das im Grunde mehr isolationistisch als wirtschaftlich begründet war.²⁷

Dieser Stimmung Rechnung tragend, büsste die offizielle Rhetorik im Vorfeld der Abstimmung vom 6.Juni 1992 markant an "Integrationsfreundlichkeit" ein. So war in der bundesrätlichen Botschaft vom Dezember 1991 zur Beschaffung von Kampfflugzeugen noch ziemlich deutlich der Eindruck erweckt worden,

²⁵ Vgl. etwa den Artikel "Doppelbödiges Neutralitätspolitik Österreichs", NZZ Nr.263, 11.11.93.

²⁶ Die Zustimmung zur Aussage "Die Schweiz sollte ihre Neutralität beibehalten" stieg von 79 % (1991) auf 82 % (1993), vgl. Haltiner, Sicherheit 1993.

²⁷ "Die Untersuchung der von den EWR-Gegnern und -Befürwortern spontan vorgebrachten Motivationen zeigt, dass sich am 6.Dezember viel eher zwei Vorstellungen über die Schweiz und ihre Zukunft gegenüberstanden, als dass zwei kalte und rationale Auswertungen der Kosten und Gewinne des EWR den Ausschlag gegeben hätten." GfS-Analyse, S.80.

die 34 F/A-18 könnten eine Anschaffung in der Integrationsperspektive sein.²⁸ Auch im März 1992 scheint dies noch gegolten zu haben²⁹; schon im Juni desselben Jahres aber hatte sich das Blatt offenbar gewendet.³⁰

Das EMD führte die Abstimmungskampagne schliesslich praktisch allein mit den Argumenten der autonomen Landesverteidigung, und wurde dabei auch vom EDA unterstützt.³¹ Ebenso hatten private Befürworter der politischen Öffnung und der Kampfflugzeugbeschaffung nach dem 6. Dezember nur noch verhalten vom integrationspolitischen Argument Gebrauch gemacht.³² Wenn das EMD das Ja zur F/A-18 Beschaffung schliesslich als "positives Signal

²⁸ "Bei den möglichen Zukunftsszenarien bezüglich der Sicherheit Europas und unseres Landes sind die Optionen Neutralität, Bündnis und europäisches Sicherheitssystem offen. Welche Option auch gewählt werden sollte, in jedem Fall ist eine glaubwürdige Armee nötig." Botschaft über die Beschaffung von Kampfflugzeugen (Rüstungsprogramm 1992), BBl 1992 I S.683-784, das Zitat S.694.

²⁹ Bundesrat Villiger am 19.3.92 im Ständerat: "Einem Bündnis beitreten heisst nicht nur Nehmen, sondern auch Geben. Auch als Bündnispartner müssten wir unsere Beiträge leisten ... Ich halte es ... in dieser Zeit des Umbruches nicht für ausgeschlossen, dass wir uns in einigen Jahren vielleicht in ein europäisches Luftverteidigungssystem eingliedern möchten." Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1993, S.284.

³⁰ Bundesrat Villiger am 12.6.92 im Nationalrat: "... ich sage ganz klar, dass für den Bundesrat der Beitritt zu einer militärischen Allianz nicht zur Diskussion steht. ... es (gibt) für uns im Augenblick auf militärischem Gebiet keine Alternative zur bewährten Maxime der bewaffneten Neutralität." Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1993, S.945.

³¹ Am 24.5.93 erklärte Bundesrat Cotti: "Die Bereitschaft zur Mitverantwortung und der Aufrechterhaltung einer *selbständigen Verteidigungsfähigkeit* bilden die beiden Hauptstützen unserer Sicherheitspolitik ... eine Mitwirkung am Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung und der Sicherung des Friedens setzt eine wirksame Landesverteidigung und *ein hohes Mass an Unabhängigkeit* voraus." (EDA Agenda, Mai 1993, S.124, kursiv vom Vf.).

³² So etwa Bruno Lezzi in NZZ vom 14.5.93, 15./16.5.93, 4.6.93 oder Ständerätin Monika Weber (LdU) in NZZ, 19.5.93.

nach aussen" auslegte, geschah dies auf der Ebene der traditionellen autonomen Argumentation.³³

Der Zusammenhang zwischen dem EWR-Nein und dem Ja zu neuen Kampfflugzeugen lag also auf der Hand. Entsprechend interpretierten Befürworter das Abstimmungsergebnis sogleich dahingehend, Volk und Stände hätten sich am 6.12. für eine eigenständige militärische Selbstbehauptung ausgesprochen und die Kampfflugzeuge seien die unabdingbare Voraussetzung dafür.³⁴ Dass das bereits im EWR-Nein zum Ausdruck gekommene Autonomiedenken nun auch eine verteidigungspolitische Verlängerung erhalten hatte, erkannten auch Gegner der Beschaffung an.³⁵ Schliesslich bestätigte eine Analyse des Abstimmungsergebnisses, dass dieses Nein ebenso stark isolationistisch motiviert war wie jenes zum EWR.³⁶

³³ Bundesrat Villiger nach der Abstimmung: "Dieses Land ist gewillt, sein Haus selber in Ordnung zu halten. Es ist dies ein Zeichen von Stabilität, Berechenbarkeit und vom Willen zur Selbstverantwortung und Selbstbehauptung. Dieses Signal ist wichtig in einer Zeit, wo wir unsere Position in Europa definieren und die Standortbedingungen unseres Werkplatzes verbessern müssen." EMD-Information, Juni 1993, o.S.

³⁴ Vgl. z.B. Ständerat Willy Loretan (FDP, AG) in Trumpf Buur Zitig 4/1993: "... Das EWR-Nein ... bedeutet ..., dass für uns eine Mitarbeit in einem kommenden sicherheitspolitischen europäischen Verbund kaum möglich sein wird, mit der Konsequenz, dass wir eben für die Wahrung unserer Neutralität und der Sicherheit gegen aussen eigenständig aufzukommen haben. Dabei kommt dem Schutz des Luftraumes vorrangige Bedeutung zu."

³⁵ Vgl. z.B. Elmar Ledergerber in: Wir Brückenbauer vom 9.6.93: "Das Motto 'Wir Schweizer sind alleine am stärksten' hat hier (d.h. am 6.6.93) möglicherweise eine Fortsetzung gefunden. Wenn der Alleingang wirklich den Ausschlag gegeben haben sollte, wäre dies aber äusserst bedenklich." Ähnlich Oskar Reck in Le Nouveau Quotidien vom 7.6.93: "Dans les deux cas, le même réflexe a joué. La majorité a choisi la crispation sur la neutralité, le repli sur une identité perpétuellement menacée et dont les termes sont les mêmes qu'au siècle dernier, lorsque la Suisse était seule en démocratie, entourée de monarchies. La croyance qui explique tout ce débat tient en un slogan: 'Une Suisse neutre est une Suisse sauvée'".

³⁶ Vox-Analyse Nr.49, S.23: "In der Gruppe, welche dem Argument zustimmt, dass die Schweiz mit einer starken Flugwaffe ihre militärische und politische Unabhängigkeit in Europa bewahre, stimmten 89 % nein."

Allerdings hatten vor der Abstimmung gerade Experten Zweifel am Sinn eines autonomen Luftschirms geäußert³⁷, und Zweifel blieben bis über den Abstimmungstag hinaus auch im Volk weit verbreitet.³⁸

Angesichts der Diskrepanz zwischen der Zustimmung zur Abstimmungspropaganda und dem Abstimmungsverhalten stellt sich die Frage, ob nicht gerade der Einstieg in die (aus der Sicht der Schweiz) übernächste Technologiestufe die Gelegenheit gewesen wäre, die finanziellen und militärtechnischen Grenzen der neutralen, d.h. autonomen Landesverteidigung einzugestehen, anstatt die Kampagne auf eine einseitige Interpretation des EWR-Ergebnisses auszurichten. Anders formuliert: Das EMD hat mit den zwei Staffeln F/A-18 zwar ein wertvolles militärisches Integrationselement errungen, es dürfte aber mit seiner Kampagne die innenpolitische Bereitschaft, den Weg der sicherheitspolitischen Integration auch tatsächlich zu beschreiten, nicht gerade erhöht haben.

Gefährdung der Blauhelmvorlage durch die F/A-18-Kampagne ?

Durch die F/A-18-Kampagne des EMD wurden also die Gegner einer sicherheitspolitischen Öffnung der Schweiz sichtlich gestärkt. Von einem Teil der Gegner wurde gerade das EWR-Nein auch als Argument gegen die Blauhelmvorlage der Schweiz ins Feld geführt.³⁹ Demgegenüber stellte

³⁷ Vgl. Gustav Däniker, der eine "Entflechtung" der Neutralität und der eigenständigen Verteidigung forderte, indem - im Sinne einer "abgestuften Strategie" - klar erklärt würde, "welche Sicherheitsaufgaben autonom erledigt werden können und welche im Kollektiv zu bewältigen sind." NZZ Nr.70, 25.3.93.

³⁸ Vox-Analyse Nr.49, S.23: "Zwar erklärten sich 59 % der Stimmberechtigten damit einverstanden, dass eine sinnvolle Verteidigung des Luftraums nur noch mit den europäischen Nachbarländern realisiert werden kann. Aber das Einverständnis mit dieser Aussage ist viel weniger verhaltensrelevant: In der Gruppe, die Einverständnis erklärt, stimmten schliesslich 54 Prozent ja und 46 Prozent nein."

³⁹ Dazu treffend Lezzi: "Wer unter Berufung auf ein traditionelles Neutralitätsverständnis und in Erinnerung an den EWR-Entscheid im vergangenen Spätherbst gegen eine Beteiligung der Schweiz an friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen eintritt und einer militärpolitischen Abschottung das Wort redet, hat den seit 1989 eingetretenen

Bundesrat Villiger fest, dass die Blauhelmvorlage als Signal gerade nach dem Scheitern des Beitritts zu Uno und EWR besonders wichtig ist.⁴⁰ Er wurde unterstützt von Parlamentariern, die ebenfalls vor einer *weiteren* Isolation der Schweiz bei einem Scheitern der Blauhelmvorlage warnten.⁴¹ Dass ein Schweizerisches Blauhelmbataillon im Ausland positiv aufgenommen würde, versteht sich von selbst.⁴²

Die F/A-18-Kampagne könnte sich nun als Hypothek erweisen, wenn die Landesregierung in den nächsten Monaten die Blauhelmvorlage zu vertreten haben

Wandel nicht erkannt. Mit dem rigiden Festhalten an einem Modell, das dazu diene, die Einflussnahme von Hegemonialmächten in Europa auf unser Land abzuwenden, würden wir uns aussenpolitisch in eine Randposition manövrieren." NZZ Nr.130, 9.6.93.

⁴⁰ "Mit der Aufstellung von Blauhelmtruppen will die Schweiz ein sichtbares Signal internationaler Solidarität setzen und den Gedanken der kollektiven Sicherheit mittragen. Nachdem wir nicht Mitglied der Uno sind und im Dezember den EWR abgelehnt haben, sind solche Signale besonders wichtig. Eine Schweiz, die als nützliches Mitglied der Völkerfamilie und nicht als egoistischer Einzelgänger empfunden wird, ist auch sicherer. Wer Solidarität gewährt, kann auch eher mit Solidarität rechnen, wenn er sie braucht." Ansprache vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Genf, 22.2.93, Manuskript, S.22f.

⁴¹ Vgl. Ständerat Loretan: "Ein Nein zu ... Blauhelmtruppen wäre nach dem 6. Dezember 1992 für das internationale Ansehen unseres Landes ebenso schädlich wie ein Ja zu den beiden Selbstentwaffnungs-Initiativen ... Wir würden dann endgültig als eigensüchtige, auf uns selbst fixierte aussen- und sicherheitspolitische Trittbrettfahrer dastehen, die nur für sich selber schauen und keine Beiträge an ein europäisches Sicherheitssystem erbringen wollen ..."; oder auch Nationalrat Mühlemann: "Es besteht kein Zweifel, dass wir uns in letzter Zeit im aussenpolitischen Bereich wiederholt ins Abseits manövriert haben. Wir gelten als eine Nation des 'sacro egoismo', die für Weltverantwortung, für Solidarität, für Mithilfe in Krisenlagen unserer Nachbarn wenig Verständnis zeigt. Diese Vorlage ist eine gute Chance, um hier ein schiefes Bild geradezurücken ...". Vgl. das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung. Ständerat, 1993, S.57, bzw. Nationalrat, 1993, S.1123.

⁴² So etwa Däniker in NZZ Nr.70, 25.3.93. Tatsächlich soll der positive Blauhelmentscheid des Parlaments in Rom - offenbar in Verkennung der staatsrechtlichen Tücken der schweizerischen Gesetzgebung - auch als praktischer Beweis dafür gewertet worden sein, dass der Schweiz tatsächlich daran gelegen ist, sich nach der EWR-Abstimmung nicht ins Schneckenhaus zurückzuziehen. So die NZZ Nr.139, 19./20.6.93.

wird. Denn dann wird es darum gehen, klar zu machen, weshalb eine *ausgreifende* sicherheitspolitische Solidarität der Schweiz gefragt ist. Die Schwierigkeit liegt wohl vor allem darin, dass zugunsten der Blauhelme kaum ein direkter und handfester Eigennutzen für die Schweiz geltend zu machen ist.⁴³ Entsprechend ist gegenwärtig offenbar nur eine deutliche Minderheit der Bevölkerung dieser Vorlage günstig gestimmt.⁴⁴ Erstaunlicherweise scheint im Volk vor allem unter Anhängern der Sozialdemokraten eine deutliche Mehrheit die Vorlage abzulehnen, während in den drei bürgerlichen Parteien die Befürworter leicht überwiegen.⁴⁵ Nachdem das Referendum von Lega, Auto- und Schweizer Demokraten ergriffen worden war, deutet sich für einmal zu einer Militärvorlage eine unheilige Allianz der Gegner an. Diese zu überwinden, wird eine wichtige Aufgabe sein, die der Bundesrat bis zum voraussichtlichen Abstimmungstermin im Juni 1994 zu erfüllen hat.

Die Blauhelmvorlage ist in ihrer Bedeutung *kaum zu überschätzen*. Sie wird zurecht als "erster grosser Test" für den Willen der Schweizer Bevölkerung bezeichnet, die Sicherheitspolitik zu öffnen.⁴⁶ Es geht aber nicht nur darum, mit einem relativ bescheidenen⁴⁷ Schritt die friedenserhaltende Rolle der *Uno* zu unterstützen und allenfalls eine zweite *Uno*-Abstimmung innenpolitisch vorzubereiten, sondern die Vorlage hat noch weitere Dimensionen. So ist

⁴³ Das EMD wird die Öffentlichkeit v.a. mit drei Argumenten zu gewinnen suchen, die aber schwerlich quantifizierbar sind: 1. mit dem Interesse am Gelingen einer wirksamen Krisenprävention im Rahmen der *Uno*, 2. mit dem zunehmenden politischen Preis einer Verweigerung dieser Leistung und 3. mit dem Erfahrungsgewinn für die nicht kriegserfahrene Milizarmee. Vgl. Villiger, NZZ Nr.253.

⁴⁴ Eine im Oktober 1993 von der GfS durchgeführte Umfrage über die Blauhelme ergab 38 % ja, 46 % nein, 16 % unentschieden, vgl. TA, 12.11.93. Die Tendenz scheint abnehmend zu sein: Auf die Frage, "Die Schweiz sollte UNO-Truppen stellen", hatten 1990/91 48 %, im Frühling 1993 noch 47 % mit Ja geantwortet. Vgl. Haltiner, Sicherheit 93.

⁴⁵ Gemäss der in Anm.44 zitierten Umfrage sehen die Prozentzahlen unter den Parteigängern wie folgt aus: SPS: 38 % ja, 50 % nein, CVP: 42 % ja, 37 % nein, FDP: 58 % ja, 39 % nein, SVP: 56 % ja, 38 % nein.

⁴⁶ So Generalstabschef Liener vor der AOG Zürich, vgl. NZZ Nr.257, 4.11.93.

⁴⁷ Gemäss The Military Balance 1993/94 stellen (am Stichtatum 1.6.93) Österreich 858 Mann, Schweden 1071 Mann und Finnland gar 1345 Mann an *Uno*-Aktionen.

namentlich in der EU die Sichtweise verbreitet, das Uno-Engagement ihrer Mitglieder stehe in einem Zusammenhang mit der Entwicklung der GASP.⁴⁸ Dies bedeutet, dass die Stellung von Blauhelmen auch in der sicherheitspolitischen Integrationsperspektive unseres Landes *von grosser Bedeutung* ist. Abgesehen davon geht es bei der Blauhelmvorlage schliesslich auch um die längerfristige Legitimation der Armee selber. Denn geht man davon aus, dass die Schweiz von seiten ihrer direkten Nachbarn militärisch auf absehbare Zeit hinaus nicht bedroht ist, so dürfte die Unterstützung für die Landesverteidigung in der schweizerischen Öffentlichkeit nur mit einem "out-of-area"-Engagement der Schweizer Armee längerfristig sicherzustellen sein.

Die Ablehnung der Blauhelmvorlage würde die Schweiz also wohl nicht nur auf ihrem Uno-Kurs weit zurückwerfen, sondern auch auf dem Weg zu einem vollwertigen Sicherheitspartner in der europäisch-atlantischen Sicherheitspolitik. Sollte die amerikanische Initiative "Partnership for Peace" (vgl. oben) im Januar zu einem Vorschlag der Nato werden, so wäre die Schweiz nach einem Scheitern der Vorlage als Partner wohl nicht mehr sehr gefragt. Es dürfte dann schwer zu verhindern sein, dass sich das Wort "schweizerisch" im sicherheitspolitischen Vokabular vollends zu einem Synonym für "unsolidarisch" entwickelt - Anzeichen dafür gibt es bereits.⁴⁹

⁴⁸ Vgl. die Entschliessung des Europäischen Parlamentes ..., Ziffer 12: Das Europäische Parlament "begrüssst, dass verschiedene Beitrittskandidaten sich bereits in der Vergangenheit vielfach aktiv und engagiert am KSZE-Prozess sowie an Friedensmissionen der Vereinten Nationen beteiligt haben und sieht darin *eine günstige Voraussetzung*, damit die Europäische Union in Zukunft im Rahmen der GASP eine aktive gemeinsame Politik der Konfliktverhinderung und Konfliktschlichtung betreiben kann, ..." (kursiv vom Vf.) und Ziffer 13: "würde es begrüssen, wenn die Staaten, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt werden, gegebenenfalls bereits vor ihrem Beitritt und gemäss ihrem verfassungsmässigen Möglichkeiten sich an friedenserhaltenden oder friedensstiftenden Einsätzen der Europäischen Union beteiligen würden". Dass eine Ablehnung der Blauhelmvorlage des Bundesrates in Brüssel "auf grosses Unverständnis stossen" würde, bestätigt auch die Ressortforschungsstudie von Günther Bächler, Was meinen ausländische Akteure zur Zukunft der Neutralität ? Eine qualitative Analyse von zwanzig Interviews, Bern 1993.

⁴⁹ So schrieb etwa der Auslandchef von "Die Welt" zur innenpolitischen Debatte über das deutsche Uno-Engagement: "Mr. Kohl has been fighting a lonely battle against entrenched public opinion. It will take time to overcome the *Switzerland mentality* of the West Germans and the prison

Bibliographie

Entschliessung des Europäischen Parlamentes über die Erweiterung und Neutralität (auf Antrag des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Sicherheit) vom 2.September 1993.

Bericht des Bundesrates zur Neutralität, Bern, November 1993 (= Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren), Bern, 29.November 1993.

Analyse des votations fédérales du 6 décembre 1992, ed. GfS Institut de recherche et Université de Genève, Genf, 1993.

Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 6.Juni 1993, hg. vom Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung und vom Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern (= Vox-Analyse Nr.49), Bern, August 1993.

Karl W. Haltiner, Sicherheit 93, Ergebnisse einer Repräsentativbefragung, in: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr.30, Zürich 1994 (im Druck).

Kaspar Villiger, Sicherheitspolitik im Schritt mit der Zeit. Plädoyer für eine rasche Realisierung der Armee 95, NZZ Nr.253, 30./31.10.93.

mentality of the East Germans." Jochen Thies in: International Herald Tribune, 30./31.10.93 (kursiv vom Vf.).

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1993.

Bulletin 1993
zur schweizerischen Sicherheitspolitik

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

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

