

# Von der bewaffneten Neutralität zur kooperativen Sicherheit

von Kurt R. Spillmann

Die Geschichte der Eidgenossenschaft ist die Geschichte einer Sicherheitsgemeinschaft. Die Geschichte dieser Gemeinschaft ist geprägt von den Schwierigkeiten ihrer Teile, sich trotz divergierender Einzelinteressen immer wieder neu zusammenzuraufen. Im Laufe der Zeit haben die eidgenössischen Orte den Konflikt zwischen Teilinteressen und dem Interesse des Ganzen als Konflikt zwischen den Orten und dem Bund ausgetragen. Heute spielt sich die Dialektik zwischen Eigenständigkeit und Bündnisbereitschaft auf der Ebene Schweiz - Europa ab.

## 1. Gemeinschaft voller Konflikte

Die Gemeinschaft der drei Alpentäler im Vorland des Gotthardpasses, die sich im 13. Jahrhundert bildete und aus der sich im Laufe der Jahrhunderte die Schweiz entwickelte, begann als *Selbsthilfegemeinschaft im Dienste der gemeinsamen Sicherheit* sowohl nach innen wie nach aussen. Im *Innern* wollte dieser Landfriedensbund die Gültigkeit eines allgemeinen Rechts gegenüber den *sippchaftlichen* Rechtsansprüchen von Blutrache und Fehde durchsetzen. Nach *aussen* erhielt der Bund wohl erst nach dem eher zufälligen Überfall der Schwyzer auf das unter habsburgischer Schirmherrschaft stehende Kloster Einsiedeln und nach dem erfolgreichen Widerstand gegen die anschliessende habsburgische Strafaktion (Morgarten, 1315) eine politische Ausrichtung.

Bildete im 14. Jahrhundert die äussere Gegnerschaft zu Habsburg ein verbindendes Element etwa zur westlichen "Eidgenossenschaft" um das Zentrum Bern, so verlagerte sich der Akzent im 15. Jahrhundert auf die Erhaltung der Gemeinschaft überhaupt, da die scharf divergierenden Interessen von Stadt und Land in blutigen Bürgerkriegen die Eidgenossenschaft zu zerreißen drohten. Niklaus von Flüe vermittelte im Stanser Verkommnis (1481) in letzter Not einen Kompromiss, der aber durch die konfessionellen Gegensätze des frühen 16. Jahrhunderts wieder in Frage gestellt wurde. Am nächsten kam die Eidgenossenschaft einer Auflösung

wohl in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts, das heisst in jener Zeit der Sonderbündnisse der beiden konfessionellen Lager mit ausländischen Mächten. Die Erinnerung an die gemeinsamen Sicherheitsinteressen ging fast verloren. Bedeutende politische Persönlichkeiten beider Lager arbeiteten auf die Auflösung der Eidgenossenschaft hin. Das Schicksal der Eidgenossenschaft hing während einiger Jahre an einem dünnen Faden. Als Frankreich durch das Edikt von Nantes 1598 zu einem konfessionell gemischten Land wurde, bedeutete das auch für die Eidgenossenschaft eine Verminderung der Gefahr des Auseinanderbrechens.

Mit Mühe hielt sich die Eidgenossenschaft während des Dreissigjährigen Krieges aus den Konflikten der Nachbarn heraus. Langsam setzte sich in der Eidgenossenschaft die Einsicht durch, dass das Stillesitzen und die Nichteinmischung in die nachbarlichen Kämpfe die sicherste Politik zur Wahrung der Sicherheit war. 1638 wurde von der Tagsatzung die *unbedingte und bewaffnete Neutralität* erstmals und offiziell zum sicherheitspolitischen Prinzip erhoben. Vorbereitungen auf allfällige Kriegseignisse wurden aber noch nicht gemeinsam getroffen. Ausbildung und Bewaffnung der Truppen blieben Sache der Orte. Erst gegen Ende des Dreissigjährigen Krieges, als schwedische Truppen sich dem Bodensee näherten, gelang es, einen ersten Ansatz für eine gesamteidgenössische Organisation der Landesverteidigung zu formulieren (Defensionale von Wil, 1647).

Diese erste eidgenössische Militärorganisation blieb aber praktisch unwirksam, da nach dem Ende des Krieges und dem Ende der unmittelbaren Gefahr die eidgenössischen Orte sofort wieder zur eifersüchtigen Bewahrung ihrer Souveränität zurückkehrten. Nach rund drei Jahrzehnten zog sich die Mehrheit der katholischen Orte formell aus dem Defensionale zurück. Wichtiger als ein gemeineidgenössisches Sicherheitsinteresse waren aus wirtschaftlichen Gründen die Soldverträge, die die einzelnen Orte je nach Parteineigung mit dem Papst, mit Savoyen, Mailand, Spanien, Frankreich, Österreich, Venetien oder den Niederlanden abschlossen. Alle Vorschläge, die zur Reform des eidgenössischen Wehrwesens gemacht wurden, blieben unbeachtet, auch wenn theoretisch die Notwendigkeit eines gemeinsamen Handelns eingesehen wurde. Entsprechend unorganisiert - sowohl in politischer wie in militärischer Hinsicht - waren die Reaktionen der eidgenössischen

Orte auf die französischen Bedrohungen der Revolutionszeit. Gegen die 1798 einmarschierenden - und von vielen Revolutionsfreunden zum Einmarsch aufgeforderten - Franzosen kam kein wirkungsvoller gemeinsamer Widerstand zustande. Die Orte der Eidgenossenschaft hatten ihre *gemeinsamen* Sicherheitsinteressen vergessen und eine gemeinsame militärische Vorsorge vernachlässigt.

## 2. Neutralität und Verteidigung

Die gewaltsame Umgestaltung der europäischen Staatenwelt durch Napoleon hatte den Papiercharakter einer unverteidigten Neutralität ebenso demonstriert wie die militärische Übermacht der grossen Nachbarstaaten. Die Schweiz musste damit rechnen, in einer Neuordnung Europas *aufgeteilt* zu werden. Glücklicherweise respektierte Metternich auf dem Wiener Kongress die angestammte Legitimität der vorrevolutionären Verhältnisse. So blieb der Schweiz die Auflösung erspart.

Aber die Schweiz war noch immer - trotz aller schmerzlichen Erfahrungen und mit Glück überstandenen Krisen - weit davon entfernt, ein Nationalstaat oder eine Nation zu sein und eine kohärente Aussenpolitik zu verfolgen. Immer noch standen sich verschiedene regionale, politische, konfessionelle und wirtschaftliche Interessengruppen mit grossem Misstrauen gegenüber.

Das Ringen um eine modernere, kohärentere und auch liberalere Gestaltung des Bundes intensivierte sich, als in den 1830er Jahren verschiedene Kantone ihre Verfassungen modernisierten und liberalisierten. Es entwickelte sich ein *Kalter Krieg* zwischen dem konservativen und dem wachsenden liberalen Lager, der 1844 mit dem ersten Freischarenzug in kriegerische Handlungen umschlug. Die konservativen Orte gründeten eine "Schutzvereinigung", den Sonderbund, und suchten Unterstützung bei Österreich, Frankreich und Sardinien, worauf die liberalen Orte beschlossen, diesen Sonderbund mit Gewalt aufzulösen. Der letzte eidgenössische Bürgerkrieg begann. Einmal mehr mussten glückliche geschichtliche Umstände die Schweiz retten. Bevor nämlich ausländische Mächte intervenieren konnten, war der Krieg zu Ende, und es brach die 1848er Revolution aus, was sowohl Preussen wie Österreich daran hinderte, nachträglich noch in der Schweiz zu intervenieren. Der Sieg der Liberalen führte in erstaunlich kurzer Zeit zur

Schaffung des Bundesstaates auf der Basis der neuen Verfassung von 1848. Trotz äusserlich gelungener Versöhnung wirkte aber die innere Spaltung noch lange nach. Bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass die Verfassungsväter von 1848 es nach eingehender Debatte ablehnten, die Neutralität in der Verfassung zu verankern. Neutralität wurde bewusst nur als Mittel der Aussenpolitik unter den gegenwärtigen Umständen betrachtet. Im Dienste der übergeordneten Ziele der Eidgenossenschaft und unter veränderten äusseren Umständen sollte es in der Zukunft aber möglich bleiben, die Neutralität wieder aufzugeben.

Um die Schweiz militärisch abzusichern, wurde das Wehrwesen im Laufe des 19. Jahrhunderts modernisiert und 1874 - nach den bedenklichen Erfahrungen im deutsch-französischen Krieg - erstmals in einer gesamteidgenössischen Militärorganisation zusammengefasst. Die Neutralität wurde zur bewaffneten Neutralität.

War nun der Bundesstaat im Besitze eines militärischen Instrumentes, um seine Unabhängigkeit nach aussen im Kriegsfall mit Aussicht auf Erfolg behaupten zu können, so begannen um die Wende zum 20. Jahrhundert neue Aspekte der nationalen Sicherheit eine Rolle zu spielen. Im Kräftefeld der grösseren Nachbarn war die Schweiz durch ihre Kleinheit, ihre Topographie und ihre Neutralität - sofern sie glaubwürdig verteidigt wurde - geschützt. Aber immer intensiver wurde das Netz der Handelsbeziehungen mit dem Ausland, immer grösser die Abhängigkeit einer rasch wachsenden Industrie von der ungestörten Benützung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen. Ein neues Problem war gestellt: wie verhielten sich politisch-militärische und wirtschaftliche Verwundbarkeit zueinander? Bisher konnte die Existenz eines Staates von aussen nur durch fremde Armeen in Frage gestellt werden. Wenn aber die Wirtschaft eines Landes und damit die elementare Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Arbeitsplätzen zunehmend von den Verbindungen zum Ausland abhing, welche Politik war da geeignet, dem Lande verlässliche Sicherheit zu gewähren?

### **3. Erster Weltkrieg**

Im Zusammenhang mit der Balkankrise von 1912 stellte sich auch der Bundesrat diese Frage und kam zum Schluss, dass die Schweiz im Falle eines längerdauernden Krieges sich einer der kriegfüh-

renden Mächte anschliessen müsste, um die Versorgung des Landes sicherzustellen. Das war - zwei Jahre vor dem Ersten Weltkrieg - offensichtlich die von den Verfassungsautoren von 1848 gewollte rein instrumentale Auffassung von der Neutralität im Dienste der Existenzsicherung.

Nicht nur die wirtschaftliche Dimension zeigte sich als neuer Teilaspekt der Sicherheit. Erstmals tat sich zur Zeit des Ersten Weltkrieges auch ein Graben zwischen deutscher und welscher Schweiz auf, indem die Französisch sprechenden Schweizer sich mit Frankreich solidarisierten, die Deutsch sprechenden hingegen mehrheitlich mit Deutschland sympathisierten. Der "Röschtigraben" drohte die Schweiz innerlich zu spalten und wies auf die kulturelle oder Identitäts-Komponente staatlicher Sicherheit hin. In früheren Jahrhunderten waren es die konfessionellen Spannungen gewesen oder die Interessenunterschiede zwischen Stadt und Land, zwischen Herrschenden und Untertanen beziehungsweise zwischen konservativen und liberalen Kantonen, die eine kohärente Aussen- und Sicherheitspolitik des ganzen Landes verhindert hatten. Aus dieser Not hatten die Eidgenossen eine Tugend gemacht und die Politik des erzwungenen Stillehaltens zur salonfähigen Neutralitätspolitik weiterentwickelt. Im Ersten Weltkrieg kam der kulturell bestimmte "Röschtigraben" zu den verschiedenen traditionellen Gräben hinzu. Da er mit keiner der bereits bestehenden Konfliktlinien zusammenfiel, wurde er nicht existenzbedrohend.

Unter den neuen Umständen der internationalen Wirtschaftsverflechtungen wurde es für den Nationalstaat immer schwieriger, autonom zu bleiben. Diese Einsicht galt in besonderer Weise für den kleinen Nationalstaat Schweiz. So musste die Schweiz alles Interesse daran haben, in einem stabilen Umfeld zu leben, und allenfalls auch bereit sein, an diese Stabilität des Umfeldes selber Beiträge zu leisten. In diesem Sinne war der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 ein logischer Schritt. Aber er war erschwert durch die gewachsene Bedeutung der Neutralität, die mit dem Beitritt zum Völkerbund nicht fugenlos zusammenpasste. Der Bundesrat vollzog den Beitritt zum Völkerbund nur mit Vorbehalt der Neutralität und kehrte 1938 wieder zur integralen Neutralität zurück, als die Wirkungslosigkeit des Völkerbundes im Bereich der politischen Stabilisierung und der Verhinderung von bewaffneten

Aggressionen offenbar geworden war. Eine Stabilisierung des Umfeldes durch Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation war noch nicht möglich, und das Prinzip der kollektiven Sicherheit war nicht in der Lage, den kleinen Mitgliedern des Kollektivs echte Sicherheit zu garantieren.

Auch die Guten Dienste, die die neutrale Schweiz bereits im Ersten Weltkrieg durch die Interessenvertretung für 23 Staaten zu leisten begonnen hatte, waren nur eine Hilfskomponente für die Sicherheitspolitik. Gute Dienste und humanitäre Aktivitäten mochten mithelfen, in der Welt ein günstiges Bild von der Schweiz zu erzeugen. Aber verlässliche Sicherheit war dadurch nicht zu gewinnen.

#### **4. Zweiter Weltkrieg: Entstehung der Igelmentalität**

Mit dem Zweiten Weltkrieg wurde die Schweiz in aller Härte vor das Problem der Existenzsicherung durch mehrere Komponenten einer bereits komplex gewordenen Sicherheitspolitik gestellt. Erstens wirkte die militärische Verteidigung der Neutralität glaubwürdig. Zweitens verschoben sich mit Hitlers Angriff auf die Sowjetunion die strategischen Brennpunkte von der Schweiz weg. Drittens war die Schweiz für Hitler ein wirtschaftlich nützlicher Partner (vor allem als Goldumschlagplatz). Viertens machte die Politik des zähen Verhandeln und der widerspenstigen Konzessionen gegenüber Hitler wie auch gegenüber den Alliierten die Schweiz zwar auf keiner Seite besonders beliebt, aber sie half Zeit gewinnen und war als Teil der schweizerischen Überlebensstrategie erfolgreich.

Es waren insbesondere die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, die die Neigungen zur Igelmentalität, zur Abkehr vom Ausland und zu selbstgefälligem Rückzug auf das Eigene bestärkten. Die Schweiz hatte sich behaupten können. Ihre Wirtschaft blieb als einzige inmitten eines zerstörten Umfeldes intakt, und dies - so war sich die Bevölkerung einig - vor allem dank dem Konzept der bewaffneten Neutralität. Im Blick zurück in die Geschichte glaubten die Schweizer zu sehen, wie ihr Land schon immer durch die Neutralität vor den Konflikten der grösseren und mächtigeren Nachbarn gerettet worden war. Also bestand auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kein Grund, dieses Konzept zu ändern.

## 5. Tradition trotz Veränderungen

Während des Kalten Krieges fuhr die Schweiz fort, eine Aussen- und Sicherheitspolitik der bewaffneten Neutralität, der Dissuasion und des "hohen Eintrittspreises" zu betreiben. Sie profitierte aber de facto von der "Extended Deterrence", der ausgedehnten Abschreckungswirkung, des Nato-Nuklearschirmes, der ganz Westeuropa überdeckte. Während die Schweiz in der Theorie an der Tradition festhielt, war sie faktisch im Laufe der Nachkriegszeit selbst Teil des "Westens" geworden. Die politischen und kulturellen Grundwerte teilte sie aus historischen Gründen mit den westlichen Demokratien, im wirtschaftlichen Bereich wurde die Verflechtung durch zunehmende Industrialisierung, Urbanisierung und die Intensivierung des internationalen Güteraustausches immer enger. Weder Regierung noch Parlament waren allerdings willens, die aussenpolitischen oder militärischen Konsequenzen aus dieser Situation zu ziehen. Die Schweiz beharrte auf vollständiger Unabhängigkeit, Nicht-Teilnahme am Integrationsprozess und sicherheitspolitischer Autarkie. Sie wurde nicht Mitglied der Uno, nicht Mitglied der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und schon gar nicht Mitglied der Nato.

Höchstens bot sie ihr Territorium als Verhandlungsplatz für internationale Konferenzen an und unterstützte die humanitären - ebenfalls strikt neutralen - Aktivitäten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Nach wie vor richteten sich alle sicherheitspolitischen Bestrebungen der Schweiz darauf aus, das Land aus den Konflikten der Nachbarn herauszuhalten und deren allfällige Auswirkungen auf die Schweiz möglichst abzdämpfen. Zu diesem Zweck wurde mit beträchtlichem Aufwand und in langer Aufbauzeit ein umfassendes System der Gesamtverteidigung errichtet, das der Bundesrat in einem ersten Bericht zur Sicherheitspolitik 1973 erklärte und begründete.

Trotz der nicht unerheblichen wirtschaftlichen Stärke der Schweiz und entsprechender weltumspannender Tätigkeiten war es den Vertretern der schweizerischen Aussenpolitik nicht erlaubt, in irgendeiner die Neutralität kompromittierenden Absicht über die Landesgrenzen hinauszublicken. Nachträglich bekanntgewordene Äusserungen zum Beispiel von 1956 von Bundesrat Chaudet gegenüber dem stellvertretenden Oberkommandierenden der Nato, Feldmarschall Montgomery, die Schweiz würde im Falle eines nu-

klar geführten Krieges ihre Neutralität sofort aufgeben und sich mit der Nato verbünden, konnten noch 1995 heftige Zeitungskontroversen auslösen. Dabei war eine inoffizielle Kontaktaufnahme zur Nato schon damals nichts anderes als verantwortungsvoller Weitblick des damaligen Verteidigungsministers.

Die Schweiz wurde zwar 1963 Mitglied des Europarates und unterzeichnete 1975 die Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), aber nur, weil die Neutralität darin ausdrücklich anerkannt wurde und diese Konferenz keine Beschlüsse fassen, sondern nur Empfehlungen abgeben konnte. Es war nicht vorauszusehen, dass die KSZE in der späten Phase des Kalten Krieges zur wichtigsten Plattform der Begegnungen und Abrüstungsverhandlungen zwischen West und Ost werden würde und dass den Neutralen und Nichtgebundenen, den sogenannten N+N-Staaten, in diesem Rahmen vorübergehend eine grosse internationale Bedeutung zukommen könnte. Trotz dieser ersten etwas ausgreifenderen Aktivitäten im Rahmen der KSZE verharrte die Schweiz auch nach der grossen Wende von 1989/90 in einem sicherheitspolitischen Denken, das sich an den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges ausrichtete und das reaktiv konzipiert war. Der Gedanke, dass eine ganzheitliche Sicherheitspolitik auch danach trachten könnte, selber aktiv und stabilisierend ins eigene Umfeld hinauszuwirken, schien schweizerischem Denken und schweizerischen Interessen nicht zu entsprechen. Alle politische Aufmerksamkeit konzentrierte sich auf die Innenpolitik. Föderalistische Konsensfindung und der Ausbau des Sozialstaates standen im Vordergrund. Nach aussen waren die Guten Dienste, diplomatische Vermittlung im Rahmen der KSZE und humanitäre Aktivitäten das Äusserste, was man sich unter dem Motto *Neutralität und Solidarität* glaubte leisten zu können.

## 6. Die grosse Wende

Der Zusammenbruch der Sowjetunion brachte die radikale Veränderung des Rahmens, in dem sich die schweizerische Sicherheitspolitik immer bewegt hatte. Das Ende der bipolaren Weltordnung brachte das Verschwinden der innereuropäischen Fronten mit sich. *Damit änderte sich auch die strategische Lage der Schweiz radikal.* Seit dem Ende des 15. Jahrhunderts hatte sich die Schweiz immer in der Nähe einer potentiellen Front im säkularen französisch-



habsburgischen, französisch-österreichischen, französisch-deutschen und zuletzt west-östlichen Hegemonialkampf befunden. Die Neutralität hatte ihr erlaubt, sich von den Kämpfen der Mächtigen fernzuhalten und sich den eigenen Interessen zu widmen. Das alles galt jetzt nicht mehr. Es gab und gibt keine potentielle Front mehr in der Nähe der Schweiz. Im Gegenteil: Die beherrschende Entwicklung ist die Entwicklung der Annäherung und des Zusammenschlusses jahrhundertlang verfeindeter Nationen - mindestens in Westeuropa. *Damit entfällt der eigentliche innerste Grund der schweizerischen Neutralität.* Das Land liegt nicht mehr in unmittelbarer Nähe der Front eines jederzeit möglichen Konfliktes, sondern befindet sich in einer echten Binnenlage, nämlich im Innern der sich konsolidierenden Europäischen Union, die bereits nach einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) strebt. Die fundamentale Bedeutung dieser Veränderungen ist bis heute der Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung nicht zum Bewusstsein gekommen, oder aber sie hat tiefe Abwehrängste ausgelöst und ein fast reflexartiges Festhalten-Wollen am so lange nützlichen Konzept der integralen Neutralität.

Die richtigen Überlegungen zur Neutralität, die die Gründer unseres Bundesstaates von 1848 anstellten, sind völlig in Vergessenheit geraten, und um so nützlicher ist es, sie im Wortlaut des Protokolls von 1847 in Erinnerung zu rufen: "Die Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke, sie sei eine dormalen angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern; allein die Eidgenossenschaft müsse sich das Recht vorbehalten, unter gewissen Umständen, sofern sie es für zuträglich erachte, aus ihrer neutralen Stellung heraus zu treten."<sup>1</sup>

Die schweizerische Neutralität gilt heute nur noch in der Schweiz selbst oder in sehr weit entfernten Ländern - in China, Ghana oder Costa Rica - als moralische Trumpfkarte. Sie hat ihren einst sehr praktischen Wert verloren. Die Schweiz kommt nicht darum herum, sich über ihre Stellung in Europa und in der Welt von Grund auf neue Gedanken zu machen.

---

<sup>1</sup> Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, IV. Teil, S. 51.

## **7. Der Bericht 90**

In der richtigen Erkenntnis, dass in dieser Zeit des Umbruchs eine Neuorientierung nötig sei, liess der Bundesrat 1990 ein neues sicherheitspolitisches Grundlagendokument erarbeiten, in dem aufgrund einer sorgfältigen Lageanalyse die Zielsetzungen einer neuen, den Umständen angepassten Sicherheitspolitik vorgegeben werden sollten. Der Bericht 90 ging in seiner Analyse bereits von einer grossen Wende aus. Der Bundesrat wollte in diesem Dokument darlegen, wie die Schweiz zur Verwirklichung eines friedlichen und demokratischen Europa beitragen könne. Aber nicht nur auf den machtpolitischen Wandel wollte der Bundesrat mit seiner sicherheitspolitischen Kurskorrektur reagieren. Er wollte auch die Tatsache anerkennen, dass "weltweit (...) immer deutlicher andere Gefahren sichtbar [werden], die die Existenz von Staat und Bevölkerung letztlich ebenfalls bedrohen können", und deren Ursachen in demographischen, ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen liegen. Und schliesslich wollte er auch die innere Befindlichkeit des Landes, die Verunsicherung vieler Mitbürgerinnen und Mitbürger sowie den Wandel von Wertvorstellungen, in seine Analyse mit einbeziehen.

Das waren neue Töne. Das war nicht mehr nur militärische Abwehr und reaktives Verhalten. Das war ganzheitliche Sicherheitspolitik. Die Schweiz sollte sich sogar bereit machen, selber aktiv stabilisierend in ihrem Umfeld tätig zu werden. Im Bericht 90 des Bundesrates wurde in offener Weise ausgesprochen, warum auch die Schweiz das Ausmass ihrer internationalen Kooperation vergrössern muss: "Eine ganze Reihe von Sicherheitsproblemen, vor allem im vorbeugenden Bereich, lassen sich nur noch im Zusammenwirken mit anderen Staaten lösen," und: "Indem wir zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen namentlich in Europa beitragen, leisten wir auch einen wesentlichen Beitrag an unsere eigene Sicherheit."

## **8. Der schweizerische Beitrag**

Worin aber soll ein schweizerischer Beitrag an die internationale Stabilität bestehen, nachdem das Blauhelm-Gesetz am 12. Juni 1994 abgelehnt worden ist?

Zunächst sei daran erinnert, dass die Schweiz bereits vor der Blauhelm-Abstimmung international tätig war: mit einer Sanitätseinheit in Namibia, mit einer logistischen Einheit in der Westsahara, mit Militärbeobachtern für verschiedene Uno-Missionen. Diese unbewaffnete militärische Dienstleistung für die Uno und die internationale Friedenssicherung wird weitergeführt und ausgebaut werden.

Im weiteren ist die Schweiz seit 20 Jahren Mitglied der Konferenz (beziehungsweise Organisation) für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, seit 1995 OSZE) und übernimmt im Jahre 1996 den Vorsitz dieser Organisation. (Vgl. dazu den Aufsatz von Andreas Wenger und Christoph Breitenmoser in diesem *Bulletin*.)

Eine weitere Möglichkeit besteht für die Schweiz darin, das von der Nato angebotene *Partnership for Peace*-Programm aktiv aufzunehmen. Sie kann damit die bilaterale Zusammenarbeit mit der für Europa wichtigsten Sicherheitsorganisation verbessern, ohne die Neutralität zu gefährden, da mit dem Programm keine Verpflichtung zur Teilnahme an Operationen, nicht einmal an Feldübungen, verbunden ist. Wichtig ist, dass auch die Schweiz - wie inzwischen bereits 24 andere Staaten - diese Chance wahrnimmt, ein weiteres Fenster zur internationalen Sicherheitskooperation aufzustossen und im Rahmen dieses Programms in einem selbst definierten Umfang mit der Nato in institutionalisierte Beziehungen einzutreten.

Schliesslich ist hier der ganze Bereich der aktiven Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung zu erwähnen, wo verschiedenste Massnahmen - von der Zusammenarbeit im Bereich Abrüstungsverhandlungen, Non-Proliferation, restriktive Waffenexportpolitik, Bekämpfung der internationalen Kriminalität, des Drogenhandels und der Geldwäscherei bis zur Entwicklungszusammenarbeit und zur humanitären Hilfe - einzurechnen sind. Ziel all dieser Massnahmen ist es, Konfliktursachen anzugehen und durch Ursachenbekämpfung mehr Sicherheit zu gewinnen.

## **9. Und die traditionellen sicherheitspolitischen Ziele?**

Aber wie verhalten sich nun die neuen sicherheitspolitischen Ziele zu den traditionellen, tief in der Geschichte verwurzelten Zielen wie "Friede in Freiheit und Unabhängigkeit", "Wahrung der Handlungsfreiheit" und "Behauptung des Staatsgebietes"?

Frieden, Freiheit und Unabhängigkeit sind Ideale, deren relative Verwirklichung ohne gesichertes, das heisst auch wirkungsvoll verteidigtes, Territorium nie möglich gewesen wäre. Entsprechend gross ist die Bedeutung des Territoriums in der ganzen Überlieferung. Ohne Besitz eines Territoriums kann ein Volk nach Völkerrecht keinen Staat bilden und auch nicht jene Freiheit und Unabhängigkeit beanspruchen, die im Selbstverständnis der Schweizer durch Jahrhunderte hindurch zäh und erfolgreich verteidigt wurden. Dennoch ist den Schweizern von heute klar, dass der Besitz des schweizerischen Territoriums für die heute lebende Gesellschaft keine Sicherung des Überlebens, vor allem keine Sicherung des Weiterlebens mehr bedeutet. Die Mehrheit der Nahrungsmittel und Verbrauchsgüter der Schweiz kommt aus dem Ausland, die Rohstoffe der Industrie kommen aus dem Ausland, die Mehrheit der in der Schweiz hergestellten Produkte geht ins Ausland. Die heutige Schweiz ist in einem viel höheren Masse mit dem Ausland verzahnt und von ihrem Umfeld abhängig als je zuvor in ihrer Geschichte. Die Schweiz ist eine hochtechnisierte, international vernetzte und extrem arbeitsteilige Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, die *nach* einem allfälligen Krieg nicht einfach auf dem Niveau einer Agrargesellschaft weiterleben könnte. Das heisst aber, dass es heute schwieriger wäre als je zuvor, das sicherheitspolitische Ziel "Behauptung des Staatsgebietes" zu realisieren. Entsprechend diesen Einschränkungen unserer Unabhängigkeit müssten auch relativierende Überlegungen in bezug auf die davon abhängigen Begriffe "Freiheit" und "Handlungsfreiheit" gemacht werden. Frei ist nur, wer nicht abhängig ist. Und die Schweiz, als moderne Dienstleistungs- und Industriegesellschaft, ist heute stärker eingebunden als je.

Zusammengefasst heisst das: Die Grenzen des klassischen Nationalstaates sind nicht mehr die Grenzen der heute relevanten Sicherheitsräume. Nationalstaaten sind keine autarken Gebilde mehr. Es geht für die Schweiz - wieder einmal - darum, in einem Prozess der Interessenabstimmung und notgedrungen auch durch Anpassung an das Umfeld die ihr wichtigen sicherheitspolitischen Zielsetzungen in die Zukunft hinein zu gewährleisten.

## 10. Was ist zu tun?

Mit welcher Strategie kann die Schweiz die Spannungen zwischen sicherheitspolitischen Zielen und den Zwängen einer veränderten Realität bewältigen?

Eine rationale Überprüfung der Fakten scheint dafür zu sprechen, dass die Kräfte der europäischen Integration, die sorgfältig über 35 Jahre entwickelt worden sind und die in viele Richtungen weiter wachsen, bereits eine derartige Konsistenz und Standfestigkeit erreicht haben, dass mit einem Rückfall in einen kämpferischen Nationalismus unter jetzigen Nato- und EU-Partnern in absehbarer Zukunft nicht mehr zu rechnen ist. Nationalistische Bewegungen, wie sie in allen Nachbarstaaten und auch in der Schweiz selbst manifest sind, können eher als lokale und regionale Fundamentalismen beurteilt werden. Es bedürfte einer grossen sozialen Katastrophe und einer Entwurzelung der Mehrheiten der europäischen Völker, um die psychologischen Voraussetzungen zu schaffen, die die jeweiligen Mehrheiten solchen Re-Nationalisierungsbewegungen in die Arme treiben würden.

Die Anpassungsleistungen von EU und Nato in Richtung wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Integration sind bemerkenswert. Diese Organisationen haben die Befangenheit in den Problemen des Kalten Krieges hinter sich zurückgelassen. Sogar die Nato hat ein völlig renoviertes, modernes Konzept entwickelt, das mit dem ersten grösseren Einsatz ihrer Geschichte - zur Überwachung des Friedensschlusses von Dayton im ehemaligen Jugoslawien - ab Dezember 1995 auf dem Prüfstand steht. Selbst wenn die USA ihr Engagement im Rahmen der Nato noch weiter reduzieren würden, so sind doch keine Gründe sichtbar, die die Mitglied- und Trägerstaaten der Nato veranlassen könnten, diese einzige funktionstüchtige Sicherheitsorganisation, die sich bereits eine neue, zukunftsbezogene Agenda gegeben hat, aufzulösen.

Auch für die Schweiz ergibt sich die Notwendigkeit, sich von der Befangenheit in der Tradition innert nützlicher Zeit zu befreien.

Eine logische Konsequenz für die Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik auf diese Tatsachen würde heissen, dass die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Autarkieansprüche (wie sie zum Beispiel die Volksrepublik China aus ihren geographischen, demographischen und politischen Voraussetzungen begründet er-

heben kann) aufgibt und sich dem westeuropäischen Sicherheitsverbund in geeigneter Weise anschliesst. Ein erstes Signal dazu wurde gegeben mit dem Entscheid, Nato-Truppen auf ihrem Weg zum Einsatz in Bosnien die Schweiz passieren zu lassen. Der nächste Schritt wird eine baldige Teilnahme an der *Partnerschaft für den Frieden* (Partnership for Peace, PFP) sein. Weitere Schritte in Richtung auf eine engere Integration in die europäischen Strukturen werden folgen müssen.

Das bedeutet nicht, die eigene Tradition der Landesverteidigung aufzugeben, sondern das bedeutet, endlich sicherheitspolitische Kontakte aufzunehmen zu Nachbarn, von denen die Schweiz nicht nur keine militärischen Übergriffe zu befürchten hat, sondern mit denen die Schweiz als demokratisch und marktwirtschaftlich organisierter Rechtsstaat in allen relevanten Grundwerten übereinstimmt. Nur sicherheitspolitische Zyniker können im Ernst behaupten, dass die Schweiz gegenwärtig einen genügenden, das heisst wirklich ernsthaften Beitrag an die Sicherheit Europas leistet. In Tat und Wahrheit profitiert die Schweiz nach wie vor von der stabilisierenden Wirkung und vom Schutzschild der Nato, ohne selber einen Beitrag an diese wichtigste Sicherheitsorganisation zu leisten.

Wenn die Schweiz in ihrer Sicherheitspolitik ernst genommen werden will, dann darf sie sich nicht damit begnügen, eine Armee zu pflegen, die ausrüstungsmässig und organisatorisch zwar modernisiert wurde, die aber in ihrer sicherheitspolitischen Zielsetzung (und der davon abgeleiteten Strategie der Landesverteidigung nach allen Richtungen) um mindestens ein halbes Jahrhundert zurückgeblieben ist. Ausreichend und richtig bestückte Zeughäuser sind notwendiger, aber nicht hinreichender Ausdruck des Sicherheitswillens einer Gemeinschaft. Entscheidend ist heute die Einsicht, dass die Schweiz Teil der europäischen Schicksalsgemeinschaft ist und dass angesichts moderner Abstandswaffen und hochtechnisierter internationaler Vernetzung auf allen Gebieten eine einzelstaatliche Sicherheitspolitik illusionär ist.

Die Schweiz muss ihre Sicherheit als Teil der europäischen Sicherheit erkennen lernen. Sie muss sich dementsprechend europäisch engagieren, auch wenn dies nicht ohne Abstriche an liebgewordenen Traditionen geht. Die Schweiz hat bisher ohne innere Zerreissproben gelebt, weil sie keine schwerwiegenden aussenpoli-

tischen Entscheidungen zu treffen hatte und sich auf die Verwaltung ihres prekären inneren Gleichgewichtes zwischen den verschiedenen Teilen und Gruppen konzentrieren konnte. Mitarbeit in Europa bedeutet aber, mit einer ganzen Menge schwieriger wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Probleme konfrontiert zu werden, wie sie sich seit dem Ende des Kalten Krieges stellen. Kann und will sich die Schweiz wirklich von jeder europäischen Mitverantwortung fernhalten? Die Schweiz ist wirtschaftlich zu bedeutend und sollte politisch selbstbewusst genug sein, um aktiv an der Lösung der anstehenden Fragen mitarbeiten zu wollen und den gegenwärtigen Zustand des Profitierens von den Anstrengungen anderer, diese Probleme zu lösen, als unwürdig zu empfinden. Es ist richtig, dass die Kooperation mit den europäischen Nachbarn einen Preis hat, materiell und politisch. Aber auch Drückebergerei hat langfristig ihren Preis: Zuerst schrumpft das Ansehen, dann schrumpft der Einfluss und schliesslich die politische und wirtschaftliche Macht. Es wäre eine Illusion zu glauben, die Schweiz könne das Rad der Geschichte anhalten und sich von den Veränderungen in Europa nach dem Kalten Krieg abschotten.

Die Zusammenarbeit aller europäischen Staaten ist auch ein Akt der gemeinsamen Konsolidierung europäischer - beziehungsweise westlicher, transatlantischer - Eigenständigkeit gegenüber einem Aufbruch der Länder Asiens, der seine Auswirkungen zuerst wirtschaftlich, und im Laufe des nächsten Jahrhunderts auch politisch, bis nach Europa haben wird.

Im Bereiche der Sicherheitspolitik wird sich die Schweiz also zum Partner in einem kooperativen Sicherheitsverbund entwickeln müssen. Die aus einer so grundlegenden Neuorientierung abzuleitende Armeeplanung wird nicht ohne massive Umbauten auskommen. Die Armee 95 wird nur als Übergang zu einer zahlenmässig nochmals verkleinerten Armee betrachtet werden können, die sich so konfigurieren muss, dass sie mit einer kleinen, aber hochmodernen Kampfarmee (in wesentlichsten Teilen professionalisiert) auch an Einsätzen jenseits der Grenzen teilnehmen kann und mit einer traditionell strukturierten, milizmässig rekrutierten und nur noch leicht bewaffneten Territorialorganisation die vielfältigen Aufgaben in der Schweiz selbst - vom Katastropheneinsatz bis zur Kleinkriegführung im Falle eines völligen Zusammenbruchs

aller gemeinsamen europäischen Sicherheitsvorkehrungen - wahrnehmen kann. Es wird zentrales Anliegen dieser Armee des nächsten Jahrhunderts sein, die eigenen Kräfte in geeigneter Form dem grösseren Ganzen teilweise, sektoriell und allenfalls in Stufen zur Verfügung zu stellen, für Interoperabilität zu sorgen und vor allem auch sich an den Planungs- und Ausgestaltungsarbeiten eines europäischen Sicherheitsverbundes zu beteiligen.



Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1995.

**Bulletin 1995**  
**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

