

Die Partnerschaft für den Frieden – eine Chance für die Schweiz

Von Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Patrick Lehmann

Mit der Vertiefung der Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, PfP) zur „enhanced PfP“ und der Gründung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) im Laufe des ersten Halbjahres 1997 hat sich die Anfang 1994 konstruierte Friedensinitiative der Nato in kürzester Zeit von einer Verlegenheitslösung angesichts interner Uneinigkeiten in der Frage der Osterweiterung zu einem Kerngeschäft der Nordatlantischen Allianz weiterentwickelt. Aufgrund ihrer variablen Geometrie, ihres pragmatischen Konzeptes und ihrer Erfahrungen in der militärischen Zusammenarbeit kommt der PfP heute das Potential zu, zum zentralen Pfeiler der kooperativen Sicherheitsstrukturen Europas¹ zu werden. Für die Schweiz bietet sich mit der Teilnahme an der Nato-Partnerschaft die bisher grösste Chance, ihre verteidigungspolitische Isolierung zu überwinden und einen positiven Beitrag zu Frieden und Stabilität in Europa zu leisten, ohne einem Bündnis beizutreten.

Diese positive Ausgangslage muss mit Blick auf die nähere Vergangenheit in einem doppelten Sinne als unerwartet bezeichnet werden. Zum einen befand sich die Nato noch vor wenigen Jahren in einer tiefen Krise und wenig schien darauf hinzudeuten, dass es der Organisation gelingen würde, mit neuen Initiativen ihren Wert als zentrale Grösse der europäischen Sicherheitsarchitektur auch nach dem Ende des Kalten Krieges unter Beweis zu stellen. Zum anderen schien mit dem Nein des Schweizer Souveräns zur Uno (1986) und zum EWR (1992) sowie mit der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage (1994) der innere Dialog in bezug auf die Öffnung der Schweiz gegenüber Europa und der Welt auf längere Zeit blockiert. Auch ein Annähern an die Nato und ein Erhöhen des Engagements im Bereich der internationalen Friedensförderung schien vorerst kein Thema mehr zu sein.

Mit dem erfolgreichen Engagement der Nato beim Umsetzen des Daytoner Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina entstand allerdings eine Dyna-

¹ Im folgenden wird die PfP als Element der „kooperativen Sicherheit“ bezeichnet. Vgl. zur Klärung der Termini „kooperative Sicherheit“, „kollektive Verteidigung“ und „kollektive Sicherheit“: Wenger, Andreas; Christoph Breitenmoser; Heiko Borchert. Das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik (1996/97): S. 4-46, insbesondere 8-12.

mik, welche die Partnerschaft für den Frieden und mit ihr die Nato in kurzer Zeit sichtbar stärkte und die Möglichkeiten einer kooperativen Friedenssicherung im Rahmen der Nato-Partnerschaft nachhaltig unter Beweis stellte. Gleichzeitig boten die Herausforderungen des bosnischen Friedensprozesses der Landesregierung die Gelegenheit, die schweizerische Solidarität im Rahmen ihrer vielfältigen Aktivitäten in der OSZE und mit ihren Entscheiden wie der Durchmarscherlaubnis für ausländische Truppen unter Beweis zu stellen. Die positiven öffentlichen Reaktionen zeigten auf, dass der Bundesrat anscheinend doch auf eine grössere innenpolitische Bereitschaft zur internationalen Kooperation zählen konnte. Dies wiederum ebnete den Weg in Richtung eines formellen Entscheides der Landesregierung für die Teilnahme der Schweiz an der PfP.

Inwieweit es der Schweiz gelingen wird, die Chance der Partnerschaft für den Frieden im Sinne einer schrittweisen sicherheitspolitischen Integration zu nutzen, wird auch in Zukunft sowohl vom inneren Wandel der Schweiz und von ihrem aussen- und sicherheitspolitischen Selbstverständnis als auch von den Entwicklungen im Verhältnis der Nato zu ihren Partnerstaaten abhängen. Die momentane Dynamik auf beiden Ebenen lässt es angezeigt erscheinen, die Entwicklungen der vergangenen Jahre sorgfältig zu analysieren, um das Vorgehen und den Zeitpunkt weitergehender Entscheidungen bestmöglich vorzubereiten. Der vorliegende Artikel will denn auch in diesem Sinne verstanden werden.

Der erste Teil dieser Untersuchung widmet sich der Frage, wie sich der Charakter und die Funktion der PfP seit ihrer Gründung gewandelt haben. Dabei werden drei Entwicklungsphasen des Partnerschaftsprogrammes unterschieden, und schrittweise analysiert. Da die PfP jedoch nicht isoliert betrachtet werden kann, wird der allgemeinen Entwicklung der Nato seit 1989/91 ebenfalls Aufmerksamkeit geschenkt. Allerdings ermöglicht es der beschränkte Umfang dieser Arbeit nicht, weitergehende Themen wie die grundsätzliche Rolle der Nato in der europäischen Sicherheitsarchitektur, die Debatte zur Nato-Osterweiterung oder die Beziehungen Nato–Russland umfassend zu beleuchten.

Das einleitende Kapitel behandelt kurz die Hintergründe in- und ausserhalb der Nato, die zur Gründung der PfP führten. Anschliessend werden die Grundlagen des Partnerschaftsprogrammes umrissen und das Profil der PfP herausgearbeitet, das für die erste Entwicklungsphase nach der Gründung der PfP im Jahr 1994 Gültigkeit besass. Sodann werden die Faktoren beleuchtet, welche die PfP 1995/96 im Zusammenhang mit dem IFOR/SFOR-Einsatz in Bosnien in kurzer Zeit zu einem tragfähigen Element der kooperativen Sicherheit in Europa werden liessen. Diese zweite Phase dauerte von 1995 bis 1996. Schliesslich wird die aktuelle Entwicklung seit den Madrider Beschlüssen vom Juli

1997 und seit den separaten Kooperationsverträgen mit Russland und der Ukraine dargestellt, die durch die Initiative enhanced PfP und die Gründung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates gekennzeichnet ist.

Der zweite, grössere Teil der Untersuchung verfolgt den langen Weg der Schweiz zur Teilnahme an der PfP, der von der Einladung der Nato (Anfang 1994) bis zur Unterzeichnung des Rahmendokumentes (Ende 1996) beinahe drei Jahre in Anspruch nahm. Gefragt wird nach den inneren und äusseren Einflüssen, welche die Argumentationsweisen der Gegner und Befürworter einer schweizerischen Teilnahme an der PfP beeinflussten.

Ein erstes Kapitel dieses Teils untersucht den historischen Werdegang des politischen Geschäfts. Das anfänglich klare Interesse an einem schweizerischen Mitwirken in der Nato-Partnerschaft für den Frieden erlitt durch die negative Blauhelm-Abstimmung einen Dämpfer. Die PfP-Frage wurde erst wieder aktuell, als die Schweiz ihre Solidarität mit den in Bosnien engagierten Ländern ausdrückte und in einem wichtigen Grundsatzentscheid am 4. Dezember 1995 den Nato-Ländern Transiterlaubnis für den Transport von Truppen und Material im Zusammenhang mit ihren Friedensaktionen in Bosnien gewährte. Die Absicht des Bundesrates, an der Partnerschaft teilzunehmen, wurde nochmals durch parlamentarische Vorstösse (1996) zu verhindern versucht. Die Eidgenössischen Räte verwarfen jedoch die Vorstösse und ebneten der Landesregierung den Weg zu einer positiven Entscheidung. In einem zweiten Kapitel werden die schweizerischen Aktivitäten innerhalb der PfP skizziert. Dargestellt werden die Schwerpunkte des schweizerischen Engagements im ersten Jahr 1997. Schliesslich wird in einem dritten und letzten Kapitel Bezug auf die Erfahrungen und Erkenntnisse für die zukünftige Teilnahme genommen.

Teil I: Die Partnerschaft für den Frieden im Wandel

Die strategische Wende, die durch den Fall der Berliner Mauer (1989) eingeleitet wurde, veränderte die sicherheitspolitische Landkarte Europas grundlegend. Mit dem Zerfall der kommunistischen Herrschaft in Osteuropa und der Auflösung des Warschauer Paktes fiel die zentrale Bedrohungsgrösse weg, die das Wesen der Nato seit Mitte der fünfziger Jahre bestimmt hatte. Damit stellte sich letztlich die Frage, welche langfristige Existenzberechtigung das Bündnis in der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges überhaupt noch besass.

Zwar war die Nato 1949 nicht ausschliesslich als militärische Allianz gegründet worden; ganz im Gegenteil: Damals standen die politischen Funktionen des Bündnisses im Vordergrund. Der Nato-Vertrag beinhaltet nicht nur gemeinsame Ziele im Verteidigungswesen, sondern auch im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Während sich aber die Nato im Kalten Krieg angesichts der Bedrohung aus dem Osten zunehmend auf den Ausbau ihrer militärischen

Strukturen zu einer integrierten Verteidigungsallianz konzentrierte, etablierten sich die heutige Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/KSZE) und die Europäische Union (EU/EG) in den Bereichen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung Europas.

Nach dem Zerfall der alten Ordnung stellte sich folglich zum einen die Frage, inwieweit überhaupt ein Bedürfnis nach einer Stärkung der nichtmilitärischen Funktionen der Nato bestand. Zum anderen schien dem Bündnis mit der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses und der Formulierung einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) auch im engeren sicherheitspolitischen Bereich vermehrt Konkurrenz zu erwachsen. Würde es den Europäern gelingen, eine von den USA unabhängige sicherheitspolitische Identität aufzubauen, wäre dies gleichbedeutend mit einem weiteren Schwinden der Existenzberechtigung des transatlantischen Bündnisses.

Zum selben Zeitpunkt, als sich die Frage nach der Zukunft der Nato immer deutlicher zu stellen begann, demonstrierte das Bündnis seinen Wert allerdings in neuen Dimensionen. Die Kriegsanstrengungen der Alliierten im Golfkrieg 1991 profitierten wesentlich von der logistischen und administrativen Unterstützung der Nato und wurden zudem erleichtert durch die Tatsache, dass die nationalen Hauptträger des Krieges die Kooperation in multilateralen Strukturen jahrelang eingeübt hatten. Vor diesem Hintergrund erschien es wiederum unzweckmässig, auf die institutionellen und operativen Kapazitäten der Nato vorschnell verzichten zu wollen.

Mit diesen Ausführungen soll in Erinnerung gerufen werden, dass die Nato zu Beginn der neunziger Jahre eine Organisation in der Krise war. Die Situation wandte sich erst mit dem Brüsseler Gipfeltreffen 1994 zum besseren, als die Partnerschaft für den Frieden angekündigt wurde. Vorerst entwickelte sich der Wandlungsprozess der Nato in einem Spannungsfeld zwischen zweifelndem Stillstand und der Suche nach visionärem Fortschritt. Dabei konzentrierten sich die Diskussionen auf die Debatte um die Nato-Osterweiterung, die Frage nach der Politik gegenüber Russland, die Ausgestaltung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität sowie die Rolle der Nato bezüglich des Jugoslawienkrieges.²

² Vgl. zur allgemeinen Entwicklung der Nato seit 1989/91: Goldstein, Walter (Hg.). *Security in Europe: The Role of Nato After the Cold War*. London-Washington D.C. 1994; Carpenter, Ted Galen (Hg.). *The Future of Nato*. Special Issue of the *Journal of Strategic Studies*, Vol. 17 (December 1994); Barrett, John. *Nato Reform: Alliance Policy and Cooperative Security*. In: Ingo Peters (Hg.). *New Security Challenges: The Adaption of International Institutions: Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*. Münster 1996. S. 123-151; Clay, Clemens (Hg.). *Nato and the Quest for Post-Cold War Security*. London 1997.

Die „neue Nato“ nach Ende des Kalten Krieges

Das Jahr 1991 war geprägt von einem epochalen Ereignis: der Auflösung der Sowjetunion. Dies führte seitens der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE) zu einer verstärkten Suche nach Kooperation mit der Nato. Die Unsicherheit dieser Länder wurde noch gesteigert durch die Auflösung des Warschauer Paktes im März und den Beginn der Kampfhandlungen in Jugoslawien im Sommer desselben Jahres. Der Augustputsch in der Sowjetunion führte schliesslich dazu, dass sich die MOE-Staaten vorbehaltlos der Nordatlantischen Allianz zuwandten.

Als Antwort auf die veränderte sicherheitspolitische Situation in Europa präsentierte die Nato im November 1991 in Rom ihr neues strategisches Konzept.³ In der Gefahrenanalyse des Bündnisses fanden die Sicherheitsrisiken im mittel- und osteuropäischen Raum breite Erwähnung. Nebst den traditionellen militärischen Mitteln der Nato-Streitkräfte erhielten die politischen Instrumente eine neue Bedeutung. Die Nato wollte fortan mit einer Politik des Dialoges, der Kooperation, des Krisenmanagements und der Konfliktprävention zu einem stabilen Frieden in Europa beitragen. Deshalb wurden die MOE-Staaten und die Sowjetunion eingeladen, einen gemeinsamen Kooperationsrat zu gründen.

Kurz darauf, am 20. Dezember 1991, konnte die Nato zusammen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten den Nordatlantischen Kooperationsrat (North Atlantic Cooperation Council, NACC) ins Leben rufen.⁴ Er hatte zum Ziel,

Einführende Informationen über die Nato bieten: Die Neue Nato. S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden, Themenschwerpunktheft 3/96. Baden-Baden 1996; Nato-EU/WEU: Teil I. IAP-Dienst Sicherheitspolitik, Schwerpunktheft 11/96. Bonn 1996.

Schliesslich sei auf folgende Nato-Publikationen verwiesen: Nato-Handbuch: Partnerschaft und Zusammenarbeit. Hg. Nato-Presse und Informationsdienst. Brüssel²1995. Im World Wide Web (Internet) bietet die Nordatlantische Allianz auf ihrer Homepage zahlreiche Informationen zu ihren Aktivitäten an: <http://www.nato.int>.

An dieser Stelle danken die Autoren Urs Loeffel für seine wertvollen Hinweise und verweisen auf seine Darstellung: Die Partnerschaft für den Frieden im Wandel: PfP als kooperativer Pfeiler der europäischen Sicherheit. Zürich 1997 (mimeo).

³ The New Strategic Concept. Rom, 7./8.11.91. <http://www.nato.int/docu/comm/c911107a.htm>; Nato-Handbuch, S. 253-268.

⁴ North Atlantic Cooperation Council Statement On Dialogue, Partnership And Cooperation. Brüssel, 20.12.91. <http://www.nato.int/docu/comm/c911220a.htm>.

Die Gründungsmitglieder aus dem östlichen Europa waren: Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und die Sowjetunion beziehungsweise deren Nachfolgestaaten.

Bis heute sind dem NACC respektive seiner Nachfolgeorganisation, dem EAPC, neben den 16 Nato-Alliierten nunmehr 28 Staaten beigetreten. Darunter befinden sich alle 27

durch Dialog und Kooperation ein geeintes Europa zu bilden und gleichzeitig den MOE-Staaten ein Mehr an Sicherheit zu vermitteln. Der Rat beschäftigte sich mit verschiedensten Themen der Sicherheitspolitik, der Verteidigungs- und Streitkräfteplanung, der Rüstungskonversion, der Wirtschaft, der Forschung und der Information.

Obwohl der Umfang der politischen Aktivitäten im Rahmen des Nordatlantischen Kooperationsrates kontinuierlich zunahm, machte sich bei den Partnerstaaten bald einmal eine gewisse Desillusionierung bemerkbar. Hauptsächlich enttäuschend war die Tatsache, dass der Rat als reines Dialogforum konzipiert war. Überdies verunmöglichte der multilaterale Charakter des NACC die gewünschte differenzierte Annäherung der einzelnen Partnerstaaten an die Nato. Trotz dieser im Rückblick negativen Beurteilung des NACC ist zu vermerken, dass der Kooperationsrat zur Zeit seiner Gründung eine grosse Symbolfunktion für die MOE-Staaten aufwies, indem diese erstmals nach rund 50 Jahren wieder eine eigenständige Sicherheits- und Verteidigungspolitik formulieren konnten.⁵

Während die Allianz mit der Gründung dieses ersten kooperativen Instrumentes in Form des NACC im Laufe des Jahres 1991 noch eine gewisse Dynamik zu entfalten vermochte, waren die folgenden Jahre bis zum Brüsseler Treffen geprägt von zunehmenden Spannungen unter den Bündnispartnern hinsichtlich der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur. Die hier im Zusammenhang mit der PFP näher zu beleuchtende Problematik der Nato-Osterweiterung wurde durch das Lavieren der russischen Aussenpolitik verschärft. Nachdem sich im Herbst 1992 in der „romantischen Periode“ der russischen Öffnungspolitik gegenüber dem Westen ein Stimmungswandel abgezeichnet hatte – indem Präsident Boris Jelzin bemerkte, dass Russland kein Recht besitze, einen souveränen Staat am Beitritt zu einer internationalen Organisation zu hindern –, beendete der Oktoberputsch 1993 die aufkeimenden Hoffnungen jäh. In der Folge veränderte sich das innenpolitische Kräfteverhältnis in Russland zugunsten nationalistischer Kreise, worauf Jelzin nun unter

PFP-Mitglieder sowie zusätzlich Tadschikistan. Vgl. zu den aktuellen EAPC-Mitgliedschaften: EAPC: Member-Countries, 4.12.97.
<http://www.nato.int/pfp/partners.htm>.

⁵ Vgl. zur Entwicklung und Funktion des NACC: Barrett, John; Hans Jochen Peters. NACC and the OSCE: A Contribution in the Context of the Concept of „Interlocking Institutions“. In: Bernard von Plate (Hg.). Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas. Baden-Baden 1994. S. 249-264; George, Bruce. In Quest of Mutual-Reinforcing Institutions: OSCE, NATO and NACC. AN 247 PC/TER (69) 7. Brüssel, 20.09.96. Ziff. 28.
<http://www.nato.int/related/naa/docu/1996/an247pc.htm>.

Verweis auf den „Kalten Frieden“ vor einer Nato-Osterweiterung zu warnen begann. Das Dilemma der Allianz, die sicherheitspolitischen Bedürfnisse der MOE-Staaten durch eine Ausweitung ihres Sicherheitsschirmes zu befriedigen, ohne dabei russische Empfindlichkeiten zu tangieren, wurde in diesen Monaten deutlicher sichtbar als je zuvor.⁶

Die Nato wäre zu diesem Zeitpunkt gar nicht in der Lage gewesen, auf die Beitrittsgesuche der MOE-Staaten einzutreten; zu gross noch waren die grundsätzlichen Differenzen hinsichtlich der Frage einer Osterweiterung. Die Befürworter einer Erweiterung betonten primär die Stabilitätsprojektion nach Osten. Zudem würde so der Demokratisierungsprozess der jungen Staaten unterstützt. Die Gegner hielten dem entgegen, dass eine Osterweiterung die Reformkräfte in Moskau weiter schwächen würde. Überdies würde damit eine neue Teilung in Europa vollzogen, ohne die Sicherheit der Mitglieder der bestehenden Allianz zu vergrössern.

Einen Ausweg aus dieser verfahrenen Situation skizzierte der amerikanische Verteidigungsminister Les Aspin an der Nato-Tagung vom Oktober 1993 in Travemünde mit seinem Vorschlag für eine Partnerschaft für den Frieden.⁷ Diese Initiative setzte sich in der Folge durch, so dass die Nato schliesslich anlässlich ihres Gipfels vom Januar 1994 in Brüssel ihr neues Partnerschaftsprogramm verkünden konnte.⁸ Die Partnerschaft für den Frieden wurde bewusst als Instrument konstruiert, mit dem Zeit gewonnen werden sollte. Zum einen, um die beitriftswilligen MOE-Staaten vorerst zu beruhigen, ohne Moskau mit einer Nato-Mitgliedschaft ihrer ehemaligen Verbündeten zu brüskieren. Zum anderen, um die unterschiedlichen internen Standpunkte zur Osterweiterung zu bereinigen. Im Kern ging es darum, die heikle Entscheidung über die Nato-Osterweiterung auf die Zeit nach den 1996 stattfindenden amerikanischen und russischen Präsidentschaftswahlen zu verschieben.

Der Weg von der Verabschiedung des neuen strategischen Konzeptes im November 1991 bis zum Brüsseler Gipfel 1994 ist für das Hintergrundverständnis

⁶ Vgl. zu einer umfassenden Analyse der russischen Nato-Politik: Wenger, Andreas; Jeronim Perovic. *Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 43. Zürich 1997.

⁷ Die ursprüngliche, konkrete Idee für eine PfP als Ersatz für eine Nato-Mitgliedschaft stammte Anfang 1993 vom damaligen Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), General John Shalikashvili. Vgl. Goss, Porter J.; Annette Just. *On the Verge of a wider Alliance*. AN 245 PC/ED (96) 3. Brüssel, 26.10.96. Ziff. 7. <http://www.nato.int/related/naa/docu/1996/an245pc.htm>.

⁸ Declaration of the Heads of State and Government. Brüssel, 10./11.01.94. <http://www.nato.int/docu/comm/c940111a.htm>; Nato-Handbuch, S. 290-296.

der Partnerschaft für den Frieden von grosser Wichtigkeit. Der Entscheid für die PfP ist zu verstehen als Zwischenergebnis einer schwierigen Konsensfindung innerhalb der Nato über die Grundsatzfrage, wie sich die Sicherheitsbedürfnisse der MOE-Staaten befriedigen lassen, ohne die Beziehungen zu Russland zu gefährden, und dies unter Berücksichtigung innerer transatlantischer Gegensätze um die strittigen Fragen der Nato-Osterweiterung. Diese politisch heikle Ausgangslage liess ein pragmatisches und diplomatisch geschicktes Instrument entstehen, das flexibel und offen genug war, um all diese Bedürfnisse zu befriedigen. Jedoch bleibt festzuhalten, dass die PfP den Partnerstaaten keine Sicherheitsgarantien gewährt. Das Potential der PfP-Konstruktion, das weit über diese Warteraumfunktion hinausreicht, ist auch der Grund, wieso sich das Partnerschaftsprogramm in der Folge innerhalb kürzester Zeit zu einem festen kooperativen Pfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur entwickeln konnte.

Grundlagen des PfP-Programmes

Anlässlich des Brüsseler Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 10./11. Januar 1994 wurde das Einladungsdokument⁹ für die Partnerschaft für den Frieden verabschiedet. Adressaten waren alle im Nordatlantischen Kooperationsrat beteiligten Staaten sowie alle „handlungswilligen und handlungsfähigen“ OSZE-Mitglieder. Seitens der Nato-Staaten wurde jedoch vermieden, eine explizite Garantie für eine spätere Mitgliedschaft sowohl in der Nato als auch in der PfP abzugeben.

Im Rahmendokument¹⁰ sind die politischen Grundinhalte der PfP niedergelegt. Es führt keine neuen Verpflichtungen ein, sondern bekräftigt die Vereinbarungen, die bereits im Rahmen der Uno und der OSZE unterzeichnet wurden. Weiter gilt zu beachten, dass es sich hierbei um eine politische Initiative handelt, die keine vertraglichen Elemente enthält und folglich keine völkerrechtlichen Verpflichtungen nach sich zieht. Entsprechend kann die Partnerschaft jederzeit beendet werden. Folgende fünf Zielsetzungen der Partnerschaft werden im Rahmendokument genannt:

- Förderung von Transparenz nationaler Verteidigungsplanung und Haushaltsverfahren;
- Gewährleistung demokratischer Kontrolle über die Verteidigungskräfte;

⁹ Partnership for Peace: Invitation. Brüssel, 10./11.01.94. <http://www.nato.int/docu/comm/c940110a.htm>; Nato-Handbuch, S. 286f.

¹⁰ Partnership for Peace: Framework Document. Brüssel, 10./11.01.94. <http://www.nato.int/docu/comm/c940110b.htm>; Nato-Handbuch, S. 287-289.

- Aufrechterhaltung der Fähigkeit und Bereitschaft, zu Einsätzen unter Autorität der Uno und/oder Verantwortung der OSZE beizutragen, vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Erwägungen;
- Entwicklung kooperativer militärischer Beziehungen zur Nato mit dem Ziel gemeinsamer Planung, Ausbildung und Übungen, um ihre Fähigkeit für Aufgaben auf den Gebieten Friedenswahrung, Such- und Rettungsdienst, humanitäre Operationen und andere eventuell noch zu vereinbarende Aufgaben zu stärken;
- Auf längere Sicht Entwicklung von Streitkräften, die mit denen der Mitgliedstaaten der Nordatlantischen Allianz besser gemeinsam operieren können.¹¹

Im Prozess der Teilnahme an der PfP sind verschiedene Schritte zu unterscheiden: Die Beteiligung erfolgt durch eine politische Absichtserklärung der Regierung des Partnerstaates an die Nato. Formell unterzeichnet der teilnahmewillige Staat das Rahmendokument im Nato-Hauptquartier in Brüssel. Anschliessend unterbreitet er das Präsentationsdokument (Presentation Document), worin die Grundsätze und Zielsetzungen der Zusammenarbeit definiert werden. Aufgrund dieses Dokumentes wird in einem weiteren Schritt zusammen mit den zuständigen Nato-Behörden das Individuelle Partnerschaftsprogramm (Individual Partnership Programme, IPP) erstellt, das die Aktivitäten aufführt, die der Partnerstaat organisieren will (Angebot), sowie die beabsichtigten Teilnahmen an Aktivitäten der Nato, der Nato-Mitglieder respektive der anderen Partnerstaaten (Nachfrage). Auf der Basis all dieser Angebote und Nachfragen setzt die Nato ihre Schwerpunkte der Zusammenarbeit, die ihren Ausdruck im Partnerschaftsarbeitsprogramm (Partnership Work Programme, PWP) finden. Dieses bietet einen Überblick über sämtliche geplanten PfP-Aktivitäten der nächsten drei Jahre und wird jährlich aufdatiert.

Obwohl die Angebotspalette sehr breit ist – das PWP 1997 umfasste beispielsweise über 1000 Kooperationsangebote – haben sich im Laufe der Zeit folgende Kernbereiche der Partnerschaft herausgebildet: Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Stellen und demokratische Kontrolle von Streitkräften, Zusammenarbeit bei der Rüstungsbeschaffung und der Standardisierung, zivile Notfallplanung und verbesserte Koordination im militärischen und zivilen Luftraum Europas.

Das zentrale Arbeitsorgan der PfP ist der Politisch-militärische Lenkungsausschuss (Political-Military Steering Committee, PMSC) in Brüssel. Es befasst sich mit grundsätzlichen Fragen der Partnerschaft und trifft sich sachbezogen

¹¹ Ebd., Ziff. 3.

in verschiedener Zusammensetzung. Um Fragen über das IPP eines einzelnen Partnerstaates zu beraten, treten die Nato-Mitgliedstaaten nur mit dem entsprechenden Land allein zusammen (16+1). Daneben sind aber auch Beratungen von gemeinsamem Interesse in der Konstellation 16+27 möglich. Letztlich können auch in der Formel 16+n gewisse Themen nur mit bestimmten Partnerstaaten besprochen werden.

Für Fragen des Peacekeeping besteht eine ad hoc-Gruppe für Zusammenarbeit in bezug auf friedenserhaltende Massnahmen (PMSC/AHG)¹². Es handelt sich hierbei um eine gemeinsame Arbeitsgruppe des PMSC und des NACC/EAPC. Damit soll zwischen der Nato und den Partnerstaaten ein gemeinsames Verständnis für Peacekeeping-Operationen entwickelt werden, die sie unter der Verantwortung der Uno/OSZE durchführen können.

Für Beratungen militärischer Fragen ist die Arbeitsgruppe für militärische Zusammenarbeit (Military Cooperation Working Group, MCWG) vorgesehen. Sie besteht aus militärischen Vertretern der an der PfP beteiligten Akteure und tritt wöchentlich im Nato-Hauptquartier in Brüssel zusammen.

Die Partnerschaftskordinationszelle (Partnership Coordination Cell, PCC) in Mons (Belgien) hat folgende drei Aufgaben: Erstens ist sie für die Koordination der praktischen Massnahmen zuständig, um für die Streitkräfte der Partnerstaaten eine möglichst hohe Interoperabilität mit denjenigen der Nato zu erzielen. Zweitens trägt sie die Verantwortung für die Planung von praktischen Aktivitäten der PfP wie beispielsweise von militärischen Übungen. Seit dem IFOR/SFOR-Einsatz übernimmt sie neu auch operative Funktionen. Drittens ist sie für die Auswertung und Kontrolle der Partnerschaftsaktivitäten zuständig.

Obwohl schliesslich das Planungs- und Überprüfungsverfahren im Verteidigungsbereich (Planning and Review Process, PARP) nicht als eigentliches Gremium zu betrachten ist, hat es als ein Instrument eine zentrale Bedeutung erlangt. Es bildet das Gegenstück zum Verteidigungsüberprüfungsverfahren der Nato. Auf der Grundlage zweijähriger Planungszyklen wird versucht, die Zusammenarbeitsfähigkeit und die Transparenz zwischen den Alliierten und den Partnern zu optimieren. Der Prozess hat zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit der Nato mit ihren Partnerstaaten bei Peacekeeping-Operationen sowie bei internationalen Rettungs- und Bergungsaktionen geführt.¹³

¹² Dieses Gremium heisst im vollständigen Wortlaut: The Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping (PMSC/AHG).

¹³ Vgl. zu allgemeinen Informationen über die Grundzüge des Partnerschaftsprogrammes: Eidgenössisches Militärdepartement (EMD)/Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Vademecum: Partnerschaft für den Frieden. Bern 1997.

Welches ist nun zusammenfassend das spezifische Profil der PfP-Initiative? Es lassen sich folgende Elemente identifizieren, die den grundsätzlichen Charakter der PfP bestimmen:

Die PfP erlaubt eine bilaterale Zusammenarbeit mit der Nato. Die Formel 16+1 garantiert jedem Partnerstaat den gleichen Stellenwert in den Verhandlungen mit der Nato. Die PfP orientiert sich an den individuellen Kooperationsbedürfnissen und politischen Zielsetzungen der Teilnehmerstaaten.

Die PfP basiert auf dem Grundsatz der Selbstdifferenzierung, das heisst, der Partnerstaat kann ein à la carte-Menü für die ihn interessierenden Kooperationsfelder zusammenstellen. Diese Freiheit der Partnerstaaten, den Grad der aktiven Teilnahme an der PfP selber zu bestimmen, hat dazu geführt, dass auch neutrale Staaten am Partnerschaftsprogramm teilnehmen.

Die PfP basiert auf dem Konzept der offenen, „variablen Geometrie“. Die Friedenspartnerschaft reflektiert damit eine Strömung in der europäischen Sicherheitspolitik, nämlich weg von Sicherheitsorganisationen, die nach dem Einstimmigkeitsprinzip funktionieren und Lösungen nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenner produzieren, hin zu Gremien mit variabler Zusammensetzung, welche die „Handlungswilligen und Handlungsfähigen“ einschliessen.

Die PfP entspricht dem Prinzip der Reziprozität. Das bedeutet, dass beispielsweise zivile und militärische Informationen gegenseitig im Rahmen dessen fliessen, was für eine gemeinsame Operation erforderlich ist, oder dass anfallende Kosten geteilt werden.

Die PfP erlaubt eine rasche und praxisorientierte Zusammenarbeit zwischen den Staaten und ihren Streitkräften. Mangels strikter Vorgaben und fester Strukturen erweist sich die PfP als äusserst flexibel bei der Planung und Durchführung praktischer multinationaler Übungen. Damit bringt sie gegenüber dem NACC materielle Fortschritte, indem gemeinsame Manöver durchgeführt werden können und Interoperabilität angestrebt wird.

Die PfP steht schliesslich allen Staaten des transatlantischen Raumes offen. Dieser universale Anspruch erlaubt es gerade neutralen Staaten, sich am Partnerschaftsprogramm zu beteiligen. Die Neutralen wurden mehrfach explizit zu einem Beitritt aufgefordert.

Der IFOR/SFOR-Einsatz in Bosnien als Katalysator der PfP

Anfänglich vermochte die PfP-Initiative die hohen Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Staaten nicht zu befriedigen, erhofften sich doch diese Länder eine konkrete Perspektive für eine Nato-Vollmitgliedschaft oder zumindest eine assoziierte Mitgliedschaft mit Sicherheitsgarantien. Dennoch traten bis Ende des Gründungsjahres 1994, in dem die ersten PfP-Aktivitäten lanciert werden konnten, alle MOE-Staaten dem Programm bei. Bis heute haben nunmehr 27 Staaten inklusive Russland das PfP-Rahmendokument unterschrieben. Seit Dezember 1996 ist die Schweiz der jüngste Teilnehmer der PfP.¹⁴

Mit dem Einreichen der ersten Präsentationsdokumente und der Individuellen Partnerschaftsprogramme begann sich die Stimmung allmählich zu wandeln. Der Grundsatz der Selbstdifferenzierung führte dazu, dass die Partnerstaaten ihre eigenen Wünsche grossteils umsetzen konnten und mit den Aktivitäten dementsprechend zufrieden waren. Sichtbaren Ausdruck fand dies in den ersten praktischen Übungen im Herbst 1994 wie beispielsweise in der grossangelegten Peacekeeping-Übung „Cooperative Bridge“.

Während die grossen PfP-Übungen in der Öffentlichkeit im Vordergrund standen, lief eine Vielzahl von kleineren Aktivitäten im bi- oder trilateralen Rahmen ab. Diese Kontakte zwischen der Nato und ihren Partnerstaaten führten zu einem feinen Netzwerk mit regionalen Schwerpunkten. Dabei zeigte sich, dass die treibende Kraft zur Stärkung der PfP die militärische Kooperation darstellte. Die militärische Zusammenarbeit zwischen der Nato und den PfP-Staaten im Realeinsatz in Bosnien sollte gar – wie nachstehend auszuführen ist – zum zentralen Dreh- und Angelpunkt in der zweiten Entwicklungsphase der PfP ab 1995 werden.

Seit Abschluss des Dayton-Abkommens im November 1995 sind die Nordatlantische Allianz und ihre Partnerstaaten in Bosnien-Herzegowina zur Überwachung der vertraglichen Abmachungen militärisch engagiert. Dieser Einsatz in Südosteuropa ist die erste militärische Operation der Nato seit ihrer Gründung 1949. An der Implementation Force (IFOR) waren gesamthaft rund

¹⁴ Die PfP-Teilnehmerstaaten sind: Albanien, Armenien, Aserbeidschan, Bulgarien, Estland, Finnland, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Lettland, Litauen, ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Moldawien, Österreich, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Turkmenistan, Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weissrussland.

Malta hat nach einem Regierungswechsel als erstes Land die PfP und den NACC Ende 1996 wieder verlassen. Nicht beteiligt sind: Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Tadschikistan und Zypern sowie Kleinstaaten ohne Armee (Andorra, Liechtenstein, San Marino, Monaco und der Vatikan). Irland nimmt als einziges EU-Land bislang nicht an der Partnerschaft teil, erwägt aber die Teilnahme. Für die Bundesrepublik Jugoslawien ist eine Mitwirkung aufgrund ihrer Suspendierung in der OSZE nicht möglich.

60'000 Mann beteiligt. Es folgte die mit 35'000 Mann kleiner dotierte SFOR (Stabilization Force), die heute noch aktiv ist.¹⁵ Neben militärischen Einheiten der meisten Nato-Staaten sind Truppenkontingente aus über einem Dutzend PfP-Staaten und einigen weiteren Ländern beteiligt. Der Anteil an Truppen, die nicht aus Nato-Staaten stammen, beträgt 20 Prozent.

Allein die reinen Zahlen drücken die Wichtigkeit der Nato-Partnerstaaten an der Bosnien-Operation aus. Tatsächlich erwies sich das Konzept gemischter Nato-PfP-Bataillone im Feldeinsatz als starker Motor für eine weitere Interoperabilität zwischen Nato-Verbänden und PfP-Truppenkontingenten. Vor diesem Hintergrund erhielten auch die gemeinsamen Peacekeeping-Übungen aus den Jahren 1994/1995 einen ganz neuen Stellenwert. Die IFOR-Operation in Bosnien als Echteinsatz erforderte rasche und pragmatische Lösungen. Diese Notwendigkeit führte dazu, dass die Streitkräfte der PfP-Länder in allen Bereichen mit denen der Nato bereits heute so eng zusammenarbeiten, dass die gemeinsamen Stäbe mehrheitlich dem Konzept zukünftiger Allierter Streitkräftekommandos (Combined Joint Task Forces, CJTF) entsprechen.

Die erforderlichen militärisch-politischen Absprachen bezüglich des Bosnien-Einsatzes wurden schliesslich auch rasch von PfP-Gremien übernommen. Diese erfüllten zunehmend operative und planerische Funktionen. Die Verbindungsoffiziere der Partnerschaft wurden in Personalunion Verbindungsoffiziere der IFOR/ SFOR, was stellvertretend für das erweiterte Mitspracherecht der PfP-Partner beim Bosnien-Einsatz steht.¹⁶

Zusammenfassend bedeutete der IFOR/SFOR-Einsatz in Bosnien für die Nato und die PfP einerseits die Bestätigung ihres Konzeptes der kooperativen Sicherheit, indem Planungen erfolgreich in die Realität umgesetzt werden konnten. Andererseits beschleunigten die praktischen militärischen Erfahrungen den Wandlungsprozess der PfP in dreierlei Hinsicht: Erstens gleicht sich heute das Einsatzspektrum der PfP demjenigen der Nato an – mit Ausnahme der Verpflichtung in Artikel V des Nato-Vertrages. Zweitens werden CJTF zwischen der PfP und der Nato grundsätzlich möglich. Und drittens erhält die Partner-

¹⁵ Das auf 18 Monate begrenzte SFOR-Mandat wird im Juni 1998 auslaufen. Die Notwendigkeit einer Nachfolgetruppe ist unter den gegebenen Bedingungen in Bosnien-Herzegowina allerdings unbestritten.

¹⁶ Vgl. zum IFOR/SFOR-Einsatz: Novotny, Jaromir. Von der PfP zur IFOR-Mission: Die Erfahrungen der Tschechischen Republik. In: Nato Brief (1996) Nr. 4: S. 25-29; Simon, Jeffery. The IFOR/SFOR Experience: Lessons Learned by PfP Partners. Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies (INSS), Nr. 120. Washington 1997; Heemskerck Pillis-Duvekot van, Sari. SFOR: A Transatlantic Coalition for Peace. AP 212 DSC/DC (97) 4. Brüssel, 1.09.97. <http://www.nato.int/related/naa/docu/1997/ap212dse.pdf>.

schaft über den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat zunehmend eigene operative Planungs- und Einsatzkompetenzen.

Erst der Realeinsatz ermöglichte die rasche und pragmatische Weiterentwicklung der PfP-Initiative. Diese neue Praxis militärischer Zusammenarbeit fand später in der Vertiefung zur enhanced PfP und der Gründung des Partnerschaftsrates ihren institutionellen Niederschlag. Die IFOR/SFOR diente so gleichsam als Katalysator, um die PfP in ihrer zweiten Entwicklungsphase von 1995 bis zum Madrider Gipfel als kooperativen Pfeiler in der europäischen Sicherheitsordnung zu verankern.

Aktuelle Weiterentwicklung: Enhanced PfP und EAPC

Anlässlich ihres Gipfeltreffens vom 8./9. Juli 1997 in Madrid fällte die Nato nach Jahren des Entscheidungsprozesses über die Osterweiterung den grundsätzlichen Beschluss, die drei Staaten Polen, Ungarn und Tschechien zum 50. Jahrestag der Gründung der Allianz im April 1999 als Vollmitglieder aufzunehmen. Zweifellos wird dieser historische Entscheid weitreichende Konsequenzen für die europäische Sicherheitslandschaft haben, etablierte sich die transatlantische Allianz damit klar als die zentrale Sicherheitsinstitution Europas auch in der Ära nach dem Ende des Kalten Krieges.

Die Partnerschaft für den Frieden kann als politisches Instrument dazu dienen, die negativen Folgen der Osterweiterung abzufedern und so einer erneuten Spaltung Europas entgegenzuwirken. Dies erstens, indem sie die drei neuen Mitglieder bis zu deren endgültigen Beitritt näher an die Nato heranzuführt, und zweitens, indem die Beziehungen zu denjenigen Partnern vertieft werden, die trotz ihres grossen Engagements in der PfP noch kein grünes Licht für einen Beitritt erhalten haben. Drittens erhöht die PfP die Transparenz in der Nato-Osterweiterung, wodurch Russland aus nächster Nähe den Prozess begleiten kann. Darüber hinaus kann die PfP viertens auch den Bedürfnissen der Staaten, die keine Beitrittsperspektive verfolgen, genügend Rechnung tragen.

Gerade hier liegt der komparative Vorteil des PfP-Programmes: Es vermag Lösungen für die unterschiedlichsten Bedürfnisse der Partnerstaaten anzubieten. Im Überblick lassen sich heute folgende drei Kategorien von PfP-Staaten mit ihren jeweiligen Ansprüchen unterscheiden:¹⁷

Die erste Gruppe umfasst diejenigen Staaten, die kurz- oder mittelfristig den Nato-Vollbeitritt anstreben. Dabei handelt es sich primär um die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, von den baltischen Staaten im Norden bis zu Rumänien im Süden. Unter Betonung des integrativen Elementes der PfP

¹⁷ Vgl. Rondholz, Harald. Partnerschaft für den Frieden: Bilanz nach einem Jahr. In: Europäische Sicherheit (1995) Nr. 3: S. 44-46, hier 44f.

versprechen sie sich durch eine aktive Teilnahme bessere Chancen, dereinst in die Allianz aufgenommen zu werden. Die wesentlichen Impulse zur Weiterentwicklung des Partnerschaftsprogrammes stammen entsprechend aus dieser Gruppe. Mit der Entscheidung über die Nato-Osterweiterung ist diese Gruppe allerdings in zwei Lager gespalten. Das eine umfasst die drei Staaten, die sich konkret auf ihren Beitritt vorbereiten. Das andere besteht aus den enttäuschten vorderhand Abgewiesenen.

Die zweite Gruppe besteht aus den neutralen Staaten, die keinen Nato-Beitritt beabsichtigen. Der gemeinsame Nenner dieser Gruppe ist das Betonen des kooperativen Elementes der Partnerschaft. Die PfP dient diesen Staaten als Instrument, um sich nach dem Fall der Berliner Mauer unter Abkehr von ihrer isolationistischen Grundhaltung in der europäischen Sicherheitspolitik neu zu positionieren. Mit der Teilnahme an der Partnerschaft können sie sich aktiv an der Ausgestaltung einer neuen sicherheitspolitischen Ordnung beteiligen. Bedingt durch die unterschiedlichen Definitionen der Neutralität ergibt sich hier allerdings ein disparates Bild bezüglich des Integrationsgrades in die PfP. Der minimalen schweizerischen Beteiligung stehen die Partnerschaftsaktivitäten Schwedens und Finnlands gegenüber, die sich beide traditionell im Bereich des Peacekeeping engagieren und sich folglich auch an friedenserhaltenden PfP-Übungen stark beteiligen. In Zukunft könnten einzelne dieser Staaten in die erste Gruppe wechseln, wie die jüngste innenpolitische Diskussion über einen Nato-Beitritt Österreichs zeigt.

Die dritte Gruppe umfasst jene Staaten, die der Nato tendenziell distanziert gegenüber stehen. Zu dieser Gruppe gehören all jene Staaten, die aus innenpolitischen Gründen nicht aktiv an der PfP teilnehmen wollen oder aus finanziellen Gründen nicht breitere Aktivitäten entfalten können. Letzteres betrifft namentlich die kaukasischen und zentralasiatischen Republiken und die kleineren Staaten. Viele dieser Länder haben erst kürzlich die Unabhängigkeit erreicht und suchen deshalb die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen als Plattform zur Partizipation. Die PfP-Teilnahme beschränkt sich deshalb oft auf eine Symbolfunktion, weshalb diese Staaten auch kein konkretes Partnerschaftsprogramm abschliessen.

Als ein Spezialfall ist Russland zu betrachten. Obwohl die Nato-Staaten in der Vergangenheit wiederholt eine aktivere Teilnahme Russlands an der PfP wünschten, bildete das PfP-Programm in der Perspektive Russlands mit seinem Grossmachtanspruch lediglich ein Instrument, um der Allianz Zugeständnisse abzurufen. Russland agierte dabei auf drei Ebenen: Erstens versuchte Moskau, möglichst rasch eine Partnerschaft jenseits der PfP direkt mit der Nato aufzubauen, die dem Status Russlands gerecht würde. Zweitens trachtete die russische Regierung danach, die PfP von der Nato abzuspalten, um sie als operatives Instrument im Rahmen der OSZE zu etablieren. Drittens wurde die

PfP benützt, um die russischen Aktivitäten an eine Gegenleistung der Nato zu binden, vor allem bezüglich Mitspracherechte in der Frage der Nato-Osterweiterung. Insgesamt muss der russische Versuch der Instrumentalisierung der PfP als gescheitert betrachtet werden. Immerhin konnte Moskau die Nato dazu bewegen, seine Interessen zu beachten. In der Frage einer Sonderbeziehung zur Nato jenseits der PfP konnte es einen Erfolg verbuchen, indem kurz vor dem Entscheid zur Nato-Osterweiterung im Mai 1997 eine strategische Partnerschaft zwischen Russland und der Nordatlantischen Allianz¹⁸ beschlossen wurde. Die Grundakte diente dem russischen Präsidenten Boris Jelzin dazu, die Nato-Osterweiterung innenpolitisch zu vertreten.

Um all diesen verschiedenen nationalen Zielsetzungen der Partnerstaaten gerecht zu werden und um die Nato-Osterweiterung mit flankierenden Massnahmen abzufedern, begannen Ende 1996 die Planungen für eine erweiterte Partnerschaft. Hierin sollten auch die aus dem IFOR/SFOR-Einsatz gewonnenen Erfahrungen einfließen. Die 1997 lancierte enhanced PfP und der am 30. Mai 1997 im portugiesischen Sintra gegründete Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC) sind die konkreten Ergebnisse dieser Bemühungen.¹⁹

Der EAPC bildet gleichsam das politische Gewölbe der erweiterten Partnerschaft für den Frieden. Mit der Neuschaffung des EAPC wird der NACC ersetzt, der als Dialogforum der ehemaligen Gegner des Kalten Krieges die gewachsenen Ansprüche der Mitglieder längst nicht mehr zu befriedigen vermochte. Der EAPC dient als Plattform für sicherheitspolitische Konsultationen zu einem breiten Themenspektrum, das von Fragen des internationalen Krisenmanagements, der regionalen Sicherheit und Rüstungskontrolle über sicherheitsrelevante Aspekte wirtschaftlicher Entwicklung bis zu Beratungen über die zivile Katastrophenhilfe reicht.²⁰ Der Partnerschaftsrat tritt zweimal jähr-

¹⁸ Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation. Paris, 27.05.97. <http://www.nato.int/docu/basicxt/grndakt.htm>.

Um auch der Ukraine aufgrund der strategischen Lage und Wichtigkeit Rechnung zu tragen, unterhält die Nordatlantische Allianz auch mit ihr spezielle Beziehungen: Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine. Madrid, 9.07.97. <http://www.nato.int/docu/basicxt/ukr-de.htm>.

¹⁹ Vgl. zur Weiterentwicklung von EAPC und PfP: Balanzino, Sergio. Die Vertiefung der Partnerschaft als Schlüssel zu langfristiger Stabilität in Europa. In: Nato Brief (1997) Nr. 4: S. 10-16.

²⁰ Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council. Press Release M-NACC-EAPC-1 (97) 66. Brüssel, 30.05.97. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-066e.htm>.

lich auf Ebene der Aussen- und Verteidigungsminister zusammen. Monatlich treffen sich die zuständigen Botschafter in Brüssel.

Ziel des EAPC ist es, durch dauernde Konsultationen und durch eine verbesserte praktische Zusammenarbeit zwischen der Nato und ihren Nichtmitgliedern die kooperative Sicherheit in Europa zu stärken. Im EAPC bietet die Nato ihren Partnerstaaten Mitwirkungsmöglichkeiten bei gemeinsamen Aktionen an. Im Vordergrund steht dabei der bessere Einbezug von Ländern, die sich an gemeinsamen Friedensoperationen nach dem Modell der SFOR in Bosnien beteiligen.

Im Partnerschaftsrat können die Mitgliedstaaten selber aussuchen, in welchen Bereichen sie teilzunehmen beabsichtigen. Der EAPC bietet Zusammenarbeitmöglichkeiten für Staaten, die unterschiedlichste Beziehungen zur Nato suchen, sei es Beitritt, Sonderbeziehung oder Neutralität. Unbestritten war von Anfang an, dass der EAPC eine politische Konstruktion darstellen soll, ohne rechtlich verbindliche Vereinbarungen, damit die Zusammenarbeitbasis dynamisch bleiben kann.

Vor dem Hintergrund der regionalen Gruppenbildung ist besonders wichtig zu betonen, dass die Nato im Rahmen des EAPC keine Sonderbeziehungen zu einzelnen Staaten oder Staatengruppen entwickelt, von denen andere Länder ausgeschlossen wären. Allen Staaten stehen somit die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten offen.

Völlig ausgeklammert vom EAPC sind Fragen der kollektiven Verteidigung. Auch die Nato-Osterweiterung geschieht ausserhalb dieser neuen Partnerschaftsstruktur. Der EAPC ist folglich kein Trostpreis für Nato-Beitrittswillige.

Obwohl der EAPC die Dachorganisation der PfP bildet, bleibt abschliessend anzumerken, dass die konkreten Aktivitäten des Partnerschaftsprogrammes weiterhin vorwiegend via PCC, PARP und IPP gesteuert werden. Und dies sind alles Instrumente, auf die der EAPC nur wenig Einfluss ausüben kann. Gesamthaft besitzen die PfP-Partnerstaaten aber mit dem EAPC politisch mehr Einflussmöglichkeiten.

Während der EAPC auf einem Gründungsakt beruht, ist die enhanced PfP-Reform ein dynamischer Prozess, der keine Anpassung der bestehenden Gründungsdokumente verlangt. Dies zeigt, wie gross der Spielraum des PfP-Rahmendokumentes ist. Die Initiativen zur Stärkung der PfP erfassen beinahe alle Aspekte der Beziehungen zwischen der Nato und ihren Partnerstaaten. Das umfangreiche Menu ist noch nicht in allen Punkten konkretisiert. Das Schwergewicht liegt aber im militärischen Bereich. Die wichtigsten Elemente der erweiterten Partnerschaft sind folgende:

- Die Partner in Nato-geführten PfP-Operationen (Modell SFOR) sollen besser eingebunden werden. Die Detailausarbeitung an einem entsprechenden Political-Military Framework beginnen 1998.
- Ebenfalls sollen die Nato-Partner vermehrt und stärker in die militärischen Konsultationen einbezogen werden. Seit November 1997 finden bereits Treffen des Nato-Militärausschusses mit den Partnerstaaten statt.
- Als Bindeglied zwischen den Nato-Militärbehörden und den Streitkräften der Partnerstaaten besteht neu die Möglichkeit, Militärmissionen durch Partnerstaaten zu schaffen. Erste Missionen wurden bereits gebildet (Russland, Ukraine, Tschechien etc.).
- Auf verschiedenen Ebenen der militärischen Nato-Struktur, insbesondere in den regionalen Hauptquartieren, werden Stabselemente der Partner (Partner Staff Elements, PSE) eingerichtet. Von grosser Bedeutung ist, dass diese Offiziere nicht für ihre jeweiligen Staaten, sondern für die Partnerschaft selbst arbeiten. Sie bilden so gleichsam den Kern einer eigenen „PfP-Identität“.
- Um einen hohen Grad an Interoperabilität zwischen der Nato und den Partnerstaaten zu erlangen, wird die gemeinsame Streitkräfteplanung erweitert. Dazu wird das Planungs- und Überprüfungsverfahren PARP weiter ausgebaut und noch mehr dem Streitkräfteplanungsprozess der Nato angeglichen.
- Im Bereich der regionalen Kooperation finden konzeptionelle Diskussionen über die militärische Zusammenarbeit in den militärischen Ausschüssen statt.

Überblickt man die Entwicklung der Partnerschaft für den Frieden seit ihrer Lancierung Anfang 1994, ist abschliessend festzuhalten, dass sie in dieser kurzen Zeit einen sehr positiven Prozess durchlaufen hat. War die PfP bei ihrer Gründung als Warteraum für künftige Nato-Mitglieder noch eine Verlegenheitslösung, wandelte sie sich bis heute zu einem eigentlichen Kerngeschäft der Nato. Seit der Gründung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates und der Lancierung der enhanced PfP hat nun die dritte, aktuelle Entwicklungsphase der PfP begonnen. Mit der erweiterten Partnerschaft hat die Allianz ihr Engagement im Sinne der kooperativen Friedenssicherung erneut unter Beweis gestellt.

Zum heutigen Zeitpunkt lässt sich erst vorsichtig prognostizieren, welche Bedeutung der enhanced PfP und dem EAPC in der sicherheitspolitischen Ordnung in Europa in der Zukunft zukommen wird. Tatsache ist aber, dass die komparativen Vorteile der Partnerschaft weiter gestärkt worden sind. Die variable Geometrie, das pragmatische Konzept und die militärischen Erfahrungen

erlauben es, die PfP heute für eine sehr breite Palette sicherheitspolitischer Aufgaben einzusetzen. Die Partnerschaft für den Frieden kann damit die Fähigkeit entwickeln, zur zentralen kooperativen Sicherheitsinstitution im europäischen Raum zu werden.

Teil II: Die Schweiz und die PfP

Als sich die schweizerische Landesregierung am 30. Oktober 1996 formell entschloss, an der Partnerschaft für den Frieden teilzunehmen, wurde ein langer innenpolitischer Prozess beendet. Die fast dreijährige Dauer von der Einladung seitens der Nato bis zur Unterzeichnung des Rahmendokumentes durch Aussenminister Cotti widerspiegelt den kurvenreichen Weg eines politischen Traktandums, das der Bundesrat aufgrund des rechtlich nichtbindenden Charakters eigentlich in eigener Kompetenz hätte entscheiden können, aber aus innenpolitischen Überlegungen immer wieder zurückstellte. Ausgangspunkt für die Schweizer Debatte war die Einladung der Nordatlantischen Allianz zur Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden, wie sie anlässlich des Brüsseler Treffens vom Januar 1994 an alle OSZE-Staaten ausgesprochen worden war.

Von der Einladung durch die Nato bis zur Teilnahme der Schweiz

Schon kurz vor der offiziellen Einladung äusserten Ende 1993 das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Militärdepartement (EMD – seit 1. Januar 1998 umbenannt in: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) ihr Interesse an der Partnerschaft für den Frieden. Die beiden Departemente wollten den Vorschlag weiter verfolgen und eingehender prüfen, sobald eine offizielle Einladung seitens der Nato erfolgt sein werde.²¹ Laut dem damaligen EMD-Chef Kaspar Villiger wurde eine stärkere Kooperation mit der Nato – ohne eine Mitgliedschaft eingehen oder anstreben zu müssen – als willkommene Option zur sicherheitspolitischen Öffnung betrachtet. Als bestechend wurde die Möglichkeit bewertet, eine Zusammenarbeit à la carte, also nach dem Kooperationswillen eines jeden Teilnehmerstaates, zu gestalten. Die im Nato-Rahmendokument festgehaltene Option einer länderspezifischen Kooperation ermöglichte es, eine den Schweizer

²¹ EMD ist interessiert an Kooperation mit der Nato; Tages Anzeiger, 6.11.93. Pressemitteilung des EDA und des EMD. Bern, 11.01.94.

Verhältnissen angepasste Form einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zu suchen.²²

Nachdem das Rahmendokument vom 10./11. Januar 1994 vorlag, konkretisierte der Bundesrat den Handlungsspielraum der Schweiz. Er formulierte die Rahmenbedingungen, wonach die Schweiz an der Neutralität festhalte, einen Nato-Beitritt nicht erwäge und ein Mitwirken an militärischen Übungen mit Verteidigungscharakter ausschliesse. Diese Vorbehalte beruhten vor allem auf innenpolitischen Überlegungen. Angesichts des offenen weiteren Vorgehens in Richtung einer Annäherung an die EU sollte eine Grundsatzdebatte über die Neutralität vermieden werden. Da das Rahmendokument die Partikulärinteressen einzelner Teilnehmerstaaten explizit berücksichtigte, war eine Neutralitätsdebatte auch nicht gefordert. Bedingt durch neutralitätspolitische Überlegungen wurde auch die Teilnahme an militärischen Übungen mit Verteidigungscharakter nicht erwogen; schon gar nicht, solange das Mitwirken Russlands an der Pfp noch nicht geklärt war.

Laut einer ersten Einschätzung kam eine Zusammenarbeit mit der Nato in den Bereichen der Katastrophenhilfe und Rettungseinsätze, des Krisenmanagements, der Ausbildung in humanitärer Hilfe sowie im Bereich der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Betracht. Eine Chance für ein Mitwirken an internationalen Friedensoperationen versprach das geplante Bataillon von Blauhelm-Truppen.²³

Rückschlag durch die Blauhelm-Abstimmung

Im August 1992 hatte der Bundesrat die Botschaft über eine Schweizer Blauhelm-Truppe, die der Uno oder der OSZE zur Verfügung stehen sollte, dem Parlament vorgelegt. Ständerat wie Nationalrat stimmten im Verlauf des Jahres 1993 dem Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhal-

²² Villiger plädierte an einer Tagung der „Gesellschaft Technik und Armee“ in Yverdon vom 4.11.93 dafür, das Verhältnis zur Nato und zur WEU zu „normalisieren“. Mit der Nato sollten nach Ansicht des EMD-Chefs regelmässige Kontakte aufgenommen werden. Die Schweiz müsse sich den nötigen Freiraum schaffen, um im Bereich ihrer Möglichkeiten die europäische Sicherheitspolitik mitgestalten zu können und sich nicht auf das Mitziehen beschränken zu müssen. Auch Aussenminister Flavio Cotti wertete das Angebot als ernstzunehmende Offerte, hielt aber klar fest, dass der Bundesrat nicht von der Neutralität abweichen und die Position der Schweiz ohne Eile festlegen werde. Villiger möchte Normalisierung; Der Bund, 5.11.93. Schweiz prüft Nato-Offerte; Der Bund, 6.11.93. EMD ist interessiert an Kooperation mit der Nato; Tages Anzeiger, 6.11.93. Für Normalisierung der Beziehungen zur Nato und zur WEU; Neue Zürcher Zeitung, 8.11.93. Cotti liebäugelt mit der Nato; Tages Anzeiger, 23.03.94.

²³ Schweiz prüft Nato-Offerte; Der Bund, 6.11.93. Nur eine Plattform für Platitüden?; Der Bund, 22.04.94.

tende Operationen zu, worauf die Lega dei Ticinesi, unterstützt von der Freipartei (Autopartei) und den Schweizer Demokraten, erfolgreich das Referendum ergriff.

Das Referendum gegen die Blauhelm-Vorlage veranlasste den Bundesrat, den Entscheid über eine Teilnahme an der Pfp vorerst zurückzustellen. Er wollte es vermeiden, den Abstimmungskampf mit zusätzlichen Argumenten zu belasten und der Gegnerschaft Angriffsflächen zu bieten. Die Gefahr, dass die Entscheidung, an der Pfp teilzunehmen, als Präjudiz für Blauhelm-Truppen oder gar als erster Schritt hin zu einer Nato-Mitgliedschaft hätte missverstanden werden können, schien der Landesregierung zu gross. Der Abstimmungsausgang sollte Klarheit über die Bereitschaft des Souverän geben, friedenserhaltende Operationen der Staatengemeinschaft zu unterstützen.²⁴

Am 12. Juni 1994 lehnte das Volk die Blauhelm-Vorlage mit 57,2 Prozent Neinstimmen ab und sprach sich somit gegen einen militärischen Beitrag der Schweiz an Peacekeeping-Operationen der Uno und OSZE aus. Aufgrund dieses Abstimmungsausgangs fand sich der Bundesrat unerwartet in der ungünstigen Situation wieder, dass zwar die Teilnahme an der Pfp weiterhin möglich war und von ihm in eigener Kompetenz entschieden werden konnte, dass neu aber der Volksentscheid zu einem behutsamen Vorgehen in dieser Frage mahnte. Damit wurde das weitere Prozedere zur innenpolitischen Opportunitätsfrage, und der sachliche Gehalt der schweizerischen Debatte um das Für und Wider einer Teilnahme an der Pfp rückte endgültig in den Hintergrund – kein kleiner Preis für das bundesrätliche Zögern in der Zeit unmittelbar nach der Einladung.

In der öffentlichen Diskussion war damit die Offerte der Nato vorerst kein Thema mehr. Verwaltungsmässig blieb das Interesse an einer Partnerschaft jedoch nach wie vor gross. Die Vorteile im Bereich der sicherheitspolitischen Kommunikation wurden weiterhin als erstrebenswert und im Sinne eines verstärkten Engagements als notwendig betrachtet. Die Ablehnung eines Blauhelm-Kontingentes wurde im EMD und EDA denn auch nicht als Abfuhr gegen eine engagiertere Sicherheitspolitik gewertet, sondern als Nein, mit Auslandseinsätzen schweizerischer Truppen in Krisenregionen stabilisierend zu wirken.²⁵

Eine Denkpause

Bundesrat und Verwaltung waren nach der Blauhelm-Abstimmung daran interessiert, das Thema Partnerschaft für den Frieden ab Mitte 1994 eine gewisse

²⁴ Schweiz noch nicht bereit; Der Bund, 10.05.94.

²⁵ Der Bundesrat im Clinch zwischen Beamten und Blocher; Der Bund, 18.08.94.

Zeit ruhen zu lassen. Ein Vorpreschen in dieser Frage wäre im Stimmvolk als falsches Signal verstanden worden. Es war zu befürchten, dass das Volk eine allfällige PfP-Teilnahme mit der Ablehnung anderer umstrittener Vorlagen quittiert hätte.

Der Bundesrat setzte eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, um die Möglichkeiten der Schweiz innerhalb der PfP zu analysieren. Unter Staatssekretär Jakob Kellenberger klärte die Arbeitsgruppe ab, was das Angebot der Nato enthielt, von welchem Interesse die Ziele der PfP für die Schweiz sein könnten und was eine Teilnahme bezüglich der Neutralität bedeuten würde. Auf eine umfassende Informationspolitik wurde bewusst verzichtet.²⁶ Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass die Teilnahme am Partnerschaftsprogramm in neutralitätspolitischer Hinsicht bedenkenlos und mit den im Bericht 90 erklärten sicherheitspolitischen Zielen vereinbar sei. Gemäss der Arbeitsgruppe lag ein Mitmachen an der Nato-Initiative im sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz, da sie eine massgeschneiderte Kooperation vorsah, durch welche sich die Schweiz ohne Souveränitätseinbussen an die für Europa wichtige Allianz annähern konnte.

Auf der Basis der Entscheidungsgrundlagen der Arbeitsgruppe diskutierte der Bundesrat in seiner Sitzung vom 11. Januar 1995 die Frage einer allfälligen Schweizer Beteiligung an der PfP, ohne dazu abschliessend Stellung zu nehmen. EMD-Chef Adolf Ogi und sein Vorgänger Kaspar Villiger wie auch EDA-Vorsteher Flavio Cotti befürworteten gemäss verschiedenen Äusserungen ein Mitwirken an der Partnerschaft.²⁷ Nach Ansicht der Landesregierung gaben nicht die sachlichen Inhalte des Partnerschaftsprogrammes Anlass, den Entscheid hinauszuschieben, sondern einzig Überlegungen, die es nach dem Widerstand gegen eine aktive Schweizer Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen zu beachten galt. In seinen Erwägungen mass der Bundesrat der erforderlichen innenpolitischen Abstützung mehr Bedeutung zu als den aussen- und sicherheitspolitischen Erfordernissen. Er betrachtete den Zeitpunkt einer Entscheidung über die Teilnahme an der PfP als verfrüht, stellte einen Beschluss aber für die erste Hälfte der Legislatur von 1995 bis 1999 in Aussicht.²⁸

²⁶ Neutrale Schweiz bald Nato-Partnerin?; Tages Anzeiger, 26.11.94.

²⁷ Schweizer Eiertanz um Nato-Partnerschaft; Der Bund, 10.02.95.

²⁸ Legislaturplanung 1995-1999 vom 18.03.96 (Ziel 20, R 39). http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/1996/2__b_b6.html. Siehe auch: Einfache Anfrage Willy Loretan. Partnerschaft für den Frieden: Mitarbeit der Schweiz. Antwort des Bundesrates vom 22.05.96. In: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 96.1007. CD-Rom Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, IV/1995 – III/1997.

Nachdem Österreich im Februar 1995 beschlossen hatte, an der Nato-Initiative teilzunehmen,²⁹ fand das Thema wieder mehr Interesse in der Schweizer Presse. Die Teilnahme eines dritten neutralen Staates – neben Finnland und Schweden, die bereits im Mai 1994 unterzeichnet hatten³⁰ – sah die Schweizer Regierung aber als nicht ausreichenden Anlass, einen Entscheid zu erwägen. Ein Mitwirken an der Nato-Initiative blieb für sie weiterhin lediglich eine erstrebenswerte Option.

Erste Stellungnahmen von Gremien

Der Funkstille in Sachen PfP unmittelbar nach der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage folgte eine Phase, in der das Thema in Gremien, die sich mit Aussen- und Sicherheitspolitik befassen, besprochen wurde. Der Rat für Gesamtverteidigung, ein aus Personen aus Öffentlichkeit, Wirtschaft und Politik zusammengesetztes Konsultativorgan des Bundesrates, wurde vom Vorsteher des EMD aufgefordert, seine Meinung zu äussern. Der Rat nahm in seinem Grundlagenpapier vom 6. Dezember 1994 eindeutig zugunsten einer Schweizer PfP-Teilnahme Stellung. Er kam zum Schluss, dass die Schweiz in ihrem eigenen Interesse den Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems unterstützen müsse. Unterstrichen wurde, dass die PfP mit der Neutralität vereinbar sei und keinen Nato-Beitritt präjudiziere. Aus innenpolitischen Überlegungen fragte der Rat für Gesamtverteidigung, ob ein Annähern an die Nato nach dem Verwerfen eines Uno- und EWR-Beitrittes und nach der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage innenpolitisch akzeptiert werden würde. Obwohl der Bundesrat den Entscheid in eigener Kompetenz hätte fällen können, war es nach Ansicht des Rates wichtig, dass im Zusammenhang mit einer Teilnahme an der PfP dem Volk die anstehenden aussen- und sicherheitspolitischen Fragen näher gebracht würden. Eine aktive Kommunikation zwischen der Regierung und der Bevölkerung wurde als wichtige Voraussetzung für eine breite Akzeptanz betrachtet. Der Bericht wurde vom Bundesrat Mitte 1995 zur Kenntnis genommen.³¹

Nach einem Besuch im Nato-Hauptquartier in Brüssel sprachen sich auch die Präsidenten der Sicherheitspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte

²⁹ Aussenminister Alois Mock unterschrieb das Rahmendokument am 10.02.95. Vgl. Signatures of Partnership for Peace Framework Document. <http://www.nato.int/pfp/sig-cntr.htm>.

³⁰ Finnland und Schweden unterzeichneten das Rahmendokument am 09.05.94. Ebd.

³¹ Rat für Gesamtverteidigung. Europäisches Sicherheitssystem: Mitwirkung der Schweiz (Stellungnahme zuhanden des Bundesrates). Bern, 6.12.94. S. 4-5. Vor den Wahlen gilt Eile mit Weile; Der Bund, 13.06.95. Nato-Partnerschaft: „Einmalige Chance für die Schweiz“; Tages Anzeiger, 13.06.95.

te für die Pfp aus, denn das Programm festige die eigene Sicherheit im gesamteuropäischen Kontext.³² Ständerat Oswald Ziegler (CVP, UR) und Nationalrat Anton Keller (CVP, AG) waren der Überzeugung, dass die Partnerschaft eine Form der Zusammenarbeit mit der Nato sei, die sich mit der schweizerischen Neutralität und Sicherheitspolitik in Übereinstimmung bringen lasse. Die Präsidenten der Kommissionen sahen eine Mitwirkung der Schweiz vor allem in der humanitären Hilfe, in der Katastrophenhilfe, in der logistischen Unterstützung friedenserhaltender Operationen, in der Ausbildung von Militärbeobachtern oder Chemiewaffenexperten und im Bereich der Kontrolle von Streitkräften. Die beiden befürwortenden Stimmen schwiegen jedoch zur Frage, in welchem zeitlichen Rahmen der Bundesrat einen Entschluss fassen sollte. Sie rieten der Landesregierung, einen definitiven Entscheid erst zu treffen, wenn dies aus innenpolitischen Gründen möglich sei.³³

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates erachtete in einer ersten Stellungnahme einen Beschluss als nicht dringlich und räumte dem Bundesrat genügend Zeit für die Entscheidungsfindung ein. Die meisten Mitglieder befürchteten, dass ein Mitmachen an der Pfp in der Bevölkerung auf Widerstand stossen und als erster Schritt zur Nato-Mitgliedschaft missverstanden würde. Die Nationalräte bezweifelten, dass das Thema helfen würde, den innenpolitisch heiklen Integrationsprozess voranzutreiben.³⁴ In der Kleinen Kammer befassten sich zu jener Zeit weder die Aussenpolitische noch die Sicherheitspolitische Kommission mit der Frage einer Teilnahme an der Pfp.

Der Bundesrat nahm die Stellungnahmen zur Kenntnis, ergriff selber aber nicht die Initiative, in der Sache weitere konkrete Schritte einzuleiten. Das EDA liess verlauten, dass in dieser Angelegenheit kein Handlungsbedarf bestehe, weder aus Schweizer Sicht noch aus Sicht der Nato.³⁵ Obwohl sich die Fachgremien einig waren, dass die Teilnahme am Partnerschaftsprogramm der Schweiz sicherheitspolitischen Nutzen bringe und mit der Neutralität vereinbar sei, verzichteten sie darauf, den Bundesrat in dieser Frage zu einem baldigen Beschluss zu drängen. Andere integrationspolitische Themen standen im Vordergrund. Hemmend auf einen raschen Entscheid dürften sich auch die Parlamentswahlen vom Oktober 1995 ausgewirkt haben. Weder der Bundesrat noch das Parlament betrachteten es als dringend, in der Frage einer Pfp-Teilnahme aktiv zu werden. Die Nato-Initiative sollte vor den Wahlen nicht thematisiert

³² Für Partnerschaft mit der Nato; Neue Zürcher Zeitung, 24.02.95.

³³ Nato-Partnerschaft: „Einmalige Chance für die Schweiz“; Tages Anzeiger, 13.06.95.

³⁴ Nato-Friedenspartnerschaft: Nicht dringlich; Tages Anzeiger, 31.05.95.

³⁵ Nato-Partnerschaft: „Einmalige Chance für die Schweiz“; Tages Anzeiger, 13.06.95.

werden.³⁶ Erst nach den Wahlen verhalf das internationale Engagement im Bosnienkonflikt dazu, dass ein Annähern an die Nato wieder an Aktualität gewann.

Schweizer Solidarität aufgrund des Nato-Engagements in Bosnien

Das Engagement der Nato in Bosnien spielte wie oben dargestellt eine entscheidende Rolle für die Weiterentwicklung und Vertiefung der PfP hin zur erweiterten PfP, wie wir sie heute kennen. Die Stärkung des kooperativen Pfeilers der Sicherheitsbemühungen der Nato und ihrer Partner brachte die Frage einer Schweizer Teilnahme mit erneuter Dringlichkeit zurück auf die innenpolitische Agenda. Dabei übernahmen die konkreten Herausforderungen des steinigen Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien eine Art Wegbereiterrolle im Dialog der Regierung mit einer breiteren Öffentlichkeit.

Im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton beauftragten die Vereinten Nationen die Nato mit der militärischen Überwachung des Waffenstillstandes. Der Bundesrat fällte noch vor der Unterzeichnung der Verträge einen Grundsatzentscheid, der es der Nato erlauben sollte, Personen und Material zur Durchsetzung der Friedensbestimmungen auf dem Land- oder Luftweg durch die Schweiz führen zu lassen. Nachdem alle Konfliktparteien den Daytoner Friedensvertrag unterzeichnet und die Friedenstruppen in Bosnien ein Mandat von der Uno erhalten hatten, erteilte die Schweizer Regierung am 4. Dezember 1995 grünes Licht für den Transport von Truppen und Material der Nato durch die Schweiz. In neutralitätspolitischer Hinsicht argumentierte die Landesregierung, dass die Durchmarscherlaubnis unproblematisch sei, da die Friedensverträge von allen Konfliktparteien unterschrieben worden seien. Die Schweiz sollte nach Meinung der Landesregierung die Chance nutzen, der Krisenregion und den Ländern, die Truppen stellten, Solidarität zu bezeugen. Das Angebot wurde von der Nato denn auch rege benutzt. Allein in den ersten Monaten der Friedensmission von Dezember 1995 bis Januar 1996 wurden über 100 Überflüge registriert. Zudem wurden grössere Mengen Waffen und Material mit der Eisenbahn durch die Schweiz befördert.³⁷

Auf Anfrage der Nato erklärte sich die Landesregierung bereit, Spezialisten aus Sanitäts-, Genie- und Rettungstruppen zur Verfügung zu stellen. Laut Mili-

³⁶ Vor den Wahlen gilt Eile mit Weile; Der Bund, 13.06.95.

³⁷ Starke Zunahme der Nato-Transitflüge; Neue Zürcher Zeitung, 29.12.95. Transiterlaubnis für Nato-Truppen; Neue Zürcher Zeitung, 5.12.95. Bisher 109 Flüge der Nato über die Schweiz; Neue Zürcher Zeitung, 8.01.96.
Bis heute haben über 4'000 Ifor/Sfor-Flugzeuge den Schweizer Luftraum durchquert. Vgl. Carrel, Fernand. Die Bedeutung des „Luftraumes Schweiz“. In: ASMZ (1998) Nr. 2: S. 12f.

tärgesetz dürfen Angehörige der Armee im Ausland aber keine Waffen tragen. Die Nato verlangte von der Schweiz zwar keine Kampftruppen, forderte jedoch von den truppenstellenden Ländern Einheiten, die sich selbst verteidigen konnten, die also mit Waffen und gepanzerten Fahrzeugen ausgerüstet waren. Der Bundesrat zog daraufhin Ende Januar 1996 das Angebot zurück und entschloss sich, die OSZE-Mission in Bosnien mit zivilen Lufttransporten und einer unbewaffneten Logistikeinheit (Gelbmützen) zu unterstützen.³⁸ Dies kam ihm insofern entgegen, als er durch diesen Beitrag an das OSZE-Hauptquartier während seiner OSZE-Präsidentschaft ein sichtbares Zeichen setzen konnte.

Sowohl die Bereitschaft der Landesregierung, der Nato den Transit durch die Schweiz zu erlauben, als auch der Versuch, einen Beitrag an multinationale Friedensoperationen zu leisten, wurden von den Parteien und der öffentlichen Meinung im allgemeinen gutgeheissen. Bern setzte mit diesen Aktionen ein Zeichen der Solidarität, das auch in Brüssel wohlwollend zur Kenntnis genommen wurde. Der Bundesrat konnte anscheinend auf eine grössere innenpolitische Bereitschaft zur internationalen Kooperation hoffen und begann, das Terrain für eine Entscheidung in der PfP-Frage vorzubereiten. An verschiedenen Anlässen wurde der Wille der Landesregierung bekräftigt, am Nato-Partnerschaftsprogramm mitzuwirken. Im Zuge der Entwicklungen in Bosnien wurden auch die Stimmen lauter, welche die Zeit für einen PfP-Entscheid als reif taxierten. Es galt nun, die Öffentlichkeit und die Parteien, welche die Thematik noch nicht breit diskutiert hatten, zu informieren.³⁹

Der Bundesrat auf dem Weg zu einem Entscheid

Am 7. März 1996 wollte Ständerat Willi Loretan (FDP, AG) mit einer Einfachen Anfrage wissen, weshalb der Bundesrat so lange mit seinem Positionsbezug zögere. Er forderte die Landesregierung auf, einen Zeitpunkt für ihre Entscheidung festzulegen und über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden zu informieren. In seiner Antwort vom 22. Mai 1996 wies der Bundesrat darauf hin, dass er zwar die Behandlung des Themas in die Legislaturplanung 1995-1999 aufgenommen habe, sich aber nicht auf eine innenpolitische Agenda festnageln lassen wolle. Eine „star-

³⁸ Schweizer Blaumützen: Die Nato stellt Bedingungen; Tages Anzeiger, 31.01.96. Aktuelle Zahlen zu Schweizer Militärpersonen in Peacekeeping-Missionen können entnommen werden aus: Swiss Peace Keeper. <http://www.aog.ch/aktuell/default.htm>.

³⁹ Partnerschaft für den Frieden – die Zeit ist reif; Neue Zürcher Zeitung, 29.12.95. Schweizer Beitritt zur Nato-Partnerschaft?; Neue Zürcher Zeitung, 12.04.96.

re Marschtabelle“ betrachtete er als unsinnig und einen Entscheid fällen wollte er erst, wenn die innenpolitische Situation dies erlauben werde.⁴⁰

Anlässlich des Besuches des amerikanischen Verteidigungsministers William Perry am 2. Februar 1996 in Bern stellte Bundesrat Ogi einen Entscheid noch vor Ende 1996 in Aussicht. Perry betonte das Interesse der USA an einem Mitwirken der Schweiz und wollte Neutralitätsbedenken zerstreuen, indem er die PfP nicht als Verteidigungsbündnis, sondern als Instrument für Sicherheit und Stabilität in Europa charakterisierte.⁴¹ Zwei Monate später wiederholte EMD-Chef Ogi vor der Schweizerischen Offiziersgesellschaft die Absicht der Landesregierung, in absehbarer Zukunft einen Grundsatzentscheid zu fällen.⁴²

Inmitten des OSZE-Präsidentschaftsjahres plädierte auch Bundesrat Cotti für eine aktivere schweizerische Aussenpolitik und für eine Teilnahme an der PfP. Er betonte, dass das Schweizer Engagement über die Aktivitäten der OSZE hinausgehe und die Schweiz – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – auch die Nähe einer Organisation suchen müsse, die mit militärischen Mitteln helfe, Sicherheit und Stabilität in Europa zu schaffen.⁴³ Die Bundesräte argumentierten, dass ein Abseitsstehen den Zugang zu ausländischen Übungsplätzen zunehmend erschweren und die bilaterale Zusammenarbeit behindern werde. Die Nähe zum Militärbündnis erleichtere die Informationsbeschaffung und den sicherheitspolitischen Gedankenaustausch mit dem Umfeld der Schweiz.⁴⁴

Trotz der alleinigen Entscheidungsbefugnis musste der Bundesrat das Parlament über die entsprechenden Kommissionen – in diesem Fall die Sicherheitspolitische Kommissionen (SiK) und die Aussenpolitische Kommissionen (APK) – informieren. An der gemeinsamen Sitzung der beiden Kommissionen des Nationalrates vom 21. August 1996 legte Bundesrat Ogi in einem Entwurf des Grundlagendokumentes erstmals die konkrete Haltung der Regierung dar. Obwohl nur eine Orientierung von Seiten des Bundesrates vorgesehen war, wurde eine konsultative Abstimmung angesetzt, um der bundesrätlichen Politik die Unterstützung auszudrücken. Unzufrieden mit dieser Prozedur verliessen die Gegner einer Schweizer Teilnahme die Sitzung und boykottierten die Konsultativabstimmung, in der die Mehrheit der anwesenden Kommissionsmitglieder

⁴⁰ Einfache Anfrage Willy Loretan. Partnerschaft für den Frieden: Mitarbeit der Schweiz. In: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 96.1007. CD-Rom Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, IV/1995-III/1997.

⁴¹ Pentagon-Chef Perry bei Ogi; Neue Zürcher Zeitung, 3.02.96.

⁴² Schweizer Beitritt zur Nato-Partnerschaft?; Neue Zürcher Zeitung, 12.04.96.

⁴³ Bundesrat Cotti für Nato-Partnerschaft; Neue Zürcher Zeitung, 9.05.96.

⁴⁴ Nach Cotti auch Ogi dafür; Tages Anzeiger, 14.05.96, „Wer kann denn schon gegen Frieden sein?“; Neue Luzerner Zeitung, 21.05.96.

die bundesrätliche Politik unterstützte. Die Abstimmungen wurden der Korrektheit wegen in beiden Kommissionen in getrennten Sitzungen wiederholt. Der vorgängig positive Entscheid wurde in beiden Gremien bestätigt.⁴⁵

Kurz darauf, am 3. September 1996, tagten die Aussenpolitische und die Sicherheitspolitische Kommission der Kleinen Kammer. Die Mitglieder sprachen sich mehrheitlich für eine Teilnahme am Nato-Partnerschaftsprogramm aus und vertraten die Ansicht, dass möglichst bald positiv entschieden werden müsse.⁴⁶

Mit der Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen erfüllte der Bundesrat die Voraussetzungen für einen Entscheid. In einer Klausursitzung vom 4. September 1996 sprach sich die Landesregierung grundsätzlich für die Teilnahme an der PfP aus, ohne einen formellen Beschluss zu fassen. EMD und EDA wurden beauftragt, bis zur Herbstsession der Eidgenössischen Räte einen Antrag zuhanden des Bundesrates zu formulieren.⁴⁷ Einen Parlaments- oder Volksentscheid zog der Bundesrat nicht in Betracht.

Positives Echo bei den Bundesratsparteien

Der immer öffentlicher bekundete Wille des Bundesrates, an der Partnerschaft teilzunehmen, und die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse, die im Verlauf des Jahres 1996 im Parlament eingegeben wurden, veranlassten die Parteien, zum Thema Nato-Partnerschaft Position zu beziehen.

Das Positionspapier der Christlichdemokratischen Volkspartei der Schweiz vom 24. August 1996 beurteilte das PfP-Programm als gute sicherheitspolitische Option für die Schweiz. Durch die eigene Gestaltungsmöglichkeit könnten die Prinzipien der Aussenpolitik und die Entscheide des Volkes vollständig berücksichtigt werden. Nach Meinung der CVP stimmte das Partnerschaftsangebot der Nato mit den grundsätzlichen sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Schweiz überein, denn es integrierte die Schweiz in ein grösseres sicherheitspolitisches Umfeld, ohne ihr konkrete Verpflichtungen aufzubürden. Weitere Vorteile lagen nach Ansicht der CVP in einem vertieften Erfahrungsaustausch über Fragen der europäischen Sicherheitsordnung, in der Koordination der Katastrophenhilfe und im Zugang zu Informationen aus erster Hand, was

⁴⁵ Rote Köpfe wegen Nato-Angebot; Tages Anzeiger, 21.08.96. Eiertanz um „Partnerschaft für den Frieden“; Neue Zürcher Zeitung, 21.08.96.

⁴⁶ Doch noch eine Partnerschaft; Der Bund, 4.09.96.

⁴⁷ Weichenstellung für die Friedenspartnerschaft; Neue Zürcher Zeitung, 6.09.96.

vor allem auch zu einem guten Ausbildungsstand der Armee beitragen könne.⁴⁸

Die Geschäftsleitung der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz unterstützte den Bundesrat in seiner Politik hinsichtlich einer Teilnahme an der Pfp. Sie hielt die Landesregierung für die allein zuständige Behörde. Neutralitätspolitische Bedenken wurden ebenso ausgeräumt wie die Befürchtung, die Pfp könne einen späteren Nato-Beitritt bedingen. Jean-Pierre Bonny, damaliger Vizepräsident der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, sah in der Teilnahme an der Partnerschaft eine Chance, die traditionellen Guten Dienste der Schweiz auf multilateraler Basis auszubauen und zu stärken. Er drängte den Bundesrat, einen Entscheid noch vor Ende 1996 zu fällen.⁴⁹

Schwer tat sich die Sozialdemokratische Partei der Schweiz mit einer Stellungnahme zur Pfp. Während die SP-Geschäftsleitung in einer ersten Stellungnahme eine Beteiligung an der Pfp aus neutralitätspolitischen und integrationspolitischen Gründen ablehnte, befürwortete die SP-Fraktion eine Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft. Für die Zukunft der Pfp erschien es den SP-Parlamentariern im Interesse der Schweiz wichtig, dass der eigenständige Charakter der Pfp gegenüber der Nato-Osterweiterung hervorgehoben werde. Den Möglichkeiten der Kooperation mass die SP-Fraktion untergeordnete Bedeutung zu und bemerkte, dass schon einige der vorgeschlagenen Beiträge im Rahmen bilateraler Zusammenarbeit angeboten würden. Sie betrachtete den Zeitpunkt aus innenpolitischen Überlegungen als ungeschickt gewählt. Kritisiert wurde, dass aus Mangel an einer Integrationsstrategie und durch die sich abzeichnende Debatte im Parlament das Thema Pfp auf Kosten des Integrationsprozesses in Europa überbewertet werde. Nach Ansicht der Mehrheit der SP-Parlamentarier mussten die aussenpolitischen Prioritäten nicht im Bereich der militärisch sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, sondern im zivilen Bereich der Integration in Europa liegen.⁵⁰

In ihrem Positionspapier machte schliesslich die Schweizerische Volkspartei der Schweiz deutlich, dass es sich bei der Frage der Pfp nicht um das vorrangigste Problem der Schweizer Sicherheitspolitik handle. Eine Mitwir-

⁴⁸ CVP-Kommission. Friede und Sicherheit. Papier, 29.06.94. CVP Schweiz. Die Partnerschaft für den Frieden – Instrument unserer Sicherheitspolitik. Positionspapier, 24.08.96.

⁴⁹ Communiqué: Die Geschäftsleitung der FDP Schweiz zum Nato-Angebot Partnership for Peace. Freie Schweizer Presseinformation, SFP 34/Art.-Nr. 256, 22.08.96. Jean-Pierre Bonny. Rückkehr zu den Fakten: Neutralität kein Hindernis für Partnerschaft für den Frieden. Freie Schweizer Presseinformation, SFP 35/Art.-Nr. 259, 29.08.96.

⁵⁰ Barbara Haering Binder. Partnership for Peace: Fakten und Argumente. Positionspapier, 27.07.96.

kung wurde begrüsst, sofern die dauernde und bewaffnete Neutralität nicht gefährdet und ein Nato-Beitritt ausgeschlossen werde. Nationalrat Samuel Schmid, Präsident der Sicherheitspolitischen Kommission der SVP, sah sogar eine Chance, die Neutralität im Rahmen der Partnerschaft zu stärken: „Geschickt gehandhabt, kann unsere Aktivität im Rahmen dieser Partnerschaft (...) mehr zur Anerkennung unserer Neutralität beitragen als eine die internationale Solidarität missachtende Isolation.“⁵¹ Die SVP hob in ihrem Papier hervor, dass es sich um eine politische Absichtserklärung und nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handle, weshalb ein Rücktritt jederzeit möglich sei. Förderlich für die Schweiz waren laut SVP die vom Bundesrat anvisierten Formen der Zusammenarbeit sowie die diplomatischen und militärischen Kontakte zur Nato und die neuen Informationskanäle.⁵²

Drei der vier nationalen Bundesratsparteien und die SP-Fraktion stimmten in ihren Positionspapieren dem bundesrätlichen Willen, am Nato-Partnerschaftsprogramm teilzunehmen, grundsätzlich zu. Das Bekenntnis des Bundesrates, an der Neutralität festzuhalten, keinen Nato-Beitritt anzustreben und an militärischen Übungen mit Verteidigungscharakter nicht teilzunehmen, wurde als mit den aussen- und sicherheitspolitischen Grundsätzen der Schweizer Politik vereinbar beurteilt. Die Möglichkeiten, die sich der Schweiz durch das Mitwirken an der Pfp sowohl im militärischen als auch im politischen Bereich eröffneten, bewerteten die Parteien als erstrebenswert und als Fortsetzung der bisherigen Politik. Die Aktivitäten, welche die Schweiz anbieten wollte oder an denen teilgenommen werden sollte, wurden nicht kritisiert, da sie im Kompetenzbereich des Bundesrates lagen.

Unterstützt wurde die bundesrätliche Politik auch von zwei Interessengruppen, die sich explizit zum Thema äusserten. Der Zentralvorstand der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) legte dem Bundesrat nahe, an der Partnerschaft teilzunehmen. Ausschlaggebend waren neben allgemein sicherheitspolitischen Überlegungen auch die Chancen, die sich für die Armee im Bereich der Ausbildung eröffneten.⁵³ In diesem Sinne äusserte sich auch die Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik unter alt Ständerat Otto Schoch. In ihrer Studie über die „Schweizerische Sicherheitspolitik und Armee im modernen internationa-

⁵¹ Annehmbare Partnerschaft: Einführung von Samuel Schmid. Positionspapier der SVP: Partnerschaft für den Frieden, 09.96, S. 2.

⁵² Ebd.

⁵³ Communiqué: Ja der SOG zur Mitwirkung der Schweiz in der „Partnerschaft für den Frieden“, 28.08.96. Arbenz, Peter. Ja der SOG zur Mitwirkung der Schweiz in der „Partnerschaft für den Frieden“. Positionspapier des Zentralpräsidenten der SOG, o.D. Heuberger, Günter. Partnership for Peace aus innenpolitischer Sicht. Positionspapier, 26.08.96.

len Umfeld“ propagierte sie nicht nur das Mitwirken an der Nato-Partnerschaft, sondern schlug vor, dass die Schweiz sich langfristig vollständig in das europäische Sicherheitssystem integrieren solle.⁵⁴

Pointierter und dogmatischer als einzelne Bundesratsparteien formulierten Nichtregierungsparteien und ausserparlamentarische Gruppierungen ihre Kritik. Vertreter der Freipartei, der Schweizer Demokraten und die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) warfen der Landesregierung das Missachten des Volkswillens vor. Sie geisselten den bundesrätlichen Umgang mit der Neutralität und forderten, dass das Staatsvertragsreferendum auch auf Bereiche der Aussenpolitik ausgeweitet werde, die keine völkerrechtlichen Verpflichtungen beinhalten. Bezugnehmend auf die Ablehnung des Uno- und EWR-Beitrittes und der Blauhelm-Vorlage bestritten die Gegner, dass die Landesregierung in der Politik hinsichtlich einer PfP-Teilnahme die Legitimation des Volkes besitze.⁵⁵

Einige Repräsentanten der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz bemängelten, dass die Politik des Bundesrates einseitig auf die militärische Integration gemünzt sei und die Integration in ein westlich dominiertes Verteidigungsbündnis anstrebe, was neutralitätspolitisch bedenklich sei. Gefordert wurde, dass das Mitwirken an der Nato-Initiative in eine umfassende schweizerische Integrationspolitik eingebettet und andere Integrationsschritte bevorzugt werden sollten. In dieses Horn stiess auch die Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA). Dem Partnerschaftsprogramm wurde vorgeworfen, nichts zum Bewältigen der sicherheitspolitischen und friedenspolitischen Herausforderungen in Europa beizutragen. Gemäss GSoA müssten die zivilen und nichtmilitärischen Formen der Konfliktprävention und -bewältigung gestärkt werden.⁵⁶

Widerstand im Parlament

Das Parlament befasste sich in der Herbstsession 1996 mit dem Thema der Partnerschaft für den Frieden. Die Aussprache im Nationalrat kam aufgrund zweier parlamentarischer Vorstösse zustande. Die beiden Vorstösse verlangten vom Bundesrat, dass er Parlament und Volk mitentscheiden lasse.

⁵⁴ Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik. Schweizerische Sicherheitspolitik und Armee im modernen internationalen Umfeld. Arbeitspapier, 15.04.96.

⁵⁵ AUNS. Nato-Partnerschaft für den Frieden mit dem Volkswillen zur Neutralität unvereinbar. Bern, 30.10.96. Nato-Partnerschaft für den Frieden bereits politisch ausgebaut – Bundesräte unterwegs. In: AUNS – Grauer Brief, Nr. 58. S. 10.

⁵⁶ Der Storch bringt die Kinder In: GSoA-Zitig (1996) Nr. 68; Zumach, Andreas. Erneuerung des militärischen Denkens. In: GSoA-Zitig (1996) Nr. 66; Sicher ist sicher? Ein Streitgespräch über die Schweizer Armee zwischen Igelmentalität und Nato-Beitritt. In: MOMA – Monatsmagazin für neue Politik (1997) Nr. 3: S. 5-10.

Nationalrat Rudolf Keller (SD, BL) warf in einer Motion dem Bundesrat vor, er verstosse mit seiner Absicht, an der Partnerschaft teilzunehmen,⁵⁷ gegen gewichtige aussenpolitische Volksentscheide. Die Teilnahme an der Nato-Initiative sei „von grosser staatspolitischer Wichtigkeit“⁵⁸ und wirke sich zwangsläufig auf die Neutralitätspolitik der Schweiz aus. Aufgrund des Neins zum EWR-Beitritt und der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage erwartete Keller, dass der in den Abstimmungen bestätigte Neutralitätskurs der Schweiz nicht verlassen werde. Als Wortführer derjenigen, die in der Partnerschaft einen ersten Schritt hin zu einer Nato-Mitgliedschaft sahen, verlangte Keller vom Bundesrat Auskunft über dessen Beweggründe, an der PfP teilzunehmen, und forderte, dass der Entscheid sowohl dem Parlament unterbreitet als auch dem Volk als fakultatives Referendum vorgelegt werde.⁵⁹

In einer Motion verlangte Nationalrat Remo Gysin (SPS, BS), einen allfällig positiven Entscheid des Bundesrates über die Teilnahme an der PfP dem Parlament vorzulegen. Der Motionär und 60 Mitunterzeichnende begründeten das Begehren damit, dass die im Rahmendokument enthaltenen Verpflichtungen von solch aussenpolitischer Bedeutung seien, dass zumindest eine Debatte in den Räten angebracht sei.⁶⁰

In den schriftlichen Stellungnahmen wies der Bundesrat nochmals auf seine Argumentation zugunsten einer schweizerischen Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden hin. Er widersprach dem Begehren, den Entscheid dem Parlament vorzulegen und dem Referendum zu unterstellen, da es sich um eine politische Initiative ohne völkerrechtliche Verpflichtungen und ohne Änderun-

⁵⁷ Keller spricht in seinem Motionstext allerdings immer von einem „Beitritt“.

⁵⁸ Interpellation Keller: Wortlaut der Interpellation vom 3.06.96. In: Amtliches Bulletin, 96.3205. <http://www.parlament.ch/newpd/poly/cn96/automne/852.htm>.

⁵⁹ Keller reichte eine Motion (Amtliches Bulletin, 96.3211), eine Interpellation (Amtliches Bulletin, 96.3205) und eine Parlamentarische Initiative (Amtliches Bulletin, 96.438) ein, die von der Sicherheitspolitischen Kommission abgelehnt wurde. Motion Keller: Nato-Partnerschaft für den Frieden vors Parlament und Unterstellung unter das fakultative Referendum. <http://www.parlament.ch/newpd/poly/cn96/automne/850.htm>; Interpellation Keller: Wortlaut der Interpellation. <http://www.parlament.ch/newpd/poly/cn96/automne/852.htm>; Parlamentarische Initiative Keller: Nato-Partnerschaft für den Frieden. <http://www.parlament.ch/newpd/poly/cn97/ete/1226.htm>.

⁶⁰ Gysin reichte eine Interpellation (Amtliches Bulletin, 96.3201) und eine Motion (Amtliches Bulletin, 96.3212) ein. Interpellation Gysin: Aussenpolitische Prioritäten und Nato-Partnerschaft für den Frieden. <http://www.parlament.ch/newpd/poly/cn96/automne/851.htm>; Motion Gysin: Nato-Partnerschaft für den Frieden. Parlamentsentscheid, Wortlaut der Motion vom 4.06.96. <http://www.parlament.ch/newpd/poly/cn96/automne/849.htm>.

gen der Neutralitätspolitik handle. Die Regierung bezog sich auf die in der Verfassung festgeschriebene Zuständigkeit für die Wahrung der Aussenbeziehungen und für die Gestaltung der Neutralitätspolitik.⁶¹ Ein Erlassen zusätzlicher landesrechtlicher Normen erübrige sich, weil das Militärgesetz von 1995⁶² die Aktivitäten innerhalb der Partnerschaft abdecke. Gemäss diesem Gesetz können unbewaffnete schweizerische Truppen im Ausland in friedenserhaltenden Operationen eingesetzt und Truppen, Material und Versorgungsgüter bei Katastrophenfällen im Ausland zur Verfügung gestellt werden. Das Partnerschaftsprogramm gehe nicht so weit und sehe lediglich Ausbildung, Planung und Übungen in diesen Bereichen vor.⁶³

Die Parlamentarier des rechten politischen Spektrums, welche die beiden Motionen unterstützten, sprachen der Teilnahme an der PfP eine weitreichende staatspolitische Bedeutung zu und forderten Mitspracherecht. Diese Volksvertreter bewegte vor allem die Sorge um die Neutralität, die sie durch das Mitwirken an der PfP gefährdet sahen. Mit einem Annähern an die Nordatlantische Allianz verlasse der Bundesrat den bis anhin gesteuerten Neutralitätskurs. Es wurden Befürchtungen geäussert, dass die Schweiz durch die Teilnahme an der Partnerschaft ins Spannungsfeld der Nato-Osterweiterung hineingezogen werde. Dabei habe der Souverän mehrfach demonstriert, nicht in internationale Auseinandersetzungen hineingeraten zu wollen. Der Landesregierung wurde vorgeworfen, sich gegen den Willen des Volkes zu stellen, das durch die Ablehnung des Beitrittes zur Uno und zum EWR und durch das Nein zu Schweizer Blauhelmen den eindeutigen Willen zum Ausdruck gebracht habe, an der Neutralität festzuhalten.⁶⁴

Nach Ansicht derjenigen aus dem linken politischen Spektrum, welche die Vorstösse guthiessen, wurden durch die Teilnahme der Schweiz an der PfP andere aussenpolitische Prioritäten vernachlässigt. Mit dem Weg zur Nato werde vor allem die militärische und nicht die soziale Integration gesucht, was

⁶¹ Interpellation Keller: Wortlaut der Interpellation. Antwort des Bundesrates. In: Amtliches Bulletin, 96.3205. Vgl. zur Kompetenzenordnung: Bundesverfassung (BV), Art. 102 Ziff. 8 u. Ziff. 9.

⁶² Bundesgesetz (BG) vom 3.02.95 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG). http://www.admin.ch/ch/d/sr/c510_10.html.

⁶³ Motion Gysin: Nato-Partnerschaft für den Frieden. Parlamentsentscheid, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates. In: Amtliches Bulletin, 96.3212. Vgl. BG vom 3.02.95 über die Armee und die Militärverwaltung. http://www.admin.ch/ch/d/sr/510_10/index.html.

⁶⁴ Interpellation Keller: Nato-Partnerschaft für den Frieden: Beitritt?. Wortmeldungen in der Debatte: Rudolf Keller (SD, BL), René Moser (FP, AG), Ulrich Schlüer (SVP, ZH), Hans Steffen (SD, ZH). In: Amtliches Bulletin, 96.3205.

primär nicht der Solidarität und der Friedenspolitik diene, sondern die zu grosse und zu teure Armee legitimiere. Die Beteiligung am Partnerschaftsprogramm wurde als Hypothek für weitere Integrationsschritte, die mehr in die Richtung der Europäischen Union gehen sollten, betrachtet. Der Bundesrat wurde kritisiert, viel zu spät zu entscheiden und nach mehr als zwei Jahren auf eine Vorlage zurückzukommen, die anscheinend schon zu einem früheren Zeitpunkt als nicht opportun betrachtet worden war.⁶⁵

Diejenigen Volksvertreter, welche die Vorstösse ablehnten, sahen die Entscheidungskompetenz alleine beim Bundesrat, wie sie für politische Initiativen ohne völkerrechtliche Verbindlichkeiten in der Bundesverfassung vorgesehen ist. Ein Präzedenzfall, in ausserpolitischen Fragen die Möglichkeiten der Landesregierung zu beschneiden, sollte ihrer Meinung nach vermieden werden, da der Bundesrat die in der Verfassung vorgeschlagene Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen nicht vernachlässigt hatte. Hinsichtlich der Sorge um die Neutralität wurde von den PFP-Befürwortern gefragt, wieso nicht gegen die Überflüge und Truppentransporte der Nato durch die Schweiz das Referendum ergriffen worden sei. Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass die Schweiz mehr friedenspolitische Verantwortung und Solidarität in Europa übernehmen und ihre Tradition der Guten Dienste auf multilateraler Ebene fortsetzen müsse. Die Befürworter einer Teilnahme an der PFP sparten aber nicht mit Kritik am Bundesrat. Der Regierung wurde vorgeworfen, durch ihr Vorgehen das Thema so in den Vordergrund geschoben zu haben, wie es dies angesichts seines Stellenwertes nicht verdiene. Sie habe es aufgrund fehlender Integrationsstrategien verpasst, die Aussenpolitik innenpolitisch zu verankern.⁶⁶

Im Nationalrat artikulierte sich die Opposition gegen eine Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden am pointiertesten. Die Überzeugung der Parteimitglieder der Zürcher SVP, der FPS und der SD, dass das Volk einen Entscheid über die Partnerschaft nicht mittrage, und die Kritik aus Teilen der SP, der Bundesrat gefährde andere wichtigere ausserpolitische Ziele der Integration in Europa, wurden jedoch von der Ratsmehrheit nicht getragen. Schliesslich zog Remo Gysin seine Motion zurück mit der Begründung, sein Minimalziel,

⁶⁵ Ebd.: Wortmeldungen in der Debatte: Andreas Gross (SPS, ZH), Remo Gysin (SPS, BS).

⁶⁶ Für die Motion sprachen: Jean-Pierre Bonny (FDP, BE), Max Dünki (LdU, ZH), Oscar Fritschi (FDP, ZH), Barbara Haering Binder (SPS, ZH), Josef Leu (CVP, LU), Ernst Mühlemann (FDP, TG), Erich Müller (FDP, ZH), Hans Meier (GP, ZH), Samuel Schmid (SVP, BE), Peter Vollmer (SPS, BE). Verzeichnis aller Wortmeldungen zur Debatte: <http://www.parlament.ch/newpd/poly/cn96/automne/UD213.HTM>.

eine Diskussion im Parlament, erreicht zu haben.⁶⁷ Mittlerweile konnte er auch nicht mehr mit der Unterstützung durch die Grüne Fraktion rechnen, die zwar in ihrer Mehrheit die Motion unterschrieben hatte, diese aber nach der Antwort des Bundesrates ablehnte.⁶⁸ Die Überweisung des Vorstosses von Keller lehnte der Nationalrat mit 98 zu 19 Stimmen ab.⁶⁹ Der Bundesrat hatte somit freie Hand, seine Politik hinsichtlich einer Teilnahme an der Nato-Partnerschaft weiter zu konkretisieren.

Der Schritt zur Unterzeichnung

An seiner Sitzung vom 30. Oktober 1996 entschied sich der Bundesrat formell zur Teilnahme der Schweiz an der Pfp. Er ermächtigte Aussenminister Cotti, in Brüssel das Rahmendokument zu unterzeichnen und so den Willen der Schweiz zu bekunden, an der Initiative der Nato mitzuwirken. Der Entschluss wurde damit begründet, dass die Partnerschaft für den Frieden die Stabilität in Europa stärken helfe und dass sie die schweizerische Politik der Guten Dienste auf einem anderen Niveau weiterführe. Der Bundesrat machte unmissverständlich deutlich, dass die Neutralität nicht beeinträchtigt werde und ein Beitritt zur Nato nicht beabsichtigt sei. Für den Fall, dass die Pfp einen allianzähnlichen Charakter annehmen würde, kündigte die Landesregierung den Rückzug aus dem Partnerschaftsprogramm an. Ausgeschlossen wurde die Teilnahme an militärischen Übungen mit verteidigungspolitischer Zielsetzung.⁷⁰

Am 11. Dezember 1996 unterzeichnete Bundesrat Cotti in Brüssel das Rahmendokument der Pfp, wodurch die Schweiz formell Teilnehmerstaat des Nato-Partnerschaftsprogrammes wurde.⁷¹ Der Aussenminister betonte noch einmal die Absicht der Schweiz, an der Neutralität festzuhalten und auf militärische Übungen mit Verteidigungscharakter zu verzichten. Gemäss Cotti lege

⁶⁷ Freie Bahn für Nato-Partnerschaft; Basler Zeitung, 2.10.96.

⁶⁸ Motion Gysin: Nato-Partnerschaft für den Frieden. Parlamentsentscheid, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates. Wortmeldungen: Hans Meier (GP, ZH). In: Amtliches Bulletin, 96.3212.

⁶⁹ Bundesrat erhält Pfp-Rückenstärkung; Der Bund, 2.10.96. Immer wieder Partnerschaft für den Frieden; Neue Zürcher Zeitung, 2.10.96. Parlamentarische Initiative Keller: Nato-Partnerschaft für den Frieden. In: Amtliches Bulletin, 96.438.

⁷⁰ Partnerschaft à la carte; Tages Anzeiger, 31.10.96. Ja zur „Partnerschaft für den Frieden“; Neue Zürcher Zeitung, 31.10.96. Die Schweiz will bei „Partnerschaft für den Frieden“ mitwirken; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.10.96.

⁷¹ Die Schweiz tritt der Nato-Partnerschaft bei; Neue Zürcher Zeitung, 12.12.96. Die Schweiz tritt aus ihrem „kleinen Garten“; Tages Anzeiger, 12.12.96.

die Schweiz ihren Schwerpunkt der Aktivitäten auf logistische Hilfe und auf die Ausbildung.

Mit Bundesrat Cotti nahm am 30. Mai 1997 in Sintra (Portugal) erstmals ein Schweizer Regierungsvertreter an einem Ministertreffen der Nato- und Partnerstaaten teil. Cotti lobte in seiner Ansprache das Bemühen der Nato, die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten auszudehnen und den gegebenen Umständen anzupassen. Er begrüßte, dass mit der Gründung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) keine zusätzlichen Verpflichtungen für die Partnerstaaten erwachsen, und wiederholte die Absicht der Schweiz, im Rahmen der Grundsätze des schweizerischen Präsentationsdokumentes an der PfP und im EAPC teilzunehmen. Die Schweiz halte weiterhin an der bewaffneten Neutralität fest, was nicht heissen dürfe, dass sich ein neutrales Land nicht solidarisch zeigen und einen Beitrag zum friedlichen Zusammenleben der Staaten leisten könne.⁷²

Die Schweiz wurde als Teilnehmerstaat der PfP ohne speziellen Beitritt Mitglied des neugeschaffenen EAPC. Bis anhin hielt sie lediglich Beobachterstatus im NACC inne. Ihre Teilnahme am Partnerschaftsrat stellte die Schweiz unter die Bedingungen, dass erstens keine neuen Verpflichtungen, die über das Rahmendokument für den Frieden hinausgehen, entstehen, und dass zweitens das Prinzip, die Teilnahme selber gestalten zu können, weiterhin gelte.⁷³ Da diese Rahmenbedingungen im EAPC-Grunddokument gewährleistet wurden, war ein Mitmachen im neuen Rat unbedenklich. Der Schweiz kam auch die Zusicherung entgegen, dass die PfP ein bilaterales Instrument bleibe, in dessen Rahmen über die praktische Zusammenarbeit mit der Nato entschieden werde.

Noch bevor die Schweiz das Individuelle Partnerschaftsprogramm präsentierte, nahm Bundesrat Ogi am ersten Verteidigungsministertreffen des EAPC vom 13. Juni 1997 teil. Der Verteidigungsminister betonte, dass sich auch die Schweiz aktiv für den Frieden in Europa einsetzen müsse und nicht nur von dem profitieren dürfe, was andere herstellen. In diesem Sinne verlangte Ogi, dass die Schweiz die gesetzlichen Schranken der militärischen Friedensförderung neu überdenke.⁷⁴

Am 18. Juni 1997 stellte Bundesrat Ogi in Brüssel das Individuelle Partnerschaftsprogramm (IPP) vor, das die Landesregierung am 1. Mai 1997 verabschiedet hatte. Somit wurde der letzte formelle Schritt zur vollen Teilnahme an

⁷² EDA-Pressemitteilung, 30.05.97. Bekräftigte Rolle in der Nato-Partnerschaft; Neue Zürcher Zeitung, 31.05.97.

⁷³ Dahinden, Martin. Die Schweiz und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat. In: Neue Zürcher Zeitung, 22.07.97.

⁷⁴ Ogi bei Nato; Tages Anzeiger, 14.06.97.

der PfP vollzogen und zum erstenmal eine formelle Beziehung zur Nato hergestellt. In seiner Rede erklärte Verteidigungsminister Ogi noch einmal die Bedeutung der Neutralität für die Schweiz, betonte aber gleichzeitig, dass diese mit den Grundwerten, auf denen die PfP ruht, vereinbar sei.⁷⁵

Schweizer Angebote – Schweizer Teilnahmen

Die schweizerischen Aktivitäten innerhalb des Partnerschaftsprogrammes richteten sich vor allem auf nichtmilitärische Beiträge. Das Partnership Work Programme (PWP), die Zusammenfassung aller Angebote innerhalb der PfP, bietet allen Allianz- und Partnerstaaten eine reichhaltige Palette von verschiedensten Teilnahmemöglichkeiten, die von militärischen Übungen bis zu Sprachkursen, von strategischen Übungen bis zur Ausbildung in fachspezifischen Belangen reichen. Mit dem Verzicht der Schweiz auf militärische Übungen mit Verteidigungscharakter und auf Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen entzog sie sich dem eigentlichen Kerngeschäft der PfP.

Die Schweiz formuliert im Präsentationsdokument für die Partnerschaft für den Frieden ihren Willen, „ihre Zusammenarbeit zur Förderung von Sicherheit und Frieden mit Partnerstaaten auszubauen, im Sinne ihrer traditionellen Politik der Guten Dienste sowie in Ergänzung zu ihrem Engagement in der OSZE und im Europarat und im gleichen Geist“⁷⁶. Die Schweiz erklärt sich der dauernden und bewaffneten Neutralität verpflichtet, stellt aber fest, dass die Teilnahme an der PfP mit der aussenpolitischen Maxime vorbehaltlos vereinbar ist. Bei einem Abweichen vom jetzigen Zustand des Partnerschaftsprogrammes behält sich die Schweiz vor, ihre Teilnahme zu überprüfen und allenfalls zu kündigen.

Das Schweizer Präsentationsdokument wiederholt die im Rahmendokument aufgeführten Werte und Zielsetzungen der PfP und unterstützt die Bemühungen, die Zusammenarbeit unter den Staaten auszubauen.⁷⁷ Im Dokument ebenfalls festgehalten wird, dass die Teilnahme mit den Zielen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik wie auch mit dem Auftrag der Armee übereinstimmt.

Die Schweiz beschränkt die Teilnahme auf folgende Bereiche:

⁷⁵ Erklärung von Bundesrat Adolf Ogi, Chef des Eidgenössischen Militärdepartements, bei der Acceptance Ceremony für das schweizerische IPP in Brüssel, 18. Juni 1997. <http://www.admin.ch/cp/d/1997Jun19.142413.7957@idz.bfi.admin.ch.html>.

⁷⁶ Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden [30.10.96], Punkt 1. http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/BULLE_96/B96_pfp.HTM.

⁷⁷ Ebd., Punkt 2.

- „Demokratische Kontrolle der Streitkräfte, zivil-militärische Zusammenarbeit, mehrsprachige Streitkräfte, Respektierung von Minderheiten und föderalistischen Strukturen;
- Ausbildung im humanitären Völkerrecht insbesondere der Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle und seine Verbreitung und Stärkung, namentlich durch eine verbesserte Einhaltung dieser Bestimmungen;
- sicherheitspolitische Ausbildung für Offiziere, Diplomaten und zivile Beamte von Verteidigungs- und Aussenministerien;
- Aufbau von Kompetenzzentren in sicherheitspolitisch relevanten Bereichen;
- Ausbildung von Militärbeobachtern;
- Ausbildung im logistischen Bereich friedenserhaltender Operationen;
- Sanitäts- und Rettungswesen;
- Förderung des freien Informationsflusses;
- Vermittlung von Fachwissen des AC-Labors der Armee.“⁷⁸

Im Individuellen Partnerschaftsprogramm präzisiert die Schweiz ihre Aktivitäten an der Pfp. Gemäss dem schweizerischen IPP beteiligte sich die Schweiz im Jahre 1997 an 56 Aktivitäten. Sie unterbreitete den Pfp-Partnerstaaten 18 Angebote und stellte die Teilnahme an 38 Angeboten anderer Staaten in Aussicht.

Die demokratische Kontrolle der Streitkräfte bildete einen Schwerpunkt der letztjährigen Schweizer Angebote. Ziel ist es, die Armeen als stabile Mittel der Politik zu etablieren. Die diesbezüglichen Aktivitäten der Schweiz werden vor allem in Form von Kursen angeboten, in denen Fachwissen weitervermittelt wird. Das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, das am 31. Oktober 1996 eröffnet wurde, bildet jährlich Offiziere und zivile Beamte von Verteidigungsministerien aus Mittel- und Osteuropa in verschiedenen Sachbereichen hinsichtlich demokratischer Kontrolle der Streitkräfte, zivil-militärischer Zusammenarbeit, Mehrsprachigkeit und Achtung von Minderheiten aus. Repräsentanten der Schweiz nehmen an Pfp-Aktivitäten anderer Staaten teil und vertiefen den Informationsaustausch auf bilateraler Ebene.

Als Depositärstaat der Genfer Konventionen sieht sich die Schweiz verpflichtet, das Kriegsvölkerrecht zu verbreiten. Kurse im Bereich Kriegsvölkerrecht sollen helfen, die Verpflichtungen dieses internationalen Regelwerks zu verbreiten und zu beachten sowie ihre Verpflichtungen einzuhalten.

⁷⁸ Ebd., Punkt 4.

Ein gezieltes Ausbilden im Bereich der Sicherheitspolitik bietet das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik an. In Kursen werden Kenntnisse über internationale Sicherheitspolitik, präventive Diplomatie und Rüstungskontrolle vermittelt. Des weiteren werden vor allem Militärattachés in die europäische Sicherheitspolitik eingeführt und auf ihren Einsatz vorbereitet.

Da die Schweiz selbst keine bewaffneten Soldaten in friedenserhaltenden Operationen einsetzen kann, beschränkt sie sich darauf, Militärbeobachter und Gelbmützen zu stellen. Im Rahmen der Pfp bietet sie nun auch den Partnerstaaten die Möglichkeit, Militärbeobachter in der Schweiz ausbilden zu lassen. Das Interesse der Schweiz richtet sich bezüglich sicherheitspolitischer Ausbildung vor allem darauf, die Nato-Stabsabläufe kennenzulernen und mehr über Mehrsprachigkeit in militärischen Führungsabläufen zu erfahren.

Die Schweiz leistet einen konkreten Beitrag zu Rüstungskontrolle und Abrüstung, indem sie den Partnerstaaten das Fachwissen des AC-Labors anbietet. In Workshops werden Experten darauf vorbereitet, die C-Waffenkonvention zu überwachen. Ferner werden Kompetenzzentren errichtet, die sich mit Rüstungskontrolle und dem Wiederaufbau kriegsgeschädigter Gesellschaften beschäftigen. Selber ist die Schweiz an Angeboten hinsichtlich Minenräumung interessiert; vor allem auch deshalb, weil die Schweiz in diesem Feld auch weltweit tätig werden will, nachdem der Bundesrat das EMD am 26. November 1996 ermächtigt hatte, in Genf ein internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung zu gründen. Des weiteren beteiligen sich Schweizer Experten an Kursen, die sich mit der konventionellen Rüstungskontrolle und mit der Identifikation chemischer Kampfstoffe beschäftigen.

Die Schweiz nimmt an verschiedenen Pfp-Angeboten teil, die dem Krisenmanagement und der Sicherheit und Stabilität in Europa dienen. Es geht dabei darum, mehr über die Sicherheitsaspekte und über die Sicherheitszusammenarbeit zu erfahren. Ferner interessieren die Zukunft der Pfp und die Schnittstellen zwischen OSZE und der Nato-Partnerschaft. Vielfältige Kontakte auf der Ebene des Generalstabes oder im Bereich des Krisenmanagements helfen, Informationen aus erster Hand zu bekommen und einen direkten Gedankenaustausch zu pflegen. In Kursen über die Logistik bei friedenserhaltenden Operationen erweitert die Schweiz ihre Kenntnisse, um die eigenen Einsätze in diesem Bereich an die Nato und die übrigen Partnerschaftsstaaten anzugleichen.

Fünf Angebote machte 1997 die Schweiz im Bereich des Such- und Rettungswesens. Die Erfahrungen und das Wissen, das die Schweiz in diesem Gebiet besitzt, floss in zahlreiche spezielle Kurse und Seminare ein, die vor allem vom Heer, dem EDA und der DEZA organisiert und durchgeführt wurden. Mit den Vereinten Nationen werden Kurse mit dem Ziel organisiert, die Zusammenarbeit und Koordination vor Ort im Fall von Naturkatastrophen und komplexen Notfällen zu verbessern. Die Teilnahme der Schweiz an Pfp-

Aktivitäten in diesem Bereich konzentriert sich auf Erdbebenübungen in Island, auf den Austausch von Informationen und Erfahrungen im Krisenmanagement, um die Fähigkeiten zu Konfliktverhinderung und Katastrophenmanagement zu stärken. Interessiert sind Schweizer Vertreter auch an ausländischer Expertise, beispielsweise wie militärische und Zivilschutzmittel bei humanitären Notlagen eingesetzt werden oder welche Massnahmen bei chemischen Unfällen getroffen werden müssen. Das gut ausgebildete zivile und militärische Sanitätswesen der Schweiz führt Interessierte in die Kriegs- und Katastrophenmedizin ein.

Der freie Zugang zu Informationen ist ein wichtiges Moment innerhalb der Grundsätze der Pfp. Der sicherheitspolitische Dialog soll über die Landesgrenzen hinweg mit allen Beteiligten geführt werden. Die Schweiz bietet mit dem von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktdanalyse an der ETH Zürich betreuten „International Relations and Security Network – ISN“ eine sicherheitspolitische Netzwerkinitiative an, die unter anderem auch das Medium Internet nutzt, um die sicherheitspolitische Kommunikation auf allen Ebenen zu intensivieren und zu erleichtern. Mit seiner elektronischen Dienstleistung ermöglicht es ISN, auf alle öffentlich und elektronisch verfügbaren Informationen im Bereich der internationalen Sicherheitspolitik zurückzugreifen und verweist auf Fachtagungen in einer online-Agenda. ISN wird laufend aktualisiert und ausgebaut, um den Zugang zu den gewünschten Informationen mit Hilfe neuer Technologien zu vereinfachen. Mittels Konferenztätigkeit – im herkömmlichen Sinn wie auch in elektronischer Form – wird der direkte Dialog zwischen Wissenschaftlern und Experten gefördert. Dieses Angebot wird im Frühjahr 1998 mit einer Homepage über die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik ergänzt werden.

Die Schweiz beteiligt sich schliesslich auch aktiv am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat. Die Schweizer Vertreter in Brüssel setzen sich vor allem dafür ein, dass ausführlich über die einzelnen Aktivitäten informiert wird. Dadurch wird Transparenz und Vertrauen geschaffen; eine wichtige Voraussetzung für ein stabiles und sicheres Europa. Durch die Mitarbeit im EAPC konnte die Schweiz auf politischer Ebene im vollem Umfang am politischen Prozess partizipieren, während die Teilnahme an der Pfp im ersten Jahr im Detail noch geregelt und etabliert werden musste.

Die Teilnahme am EAPC ermöglicht es der Schweiz, in eine Reihe gleichberechtigter Partner zu treten. Sie hilft, in regelmässigen Konsultationen direkt mit den Alliierten und den Partnerstaaten in Kontakt zu treten und einen weitgefächerten Einblick in die internationale Sicherheitszusammenarbeit aus erster Hand zu gewinnen. In allen Bereichen, welche die Teilnahme der Schweiz betreffen, kann sie auch die Möglichkeit wahrnehmen, mitreden und mitentscheiden zu können. Die Kontakte innerhalb des EAPC finden auf Minister-

und Botschafter-Ebenen statt. Bei diesen wie auch bei bilateralen Treffen, bei denen weder Beschlüsse gefasst noch Verpflichtungen eingegangen werden, erhält die Schweiz Gelegenheit, spezifische Informationen zu bekommen, wodurch sie ihre eigenen Entscheide auf eine breitere Grundlage stellen kann. Deshalb ist das Mitwirken im EAPC für die Schweiz von grossem sicherheitspolitischem Nutzen.⁷⁹

Die Schweizer PfP-Mitarbeit im Jahr 1997 – eine Zwischenbilanz

Nach Ablauf des ersten Schweizer PfP-Jahres Ende 1997 äusserten sich die ersten wertenden Stimmen durchaus positiv. Die PfP wurde als nützliches und den schweizerischen Verhältnissen angepasstes Instrument für die sicherheitspolitische Öffnung gesehen.

Beim ersten Besuch eines Nato-Generalsekretärs in der Schweiz stellte Javier Solana am 14. November 1997 dar, wie sich die Nato aufgrund der PfP-Initiative zu einem System gewandelt habe, das sich als Netz wirtschaftlicher und politischer Verbindungen zwischen den Staaten verstehe. Nach Ansicht Solanas habe die Schweiz mit ihrer Teilnahme an dem Partnerschaftsprogramm ihren Sicherheitsbegriff weit über eine militärische Definition ausgeweitet und sei nun ebenfalls in dieses Netz eingebunden. Solana rühmte die Schweiz, weil sie mit dem Mitwirken an der PfP Erfahrungen, die andere Länder nicht besitzen, in ein Kollektiv von kooperationswilligen Staaten einbringe. So lobte er den Einsatz der Schweiz in Bosnien und Albanien sowie das Engagement in der OSZE. Er gab auch seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Schweiz ihre Aktivitäten in der PfP intensivieren werde. Der Generalsekretär bewertete die Teilnahme der Schweiz als wertvollen Beweis für den Erfolg der Nato-Initiative, da aufgrund ihrer neuen Struktur nicht nur die Staaten des ehemaligen Ostblocks sondern auch alle neutralen Staaten angesprochen werden.⁸⁰

Die Bundesräte Cotti und Ogi bestätigten den positiven Eindruck der schweizerischen Teilnahme an dem Partnerschaftsprogramm. Während Cotti darauf hinwies, dass das Mitwirken an der PfP mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik übereinstimme, unterstrich Ogi, dass die Schweiz – ohne unter Zeitdruck zu geraten – einen Ausbau der Aktivitäten prüfen werde.⁸¹ In allen drei Ansichten kam klar zum Vorschein, dass beide Parteien – die Partnerstaa-

⁷⁹ Vgl. Dahinden, Martin. Die Schweiz und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat. In: Neue Zürcher Zeitung, 22.07.97.

⁸⁰ „Schweiz bereichert Nato“; Tages-Anzeiger, 14.11.97. Erster Besuch eines Nato-Generalsekretärs; Neue Zürcher Zeitung, 14.11.97. Europas Sicherheit als kollektive Aufgabe; Neue Zürcher Zeitung, 15.11.97.

⁸¹ Europas Sicherheit als kollektive Aufgabe; Neue Zürcher Zeitung, 15.11.97.

ten wie die Schweiz – vom gegenseitigen Erfahrungsaustausch profitieren können.

Die beiden Departementsvorsteher von EMD und EDA wiederholten die positiven Einschätzungen im Rahmen ihrer halbjährlichen Konsultationen des EAPC. Aus Sicht des EMD mass Bundesrat Ogi am 3. Dezember 1997 dem durch die Pfp geförderten sicherheits- und friedenspolitischen Dialog hohe Bedeutung zu.⁸² Gleicher Meinung war Aussenminister Cotti an der EAPC-Tagung vom 17. Dezember 1997.⁸³

Die Teilnahme an der Pfp und die Mitgliedschaft im EAPC sind eine notwendige Voraussetzung für die Schweiz, die Beziehungen auf internationaler Ebene zu pflegen, die eigenen Interessen zu vertreten und Solidarität zu demonstrieren.⁸⁴ Als wertvoll wurden die persönlichen Kontakte, wie sie im Rahmen der Partnerschaftsinitiative gepflegt werden können, betrachtet. Der Informationsaustausch unter verschiedenen Partnern und an sicherheitspolitisch zentraler Stelle in Brüssel gab Einblick in verschiedene sicherheitspolitische Bereiche und Anlass zu einem vertieften Dialog. Festgehalten wurde mehrmals, dass sich die Teilnahme an der Pfp mit den aussen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Schweiz decke und die Neutralität in keiner Weise beeinträchtige. Ein Beitritt zur Nato wurde immer ausgeschlossen.⁸⁵

Die Teilnahme an der Partnerschaft hat sich als gute Option für eine sicherheitspolitische Öffnung erwiesen. Das à la carte-Prinzip bietet der Schweiz die Möglichkeit, an den von ihr bevorzugten Aktivitäten teilzunehmen und die im IPP gemachten Angebote durchzuführen. Die Schweiz nahm gar an mehr Angeboten anderer Länder teil als ursprünglich vorgesehen und nützte so den Spielraum, den das flexible System der Partnerschaft bietet. Das à la carte-Menu hat sich für die Schweiz als funktionstüchtig, anpassungsfähig und dynamisch erwiesen.

Das Angebot der Schweiz wurde von den Nato- wie von den Partnerstaaten geschätzt. Die Schweiz hat mit Angeboten im Informationsaustausch, im humanitären Völkerrecht oder in der zivil-militärischen Katastrophenhilfe wertvolle Dienste geleistet.

⁸² Verstärkte Aktivitäten in der Nato-Partnerschaft für den Frieden; Neue Zürcher Zeitung, 4.12.97.

⁸³ Positive Beurteilung der Nato-Kooperation; Neue Zürcher Zeitung, 18.12.97.

⁸⁴ Partnerschaft für den Frieden – Erfahrungen und Perspektiven. Referat von Bundesrat Ogi vor der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, 27.01.98.

⁸⁵ „Kein Junior“; Tages Anzeiger, 24.04.97. „Solidarisch neutral“; Tages Anzeiger, 31.05.97. „Das neue Gesicht der Nato“; Tages Anzeiger, 15.11.97.

Die ersten Erfahrungen und Einschätzungen sowie die Entwicklung des Nato-Partnerschaftsprogrammes haben aber gezeigt, dass die Schweiz ihr Engagement an der PfP ausbauen und intensivieren muss. Die Aktivitäten und Teilnahmen der Schweiz werden zwar von der Nato als willkommene Beiträge gesehen, sind aber verglichen mit anderen Ländern äusserst bescheiden. Um als gleichwertiger Partner mithalten zu können, muss die Schweiz ihr Engagement erweitern.⁸⁶ Es sind im wesentlichen folgende Punkte, die für die Zukunft im Hinblick auf das zweite Schweizer IPP des Jahres 1998 in Betracht gezogen werden müssen:

- Neben den bereits gesetzten Schwerpunkten (Such- und Rettungswesen, Katastrophenhilfe, demokratische Kontrolle der Streitkräfte, sicherheitspolitische Ausbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Sanitätswesen, humanitäres Völkerrecht und Krisenmanagement/Sicherheit und Stabilität in Europa, Förderung des Informationsflusses) werden neu Aktivitäten in den Bereichen friedensfördernde Massnahmen, zivil-militärische Zusammenarbeit, humanitäre Minenräumung und Sicherheitsstandards/Umweltschutz/Konversion anvisiert.
- Einen Schwerpunkt der verdichteten Zusammenarbeit innerhalb der Nato-Initiative sieht Aussenminister Cotti in der Koordination der internationalen Katastrophenhilfe, wie sie auch von Russland vorgeschlagen wurde. Vorgesehen ist unter dem Begriff „Disaster Response Capability“ ein Planungsstab, der die verschiedenen Mittel zum Einsatz von natur- und technikbedingten Grosseinsätzen plant und steuert. Dies soll in Zusammenarbeit mit der Uno geschehen, die bereits heute die zivilen Teile solcher Aktionen koordiniert. Nach Ansicht Cottis kann die Schweiz aufgrund ihrer grossen Erfahrungen beim Aufbau einer Katastrophen-Abteilung innerhalb der Nato-Partnerschaft mithelfen.⁸⁷

In diesem Jahr soll die zivile Gruppe des VBS vermehrt ihr Wissen im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit und des Bevölkerungsschutzes in die PfP einfliessen lassen.

- Nach Ansicht des Bundesrates dürfen die sicherheitspolitischen Aspekte nicht nur die militärischen Bereiche umfassen, sondern sie müssen auch Diplomatie, Wirtschaft, Minderheitenschutz und Solidarität einschliessen.⁸⁸ Die PfP ermöglicht es der Schweiz, die sicherheitspolitischen Aktivitäten

⁸⁶ Europas Sicherheit als kollektive Aufgabe; Neue Zürcher Zeitung, 15.11.97. Verstärkte Aktivitäten in der Nato-Partnerschaft für den Frieden; Neue Zürcher Zeitung, 4.12.97. Positive Beurteilung der Nato-Kooperation; Neue Zürcher Zeitung, 18.12.97.

⁸⁷ Mit Katastrophenhilfe die Nato-Mitarbeit ausweiten; Tages Anzeiger, 18.12.97.

⁸⁸ Europas Sicherheit als kollektive Aufgabe; Neue Zürcher Zeitung, 15.11.97.

im multilateralen Rahmen abzustimmen und koordinierend zwischen Nato und OSZE zu wirken.⁸⁹

Im neuen IPP ist eine Stärkung jener Aktivitäten stabilisierender und friedensfördernder Art vorgesehen, die helfen, die Streitkräfte demokratisch zu kontrollieren und das humanitäre Völkerrecht zu verbreiten. Ihre Tradition prädestiniert die Schweiz, die Präsenz in diesen Bereichen zu erhöhen.

Der EAPC hat Programme für spezielle Regionen ins Leben gerufen, um Stabilität und Frieden zu sichern. Das Engagement der Schweiz in sicherheitspolitischen Schlüsselregionen, wie in Südosteuropa und im Kaukasus, soll physischer und konkreter werden. Die Schweiz wird sich beispielsweise weiterhin direkt in Albanien engagieren, um mit den Nato-Staaten am Aufbau der Logistik, der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte und der Vernichtung von Waffen und Munition mitzuwirken.⁹⁰ Die Tiefe der Regionalisierung bedarf aber noch der weiteren politischen Ausdifferenzierung.

- Die Armee will ihre Präsenz bei Pfp-Aktivitäten erhöhen. Vorderhand wird sich die Schweiz nicht mit dem Einsatz von zum Selbstschutz bewaffneten Einheiten an Peacekeeping-Operationen beteiligen. Dazu fehlen nach der abgelehnten Blauhelm-Vorlage die gesetzlichen Grundlagen.⁹¹ Die Schweiz wird weiterhin Beobachter an militärische Pfp-Übungen schicken. Da Schweizer Truppen keine Auslandseinsätze gestattet sind, prüft der Generalstab die Möglichkeit, in der Schweiz eine Übung mit Partnerstaaten durchzuführen.⁹²

Für 1998 setzt sich die Armee das Ziel, an internationalen Katastrophenschutz-Einsätzen und an internationalen Friedensmissionen unter dem Mandat der Uno oder der OSZE mit unbewaffneten Einheiten von Freiwilligen teilzunehmen. Die Gruppe Rüstung kann die Erfahrungen des AC-Labors und Kenntnisse im Bereich Sicherheitsbestimmungen und Umweltschutz gezielt in das Partnerschaftsprogramm einbringen. Die Sicherheitsrichtlinien, welche die Schweiz im Bereich der Rüstungsproduktion, -lagerung und -entsorgung kennt, können helfen, Munitionslager anderer Partnerschaftsstaaten sicherer zu machen. Präventiv können Aktivitäten im Umweltschutz dazu beitragen, zivilisationsbedingte Katastrophen zu vermeiden. Das diesbezügliche Wissen der Schweiz, vor allem im Bereich der

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Partnerschaft für den Frieden – Erfahrungen und Perspektiven. Referat von Bundesrat Ogi vor der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates, 27.01.98.

⁹¹ Vgl. Solidarisch neutral; Tages Anzeiger, 31.05.97.

⁹² Vgl. Schneller als die Nato; Tages Anzeiger, 27.01.98.

umweltbewussten Entsorgung von Minen oder anderer Munition, nützt auch anderen Staaten.

Im Hinblick auf ein grösseres Engagement muss auch die Frage nach bewaffneten Soldaten für Auslandseinsätze neu beurteilt werden. Militärische Einheiten haben im Rahmen gemeinsamer Operationen vor allem in Bosnien wertvolle Dienste zur Friedenssicherung in Europa geleistet und zum Ausbau der PfP beigetragen. Ein Abseitsstehen würde nach Ansicht von Bundesrat Ogi nicht verstanden.⁹³

Dass nicht nur militärische Angebote erwünscht sind, lässt Brüssel klar und deutlich verlauten. Dennoch haben die Entwicklungen der heutigen Konfliktherde sowie der Wandel der Nordatlantischen Allianz gezeigt, dass ohne militärisches Potential eine aktive Sicherheitspolitik nicht möglich ist. Die Schweiz muss keine Kampftruppen zu friedenserzwingenden Operationen beisteuern. Mit dem Mitwirken von zur Selbstverteidigung bewaffneten Soldaten bei friedenserhaltenden Operationen würde die Schweiz ins Kerngeschäft der PfP einsteigen. Im Anschluss an den Bericht Brunner wird die diesbezügliche Diskussion neu aufgenommen und sachlich fortgeführt werden müssen.

Schlusswort

Wurde die Existenzberechtigung der Nato Anfang der neunziger Jahre grundsätzlich in Frage gestellt, kann heute kein Zweifel mehr daran bestehen, dass die Nordatlantische Allianz auch in der Ära nach dem Ende des Kalten Krieges die bestimmende institutionelle Grösse für Europas Sicherheit darstellt. Als entscheidend für das Fortbestehen der Allianz erwiesen sich neben der Einsicht, dass ihr militärisches Potential und Know-how nicht so schnell in anderer institutioneller Form wieder aufgebaut werden kann, die bereits mit dem Strategischen Konzept von 1991 in die Wege geleiteten Anpassungen an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen am Übergang ins 21. Jahrhundert.

Zwar ist die Funktion der Nato als kollektives Verteidigungsbündnis gemäss Artikel V aufgrund der Unwägbarkeiten der Entwicklungen an der westeuropäischen Peripherie auch im heutigen sicherheitspolitischen Umfeld relevant und wird durch die Integration der drei neuen Mitgliedstaaten Polen, Ungarn und Tschechien weiter nach Osten ausgedehnt. Sie weist aber in erster Linie den Charakter einer Rückversicherung gegen einen allseits unerwünschten Rückfall in alte Machtgegensätze auf. In einem Europa ohne Trennlinien will

⁹³ Verstärkte Aktivitäten in der Nato-Partnerschaft für den Frieden; Neue Zürcher Zeitung, 4.12.97.

sich die Ausdehnung der Nato nach Osten als Mittel der Stabilitätsprojektion verstanden wissen, mit dem in erster Linie integrative Zielsetzungen verfolgt werden. Im Kern befriedigt die Nato mit ihrem Entscheid zur Erweiterung nach Osten die Sicherheitsbedürfnisse der drei genannten mittel- und osteuropäischen Staaten.

Diese Anpassungen allein hätten jedoch nicht genügt, um den Anforderungen des neuen sicherheitspolitischen Umfeldes gerecht zu werden. Darüber hinaus galt es, das Bedürfnis nach Sicherheit durch Integration und Mitsprache all jener Länder abzudecken, die bei der ersten Erweiterungsrunde nicht berücksichtigt worden waren, oder die aus unterschiedlichen Gründen keine Mitgliedschaft in der Nato anstrebten. Gefordert war in diesem Zusammenhang ein stärkeres Engagement der Nato ausserhalb ihres Bündnisgebietes, insbesondere bei der Organisation und Durchführung von friedenserhaltenden und friedens erzwingenden

Einsätzen. Mit der Gründung der Partnerschaft für den Frieden stellte die Nato den beitriftswilligen MOE-Staaten einen Warteraum für eine spätere Vollmitgliedschaft zur Verfügung. Erst der Realeinsatz der PFP im Rahmen der Umsetzung des Dayton-Abkommens verhalf der Partnerschaft aber zu einem Gewicht, das die politischen und institutionellen Bedürfnisse all ihrer Teilnehmer zu befriedigen vermochte.

Die positiven Erfahrungen in der praktischen militärischen Zusammenarbeit fanden ihren politischen und institutionellen Niederschlag in der Vertiefung der Partnerschaft zur enhanced PFP und in der Gründung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates. In der Form des EAPC besitzt die PFP neu eine Dachorganisation, die eigenständiges Handeln unter der Etiketle „PFP“ ermöglicht. Gerade im Bereich der Durchführung militärischer Friedensmissionen kann die Teilnahme an der Partnerschaft daher einem funktionalen Ersatz für die Nato-Mitgliedschaft gleichkommen. Aber auch in den Bereichen der Rüstungszusammenarbeit, der Krisenbewältigung und der zivilen Notstandsplanung übernimmt die PFP wichtige Aufgaben, die sie in Zukunft zum zentralen Pfeiler der kooperativen Sicherheit im europäischen Raum werden lassen könnte.

Die strukturellen Veränderungen des geostrategischen Umfeldes in den Jahren des Umbruchs resultierten nicht nur für die Nato in einer umfassenden Veränderung der Bedrohungslage; auch die Schweiz befand sich nach 1991 erstmals nicht mehr in der Nähe einer potentiellen Front. Inmitten der Europäischen Union gelegen und in erster Linie bedroht durch Entwicklungen an der Peripherie sowie durch transnationale Gefährdungen wie Proliferation, Migration oder internationalen Terrorismus, bemühte sich die schweizerische Landesregierung um verstärkte internationale Kooperation auch in sicherheitspolitischer Hinsicht. Das PFP-Angebot wurde aufgrund seines offenen Charakters denn

auch als Optimallösung für schweizerische Verhältnisse angesehen. Die ersten positiven Stellungnahmen liessen erwarten, dass der Bundesrat sich der Frage einer Teilnahme schnell zuwenden werde.

Diesen ersten Schritten in Richtung Pfp-Teilnahme setzte das erfolgreiche Referendum gegen das Gesetz für Blauhelm-Truppen aber ein jähes Ende. Als Ausweg blieb ein langwieriger Prozess, in dem sich der Bundesrat über die Konsultativorgane vorsichtig an die Volksmeinung herantastete. Eine Gelegenheit zum Durchbruch ergab sich auch hier aufgrund der Herausforderungen durch den bosnischen Friedensprozess. Der geringe Widerstand gegen die Transiterlaubnis von Personen und Material der Nato durch die Schweiz bewog den Bundesrat, eine Entscheidung anzustreben. Die letzte Hürde stellte das Parlament dar, das jedoch aufgrund des rechtlich nichtbindenden Charakters der Nato-Partnerschaft keine Entscheidungsbefugnis besass. Der langwierige Entscheidungsprozess war gleichwohl vor allem innenpolitisch verursacht. Im ganzen Prozess widerspiegelt sich die Spannung zwischen den pragmatischen und notwendigen Anpassungen an die zunehmende internationale Vernetzung und dem Festhalten an der mythologisch verklärten politischen Maxime der Neutralität.

Die Schweiz hat letztendlich mit der Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden eine Gelegenheit wahrgenommen, sich an der sicherheitspolitischen Gemeinschaft der europäischen Staaten zu beteiligen. Die Pfp ermöglicht es der Schweiz, am sicherheitspolitischen Dialog Europas teilzunehmen und am Gemeingut einer kooperativen Sicherheit teilzuhaben. Dabei nimmt sie einerseits die Chance wahr, ihre Politik der Guten Dienste weiterzuführen und in einem geänderten Umfeld zu etablieren. So werden einige bis anhin bilaterale Dienstleistungen auf eine multilaterale Ebene gehievt und einer grösseren, ungeteilten Staatengemeinschaft angeboten. Andererseits verzichtete der Bundesrat aus innenpolitischen Bedenken hinsichtlich des Stellenwertes der Neutralität auf ein Mitwirken an militärischen Übungen und eine engere Rüstungszusammenarbeit, die auf eine Standardisierung und Interoperabilität zielt.

Die ersten Erfahrungen der Schweiz in der Zusammenarbeit im Rahmen der Pfp sind durchwegs positiv ausgefallen. Die Möglichkeiten eines breiten sicherheitspolitischen Informations- und Gedankenaustausches im multilateralen Rahmen sind angesichts der institutionellen Defizite der Schweiz nicht unterzubewerten. Im Vergleich zu den Aktivitäten der anderen Partnerstaaten und in bezug auf die militärische Zusammenarbeit fallen die Schweizer Beiträge gleichwohl äusserst bescheiden aus. Mit Blick in die Zukunft sollte das Engagement daher in denjenigen Bereichen ausgebaut werden, in denen die Schweiz qualitativ hochstehende Beiträge anzubieten hat. Neben den Bereichen der sicherheitspolitischen Ausbildung, Such- und Rettungswesen, Rüstungskontrolle und Informationsaustausch kann die Schweiz im Rahmen der

PfP konkrete Angebote in speziellen Bereichen, wie friedensfördernde Massnahmen, zivil-militärische Zusammenarbeit, humanitäre Minenräumung und Sicherheitsstandards/Umweltschutz/Konversion, anbieten.

Die Dynamik der Vertiefung der Partnerschaft und die Gründung des EAPC werfen die Frage auf, wie und in welcher Form sich die Schweiz an Vorbereitung, Organisation und Durchführung friedenserhaltender Missionen unter der PfP beteiligen will. Es ist der Vertiefung der militärischen Zusammenarbeit zu verdanken, dass die PfP in den letzten Jahren eine massive Bedeutungssteigerung erlangt hat. Die Schweiz ist mehr denn je gefordert, ihre physische Präsenz in diesem Bereich zu vergrössern. Die Schweizer Solidarität muss sich auch an konkreten Massnahmen widerspiegeln. Es gilt daher, jene Bereiche auszumachen, in denen die Schweiz ihren diesbezüglichen Beitrag Schritt für Schritt ausbauen kann. Im Zentrum steht dabei vorerst die logistische Unterstützung internationaler friedenserhaltender Einsätze. Daneben kann die Schweiz auch im Zusammenhang mit den im Rahmen der Armeereform notwendigen Entscheidungen im Bereich der Streitkräftestruktur, Ausrüstung und Ausbildung von einer engeren Zusammenarbeit im militärischen Bereich der PfP-Aktivitäten profitieren.

Obwohl Kampfbeiträge aufgrund der heutigen innenpolitischen Situation kein Thema sein können, sollten sich Militärpersonen im Auslandsinsatz selbst verteidigen können. Damit sind – wie auch von Bundesrat Ogi bereits erwähnt – die gesetzlichen Schranken der militärischen Friedensförderung angesprochen. Der Bundesrat kann und soll den Ausbau der Schweizer PfP-Aktivitäten in eigener Kompetenz vorantreiben. Da aber die Revision des Militärgesetzes dem fakultativen Referendum untersteht, besteht weiterhin ein grosses Informationsbedürfnis über Sinn und Zweck der PfP-Aktivitäten im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz.

Die zwei folgenden Punkte bedürfen aufgrund des Verlaufs der bisherigen Diskussion einer besonders sorgfältigen Darstellung: Erstens muss klargestellt werden, dass eine Ausdehnung des schweizerischen Engagements im Rahmen der militärischen PfP-Aktivitäten keineswegs einen Nato-Beitritt präjudiziert. Vielmehr ermöglichen es die gestärkten politischen und institutionellen Strukturen der enhanced PfP der Schweiz, einen solidarischen Beitrag im Rahmen einer Koalition der jeweils Handlungswilligen zu leisten. Umgekehrt könnte man vielmehr formulieren, dass die Bedeutung einer Nato-Mitgliedschaft in dem Masse abnimmt, als die Anstrengungen im Rahmen kooperativer Sicherheitsbemühungen bei der Stabilisierung des europäischen Umfeldes Früchte tragen.

Zweitens bleibt festzuhalten, dass die Neutralität als Sicherheitsstrategie zweifellos an Stellenwert eingebüsst hat. Die traditionelle Formel „Sicherheit durch Neutralität“ muss heute vermehrt durch die Formel „Sicherheit durch Koope-

ration“ ersetzt werden. Ein verstärktes Engagement der Schweiz im Rahmen der Pfp ist aber auch unter Neutralitätspolitischen Gesichtspunkten bedenkenlos, weil die Pfp mittlerweile zu einem gesamteuropäischen Gefäss geworden ist und konkrete Aktivitäten im Bereich der militärischen Zusammenarbeit in jedem einzelnen Fall neu ausgehandelt werden müssen. In der innenpolitischen Debatte um die Teilnahme an der Pfp wurde stark betont, dass die Neutralität durch das Mitmachen nicht tangiert werde. Auch in der Parlamentsdebatte war die Angst um die Erosion der Neutralität ein zentrales Argument gegen eine Teilnahme. Das starke Betonen der Neutralitätskonformität hob die aussenpolitische Maxime bisweilen von der Ebene der Mittel auf die Ebene der Ziele. Dies widerspricht jedoch den Vorgaben des Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren und der Notwendigkeit zur stärkeren Kooperation.⁹⁴

Mittelfristig wird die Schweiz nicht darum herumkommen, die Frage der Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen mit bewaffneten Einheiten neu zu diskutieren. Die in der Blauhelm-Abstimmung zum Ausdruck gebrachte Volksmeinung macht deutlich, dass dies im Sinne einer breiten Neubewertung zu geschehen hat. Die Pfp bietet der Schweiz eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Chance, am Aufbau kooperativer Sicherheitsstrukturen in Europa mitzuwirken. Geschickt genutzt, kann sie gleichzeitig zu einem breiteren Verständnis beitragen, dass die Schweiz ihr Umfeld stärker als bisher mitgestalten und ihr institutionelles Engagement erhöhen kann, ohne das Selbstverständnis zu gefährden. In dem Sinne kann die in Aussicht gestellte Debatte um den militärischen Beitrag der Schweiz zur internationalen Friedenssicherung auch den Weg zu einem realistischeren Selbstbild ebnen.

⁹⁴ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (29.11.93). http://www.fsk.ethz.ch/swiss/ch_docs/aup93_d.htm.

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1998.

Bulletin 1997/ 98
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

