

BULLETIN 2010

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber:

Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachsler
Center for Security Studies, ETH Zürich

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Das Bulletin sowie andere Publikationen des Center for Security Studies können über <http://www.css.ethz.ch/> bestellt werden und sind dort auch im Volltext verfügbar.

Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachsler (Hrsg.)
Center for Security Studies der ETH Zürich

© 2010 ETH Zürich
Center for Security Studies (CSS)
Seilergraben 45–49
CH-8092 Zürich
e-mail: css@sipo.gess.ethz.ch

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies.

Die im «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autorinnen und Autoren dar.

Layout Marion Ronca
Schriftarten The Sans und Adobe Caslon pro

ISSN 1024-0608
ISBN 3-905696-29-0

BULLETIN 2010 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort 5

AKTUELLE DISKUSSION

Sicherheitspolitischer Bericht 2010: Viel Politik, wenig Strategie 9
von Andreas Wenger, Victor Mauer, Daniel Möckli

EU-Mitgliedschaft, Krisenmanagement und
Territorialverteidigung: Die finnische Sicherheits-
und Verteidigungspolitik im Wandel 27
von Anna Locher

Die Bedeutung des Vertrags von Lissabon für die
schweizerische Europa- und Sicherheitspolitik 55
von Valentin Misteli

Krisenmanagement in der Europäischen Union:
Eine Bestandsaufnahme 87
von Christoph Doktor

Die Schweiz in der Uno: Mittendrin statt nur dabei 121
von Daniel Trachsler

Spannungen um den Islam in Dänemark, den Niederlanden
und der Schweiz: Konstruktiver Umgang dank mediativer
Ansätze? 157
von Simon J. A. Mason, Abbas Aroua, Annika Åberg

PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES

Strategic Trends: Eine jährliche Analyse der weltpolitischen
Lage und Herausforderungen für die Schweiz 193
von Daniel Möckli

Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren 201

VORWORT

Die Auseinandersetzungen und das politische Tauziehen um den Sicherheitspolitischen Bericht 2010 haben die sicherheitspolitischen Debatten in der Schweiz in den letzten Monaten geprägt. Der erste Beitrag im diesjährigen Bulletin liefert eine Einschätzung des am 23. Juni 2010 vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedeten Berichts. Die Autoren argumentieren, dass sich dieser mehr am innenpolitisch Machbaren als am strategisch Notwendigen orientiert. Anstatt zur Überwindung der innenpolitischen Polarisierung beizutragen, wurde der Bericht selbst zum Spiegelbild der sicherheitspolitischen Blockade in der Schweiz.

Der zweite Artikel analysiert den Wandel der finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges. Vor dem Hintergrund des schweizerischen Strategieprozesses ist die finnische Entwicklung von besonderem Interesse. Der Beitrag zeigt, wie Finnland versucht, das Spannungsfeld zwischen institutionalisierter Kooperation und autonomer Verteidigung durch das Instrument der Bündnisfreiheit sowie durch eine Modernisierung der Streitkräfte zu mildern.

In den zwei folgenden Artikeln geht es um das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Der dritte Beitrag diskutiert die Folgen des Vertrags von Lissabon für die Schweiz. Er unterstreicht die Wichtigkeit einer Anpassung der Schweiz an die neuen institutionellen Rahmenbedingungen, damit der Einfluss auf Entscheidungsträger und -verfahren innerhalb der EU sichergestellt werden kann. Der vierte Beitrag leistet eine Bestandsaufnahme der Strukturen, Kapazitäten und Erfahrungen im militärischen und zivilen Krisenmanagement der EU und lotet das Kooperationspotential für die Schweiz aus.

Der fünfte Artikel evaluiert die schweizerische Uno-Politik. Er kommt zu dem Schluss, dass sich die Schweiz seit ihrem Beitritt im Jahr 2002 insgesamt gut positioniert hat, und analysiert die Vor- und Nachteile der Strategie der flexiblen, transregional ausgerichteten Kooperation. Hinsichtlich der innenpolitisch umstrittenen Frage einer Schweizer Sicherheitsratskandidatur fordert er eine sorgfältige und transparente Abwägung der Chancen und Risiken.

Im sechsten Beitrag werden anhand des Karikaturenstreits in Dänemark, des «*Fitna*»-Films von Geert Wilders in den Niederlanden und des Minarett-Verbots in der Schweiz die Erfahrungen von Regierungen im Umgang mit religiös und kulturell begründeten Spannungen analysiert. Der Artikel argumentiert, dass mediative Ansätze dazu beitragen können, eine Eskalation der Spannungen zu vermeiden.

In der Rubrik «Projekte des *Center for Security Studies*» wird die im Februar 2010 neu lancierte *Strategic Trends Analysis*-Webseite vorgestellt. Neben der neu lancierten jährlichen Publikation *Strategic Trends* sind darauf auch die englischen Ausgaben der CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Grafiken sowie Video- und Audio-Podcasts zu sicherheitspolitischen Themen zu finden.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Zahlreiche weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des CSS haben mit ihrem grossen Engagement ebenfalls zum Gelingen dieser Publikation beigetragen. Auch ihnen möchten wir an dieser Stelle herzlich danken: Mirija Weber, Valentin Misteli und Andrin Hauri haben sich für das Lektorat zur Verfügung gestellt. Mirija Weber sorgte zudem für einen reibungslosen organisatorischen Ablauf. Das Layout lag einmal mehr in den bewährten Händen von Marion Ronca.

Zürich, im Juli 2010

Prof. Dr. Andreas Wenger

Leiter des Center
for Security Studies
der ETH Zürich

Dr. Victor Mauer

Stv. Leiter des Center
for Security Studies
der ETH Zürich

Dr. des. Daniel Trachsler

Wiss. Mitarbeiter des
Center for Security Studies
der ETH Zürich

AKTUELLE DISKUSSION

SICHERHEITSPOLITISCHER BERICHT 2010: VIEL POLITIK, WENIG STRATEGIE

von Andreas Wenger, Victor Mauer, Daniel Möckli

Der Beitrag nimmt eine Einschätzung des am 23. Juni 2010 vom Bundesrat zubanden des Parlaments verabschiedeten Sicherheitspolitischen Berichts 2010 vor. Dieser orientiert sich mehr am innenpolitisch Machbbaren als am strategisch Notwendigen. Anstatt zur Überwindung der innenpolitischen Polarisierung beizutragen, wurde der Bericht selbst zum Spiegelbild der sicherheitspolitischen Blockade in der Schweiz. Trotzdem ist der Bericht besser als sein Ruf. Die Kooperationsstrategie des Berichts 2000 wird im neuen Strategiedokument bestätigt. Sicherheitspolitik wird in der Schweiz allerdings auch in Zukunft einen vorwiegend reaktiven Charakter aufweisen und von strukturellen, organisatorischen und finanziellen Detailfragen bestimmt werden.

EINLEITUNG

Am 23. Juni 2010 verabschiedete der Bundesrat den neuen Sicherheitspolitischen Bericht.¹ Es handelt sich dabei um die vierte Strategiekonzeption der Schweiz nach den Berichten von 1973, 1990 und 1999 (Bericht 2000). Den Auftrag zur Überprüfung der sicherheitspolitischen Strategie hatte der Bundesrat im Sommer 2008 erlassen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und des anhaltenden Wandels der Bedrohungslage entschied er damals, künftig in jeder Legislaturperiode einen Strategieprozess durchzuführen. Gleichzeitig erhoffte er sich, mit einem neuen Bericht die innenpolitische Blockade in der Schweizer Sicherheitspolitik überwinden und neue parlamentarische Mehrheiten schaffen zu können.²

1 Der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010 kann heruntergeladen werden auf www.sipol09.ethz.ch.

2 Wenger, Andreas/Möckli, Daniel. Zur Erarbeitung des neuen Sicherheitspolitischen Berichts. In: Wenger, Andreas/Mauer, Victor/Trachsler, Daniel (Hrsg.). *Bulletin 2009 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, 2009, S. 9–33.

In der Erarbeitung des Berichts ging der Bundesrat teilweise neue Wege. So führte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Frühjahr 2009 45 Hearings mit Vertretern aus Parteien, Interessengruppen, Kantonen, Polizei und Bevölkerungsschutz, wissenschaftlichen Instituten sowie Experten aus dem In- und Ausland durch.³ Auch die interessierte Öffentlichkeit erhielt die Möglichkeit, sich an der sicherheitspolitischen Diskussion zu beteiligen. Auf der vom Center for Security Studies (CSS) moderierten Web-Plattform SIPOL WEB konnten die Benutzer sowohl die Hearings kommentieren als auch ihre persönliche Meinung zu aktuellen sicherheitspolitischen Fragen darlegen.⁴ Nach dieser öffentlichen Phase wurde der Bericht unter Federführung des VBS in Konsultation mit anderen Departementen ausgearbeitet und nach Genehmigung durch den Bundesrat dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Inhaltlich war der Strategieprozess in den vergangenen zwei Jahren durch das Fehlen eines sicherheitspolitischen Basiskonsenses und zahlreiche Kontroversen gekennzeichnet. Die starke Polarisierung in sicherheitspolitischen Fragen manifestierte sich bereits in den Hearings, die ein Abbild des sehr breiten sicherheitspolitischen Meinungsspektrums boten. Zu den zentralen Differenzen während der Erarbeitung des Sicherheitspolitischen Berichts gehörten die militärische Friedensförderung, die Weiterentwicklung der Armee und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Vor allem zu den beiden ersten Themenkomplexen waren Bruchlinien zwischen dem VBS und anderen Departementen wie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) erkennbar, wobei auch innerhalb des VBS wichtige Aspekte umstritten blieben. Das EDA stellte aufgrund dieser Kontroversen teilweise gar seine Mitarbeit am Bericht ein.

3 Möckli, Daniel (Hrsg.). *Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik. Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010*. Zürich: Center for Security Studies, 2010 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik, Nr. 81).

4 Möckli, Daniel/Wenger, Andreas. *SIPOL WEB: Öffentliche Plattform zum Sicherheitspolitischen Bericht*. Schlussbericht des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zürich, 11. Juni 2009. <http://www.sipol09.ethz.ch/>.

Am 21. Oktober 2009 entschied der Gesamtbundesrat, alle drei besagten Themen im Bericht überarbeiten und vertiefen zu lassen. Damit war auch klar, dass der Bericht nicht – wie ursprünglich geplant – Ende 2009 verabschiedet werden konnte. Nach mehreren zusätzlichen Sitzungen einigte sich der Bundesrat schliesslich am 14. April 2010 auf einen Berichtsentwurf. Die anschliessende Vernehmlassung resultierte nur noch in geringfügigen Korrekturen und Ergänzungen; der vorangegangene Interessenausgleich zwischen den Departementen war fragil und durch hohe Komplexität gekennzeichnet.

Im Ergebnis stellt der Sicherheitspolitische Bericht 2010 einen Minimalkonsens dar, der sich mehr am innenpolitisch Machbaren als am strategisch Notwendigen ausrichtet. Insoweit fehlt die Balance zwischen den im Bericht ausdrücklich als erforderlich erachteten drei Grundbedingungen einer sicherheitspolitischen Strategie: der Ausrichtung an den sich abzeichnenden Bedrohungen und Gefahren; der Realisierbarkeit anhand der Mittel; dem innenpolitischen Konsens. Aufgrund seines konsensorientierten Charakters dürfte der Bericht kaum einen neuen Orientierungsrahmen für die Schweizer Sicherheitspolitik bieten. Vielmehr demonstriert er, dass die anhaltende innenpolitische Polarisierung die Strategiefähigkeit des Bundesrats zunehmend einschränkt. Die massgeblichen sicherheitspolitischen Richtungsentscheide werden damit auch weiterhin im Rahmen von sachspezifischen Debatten sowie ad hoc zu fällen sein.

Dennoch ist der neue Bericht besser als sein Ruf, der vor allem von partei- und medienpolitischen Reaktionen während des kontroversen und teilweise widersprüchlichen Entstehungsprozesses geprägt wurde. Im Kern bestätigt der Bericht die Stossrichtung des Berichts 2000. Dass die Wahrung des Status quo von mancher Seite als Rückschritt empfunden wird, ist zwar nicht zuletzt vor dem Hintergrund der nur unzureichenden Umsetzung des Berichts 2000 nachvollziehbar. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass die Erwartungen an den neuen Bericht teilweise übertrieben waren.

Die Bundesverwaltung verfügt kaum über die Möglichkeiten, zur Überwindung der Blockade in der Schweizer Politik entscheidend beizutragen, zumal sie durch eine starke Departementalisierung geprägt ist. Der Bundesrat seinerseits ist als Fünfparteienregierung, die sich nicht

zuletzt in wachsendem Ausmass den Extremen innerhalb des Parteienspektrums ausgesetzt sieht, nicht in der Lage, eine mehrheitsfähige und kohärente Strategie jenseits vager Mittepositionen zu formulieren. Zu stark divergieren die Vorstellungen über die aussen- und sicherheitspolitische Rolle der Schweiz seit dem Ende des Kalten Krieges. Und zu dominant ist auch in der Exekutive in den letzten Jahren der Einfluss der Parteipolitik geworden.

Im Folgenden wird der neue Bericht zunächst einer Gesamtbewertung unterzogen. Anschliessend werden einzelne Aspekte des Berichts wie die konzeptionelle Reichweite, die Bedrohungs- und Umfeldanalyse, die Grundstrategie, das sicherheitspolitische Instrumentarium und die strategische Führung vertieft thematisiert, bevor am Ende ein kurzes Fazit gezogen wird.

1 DER STATUS QUO ALS MINIMALKONSENS

Selten ist ein Strategiepapier des Bundesrats in der Öffentlichkeit so kritisch aufgenommen worden wie der Sicherheitspolitische Bericht 2010. Die überwiegend negativen Bewertungen lassen sich einerseits darauf zurückführen, dass der Bericht als Kompromissprodukt den Kernanliegen der zahlreichen beteiligten Akteure nicht gerecht werden kann und zugleich nur wenige konkrete strategische Aussagen enthält. Andererseits fällt auf, dass sich nach der Veröffentlichung des Bundesratsentwurfs die Kritik an früheren Fassungen des Berichts orientierte, die den Primat einer autonomen Sicherheitspolitik betont hatten. Die in Teilen weit gehenden inhaltlichen Korrekturen, die der Gesamtbundesrat an seiner Sitzung vom 14. April 2010 vornahm, wurden dabei kaum berücksichtigt.

Tatsache ist, dass der Sicherheitspolitische Bericht 2010 im Vergleich zum Bericht 2000 durch grosse Kontinuität geprägt ist und im Kern den Status quo bewahrt. Insbesondere wird an der Kooperationsstrategie festgehalten, und zwar sowohl gegen innen in Form des Sicherheitsverbunds als auch mit Blick auf die internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Ein zweiter wesentlicher Punkt bezieht sich auf die Anerkennung der sicherheitspolitischen Leistungen der EU und der

zunehmenden Bedeutung der europäischen Sicherheitspolitik für die Schweiz, wobei dies die Friedensförderung, die Rüstungskoope-ration und die Zusammenarbeit in Justiz- und Polizeifragen betrifft.

Die Bestätigung der internationalen Kooperation als wichtigem Bestandteil der nationalen Sicherheitsstrategie entspricht zwar dem sektor- und grenzüberschreitenden Charakter der aktuellen Bedrohungen und gehört in anderen europäischen Staaten längst zu den sicherheitspoli-tischen Selbstverständlichkeiten. In der Schweizer Innenpolitik ist in-ternationale Sicherheitskooperation aber bis heute umstritten. So bleibt sie auch im Bericht 2010 eine eher abstrakte Zielvorgabe. Die Umset-zungsvorstellungen im Bereich der militärischen Friedensförderung oder im Hinblick auf Schweizer Beiträge zur europäischen Sicherheitspro-duktion bleiben vage und teilweise widersprüchlich. Auch wenn der Be-richt explizit an der vor Jahren beschlossenen quantitativen Erhöhung der militärischen Friedensförderungsbeiträge festhält, argumentiert er zugleich, dass eine qualitative Steigerung des Engagements von Spezial- und Nischenleistungen realistischer ist.

Überhaupt sind zahlreiche Passagen des Berichts durch wenig kon-krete und deskriptive Ausführungen gekennzeichnet. Besonders auffäl-lig ist dies in den Kapiteln zur Bedrohungs- und Umfeldanalyse sowie zum Nachrichtendienst und zur strategischen Führung auf Stufe Bund. Auch sind die Erläuterungen zur Strategie und zum sicherheitspoliti-schen Instrumentarium nur sehr begrenzt aus der Bedrohungs- und Umfeldanalyse abgeleitet. Zudem werden kontroverse Themen wie die Wehrpflicht und die Miliz zwar kurz problematisiert, insgesamt aber nur ungenügend hinterfragt und diskutiert und letztlich beinahe axio-matisch als Eckpfeiler für die künftige Weiterentwicklung der Armee bezeichnet. Schliesslich lassen sich auch Inkohärenzen und Widersprü-che im Text identifizieren, die auf divergierende inhaltliche Positionen zurückzuführen sein dürften.

Diese negativen Aspekte des Berichts verdeutlichen, wie stark die neue Sicherheitskonzeption der Schweiz durch den innenpolitischen Kontext geprägt ist. Liess sich der Status quo nur nach langem Ringen im Bundesrat in vager Form festschreiben, erwies sich eine bedrohungs-gerechte, konsistent und konkret ausgestaltete Strategie im gegenwärtigen politischen Umfeld als unrealisierbar. So werden etwa die lang-

fristigen strategischen Interessen der Schweiz, die sich inhaltlich und geographisch ausdehnen, im Bericht nicht konkretisiert. Auch werden wesentliche Fragen an den Schnittstellen zwischen Verteidigung, innerer Sicherheit und Aussenpolitik sowie bezüglich der internationalen Positionierung der Schweiz nicht beantwortet.

Sicherheitspolitik wird in der Schweiz damit auch in Zukunft einen vorwiegend reaktiven Charakter aufweisen und von strukturellen, organisatorischen und finanziellen Detailfragen bestimmt werden. Wege aus der sicherheitspolitischen Blockade dürften sich vor den Par-

«Wege aus der Blockade
dürften sich vor den Wahlen
2011 kaum eröffnen.»

laments- und Bundesratswahlen 2011 kaum eröffnen. Entsprechend dürfte auch die Tendenz zur parteipolitischen In-

strumentalisierung der Sicherheitspolitik anhalten. Die Defizite in der Strategie der Schweiz sind dabei aber nicht hauptsächlich dem Bericht anzulasten, widerspiegelt dieser doch lediglich die innenpolitische Polarisierung und die damit zusammenhängende abnehmende politische Steuerungs- und Führungsfähigkeit von Bundesrat und Parlament.

2 KONZEPTIONELLE AUSWEITUNG DER SICHERHEITSPOLITIK UM DIE ALLTAGSGEWALT

Zentrales Merkmal der Strategieprozesse in der Schweiz ist die stete konzeptionelle Ausweitung der Sicherheitspolitik.⁵ Im Fall des Berichts 2010 gelingt es zwar, den Kernbereich der Sicherheitspolitik treffend von anderen Politikbereichen abzugrenzen. So weist der Bericht zu Recht darauf hin, dass die primäre Zuständigkeit für Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimawandel, Pandemien oder der Migration bei der Umwelt-, Gesundheits- und der Ausländerpolitik liegen. Auch wenn Entwicklungen in diesen Bereichen durchaus Auswirkungen auf politische Gewaltkonflikte haben und den Einsatz sicherheitspolitischer

5 Wenger, Andreas. Sicherheitspolitik. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2006, S. 625–651.

Mittel erfordern können, sind sie im Kern anderen Politikbereichen zuzuordnen.

Allerdings findet sich im Bericht eine konzeptionelle Ausweitung von Sicherheitspolitik um den Bereich der Alltagsgewalt. Dies entspricht einem Anliegen der Kantone, die für den Polizeibereich verantwortlich zeichnen und damit viel zur Sicherheitsproduktion im Innern beitragen. Mit Blick auf eine effektive Sicherheitspolitik des Bundes erscheint diese Ausweitung aber nicht unproblematisch. Der bisherige Ansatz, den Polizeibereich nur soweit in die nationale Sicherheitspolitik mit einzubeziehen, als überregionale Ereignisse und Krisen und ein Gewaltpotential strategischen Ausmasses tangiert werden, erlaubte eine klare Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen und zwischen der Polizei und der Armee. Mit dem Bericht 2010 verschiebt sich nun der Bezugsrahmen der Sicherheitspolitik des Bundes auf die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, was unter anderem eine verstärkte Verwischung der Verantwortungsbereiche nach sich ziehen dürfte.

«Die Ausweitung von Sicherheitspolitik um die Alltagsgewalt ist nicht unproblematisch.»

Diese Problematik zeigt sich etwa, wenn der Bericht die Bedeutung der subsidiären Schutzaufgaben der Armee mit voll ausgerüsteten und territorial verankerten Einsatzverbänden unterstreicht und der Armee eine permanente sicherheitspolizeiliche Reservefunktion überträgt, ohne dass die Frage der polizeilichen Lücken auf der Stufe der Kantone diskutiert würde – und ohne unterschiedliche Modelle auszuloten, wie und mit wessen finanziellen Mitteln diese sicherheitspolizeilichen Lücken geschlossen werden könnten. Dieselbe Schlagseite zugunsten der inneren Sicherheit lässt sich auch im Bereich der strategischen Führung beobachten. Der Bericht konzentriert sich auf die Schaffung eines einheitlichen Konsultations- und Koordinationsmechanismus an der Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen. Ebenso wichtig wäre aber, dass die wenig effizienten sicherheitspolitischen Führungsorgane auf Stufe Bund wirksamer ausgestaltet würden. Zu diesen Herausforderungen der strategischen Führungsorganisation schweigt der Bericht jedoch weitgehend (siehe unten).

3 BEDROHUNGS- UND UMFELDDANALYSE

Gemäss dem Bericht 2010 ist die Welt in den vergangenen zehn Jahren nicht grundlegend anders und nicht unbedingt gefährlicher, aber wahrscheinlich unberechenbarer geworden. Dieser Einschätzung ist zuzustimmen. Allerdings hätten die Veränderungen in den sicherheitspolitischen Herausforderungen und den entsprechenden Debatten konziser und deutlicher gefasst werden können, um den Wandel greifbarer zu machen.

Dies betrifft erstens die globalen Machtverschiebungen und die entsprechenden geoökonomischen und geopolitischen Folgen. War die westliche Dominanz zur Zeit der Veröffentlichung des Berichts 2000 noch ungebrochen, so haben sich die Machtverschiebungen nach Asien als Folge der Finanzkrise stark akzentuiert. Damit verbunden ist auch ein Erstarken nichtdemokratischer Regime, was für das westlich geprägte internationale System eine wachsende Herausforderung darstellt. Unübersehbar ist heute zudem der Trend zur Politisierung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen, die für die Schweiz von grösster Bedeutung sind.⁶

Zweitens hat sich der geographische Horizont der sicherheitspolitischen Debatte erweitert. War diese vor zehn Jahren zumindest in Europa auf den Balkan fokussiert, so stehen heute die Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten und in Südwestasien im Zentrum der Aufmerksamkeit. Diesem Befund trägt der Bericht keinerlei Rechnung. Als dritter Punkt wäre die zunehmende Komplexität des Gewaltphänomens zu thematisieren. Vor den Anschlägen des 11. September 2001 drehten sich die Debatten primär um die Prävention und Stabilisierung von innerstaatlichen Konflikten. Heute wird das Phänomen des Staatszerfalls von transnationalen Gewaltphänomenen wie Terrorismus, Extremismus und Dschihadismus überlagert.

Zu stark gewichtet der Bericht scheinbare Trends zur militärischen Machtpolitik zwischen Staaten und zum vermehrt vorbeugenden Einsatz militärischer Mittel. Den militärpolitischen Verirrungen der Administration Bush wird, ohne deren verheerende Konsequenzen zu un-

6 *Strategic Trends 2010. Key Developments in Global Affairs*. Zürich: Center for Security Studies, 2010. <http://www.sta.ethz.ch>.

terschätzen, damit unter langfristigen Gesichtspunkten eine grössere Bedeutung beigemessen, als generelle sicherheitspolitische Trends dies angemessen erscheinen lassen. Im Hinblick auf den Georgienkrieg 2008 versäumt es der Bericht zudem, der Interpretation einer damit scheinbar verbundenen sicherheitspolitischen Trendwende in Europa entschieden entgegenzutreten. Allerdings unterstreicht der Bericht zu Recht, dass die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs auf die Schweiz auf absehbare Zeit sehr gering ist und die Lage der Schweiz in einer der stabilsten Regionen der Welt ein wesentlicher positiver Faktor für ihre Sicherheit darstellt.

Die Bedeutung der Globalisierung für die Sicherheit der Schweiz wird relativ kurz diskutiert. Insbesondere wird das Grunddilemma der Schweiz wenig herausgearbeitet, dass sie einerseits von Freunden umgeben ist und dank der europäischen Sicherheitsgemeinschaft strukturelle Stabilität genießt, andererseits aber als Folge der Globalisierung von der Wirkung teilweise weit entfernter Gefahrenherde betroffen sein kann. Als stark vernetztes Land, dessen wirtschaftliche Wertschöpfung auf funktionierende Transport-, Versorgungs-, Kommunikations- und Handelsnetzwerke angewiesen ist, hängt die Schweiz in besonderem Masse von der Stabilität globaler Steuerungssysteme ab. Das impliziert auch die Notwendigkeit einer proaktiven, ausgreifenden Sicherheitspolitik im Sinne einer umfassenden Kooperationsstrategie. Gleichzeitig zeigt der Umstand, dass auch militärische Bedrohungen kaum mehr an der Landesgrenze ansetzen, wie selbst Verteidigung immer mehr nur noch in einem internationalen und vor allem europäischen Rahmen gedacht werden kann.⁷

Mit Bezug auf die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen findet sich im Bericht zwar eine knappe Würdigung ihrer positiven Wirkung auf die Schweizer Sicherheit. Grundsätzlich wird das europäische Umfeld der Schweiz aber weit weniger detailliert analysiert, als dies im Bericht 2000 der Fall war. Die EU und die Nato werden einer recht pauschalen Beurteilung unterzogen, eine umfassende Bewertung der jeweiligen Entwicklungen, der Stärken und Schwächen dieser Organi-

7 Sicherheitspolitischer Bericht: Kernpunkte und Debatten. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 50. Zürich: Center for Security Studies, März 2009. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

sationen findet nicht statt. Ebenfalls fehlt eine Darstellung der Sicherheitspolitik anderer neutraler Staaten in Europa, die für die Schweiz lange einen wichtigen Referenzpunkt darstellten. Die Passagen zum europäischen Umfeld widerspiegeln damit exemplarisch das Spannungsfeld zwischen skeptischen und befürwortenden Aussagen zur Kooperation, die zu verschiedenen Zeitpunkten in unterschiedlichem Ausmass in den Bericht eingeflossen sind.

Die einzelnen Bedrohungen werden teilweise umfassend dargestellt. Sie werden insgesamt aber zu wenig gewichtet und bewertet. Eine Beurteilung der Bedrohungen und Gefahren auf der Basis einer Abschätzung der Eintretenswahrscheinlichkeit und des Schadensausmasses wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wieder aus dem Bericht entfernt. Somit verbleibt einzig eine Analyse der potentiellen Verwundbarkeiten. Aufgedrängt hätte sich jedoch eine Ergänzung des gewählten Ansatzes mit einer Konkretisierung und Priorisierung der Bedrohungen und Gefahren entlang vier zusätzlicher Dimensionen:

Erstens muss die geographische Herkunft der Bedrohung berücksichtigt werden, um die Auswirkungen auf die Interessen der Schweiz beurteilen zu können. Wie bereits angedeutet, steigt die Bedeutung geographisch weit entfernter Gefahrenherde für die Sicherheit der Schweiz. Gewaltkonflikte dürften sich in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren auf die Zonen der Instabilität im Nahen und Mittleren Osten, in Afrika, Zentral- und Südwestasien sowie im Kaukasus konzentrieren. Der europäische Rahmen ist insbesondere mit Blick auf die Resistenz und Regenerationsfähigkeit der Infrastrukturen (Strom, Energie, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologien etc.) sowie auf den Bereich Schengen/Dublin von zentraler Bedeutung. Der globale Rahmen wiederum ist vor allem mit Blick auf machtpolitische Konfliktkonstellationen und deren Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit globaler Märkte (Finanzen, Energie, Nahrungsmittel etc.) wichtig.

Zweitens ist die Verortung der Bedrohungen auf einer Zeitachse bedeutsam. Auch wenn eine militärische Bedrohung der Schweiz auf absehbare Zeit nicht erkennbar ist, muss der Staat in einem unübersichtlichen und unberechenbaren globalen Umfeld die Kernkompetenz zur Verteidigung sicherstellen. Die Armee als langfristig orientierte strategische Reserve des Bundes zur Aufrechterhaltung des staatlichen Ge-

waltmonopols kann sich nicht nur an kurzfristigen wahrscheinlichen Bedrohungen ausrichten. Im globalen Rahmen steigen die Rüstungsbudgets sowohl in Asien als auch im Nahen und Mittleren Osten teilweise rasant an. Auch wenn kurzfristig zwischenstaatliche militärische Konflikte zwischen den Grossmächten unwahrscheinlich erscheinen, können vermehrte machtpolitische Auseinandersetzungen langfristig nicht ausgeschlossen werden.

Drittens ist die Dimension der Akteure wichtig. So ist etwa die Unterscheidung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von zunehmender sicherheitspolitischer Relevanz. Schliesslich ist viertens auch die Dimension der Wechselbeziehungen in die Bedrohungsanalyse zu integrieren. Nur so kann der zunehmenden Komplexität der Bedrohungslage Rechnung getragen werden.

4 AUSRICHTUNG DER GRUNDSTRATEGIE

Gemessen an den in Teilen einer autonomen Sicherheitspolitik verpflichteten strategischen Kernaussagen in frühen Entwürfen ist die explizite Bestätigung der Kooperationsstrategie im Bericht 2010 positiv zu werten. Der Verzicht auf das bisherige Motto «Sicherheit durch Kooperation» macht aber deutlich, wie kontrovers diese Thematik bleibt. Nicht zu überzeugen vermag der Bericht in seiner Begründung, warum er den Fokus einseitig auf die Zusammenarbeit im Sicherheitsverbund auf Kosten der internationalen Sicherheitskooperation legt. Das Argument, wonach vor allem in der nationalen Sicherheitskooperation zwischen Bund und Kantonen Umsetzungsdefizite des Berichts 2000 auszumachen sind, ist vor dem Hintergrund der wenig entwickelten internationalen Kooperation nicht stichhaltig.

Die Wahrung der Schweizer Interessen im Ausland und die Vorbeugung, Abwehr und Bewältigung machtpolitisch motivierter Druckversuche aus dem Ausland gehören zu den sicherheitspolitischen Kernaufgaben des Bundes. Politischer Druck auf die Schweiz dürfte sich dabei auch in Zukunft primär an den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Wirtschaft ergeben, dort wo die Ungleichgewichte zwischen der politischen und der wirtschaftlichen Bedeutung des Landes – respektive die

Spannungsfelder zwischen einer wirtschaftlich eher international und politisch eher national ausgerichteten Politik – am deutlichsten zutage treten. Kompetenzen im Bereich Lagekenntnis, Antizipation und Reaktionsfähigkeit stellen in einer unübersichtlicheren und unberechenbareren Welt zentrale sicherheitspolitische Fähigkeiten dar. Hierzu finden sich allzu wenige Ausführungen im Bericht.

Auch mit Blick auf die aussen- und sicherheitspolitische Positionierung der Schweiz im europäischen und globalen Kontext vermag der Bericht nur wenige Impulse zu geben. Die Frage nach der Bedeutung der globalen Machtverschiebungen für die aussenpolitische Positionierung der Schweiz ist im Aussenpolitischen Bericht 2009 aufgeworfen, nicht aber beantwortet worden. In einer sicherheitspolitischen Strategie sollte dieser grundlegende Aspekt nicht ausgeblendet werden. Ob die Schweiz sich noch verstärkt Europa und dem Westen annähert oder aber eher auf eine autonome Nischenstrategie setzt, ist für ihre Sicherheitspolitik von grosser Bedeutung.⁸

Trotz Bekenntnis zur europäischen Sicherheitskooperation bleibt zudem unklar, inwieweit die Schweiz ihre Zusammenarbeit im EU-Rahmen ausbauen will. Aufgrund des breiten Spektrums an zivilen und militärischen Mitteln würde die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU einen geeigneten Kooperationsrahmen für die Schweizer Sicherheitspolitik darstellen. Dies betrifft sowohl die Friedensförderung als auch die Rüstungszusammenarbeit. Noch immer wird aber die EU-Sicherheitspolitik in manchen Kreisen der Schweiz mehr als Bedrohung denn als Chance wahrgenommen. Der Bericht selbst trägt wenig dazu bei, die Vorteile einer Zusammenarbeit zu erläutern, und verharrt vor dem Hintergrund innenpolitischer Kontroversen bewusst im rein Deskriptiven.⁹

8 Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009.

9 Goetschel, Laurent/Michel, Daniel. *Der aussenpolitische Handlungsspielraum der Schweiz als Nichtmitglied der Europäischen Union: ein Blick auf einige Aspekte der Friedensförderung*. Basel: EuropaInstitut der Universität Basel, 2009 (Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 89).

5 SICHERHEITSPOLITISCHE INSTRUMENTE: VIEL ARMEE, WENIG AUSSENPOLITIK

Bei den sicherheitspolitischen Instrumenten fallen zunächst einige Änderungen im Vergleich zum Bericht 2000 auf. So sind mit der Zollverwaltung (Grenzwachtkorps) und dem Zivildienst zwei neue Instrumente im Bericht 2010 enthalten. Auch wird der Nachrichtendienst neu als eigenständiges Instrument behandelt, nachdem bisher Polizei und Staatsschutz gemeinsam aufgelistet wurden. Schliesslich wird der Bereich Information und Kommunikation nicht mehr als sicherheitspolitisches Instrument aufgeführt. Das ist insofern nachvollziehbar, als es sich hierbei um eine Querschnittsaufgabe handelt.

Eine zentrale Schwäche der Ausführungen zu den sicherheitspolitischen Instrumenten ist, dass sie überwiegend den Ist-Zustand abbilden. Problemanalysen, Variantendiskussionen und das Aufzeigen von Stossrichtungen fehlen fast vollständig. Auch eine Integration der einzelnen Instrumente in einen gesamtstrategischen Rahmen ist ausgeblieben. Damit bietet dieses mit Abstand längste Kapitel des Berichts zwar viele wertvolle Einzelinformationen. Seine Relevanz bleibt mit Blick auf Strategiefragen aber begrenzt.

Bemerkenswert dünn und deskriptiv sind die Passagen zur Aussenpolitik. Dies dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass die Zusammenarbeit zwischen VBS und EDA in der Erarbeitung des Berichts schlecht verlief. Grundfragen der Schweizer Aussenpolitik wie ihre internationale Positionierung werden auch in diesem Teil des Berichts nicht angesprochen. Ebenfalls nicht thematisiert wird die Frage, inwieweit eine stärkere Beteiligung der Schweiz an der europäischen Sicherheitsproduktion positive Rückwirkungen auf ihre Europa- und Finanzpolitik haben könnte. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass die Neutralität nicht über Gebühr betont wird. So wird nüchtern argumentiert, dass sie weder für die internationale Kooperation noch für die Teilnahme an Uno-Sanktionen ein Hindernis darstellt. Gerade der letzte Punkt wurde in

«Die Passagen zur Aussenpolitik sind bemerkenswert dünn und deskriptiv.»

den Hearings oftmals kontrovers diskutiert. Der Wandel der Politik des Bundesrats nach dem Kalten Krieg, der sich diesbezüglich konzeptionell im Bericht 93 niederschlug, wird immer noch ungenügend zur Kenntnis genommen.¹⁰

Die Ausführungen zur Armee sind teilweise analytischer und inhaltlich aussagekräftiger, als dies bei den anderen Instrumenten der Fall ist. Gleichzeitig werden aber auch hier viele Fragen offen gelassen, obwohl der Armee viele Seiten gewidmet werden. Zusätzliche Erkenntnisse wird der für den Herbst 2010 erwartete, vom VBS verantwortete Armeebericht bringen. Allerdings ist auch in diesem Zusammenhang vor übertriebenen Erwartungen zu warnen.

Die Fortführung der Verschiebung von Verteidigung zu Schutzaufgaben im Bericht 2010 erscheint bedrohungsgerecht. Der Verzicht auf das Konzept der Raumsicherung wiederum hat sich aufgrund des Widerstands ziviler Akteure aufgedrängt. Er dürfte aber grössere Rückwirkungen auf die doktrinalen Grundlagen und die Führungsreglemente der Armee haben, als dies im Bericht suggeriert wird. Während der Bericht zwar betont, dass die Armee künftig keine permanenten subsidiären Sicherheitseinsätze mehr zu leisten beabsichtige, hält er zugleich eine Hintertür für solche Einsätze offen, zumal nicht im Ansatz erkennbar ist, wie die vorhandenen qualitativen und quantitativen Lücken der zivilen Partner geschlossen und deren Durchhaltefähigkeit erhöht werden können.

Die Unterstützung der zivilen Behörden für Schutz und Hilfe will die Armee mit voll ausgerüsteten, territorial oder regional verankerten Einsatzverbänden erbringen. Diesbezüglich stellt sich die Frage, wie zweckmässig eine Dezentralisierung der Führungsstrukturen angesichts der Hauptfunktion der Armee als sicherheitspolitisch zentrales Reservemittel des Bundes wirklich ist, zumal möglichst schlanke Führungsstrukturen mit wenigen Schnittstellen anzustreben sind. Unklar bleibt im Übrigen, in welchem Verhältnis die Funktion der Armee als permanente Reserve zur Frage der Deckung der sicherheitspolizeilichen Lücke steht. Die Frage, ob es trotzdem mehr Polizei braucht und wer das gegebenenfalls finanzieren soll, wird nicht aufgeworfen.

10 Bericht des Bundesrates vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren und Bericht zur Neutralität (Anhang). *BBJ* 1994, S. 153–242.

Die Kompetenz für die Abwehr eines militärischen Angriffs soll gemäss Bericht mit einem qualitativ guten, quantitativ aber minimalen Gesamtsystem erhalten werden. Diese Aussage dürfte sowohl die Befürworter einer autonomen Verteidigungskonzeption als auch die Vertreter einer vermehrt international ausgerichteten Sicherheits- und Militärpolitik zumindest teilweise zufrieden stellen. Es mangelt ihr aber an Einbettung in eine Problemanalyse: Nach welchen Kriterien soll die Verzichtsplannung organisiert werden? Wo bestehen Abhängigkeiten zum Ausland? Wo drängt sich eine internationale und vor allem europäische Zusammenarbeit auch im Verteidigungsbereich auf? Und wie kann die multinationale Kooperationsfähigkeit sichergestellt werden?

Im Hinblick auf die militärische Friedensförderung schreibt der Bericht das Doppelziel einer quantitativen Erhöhung und qualitativen Steigerung der Schweizer Beiträge fest. Hinter diesem Doppelziel versteckt ist ein Spannungsfeld zwischen grundsätzlich unterschiedlichen Strategien. Sprachen sich frühe Entwürfe lediglich für den qualitativen Ansatz und damit für eine Nischenstrategie aus, wurde das von Regierung und Parlament eigentlich seit Jahren explizit verfolgte Ziel einer quantitativen Erhöhung erst spät in den Bericht integriert. In der Schlussfassung wird dann wiederum festgehalten, dass ein quantitativer Ausbau mit Schwierigkeiten verbunden sein wird und im Nischenansatz mehr Potential liegen dürfte. Für eine Stärkung der militärischen Friedensförderung bietet der Bericht damit insgesamt eine im besten Fall fragile, jedenfalls aber widersprüchliche Basis. Die Lücke zu den Leistungen anderer neutraler Staaten, die im Bericht kaum problematisiert wird, dürfte sich deshalb in absehbarer Zeit nur begrenzt schliessen lassen.¹¹

Die Weiterentwicklung der Armee wird im Bericht nur in groben Zügen skizziert – angesichts des bevorstehenden Armeeberichts aber aus nachvollziehbaren Gründen. So werden eine Verkleinerung des Gesamtbestands, eine Reduktion «robuster» Verbände, Veränderungen der Organisationsstruktur und Anpassungen des Dienstpflicht- und Ausbildungsmodells in Aussicht gestellt. Konkrete Massnahmen dürften im Armeebericht identifiziert werden. War ursprünglich geplant, die-

11 Auslandeinsätze der Armee: Stand und Optionen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 67. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. Siehe dazu ferner den Artikel von Anna Locher in diesem Bulletin.

sen parallel zum Sicherheitspolitischen Bericht zu verabschieden, so ist das jetzt gewählte Vorgehen einer nachgeordneten Verabschiedung im Sinne einer strategiegerechten Sequenzierung zu begrüssen.

Wenig befriedigend ist die Auseinandersetzung mit der Wehrpflicht und dem Milizsystem im Sicherheitspolitischen Bericht. So wird zwar erläutert, warum die traditionellen Pfeiler des Schweizer Wehrmodells zunehmend unter Druck geraten. Gleichzeitig wird aber betont, dass

«Die Politik muss wählen zwischen Änderungen am Wehr- und Dienstpflichtmodell und einem eher tiefen Technologieniveau.»

eine Abkehr von diesen Pfeilern nicht in Frage komme und lediglich eine Flexibilisierung und Mo-

dernisierung des Milizprinzips zur Debatte stehe. Ohne eine vertiefte Auseinandersetzung mit Alternativmodellen wirkt diese Argumentationslinie unbefriedigend, zumal fraglich bleibt, ob mit einer Anpassung des Milizprinzips den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, demographischen und strategischen Entwicklungen genügend Rechnung getragen werden kann. Letztlich wird die Politik wählen müssen zwischen signifikanten Änderungen am Wehr- und Dienstpflichtmodell oder weniger Leistung und einem im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten eher tiefen Technologieniveau.¹²

6 STRATEGISCHE FÜHRUNG

Das Kapitel über strategische Führung ist, analog zum Gesamtbericht, stark auf die Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen ausgerichtet. Im Zentrum steht dabei die Institutionalisierung und Weiterentwicklung der Plattform KKJPD-VBS-EJPD-MZDK,¹³ die 2005 zur Klärung spezifischer Abgrenzungsfragen geschaffen wurde. Hatte diese

12 Wehrpflicht im europäischen Vergleich. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 75. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2010.

13 Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Militär- und Zivilschutzdirektorenkonferenz (MZDK).

Plattform bisher keine Funktion im Krisenmanagement, so kommen dem neuen Konsultations- und Koordinationsmechanismus des Sicherheitsverbunds Schweiz (KKM SVS) zwei Aufgaben zu: Einerseits beschäftigt er sich im Alltagsgeschäft mit der sicherheitspolitischen Agenda des Sicherheitsverbunds Schweiz sowie mit sicherheitspolitischen Lagebeurteilungen, mittel- und langfristigen Nachrichtenbedürfnissen von Bund und Kantonen und sicherheitspolitischen Risikoanalysen und Vorsorgeplanungen. Andererseits dient der Mechanismus im Ereignisfall aber auch dazu, eine rasche Entscheidungsfindung bei überregionalen oder nationalen Katastrophen, Notlagen oder Grossereignissen sicherzustellen. Die Hauptpartner des Sicherheitsverbunds sind im KKM SVS dabei auf politischer wie operativer Stufe paritätisch vertreten.

Die Schaffung dieses Mechanismus dürfte die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen verbessern und erscheint durchaus sinnvoll, zumal sich Herausforderungen wie Naturkatastrophen, Ausfälle kritischer Infrastrukturen und andere Notlagen immer zuerst lokal bemerkbar machen. Bemängelt werden muss jedoch, dass im Bericht keine analogen Diskussionen zur strategischen Führungsorganisation auf Stufe Bund enthalten sind. Zwar werden die einzelnen Organe der politischen und sicherheitspolitischen Führung in knapper Form dargestellt. Eine Problemanalyse fehlt aber. Der Hinweis darauf, dass dieser Thematik im Bericht 2000 viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde, vermag dieses Versäumnis nicht plausibel zu begründen, mangelt es dem Bundesrat doch nach wie vor an strategischer Früherkennungs- und Handlungsfähigkeit.¹⁴

SCHLUSSBETRACHTUNG

Während das Bedürfnis nach sicherheitspolitischer Orientierung und Standortbestimmung wächst, sinken in der Schweiz die Strategiefähigkeit und der Wille zum sicherheitspolitischen Kompromiss. Eine kohärente Strategiekonzeption, die sich an den sicherheitspolitischen Herausforderungen orientiert, lässt sich in einem solchen Umfeld nur

14 Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 23. Zürich: Center for Security Studies, November 2007.

sehr begrenzt erarbeiten. Zwar bestätigt der Bericht 2010 inhaltlich die Stossrichtung des Berichts 2000. Anders als sein Vorgänger ist er aber nicht von einer sicherheitspolitischen Aufbruchstimmung und wegweisenden strategischen Aussagen geprägt. Das heisst zugleich, dass die Bedeutung des Sicherheitspolitischen Berichts, der eigentlich das zentrale Grundsatzdokument für die Sicherheitspolitik der Schweiz sein sollte, im politischen Prozess letztlich begrenzt sein wird.

Die Kernfragen mögen also an einem anderen Ort und zu einer anderen Zeit entschieden werden. Grundsätzlich gilt aber: So wichtig das Aufzeigen von Optionen für den politischen Entscheidungsprozess auch sein mag, so bedeutend ist die Erkenntnis, dass Optionen in sich schlüssige Gesamtkonzepte reflektieren müssen, nicht jedoch einen Kompromiss zwischen im Kern unvereinbaren Positionen darstellen dürfen. Das betrifft auch und nicht zuletzt die drei Aufgaben der Armee. Wenn die Schwerpunktverlagerung auf Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden weitergeführt werden soll, dann sollte parallel dazu die Frage der sicherheitspolizeilichen Lücke geklärt werden. Wenn Verteidigung nach wie vor als entscheidende Aufgabe der Armee beschrieben wird, dann muss der Begriff der Verteidigung hinreichend klar umschrieben werden. Und wenn die militärische Friedensförderung eine glaubwürdige Aufgabe der Armee sein soll, ist zwingend auch eine quantitative Steigerung der Schweizer Beiträge anzustreben.

Für den Strategieprozess in der kommenden Legislatur sollte ein Vorgehen erwogen werden, das Elemente des transparenten Diskurses der frühen Entstehungsphase des Sicherheitspolitischen Berichts aufgreift, dann aber fokussierter unter Federführung einer Kommission ein in sich geschlossenes strategisches Konzept erarbeitet, das mehr vom strategisch Notwendigen als vom innenpolitisch Machbaren ausgeht und neben einer Identifizierung der sicherheitspolitischen Herausforderungen vor allem auch sicherheitspolitische Lösungen vorlegt.

EU-MITGLIEDSCHAFT, KRISENMANAGEMENT UND TERRITORIAL- VERTEIDIGUNG: DIE FINNISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK IM WANDEL

von Anna Locher*

Der vorliegende Artikel untersucht den Stand der finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in historischer Perspektive. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik stark gewandelt. Die EU-Mitgliedschaft sowie eine beträchtliche Annäherung an die Nato haben das traditionelle Uno-Engagement Finnlands ergänzt. Sie sind Ausdruck einer intensivierten Kooperationsstrategie, die sich auch in der finnischen Beteiligung am internationalen Krisenmanagement niederschlägt. Prägend für das Sicherheitsverständnis Finnlands bleiben im Kontrast dazu auch die historische Erfahrung, die unmittelbare Nachbarschaft zu Russland und die geostrategische Lage im Nordosten Europas. Das resultierende Spannungsfeld zwischen institutionalisierter Kooperationsstrategie und autonomer Verteidigung wird durch das flexible Instrument der Bündnisfreiheit sowie die Modernisierung der Streitkräfte abgemildert.

EINLEITUNG

Das Ende des Kalten Krieges, die Auflösung der Sowjetunion und die Unabhängigkeit der drei baltischen Staaten 1991 stellten für Finnland

* Der Beitrag baut bereits publizierte Forschungsergebnisse aus: Finnland: Zwischen Krisenmanagement und Territorialverteidigung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 68. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Die Autorin bedankt sich für wertvolle Hinweise bei Toby Archer und Charly Saloniuss-Pasternak, *The Finnish Institute of International Affairs* (FIIA), und bei Oberst Hannu Aikio, *Geneva Center for Security Policy* (GCSP).

eine entscheidende Zäsur dar.¹ Während des Ost-West-Konflikts war die Position des nordischen Kleinstaats durch die bewaffnete Neutralität, den «Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand» mit der Sowjetunion (FZB, 1948–1991) sowie einen engen aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum gekennzeichnet. Seit den Neunzigerjahren engagiert sich Finnland verstärkt im internationalen Krisenmanagement. In Regierungskreisen herrscht die Überzeugung vor, dass die heutigen multidimensionalen Krisen und Konflikte von der internationalen Gemeinschaft umfassende Antworten und eine Koordination ziviler und militärischer Aktivitäten erfordern. Dies kommt auch im Weissbuch «Finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik» vom Februar 2009 zum Ausdruck, dem ein umfassendes Verständnis von Sicherheit zugrundeliegt.² Gemäss diesem Grundlagendokument werden Finnlands nationale Interessen am effektivsten durch multilaterale Kooperation befördert. Gleichzeitig hält Finnland an der traditionellen, seit dem Zweiten Weltkrieg gewachsenen Auffassung von territorialer Verteidigung und allgemeiner Wehrpflicht mit einem grossen Pool von Reservisten fest. Die zentralen Eckwerte der finnischen Sicherheitspolitik sind damit militärische Bündnisfreiheit, autonome Verteidigung, EU-Mitgliedschaft und Beteiligung am internationalen Krisenmanagement. Das resultierende Spannungsfeld zwischen verstärkt multilateralem Vorgehen und traditionellem Verteidigungsverständnis³ wird durch eine strukturelle Modernisierung der Streitkräfte

- 1 Browning, Christopher S. *Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis: A Case Study of Finland*. Oxford etc.: Peter Lang, 2008, S. 221–269; Himanen, Hannu. Finland: From neutrality to engagement. In: Ojanen, Hanna (Hrsg.). *Neutrality and non-alignment in Europe today*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2003. S. 19–26; Ojanen, Hanna. Sweden and Finland: What difference does it make to be non-aligned? In: Graeger, Nina/Larsen, Henrik/Ojanen, Hanna. *The ESDP and the Nordic Countries*. Kauhava: The Finnish Institute of International Affairs, 2002, S. 154–217, hier S. 155; Tiilikainen, Teija. Finland – An EU Member with a Small State Identity. In: *Journal of European Integration* 28:1 (2006), S. 73–87, hier S. 76.
- 2 *Finnish Security and Defence Policy 2009: Government Report*. Helsinki: Prime Minister's Office, Februar 2009; Himanen, Finland, S. 22 zu den ähnlichen Schwerpunkten in den Weissbüchern von 1997 und 2001.
- 3 Ojanen, Hanna. Finland: Rediscovering Its Nordic Neighbours After an EU Honeymoon? In: *Security Dialogue* 36, 3 (2005), S. 407–411, hier S. 407: «Finland's policies may seem inconsistent: increasing emphasis on European security policy is accompanied by a strong national accent in the conception of security threats and needs.»

abgemildert, die die Stärkung des Kommandos und die Redimensionierung der Armee beinhaltet.

Im Folgenden wird zunächst der finnische Weg von der Neutralität zu Bündnisfreiheit und multilateralen und institutionellen Lösungen dargestellt. Im Anschluss daran werden die EU als zentraler Bezugsrahmen sowie die zunehmende nordische Kooperation hervorgehoben. Die enge Zusammenarbeit Finnlands mit der Nato sowie das Engagement in Afghanistan folgen in einem weiteren Kapitel. Eine Diskussion der Bedeutung des Nachbarn Russland leitet über zu einer Darstellung der finnischen Verteidigungspolitik. Abschliessend werden die Charakteristika der gegenwärtigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Finnlands mit Blick auf die Schweiz zusammengefasst.

1 VON DER POLITIK DER NEUTRALITÄT...

Die finnische Neutralität während des Kalten Krieges gründete im Kontext der finnisch-russischen Beziehungen; sie war nicht im klassischen Völkerrecht verankert. Finnland wurde 1917 von Russland unabhängig und bemühte sich in der Zwischenkriegszeit um einen neutralen Status. Dessen internationale Anerkennung, besonders jene durch die Sowjetunion, blieb indessen aus. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es Helsinki, die finnisch-sowjetischen Beziehungen auf eine neue Basis zu stellen. Auf den finnischen Präsidenten Juho Kusti Paasikivi (1946–1956) geht die «Paasikivi-Kekkonen-Linie» zurück – die Doktrin einer «realistischen» Einschätzung der sowjetischen Absichten. Nach Paasikivis Auffassung hatte Moskau ein primär strategisches und defensives, also kein expansives Interesse an Finnland. Gleichzeitig betonte der Präsident gegenüber der Sowjetunion die Unabhängigkeit und den demokratischen Charakter des Kleinstaats.⁴

Ein Paragraph in der Präambel des FZB-Vertrags mit der Sowjetunion wurde zur Grundlage der finnischen Neutralität während des Ost-West-Konflikts – er anerkannte das Bestreben Finnlands, ausserhalb der Interessenkonflikte der Grossmächte zu bleiben. Der vielleicht

4 Jakobson, Max. *Finnlands Neutralitätspolitik zwischen Ost und West*. Wien: Econ, 1969, S. 70–89; Tiilikainen, *Finland*, 75f.

bekannteste finnische Diplomat und Publizist Max Jakobson formulierte es in den Sechzigerjahren so: «Wenn es ein ewiges Leitmotiv in Finnlands Aussenpolitik gibt, so ist es der Wunsch, zu verhindern, dass Finnland in die Konflikte und Kontroversen zwischen den Grossmächten hineingezogen wird, und deswegen – nicht nur Russland, sondern jeder Grossmacht gegenüber – jeder Verpflichtung zu widerstehen, die Finnlands Handlungsfreiheit entscheidend beeinträchtigen könnte.»⁵ Der FZB verlangte zwar, dass Finnland einen (deutschen) Angriff mit allen Mitteln abwehren und Konsultationen mit Moskau einleiten würde, sollte sich abzeichnen, dass es eine Invasion nicht allein verhindern könnte, zwang Finnland aber keine militärische Allianz auf.

Bis zur sowjetischen Rückgabe der Militärbasis Porkkala an Finnland 1956 blieb die Aussenpolitik Finnlands eine zurückhaltende und seine Neutralität eine «passive». Unter Paasikivis Nachfolger, dem langjährigen Präsident Urho Kekkonen (1956–1981), wurde die Doktrin zunehmend um «aktive» Elemente ergänzt. In den Sechzigerjahren übernahm Finnland eine aktive Rolle als Brückenbauer zwischen Ost und West. Unter anderem war Suomi zwischen 1969 und 1972 Gastgeberland mehrerer Beratungen im Rahmen der *Strategic Arms Limitations Talks* (SALT); ausserdem führte es zwischen 1972 und 1975 wichtige Treffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) durch, die schliesslich in der Schlussakte von Helsinki resultierte.⁶ Daneben suchte sich Finnland über die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen international zu positionieren.⁷

Paradoxerweise wurde die Neutralität Finnlands im Westen genau ab dem Zeitpunkt seiner vermehrten internationalen Aktivität in den Sechzigerjahren in Frage gestellt. Das in westlichen Medien zirkulierende Schlagwort der «Finnlandisierung» stand insbesondere für Selbstzen-

5 Jakobson, *Finnlands Neutralitätspolitik*, S. 77.

6 Fischer, Thomas. *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden: Nomos, 2009. S. 45–50; Hanhimäki, Jussi M. *Containing Coexistence: America, Russia, and the «Finnish Solution.»* Kent: Kent State University Press, 1997, S. 197f.; Häikiö, Martti. Finland's Neutrality 1944–1994. In: Gehler, Michael/Steininger, Rolf (Hrsg.). *Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995*. Wien: Böhlau, 2000, S. 199–217.

7 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 95. Siehe auch Kapitel 2 dieses Beitrags.

sur und schrittweise Unterordnung unter sowjetische Interessen. Heute vertreten namhafte Historiker in Finnland die Auffassung, dass die finnische Politik und Gesellschaft im Kalten Krieg bis zu einem gewissen Grad effektiv «finnlandisiert» waren.⁸

Festzuhalten ist, dass Finnland während des Ost-West-Konflikts eher eine «Politik der Neutralität» betrieb als die Neutralität an sich zur Doktrin erhob. In der Forschungsliteratur wird die finnische Neutralität weitgehend als pragmatisch respektive instrumentell definiert, «als Mittel [...], aus der gegebenen Situation das Beste zu machen».⁹ Gleichzeitig erhielt die finnische Neutralität während des Ost-West-Konflikts aber den Status eines Tabus. Die Neutralität wurde von einem Instrument zu einem emotionalen Bestandteil finnischer Identität, zu einem zentralen Aspekt des finnischen Selbstverständnisses, der bis heute teilweise weiterlebt.¹⁰ Im Vergleich mit anderen Neutralen war die finnische Aussen- und Sicherheitspolitik jedoch stärker durch das internationale Umfeld geprägt, was nach dem Ende des Kalten Kriegs mehr Optionen bereithielt.¹¹

- 8 Das Anliegen der Vertreter der Finnlandisierungstheorie war allerdings nicht Finnland, sondern Westeuropa – mit dem Begriff sollte die Gefahr eines sowjetisch dominierten Westeuropa beschworen werden. Siehe Hanhimäki, *Containing Coexistence*, S. 194–206.
- 9 Tiilikainen, *Finland*, S. 76. Während die Politik der Neutralität den internationalen Spielraum Finnlands zunächst ausweitete, wurde sie später zur Bürde und begrenzte etwa die institutionelle finnische Mitarbeit in Westeuropa. Siehe auch Tiilikainen, Teija. The Nordic countries and the EU-NATO relationship. In: Bailes, Alyson J.K./Herolf, Gunilla/Sundelius, Bengt (Hrsg.). *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, S. 50–76, hier S. 52.
- 10 Browning, *Constructivism*, S. 230; Archer, Toby. *Between Kant and Hobbes: Finnish Security Policy after the Cold War and European Integration*. Paper presented at the European Union Studies Association's Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, California, 23.–25. April 2009, S. 4.
- 11 Väyrynen, Raimo. Comments on the Finnish positions. In: Ojanen, *Neutrality and non-alignment*, S. 27–29, hier S. 28f.; Himanen, *Finland*, S. 19f.

2 ... ZU BÜNDNISFREIHEIT UND INSTITUTIONALISIERTER KOOPERATIONSSTRATEGIE

1991 veränderten sich die Grundlagen der vom Ost-West-Konflikt geprägten finnischen Identität als neutraler nordischer Kleinstaat tiefgreifend. Die geopolitischen Umwälzungen vor zwanzig Jahren entfachten in Finnland eine Diskussion um die sicherheitspolitische Ausrichtung und die Neutralitätspolitik. Helsinki nahm eine Neubewertung der Bedrohungen und Risiken vor, die sich in institutionellen und verteidigungspolitischen Anpassungen niederschlug. 1992 wurde das Prinzip der Neutralität zugunsten einer militärischen Bündnisfreiheit und einer intensivierten Kooperationsstrategie aufgegeben, und 1995 trat Finnland der Europäischen Union (EU) bei.

Der massgebliche Regierungsbericht von 1992 hielt fest, dass die Situation nach dem Kalten Krieg eine Konzentration auf den «Kern der finnischen Neutralität», nämlich Finnlands Position ausserhalb von Militärbündnissen nahelege. Mit diesem «schmerzfreien Abschied von der Neutralität» wurde die Neutralität graduell durch eine Bündnisfreiheit ersetzt. Dank der finnischen Kleinstaatlichkeit und der mehr oder weniger einheitlichen Unterstützung aller grossen Parteien und anderer Schlüsselfiguren des politischen Lebens wurde diese Re-Orientierung zu einem geschmeidigen Prozess.¹² Der Fokus auf die unabhängige Verteidigung und militärische Bündnisfreiheit erlaubte es Finnland, auf «neutralistisches Vokabular» zu verzichten, als es sich um die EU-Mitgliedschaft bemühte. Formuliertes Ziel war allerdings, die Idee der Nichtzugehörigkeit zu Allianzen beizubehalten.¹³

Dabei führte der finnische Ausdruck «*liittoutumattomuus*» – nahe an der «Bündnisfreiheit» im Deutschen – 1992/93 zu einer Diskussion unter Behördenvertretern, da der Ausdruck «*non-aligned*» als politisiert und mit der Bewegung der blockfreien Staaten des Kalten Kriegs verknüpft schien. Man einigte sich auf den Ausdruck «*non-allied*» als bevorzugten Terminus.¹⁴ Substanziell bedeutet der Ausdruck «militärische Bündnisfreiheit» im finnischen Kontext nicht sehr viel – er repräsentiert keine

12 Tiilikainen, *Finland*, S. 77f.

13 Himanen, *Finland*, S. 21; Browning, *Constructivism*, S. 241.

14 Himanen, *Finland*, S. 26f.; Ojanen, *Sweden and Finland*, S. 202.

aussenpolitische Doktrin und definiert keine Politik, sondern steht «minimalistisch» schlicht dafür, dass Finnland nicht Mitglied einer militärischen Allianz ist.¹⁵ Ähnlich wie zuvor die Neutralität wurde nun die Bündnisfreiheit zu einem flexiblen Mittel zum Zweck – zum möglichen Beitritt zur EU. 2004 vermerkte Finnlands grösstes Qualitäts- und Meinungsblatt *Helsingin Sanomat* sogar kritisch, der Ausdruck «bündnisfrei» sei zu einer «leeren und unnötigen Phrase» verkommen.¹⁶

Mit dem Argument, ein neues politisches Umfeld erfordere eine neue Politik, interpretieren Regierungsvertreter den aussenpolitischen Richtungswechsel nach dem Kalten Krieg nicht als einen Traditionsbruch, sondern als eine Kontinuität in der finnischen Anpassungsfähigkeit an äusseren Wandel.¹⁷ Die finnische Aussenpolitik nahm aus der ambivalenten Erfahrung der Peripherie einen grossen diskursiven Schritt «westwärts». Dieser Schritt wurde sowohl mit «Realpolitik» als auch mit Ideen von Regionenbildung und Brückenbau gerechtfertigt.¹⁸ Die EU-Mitgliedschaft wurde neu nicht nur als Ausdruck des «eisernen finnischen Pragmatismus» gedeutet, sondern darüber hinaus als notwendige Massnahme, um das Überleben Finnlands als Staat zu sichern.¹⁹ Bis heute erachtet die finnische Regierung die Mitgliedschaft und Mitarbeit in multilateralen Institutionen als zentral. Während einer Präsentation des Weissbuchs Anfang 2009 formulierte Aussenminister Alexander Stubb das finnische Credo so: «*We want a strong UN, a strong EU, a strong NATO, a strong World Bank, a strong IMF and a strong OSCE.*»²⁰

15 Ojanen, *Finland*, S. 410; Ojanen, *Sweden and Finland*, S. 156f.; Browning, *Constructivism*, S. 241; Forsberg, Tuomas/Vaahoranta, Tapani. Inside the EU, outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's post-neutrality. In: *European Security* 10 (2001), Nr. 1, S. 68–93, hier S. 77.

16 Editorial. «Non-allied» has become an empty and unnecessary phrase. In: *Helsingin Sanomat English Edition*, 29. September 2004.

17 Himanen, *Finland*, S. 20 und 25; Tiilikainen, *Finland*, S. 77.

18 Browning, *Constructivism*, S. 268f.

19 Browning, *Constructivism*, S. 236–238.

20 <http://www.finland.org.au/public/default.aspx?contentid=157613&contentlan=2&culture=en-US>. Siehe auch *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 73.

Die finnische Kooperationsstrategie – eine eigentliche «institutionalisierte Vision»²¹ – kommt nicht zuletzt in der Beteiligung am internationalen Krisenmanagement zum Ausdruck. Oftmals wird dabei von offizieller Seite die «internationale Verantwortung» Finnlands betont. Finnland partizipiert in bedeutendem Ausmass an Krisenoperationen der Uno, der EU, der OSZE sowie zunehmend auch der Nato. Gegenwärtig sind etwa 500 finnische Militärexperten im Ausland im Einsatz (davon 17 Frauen), darunter 250 in Kosovo (KFOR) und 140 in Afghanistan (ISAF). Die finnischen Kontingente setzen sich hauptsächlich aus Reservisten und ausschliesslich aus Freiwilligen zusammen; eine Teilnahme an einer internationalen Mission ist umgekehrt auch keine Bedingung für eine militärische Karriere.²² In zivilen internationalen Operationen sind zurzeit etwa 160 Finninnen und Finnen tätig; dies

«Die finnische Regierung deutet die Mitwirkung an weltweiten Krisenoperationen als Beitrag zur eigenen Sicherheit.»

ebenfalls mehrheitlich in Afghanistan (EUPOL, wo Finnland mit 30 Polizisten das zweitgrösste Kontingent stellt)

und Kosovo (EULEX). Dazu kommt eine namhafte Beteiligung an Missionen in Tschad, Georgien und im Nahen Osten. Der Anteil der zivilen Auslandseinsätze soll künftig erhöht werden.²³

Allerdings deutet die finnische Regierung die Mitwirkung an weltweiten Krisenoperationen nicht nur als Beteiligung an der internationalen Lastenteilung, sondern – durchaus eigennützig – auch als Beitrag zur eigenen Sicherheit. Sie sieht darin ein wichtiges Transformationsinstrument, das die Interoperabilität sicherstellt, die Kompetenz steigert

21 Himanen, *Finland*, S. 25.

22 Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

23 Stand 6. April 2010, vgl. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=38854&GUID={93480D5E-EE22-4E3D-BEE5-FF15B0C38C4E}>; *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 78f.; Uitsch, Christian. Finnland hält Tür für NATO-Beitritt offen. In: *Die Presse*, 10. Mai 2010. Das finnische Engagement in Tschad wird nach dem im Frühjahr 2010 beschlossenen Abzug des irischen Bataillons, in dessen Rahmen Finnland aktiv ist, freilich stufenweise beendet: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=172610&nodeid=32281&contentlan=2&culture=en-US>.

sowie positive Effekte auf der Kostenseite mit sich bringt und so die nationale Verteidigungsfähigkeit erhöht.²⁴

Internationales Krisenengagement ist für Suomi jedoch nicht neu. Finnland ist bereits seit den Anfängen der internationalen Friedenssicherung im Kalten Krieg an weltweiten Operationen beteiligt. Seit der ersten Uno-Friedensmission 1956 nahmen finnische Kontingente an fast allen Friedensmissionen der Vereinten Nationen teil. Insgesamt haben rund 40 000 Finnen im Ausland Dienst geleistet.²⁵ Dies geht zurück auf das finnische Selbstverständnis als Brückenbauer während des Kalten Krieges und auf die Möglichkeit, im Rahmen der Vereinten Nationen international präsent zu sein. Nach wie vor wird die Uno als umfassendster multilateraler Kooperationsmechanismus in Finnland hoch geschätzt. Im Hinblick auf 2013/14 kandidiert Finnland für einen der nicht-permanenten Sitze im Uno-Sicherheitsrat.²⁶

3 DIE EU ALS ZENTRALER SICHERHEITSPOLITISCHER BEZUGSRAHMEN

Finnlands Beitritt zur EU 1995 war sowohl wirtschaftlich als auch sicherheitspolitisch motiviert. Finnland erlebte zum einen nach dem Wegfall des sowjetischen Absatzmarktes die schwerste Rezession seit den Dreissigerjahren. Die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft wurde als Möglichkeit gesehen, die finnische Wirtschaft auf neuer Grundlage wieder anzukurbeln. Dazu kommt, dass die neutrale Referenzgruppe Finnlands in der Efta schrumpfte, als sich Schweden (1991) und Österreich (1989) entschieden, ein EU-Beitrittsgesuch zu stellen.²⁷

Zum anderen wirkten die sich wandelnden strukturellen Bedingungen – das Ende des Kalten Krieges und die damit anachronistisch wirkenden Bestimmungen des finnisch-sowjetischen FZB-Vertrags – für einen EU-Betritt. Dabei spielte die Wahrnehmung externer Risiken und

24 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 78f. und 114; Ojanen, *Finland*, 408; Browning, *Constructivism*, S. 248; Himanen, *Finland*, S. 22.

25 <http://www.finland.de/public/default.aspx?contentid=122085&contentlan=33&culture=de-DE>.

26 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 47–49 und 73.

27 Browning, *Constructivism*, S. 235.

Bedrohungen, der sogenannte «Angstfaktor», eine substanzielle Rolle.²⁸ Obwohl das Sicherheitsmotiv in der Vorreferendumsdebatte zunächst nicht ausgeprägt thematisiert wurde – der damalige finnische Präsident Mauno Koivisto erklärte dies im Rückblick damit, dass die Sicherheit des Landes bei einem Nein geschwächt worden wäre –,²⁹ haben Meinungsumfragen gezeigt, dass Sicherheitsbedenken in der Bevölkerung – anders als in Osteuropa – zu den wichtigsten Argumenten für eine EU-Mitgliedschaft gehörten.³⁰

Ähnlich stellten offizielle Verlautbarungen die nationale Souveränität Finnlands als gefährdet dar, sollte der Kleinstaat kein EU-Vollmitglied werden. Gemäss dieser Interpretation erforderte die Erhaltung der staatlichen Souveränität einen Sitz an dem Tisch, an dem Entscheide gefällt werden. Entsprechend verfolgten die ersten beiden Regierungen nach dem EU-Beitritt die explizite Politik, Finnland eng am Integrationsprozess zu beteiligen – an der Währungsunion, am Schengener Abkommen und an der Kooperation in Sicherheits- und Verteidigungsfragen.³¹ 1995 meinte der damalige finnische Präsident Martti Ahtisaari: «*I am sure that Finland becomes a member state of the Union which is bigger than its size and more influential than the number of votes it possesses.*» Ähnlich zeigte sich Ministerpräsident Paavo Lipponen im Jahr 2000 überzeugt, dass die EU Kleinstaaten die Möglichkeit eröffne, europäische und internationale Politik gleichberechtigt mitzugestalten: Ohne die EU wäre Finnland gezwungen zuzuschauen, wie ein neues Europa gebaut werde.³²

Zusätzlich zum Verständnis einer umfassenden präventiven Sicherheit durch die EU-Mitgliedschaft an sich³³ widmete Finnland der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) relativ früh

28 Himanen, *Finland*, S. 21f.; Browning, *Constructivism*, S. 235.

29 Vgl. Tiilikainen, *Finland*, S. 77.

30 Himanen, *Finland*, S. 21f.; Tiilikainen, *Finland*, S. 77; Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 1.

31 Browning, *Constructivism*, S. 237.

32 Tiilikainen, *Finland*, S. 79.

33 Schröter, Patrick. *Neutralität und GASP. Erste Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens*. Bern: Stämpfli, 1997, S. 30.

besonderes Augenmerk.³⁴ Dass der Aufbau der europäischen Krisenreaktionskräfte 1999 in Helsinki beschlossen wurde, ist durchaus symbolhaft: Finnland war stets daran interessiert, die militärische Zusammenarbeit in der Union als massgeblichem sicherheitspolitischen Bezugsrahmen zu verstärken, freilich immer unter dem expliziten Vorbehalt der militärischen Bündnisfreiheit. So nimmt Finnland an den *Battlegroups* der EU teil und hat 2007/2008 entsprechende Kontingente zur Verfügung gestellt. Für 2011 ist eine erneute finnische Beteiligung vorgesehen. Begründet wird dieses Engagement mit dem Hinweis auf die Verbesserung der Krisenmanagementfähigkeiten sowohl der EU als auch Finnlands.³⁵

Aus finnischer Perspektive problematischer als die konkrete Zusammenarbeit im Rahmen der heutigen GSVP ist das Thema der gemeinsamen europäischen Verteidigung.³⁶ So sähe sich Helsinki ungern etwa in der Verpflichtung, die baltischen Staaten gegen Russland zu verteidigen zu müssen. Diese Haltung schlug sich in der Diskussion um eine europäische Sicherheitsgarantie nieder, wie sie der Vertrag von Lissabon seit Dezember 2009 nun formuliert: Die finnische Regierung bemühte sich, die Sicherheitsklausel zu verhindern, ohne einen anti-europäischen Eindruck zu erwecken. Der damalige Aussenminister Erkki Tuomioja schlug 2003 als Kompromissformel unterhalb der Schwelle des automatischen gegenseitigen Beistands eine Stärkung der EU-Solidaritätsbekundung vor. Da allerdings sogar Grossbritannien die Beistandsklausel unterstützte, versuchte Helsinki über eine bis dahin präzedenzlose Zusammenarbeit der bündnisfreien EU-Staaten, einen niederschweligen Wortlaut zu erwirken. Schliesslich wurde die Sicherheitsgarantie um einen Zusatz ergänzt, wonach der «spezifische Charakter» der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewisser Mitgliedstaaten nicht präjudiziert wird.³⁷ Die ursprünglich starke, im Erbe der Neutralität wurzelnde

34 Gassen, Glenn R./Maurer, Andreas. *Von der Peripherie ins Zentrum: Perspektiven finnischer Europapolitik – für Europa und Deutschland*. Diskussionspapier. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006, S. 22.

35 Ojanen, *Finland*, S. 410; Browning, *Constructivism*, S. 250.

36 Gassen, *Von der Peripherie ins Zentrum*, S. 24f.

37 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 29f.; Ojanen, *Finland*, S. 409f.; Himanen, *Finland*, S. 23f.; Browning, *Constructivism*, S. 241.

Ablehnung der Idee gemeinsamer europäischer Verteidigung hat in den letzten Jahren jedoch abgenommen. Gewisse Kreise sehen im Konzept heute eine mögliche Alternative zu der Sicherheitsgarantie, die in Artikel 5 des Nato-Vertrags festgehalten ist.³⁸

Die ersten Jahre Finnlands in der EU werden in der Literatur als regelrechte «Flitterwochen» beschrieben: Finnland war im nordischen Vergleich am stärksten auf die EU ausgerichtet, dies etwa in seiner bedingungslosen Unterstützung der Währungsunion und der vergemeinschafteten Politikbereiche; einen Supranationalismus fordert die finnische Regierung bis heute in der lautstarken Unterstützung der Kommissarin für Aussenbeziehungen gegenüber den nationalen Aussenministern ein.³⁹ Im Verständnis, dass gute Europäer keine Blockbildung betrieben, grenzte sich Finnland zunächst tendenziell von seinen nordischen Nachbarn ab. Ein Beispiel für diese «Solokarriere» war die finnische Haltung bezüglich der EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten. Ausserdem entwarf Helsinki die Idee einer umfassenden nachbarschaftlichen Stabilitätspolitik, die sogenannte Nördliche Dimension (1998–2006), im Alleingang. Ziele dieser Initiative waren in Analogie zur Zusammenarbeit im Mittelmeerraum eine intensiviertere Kooperation rund um die Ostsee sowie die Neuorganisation der Beziehungen zu Russland auf der Grundlage der finnischen Westeinbindung.⁴⁰

4 ZUSAMMENARBEIT IM NORDEN UND RUND UM DIE OSTSEE

Seit dem Jahr 2000 kühlte der finnische EU-Enthusiasmus etwas ab, nicht zuletzt weil Finnland die angestrebte Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit trotz intensiver Lobbyarbeit nicht zugesprochen wurde. Nachdem sich Helsinki in den Neunzigerjahren in vielen Fragen auf die Seite der Benelux-Staaten und der Europäischen Kommis-

38 Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010. Siehe auch *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 29f.

39 Siehe Hecking, Claus. Finnland rügt Brüsseler Diplomatenstreit. In: *Financial Times Deutschland*, 25. April 2010. Siehe zur finnischen Unterstützung der «community method» auch Tiihikainen, *Finland*, S. 79–81.

40 Ojanen, *Finland*, S. 407f.; Browning, *Constructivism*, S. 261; *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 58f.

sion geschlagen hatte, sucht die finnische Regierung seit einigen Jahren wieder vermehrt nach Kooperationspartnern im Norden. Seit dem Kalten Krieg hat Finnland die Ostsee als verbindendes statt trennendes Gewässer wiederentdeckt und sich entsprechend bemüht, einen regionbildenden Prozess im Ostseeraum in Gang zu setzen. Dabei konnte Helsinki auf die im Kalten Krieg erprobte Brückenbauer-Funktion zurückgreifen.⁴¹ Ende Oktober hat der Europäische Rat eine Strategie für die Ostseeregion unter Einschluss Russlands und des Baltikums verabschiedet. In diesem Sinn stellen die Staaten rund um die Ostsee durchaus einen «gemeinsamen Interessenraum» dar.⁴²

2001 initiierte Helsinki reguläre Treffen der dänischen, schwedischen und finnischen Ministerpräsidenten vor den EU-Gipfeln; heute nehmen an diesen Sitzungen auch Vertreter der estnischen, lettischen und litauischen Regierungen teil. Auch in sicherheits- und verteidigungspolitischer Hinsicht hat sich die Zusammenarbeit im «neuen Norden» intensiviert und konkretisiert.⁴³ Aufgrund ähnlich gelagerter Herausforderungen und der zunehmenden strategischen Bedeutung Nordeuropas wird heute die militärische Zusammenarbeit besonders mit Schweden und Norwegen vertieft. Seit Dezember 2009 bemüht sich die *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO) um die Koordination von Ausrüstungsbeschaffung (etwa des Helikopters NH-90), Ausbildung, Manövern und Forschung. Konkret werden zurzeit vierzig Gebiete der Zusammenarbeit geprüft. Diese Kooperation, ursprünglich angestossen von den nordischen Armeechefs u.a. zur Steigerung der Kosteneffizienz, wird heute europaweit als Modell im Verteidigungsbereich erachtet.⁴⁴

Der Teamarbeit im Norden sind aufgrund der europäischen respektive atlantischen Prioritäten und den jeweils unterschiedlichen Beziehungen zu EU und Nato jedoch Grenzen gesetzt. Dänemark, Norwegen und Island sind Nato-Gründungsmitglieder; die drei baltischen Staaten sind der Allianz 2004 beigetreten, während die vormaligen Neut-

41 Browning, *Constructivism*, S. 246.

42 Gassen, *Von der Peripherie ins Zentrum*, S. 36–38.

43 Ojanen, *Finland*, S. 409; Tiilikainen, *Finland*, S. 82.

44 Siehe <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/forsvarspolitikk/nordefco---terms-of-reference.html?id=589717>; <http://www.nordac.org>; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010; Angaben Charly Salenius-Pasternak, FIIA, 12. Mai 2010.

ralen Schweden und Finnland sich bündnisfrei deklariert haben. In der EU sind Dänemark, Finnland und Schweden sowie Estland, Lettland und Litauen, nicht aber Norwegen und Island. Auch unter den nordischen EU-Staaten gibt es in aussen- und sicherheitspolitischen Fragen grosse Unterschiede, wie etwa ein Vergleich zwischen Finnland und dem «Fussnotenland» Dänemark zeigt.⁴⁵

5 ENGE KOOPERATION MIT DER NATO UND AFGHANISTAN-EINSATZ

1994 ist Finnland der «Partnerschaft für den Frieden» beigetreten, in deren Rahmen es sich erheblich an die Nato angenähert hat. Anders als in den Ostseeanrainerstaaten Estland, Lettland, Litauen und Polen implizierte dieser Schritt ursprünglich keine finnische Absicht, der Nato beizutreten. Vielmehr lag der finnischen Regierung an einer Demonstration der eigenen Leistung als *Erbringerin* von Sicherheit. Dennoch soll die Mitarbeit im Partnerschaftsprogramm die Wahrscheinlichkeit erhöhen, im Krisenfall militärische Unterstützung zu erhalten; weiter wird in Helsinki die präventive Rolle des Programms gelobt.⁴⁶

Angesichts der ausgeprägten finnischen Kooperationsbereitschaft und Nato-Kompatibilität stellen viele Beobachter die Frage, warum Finnland bisher nicht wie 21 andere der 27 EU-Staaten der Nato beigetreten ist.⁴⁷ Einmal wirkt die historische Erfahrung aus dem Winterkrieg (1939/40) nach, wonach Hilfe von aussen nur bedingt zu trauen ist. Weiter bestehen Befürchtungen, dass Finnland ungewollt in Konflikte mit Russland hineingezogen werden könnte und die Stimme Helsinkis im Ernstfall kaum zählen würde. In diesem Zusammenhang werden oft die Nato-Bombardierungen Serbiens in der Kosovo-Krise angeführt, als Helsinki widerwillig und nachträglich auf den unterstützenden Kurs der

45 Gassen, *Von der Peripherie ins Zentrum*, S. 31–36. Die dänische EU-Politik ist durch gewichtige Ausnahmeregelungen gekennzeichnet, die Vorbehalte u.a. im Bereich der Verteidigungspolitik widerspiegeln.

46 Browning, *Constructivism*, S. 249f.; Forsberg/Vaahoranta, *Inside the EU*, S. 75.

47 Rahkonen, Juho. Public Opinion, Journalism and the Question of Finland's Membership in NATO. In: *Nordicom Review* 28 (2007), Nr. 2, S. 81–92, hier S. 91; Browning, *Constructivism*, S. 244.

EU einschwenkte.⁴⁸ Ausserdem spielt eine Rolle, dass Finnland nicht mit den osteuropäischen Staaten assoziiert werden wollte, die in der ersten Runde ein Nato-Beitritts-gesuch gestellt hatten.⁴⁹ Dazu kommt, dass Finnland bezüglich transatlantischer Beziehungen eine ambivalente Haltung einnimmt: die USA sind in finnischer Wahrnehmung zwar ein wichtiger, aber kein unumstrittener Sicherheitsakteur.⁵⁰

Auch ohne Mitgliedschaft identifiziert Finnland zwei Nato-Funktionen als zentral: internationales Krisenmanagement und Stabilisierungsaufgaben. Es sind diese Tätigkeitsfelder, die Finnland zu enger Kooperation mit dem Bündnis bewegen.⁵¹ Effektiv entwickelt Helsinki seine militärischen Fähigkeiten gemäss Nato-Standards, nimmt rege und teilweise in leitender Funktion sowohl an Manövern der Allianz als auch in von ihr geführten Missionen teil und beteiligt sich seit 2008 mit logistischer Unterstützung an der *NATO Response Force*.⁵²

Beobachter bezeichnen dies als politisches Bekenntnis zu einer De-facto-Mitgliedschaft im Nordatlantikpakt. Tatsächlich wird die «Nato-Option» in Regierungskreisen seit vielen Jahren offengehalten. Unter den Befürwortern ist prominent etwa der Diplomat und Publizist Max Jakobson.⁵³ Laut Prognosen könnte die Frage einer Bündnismitgliedschaft anlässlich der finnischen Parlamentswahlen im Frühjahr 2011 zu einem Thema werden. Bleiben die Konservativen (Kokoomus) um Aussenminister Stubb und Verteidigungsminister Häkämies auch nach 2011 in der Regierung, und ziehen die Mitte (Keskusta) oder die Sozialdemokraten (SDP) mit, ist es durchaus möglich, dass Finnland in wenigen Jahren ein Beitritts-gesuch stellt. Befürworter eines Beitritts führen oft Spar- respektive Kostengründe an. Neben den erwarteten Synergien und der gemeinsamen Materialbeschaffung betonen sie den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen sowie die Sicherheits-

48 Forsberg/Vaahtoranta, *Inside the EU*, S. 76f.

49 Browning, *Constructivism*, S. 244f.

50 Ojanen, *Finland*, S. 410.

51 Browning, *Constructivism*, S. 250.

52 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 79–81 und S. 98f.

53 Himanen, *Finland*, S. 23; Forsberg/Vaahtoranta, *Inside the EU*, S. 82f.; *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 80f. Siehe auch Ultsch, Christian: Finnland hält Tür für NATO-Beitritt offen. In: *Die Presse*, 10. Mai 2010.

garantie durch Artikel 5 des Nato-Vertrags. Die finnischen Medien, allen voran *Helsingin Sanomat*, sehen einen Beitritt positiv.⁵⁴

Weite Teile der Bevölkerung stehen einer Nato-Mitgliedschaft allerdings skeptisch gegenüber. Das Erbe der vorsichtig-umsichtigen «Paasikivi-Kekkonen-Linie» aus der Zeit des Ost-West-Konflikts ist in Finnland nach wie vor stark verankert. Wie oft betont wird, dominiert

**«Weite Teile der Bevölkerung
stehen einer Nato-Mitgliedschaft
kritisch gegenüber.»**

in der finnischen
Bevölkerung eine
traditionelle Auf-
fassung von Vertei-
digung und militä-

rischen Fähigkeiten. Ausserdem hat der Begriff der «Allianz» in der Öffentlichkeit einen schalen Beigeschmack. Die Vertragsbeziehungen mit der Sowjetunion (1948–91) waren schwierig, und die Zusammenarbeit mit Nazideutschland (1941–44) bleibt ein heikles Kapitel der finnischen Geschichte.⁵⁵

Zwischen 1996 und 2001 waren zwischen 60 und 80 Prozent der Bevölkerung gegen einen Nato-Beitritt; 2003 trug der Irakkrieg zur Vertiefung der Opposition bei. Interessanterweise glauben dennoch etwa 50 Prozent der Bevölkerung, dass Finnland dem Militärbündnis letzten Endes beitreten werde.⁵⁶ Laut einer Meinungsumfrage vom März 2010 sind gegenwärtig 56 Prozent der Bevölkerung explizit gegen einen Nato-Beitritt, während rund ein Viertel der Bevölkerung eine Bündnismitgliedschaft befürwortet. 61 Prozent sind der Ansicht, dass eine Nato-Mitgliedschaft die Beziehungen zum Nachbarn Russland schwächen würde, und viele öffentliche Stimmen äussern sich kritisch zur als überspannt verstandenen US-Orientierung in der Nato.⁵⁷ Anlässlich von Annäherungsgesprächen zwischen der finnischen Regierung und Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen in Finnland im März 2010

54 Siehe etwa Rahkonen, *Public Opinion*, S. 81–92.

55 Locher, Anna. Finnland auf dem Weg in die NATO? In: *Finnland-Magazin* 80 (2008), S. 28–30; Väyrynen, *Comments on the Finnish positions*, S. 27.

56 Himanen, *Finland*, S. 22.

57 Raeste, Juha-Pekka. HS-Gallup: Venäjää ein lähä uhkana, NATO-jäsenyyden vastutus on kasvanut. In: *Helsingin Sanomat*, 6. April 2010; Poll: Anti-NATO sentiment eases somewhat. In: *Helsingin Sanomat International Edition*, 6. April 2010.

machte sich in der Bevölkerung wachsende Opposition bemerkbar, die sich unter anderem in Demonstrationen äusserte.⁵⁸ Interessanterweise ist heute eine grosse Mehrheit der Bevölkerung – auch der Nato-Mitgliedschaftsbefürworter – der Meinung, dass eine Volksbefragung angezeigt wäre, falls ein Allianzbeitritt ernsthaft erwogen würde.⁵⁹ Dabei haben Bevölkerungsabstimmungen in Finnland an sich keine Tradition; eine von zwei Ausnahmen bildete das Referendum zum EU-Beitritt.⁶⁰

Auch als Nichtmitglied beteiligt sich Helsinki mit substanziellen Beiträgen an Nato-geführten Missionen. Finnlands aktuelles Engagement in der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan beläuft sich auf etwa 140 Soldaten, die im von Schweden geführten *Provincial Reconstruction Team Mazar-e-Sharif* im ISAF-Regionalkommando Nord unter deutscher Führung aktiv sind. Im Januar 2010 beschloss Staatspräsidentin Tarja Halonen und der Kabinettsausschuss für Aussen- und Sicherheitspolitik – mit der Aussicht auf eine Neubewertung der finnischen Aktivitäten Ende 2011 – eine Aufstockung bis auf höchstens 195 Soldaten bis Anfang 2011. Die Eduskunta, das finnische Parlament, hiess die Erhöhung im Frühling gut. Ausserdem beteiligen sich finnische Experten an der Ausbildung der afghanischen Armee; ihre Zahl soll in nächster Zeit von 17 auf 30 erhöht werden, wie Aussenminister Stubb anlässlich des Nato- und ISAF-Aussenministertreffens in Tallinn im April 2010 bekanntgab.⁶¹

2009 fand eine für die konsensualen finnischen Verhältnisse vergleichsweise kontroverse innenpolitische Diskussion über den Einsatz am Hindukusch statt. In der Öffentlichkeit wurden kritische Stimmen laut, die Finnland als Kriegspartei bezeichneten. Die politischen Eliten betonten mit wenigen Ausnahmen weiterhin den friedenserhaltenden

58 Siehe etwa Poliisi otti kiinni ulkoministeriöllä töhrineet Nato-vastustajat. In: *Helsingin Sanomat*, 4. März 2010.

59 Raeste, Juha-Pekka. HS-Gallup: Venäjää ein nähdä uhkana, NATO-jäsenyyden vastutus on kasvanut. In: *Helsingin Sanomat*, 6. April 2010. Ein Referendum wäre zwar rechtlich kaum bindend, politisch aber durchaus: Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010.

60 Rahkonen, *Public Opinion*, S. 83.

61 Vuorisalo, Valtteri. Finland. In: Archer, Toby (Hrsg.). *Afghanistan's Hard Summer*. Briefing Paper 43. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2009, S. 13f.; Suomi lähettää kymmenkunta lisäkouluttajaa Afganistaniin. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010; Kysely: Puolet tahtoo joukot pois Afganistanista. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010.

Charakter der Mission und den Fokus auf den Wiederaufbau. Finnische Regierungskreise scheinen den sich abzeichnenden Wandel von internationalen Krisenoperationen – von der traditionellen UN-Friedenssicherung über sogenannte robuste Einsätze hin zur Aufstandsbekämpfung – zurzeit noch pragmatisch mitzutragen.⁶²

Entsprechend dem gesamteuropäischen Trend verschärft sich gegenwärtig aber auch in Finnland der Widerstand gegen den Einsatz in Afghanistan. Laut jüngsten Meinungsumfragen befürworten 50 Prozent der Bevölkerung einen Rückzug der finnischen Truppen aus Afghanistan: 26 Prozent unterstützen eine Verkleinerung des finnischen Kontingents, 11 Prozent einen sofortigen Rückzug aller finnischen Truppen, und nach der Meinung von 13 Prozent sollte das finnische Engagement in militärischen Krisen- und Friedenssicherungsoperationen gänzlich eingestellt werden.⁶³ Aussenminister Stubb hat die Afghanistanmission im April 2010 denn auch als «schwierigste Krisenmanagementoperation der finnischen Geschichte» bezeichnet.⁶⁴

6 DIE ROLLE RUSSLANDS IM WANDEL

Aus territorialer Perspektive bleibt Russland die grösste sicherheitspolitische Herausforderung in Finnlands Umfeld. Mit dem übermächtigen Nachbarn verbinden Finnland eine 1300 Kilometer lange Grenze und eine ambivalente Geschichte. Ausserdem ist die russische Kola-Halbinsel im Norden von Finnland ein nuklearer Stützpunkt von grosser strategischer Bedeutung. Traditionellerweise definiert sich Finnland als «Grenzland» zwischen Ost und West,⁶⁵ und auch heute leiten sich viele aussen- und sicherheitspolitische Zielsetzungen und Interessen Helsinkis daraus ab. Generell ist allerdings festzuhalten, dass das finnisch-

62 Vuorisalo, *Finland*, S. 13f.

63 Kysely: Puolet tahtoo joukot pois Afganistanista. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010. Noch Ende 2009 sahen die entsprechenden Zahlen deutlich weniger kritisch aus, wie eine Meinungsumfrage des finnischen Verteidigungsministeriums von Ende 2009 belegt: www.defmin.fi/index.phtml?641_m=4104&l=en&s=263.

64 Suomi lähettää kymmenkunta lisäkouluttajaa Afganistaniin. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010.

65 Tiilikainen, *Finland*, S. 74–76.

russische Verhältnis heute primär durch die allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und Russland gekennzeichnet ist. Russland stellt für Finnland nach wie vor ein «diskursives Dilemma» dar – zwischen der Notwendigkeit freundschaftlicher Beziehungen zu Moskau und der Bewirtschaftung des öffentlichen Bewusstseins um die potenzielle Gefahr.⁶⁶

Dabei hat Helsinki seit dem Zweiten Weltkrieg stets versucht, Konflikte mit Moskau zu vermeiden. Als Beispiel für den viel beschworenen finnischen «Realismus» darf Helsinkis zurückhaltende Unterstützung der baltischen Nato-Mitgliedschaft gelten. Die finnische Regierung setzte sich erst für den Bündnisbeitritt Estlands, Lettlands und Litauens ein, als Präsident Putin deutlich gemacht hatte, dass keine dramatische russische Reaktion zu erwarten sei.⁶⁷ Sollte ausserdem Finnland der atlantischen Allianz beitreten, wäre der Meereszugang nach St. Petersburg von den Nato-Staaten Finnland und Estland umgeben. Nicht nur deshalb steht Moskau einer finnischen Bündnismitgliedschaft ablehnend gegenüber.⁶⁸ Als der konservative Verteidigungsminister Jyri Häkämies in einer Rede in Washington 2007 betonte, die drei zentralen Sicherheitsherausforderungen seien «Russland, Russland und Russland», wurden seine Aussagen von offizieller Seite sofort als persönliche Meinung des Verteidigungsministers relativiert.⁶⁹

Seit der Forderung des nationalistischen russischen Politikers Vladimir Žirinovskij von 1994, wonach Russland in den Grenzen von 1900 wiederhergestellt und demnach auch Finnland wieder inkorporiert werden sollte, ist beträchtlich in die finnisch-russischen Beziehungen investiert worden. Diese entwickelten sich in den Neunzigerjahren insgesamt so positiv, dass der damalige Ministerpräsident Paavo Lipponen 2002 in einer Rede in Moskau sogar die Eingliederung Finnlands ins Zarenreich (1809–1917) als glückliche Fügung rehabilitierte.⁷⁰ Im finnischen Bewusstsein spielt Russland nach wie vor eine massgebliche Rolle,

66 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 12.

67 Ojanen, *Finland*, S. 408; Forsberg/Vahtoranta, *Inside the EU*, S. 75f.

68 Siehe etwa Schönberg, Kalle. Nato-jäsenyys on väärä polku. In: *Suomen Kuvalehti* 14/2008, S. 12.

69 Häkämies says Washington speech in line with Finnish policy. In: *Helsingin Sanomat English Edition*, 10. September 2007; Browning, *Constructivism*, S. 266.

70 Browning, *Constructivism*, S. 260.

doch ist es oft eher eine vage Unsicherheit bezüglich der Instabilität in Russland als eine konkrete Bedrohung, die mit dem Nachbarn verbunden wird.⁷¹ Gemäss jüngsten Meinungsumfragen erachtet die finnische Bevölkerung die von Russland ausgehende Bedrohung heute denn auch als relativ gering: 76 Prozent glauben nicht, dass von Russland eine mittlere oder grosse Gefahr ausgeht.⁷² Dazu mögen die zunehmenden persönlichen und wirtschaftlichen Kontakte über die Grenze beitragen: 2009 stellte Finnland als europäischer Spitzenreiter über 700 000 Schengen-Visa für russische Staatsbürger aus, was weitgehend als positiv eingeschätzt wird. Die Frage, ob mit der diskutierten Abschaffung der Visumpflicht ein Sicherheitsrisiko verbunden sei, wird zumindest in den Medien verneint.⁷³

Pessimistische Sichtweisen bezüglich Russlands spielen jedoch nach wie vor eine bedeutende Rolle. Die Befürchtungen hinsichtlich eines als unberechenbar empfundenen Nachbarn waren ein wesentlicher Grund für den finnischen Beitritt zur EU. Auch die Debatte über eine mög-

**«Pessimistische Sichtweisen
bezüglich Russlands spielen nach
wie vor eine Rolle.»**

liche Nato-Mitgliedschaft wird von den Entwicklungen in Russland beeinflusst. Weite

Kreise in Finnland haben den Georgienkrieg von August 2008 als erneutes Warnsignal für eine von Russland potenziell ausgehende Gefahr interpretiert. Präsident Putins anti-westliche Rhetorik und die Verletzung des finnischen Luftraumes durch Flugzeuge der russischen Luftwaffe 2007 und 2008 wurden in Finnland ebenfalls genau registriert.⁷⁴ Nicht zuletzt wegen des grossen Nachbarn hält die finnische Regierung weiterhin an der allgemeinen Wehrpflicht und vorläufig dem Einsatz von Landminen fest.⁷⁵

71 Ebd., S. 259–265.

72 Raeste, Juha-Pekka. HS-Gallup: Venäjää ei nähdä uhkana, NATO-jäsenyyden vastutus on kasvanut. In: *Helsingin Sanomat*, 6. April 2010.

73 Editorial. Viisumivapaus, mutta ei ehdoitta. In: *Kaleva*, 21. Mai 2010.

74 Locher, *Finnland auf dem Weg in die NATO*, S. 29; Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 13.

75 Browning, *Constructivism*, S. 266.

In der Tat wird Helsinki der Anti-Landminen-Konvention von 1997 erst 2012 beitreten, wobei die Zerstörung des finnischen Arsenal an Anti-Personen-Minen bis 2016 erfolgen soll.⁷⁶ Damit ist Finnland gegenwärtig der einzige EU-Staat, der die Konvention von Ottawa noch nicht unterzeichnet hat. In der innenpolitischen Debatte kämpften Gegner des Verbots, die auf ein als zentral verstandenes Waffensystem nicht verzichten wollten, gegen Befürworter der Ächtung, die humanitäre Gründe und die Vorteile einer gemeinsamen EU-Vorgehensweise anführten. Einflussreicher Widerstand gegen eine finnische Beteiligung am Ottawa-Vertrag kam von den finnischen Streitkräften, die im Verlauf der Debatte zunächst Sicherheitsargumente, dann vor allem Budgetgründe ins Feld führten.

Die Spaltung der finnischen Gesellschaft und Politik in der Frage der Landminen weist auf die grosse gesellschaftliche Verankerung der nationalen Verteidigung und die anhaltend zentrale Bezugnahme auf Russland hin. Schliesslich obsiegt nicht zuletzt internationaler Druck und der zunehmende Einfluss von Basisbewegungen zugunsten des Beitritts zur Konvention.⁷⁷ Ähnlich verhält es sich mit der finnischen Haltung bezüglich Streumunition. Finnland gehört zu den wenigen europäischen Staaten, die den Vertrag von Oslo von 2008 nicht unterzeichnet haben. Die finnische Regierung erachtet Streumunition nach dem absehbaren Wegfall von Landminen gewissermassen als Ultima Ratio, um die Grenze zu Russland zu verteidigen.⁷⁸

7 TRADITIONELLES VERTEIDIGUNGSVERSTÄNDNIS

In einem gewissen Kontrast zu seinem Engagement im internationalen Krisenmanagement und der ehrgeizigen EU-Mitgliedschaft pflegt Finnland weiterhin ein traditionelles Verständnis von Verteidigung. Dabei setzt Helsinki auf Territorialverteidigung, die allgemeine Wehrpflicht und eine grosse Anzahl Reservisten. Die geostrategische Randlage an

76 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 20, 76, 104, 118, 130.

77 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 5–7.

78 Huizinga, Johan. Finland reserves right to use cluster munitions. In: *Radio Netherlands Worldwide*, 3. Dezember 2008; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

der langen Grenze zu Russland und die Angriffs- und Kriegserfahrungen des Zweiten Weltkrieges sind dafür weiterhin prägend. Der Winterkrieg (1939/40) und der sogenannte Fortsetzungskrieg (1941–44) haben bis heute Auswirkungen auf die Aussen- und Sicherheitspolitik Finnlands, etwa in der Betonung einer oft als «realistisch» bezeichneten Aussen- und Russlandpolitik.

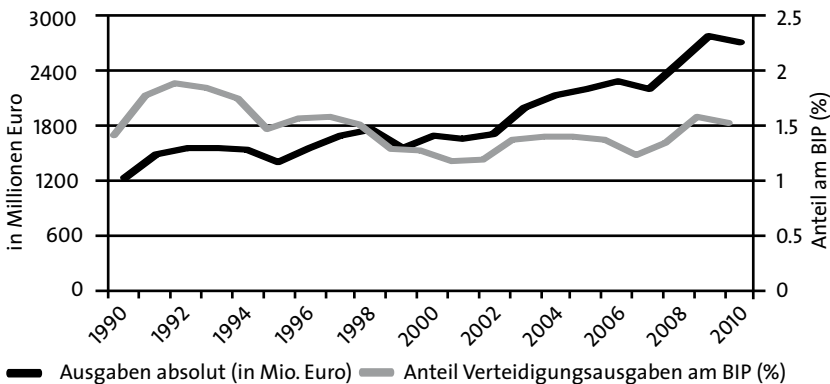
Zugleich begründen die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges – Finnland erlitt zwar eine schwere militärische Niederlage, hohe Opferzahlen und territoriale

«Helsinki setzt weiterhin auf Territorialverteidigung, die allgemeine Wehrpflicht und eine grosse Anzahl Reservisten.»

Verluste in Karelrien, wurde aber nicht sowjetisch besetzt – das anhaltende Vertrauen in die Option

einer selbständigen Territorialverteidigung. Diese hat in der personellen und materiellen Prioritätensetzung nach wie vor den höchsten Stellenwert. Rüstungsausgaben machen ein Drittel, Personalkosten ein Viertel der Verteidigungsausgaben aus; daneben fallen die Kosten für internationale Operationen mit 2 Prozent eher gering aus (wobei die Personalkosten für finnische Krisenmanagementeinsätze vom Aussenministerium finanziert werden). Tendenziell nehmen die Verteidigungsausgaben Finnlands seit Mitte der Neunzigerjahre zu; heute beträgt der Anteil des Verteidigungsbudgets am Bruttoinlandprodukt rund 1,5 Prozent (vgl. Grafik).

Entwicklung der finnischen Verteidigungsausgaben 1990–2010



Quelle: Finnisches Verteidigungsministerium

Grundlage und vorrangiges Anliegen auch des jüngsten Weissbuchs von 2009 bleibt eine «glaubwürdige» umfassende nationale Verteidigung.⁷⁹ Um diese der heutigen sicherheitspolitischen und finanziellen Konstellation anzupassen, werden die finnischen Streitkräfte gegenwärtig strukturell modernisiert und verkleinert. Ein wichtiger Grund für diese Reform waren betriebswirtschaftliche und finanzielle Überlegungen.⁸⁰

Dabei wird die allgemeine Wehrpflicht beibehalten – anders als in vielen EU-Staaten und besonders im Referenzland Schweden. Das finnische Wehrpflichtsystem geht auf den Zweiten Weltkrieg und die damalige totale Mobilmachung von Staat und Gesellschaft angesichts der sowjetischen Gefahr zurück. Dabei wird die Wehrpflicht auch heute noch als Grundlage der Territorialverteidigung und – vornehmlich – als zentraler Aspekt des nationalen Verteidigungswillens oder gar als Teil der finnischen Identität angesehen.⁸¹ Im Mai 2010 liess der finnische Oberbefehlshaber Ari Puheloinen verlauten, die allgemeine Wehrpflicht sei nicht nur kosteneffektiv, sondern führe den Streitkräften auch die «Fähigkeiten und Talente einer ganzen Generation» zu.⁸² Dennoch wurde die finnische Armee sogar von Armeevertretern schon als «Freilichtmuseum» bezeichnet.⁸³

Wehrpflichtig sind Finnen zwischen 18 und 50 Jahren. Die funktionsbezogene Dienstzeit dauert zwischen 180 und 362 Tagen. Danach sind in einem Intervall von fünf Jahren weitere 40 bis 100 Tage zu leisten, bevor die Umteilung in die Reserve erfolgt. Wegen finanziellen Engpässen finden heute kaum mehr Kurse für Reservisten statt. Die regionalen Streitkräfte, zahlenmässig eine deutliche Mehrheit der Reserve, verlieren gegenüber den länger und besser ausgebildeten Einsatzstreit-

79 Vgl. Himanen, *Finland*, S. 22, auch für die vergleichbare Prioritätensetzung in den Weissbüchern von 1997, 2001 und 2004.

80 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 107–126; Aikio, Hannu. Finnish Defence Forces in Transformation. In: *Military Power Revue der Schweizer Armee* (2009), Nr. 2, S. 44–55, hier S. 47–49; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010; Angaben Toby Archer, FIIA, 12. Mai 2010.

81 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 7–9 und 13; Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010.

82 Ilkka Ahtiainen. Puolustusvoimat säästää, muttei luovu yleisestä asevelvollisuudesta. In: *Helsingin Sanomat*, 19. Mai 2010.

83 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 13.

kräften klar an Bedeutung.⁸⁴ Die Zahl der dienstleistenden Finnen beträgt in letzter Zeit stets etwa 80 Prozent der Stellungspflichtigen. Diese im europäischen Vergleich immer noch sehr hohe Zahl legt nahe, dass in der finnischen Gesellschaft nach wie vor ein ausgeprägter Verteidigungswille besteht.⁸⁵ Dennoch suchen die Behörden nach Wegen, die Attraktivität des Wehrdienstes gegenüber dem zivilen Ersatzdienst zu steigern. Ausserdem wird auch in Finnland in gewissen Kreisen, etwa bei den Grünen, über die Möglichkeit einer Berufarmee diskutiert, was allerdings potenziell ein «nationales Tabu» in Frage stellt.⁸⁶

Insgesamt haben die Teilstreitkräfte Heer, Marine und Luftwaffe in Friedenszeiten einen aktiven Bestand von 30 000 und einen Reservbestand von 237 000 Personen. Die gesamthafte Mobilisierungstärke wurde 2008 von 520 000 auf 350 000 Personen verkleinert. Eine weitere Redimensionierung um 100 000 Personen, insbesondere eingefordert von einflussreichen Militärs wie Juhani Kaskeala und Ari Puheloinen, dem ehemaligen und dem gegenwärtigen Oberbefehlshaber, ist mittelfristig geplant.⁸⁷ Das Oberkommando in Helsinki plant und koordiniert die gemeinsamen Operationen der Teilstreitkräfte. Da mit den Reformen zusätzlich zu den Kommandos von Luftwaffe und Marine auch ein eigenes Armee-Kommando in Mikkeli geschaffen wurde, das für Personal, Operationen sowie Logistik und Rüstung gleichermassen zuständig ist, kann sich das Oberkommando in Helsinki neu auf die Langzeitplanung der Verteidigungsstruktur Finnlands konzentrieren.⁸⁸

Das Hauptgewicht der Streitkräfte liegt aufgrund der Grösse des Landes und der Verteidigungskonzeption bei den Bodentruppen. Das Heer ist in vier operative Militärkommandos (Nord, Süd, Ost und West) eingeteilt. Die Flotte der Marine richtet sich nach den Bedingungen der Schärenküste Finnlands; die finnische Luftwaffe mit ihren 160 Flug-

84 Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010.

85 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 2 und 7–10; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

86 Siehe etwa Pennanen, Erkki. Conscription army – strategic necessity, or fixation of national identity? In: *Helsingin Sanomat International Edition*, 30. März 2005.

87 Siehe etwa Ilkka Ahtiainen. Puolustusvoimat säästää, muttei luovu yleisestä asevelvollisuudesta. In: *Helsingin Sanomat*, 19. Mai 2010.

88 Aikio, *Finnish Defence Forces*, S. 48; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010; Angaben Charly Salenius-Pasternak, FIIA, 12. Mai 2010; Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 9.

zeugen operiert als einzige Teilstreitkraft auch in Friedenszeiten in voller Bereitschaftsstärke.⁸⁹

8 EINE QUADRATUR DES KREISES?

Sicherheitspolitische Kooperation und die Beteiligung am internationalen Krisenmanagement werden im finnischen Selbstverständnis eng mit nationaler Landesverteidigung kombiniert. In der finnischen Eigenwahrnehmung verknüpfen sich in der Sicherheitsdiskussion die postulierte realistische Tradition mit einer institutionalistischen Überzeugung. Internationales Krisenmanagement wird als Stärkung und Ergänzung der nationalen Verteidigung betrachtet.⁹⁰ Dies eröffnet einerseits viel versprechendes Synergiepotenzial. Andererseits ist das Nebeneinander von traditionellem verteidigungspolitischem Verständnis und neuen sicherheitspolitischen Strategien und Handlungsoptionen nicht spannungsfrei.⁹¹ Der gewählte Weg scheint zurzeit jedoch der einzig gangbare, zumal der Verteidigungssektor in den letzten Jahren eine tief greifende strukturelle Umgestaltung erfahren hat. Bei allen Anpassungen zugunsten institutioneller Kooperation im Rahmen von EU und Nato bleibt die

militärische Bündnisfreiheit zumindest zurzeit die entscheidende Maxime respektive das Instrument, welches den geschilderten

«Die Bündnisfreiheit bleibt die Maxime, welche den Spagat zwischen sicherheitspolitischer Kooperationsstrategie und autonomer Verteidigung erlaubt.»

Spagat zwischen sicherheitspolitischer Kooperationsstrategie und autonomer Verteidigung erlaubt und so als Kompromissformel auch die innenpolitischen Divergenzen zu mildern vermag.

89 Public Information Division of the Defence Command Finland. *Facts about National Defence*. Helsinki: 2008, S. 8–29; Aikio, *Finnish Defence Forces*, S. 48f.; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

90 Himanen, *Finland*, S. 25.

91 Ojanen, *Finland*, S. 407.

Im Vergleich mit der Schweiz fällt auf, dass der oft postulierten Vergleichbarkeit zwischen der Eidgenossenschaft und Finnland Grenzen gesetzt sind. Bei genauerem Hinsehen zeigen sich deutliche Unterschiede sowohl bezüglich der geopolitischen Lage und der historischen Erfahrung der beiden Kleinstaaten als auch der *lessons learned* aus dem Ende des Kalten Krieges. Dabei trägt die relativ homogene und konsensorientierte politische Tradition Finnlands, die den Zentralstaat – gegenüber Bevölkerung und Parlament – stark gewichtet,⁹² zu einer vergleichsweise geschmeidigen Umsetzung sowohl der erwähnten Reformen als auch der institutionellen Schwerpunktsetzung bei.

Finnlands Neutralität während des Kalten Krieges speiste sich hauptsächlich aus der Erfahrung des sowjetischen Angriffs und musste in den Nachkriegsjahren durch geschickte Politik gegenüber Moskau erst etabliert werden. Bei aller gesellschaftlichen und politischen Wirksamkeit kann die finnische Neutralität als eine instrumentelle definiert werden. Die finnische Regierung hat sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vergleichsweise vorbehaltlos von der Neutralität verabschiedet und sich mit dem flexibel verstandenen Konzept der Bündnisfreiheit an die neuen strukturellen Gegebenheiten angepasst.

Helsinki's Antwort auf die neue sicherheitspolitische Gesamtlage sind weiterhin prononciert multilaterale und institutionelle Lösungen – insbesondere die Mitgliedschaft in der EU sowie die Annäherung an die Nato. Dazu kommt die – auch militärische – Zusammenarbeit mit den skandinavischen Nachbarn und den baltischen Ostseerainern Estland, Lettland und Litauen. Generell vertritt Helsinki die Position, dass der Kleinstaat Finnland seine aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen am effektivsten im internationalen Verbund und in der aktiven Mitarbeit im militärischen und zivilen Krisenmanagement wahrt.

Gleichzeitig ist aufgrund der geschichtlichen Erfahrung – kombiniert durchaus mit einiger Mythenbildung – und der geographischen Lage an der Grenze zu Russland der nationale Verteidigungswille in Finnland nach wie vor kaum bestritten. Die finnische Streitkräfte-reform verbindet das Ziel einer «glaubwürdigen» territorialen Verteidi-

92 Tiilikainen, *Finland*, S. 74–76.

gung, die über die allgemeine Wehrpflicht und eine grosse Reserve sichergestellt werden soll, mit den aktuellen finanziellen Bedingungen und dem Ziel einer kostenbewussten interoperablen Einsatzarmee, wie etwa das Weissbuch von 2009 belegt.

DIE BEDEUTUNG DES VERTRAGS VON LISSABON FÜR DIE SCHWEIZERISCHE EUROPA- UND SICHERHEITSPOLITIK

von Valentin Misteli*

Das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags stellt die Europapolitik der Schweiz nicht grundsätzlich in Frage. Die Reform zielt auf die Zuständigkeiten der EU-Institutionen und die interne Entscheidungsfindung. Die Weiterentwicklung des Bilateralismus wird erschwert, zwingender vertraglicher Handlungsbedarf besteht aber nicht. Allerdings hat die Schweiz die Beziehungspflege zur EU den neuen institutionellen Realitäten anzupassen. Sicherzustellen ist der Zugang zu Entscheidungsträgern und Entscheidungsverfahren. Auch sind Massnahmen zu prüfen, um trotz des ganzheitlichen Politikansatzes der EU an der ökonomisch motivierten, sektoriellen Integration festhalten zu können. Wie erfolgreich Bern diese Anpassungen vornimmt, wird den Verlauf der Debatte um die mittelfristige Tragfähigkeit des Bilateralismus beeinflussen. Ob die EU diesem überhaupt noch Entwicklungsmöglichkeiten zugesteht, hängt indes von Bestrebungen innerhalb der EU ab, die nicht in der Reform begründet sind, mit deren Umsetzung aber verstärkt werden könnten.

EINLEITUNG

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 markiert den Beginn einer neuen Etappe im europäischen Integrationsprozess. Diese ist vorerst nicht durch Aufbruchstimmung, sondern durch Krisengipfel wegen überschuldeter Mitgliedstaaten geprägt. Dabei hat die Vertragsrevision die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion in ihrer Substanz weitgehend unangetastet gelassen. Diese waren zwar bereits verletzt worden, galten aber nicht als reformbedürftig. Mit dem Ende der achtjährigen institutionellen Odyssee um den Verfassungs- und den Reform- beziehungsweise Lissabon-Vertrag hat

* Der Autor dankt Andreas Wenger, Victor Mauer, Daniel Trachslar und Daniel Möckli für die wertvollen Kommentare und die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Im Artikel wurden Entwicklungen bis Ende Mai 2010 berücksichtigt.

aber nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für die Schweiz eine neue europapolitische Ära begonnen. Auf den ersten Blick ändert sich im bilateralen Verhältnis zwar wenig. Die Schweizer Strategie einer sektoriellen Integration wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Der bilaterale Weg verliert mit dem Vertrag von Lissabon weder seine rechtlichen noch seine politischen Grundlagen.

Eine neue Periode schweizerischer Europapolitik beginnt, weil «Lissabon» mit neuen Institutionen und geänderten Verfahren der EU-internen Entscheidungsfindung die Weiterentwicklung des Bilateralismus erschwert. Zum einen werden Kontaktpflege und Einflussnahme aufwändiger. Die Schweiz wird ihre Beziehungen zur EU in Zukunft nicht mehr vornehmlich auf die Europäische Kommission ausrichten können. Die bilaterale Interessenvertretung wird insbesondere dem Kompetenzgewinn des Europäischen Parlaments vermehrt Rechnung zu tragen haben. Zum anderen wird sich das Selbstverständnis der EU und ihrer Institutionen mit der Umsetzung der Vertragsbestimmungen verändern. Prägend wird dabei sein, dass der Lissabon-Vertrag die formalen Grenzen zwischen den Politikfeldern aufhebt und die reformierten Institutionen zu einem ganzheitlichen Ansatz anhält, der alle Bereiche von EU-Politik berücksichtigt.

Wie die Schweiz diesen zwei Herausforderungen begegnen kann, soll in der vorliegenden Analyse erörtert werden. Ob es ihr gelingt, die bilateralen Beziehungsstrukturen den neuen institutionellen und politischen Realitäten in Brüssel anzupassen, wird die Debatte um die mittelfristige Tragfähigkeit des Bilateralismus beeinflussen. Folglich ist zum einen zu diskutieren, mit welchen Gesprächsformaten und institutionellen Neuerungen die Schweiz den Zugang zu neuen und alten Entscheidungsträgern und geänderten Entscheidungsverfahren sicherstellen kann. Zum anderen ist zu erörtern, welche Massnahmen nötig sind, falls die Schweiz auch unter neuen Rahmenbedingungen an ihrer vorwiegend ökonomisch motivierten, sektoriellen Integrationspolitik festhalten will.

Im ersten Kapitel werden die Bemühungen um die Reform der EU-Verträge, die wichtigsten Neuerungen des Lissabon-Vertrags sowie die Entwicklung und die Grundzüge des Bilateralismus dargestellt. Das zweite Kapitel ist den institutionellen Reformen im Bereich der EU-Aussenvertretung und der vertraglichen Aussenbeziehungen gewidmet

und geht den Folgen dieser Neuerungen für die Schweiz nach. Diskutiert werden ihre Auswirkungen auf die Beziehungspflege, aber auch auf die Bereitschaft der EU-Institutionen, der Schweiz einen besonderen Nachbarschaftsstatus zuzugestehen. Das dritte Kapitel erörtert die Folgen der aufgewerteten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der Schweiz. Im vierten Kapitel werden Gesprächsformate vorgestellt, mit denen die Schweiz den Zugang zu neuen und alten EU-Entscheidungssträgern sicherstellen kann. Das fünfte Kapitel diskutiert, wie die Schweiz nach «Lissabon» in den EU-Gesetzgebungsprozess eingebunden werden kann, wenn sie sich wie mit «Schengen» zur Übernahme von EU-Recht verpflichtet hat.

1 VERTRAGLICHE ENTWICKLUNGEN: EU-REFORMEN UND BILATERALISMUS

Im Folgenden werden zunächst die Bemühungen der EU um die Reform ihrer vertraglichen Grundlagen im letzten Jahrzehnt skizziert und die wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon vorgestellt. Anschliessend werden die Ursprünge und Besonderheiten des Bilateralismus umrissen und auf dessen mögliche Weiterentwicklung in Form eines Rahmenabkommens ebenso eingegangen wie auf die Frage nach der mittelfristigen Tragfähigkeit des Bilateralismus.

Enttäuscht vom Verhandlungsergebnis von Nizza und noch vor Inkrafttreten des Vertrags initiierten die EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 2001 eine weitere Reform der bestehenden EU-Verträge. Die Union sollte nicht nur auf die anstehende Erweiterung – etwa was die Stimmrechte im Ministerrat und die Zahl der Europaabgeordneten betrifft – vorbereitet, sondern zugleich auch demokratischer, transparenter und effizienter gemacht werden. Als Resultat dieses Reformprozesses lag 2004 der sogenannte Verfassungsvertrag vor.¹ Nachdem dessen Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten aufgrund negativer

1 Vertrag über eine Verfassung für Europa, in Rom unterzeichnet am 29. Oktober 2004. *Amtsblatt der Europäischen Union* 16. Dezember 2004, C 310/01–474. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3ADE%3AHTML>.

Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Frühsommer 2005 gescheitert war, einigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 auf die Grundlinien eines Reformvertrags. Der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnete Vertrag bewahrte die institutionellen Neuerungen des Verfassungsvertrags, verzichtete jedoch auf den konstitutionellen Anspruch und die damit verbundene Symbolik.² Auch die Ratifikation dieses Vertrags verlief nicht reibungslos. Die irischen Stimmbürger genehmigten Anfang Oktober 2009 die Vertragsratifizierung erst nach Zugeständnissen und Garantien im zweiten Anlauf.³ Der Vertrag – mittlerweile allgemein als «Vertrag von Lissabon» bezeichnet – trat damit am 1. Dezember 2009 fast ein Jahr später als ursprünglich geplant in Kraft.

Die neue Vertragsgrundlage konsolidiert die 1992 in Maastricht begründete Politische Union. Die Europäische Gemeinschaft und deren internationale Rechtspersönlichkeit gehen in der Union auf beziehungsweise an diese über. Ausserdem überführt der neue Vertrag die bis anhin zwischenstaatlich geregelte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in den supranationalen Zuständigkeitsbereich und fasst damit alle Aspekte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in ein und demselben Kompetenzbereich zusammen. Für die supranational geregelten Politiken, wozu seit jeher die Binnenmarktpolitiken gehören, wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Regel. Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entscheiden der Rat der EU

- 2 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. *Amtsblatt der Europäischen Union* 17. Dezember 2007, C 306/01–229. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. *Amtsblatt der Europäischen Union* 9. Mai 2008, C 115/01–388. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:DE:HTML>. Der Vertrag über die Europäische Union wird nachfolgend als EUV abgekürzt, der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union als AEUV.
- 3 So beschloss der Europäische Rat, dass weiterhin jeder Mitgliedstaat in der Europäischen Kommission vertreten ist. Zudem genehmigte er rechtliche Garantien betreffend das Recht auf Leben, den Schutz der Familie, das Recht auf Bildung, die Steuerpolitik sowie die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Weiter verabschiedete er eine feierliche Erklärung zu den Rechten der Arbeitnehmer und zur Sozialpolitik. Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 Abschnitt C, Anlage 3, 19. Juni 2009*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/108654.pdf.

und das Europäische Parlament gleichberechtigt. Im Rat kommen dabei qualifizierte Mehrheitsentscheide und – nach einer Übergangsfrist – ein System der doppelten Mehrheit zur Anwendung.

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs wird zum formalen Organ aufgewertet und neu von einem auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten geleitet. Einen ständigen Vorsitz erhält auch der Rat der Aussenminister. Dieser wird von der Hohen Vertreterin der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik ausgeübt, die als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission zudem für die aussenpolitischen Instrumente im supranationalen Kompetenzbereich zuständig ist. Sie wird vom neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt. Die Vertragsbestimmungen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden neu geordnet und ergänzt, die Politik selbst durch die Umbenennung von «europäisch» (ESVP) zu «gemeinsam» (GSVP) aufgewertet. Der Vertrag von Lissabon umschreibt ausserdem die Rolle nationaler Parlamente und sieht die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens in den Politikbereichen, in denen die Kommission ein gesetzliches Initiativrecht besitzt, sowie eine Austrittsklausel vor.

Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union ist durch den sogenannten Bilateralismus gekennzeichnet. Mit der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) im Dezember 1992 erteilten die Schweizer Stimmberechtigten der umfassenden und multilateral strukturierten Integration in den EU-Binnenmarkt sowie der Verpflichtung zur Übernahme von EU-Recht eine Absage. Der daraufhin konzipierte Bilateralismus, der sich in den zwei Vertragspaketen von 1999 und 2004 manifestiert,⁴ zeichnet sich dadurch aus, dass er die Integration in den Binnenmarkt nur in einzelnen Politikbereichen (Sektoren) anstrebt, Verhandlungslösungen auf bilateraler Basis sucht und die Verpflichtung zur Übernahme von EU-Recht meidet.

Bei den wirtschaftlich motivierten Abkommen, die im Rahmen der Bilateralen I und II abgeschlossen wurden, handelt es sich – mit Ausnahme des Luftverkehrs- und des nun revidierten Zollabkommens – um völkerrechtliche Verträge, die bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts einvernehmlich anzupassen sind. Die dabei zugrundeliegende

4 Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD. *Die Europapolitik der Schweiz: Der bilaterale Weg*. Oktober 2009. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00755/index.html?lang=de>.

Gleichrangigkeit der Rechtssysteme unterscheidet dann auch den Bilateralismus sowohl vom Europäischen Wirtschaftsraum als auch von der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).⁵ Im Bereich der inneren Sicherheit hat sich die Schweiz hingegen mit den Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin im Grundsatz zur Übernahme aller künftigen Rechtsakte in diesen Politikfeldern verpflichtet.

Um die zahlreichen bilateralen Verträge zu überdachen und um die Arbeit der gemischten Ausschüsse, die für die einvernehmliche Anpassung der bilateralen Abkommen zuständig sind, besser koordinieren zu können, erwägt Bern seit einigen Jahren ein sogenanntes Rahmenabkommen.⁶ Im Dezember 2008 begrüßten die EU-Mitgliedstaaten ein solches Projekt, verknüpften dieses aber mit der Forderung nach der Übernahme des *acquis communautaire* bei allen bilateralen Verträgen.⁷ Das heisst nichts anderes, als dass sich die Schweiz gemäss den Vorstellungen der EU in einem Rahmenabkommen zur kontinuierlichen und vollständigen Übernahme von EU-Recht im Geltungsbereich der bestehenden und künftigen Verträge verpflichten müsste. Ein solches Rahmenabkommen würde als Assoziierungsabkommen geschlossen. Um ein Assoziierungsabkommen, wenn auch um ein multilaterales, handelt es sich beim EWR-Vertrag. Der Schweizer Entscheid für ein derartiges Rahmenabkommen wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe des durch

- 5 Vgl. Lavenex, Sandra. *Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework*. In: *Swiss Political Science Review* 15 (2009), Nr. 4, S. 547–575, hier S. 551.
- 6 Vgl. Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 18. März 2002 über die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik. *BBJ* 2002, S. 6326–6364, hier S. 6332f. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6326.pdf>. In der Legislaturplanung 2007–2011 haben Bundesversammlung und Bundesrat die Aufnahme von Verhandlungen für ein Rahmenabkommen vorgesehen. Vgl. Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011. *BBJ* 2008, S. 8543–8550, hier S. 8548. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/8543.pdf>. Ferner Bernet, Luzi. Schweiz und EU suchen den «dritten Weg». Vorbereitungen für ein institutionelles Rahmenabkommen laufen. In: *NZZ am Sonntag*, 14. Dezember 2008.
- 7 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern*, 8. Dezember 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st16/st16651-re01.de08.pdf>. Vgl. dazu auch die Rede des EU-Botschafters in der Schweiz: Reiterer, Michael. *Les relations bilatérales Suisse-Union européenne: un modèle durable?* Genf, 25. Februar 2009.

völkerrechtliche Abkommen definierten Bilateralismus.⁸ Hingegen liesse sich der sektorielle Ansatz in einem Rahmenabkommen wohl konsolidieren, indem darin explizit festgehalten wird, auf Übereinkommen in bestimmten Politikfeldern zu verzichten. Im Dezember 2008 hielten die EU-Mitgliedstaaten ausserdem fest, dass für den Abschluss zusätzlicher Abkommen parallele Fortschritte in allen Bereichen der Zusammenarbeit notwendig sind. Das Ziel der EU, die Schweiz auf die Übernahme von EU-Recht zu verpflichten, wirkt sich angesichts einer ausstehenden Einigung bereits auf laufende Verhandlungen aus.⁹

Vor diesem Hintergrund ist die Debatte um die mittelfristige Tragfähigkeit des Bilateralismus zu sehen.¹⁰ Zwei Teilfragen sind darin zu unterscheiden: Ist der Bilateralismus ohne Rahmenabkommen überhaupt noch entwicklungsfähig? Und inwiefern wäre eine sektorielle Integrationsstrategie noch sinnvoll, wenn sich die Schweiz in einem Rahmenabkommen zur Übernahme von EU-Recht verpflichten würde? Von den Bestimmungen des Lissabon-Vertrags wird diese Debatte allenfalls indirekt beeinflusst. Die Auseinandersetzung mit den institutionellen Veränderungen macht in erster Linie deutlich, wie viel aufwändiger für die Schweiz die Kontaktpflege und die Einflussnahme auf den EU-Gesetzgebungsprozess geworden ist. Ob die Schweiz in der Lage ist, die bestehenden Beziehungsstrukturen den neuen Rahmenbedingungen anzupassen, wird indes den Verlauf der Debatte um die Zukunft des Bilateralismus beeinflussen.

- 8 In der Diskussion um das Rahmenabkommen hatte der Bundesrat die Möglichkeit einer «bilateralen Assoziierung» als eine von zwei Optionen betrachtet. Vgl. Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006. *BBl* 2006, S. 6815–6984, hier S. 6837. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>. An der Option eines Rahmenabkommens nicht-assoziativen Charakters wird weiter festgehalten. Vgl. Antwort des Bundesrats vom 12. Mai 2010 auf die Interpellation «Rahmenabkommen mit der EU versus EWR» von Nationalrätin Kathy Riklin (10.3211). http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103211.
- 9 Vgl. Calmy-Rey, Micheline. *Ansprache anlässlich des Europatages 2010*. Bern, 10. Mai 2010. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/spec10.Par.0014.File.tmp/100510_Europatag%20Bern.pdf.
- 10 Als Diskussionsbeitrag sei genannt: *economiesuisse. Schweiz–EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse*. 18. Mai 2010. http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/Europapapier_deutsch.pdf.

2 EU-AUSSENVERTRETUNG UND VERTRAGLICHE AUSSENBEZIEHUNGEN NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

Der erste Teil dieses Kapitels ist den institutionellen Neuerungen im Bereich der EU-Aussenvertretung und geänderten Verfahren im Bereich der vertraglichen Aussenbeziehungen gewidmet. Im zweiten Teil werden ihre Auswirkungen auf die Schweiz erörtert. Diskutiert werden dabei die Folgen für die gegenseitige Beziehungspflege und die Bereitschaft der EU-Institutionen, der Schweiz einen besonderen Nachbarschaftsstatus zuzugestehen.

2.1 INSTITUTIONELLE NEUERUNGEN UND GEÄNDERTE RATIFIZIERUNGSVERFAHREN

Das Amt der *Hohen Vertreterin der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission* ist eine der zentralen Neuerungen des Lissabon-Vertrags. Es vereint die Funktion des für die Aussenbeziehungen zuständigen Mitglieds der Europäischen Kommission – zuletzt Benita Ferrero-Waldner – mit derjenigen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) – zuletzt Javier Solana. Die Hohe Vertreterin ist für alle Aspekte der EU-Aussenpolitik zuständig. Dazu gehört aufseiten des Rates die GASP einschliesslich der GSVP, in deren Rahmen sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten auf Massnahmen in Bereichen wie den Menschenrechten, der Abrüstung oder der Konfliktverhütung einigen. Zu den aussenpolitischen Mitteln der Kommission gehören Vertragsbeziehungen betreffend die auswärtige Dimension der supranationalen Politiken und finanzielle Instrumente zur Unterstützung ökonomischer und gesellschaftlicher Transformationsprozesse. Der Auftrag der Hohen Vertreterin besteht darin, diese Instrumente besser zu koordinieren und ihre Anwendung kohärenter zu gestalten.

Als dritte Funktion ist der Hohen Vertreterin der Vorsitz des eigens geschaffenen Rates für auswärtige Angelegenheiten zugeteilt.¹¹ Darin agiert sie als Koordinatorin und Moderatorin der 27 Aussen- und Ver-

11 Art. 18 und Art. 27 EUV.

teidigungsminister. Bis anhin wurde der Rat für allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen vom Aussenminister des die Ratspräsidentschaft innehabenden Mitgliedstaats geleitet. Der nun separierte Rat für allgemeine Angelegenheiten sowie die Fachministerräte werden weiterhin von Vertretern des Ratsvorsitzes präsiert.¹²

Zur ersten Hohen Vertreterin wurde die Britin Catherine Ashton bestimmt. Wie sie ihre Funktion zu interpretieren gedenkt, ist auch wegen der noch kurzen Amtszeit erst ansatzweise erkennbar. Konfrontiert mit umfassenden Zuständigkeiten und einem überbordenden Terminkalender kommt sie nicht umhin, Prioritäten zu setzen. Derzeit scheint es, dass sie von internationalen und sicherheitspolitischen Fragen sowie den Beziehungen zu den Grossmächten derart absorbiert wird, dass sie der Pflege und Entwicklung der vertraglichen Aussenbeziehungen im Bereich der supranationalen Politiken nur begrenzte Aufmerksamkeit widmen kann. Die Hohe Vertreterin muss sich im supranationalen Bereich nicht zwingend durch Initiativen auszeichnen, auch wenn dies für die Vizepräsidentin der Kommission wünschenswert wäre. Entscheidend ist, dass sie zusammen mit ihren Mitarbeitenden die strategische Koordination der auswärtigen Dimensionen der supranationalen Politiken sowie die Beziehungspflege zu weniger gewichtigen oder primär ökonomisch orientierten Partnern wie der Schweiz sicherstellen kann. Falls sie dabei nicht ausreichend Autorität zu entwickeln vermag, würden der Präsident der Europäischen Kommission und andere Kommissionsmitglieder an Gestaltungsmöglichkeiten gewinnen. Die damit verbundenen Rivalitäten wären einer kohärenten EU-Aussenpolitik abträglich.¹³

Unterstützt wird die Hohe Vertreterin vom neu zu schaffenden *Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)*.¹⁴ Als eigenständige administrative Einheit führt dieser die Verwaltungseinheiten der Kommissionsdienste – hauptsächlich die Generaldirektion Aussenbeziehungen – und

12 Art. 16 (6, 9) EUV; Art. 236 AEUV.

13 Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat Ashton bereits Erweiterungskommissar Štefan Füle überlassen. Vgl. Misteli, Valentin. A Shaky Start for the ENP. In: *ISN Security Watch*, 16. Dezember 2009. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?lng=en&id=110482>.

14 Art. 27 (3) EUV. Zur geplanten Struktur vgl. Council of the European Union. *Draft Council Decision of 25 March 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*. http://ceas.europa.eu/docs/ceas_draft_decision_250310_en.pdf.

des Generalsekretariates des Rates der EU zusammen, die sich um ausen- und sicherheitspolitische Fragen gekümmert hatten. Dem EAD gehören zudem aus den Hauptstädten der Mitgliedstaaten entsandte Diplomaten an. Auch werden die vormaligen Delegationen der Kommission als Delegationen der Union in die EAD-Struktur integriert. Die Mitarbeitenden des EAD in Brüssel präsidieren die Ratsarbeitsgruppen mit ausen- und sicherheitspolitischen Zuständigkeiten.¹⁵ Die Leiter der EU-Delegationen koordinieren die Arbeit der mitgliedstaatlichen Botschafter in Drittstaaten und internationalen Foren und treten im Namen der EU auf, wenn gemeinsame Positionen festgelegt worden sind.¹⁶ Bei internationalen Organisationen und an internationalen Konferenzen spielt der EAD eine koordinierende Rolle. Den wesentlichen Organisationen (Uno, OSZE, Europarat) kann die EU nicht beitreten,¹⁷ auch wenn ihr im Lissabon-Vertrag internationale Rechtspersönlichkeit zugesprochen wird.¹⁸ Zudem betreffen internationale Konferenzen oft Politikbereiche, bei denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen und sich auch die Kompetenzen von Rat und Kommission überschneiden.¹⁹

Analog zum Rat der Aussenminister erhält auch der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs einen festen Vorsitz. Als erster auf zweieinhalb Jahre gewählter *Präsident des Europäischen Rates* hat Anfang

15 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Vermerk des Vorsitzes zum Stand der Beratungen über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates (in der Zusammensetzung «Auswärtige Angelegenheiten»)*. 22. Oktober 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14852.de09.pdf>.

16 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst*. 23. Oktober 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14930.de09.pdf>. Ferner Rettman, Andrew. EU commission 'embassies' granted new powers. In: *EUobserver*, 21. Januar 2010. <http://euobserver.com/?aid=29308>.

17 Art. 6 (2) EUV sieht jedoch den Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor.

18 Art. 47 EUV.

19 Zu internationalen Klimaverhandlungen vgl. Kaczyński, Piotr Maciej. Single voice, single chair? How to re-organise the EU in international negotiations under the Lisbon rules. *CEPS Policy Brief*, 24. März 2010. <http://www.ceps.eu/book/single-voice-single-chair-how-re-organise-eu-international-negotiations-under-lisbon-rules>. Ferner Rankin, Jennifer. *Row over who provides the EU's 'one voice'*. In: *European Voice*, 20. Mai 2010. <http://www.european-voice.com/article/imported/row-over-who-provides-the-eu%E2%80%99s-%E2%80%98one-voice%E2%80%99/67997.aspx>. In internationalen Finanzorganisationen wird eine einheitliche Vertretung der EU durch Art. 138 (2) AEUV ermöglicht.

des Jahres der Belgier Herman Van Rompuy diese Funktion übernommen. Zuvor hatte die Leitung alle sechs Monate zwischen den Staats- und Regierungschefs gewechselt. Zu den Aufgaben des Präsidenten des Europäischen Rates gehört, die EU im Bereich der GASP gegenüber Staats- und Regierungschefs von Drittstaaten zu repräsentieren.²⁰ Van Rompuy hat ausserdem durchgesetzt, dass er die EU im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik zusammen mit dem Kommissionspräsidenten vertritt.²¹

Das *Europäische Parlament* erhält mit der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (ehemals Mitentscheidungsverfahren) auf weitere Politikfelder – etwa Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr und Strukturfonds – das Recht, auch über internationale Abkommen in diesen Bereichen mitbestimmen zu können.²² Der parlamentarische Kompetenzgewinn ist im Bereich der Handelspolitik besonders augenfällig. Das Parlament muss künftig alle Handelsverträge genehmigen, wird regelmässig über den Stand der Verhandlungen informiert und entscheidet über Massnahmen zur Umsetzung der Handelspolitik gleichberechtigt mit dem Rat.²³ Assoziierungsabkommen hingegen hatte das Parlament bereits zuvor zuzustimmen. Auch der Rat hat solche Abkommen weiter einstimmig zu genehmigen.²⁴

2.2 FOLGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Die Neuerungen im Bereich der EU-Aussenvertretung und der vertraglichen Aussenbeziehungen haben auch Auswirkungen auf die Schweiz. Zum einen geht es darum, zur Hohen Vertreterin, zum EAD und zum Präsidenten des Europäischen Rates gute Beziehungen aufzubauen.

20 Art. 15 (3, 5-6) EUV.

21 Vgl. Pop, Valentina. Van Rompuy and Barroso to both represent EU at G20. In: *EUobserver*, 19. März 2010. <http://euobserver.com/9/29713>.

22 Art. 217 AEUV.

23 Art. 207; 217 (6) (a) (v) AEUV. Vgl. Woolcock, Stephen. The potential impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy. *SIEPS European Policy Analysis* 2008, Nr. 8, hier S. 2, 4f. <http://www.sieps.se/en/publications/european-policy-analysis/the-potential-impact-of-the-lisbon-treaty-on-european-union-external-trade-policy.html>.

24 Art. 218 (6, 8) AEUV.

Zum anderen wird deren Wirken das Selbstverständnis der EU-Institutionen verändern, was die Bereitschaft, der Schweiz Sonderlösungen zuzugestehen, beeinflussen könnte. Insbesondere das gesteigerte Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments muss diesbezüglich berücksichtigt werden.

Für die Schweiz und insbesondere für die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bedeutet das Amt der Hohen Vertreterin, dass statt drei Kontaktpersonen (Aussenminister der Ratspräsidentschaft, Kommissarin für Aussenbeziehungen und Hoher Vertreter für die GASP) nur noch eine Ansprechpartnerin zur Verfügung steht. Bereits lässt sich sagen, dass Bundesrätin Micheline Calmy-Rey mit Catherine Ashton nur selten wird zusammentreffen können. Noch unklar ist, wie die politische Stellvertretung

Ashtons geregelt wird. Zumindest teilweise kann der regelmässige Austausch auf adminis-

«Bundesrätin Micheline Calmy-Rey wird mit Catherine Ashton nur selten zusammentreffen können.»

trativer Ebene zwischen Mitarbeitenden des EDA und des EAD die seltenen politischen Zusammenkünfte wettmachen. Erschwerend kommt allerdings hinzu, dass die Regelmässigkeit der bisherigen Zusammenkünfte auf politischer wie administrativer Ebene auf informellen Arrangements beruhte. Die Schweiz unterhält keinen institutionalisierten politischen Dialog mit der EU, weshalb der Rhythmus der Treffen von Magistraten wie Diplomaten nicht festgelegt ist.²⁵

Im alten System der EU-Aussenvertretung war der Schweiz entgegengekommen, für unterschiedliche Politikfelder verschiedene Gesprächspartner vorzufinden. Internationale und sicherheitspolitische Fragen konnten getrennt von bilateralen Angelegenheiten behandelt

25 Vgl. Council of the European Union. *CFSP Guide: Political Dialogue*, 31. Januar 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05955.en08.pdf>. Vgl. dazu auch Kapitel 4.

werden.²⁶ Dies entsprach dem sektoriellen Ansatz der Schweiz und erleichterte ihre wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung. Ob die Bündelung der EU-Aussenpolitik im Amt der Hohen Vertreterin und im EAD dazu führen wird, dass die EU im Gegenzug für sektorielles Zugeständnisse von der Schweiz gelegentlich Unterstützung in internationalen und sicherheitspolitischen Fragen einfordert, wird sich zeigen.²⁷ Die Mitarbeitenden des EAD werden jedenfalls in allen Verhandlungsgremien präsent sein, haben sie doch die Kontakte zwischen den Kommissionsdiensten und den Vertretern von Drittstaaten zu betreuen. Die ständige Präsenz des EAD würde es den Vertretern der Schweiz zugleich erleichtern, das Wohlwollen, das die Eidgenossenschaft mit substanziellen Beiträgen an die diplomatischen und friedenspolitischen Anstrengungen der EU generieren könnte,²⁸ zur Beilegung von wirtschaftspolitischen Unstimmigkeiten und in sektoriellen Verhandlungen zu nutzen. Entscheidend bleibt, dass die Schweiz kohärente Positionen vertritt. Insbesondere was die Koordination zwischen der Europa- und

- 26 Vgl. EDA. *Medienmitteilung: Treffen zwischen Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und EU-Kommissarin Benita Ferrero-Waldner*. 2. Juni 2006. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media/single.html?id=19098>; Council of the European Union. *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, today met Micheline Calmy-Rey, Foreign Minister of Switzerland*. 18. Februar 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declarations/106184.pdf.
- 27 In seiner Botschaft zur Teilnahme an der Operation Atalanta hielt der Bundesrat fest: «Da die Militäroperation zudem für die Europäische Union im Rahmen ihrer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) von grosser Bedeutung ist, wird eine Teilnahme der Schweiz den Beziehungen zur Europäischen Union zugute kommen.» Vgl. Botschaft vom 22. April 2009 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Änderung des Militärgesetzes. *BB/2009*, S. 4535–4556, hier S. 4540. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/4535.pdf>.
- 28 Denkbar wären etwa EU-Deklarationen im Bereich der Menschenrechte zu unterstützen, wie dies die meisten anderen europäischen Nachbarstaaten tun. Vgl. Rat der Europäischen Union. *Erklärung der Hohen Vertreterin Catherine Ashton im Namen der Europäischen Union vom 4. Februar 2010 zur Ratifikation des Protokolls Nr. 14 zur Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Russische Föderation*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/cfsp/112816.pdf. Vgl. aber Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen/Detail/?lng=de&cid=106772>.

der Sicherheitspolitik betrifft, besteht Verbesserungspotenzial.²⁹ Darüber hinaus haben sich Vertreter der Schweiz darauf einzustellen, dass sich der EAD in Fokus und Prägung erkennbar von der Generaldirektion Aussenbeziehungen (DG RELEX) der Europäischen Kommission unterscheiden wird. DG RELEX kümmerte sich um wirtschaftlich ausgerichtete Aussenbeziehungen. Der EAD hat ein umfassenderes Mandat. Zudem wird der EAD von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten mitgeprägt, die ein Drittel des Personals stellen werden.

Die Schweiz muss mit Blick auf die Umsetzung der bilateralen Abkommen und die Weiterentwicklung des Bilateralismus aber trotz der umfassenden aussenpolitischen Zuständigkeiten von Ashton und dem EAD auch Beziehungen zu anderen EU-Organen pflegen. Dazu sind der Präsident der Europäischen Kommission und weitere Mitglieder der Kommission zu zählen, in deren Zuständigkeitsbereich die sektoriellen Abkommen liegen. Auch die wechselnden Ratspräsidentschaften bleiben einflussreich. Ihre Vertreter präsidieren die für die sektoriellen Abkommen wichtigen Fachministerräte und leiten den Rat für allgemeine Angelegenheiten,³⁰ der in der Regel die Verträge mit Drittstaaten genehmigt. Ausserdem wird die Ratsarbeitsgruppe «EFTA», in der Diplomaten der Mitgliedstaaten die Ratsbeschlüsse zur Schweiz vorbereiten, durch einen Vertreter des Ratsvorsitzes und nicht durch einen Mitarbeiter des EAD geleitet.³¹ Wertvoll ist schliesslich ein gutes Arbeitsverhältnis zum Präsidenten des Europäischen Rates. Van Rompuy steht dem strategischen Organ der EU vor, das im Grundsatz zu entscheiden hat, welcher Status denjenigen europäischen Nachbarstaaten gewährt werden soll, die der EU mittel- bis langfristig nicht beitreten wollen oder können.

29 So scheint es widersprüchlich, einerseits ein technisches Rahmenabkommen zur effizienteren Verwaltung der bestehenden bilateralen Verträge anzustreben (vgl. Kapitel 1) und andererseits statt eines Rahmenabkommens für die Schweizer Teilnahme an EU-Krisenmanagementoperationen (vgl. Kapitel 3) für jede Beteiligung an EU-Missionen jeweils ein eigenes Abkommen auszuhandeln.

30 Art. 16 (9) EUV; Art. 236 AEUV.

31 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Vermerk des Vorsitzes zum Stand der Beratungen über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates (in der Zusammensetzung «Auswärtige Angelegenheiten»)*. 22. Oktober 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14852.de09.pdf>.

Der Kompetenzgewinn des Europäischen Parlaments bei der Genehmigung internationaler Abkommen bedeutet für die Schweiz, dass die Europaabgeordneten beispielsweise dem Agrarfreihandelsabkommen zustimmen müssen, das derzeit zwischen Bern und Brüssel verhandelt wird. Die parlamentarische Zustimmungspflicht zu Freihandelsverträgen hat zudem indirekte Folgen für die Schweiz. Da sich die Ratifizierung und damit das Inkrafttreten solcher Verträge der EU wegen Vorbehalten vonseiten der Europaabgeordneten verzögern könnten,³² gewinnen die Schweiz und die EFTA Zeit, allenfalls mit eigenen Freihandelsabkommen nach- beziehungsweise gleichzuziehen.³³ Von den Verfahrensänderungen bleibt die Genehmigung des allfälligen Rahmenabkommens unberührt. Assoziierungsabkommen hatte das Europäische Parlament bereits zuvor zuzustimmen.

Die Umsetzung der neuen Vertragsbestimmungen wirkt sich auch auf das Selbstverständnis der EU-Institutionen aus. Bereits pocht das Europäische Parlament auf seine gestärkte Stellung und Mitspracherechte. Was die Stellung der Hohen Vertreterin und des EAD betrifft, wird viel davon abhängen, ob es ihnen gelingt, die Kohärenz und die Effektivität der EU-Aussenpolitik zu erhöhen. Ob sich die EU aufgrund der Reformen von Lissabon als ein einflussreicher, globaler Akteur etablieren kann, wird sich im Verlauf der nächsten Jahre zeigen. Noch ist schwierig abzuschätzen, wieweit selbstbewusste Institutionen und eine gesteigerte globale Geltung der EU ihre Bereitschaft beeinflussen wird, auf die Befindlichkeiten von Nachbarstaaten Rücksicht zu nehmen.

Bereits heute erkennbar sind jedoch zwei Tendenzen, welche die Weiterentwicklung des Bilateralismus beeinflussen werden. Erstens steht seitens der EU die Forderung im Raum, dass sich die Schweiz in künftigen Vertragsprojekten zur kontinuierlichen und vollständigen Übernahme von EU-Recht im jeweiligen Politikfeld verpflichten soll. Bereits 2008 hatten die EU-Aussenminister festgehalten, dass sich die

32 Vgl. Vogel, Toby. MEPs cool towards free trade deal with South Korea. In: *European Voice*, 25. März 2010. <http://www.europeanvoice.com/article/imported/meps-cool-towards-free-trade-deal-with-south-korea/67520.aspx>.

33 Das «Wettrennen» zwischen der Schweiz/EFTA und der EU betrifft in erster Linie Freihandelsabkommen mit Indien und einzelnen südostasiatischen Staaten. Vgl. auch *economiesuisse. Freihandel mit Asien – die Schweiz und die EU im Vergleich*. 18. März 2010. http://www.economiesuisse.ch/web/de/aktuell/bruesselaktuell/Seiten/20100318_FHAsia_pk.aspx.

Schweiz in einem Rahmenabkommen zur Übernahme des *acquis communautaire* bei allen bereits bestehenden Abkommen verpflichten sowie einen Mechanismus, der die regelmässige Aktualisierung und einheitliche Auslegung der Abkommen gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gewährleistet, akzeptieren müsste.³⁴ Zweitens lassen Äusserungen von EU-Akteuren erkennen, dass die Absicht besteht, irgendwann einen einheitlichen institutionellen Rahmen für die Beziehungen zu allen europäischen Nachbarn zu schaffen.³⁵ Beide Tendenzen sind nicht in den Reformen von Lissabon begründet.

Von einer Vereinheitlichung der west- wie osteuropäischen Nachbarschaftsbeziehungen in einem EWR Plus war in den vergangenen Jahren wiederholt die Rede.³⁶ Diese Debatte wird mit den fortschreitenden Beitrittsverhandlungen mit Island an Dynamik gewinnen.³⁷ Darüber hinaus stärkt der Lissabon-Vertrag das politische Gewicht des Europäischen Parlaments, das sich bereits für den EWR Plus ausgesprochen hat³⁸, das aber auch der Forderung nach der kontinuierlichen und vollständigen Übernahme von EU-Recht Geltung verschaffen wird.³⁹ Zudem führt

34 Vgl. Rat der Europäischen Union. *Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern*. 8. Dezember 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st16/st16651-re01.de08.pdf>; Reiterer, Michael. *Les relations bilatérales Suisse-Union européenne: un modèle durable?* Rede, Genf, 25. Februar 2009. Vgl. auch Kapitel 1.

35 Vgl. Lavenex, *Flexible Integration*, S. 570.

36 Zum EWR Plus vgl. Calliess, Christian. Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU. In: Breuss, Fritz/Cottier, Thomas/Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.). *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*. Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 283–306, hier S. 304f.

37 Im März 2010 machte Kommissar Štefan Füle deutlich, dass auch die osteuropäischen Nachbarstaaten Aussicht auf eine künftige Mitgliedschaft im EWR haben. Vgl. Radio Free Europe. *EU Enlargement Chief Tackles Balkans, Moldova, Eastern Neighbors, And 'Elephant In The Room'*. 9. März 2010. http://www.rferl.org/content/EUs_New_Enlargement_Chief_Balkans_Moldova_Russia_Fule/1978674.html.

38 Vgl. Europäisches Parlament. *Entschiessung zu dem Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung*. 16. März 2006. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0096+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>; Europäisches Parlament. *Entschiessung zu dem Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung 2007*. 10. Juli 2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0363+0+DOC+XML+V0//DE>.

39 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz. *Arbeitsdokument zum Initiativbericht über den EWR und die Schweiz: Hindernisse für die vollständige Umsetzung des Binnenmarkts*. 18. Dezember 2009. http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/imco/dt/800/800037/800037de.pdf.

die Reform der EU-Aussenvertretung unweigerlich zur Überprüfung bestehender Partnerschaftsstrukturen wie dem EWR und der ENP.⁴⁰ Mit dem EAD stehen bald einmal auch die für allfällige Neuordnungen notwendigen konzeptionellen und administrativen Kapazitäten zur Verfügung. Inwiefern die durch ein allfälliges Rahmenabkommen konsolidierte sektorielle Integrationsstrategie im Widerspruch zu den Bestrebungen um einen EWR Plus stehen würde, wird sich weisen müssen. Da einem angestrebten multilateralen Ansatz aufgrund der politischen wie ökonomischen Unterschiede der beteiligten Nachbarstaaten Grenzen gesetzt sind, dürfte ein zu schaffender institutioneller Rahmen länderspezifischen Befindlichkeiten in Form von selbstgewählten oder nahegelegten *Opt-outs* angemessen Rechnung tragen.

3 KOOPERATIONSMÖGLICHKEITEN IM RAHMEN DER AUFGEWERTETEN EU-SICHERHEITSPOLITIK

Was die GASP einschliesslich der GSVP betrifft, lässt der Vertrag von Lissabon die intergouvernementalen Entscheidungsverfahren weitgehend unverändert. Hingegen wurden die Vertragsbestimmungen zur GSVP ergänzt und neu geordnet, wodurch die EU an sicherheits- und verteidigungspolitischem Profil gewinnt. Dieses bleibt den Grundsätzen der Uno-Charta verpflichtet.⁴¹ Die neuen Instrumente und Möglichkeiten regen zur Überprüfung bestehender Konzepte zur Konfliktprävention und Friedensförderung an. Davon dürften auch Impulse für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit ausgehen. Schliesslich wird sich die Schweiz entscheiden müssen, ob sie die aus dem gestärkten sicherheitspolitischen Profil resultierenden EU-Doktrinen und Zielsetzungen mittragen will und kann.

Die GSVP stellt selbst für die EU-Mitgliedstaaten einen derart sensiblen Politikbereich dar, dass alle Entscheide auch künftig dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen. Auch für Drittstaaten, die grundsätzlich zu

40 Die Beziehungen zu den «strategischen Partnern» will der Europäische Rat im September 2010 beraten. Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen*, 26. März 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113618.pdf.

41 Zur Aufwertung und Umbenennung der GSVP siehe Kapitel 1.

einer engen Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der GSVP bereit sind, besteht somit keine Verpflichtung, Beschlüsse und Aktivitäten der EU mitzutragen. Der Charakter des von Bern seit 2004 erwogenen Rahmenabkommens für die Teilnahme der Schweiz an EU-Operationen zur Bewältigung von Krisen (sogenanntes GSVP-Rahmenabkommen) ist dafür bezeichnend. Es würde administrative, technische und finanzielle Modalitäten regeln und die Planung von Schweizer Beiträgen an EU-Operationen erleichtern. Es würde die Schweiz aber nicht verpflichten, solche zu leisten.⁴²

Ihr sicherheits- und verteidigungspolitisches Profil schärft die EU im Lissabon-Vertrag durch verschiedene Elemente. Sie erweitert das Aufgabenspektrum ihrer Missionen, das neu gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, Aufgaben der Konfliktverhütung und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten einschliesst («Petersberg-Plus-Aufgaben»)⁴³. Zudem verpflichtet der Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten, ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern, was von der 2004 geschaffenen Europäischen Verteidigungsagentur unterstützt wird.⁴⁴ Der Vertrag schafft die Rechtsgrundlage, um die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten zu übertragen – wie es bereits Praxis ist –,⁴⁵ und ermöglicht den militärisch fähigeren Mitgliedstaaten eine «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit».⁴⁶

42 Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD. *Informationsblatt Friedensförderung*. 17. Februar 2010. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00798/index.html?lang=de>. Ferner Council of the European Union. *Draft Agreement between the European Union and the Swiss Confederation establishing a framework for the participation of the Swiss Confederation in the European Union crisis management operations*. 15. September 2004. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st12/st12426.en04.pdf>.

43 Art. 42 (1), Art. 43 (1) EUV.

44 Art. 42 (3), Art. 45 EUV. Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) war im Sommer 2004 durch eine Gemeinsame Aktion des Rates geschaffen worden und wird im Lissabon-Vertrag primärrechtlich verankert. Der Bundesrat beabsichtigt, die Zusammenarbeit mit der EVA zu stärken, und hat im Dezember 2009 ein entsprechendes Verhandlungsmandat verabschiedet. Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD. *Faktenblatt Technische Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur*. 22. Februar 2010. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00795/00797/index.html?lang=de>.

45 Art. 42 (5), Art. 44 EUV.

46 Art. 42 (6), Art. 46 EUV. Ferner Mölling, Christian. *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik. Auswirkungen des Lissabon-Vertrags auf die Entwicklung von Fähigkeiten und die Rüstungskooperation in der Europäischen Union*. In: *SWP Aktuell/A* 13, Februar 2010. http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=11935.

Verteidigungspolitisch bedeutsam ist die Einführung einer Beistandsklausel, nach der im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats die anderen Mitgliedstaaten alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung im Einklang mit Artikel 51 der Uno-Charta zu leisten haben.⁴⁷ Davon unberührt bleibt der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewisser Mitgliedstaaten (sogenannte «Irische Klausel».⁴⁸ Der neue Vertrag betont ausserdem die Absicht, zu einer gemeinsamen Verteidigung überzugehen.⁴⁹ Der alte Vertrag sprach davon, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Rahmen der GASP zu einer gemeinsamen Verteidigung führen «könnte». Im Vertrag von Lissabon steht, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung «führt», sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat.

Die Beistandsklausel wurde erst auf Drängen neutraler und allianzgebundener Mitgliedstaaten durch die «Irische Klausel» relativiert.⁵⁰ Wie die zumindest teilweise widersprüchlichen Bestimmungen kon-

47 Im Nachgang zum Inkrafttreten dieser Vertragsbestimmung gaben die Vertragsparteien der Westeuropäischen Union (WEU) am 31. März 2010 ihren Entscheid bekannt, den Vertrag aufzukündigen. Vgl. Western European Union. *Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom, Brussels, 31 March 2010*. http://www.weu.int/Declaration_E.pdf.

48 Art. 42 (7) EUV: «Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.» In Artikel 222 AEUV enthält der Lissabon-Vertrag ausserdem eine Solidaritätsklausel für den Fall von terroristischen Anschläge oder Naturkatastrophen, die der EU zur Verfügung gestellte militärische Mittel einschliesst.

49 Art. 42 (2) EUV.

50 Vgl. Tiilikainen, Teija. *The Mutual Assistance Obligation in the European Union's Treaty of Lisbon*. Publications of the Ministry for Foreign Affairs of Finland. 4/2008, hier S. 10–12 <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=31019&GUID={CBE72111-E266-4B99-AE82-155E57BBD337}>.

kret auszulegen wären, ist nicht ganz eindeutig.⁵¹ Die Interpretation, dass die Beistandsklausel keine Leistungen verlangt, die mit dem irischen Neutralitätsverständnis nicht kompatibel wären, wird durch die vom Europäischen Rat im Juni 2009 verabschiedete rechtliche Garantie gestützt. Diese besagt, dass es in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt «zu bestimmen, welche Art von Hilfe oder Unterstützung sie einem Mitgliedstaat leisten, der von [...] einem bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet betroffen ist.» Der Europäische Rat hatte zugleich eine einseitige Erklärung Irlands zur Kenntnis genommen. Diese betont: «Entsprechend seiner traditionellen Politik der militärischen Neutralität ist Irland nicht durch eine gegenseitige Beistandspflicht gebunden».⁵² Der Schweizer Bundesrat hat 2006 mit Blick auf die gleich lautende Bestimmung im Verfassungsvertrag festgehalten, dass die Beistandsklausel aufgrund des dazugehörigen Vorbehalts mit der Schweizer Neutralität vereinbar wäre, falls die Schweiz der EU beitreten möchte.⁵³

Bedeutungsvoller als die verteidigungspolitischen Bestimmungen zur Beistandspflicht und zum Übergang zur gemeinsamen Verteidigung ist für Drittstaaten, die einzig an einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der EU – Konfliktprävention, Friedensförderung und Krisenmanagement – interessiert sind, wie und mit welchen Ambitionen sich die EU als sicherheitspolitischer Akteur definiert. Mit Blick auf die ausgebauten Vertragsbestimmungen zur GSVP hat die sicherheitspolitische Debatte an Schwung gewonnen. EU-Sicherheitsexperten diskutieren und fordern in Ergänzung zur Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)

51 Vgl. Naert, Frederik. European Security and Defence in the EU Constitutional Treaty. In: *Journal of Conflict & Security Law* 10 (2005), Nr. 2, S. 187–207, hier S. 193f.

52 Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 Abschnitt C, Anlage 3, 19. Juni 2009*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/108654.pdf. Die vom Europäischen Rat verabschiedete Garantie wird in einem dem nächsten Beitrittsvertrag beigefügten Protokoll primärrechtlich verankert. Die einseitige Erklärung Irlands wird der irischen Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon beigefügt. Vgl. Anm. 3.

53 Vgl. *Europabericht 2006*, S. 6979–6981.

eine *EU Grand Strategy*⁵⁴, eine GSVP-Teilstrategie⁵⁵ beziehungsweise ein GSVP-Weissbuch⁵⁶, aber auch eine Doktrin für zivil-militärische Operationen⁵⁷. Darin sollen die Zielsetzungen und Kriterien für die Anwendung von GSVP-Instrumenten definiert und die zur Verfügung stehenden Mittel sowie der Bedarf nach weiteren Ressourcen ausgewiesen werden. Sobald sich die EU-Institutionen den zivilgesellschaftlichen und akademischen Forderungen angenommen haben, wird unter den Mitgliedstaaten zu klären sein, wie etwa der Anspruch des integrierten zivil-militärischen Krisenmanagements erfolgreich einzulösen ist, welche Bedeutung die EU Konzepten wie *Responsibility to Protect* und *Human Security* zumisst und unter welchen Umständen die EU bereit ist, militärische Gewalt anzuwenden.

Der Verlauf und der Ausgang dieser Debatte werden die Übereinstimmungen und Differenzen zwischen den sicherheits- und friedenspolitischen Ansätzen der Schweiz und der EU klarer hervortreten lassen. In jedem Fall wird diese Diskussion es der Schweiz aber erleichtern zu bestimmen, wo und wie sie die Anstrengungen der EU im Bereich der Konfliktverhütung und Friedensförderung unterstützen will. Eine allfällige GSVP-Teilstrategie dürfte ausserdem bemüht sein, die Entscheidungsfindung und Beschlussfassung zu EU-Missionen und -Operationen zu beschleunigen und gegenüber Drittstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren transparenter zu gestalten. Dabei ist einerseits an vordefinierte und gestufte Kriterien zu denken, die unweigerlich weitere Massnahmen auslösen und die Bemühungen der EU stetig intensivieren. Andererseits wären die vom Europäischen Rat in Aussicht gestellten Mechanismen zur Konsultation und Information von europäischen

54 Howorth, Jolyon. What Europe badly needs is a «Grand Strategy». In: *Europe's World* (2009), Nr. 13/Autumn, S. 70–74. http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21474/WhatEuropebadlyneedsisaGrandStrategy.aspx.

55 Biscop, Sven. Key partners and shared interests. The European convoy needs strategic guidance for fleet action. In: *Global Europe Standpoint*, 4. März 2010. <http://www.globeforeurope.com/standpoint/key-partners-and-shared-interests>.

56 Lasheras, Borja/Pohlmann, Christoph/Katsioulis, Christos/Liberti, Fabio. *European Union Security and Defence White Paper. A Proposal*. Januar 2010. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf>.

57 Korski, Daniel. *In defence of Europe*. 24. Februar 2010. http://ecfr.eu/content/entry/commentary_korskidefenceineurope/.

Partnerstaaten unter gewandelten Rahmenbedingungen weiter auszubauen und zu formalisieren.⁵⁸

Entsprechende Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten lassen auch ein Schweizer Strategiepapier zur Konfliktprävention und Friedensförderung im europäischen Rahmen wünschenswert erscheinen. Darin wären die friedenspolitischen Interessen der Schweiz ebenso zu definieren wie die funktionalen und geographischen Schwerpunkte ihrer diesbezüglichen Anstrengungen. Zudem könnten darin die qualitativ hochwertigen zivilen und militärischen Fähigkeiten konkret ausgewiesen werden, mit denen die Schweiz das Engagement der EU unter-

stützen will.⁵⁹ Sowohl aus innen- als auch aus europapolitischen Gründen zweckmässig wäre schliesslich ein Kriterienkatalog zur Bewertung einer Schweizer Teilnahme an einer EU-Mission.»

Indem die Schweiz die Rahmenbedingungen für Beiträge an Aktivitäten im Rahmen der GSVP festhält, würde ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU berechenbarer, die Koordination der Sicherheits- mit der Europapolitik erleichtert. Die Schweiz würde in die Lage versetzt, eine allfällige Beteiligung zu einem früheren Zeitpunkt

58 Die EU-Staats- und Regierungschefs waren in Helsinki (1999) und Feira (2000) übereingekommen, für europäische Nato-Mitglieder, die der EU nicht angehören, und Kandidatenländer Strukturen für den Dialog und die Information über sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen und Fragen der Krisenbewältigung zu schaffen. Die Schweiz gehört zu keiner der beiden erwähnten Kategorien von Ländern. Vgl. Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1 zu ANLAGE 1, 19./20. Juni 2000*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d0.htm. Zur aktuellen Praxis vgl. Den norske EU-delegasjonen. *Statssekretær Espen Barth Eide på troikamøte*. 17. November 2009. <http://www.eu-norge.org/Kalender/Statssekretær-Espen-Barth-Eide-pa-troikamote1/>; Council of the European Union. *Council conclusions on CSDP, Luxembourg, 26 April 2010*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113996.pdf.

59 Zur vom Bundesrat ins Auge gefassten qualitativen Steigerung des Schweizer Engagements in der militärischen Friedensförderung vgl. *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Entwurf vom 14. April 2010*, hier S. 38f. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.download-List.83815.DownloadFile.tmp/100414sipolbd.pdf>. Ferner Auslandsätze der Armee: Stand und Optionen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 67. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen/Detail/?lng=de&id=112179>.

verbindlich zu signalisieren. Zugleich wäre der Bundesrat gehalten, Parlament und Öffentlichkeit früher und umfassender über relevante Entwicklungen zu informieren, als dies heute der Fall ist.⁶⁰

4 INSTITUTIONALISIERTE GESPRÄCHSFORMATE ALS INSTRUMENTE DER BEZIEHUNGSPFLEGE

Die Beziehungspflege zwischen der Schweiz und den EU-Institutionen zeichnet sich durch ihren informellen Charakter ohne vertragliche Vereinbarungen aus. Auf die neuen institutionellen Strukturen der EU sind die bisherigen Arrangements daher nicht ohne Weiteres übertragbar. Zu den neuen Akteuren wie der Hohen Vertreterin und dem EAD muss ein Arbeitsverhältnis überhaupt erst aufgebaut werden. Die Schweiz sollte deshalb die Möglichkeit institutionalisierter Gesprächsformate prüfen.

Eine Option stellt der *politische Dialog* dar. Institutionalisierte Dialogstrukturen unterhält die EU zu unzähligen Staaten und Staatengruppen,⁶¹ nicht aber mit der Schweiz.⁶² Ein politischer Dialog dient dazu, internationale Angelegenheiten und politische Fragen von gemeinsamem Interesse zu erörtern. Er konkretisiert sich in der regelmässigen Abfolge von Treffen auf unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen. Die Absicht, sich systematisch zu konsultieren und abzustimmen, halten die EU und ihre Partner meist in Assoziierungs- oder Zusammenarbeitsverträgen fest. Die Zahl und die Regelmässigkeit der Treffen werden in separaten Dokumenten vereinbart. Für ein entsprechendes Übereinkommen bietet keiner der bilateralen Verträge eine angemessene thematische und rechtliche Grundlage. Auch hat sich bis anhin das Interesse der Schweiz an einem substanziellen politischen Austausch mit der EU zu internationale Fragen in Grenzen gehalten. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Schweiz in den letz-

60 Zu ersten Diskussionen um einen möglichen EU-Einsatz im Südsudan vgl. Gowan, Richard. A looming explosion. The EU must prepare for an intervention in Sudan. In: *Global Europe Standpoint*, 12. April 2010. <http://www.globeurope.com/standpoint/a-looming-explosion>.

61 Vgl. Council of the European Union. *CFSP Guide: Political Dialogue*. 31. Januar 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05955.en08.pdf>.

62 Vgl. Misteli, Valentin. Für einen politischen Dialog mit der EU. Die Schweiz braucht eine institutionalisierte Plattform. In: *Aargauer Zeitung*, 28. August 2009.

ten Jahren systematisch politische Dialoge mit Mächten wie Brasilien, China und Japan vereinbart hat.⁶³

Ein politischer Dialog würde regelmässige Treffen zwischen der Vorsteherin EDA und der Hohen Vertreterin sowie zwischen ihren Mitarbeitenden im EDA und EAD vorsehen.⁶⁴ Zudem käme es zu Gipfeltreffen, an denen auch der Bundespräsident sowie der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission teilnähmen. Damit wäre die Kontaktpflege mit den neuen EU-Akteuren sichergestellt. Fragen rund um die sektorielle Zusammenarbeit würden in diesem Gesprächsformat jedoch nicht den Raum einnehmen, den ihnen die Schweiz zukommen lässt.⁶⁵ Der politische Dialog, wie er von der EU praktiziert wird, erfüllt die von Bundesrätin Calmy-Rey im Juni 2008 skizzierten Vorstellungen über einen politischen Dialog nur teilweise.⁶⁶ Der «Austausch der Positionen in Bezug auf UNO- und WTO-Politiken» und die «Koordination der Lösungssuche bei internationalen Konflikten» wären darin zu verwirklichen. Um «gemeinsame Herausforderungen wie Klimawandel, eine nachhaltige Energieversorgung, Beschäftigung, Migration und Sicherheit» zu erörtern, wäre hingegen ein Gesprächsformat, das den regelmässigen Austausch mit dem Kommissionspräsidenten und anderen Mitgliedern der Europäischen Kommission ermöglicht, zweckmässiger.

Als Ergänzung zum politischen Dialog müssen daher Zusammenkünfte zwischen einer Delegation des Bundesrats und (Teilen) der Europäischen Kommission ins Auge gefasst werden. Für solche Tref-

63 Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2009 vom 2. September 2009. *BBJ* 2009, S. 6291–6530, hier S. 6370, 6372, 6375. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/6291.pdf>. Auf S. 6313–6315 betont der Bundesrat zudem die grundsätzliche Bedeutung politischer Dialoge.

64 Institutionalisierte Dialogstrukturen zwischen den Zentralen des EDA und des EAD würden zudem erlauben, dass sich Schweizer Botschafter in Drittstaaten und internationalen Foren mit ihren EU-Kollegen unter der Leitung des EU-Botschafters systematisch zu formellen Koordinationssitzungen treffen könnten.

65 Zur Agenda des vorerst letzten Gipfels Schweiz-EU im Mai 2004 vgl. *Gipfeltreffen EU-Schweiz: Schlussfolgerungen* <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/04/st09/st09544.de04.pdf> und <http://www.europa.admin.ch/aktuell/00429/00700/00786/index.html?lang=de>.

66 Vgl. Calmy-Rey, Micheline. *Visionen für Europa – Neue Formen der Zusammenarbeit*. Referat. Rheinfelden (D), 6. Juni 2008. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/speech0.Par.0035.File.tmp/080606_Rede%20MCR.pdf. Siehe ferner Calmy-Rey, Micheline. *Reden mit Europa – Reden über Europa*. Rede. Bern, 2. Juni 2008. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/speech0.Par.0033.File.tmp/080602.pdf>.

fen gäbe es einen Präzedenzfall. Der norwegische Ministerpräsident und sechs seiner Minister konferierten im November 2008 mit der Kommission.⁶⁷ Ausserdem traf 2008 eine Bundesratsdelegation zweimal mit Kommissionspräsident José Manuel Barroso zusammen.⁶⁸ Sowohl der politische Dialog als auch ein regelmässiger Austausch zwischen einer Bundesratsdelegation und der Kommission wären im allfälligen Rahmenabkommen zu vereinbaren. Jedoch könnten bis zu dessen Abschluss noch Jahre verstreichen. Guten Willen aufseiten der EU vorausgesetzt, wären die Gesprächsformate rascher zu realisieren. Anders als mit den europäischen Nachbarn vereinbarte die EU die politischen Dialoge mit Australien und Neuseeland an Gipfeltreffen und nicht im Rahmen von Assoziierungsabkommen.⁶⁹

**«Es müssen Zusammenkünfte
zwischen Delegationen
des Bundesrats und der
Europäischen Kommission ins
Auge gefasst werden.»**

Mit einer solchen doppelgleisigen Beziehungspflege auf politischer Ebene könnte der Bundesrat nicht zuletzt sicherstellen, dass der Zugang zur Kommission und zu ihrem Präsidenten trotz der Reform der EU-Aussenvertretung gewährleistet bleibt. Vertreter des EAD werden ohnehin in die Vorbereitung beider Gesprächsformate involviert sein. Hingegen tragen beide Gesprächsformate dem anhaltenden Einfluss der

67 Vgl. Statsministerens kontor. *Pressemelding «Regjeringsdelegasjon til Brussels»*. 7. November 2008. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/presseenter/pressemeldinger/2008/regjeringsdelegasjon-til-brussel.html?id=535005>.

68 Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern. *Medienmitteilung: Der Bundesrat empfängt José Manuel Barroso*. 6. Juni 2008. <http://www.edi.admin.ch/aktuell/00705/00724/index.html?lang=de&msg-id=19216>; Eidgenössisches Departement des Innern. *Medienmitteilung: Bundespräsident Couchevin trifft Präsident der Europäischen Kommission Barroso*. 15. Dezember 2008. <http://www.edi.admin.ch/aktuell/00705/00724/index.html?lang=de&msg-id=24238>. Kommissionspräsident Barroso war nicht in Begleitung weiterer Kommissionsmitglieder.

69 Vgl. Anm. 61 und Council of the European Union. *Joint Declaration on relations between the European Union and Australia, 26 June 1997*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/024a0031.htm; Council of the European Union. *Joint Declaration on relations between the EU and New Zealand, 4 May 1999*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/ACF106.htm; Council of the European Union. *Joint Declaration on relations and cooperation between the European Union and New Zealand, 21 September 2007*. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st12/st12931.en07.pdf>.

Ratspräsidentschaft in den EU-Fachministerräten keine Rechnung. Für diese Kontaktpflege kann jedoch auf die üblichen bilateralen Beziehungsstrukturen zurückgegriffen werden. Regelmässige Zusammenkünfte mit der Kommission und ihrem Präsidenten würden allerdings dem jeweiligen Bundespräsidenten zu einer europapolitischen Rolle verhelfen. Es wäre folglich zu klären, welches Bundesratsmitglied (der Bundespräsident oder die Vorsteherin EDA) mit welchen Stabsstellen (Politische Direktion, Integrationsbüro, Präsidialstab) die strategische Koordination der Schweizer Europapolitik sicherstellt.

5 EINBEZUG DER SCHWEIZ IN DEN EU-GESETZGEBUNGSPROZESS IM BEREICH SCHENGEN

Das im Rahmen der Bilateralen II 2004 unterzeichnete Abkommen über die Assoziierung der Schweiz bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands hat den Bilateralismus auf den Bereich der inneren Sicherheit ausgeweitet. In diesem Abkommen verpflichtet sich die Schweiz zur Übernahme aller künftigen Schengen-relevanten Rechtsakte. Im Gegenzug werden Schweizer Vertreter in den Entscheidungsfindungsprozess (*decision shaping*) zur Weiterentwicklung des Schengen-Rechts einbezogen.⁷⁰ Auch wenn die Schweiz von der eigentlichen Beschlussfassung (*decision taking*) ausgeschlossen ist,⁷¹ so nimmt sie doch am EU-Gesetzgebungsprozess teil und ist folglich von den Verfahrensänderungen und Kompetenzverschiebungen in diesem Politikbereich unmittelbar betroffen.

Der Lissabon-Vertrag führt alle zum Kernbereich der europäischen Innen- und Justizpolitik gehörenden Teilpolitiken des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zusammen und macht da-

70 Vgl. Epiney, Astrid/Meier, Annekathrin/Egbuna-Joss, Andrea. Schengen/Dublin. In: Thürer, Daniel/Weber, Rolf H./ Portmann, Wolfgang/Kellerhals, Andreas (Hrsg.). *Bilaterale Verträge I&II Schweiz – EU. Handbuch*. Zürich: Schulthess, 2007, S. 903–981, hier S. 922f.; Wichmann, Nicole. «More In Than Out»: Switzerland's Association With Schengen/Dublin Cooperation. In: *Swiss Political Science Review* 15 (2009), Nr. 4, S. 653–682, hier S. 670–672.

71 «Bei der Weiterentwicklung des entsprechenden Schengen/Dublin-Rechts hat die Schweiz ein *gestaltendes Mitspracherecht*, jedoch kein formelles *Mitentscheidungsrecht*.» Integrationsbüro EDA/EVD. *Schengen/Dublin: Informationsblatt*. Oktober 2009, (Hervorhebung im Original). <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00506/00510/index.html?lang=de>

rin das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Regel.⁷² Schengen ist Teil des RFSR.⁷³ Seine Weiterentwicklung folgt künftig einheitlicheren Regeln. Dabei entscheiden Europäisches Parlament und Rat gleichberechtigt. Letzterer kann seine Beschlüsse nach Mehrheitsentscheid fassen.⁷⁴ In weiten Teilen der Schengen-relevanten Einwanderungs-, Asyl- und Grenzschutzpolitik kam das Mitentscheidungsverfahren bereits seit 2005 zur Anwendung.⁷⁵ Die umfassende Neuordnung des RFSR im Rahmen der Vertragsrevision hat aber das Bewusstsein des Europäischen Parlaments für seine Kompetenzen in diesem Politikbereich erhöht und auch Mitglieder der eidgenössischen Räte für diesen Kompetenzgewinn sensibilisiert.⁷⁶

Die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei der Weiterentwicklung des *Schengen acquis* stellt für assoziierte Drittstaaten eine institutionelle Herausforderung dar. Mit der Assoziierung verpflichten sie sich, in ihrer Rechtsetzung die Ergebnisse eines EU-internen Gesetzgebungsprozesses umzusetzen, den zu beeinflussen ihnen aber nur in Teilen zugestanden wird. Kommission und EU-Mitgliedstaaten – trotz der legislativen Funktion Letzterer im Rahmen des Rates – beziehen Vertreter von Drittstaaten wie der Schweiz in ihre Vorarbeiten ein. Das Europäische Parlament tut dies nicht. Dabei würde es die Geschäftsordnung des Parlaments gestatten, dass sich Staatsoberhäupter von Drittstaaten an das Plenum und Regierungsvertreter an den Ausschuss Auswärtige Ange-

«Die Weiterentwicklung des
Schengen acquis stellt für assoziierte Drittstaaten eine institutionelle Herausforderung dar.»

72 Titel V (Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) EUV.

73 Zur Frage, welche Rechtsakte Schengen-relevant sind, vgl. Epiney, *Schengen/Dublin*, 2007, S. 910; Wichmann, *More In Than Out*, S. 666f.

74 Vgl. Good, Paul-Lukas. *Die Schengen-Assoziierung der Schweiz*. Diss. Universität St. Gallen. Lachen: AGON Verlag, 2010, S. 25. [http://www.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3722/\\$FILE/dis3722.pdf](http://www.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3722/$FILE/dis3722.pdf), mit Angaben zu Ausnahmen.

75 Vgl. Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 23f.

76 Vgl. Winkler, Peter. Austausch in Brüssel. Parlamentarier treffen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. März 2010.

legenheiten wenden, um Stellungnahmen abzugeben.⁷⁷ Jeder Ausschuss kann zudem durch besonderen Beschluss Regierungsvertreter und Diplomaten zur Teilnahme an Sitzungen einladen.⁷⁸ Solche Anhörungen von Schweizer Vertretern im Rahmen von Schengen-relevanten Beratungen wurden nicht vertraglich festgelegt, müssten also auf diplomatischem Weg vereinbart werden.⁷⁹ Demgegenüber ist Lobbying von Diplomaten bei Fraktionen und einzelnen Europaabgeordneten aufwändiger.⁸⁰ Der Austausch zwischen Schweizer Parlamentariern und ihren europäischen Kollegen der Delegation «Schweiz, Island und Norwegen sowie Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)» im Rahmen interparlamentarischer Sitzungen wiederum ist durch allgemeine Erörterungen geprägt und lässt die Position und die Vertreter des Bundesrats aussen vor.⁸¹

Weitergehender parlamentarischer Einflussnahme sind vorerst verfassungsrechtliche und gesetzliche Grenzen gesetzt. Die Übernahme neuer Schengen-Akte in Schweizer Recht erfolgt in Form eines Notenaustauschs, der nach geltender Auffassung einen Staatsvertrag darstellt.⁸² Das Aushandeln von Staatsverträgen liegt in der alleinigen Zuständig-

77 Vgl. Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael. *The European Parliament*. 6. Auflage. London: John Harper, 2005, S. 316f.; Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 120, 133f.

78 Art. 193 (2) der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 7. Wahlperiode, Dezember 2009. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>. Ferner Corbett/Jacobs/Shackleton, *European Parliament*, S. 306f.

79 Vgl. Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 133. Gemäss Art. 198 (3) der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments hat ausserdem der Vorsitz einer interparlamentarischen Delegation die Möglichkeit, von einem Ausschuss angehört zu werden, wenn ein Traktandum den Zuständigkeitsbereich der Delegation betrifft.

80 «[...] la Suisse doit suivre les travaux du Parlement européen et de ses commissions parlementaires avec une attention accrue. La Mission de la Suisse auprès de l'UE a déjà intensifié ce suivi et continuera à le faire dans le cadre des ressources limitées à sa disposition.» Antwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey vom 8. März 2010 auf die parlamentarische Anfrage (10.5088) von Nationalrat Hans Widmer «Mehr Präsenz der Schweiz in Brüssel?». http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4813/320568/d_n_4813_320568_320597.htm.

81 Vgl. Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 132.

82 Vgl. Antwort des Bundesrats vom 30. November 2009 auf die parlamentarische Anfrage (09.5451) von Nationalrätin Barbara Schmid-Federer «Auswirkungen des Lissabonner Vertrages auf das Schengen-Recht». http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20095451. Ferner Wichmann, *More In Than Out*, S. 668.

keit des Bundesrats.⁸³ Da der Bundesrat keinen Bedarf feststellt, die Bundesversammlung stärker in die Aushandlung von Staatsverträgen einzubinden,⁸⁴ müsste er sich konsequenterweise um institutionalisierte Formen der Einflussnahme für seine Vertreter bemühen, falls er den mangelhaften Einbezug der Schweiz in die gesetzgeberische Arbeit des Europäischen Parlaments nicht hinnehmen will. Er müsste dann versuchen, vertraglich zu vereinbaren, dass Bundesräte und Staatssekretäre in relevanten Ausschüssen des Europäischen Parlaments Stellung nehmen können. Ob die EU beziehungsweise das Europäische Parlament Hand zu einer entsprechenden Vertragsrevision bieten würde, muss offen bleiben.

Eine Gelegenheit, auf den Einbezug der Schweiz in die gesetzgeberischen Arbeiten des Europäischen Parlaments zu drängen, böte sich auch mit dem diskutierten Rahmenabkommen. Im Unterschied zur Schengen-Assoziierung, die eine völkerrechtliche Assoziation darstellt, dürfte es sich beim Rahmenabkommen um eine europarechtliche, ehemals gemeinschaftsrechtliche Assoziierung auf Basis von Artikel 217 AEUV handeln.⁸⁵ Diese Assoziationsform zeichnet sich durch gemeinsam bestellte Institutionen aus.⁸⁶ Auch der EWR-Vertrag begründet eine europarechtliche Assoziation. Der Mitwirkung der assoziierten Staaten trägt er entsprechend Rechnung. So ist der Gemischte Parlamentarische Ausschuss EWR, in dem Europaabgeordnete und Parlamentarier der EWR-Mitgliedstaaten sitzen, berechtigt, dem EWR-Rat und dem Gemischten EWR-Ausschuss, die über die Rechtsentwicklung be-

83 Vorbehalten Art. 152 (3) des Parlamentsgesetzes.

84 «Grundsätzlich wäre es möglich, innerstaatliche Mechanismen zu schaffen, durch die das Schweizer Parlament in die Aushandlung von Staatsverträgen und damit auch in die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands stärker eingebunden wird, als dies nach geltendem Recht der Fall ist. Der Bundesrat ist aber der Auffassung, dass sich dies zurzeit nicht aufdrängt.» Antwort des Bundesrats vom 30. November 2009 wie Anm. 82. Das hält ihn nicht davon ab, den Ausbau informeller Kontakte anzuregen: «[...] le Conseil fédéral estime qu'il serait opportun d'intensifier les contacts des parlementaires fédéraux avec leurs homologues du Parlement européen, en particulier s'agissant de la Délégation suisse auprès du Comité parlementaire de l'AELE et du Parlement européen et des Commissions de politique extérieure.» Antwort von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey vom 10. März 2010, wie Anm. 80.

85 Ehemals Art. 310 EGV.

86 Vgl. Fischer, Roger A. *Das Assoziationsrecht der Europäischen Gemeinschaften*. Diss. Universität Bonn. Bonn, 1994, S. 6, 9–10; Good, *Schengen-Assoziierung*, S. 20, 51–53.

schliessen, Berichte und Resolutionen zu unterbreiten.⁸⁷ Solche gemeinsamen Institutionen wären auch in einem Rahmenabkommen assoziativer Art vorgesehen. Ein solches Abkommen könnte zudem das Schengen-Assoziierungsabkommen in seinen Geltungsbereich einbinden und somit europarechtlich revidieren.

Der Schaffung eines einheitlichen Gemischten Parlamentarischen Ausschusses, bestehend aus Europaabgeordneten und Mitgliedern der Bundesversammlung, stünde damit nichts mehr im Weg. Idealerweise besässe dieser Ausschuss das Recht, Ausschüssen des Europaparlaments in allen Bereichen, in denen sich die Schweiz vertraglich zur Übernahme von EU-Recht verpflichtet hat, Anträge zu unterbreiten.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

An einer weiteren Änderung ihrer Vertragsgrundlage haben die EU-Mitgliedstaaten und -Institutionen auf absehbare Zeit kein Interesse. Über «Lissabon» hinausgehende Integrationsschritte stehen nicht auf der politischen Agenda. Für die Schweiz bedeutet dies, dass der Vertrag von Lissabon die Grundlage darstellt, auf der sie ihr Verhältnis zur EU mittelfristig definieren und entwickeln muss. Dieser Vertrag

«Der Vertrag von Lissabon setzt dem Bilateralismus kein Ende, erschwert aber dessen Umsetzung und Weiterentwicklung.»

setzt dem Bilateralismus kein Ende, erschwert aber dessen Umsetzung und Weiterentwicklung. Kontaktpflege und Einflussnahme werden aufwändiger. Bilaterale Verhandlungen haben der Haltung des Europäischen Parlaments vermehrt Rechnung zu tragen. Zudem wird der Erfolg der institutionellen Reformen womöglich die Bereitschaft der EU und ihrer Institutionen verändern, der Schweiz einen besonderen Nachbarschaftsstatus zuzugestehen.

87 Vgl. EFTA Web Presence. *EEA Joint Parliamentary Committee*. <http://www.efta.int/eea/eea-institutions/eea-joint-parliamentary-committee.aspx>. Zu den Grenzen dieser Einflussmöglichkeiten vgl. Mundell, Ian. *Shadowing the EU*. In: *European Voice*, 15. April 2010. <http://www.europeanvoice.com/article/imported/shadowing-the-eu/67705.aspx>.

Vorrangiges Ziel der Schweiz muss es sein, sowohl den Zugang zu den neuen Entscheidungsträgern (besonders Hohe Vertreterin und EAD) sicherzustellen als auch die bestehenden Kontakte (Kommission) aufrechtzuerhalten. Dazu sollte die Schweiz neue Gesprächsformate (Politischer Dialog; Treffen einer Bundesratsdelegation mit Teilen der Kommission) und institutionelle Lösungen (Einbezug von Schweizer Vertretern in die Arbeit des Europäischen Parlaments, wenn die Schweiz zur Übernahme des *acquis* verpflichtet ist) prüfen und sich bei den EU-Institutionen für entsprechende Übereinkommen einsetzen.

Will die Schweiz trotz des ganzheitlichen Politikansatzes von Lissabon weiter an einer ökonomisch motivierten, sektoriellen Strategie festhalten, sind verschiedene flankierende Massnahmen vorzusehen. Wichtig sind ein substanzieller Austausch und eine enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission. Vertrauensbildend wäre zudem, Sonderlösungen nur in zentralen Fragen einzufordern und in weniger kontroversen Angelegenheiten erprobte Mechanismen zu akzeptieren. Dazu gehört etwa, sich auf strategisch-politische Erörterungen im Rahmen des politischen Dialogs einzulassen, auch um die eigenen Sichtweisen einzubringen, oder technische Angelegenheiten wie das GSVP-Rahmenabkommen nicht durch unnötiges Lavieren zu politisieren. Schliesslich sollte gezielt daran gearbeitet werden, mit diplomatischer Solidarität etwa in Menschenrechtsfragen und mit qualitativ hochwertigen Beiträgen an GSVP-Missionen Wohlwollen zu generieren, das bei wirtschaftspolitischen Unstimmigkeiten und in sektoriellen Verhandlungen nutzbar gemacht werden kann.

Als Kronzeuge für oder gegen die mittelfristige Tragfähigkeit der bilateralen beziehungsweise sektoriellen Integrationsstrategie taugt der Vertrag von Lissabon nicht. Seine Auswirkungen auf die schweizerische Europapolitik sind indirekter Art. Entscheidend ist, wie die Schweiz mit seinen Folgen umgeht und ob sie in der Lage und willens ist, ihre europapolitischen Instrumente den neuen institutionellen und politischen Realitäten anzupassen. In jedem Fall wird sie in den kommenden Jahren nicht umhin kommen, sich intensiv mit Brüssel zu beschäftigen.

KRISENMANAGEMENT IN DER EUROPÄISCHEN UNION: EINE BESTANDSAUFNAHME

von Christoph Doktor

Die EU verfügt als internationaler Akteur über zivile und militärische Mittel und Fähigkeiten, um den Herausforderungen durch Krisen und Instabilitäten in allen Phasen des Krisenmanagementprozesses zu begegnen. Die in der letzten Dekade etablierten Strukturen stellen ein komplexes, aber doch funktionierendes System für die Durchführung von Krisenmanagementoperationen aller Art dar. Die Schwäche des europäischen Krisenmanagements liegt darin, dass das bestehende Potential nicht den Möglichkeiten entsprechend ausgeschöpft wird. Die Gründe dafür sind der fehlende politische Konsens unter den Mitgliedstaaten über die gemeinsamen europäischen Interessen und der damit einhergehende Mangel an langfristigem strategischem Denken. Dessen ungeachtet erlauben die in den bisherigen Operationen und Missionen gesammelten Erfahrungen eine Optimierung von Entscheidungsabläufen und Einsatzkonzepten im Hinblick auf den Prozess der Weiterentwicklung des europäischen Krisenmanagements. Es liegt auch im Interesse der Schweiz, sich von diesem Prozess nicht auszuschliessen.

EINLEITUNG

Die Bedrohungen und Gefahren, mit welchen sich in einer globalisierten Welt Staaten und Gesellschaften konfrontiert sehen, weisen zunehmend transnationalen Charakter auf. Islamistischer Terrorismus, gewaltbereiter Extremismus oder von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausgehende Cyberattacken machen genauso wenig an nationalen Grenzen halt wie die Auswirkungen von Naturkatastrophen oder technologiebedingten Unfällen grösseren Ausmasses. Die Verschiebungen in der globalen Bedrohungs- und Gefahrenlage führten seit den 1990er Jahren innerhalb der Europäischen Union (EU) verstärkt zur Einsicht, dass den grenzüberschreitenden Krisen am wirksamsten mit den Mitteln der europäischen Kooperation begegnet werden kann.

In der letzten Dekade begann die EU mit der Entwicklung von Strukturen, Verfahren und Instrumenten, welche das Fundament für ein umfassendes europäisches Krisenmanagement legten. Dieser Prozess folgte nicht einer ganzheitlichen Strategie, sondern ging vielmehr in einzelnen Schritten in verschiedenen Politikfeldern voran. Als Katalysatoren dieser Entwicklung dienten grosse Krisen wie die Balkankriege der 1990er Jahre, die BSE-Krise und grössere Naturkatastrophen sowie die terroristischen Anschläge in den USA, in Madrid und in London, welche jeweils als das auslösende Momentum für weitere Kooperationschritte fungierten.

Die mehrheitlich parallel zueinander etablierten Strukturen des europäischen Krisenmanagements umfassen im Kern zwei Bereiche der Sicherheit: Erstens wurde die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)¹ aus der Taufe gehoben und in ihrem Rahmen die auf die äussere Sicherheit ausgerichteten Kapazitäten des militärischen und zivilen Krisenmanagements geschaffen. Zweitens wurden im Bereich der traditionellen inneren Sicherheit unter dem Eindruck der veränderten Risiko- und Gefahrenlandschaft Schritte zur Schaffung einer Kooperation im Rahmen des europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes unternommen.

In relativ kurzer Zeit konnte so ein Potential aufgebaut werden, das die EU zu einem internationalen Akteur macht, welcher als einziger über alle Kategorien von zivilen und militärischen Mitteln und Fähigkeiten verfügt, die notwendig sind, um den Herausforderungen durch Krisen und Instabilitäten in allen Phasen des Krisenmanagementprozesses – von Krisenprävention bis zu Krisennachbereitung – zu begegnen.² Dies gilt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, sowohl für das internationale Krisenmanagement im Sinne der Konfliktbewältigung als auch für die im Rahmen der Union nach innen gerichtete Sicherheitspolitik, die den Schutz der europäischen Gesellschaften vor mannigfa-

1 Die bisherige Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wurde im Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt.

2 Vgl. Mauer, Victor. The European Union: from Security Community towards Security Actor. In: Dunn Caverty, Myriam/Mauer, Victor (Hrsg.). *The Routledge Handbook of Security Studies*. Routledge: London und New York, 2010, S. 371–381; Menon, Anand. Empowering Paradise? The ESDP at ten. In: *International Affairs* 82 (2009), Nr. 2, S. 228.

chen grenzüberschreitenden Gefahren und Bedrohungen der globalisierten Welt zum Ziel hat.

Allerdings ist die EU kein Nationalstaat, sondern sie bleibt nach wie vor ein politisches Gebilde *sui generis*, das am besten als ein «*multi-level governance*»-System definiert werden kann. Der in diesem Rahmen entstehende «Europäische Sicherheitsraum»³ zeichnet sich durch Interaktion von staatlichen und substaatlichen Akteuren sowie EU-Institutionen aus. Die Mitgliedstaaten der EU bleiben dabei innerhalb der europäischen Krisenmanagementstrukturen die wichtigsten Akteure.

Der vorliegende Artikel untersucht den Stand der Entwicklung des Krisenmanagements in der EU. Er bietet zunächst jeweils eine Bestandsaufnahme der geschaffenen Konzepte, Strukturen und Instrumente in den zwei wichtigsten Bereichen des europäischen Krisenmanagements, der GSVP und dem europäischen Zivil- und Katastrophenschutz. Anhand von Operationen und Missionen wird anschliessend aufgezeigt, dass die etablierten Strukturen zwar ein sehr komplexes, aber funktionierendes System für die Durchführung von Krisenmanagementoperationen aller Art darstellen. Die Schwäche des europäischen Krisenmanagements liegt allerdings darin, dass das bestehende Potential nicht den Möglichkeiten entsprechend ausgeschöpft wird. Die Gründe dafür liegen im fehlenden politischen Konsens unter den Mitgliedstaaten über die gemeinsamen europäischen Interessen und dem damit einhergehenden Mangel an langfristigem strategischem Denken.

Dessen ungeachtet erlauben die bisher durchgeführten Operationen und Missionen und die dabei gesammelten Erfahrungen eine stetige Optimierung der Entscheidungsabläufe, Einsatzkonzepte und der Mittelallokation, was für die Weiterentwicklung des europäischen Krisenmanagements von entscheidender Bedeutung ist. Es wäre daher auch für die Schweiz von Vorteil, sich an diesem Prozess in einer Weise zu beteiligen, die den Zielen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entspricht.

3 Zur diesbezüglichen Diskussion in der Forschung vgl. Boin, Arjen/Rhinard, Mark/Eken-gren, Magnus. The European Union's Emerging Protection Space: Next Steps for Research and Practice. In: *European Integration* 28 (2006), Nr. 5, S. 511–527.

1 GEMEINSAME SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK (GSVP)

Die Etablierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch den Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 war das Ergebnis der ernüchternden Erfahrung der 1990er Jahre, dass die EU nicht in der Lage war, Kriege und Konflikte, die auf dem Balkan auf den Zerfall des früheren Jugoslawien folgten, zu verhindern oder wenigstens zu beeinflussen. Dem während der Kosovo-Krise 1999 noch einmal deutlich gewordenen Unvermögen der EU, gewaltsamen Auseinandersetzungen auf dem europäischen Kontinent effektiv vorzubeugen bzw. bereits existierende Krisen eigenständig einzudämmen und zu beenden, sollte nach dem Willen der europäischen Staats- und Regierungschefs durch die Schaffung von Krisenmanagementfähigkeiten und -kapazitäten inklusive militärischer Mittel begegnet werden. Der Kosovo-Krise fiel damit die Rolle eines Katalysators zu, der dem bereits 1998 durch die französisch-britische Initiative von Saint Malo angestossenen politischen Prozess der Entwicklung militärischer Fähigkeiten der EU zum Krisenmanagement zum Durchbruch verhalf und ihn anschließend beschleunigte.⁴

Innerhalb der darauf folgenden Dekade wurde die GSVP im Sinne eines umfassenden Ansatzes kontinuierlich weiterentwickelt, mit dem in Köln festgelegten Ziel, alle verfügbaren Ressourcen der EU und ihrer Mitgliedstaaten bei der Planung und Durchführung von militärischen, zivilen und zivil-militärischen Krisenmanagementoperationen kohärent und koordiniert zum Einsatz zu bringen.⁵

Grundlagen

Die bei der Lösung der Balkankonflikte der 1990er Jahre aller Welt vor Augen geführte militärische Abhängigkeit der Europäer vom Nato-Partner USA führte in der Anfangsphase der GSVP dazu, dass der Auf-

4 Shepherd, Alistair J.K. 'A Milestone in the History of the EU'. Kosovo and the EU's International Role. In: *International Affairs* 85 (2009), Nr. 3, S. 529.

5 Europäischer Rat. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Köln 3. und 4. 6. 1999, Anhang III: *Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/cc/57872.pdf.

bau von militärischen Krisenmanagementkapazitäten zunächst Priorität hatte. Die vertragliche Grundlage für diesen Prozess bildeten die bereits 1997 in den Amsterdamer Vertrag aufgenommenen Petersberg-Aufgaben, die die ganze Bandbreite der humanitären Kriseneinsätze inklusive Kampfeinsätze zu Friedenserhaltung und Friedenserzwingung abdeckten und damit dem traditionellen aussenpolitischen Selbstverständnis der EU als Zivilmacht zum ersten Mal eine militärische Dimension hinzufügten.⁶

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) definierte 2003 die Abwehr von Bedrohungen, welche aus internationalem Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, Scheitern von Staaten und organisierter Kriminalität resultieren, als eines der vorrangigen Ziele der GSVP. Zugleich hielt die Strategie fest, dass keiner der identifizierten neuartigen Bedrohungen mit militärischen Mitteln alleine begegnet werden kann. Vielmehr rückte die ESS den Ansatz eines umfassenden Krisenmanagements, das zivile und militärische Konzepte und Mittel verbindet, in den Fokus weiterer europäischer Bemühungen.⁷

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon beinhaltet eine Reihe von Neuerungen, die auch Auswirkungen auf die GSVP und in deren Rahmen auf die EU-Krisenbewältigung haben. Neben institutionellen Änderungen, welche die Kohärenz und Effizienz des europäischen Krisenmanagements steigern sollen, führt der Vertrag neue Konzepte wie die «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit» ein, welche eine engere Kooperation auf dem Gebiet der Entwicklung militärischer Fähigkeiten zwischen jenen Mitgliedstaaten vorsieht, die dies wollen und können. Daneben wird das Spektrum der bisherigen Petersberg-Aufgaben um gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, militärische Beratung sowie die Unterstützung von Drittländern in der Bekämpfung

6 Duke, Simon/Ojanen, Hanna. Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy. In: *Journal of European Integration* 28 (2006), Nr. 5, S. 479.

7 Neben der Abwehr von Bedrohungen nennt die ESS die Stärkung der Sicherheit in der europäischen Nachbarschaft und den Aufbau einer Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus als Hauptziele. *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

des Terrorismus erweitert und darüber hinaus eine Solidaritäts- und Beistandsklausel eingeführt. Eine Reform des Sicherheitssektors (SSR) soll in diesem Zusammenhang zu einer nachhaltigen Friedenskonsolidierung in Post-Konfliktgesellschaften beitragen.

Die Neuerungen des Vertrags von Lissabon weisen in mancher Hinsicht ein beträchtliches Entwicklungspotential auf. Allerdings bleiben die zentralen Charakteristika der GSVP unverändert, womit kaum mit wesentlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Entscheidungsfindungsprozesse und Verfahren im EU-Krisenmanagement gerechnet werden kann.⁸

Strukturen

Um gemeinsame europäisch koordinierte Einsätze zur Krisenbewältigung durchführen zu können, mussten entsprechende Strukturen im institutionellen Rahmen der EU geschaffen und die erforderlichen Verfahren erarbeitet werden. Entstanden ist dabei ein komplexes Geflecht aus Gremien mit unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen, in dem die Mitgliedstaaten die wichtigsten Akteure sind. Die bisherige säulenübergreifende Struktur mit Rat, Kommission und Präsidentschaft als beteiligten Institutionen stellte im Hinblick auf Kohärenz und Effizienz des EU-Krisenmanagements eine eher suboptimale Lösung dar.

Zwar wird die Säulenstruktur im Lissaboner Vertrag abgeschafft, der Bereich der GSVP bleibt jedoch rechtlich ein Spezialgebiet, der seinen zwischenstaatlichen Charakter behält. Ob und wie sich der neu definierte Führungsposten des Hohen Vertreters für Aussen- und Sicherheitspolitik und das neu geschaffene Amt des Präsidenten des Europäischen Rates auf die Entscheidungsabläufe auf EU-Ebene auswirken, bleibt abzuwarten. Die bisher wichtigsten Gremien in der EU-Krisenmanagementstruktur sind das Politische und Sicherheitspolitische Ko-

8 Vertrag von Lissabon, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=DE>; ausführlich zur Neuerung des Lissaboner Vertrages im Bereich der GSVP vgl. Die ESVP nach dem EU-Reformvertrag: Kohärenter und effizienter? *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 28. Center for Security Studies, ETH Zürich, Februar 2008. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Vgl. dazu auch den Beitrag von Valentin Misteli in diesem Bulletin.

mittee (PSK), der EU-Militärausschuss (EUMC) und der Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM).

Das PSK setzt sich aus Botschaftern der 27 EU-Mitgliedstaaten zusammen und befasst sich mit allen Fragen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Es nimmt im Auftrag des Rates und der Hohen Vertreterin die politische Kontrolle und strategische Leitung von Einsätzen zur Krisenbewältigung wahr. Dem EUMC gehören die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten und ihre Vertreter an. Der Militärausschuss berät das PSK in Fragen des militärischen Krisenmanagements und der Entwicklung militärischer Fähigkeiten. Der Vorsitzende des Militärausschusses fungierte auch als militärischer Berater des bisherigen Generalsekretärs/Hohen Vertreters in allen militärischen Angelegenheiten. Dem EUMC arbeitet ein Militärstab (EUMS) zu, der Teil des Ratssekretariats ist. Der Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) setzt sich aus Diplomaten und Spezialisten für das zivile Krisenmanagement zusammen und berät das PSK in allen Fragen des zivilen Krisenmanagements.⁹

Das Problematische an den aufgebauten Strukturen und Entscheidungsmechanismen ist, dass diese in einem Top-down-Ansatz geschaffen wurden. Den diesbezüglichen Entscheidungen der europäischen Staats- und Regierungschefs ging kein Prozess einer strategischen Standortbestimmung Europas voraus, in dem konkrete gemeinsame Interessen und Ziele der Europäer hätten festgelegt werden können. Dies liegt schlicht daran, dass sich die aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund der Geschichte, der geographischen Lage und

«Die aufgebauten Strukturen und Entscheidungsmechanismen der GSVP wurden in einem Top-down-Ansatz geschaffen.»

9 Auswärtiges Amt/Ministerium der Verteidigung, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Edition Diplomatie, Berlin, Juni 2009, S. 17. Einen ausführlichen Überblick über Strukturen, Akteure und Abläufe bei den Operationen der GSVP bietet: Mölling, Christian. *Militärisches Krisenmanagement innerhalb der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Strukturen, Akteure und Prozesse für die Planung und Entscheidung*. Zürich: Center for Security Studies, 2010.

der nationalen Identitäten und Perzeptionen oft gravierend voneinander unterscheiden und meistens unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen.

Die schliesslich etablierten institutionellen Lösungen und komplizierten Entscheidungsfindungswege spiegeln diese Sachlage wider. Sie sind dementsprechend wenig effizient und hängen vom politischen Willen der nationalen Regierungen und nicht selten von der innenpolitischen Situation in den Mitgliedstaaten ab. Ein langfristig ausgerichtetes strategisches Denken sowie darauf aufbauendes kohärentes und effizientes Planen und Handeln sind dadurch in einer EU-27 schwer zu realisieren. Die De-facto-Spaltung der EU bei der Beurteilung des US-Einmarschs im Irak 2003 zeigte, dass es unter bestimmten Bedingungen nicht möglich ist, einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden.

Verfahren

Entsprechend dem intergouvernementalen Charakter der GSVP werden die grundsätzlichen Richtlinien von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat (ER) vorgegeben. Konkrete Entscheidungen werden auf der Ministerebene von Aussen- und gelegentlich auch von Verteidigungsministern im Rahmen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten (RAA) getroffen. Das PSK als ständiges Gremium fasst im Konsens Beschlüsse, die dem einmal im Monat tagenden RAA zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Unterstützt wird das PSK bei seiner Arbeit durch die beiden Ausschüsse EUMC und CIVCOM sowie die dafür zuständige Generaldirektion E (DG E) des Ratssekretariats. Dem Ratssekretariat stand bis Ende 2009 der Generalsekretär des Rates vor, der in Personalunion gleichzeitig der Hohe Vertreter der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) war und in dieser Funktion zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beitrug.¹⁰

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden zwei Führungspositionen geschaffen, die innerhalb der GASP und in deren Teilbereich GSVP mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet sind. Das Amt des Hohen Vertreters (HV) entsteht aus der Vereinigung des Kommissars für Aussen-

10 Vgl. Mölling, *Militärisches Krisenmanagement*, S. 5–12.

beziehungen und mit dem früheren Hohen Vertreter für die GASP. Der HV leitet unter anderem die GASP und die GSVP, trägt zu ihrer Festlegung bei und ist für ihre Umsetzung verantwortlich. Dabei besitzt er ein formelles Initiativrecht und wird vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt. Als zweites neues Führungsamt wurde das des Präsidenten des Europäischen Rates eingeführt. Dieser ersetzt den Ratsvorsitz, der bisher halbjährlich unter den Mitgliedstaaten rotierte. Neben weiteren Zuständigkeiten vertritt der Präsident des ER die EU in der Aussen- und Sicherheitspolitik und wahrt die Kontinuität in diesem gewichtigen Politikbereich. Beide hohen Ämter beinhalten Zuständigkeiten in Fragen der GASP und GSVP. Eine genaue Kompetenzabgrenzung nimmt der Vertrag nicht vor, so dass es abzuwarten gilt, wie die aktuellen Amtsinhaber, die Hohe Vertreterin Catherine Ashton und der ER-Präsident Herman Van Rompuy, ihre Verantwortung wahrnehmen und die ihnen offenstehenden Spielräume ausfüllen werden.¹¹

Auf der operativen Ebene stehen bei einem beschlossenen militärischen GSVP-Einsatz für die Führungsaufgaben fünf Operationshauptquartiere (OHQ) zur Verfügung, die von Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Griechenland bereitgestellt werden. Bei einer Aktivierung werden diese nationalen Operationshauptquartiere durch Personal aus den EU-Mitgliedstaaten besetzt. Zusätzlich stellt die Nato auf der Grundlage des Berlin-Plus-Abkommens ihr Hauptquartier *SHAPE* für EU-Operationen zur Verfügung, wenn diese unter Rückgriff auf Nato-Mittel und -Fähigkeiten durchgeführt werden sollen. Ausserdem verfügt die EU über ein eigenes Operationszentrum, das die Führung begrenzter Militäreinsätze ermöglicht, wenn für diese Aufgabe kein nationales Hauptquartier verfügbar ist. Bei zivilen Missionen übernimmt die 2007 in der DG E geschaffene Einheit *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) die Rolle eines Operationshauptquartiers.

11 Vertrag von Lissabon, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=DE>; vgl. auch Major, Claudia. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon. Neue Möglichkeiten, aber kein grundlegender Wandel. *SWP-Aktuell* 7, Berlin, Januar 2010.

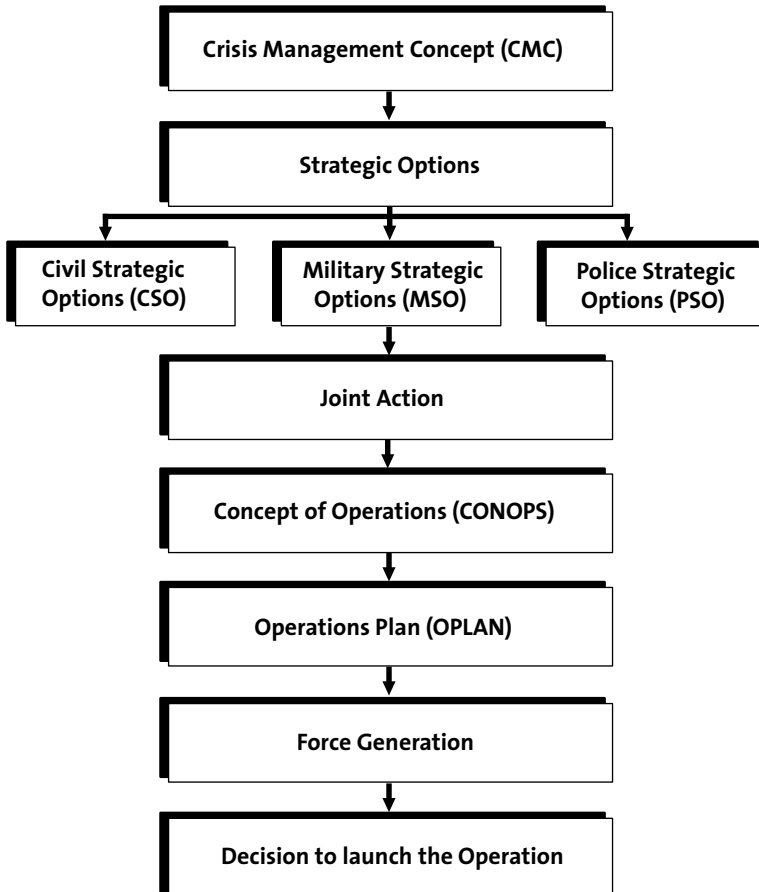
Zudem sind auch Strukturen innerhalb der Kommission beteiligt, etwa wenn ein Einsatz auch Elemente der humanitären Hilfe einschliesst.¹²

GSVP-Krisenmanagement im Einsatz

Die Hauptschritte bei dem Zustandekommen eines idealtypischen GSVP-Krisenbewältigungseinsatzes sind die folgenden: Das PSK entscheidet über die Notwendigkeit eines EU-Einsatzes und entwirft anschliessend ein *Crisis Management Concept* (CMC), um die Krise zu bewältigen. Auf dieser Basis werden die strategischen Optionen für das weitere Vorgehen entwickelt. Sobald sie genehmigt sind, beschliesst der Rat eine Gemeinsame Aktion, in der unter anderem das Mandat, die Ziele der Aktion sowie die operativen Zuständigkeiten bestimmt werden. In einem weiteren Schritt wird vom designierten *Operations Commander* das *Concept of Operations* (CONOPS) entwickelt und anschliessend der konkrete Operationsplan vorgelegt. In den Prozess sind der EUMC und dann das zuständige OHQ eingebunden. Bei zivilen Missionen übernehmen das CIVCOM und das CPCC die entsprechenden Aufgaben des EUMC und OHQ. Bei zivil-militärischen Krisenbewältigungseinsätzen sind alle genannten Stellen involviert.¹³

12 Auswärtiges Amt/Ministerium der Verteidigung, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 19.

13 Vgl. Heise, Volker. Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entwicklung, Stand und Probleme. *SWP-Studie*, Berlin, Oktober 2009, S. 12f.



Grafik 1: GSVP-Verfahren bei einer militärischen Krisenbewältigungsoperation¹⁴

Fähigkeiten

Die Fähigkeit, alle Petersberg-Aufgaben zu erfüllen und den in der ESS definierten Bedrohungen wirksam zu begegnen, bildete den Masstab

¹⁴ Vgl. ebd., S. 12.

für die aufzubauenden militärischen und zivilen Fähigkeiten. Als Meilensteine des Aufbauprozesses, der sich über die gesamte vergangene Dekade erstreckte, fungierten mehrere Beschlüsse des Europäischen Rates.

Das *Helsinki Headline Goal 2003* vom Dezember 1999 sah die Aufstellung einer schnellen Krisenreaktionskraft der EU im Umfang von 60 000 Soldaten bis 2003 vor, die innerhalb von 60 Tagen weltweit für eine Dauer von bis zu einem Jahr einsetzbar sein sollten. Das im September 2004 beschlossene Europäische Streitkräfteziel 2010 gab den EU-Mitgliedstaaten weitere sechs Jahre Zeit, um das *Helsinki Headline Goal* zu erreichen und beschloss gleichzeitig den Aufbau von schnell einsetzbaren mobilen Kampfeinheiten der sogenannten *EU-Battlegroups*: Einheiten von jeweils rund 1500 Soldaten, einsetzbar innerhalb von zehn Tagen.

Bereits im Juni 2000 wurde der Zivile Aktionsplan verabschiedet, der den Rahmen für das zivile Krisenmanagement absteckte. Danach sollte das zivile Krisenmanagement der EU im Sinne einer Krisenpräventionspolitik vier Felder abdecken: den Aufbau und die Stärkung der staatlichen Polizei, den Aufbau von rechtsstaatlichen Strukturen und Zivilverwaltungen in Krisengebieten sowie den Aufbau von Fähigkeiten im Bereich des EU-Katastrophenschutzes. Das Konsolidierte Zivile Planziel 2008 vom Dezember 2004 fügte dem als fünftes Feld das *Monitoring* hinzu und präziserte und erweiterte darüber hinaus die Liste von Instrumenten, Mitteln und Personal, die die Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung stellen.¹⁵

In seiner Erklärung zum Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom Dezember 2008 steckte der Europäische Rat die Ziele der GSVP noch einmal höher. So soll die EU unter anderem in den kommenden Jahren im militärischen Bereich in der Lage sein, gleichzeitig zwei umfassende Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen mit jeweils 10 000 Mann und einer zivilen Komponente für die

15 Vgl. EU Council. *European Security and Defence Policy: the Civilian Aspects of Crisis Management*. August 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf. Eine kurze Übersicht über den Aufbau von militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU bietet: Asseburg Muriel/Kempin, Ronja (Hrsg.). Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen. *SWP-Studie* 32, Berlin, Dezember 2009.

Dauer von zwei Jahren einsetzen zu können. Im zivilen Krisenmanagement soll die EU im Rahmen der GSVP fähig sein, gleichzeitig zwölf Missionen durchzuführen, darunter eine grössere im Umfang von bis zu 3000 zivilen Experten und mit einem Zeithorizont von mehreren Jahren.¹⁶ Mit der Betonung und Aufwertung der zivilen Komponenten des Krisenmanagements trug der Europäische Rat der von der ESS implizierten Fokusverschiebung vom militärischen zum zivil-militärischen Krisenmanagement Rechnung.

Misst man die in der letzten Dekade aufgebauten Fähigkeiten an den hochgesteckten Zielen, so muss die Bilanz als gemischt bezeichnet werden. Für die Mitgliedstaaten war es kein Problem, ihre bereits bestehenden nationalen Kapazitäten dem europäischen Krisenmanagement zur Verfügung zu stellen. Der bis 2003 festgelegte Aufbau einer schnellen Krisenreaktionskraft der EU wurde so auch tatsächlich 2003 offiziell für abgeschlossen und die Krisenreaktionskräfte für einsatzbereit erklärt. Allerdings identifizierten die innerhalb des 2001 aufgestellten *European Capabilities Action Plan* (ECAP) zwischen 2004 und 2006 erstellten Fortschrittsberichte insgesamt 64 Defizite, vor allem in den Bereichen strategischer Lufttransport und Luftbetankung, Aufklärung, Kampf- und Transporthubschrauber sowie Lenkwaffen und Hauptquartiere. Im Mai 2006 bestanden laut des dritten und bisher letzten Fortschrittsberichts immer noch über 50 Defizite, die auch auf absehbare Zeit nicht zuletzt aufgrund der knappen Kassen bei den EU-Mitgliedsländern sowie der mangelnden Bereitschaft, nationale Kontrolle über Rüstungsprojekte und -ausgaben abzugeben, kaum behoben werden können.¹⁷ Zudem kamen weder die im *Helsinki Headline Goal* vorgesehene Krisenreaktionskraft noch die als schnelle Kampfseinheiten konzipierten *EU-Battlegroups*, die seit 2007 für das EU-Krisenmanagement verfügbar sind, bisher zum Einsatz.¹⁸

16 Europäischer Rat. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 11./12.12.2008, S. 16. http://ec.europa.eu/sport/information-center/doc/timeline/europaeischer_eat_12-12-2008_schlussfolgerungen_de.pdf.

17 Vgl. Mauer, Victor. Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43 (2006), S. 15; Ausführlich dazu Heise, *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 16f.

18 Vgl. Keohane, Daniel. 10 Years after St. Malo. *ISS Analysis*. Paris: European Union Institute for Security Studies, Oktober 2008, S. 2.

Dafür gibt es jeweils sehr unterschiedliche Ursachen. So haben z.B. die beiden Länder Deutschland und Grossbritannien deren *Battlegroups* in der zweiten Hälfte 2008 offiziell in Bereitschaft standen, am heftigsten gegen einen Einsatz dieser Einheiten im Kongo opponiert. Die britische *Battlegroup* war nur auf dem Papier einsatzbereit, während sich die dafür vorgesehenen Einheiten faktisch auf Einsätzen im Irak und in Afghanistan befanden. Die deutsche Regierung befürchtete ihrerseits, durch die Entsendung deutscher Einheiten im Rahmen einer *EU-Battlegroup* als blosser Legitimation für die Intervention der Franzosen und Belgier in deren ehemaligen Kolonien zu dienen. Gleiche Befürchtungen verhinderten den Einsatz der *EU-Battlegroups* 2008 in Tschad. Weitere Gründe dafür, dass bisher keine *Battlegroup* eingesetzt wurde, sind finanzieller Natur. So trägt die eine *Battlegroup* entsendende Nation als sogenannte *lead nation* die finanziellen Lasten des Einsatzes, die je nach Einsatzart, -dauer und -ort beträchtlich sein können.¹⁹ Es überrascht daher nicht, dass manche der nationalen Regierungen unter diesen Umständen einem Einsatz im Rahmen der GSVP eher zurückhaltend gegenüberstehen.

GSVP-Operationen und -Missionen

Die bisher von der EU durchgeführten GSVP-Operationen und Missionen spiegeln in ihrem Charakter und ihrer Ausstattung trotz ihrer beeindruckenden Zahl auch die eben erwähnten Defizite wider. Zwischen 2003 und dem Frühjahr 2010 führte die EU im Rahmen der GSVP insgesamt 26 Einsätze durch, wovon 17 zivil, drei zivil-militärisch und sechs militärisch waren.²⁰ Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, handelte und handelt es sich abgesehen von den sechs grösseren Einsätzen bei der Mehrheit um eher bescheidene Missionen, die unter dem Einsatz von übersichtlichen Kapazitäten durchgeführt werden konnten und bei welchen sich die finanziellen Lasten für die beteiligten Mitgliedstaaten in vertretbaren Grenzen hielten.

19 Vgl. Menon, *Empowering Paradise? The ESDP at ten*, S. 235–241.

20 Stand Mai 2010. Vgl. Website des Rates: EU Operations. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>.

Abgeschlossene Einsätze	Typ und Mandat	Dauer	Gesamtpersonal vor Ort: Höchststärke
EUPAT Mazedonien	Zivile Mission	12/2005–05/2006	30
EUFOR Concordia Mazedonien	Militärische Operation	03/2003–12/2003	320
EUPOL PROXIMA Mazedonien	Zivile Mission	12/2003–12/2005	200
EUPT Kosovo	Zivile Mission	04/2006–06/2008	rund 50
EJUST THEMIS Georgien	Zivile Mission	07/2004–07/2005	12
EUSR Border Support Team Georgien	Zivile Mission	09/2005–02/2008	13
AMM Aceh	Zivile Mission	09/2005–12/2006	240
EUFOR Tschad	Militärische Operation	03/2008–03/2009	3700
AMIS EU-Support Darfur	Zivil-militärische Operation	07/2005–12/2007	50
EUPOL Kinshasa Kongo	Zivile Mission	02/2005–07/2007	29
EUFOR DR Kongo	Militärische Operation	07/2006–11/2006	2300
ARTEMIS DR Kongo	Militärische Operation	06/2003–09/2003	2000

Laufende Einsätze	Typ und Mandat	Dauer	Gesamtpersonal vor Ort: Höchststärke
EUFOR ALTHEA Bosnien-Herzegowina	Militärische Operation	Seit 12/2004	7000
EUNAVFOR Atalanta Horn von Afrika	Militärische Operation	Seit 12/2008	1800
EULEX Kosovo	Zivile Mission	Seit 12/2008	2818
EUPM Bosnien-Herzegowina	Zivile Mission	Seit 01/2003	500
EUMM Georgien	Zivile Mission	Seit 10/2008	398
EUPOL COPPS/ Palästinensische Autonomiegebiete	Zivile Mission	Seit 01/2006	83

EUBAM Rafah Grenze Gaza/Ägypten	Zivile Mission	Seit 12/2005	89
EUJUST LEX Irak	Zivile Mission	Seit 07/2005	45
EUBAM Moldavien/ Ukraine	Zivile Mission	Seit 11/2005	200
EU SSR Guinea-Bissau	Zivil-militärische Operation	Seit 06/2008	33
EUPOL DR Kongo	Zivile Mission	Seit 07/2007	57
EUSEC DR Kongo	Zivil-militärische Operation	Seit 06/2006	44
EUPOL Afghanistan	Zivile Mission	Seit 06/2007	447
EUTM Somalia	Zivile Mission	Seit 04/2010	93

Tabelle 1: GSVP-Operationen und -Missionen seit 2003²¹

Betrachtet man die bisherigen GSVP-Einsätze, so lassen sich einige Schlüsse im Hinblick auf die grundsätzlichen Merkmale des europäischen Krisenmanagements ziehen sowie dessen Stärken und Schwächen identifizieren.

«Die EU hat ihren traditionellen
Charakter als Zivilmacht
beibehalten.»

Erstens überwiegen
trotz der ursprünglichen
Fixierung
auf den Aufbau von

militärischen Kapazitäten rein numerisch bei Weitem die zivilen Missionen. Damit hat die EU ihren traditionellen Charakter als *Soft Power* bzw. als Zivilmacht ungeachtet der im militärischen Bereich der GSVP stattgefundenen Entwicklung beibehalten.

Zweitens handelt es sich bei den EU-Operationen meistens um begrenzte und kleine Einsätze: Bei lediglich sechs Aktionen waren mehr als 1000 Soldaten und/oder zivile Helfer beteiligt, während auf der anderen Seite zwölf Einsätze einen Personalbestand von unter 100 Beteiligten aufwiesen und damit als eher bescheidene Beiträge zur jeweiligen

21 Die Tabelle ist auf dem Stand vom Mai 2010. Sie basiert auf Heise *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Entwicklung, Stand und Probleme*, S. 38–39, und ist um die Angaben auf der Website des Rates aktualisiert, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&clang=en>.

Konfliktlösung bezeichnet werden können. Damit hängt, drittens, eine gewisse Risikoabneigung zusammen, die insbesondere bei rein militärischen Operationen auf ein diesbezüglich geringes Anspruchsniveau der EU-Mitgliedstaaten schliessen lässt und damit zugleich die Einsatzmöglichkeiten der GSVP einschränkt. Auffallend in diesem Zusammenhang ist auch, dass die meisten der militärischen EU-Operationen keine von vornherein autonom europäischen Unternehmungen waren. Sie folgten entweder auf einen vorausgegangenen Einsatz von Nato-Einheiten – so in Bosnien und Mazedonien – oder erfolgten parallel zu den laufenden UN-Aktionen – so in der DR Kongo.²²

Die konkrete Erfolgsmessung der GSVP-Operationen und -Missionen fällt gemischt aus und zwar sowohl hinsichtlich der Umsetzung ihrer Mandate als auch bei der Frage nach dem tatsächlichen Beitrag zu Konfliktbewältigung und Stabilisierung in den Einsatzgebieten. Ob eine militärische bzw. zivil-militärische Operation oder eine zivile Mission erfolgreich ist, liegt oft im Auge des Betrachters²³ und hängt zudem von mehreren Faktoren ab. Dazu gehören in erster Linie die Rahmenbedingungen, die Ausgestaltung des Mandats, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten materiellen und personellen Ressourcen sowie die Frage, ob und inwiefern das jeweilige Engagement in einen ganzheitlichen Ansatz der Konfliktbearbeitung eingebunden ist.

So geht der Erfolg etwa bei den von den meisten Experten als erfolgreich eingestuften Einsätzen *Aceh Monitoring Mission*, EUFOR RD Kongo und EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina entweder auf ein sehr eng gefasstes Mandat oder auf die insgesamt günstigen Rahmenbedingungen zurück. In allen drei angeführten Fällen wurde die EU als eine neutrale Partei wahrgenommen. Darüber hinaus waren die jeweiligen Einsätze in umfassendere europäische Stabilisierungsbemühungen eingebettet, sei es durch aktives EU-Krisenmanagement in Aceh, sei es durch begleitende Operationen und Missionen in der DR Kongo oder

22 Vgl. Duke/Ojane, *Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy*, S. 481 und Menon, *Empowering Paradise? The ESDP at ten*, S. 230.

23 In der vorliegenden wissenschaftlichen Literatur wird die Frage des Erfolgs von jeweiligen EU-Operationen und -Missionen oft sehr unterschiedlich beurteilt, was letztlich davon abhängt, ob man das Erreichen der kurzfristigen Ziele oder die nachhaltige Konfliktbeilegung als Massstab nimmt.

durch einen Assoziierungsprozess wie im Falle Bosniens. Damit gelang es der EU, den Prozess der Konfliktbeilegung zwischen den allerdings mittlerweile konfliktmüden Parteien in der indonesischen Provinz Aceh erfolgreich zu begleiten oder das zugegebenermassen sehr begrenzte Ziel der Gewährleistung eines weitgehend konfliktfreien Ablaufs der Präsidentschaftswahlen im Kongo 2006 zu erreichen.²⁴

Die Umsetzung der Mandate von EULEX Kosovo, der Beobachtungsmission in Georgien und der Polizeimissionen in Afghanistan oder den palästinensischen Autonomiegebieten gilt hingegen aufgrund der Ausgestaltung der Mandate, der zu knappen Ausstattung der Missionen und nicht zuletzt der schwierigen Rahmenbedingungen als schwer durchführbar. Faktisch fehlgeschlagen ist seit der Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen 2007 und der damit einhergehenden Veränderung der Rahmenbedingungen die EU-Mission BAM Rafah, die zu einer geregelten Grenzöffnung zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten beitragen sollte.²⁵

Allerdings ist der Erfolg oder Misserfolg eines GSVP-Einsatzes vor Ort nicht der einzige Aspekt, der über den letztendlichen Mehrwert einer Operation oder Mission entscheidet. Aus der Perspektive des Entwicklungsprozesses der GSVP können auch Aktionen, deren Auswirkungen vor Ort etwa aufgrund eines begrenzten Mandats letztlich nur kosmetischer Natur sind, von Bedeutung sein. So trug etwa die Operation ARTEMIS DR Kongo, die ohne Zugriff auf Nato-Ressourcen stattfand, dazu bei, das Zusammenspiel zwischen einem nationalen Hauptquartier²⁶ und den politisch-militärischen Strukturen der EU zu testen sowie wertvolle Erfahrungen hinsichtlich Kooperation und Koordination mit der Uno auf operativer Ebene zu sammeln. Die schnelle

24 Vgl. Asseburg Muriel/Kempin, Ronja (Hrsg.). Schlussfolgerungen und Empfehlungen. In: Asseburg/Kempin, *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 165.

25 Vgl. ebd., S. 165–168; Menon, *Empowering Paradise? The ESDP at ten*, S. 229–231. Eine ausführliche Analyse und Beurteilung der ESVP-Einsätze bietet: Grevi, Giovanni/Helly, Damien/Keohane, Daniel (Hrsg.). *European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999–2009)*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.

26 Für die Operation ARTEMIS stellte Frankreich das nationale Hauptquartier.

Planung und Durchführung der Operation lieferte zudem die Vorlage für das spätere *EU-Battlegroup*-Konzept.²⁷

Dem Krisenmanagement der EU im Rahmen der GSVP mangelt es nicht an operativen Ressourcen und Kapazitäten. Defizite bestehen vielmehr im strategischen Denken, im kohärenten und effizienten Planen und Handeln sowie bei der finanziellen Ausstattung. Bei ihrer bemerkenswerten Entwicklung bewahrt die GSVP auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ihren intergouvernementalen Charakter. Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure und das Prinzip der Einstimmigkeit bleibt für den Bereich der internationalen EU-Krisenbewältigung und des Krisenmanagements bestimmend. Damit sind der politische Wille der einzelnen Mitgliedstaaten und die jeweilige Perzeption der gemeinsamen europäischen Interessen bei der Frage entscheidend, ob und wie die bestehenden Strukturen, Fähigkeiten und Instrumente im konkreten Fall eingesetzt werden. Die zentrale Herausforderung für die Europäische Union besteht letztlich in der Sicherstellung der Kohärenz einerseits zwischen den in den Institutionen der EU bestehenden Instrumenten der Krisenbewältigung und den Mitteln der zwischenstaatlich organisierten GSVP und andererseits zwischen den zivilen und militärischen Instrumenten innerhalb des GSVP-Krisenmanagements.

2 EUROPÄISCHER ZIVIL- UND KATASTROPHENSCHUTZ

Parallel zur Entwicklung der GSVP vollzog sich innerhalb der europäischen Institutionen, wenn auch weit weniger spektakulär, eine vergleichbare Entwicklung im Bereich der inneren Sicherheit.²⁸ Als Reaktion auf natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen sowie auf neuartige grenzüberschreitende Risiken und Gefahren unternahm die EU Schritte zur Verbesserung der Kooperation und Koordination der nationalen Bevölkerungs- und Katastrophenschutzorganisationen ihrer Mitgliedstaaten. Mitte der 1980er Jahre beschlossen die EU-

27 Vgl. Grevi/Helly/Keohane, *European Security and Defence Policy*, S. 183–185.

28 Das folgende Kapitel stützt sich in Teilen auf folgende Studie: Bara, Corinne/Doktor, Christoph. *Cooperation in Civil Protection: EU, Spain, and the UK. CRN Report*. Zürich: Center for Security Studies, voraussichtlich Juli 2010.

Regierungschefs eine Zusammenarbeit in Fällen von grossen Umweltkatastrophen und schufen zu diesem Zweck den Europäischen Zivil- und Katastrophenschutz (EZKS) innerhalb der Europäischen Gemeinschaften. Die Aktivitäten konzentrierten sich zunächst auf die Kooperation bei der Bewältigung von grenzüberschreitenden Naturkatastrophen, jedoch wurde der Fokus des EZKS insbesondere im Laufe der letzten Dekade infolge der BSE-Krise sowie terroristischer Attentate in den USA und in Europa beträchtlich erweitert. Seit 2007 können die Strukturen und Instrumente des EZKS neben Naturkatastrophen und Störfällen in der Industrie auch bei gewaltsamen Akten wie etwa terroristischen Anschlägen aktiviert werden.²⁹

Dessen ungeachtet gehört das Feld des Zivil-, Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes zum Kernbestand nationaler Souveränität. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist nicht bereit, wichtige Kompetenzen auf die supranationale EU-Ebene zu übertragen. Die europäische Kooperation in diesem Bereich und die darin geschaffenen Strukturen, Verfahren und Instrumente spiegeln letztlich die unterschiedlichen Auffassungen und Interessen der Mitgliedstaaten im Hinblick darauf wider, wie die Zusammenarbeit im Europäischen Zivil- und Katastrophenschutz beschaffen sein soll.

Grundlagen

In den 1980er Jahren begannen die Mitgliedstaaten, auf europäischer Ebene eine zwischenstaatliche Kooperation zu etablieren. Als Grundlage für die Schaffung von Strukturen und Verfahren des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes diente ein Beschluss der Regierungschefs der Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften (EG) von 1985, in dem diese sich darauf einigten, ihre nationalen Zivil- und Katastrophenschutzstrategien zu koordinieren. Zugleich wurden mit dem Beschluss in der DG Umwelt der Europäischen Kommission

29 Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast) (2007/779/EC, Euratom). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:314:0009:0019:EN:PDF>.

die ersten Zellen der europäischen Zivil- und Katastrophenschutzstrukturen geschaffen.³⁰

Seit dem Ende der 1990er Jahre wurde die Zusammenarbeit unter dem Eindruck der neuartigen Gefahren und Bedrohungen intensiviert und auf neue Grundlagen gestellt. Im Oktober 2001 beschlossen die Innenminister der EU das Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen mit dem Ziel, die gemeinschaftlichen Hilfsmassnahmen bei Naturkatastrophen zu koordinieren. Die auf dieser Grundlage geschaffene zentrale Struktur des EZKS, der sogenannte Mechanismus, wurde nicht zuletzt vor dem Hintergrund der terroristischen Attentate in den USA, in Madrid und in London 2007 in einer Neufassung des Gemeinschaftsverfahrens für Katastrophenschutz weiterentwickelt. Zum ersten Mal wurde in diesem Zusammenhang das Gefahren- und Bedrohungsspektrum auf von Menschen böswillig verursachte Katastrophen, etwa als Folge von terroristischen Anschlägen, erweitert.³¹ Ein gleichzeitig eingerichtetes finanzielles Instrument sichert die Finanzierung der Gemeinschaftsaktionen, die im Rahmen des EZKS-Mechanismus stattfinden.³²

Im Vertrag von Lissabon wird der Europäische Zivil- und Katastrophenschutz formell als Politikbereich der EU angeführt, in dem die Mitgliedstaaten und die EU die Kompetenzen teilen. Die Funktion der EU-Institutionen besteht dabei darin, das Krisenmanagement der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von natürlichen und von Menschen verursachten Katastrophen zu unterstützen und zu koordinieren.³³ Dies

30 Vgl. Åhman, Teresa/Nilsson, Claes. The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund. In: Olsson, Stefan (Hrsg.). *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer: Berlin/Heidelberg, 2009, S. 85.

31 Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast) (2007/779/EC, Euratom). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:314:0009:0019:EN:PDF>.

32 Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument(2007/162/EC, Euratom). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:071:0009:0017:EN:PDF>.

33 Vertrag von Lissabon, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=DE>. Vgl. auch Åhman, Teresa. *The Treaty of Lisbon and Civil Protection in the European Union*. Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, 2009, S. 17. <http://www.foa.se/upload/nyheter/2009/Lissabonfordraget.pdf>.

entspricht dem aktuellen Stand der Entwicklung des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes, in dem die Mitgliedstaaten und die Kommission die wichtigsten Akteure sind.

Ansatz

Von der Europäischen Kommission wird die europäische Zusammenarbeit im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes wie folgt beschrieben: «*Community co-operation in the field of civil protection aims to better protect people, their environment, property and cultural heritage in the event of major natural or manmade disasters occurring both inside and outside the EU.*»³⁴ Eine derart breite Definition schliesst de facto das gesamte Spektrum von Gefahren und Bedrohungen mit Ausnahme eines durch eine Armee geführten militärischen Angriffs ein. Damit folgt der Europäische Zivil- und Katastrophenschutz einem *all-hazard*-Ansatz. Er kann daher vom Anspruch her eher mit dem auf der Ebene der Nationalstaaten organisierten modernen Bevölkerungs- und Katastrophenschutz verglichen werden als mit dem traditionellen Zivilschutz, der hauptsächlich auf den physischen Schutz der Bevölkerung im Falle eines Krieges ausgerichtet war. In ihrer Mitteilung von 2008³⁵ hielt die Kommission dementsprechend fest, dass die EU einen umfassenden Krisenmanagementansatz verfolgen sollte, der den gesamten Risiko- und Krisenmanagementprozess bestehend aus Prävention, Vorsorge, Katastrophenbewältigung und Wiederherstellung einschliesst und zwar unabhängig von den Ursachen einer Katastrophe.

Faktisch fokussiert der europäische Zivil- und Katastrophenschutz jedoch hauptsächlich auf Krisen- bzw. Katastrophenbewältigung. Prävention und Vorsorge fallen in die Verantwortung der Mitgliedstaaten; entsprechende Massnahmen werden dort auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene getroffen – die Kommission kann sie allerdings finanziell unterstützen. Bei Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumassnahmen gewährt die Kommission dem betroffenen Land aus dem

34 European Civil Protection, http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/cp01_en.htm.

35 Commission Communication on Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity. Brüssel, 5.3.2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:EN:PDF>.

2002 nach den Flutkatastrophen in Mitteleuropa geschaffenen EU-Solidaritätsfond finanzielle Hilfe.³⁶

Strukturen

Der Mechanismus des EZKS bildet die strukturelle Basis für die Zusammenarbeit im Bereich des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes. Bis Ende 2009 war er institutionell ein Teil der DG Umwelt der Europäischen Kommission. Seit der Konstituierung der neuen Kommission Barroso Anfang 2010 wurde der EZKS innerhalb der Kommission dem Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) unterstellt.³⁷

Der Mechanismus sichert die Koordination und fungiert als Kooperationsplattform. In seinem Rahmen werden Informationen über bei den Mitgliedstaaten verfügbare Ressourcen und Mittel gesammelt und weitergegeben, so dass die im Falle einer Katastrophe betroffenen Staaten gezielt die zur Verfügung gestellten Kapazitäten anfordern können.³⁸ Die wichtigsten Instrumente innerhalb der Struktur des Mechanismus sind: das Monitoring- und Informationszentrum (MIC), das Gemeinsame Notruf- und Informationszentrum (CECIS) sowie die Zivil- und Katastrophenschutz-Module.

Das MIC dient während Katastrophen als Drehscheibe des Krisenmanagements und ist damit die zentrale Anlaufstelle auf operativer Ebene. Es ist permanent erreichbar, liefert Informationen und unterstützt die Koordination. Die benötigten Informationen werden von den nationalen Krisenzentren sowie von internationalen Organisationen wie der Uno oder auch von NGOs an das MIC geliefert. Beim CECIS handelt es sich um eine internetbasierte Alarmeinrichtung. Es stellt die Kommunikation

36 Council Regulation of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund, (EC) No 2012/2002.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:311:0003:0008:EN:PDF>. Vgl. auch Åhman/Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 95f.

37 Vgl. Barroso II Commission – 2010/2014, S. 4. http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/261729-en.pdf.

38 Vgl. European Civil Protection, http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm.

sicher und ermöglicht einen effektiven Informationsfluss zwischen dem MIC und den nationalen Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten.

Die Zivil- und Katastrophenschutz-Module stellen zusammengesetzte Pakete aus im Voraus definierten Krisenmanagementkapazitäten dar. Sie bestehen aus Fachpersonal und Ausrüstung und sollen in der Lage sein, selbstständig wie auch in Kooperation mit anderen Modulen zu arbeiten. Sie werden von den Mitgliedstaaten, sofern sie das wollen und über entsprechende Kapazitäten verfügen, zur Verfügung gestellt und sind im Idealfall innerhalb von zwölf Stunden nach einem Hilfeersuchen, etwa seitens der Uno oder einer EU-Institution, einsetzbar.

Um die Interoperabilität, gemeinsame Standards und Methoden zu gewährleisten, wird im Rahmen des EZKS-Mechanismus ein Trainingsprogramm betrieben. Dazu wurde eine spezielle Datenbank eingerichtet. Diese enthält die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zusammengestellte Listen mit Kapazitäten, Ausrüstung und Personal, die im Bedarfsfall zur Verfügung stehen.³⁹

Verfahren

Der europäische Zivil- und Katastrophenschutz basiert auf dem Prinzip der Solidarität. Eine entsprechende Solidaritätsklausel wurde im Vertrag von Lissabon eingeführt. Danach handeln die Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.⁴⁰ Wenn nationale Krisenmanagementkapazitäten und Hilfsmassnahmen eines Staates nicht ausreichen, um eine Katastrophe bzw. ihre Folgen zu bewältigen, kann der betroffene Staat um Hilfe bitten, unabhängig davon, ob er EU-Mitglied ist oder nicht. In diesem Fall wird der EZKS-Mechanismus aktiviert und den anfragenden nationalen Behörden die Möglichkeit gegeben, rasch auf ein weitgespanntes Netz von Einsatzteams und auf Ressourcen der

39 Ebd. Vgl. auch *Civil Protection and Crisis Management in the European Union*. 6th Report of Session 2008–09 published by the House of Lords, London, März 2009, S. 6. <http://www.statewatch.org/news/2009/mar/eu-uk-hol-crisis-managment-report.pdf>.

40 Vgl. Vertrag von Lissabon, S. 131. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/vertrag-von-lissabon.pdf>.

Gemeinschaft zuzugreifen. Die Strukturen der EU sind dabei für die Koordination der anlaufenden Massnahmen verantwortlich und unterstützen die Kooperation zwischen den beteiligten Seiten.⁴¹

Allerdings verfügt die EU nicht über eigene Fähigkeiten und Kapazitäten, die auf der operativen Ebene eingesetzt werden könnten. Der EZKS-Mechanismus funktioniert strikt nach dem Subsidiaritätsprinzip; ob sich die Mitgliedstaaten an den Hilfsaktionen beteiligen bzw. ihre nationalen Kapazitäten zur Verfügung stellen, hängt davon ab, ob sie dazu willens und in der Lage sind. Zwar postulierte 2006 der damalige Kommissar Barnier in seinem vielbeachteten

«Ob sich die Mitgliedstaaten an den EZKS-Hilfsaktionen beteiligen, hängt davon ab, ob sie dazu willens und in der Lage sind.»

Bericht die Schaffung stehender europäischer Zivilschutzeinheiten, um die Katastrophenhilfe effizienter und kohärenter gestalten zu können.⁴² Jedoch wurde sein Vorschlag aufgrund mangelnden Interesses seitens der Mitgliedstaaten bisher nicht realisiert.

Das Solidaritätsprinzip kollidiert zudem in der Praxis oft mit dem Souveränitätsprinzip, das in den Fragen des Bevölkerungs-, Zivil- und Katastrophenschutzes unverändert bestimmend ist. Es ist allein die Entscheidung der Mitgliedstaaten, ob und mit welchen Mitteln sie sich an der EU-Katastrophenhilfe beteiligen. Die Operationen im Rahmen der Zivil- und Katastrophenschutz-Module werden ausschliesslich von den involvierten Staaten geführt. Dem EZKS-Mechanismus und seinen Instrumenten fällt beim Krisenmanagement eine hauptsächlich koordinierende Rolle zu. Dessen ungeachtet kann das Konzept der Zivil- und Katastrophenschutz-Module als ein Ansatz gesehen werden, um die nationalen Ressourcen der Mitgliedstaaten zu standardisieren und damit künftig eine verstärkte supranationale Zusammenarbeit zu ermöglichen.

41 Vgl. Åhman/Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 86–91.

42 Barnier, Michael. *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*. Report commissioned by the President of the European Commission, José Manuel Barroso. Brüssel, 2006.

EZKS-Krisenmanagement im Einsatz

In einer konkreten Krisensituation infolge einer natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophe reicht das betroffene Land eine Anfrage über das MIC ein, wodurch der EZKS-Mechanismus aktiviert wird. Das MIC übermittelt die Anfrage über das CECIS-System und per E-Mail an das Netzwerk von nationalen Kontaktpunkten in den Mitgliedstaaten. Diese informieren das MIC und gelegentlich auch direkt den um Unterstützung ersuchenden Staat, ob die jeweiligen nationalen Organisationen in der Lage sind, an einer Hilfsaktion zu partizipieren und welche Ressourcen und Kapazitäten verfügbar sind. Das MIC leitet die erhaltenen Informationen an den betroffenen Staat weiter, der dann die operativen Einzelheiten direkt mit den Hilfe stellenden Ländern festlegt.⁴³

Im Falle einer Katastrophe oder Krise ausserhalb der EU kontaktiert die Kommission den Rat. Dort wird entschieden, ob die vorliegende Krise einen Einsatz im Rahmen der GSVP erfordert. Ist das der Fall, so übernimmt der Rat die politische Koordination. Ansonsten funktioniert der EZKS-Mechanismus nach dem gleichen Prinzip wie bei EU-internen Katastrophenhilfeaktionen. Auf Anfrage kann das MIC wenige Stunden nach einer Katastrophe kleine Expertenteams in das betroffene Gebiet entsenden, welche den konkreten Bedarf vor Ort evaluieren, anlaufende Aktionen koordinieren und die Kooperation mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere der Uno und ihren Unterorganisationen, vor Ort sicher stellen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um eine Fehlallokation von Ressourcen und Personal zu vermeiden.⁴⁴

EZKS- Katastrophenhilfeoperationen

Seit seiner Schaffung wurden im Rahmen des EZKS-Mechanismus zahlreiche Hilfsaktionen und Katastrophengewaltigungseinsätze durchgeführt. Die wichtigsten Aktionen sowohl inner- als auch ausserhalb der EU listet Tabelle 2 auf:

43 Vgl. Åhman/Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 91.

44 Barnier, Michael. *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*, S. 39.

Art der Katastrophe	EZKS-Einsätze
Tankerunfall Prestige	Spanische und französische Atlantikküste im Herbst 2002
Waldbrände	Portugal, Griechenland, Südeuropa 2002–2009
Flutkatastrophen	Mittel- und Osteuropa 2005/2006 und 2010, Bolivien und Ecuador 2008
Erdbeben	Algerien 2003, Iran 2003/2004/2005, Pakistan im Herbst 2005, China 2008, Chile und Haiti 2010
Tsunami	Südasien im Winter 2004/2005
Hurrikane	Katrina und Rita USA 2005

Tabelle 2: Wichtigste EZKS-Katastrophenhilfeoperationen seit 2002⁴⁵

Anhand der bisher durchgeführten europäischen Katastrophenhilfe-einsätze lassen sich einige Stärken und Schwächen des EZKS-Mechanismus identifizieren. Erstens erlaubt es der Mechanismus in Fällen, in welchen die nationalen Ressourcen für die Krisenbewältigung nicht ausreichen, zusätzliche Kapazitäten in den am Mechanismus partizipierenden Staaten schnell zu identifizieren und in das Einsatzgebiet zu liefern. Zweitens lassen sich durch die Koordination durch das MIC Aktionen innerhalb der EU effizienter gestalten. Dies bedingt, dass das MIC hier ein vollständiges Bild über die benötigten, verfügbaren und bereits gelieferten Ressourcen bereitstellen kann. Und drittens erleichtert das MIC den Informationsfluss zwischen den verschiedenen in eine Operation involvierten Ebenen innerhalb der EU-Strukturen wie auch zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.⁴⁶

Dessen ungeachtet wurden vor allem auf der konzeptuellen Ebene einige Schwächen des EZKS-Mechanismus deutlich. Erstens findet gegenwärtig die Zusammenlegung von Ressourcen, das sogenannte «*Pooling*», hauptsächlich auf Ad-hoc-Basis statt. Jeder Mitgliedstaat entscheidet von Fall zu Fall, ob er willens und in der Lage ist, die angefragten

45 Für den Überblick über alle EZKS-Operationen und ihre Einzelheiten vgl. die Website des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes: http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/index.htm.

46 Vgl. Åhman / Nilsson, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, S. 94.

Kapazitäten zur Verfügung zu stellen. Dies führt letztlich dazu, dass die Geschwindigkeit, mit welcher eine Hilfsaktion anläuft, von den nationalen Entscheidungsfindungsprozessen in den 27 Mitgliedstaaten der EU sowie in den ebenfalls am Mechanismus partizipierenden drei EWR-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein abhängt. Darüber hinaus zögern die meisten Staaten, wenn es darum geht, dem MIC Informationen über die Verfügbarkeit von militärischen Mitteln zu liefern, die für die Katastrophenschutzoperationen benutzt werden können.⁴⁷

Zweitens sollten die für die Zivil- und Katastrophenschutz-Module registrierten Ressourcen bereitstehen und innerhalb kurzer Zeit einsetzbar sein. Davon hängt letztlich die Effektivität der Hilfsaktionen der EU ab. Es hat sich jedoch in der Praxis herausgestellt, dass die schnelle Einsetzbarkeit der Module von mehreren Faktoren erschwert wird. Dazu gehören mangelnde Lufttransportkapazitäten, Unklarheiten bei der Finanzierung der Einsätze, die Frage, ob die angefragten Ressourcen nicht gleichzeitig auf der nationalen Ebene benötigt werden und nicht zuletzt auch die politischen Verhältnisse am Einsatzort. Einer oder mehrere dieser Faktoren zusammen haben in einigen Fällen die Fähigkeit der EU reduziert, einen Beitrag zur Katastrophenbewältigung zu leisten.⁴⁸ Drittens hat es sich gezeigt, dass sich bei den Operationen im Rahmen des EZKS-Mechanismus meistens eine relativ kleine Gruppe von immer denselben Mitgliedstaaten beteiligt, während andere kaum oder nie partizipieren. Diesbezüglich stellt sich einerseits die Frage einer gerechten Lastenteilung und andererseits die Frage, wie nachhaltig das ganze System ist.⁴⁹

Die meisten der oben angeführten Defizite des europäischen EZKS-Mechanismus gehen auf die unterschiedlichen nationalen Konzepte des Zivil-, Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes zurück und auf die divergierenden Auffassungen zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick darauf, wie ein europäischer Zivil- und Katastrophenschutz institutio-

47 Vgl. Ebd.; Barnier, Michael. *For a European Civil Protection Force: Europe Aid*, S. 43.

48 Vgl. Rademaekers, Koen. **Strengthening the EU capacity to respond to disasters: Identification of the gaps in the capacity of the Community Civil Protection Mechanism to provide assistance in major disasters and options to fill the gaps – A scenario-based approach.** *ECORYS Final Report*, Rotterdam, 17. September 2009, S. 145f. http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/Final%20Report%20-%20scenario%20study.pdf.

49 Ebd.

nell und organisatorisch aussehen soll. In diesem Zusammenhang kann innerhalb der EU unter anderen Konstellationen auch eine Art Nord-Süd-Spaltung beobachtet werden. So befürworten mehrere südeuropäische Mitgliedstaaten, in der Regel diejenigen, welche oft von Naturkatastrophen heimgesucht werden und daher auch regelmässig über das MIC um europäische Unterstützung bitten, eine Stärkung des EZKS-Mechanismus und setzen sich für mehr supranationale Lösungen ein. Andere, meistens nordeuropäische Mitgliedstaaten, vertreten hingegen die Position, dass Zivil-, Bevölkerungs- und Katastrophenschutz hauptsächlich in nationaler Verantwortung liegen und auch bleiben sollen. Supranationale Ansätze werden abgelehnt, da man befürchtet, dass der EZKS-Mechanismus zu einem reinen Verteilungsinstrument wird, wobei einige aktive Mitgliedstaaten letztlich für die Defizite anderer Länder bei der nationalen Katastrophenvorsorge und -prävention zahlen.⁵⁰

BILANZ UND SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

Sowohl die GSVP als auch die EZKS bleiben primär im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten und damit der nationalen Regierungen. Allerdings schaffte es die EU, in den letzten Dekaden auf beiden Feldern einen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen, in dessen Verlauf schrittweise Strukturen, Verfahren und Instrumente geschaffen und etabliert wurden, die eine gemeinsame europäische Zusammenarbeit bei der äusseren und inneren Sicherheit ermöglichen. Dessen ungeachtet weist das System einige Schwächen auf, und es bleibt in beiden Bereichen nach wie vor eine Reihe von Fragen und Herausforderungen bestehen.

«Sowohl die GSVP als auch die EZKS bleiben primär im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten.»

Die GSVP behält auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ihren zwischenstaatlichen Charakter. Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure, und das Prinzip der Einstimmigkeit bleibt für den

Die GSVP behält auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ihren zwischenstaatlichen Charakter. Die Mitgliedstaaten sind die zentralen Akteure, und das Prinzip der Einstimmigkeit bleibt für den

50 Vgl. dazu Bremberg, Niklas/Britz, Malena. Uncovering the Diverging Institutional Logics of EU Civil Protection. In: *Cooperation and Conflict* 44 (2009), Nr. 3, S. 298–302.

Bereich der internationalen EU-Krisenbewältigung und des Krisenmanagements bestimmend. Das Krisenmanagement der EU im Rahmen der GSVP verfügt über genug Ressourcen und operative Fähigkeiten. Ein Schwachpunkt ist zweifelsohne, dass die Entscheidungen über einen Einsatz meistens ad hoc getroffen werden und oft zu stark von Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang, dass sich die Mitgliedstaaten darüber einig werden, welche Art von Engagement im Interesse aller EU-Länder liegt.

Die Aufstellung von klaren Kriterien als Grundlage für künftige Entscheidungen darüber, ob und welche Einsätze durchgeführt werden, wäre der nächste logische Schritt. Um Einsätze künftig langfristiger planen zu können, ist zudem ein vorausschauendes strategisches Denken als Grundlage für kohärentes und effizientes Planen und Handeln unerlässlich. Darüber hinaus sollte die Finanzierung von GSVP-Einsätzen auf eine andere Grundlage gestellt werden. Die Ausstattung von Missionen und Operationen mit eigenen Budgetmitteln im Rahmen der EU würde die bestehende Problematik der Kostenaufteilung entschärfen und damit die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der GSVP auch im Hinblick auf den Einsatz der *EU-Battlegroups* verbessern.

Dessen ungeachtet haben die bereits bisher durchgeführten Operationen und Missionen und die dabei gesammelten Erfahrungen zu einer kontinuierlichen Optimierung von Einsatzkonzepten und Entscheidungsprozessen beigetragen. Sie ermöglichen darüber hinaus, dass Einheiten und Truppen aus verschiedenen Nationen auf operativer Ebene eine zielgerichtete Zusammenarbeit unter Einsatzbedingungen üben können. Beides sind Faktoren, die für die Weiterentwicklung des europäischen Krisenmanagements von entscheidender Bedeutung sind.

Die im Rahmen des Europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes geschaffenen Strukturen und Instrumente wie der EZKS-Mechanismus mit den dazu gehörigen Verfahren erwiesen sich bei der Bewältigung von Katastrophen inner- und ausserhalb der EU als funktionsfähig. Gemeinsames Training und die Zusammensetzung der Zivil- und Katastrophenschutz-Module erleichtern die Standardisierung von Verfahren und Methoden und ermöglichen die Interoperabilität von nationalen Ressourcen bei gemeinsamen Einsätzen.

Die Etablierung des Zivil- und Katastrophenschutzes als eigenständiges Politikfeld durch den Vertrag von Lissabon zeugt von dem vorhandenen Willen, diesem Politikbereich innerhalb europäischer Institutionen mehr Bedeutung beizumessen. Dabei bleibt allerdings abzuwarten, ob die aktuell erfolgte Eingliederung des europäischen Zivil- und Katastrophenschutzes in das Amt für humanitäre Hilfe eine stärkere Ausrichtung weg vom Bevölkerungsschutz bei den europäischen Gesellschaften und hin zu mehr internationaler Katastrophenhilfe mit sich bringt. Die existierenden konzeptuellen Schwächen des EZKS-Mechanismus hängen mit sehr unterschiedlichen Auffassungen unter den Mitgliedsstaaten der EU zusammen, wenn es um die Frage der Delegation von nationalstaatlichen Kompetenzen in diesem Politikbereich an die supranationale EU-Ebene geht. Sie werden daher auch in Zukunft eine Herausforderung sein.

Mit ihren Einsätzen im Rahmen von GSVP und EZKS, die von militärischen Operationen über zivil-militärische und zivile Missionen bis zu Katastrophenbewältigungseinsätzen reichen, deckt die EU praktisch das gesamte Spektrum an Krisenmanagementaktivitäten ab. Mit ihrem breiten Ansatz von Krisenmanagement stellt die EU für die Schweiz einen interessanten und relevanten Partner in den Bereichen Sicherheits- und Friedenspolitik sowie Katastrophenhilfe dar.

Mehrere Gründe sprechen dafür, die GSVP als geeignete Kooperationsplattform für die Schweizer Sicherheitspolitik zu betrachten. Zum einen steht für die EU bei ihren Krisenmanagementoperationen ein umfassender zivil-militärischer Friedensförderungsansatz im Vordergrund. Dies deckt sich mit dem schweizerischen Verständnis von internationaler Sicherheitspolitik. Hinzu kommt, zweitens, dass die GSVP auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von

«Die GSVP ist aus mehreren Gründen eine geeignete Kooperationsplattform für die Schweizer Sicherheitspolitik.»

Lissabon ihren zwischenstaatlichen Charakter beibehalten hat. Eine Zusammenarbeit der Schweiz in diesem Rahmen würde weder ihre Neutralität noch ihre Souveränität einschränken. Zudem zeigt das Beispiel der Polizei- und Justizkooperation der Schweiz mit der EU im Rahmen

von Schengen, dass mit einem solchen Engagement keineswegs ein EU-Beitritt präjudiziert wird. Der Abschluss eines Informationsschutzabkommens und eines GSVP-Rahmenabkommens könnte in diesem Zusammenhang eine geeignete Basis für die Kooperation der Schweiz mit der EU in der zivilen und militärischen Friedensförderung darstellen.

Damit wäre sichergestellt, dass die Schweiz mit den zivilen und militärischen Instrumenten der EU und ihrer Mitgliedsländer in Zukunft interoperabel bleibt. Die EU ist der wichtigste friedens- und sicherheitspolitische Akteur in Europa. Es ist daher im aussen- und sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz, den Anschluss an die Entwicklungen im Bereich des europäischen Krisenmanagements und der Konfliktbewältigung zu halten.

Der europäische Zivil- und Katastrophenschutz basiert auf dem Prinzip der Solidarität. Eine entsprechende Solidaritätsklausel wurde auch im Vertrag von Lissabon eingeführt. Dies stellt eine tragbare Politikgrundlage einer eventuellen Schweizer Beteiligung an der Katastrophengewältigung der EU im Rahmen des EZKS-Mechanismus dar und entspricht auch den aussenpolitischen Zielen der Schweiz. Ein möglicher Schweizer Beitrag könnte zum Beispiel darin bestehen, Expertenteams mit entsprechender Ausrüstung für die Rettung und Bergung von Erdbebenopfer für die Zivil- und Katastrophenschutz-Module zur Verfügung zu stellen.

Umgekehrt könnte die Zusammenarbeit der Schweiz im Rahmen der Zivil- und Katastrophenschutz-Module die Standardisierung und Interoperabilität mit europäischen Katastrophenteams erleichtern. Ein unmittelbarer Vorteil bestünde in einem automatischen Zugang zu Informationen des MIC, den Trainingsprogrammen und gemeinsamen Übungen, ohne dass eine offizielle Anfrage nötig wäre. Darüber hinaus erhielte die Schweiz einen direkten Zugriff auf die innerhalb des EZKS-Mechanismus gepoolten Schlüsselressourcen wie etwa die Löschflugzeuge der *European Forest Fire Tactical Reserve*.

Seit der Schaffung des EZKS-Mechanismus loteten mehrere Ämter wie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die Möglichkeiten einer Kooperation aus und schlugen der politischen Ebene eine Zusammenarbeit vor, allerdings bisher ohne kon-

krete Ergebnisse. Eine Regelung der Zusammenarbeit der Schweiz im EZKS-Mechanismus könnte sich an den vertraglichen Modalitäten der EWR-Staaten Liechtenstein, Norwegen und Island orientieren, auch wenn die Schweiz kein EWR-Mitglied ist. Dazu muss in der Schweiz allerdings erst der entsprechende politische Wille aufgebracht werden.

DIE SCHWEIZ IN DER UNO: MITTENDRIN STATT NUR DABEI

von Daniel Trachsler

Der Übergang vom Sonderfall zum Normalfall innerhalb der Uno ist der Schweiz gelungen: Seit acht Jahren ist sie vollwertiges Mitglied der Vereinten Nationen. In der Organisation positioniert sie sich ausserhalb der Machtblöcke, verfolgt eine flexible, transregional ausgerichtete Kooperationsstrategie und sieht sich als Brückenbauerin zwischen verschiedenen Gruppierungen. Die bisherigen Resultate dieser Politik sind ermutigend, wie die Rolle der Schweiz bei der Reform des Sicherheitsrats oder bei der Gründung des Menschenrechtsrats zeigt. Diese Beispiele sind Beweis für die Handlungsfähigkeit der Eidgenossenschaft innerhalb der Uno. Gleichzeitig ist die gewählte Strategie mit Einschränkungen verbunden: Während die Schweiz durch ihr Fernbleiben von Machtblöcken an Handlungsspielraum gewinnt, büsst sie dadurch im gruppensdominierten Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der Uno an Einfluss ein. Ihr Engagement und ihre substantiellen finanziellen Beiträge haben der Schweiz in der Uno grosse Anerkennung verschafft. Ob die Schweiz dies zur Lancierung einer Sicherheitsratskandidatur nutzen will, hängt vom innenpolitischen Entscheid über diese Frage ab. Eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ist prüfungswert, aber keine aussenpolitische Schicksalsfrage.

EINLEITUNG

Am 3. März 2002 hiess die Stimmbevölkerung den Beitritt der Eidgenossenschaft zur Uno mit 54,6 Prozent der Stimmen und 12:11 Standsstimmen gut. Am 10. September desselben Jahres wurde die Schweiz anlässlich der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen als 190. Mitgliedstaat in die Uno aufgenommen. Damit fand eine über fünfzigjährige Phase ihren Abschluss, während der sich die Eidgenossenschaft in selbstgewählter Aussenseiterrolle von der Kern-Uno weitgehend fern-

gehalten hatte. Mit dem Beitritt wurde die Schweiz von einem interessierten Zaungast zu einem vollwertigen Mitglied.¹

Mit der Uno-Mitgliedschaft waren auf der einen Seite hochfliegende Erwartungen, auf der anderen Seite alarmistische Befürchtungen verbunden. Die Befürworter hatten im Vorfeld der Abstimmung über die Volksinitiative die Leistungen der Uno und insbesondere ihre künftigen Möglichkeiten nach dem Ende des Kalten Kriegs aufgrund der Erfahrungen der 1990er Jahre in rosigen Farben geschildert. Sie betonten die Einfluss- und Aktionsmöglichkeiten der Schweiz in der Weltsicherheitsorganisation. Die Gegner einer Mitgliedschaft wiederum hatten das Schreckgespenst eines diktatorischen Sicherheitsrats an die Wand gemalt. Sie warnten vor dem drohenden Verlust der Neutralität, der Souveränität und der Freiheit und befürchteten explodierende Kosten für die Eidgenossenschaft.²

Heute, rund acht Jahre nach dem Beitritt, ist die aufgepeitschte Atmosphäre des Abstimmungskampfs einer nüchternen Betrachtungsweise gewichen. Nur selten finden die Aktivitäten der Schweiz im Rahmen der Uno ihren Weg in die Schlagzeilen der Tagespresse. Innenpolitisch ist die Mitgliedschaft stabil verankert: Sie wird kaum mehr in Frage gestellt, und die Unterstützung für das schweizerische Engagement in der Uno hat sich gemäss Bevölkerungsumfragen seit einigen Jahren bei rund 60 Prozent Zustimmung eingependelt.³ Nur sporadisch,

- 1 Schon lange vor ihrem Beitritt zur Uno hatte die Schweiz jedoch in zahlreichen Uno-Sonderorganisationen mitgewirkt. Zur historischen Dimension der Schweizer Uno-Politik vgl. Trachsler, Daniel. Partizipation oder Alleingang? Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres. In: *Politorbis – Zeitschrift zur Aussenpolitik*, Nr. 44, 1/2008, S. 13–20; Möckli, Daniel. The Long Road to Membership: Switzerland and the United Nations. In: Gabriel, Jürg Martin/Fischer, Thomas (Hrsg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*, S. 46–73; Moos, Carlo. *Ja zum Völkerbund – Nein zur Uno: Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*. Zürich: Chronos, 2001.
- 2 In vielerlei Hinsicht aufschlussreich in Bezug auf die Abstimmungsdebatte ist die Analyse der Sendung «Arena» des Schweizer Fernsehens vom 15. Februar 2002 zum Thema «Soll die Schweiz der UNO beitreten?». Vgl. weiter auch Bundesrat. *Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)»*. 4. Dezember 2000, S. 1191 und 1198, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1183.pdf>; Kaufmann, Hans. Uno-Beitritt: Werden die Folgekosten verheimlicht? In: *Schweizerzeit*, 18. Januar 2002.
- 3 Szvircsev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2010: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Center for Security Studies und Militärakademie, ETH Zürich, 2010, S. 95.

beispielsweise wenn zusammen mit der Schweiz auch Libyen in den Menschenrechtsrat gewählt wird, aus dem EDA die Idee einer Kandidatur für den Sicherheitsrat lanciert wird oder alt Bundesrat Joseph Deiss zum Präsidenten der Uno-Generalversammlung gewählt wird, schnellert der innenpolitische Puls beim Thema Uno kurzzeitig wieder in die Höhe.

Welche Zwischenbilanz lässt sich nach acht Jahren Engagement im Rahmen der Uno ziehen? Welche Strategie verfolgt sie im Rahmen ihrer Uno-Politik? Wird sie ihrem Anspruch gerecht, ein aktives und innovatives Mitglied zu sein?⁴ Wo und wie erfolgreich setzt sie ihre Prioritäten? Diesen Fragen soll im vorliegenden Beitrag nachgegangen werden. Im ersten Kapitel werden die zentralen Parameter der Uno-Politik analysiert. Im zweiten Kapitel werden die finanziellen und die personellen Beiträge untersucht, welche die Schweiz an die Uno leistet. Das dritte Kapitel widmet sich ausgewählten inhaltlichen Schwerpunkten des schweizerischen Engagements. Im Zentrum stehen die Rolle der Schweiz bei der Reform des Uno-Sicherheitsrats sowie das Prestigeprojekt der Gründung des Menschenrechtsrats. Im Rahmen eines Exkurses wird zudem die politisch an Aktualität gewinnende Frage einer allfälligen Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat beleuchtet. Abschliessend werden auf der Basis dieser notgedrungen selektiven Analyse einige Erkenntnisse und Einschätzungen in Bezug auf die schweizerische Uno-Politik der letzten acht Jahre formuliert.

1 DIE UNO-POLITIK DER SCHWEIZ: FLEXIBLE TRANSREGIONALE KOOPERATION

Die Mitgliedschaft in der Uno bedeutet für die schweizerische Aussenpolitik ein essentielles Instrument zur Wahrnehmung ihrer Interessen

4 Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 167. (Künftig zitiert als *Aussenpolitischer Bericht 2009*). http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0001.File.tmp/AB09_de.pdf.

in einem multilateralen Rahmen.⁵ Die Grenzen, die der formale Beobachterstatus der schweizerischen Einflussnahme beispielsweise in der Generalversammlung oder in Bezug auf eine allfällige Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) setzte, war denn auch ein zentrales Argument für einen Beitritt zur Uno.⁶

Die Bedeutung der Uno für die schweizerische Aussenpolitik ergibt sich aus der nahezu vollständigen Universalität der Organisation, der daraus erwachsenden Legitimität ihrer Entscheidungen und der Breite der Themen, welche sie abdeckt.⁷ Die Beschlüsse, die in den Bereichen Sicherheit und Frieden, Armutsbekämpfung, Menschenrechte oder Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der Uno gefällt werden, betreffen die Schweiz direkt. Themen wie die Mandatierung von Friedensmissionen, Terrorismusbekämpfung, Abrüstung, Menschenrechte oder der Kampf gegen die Klimaerwärmung sind für sie von zentraler Relevanz.⁸ Aus diesem Grund erachtet der Bundesrat ein starkes Engagement in der Uno und eine Beteiligung an den Debatten und Entscheidungsprozessen als unverzichtbar.⁹

Drei weitere Faktoren untermauern die Bedeutung der Uno für die Schweiz: Erstens hat die Schweiz als geographischer Kleinstaat und wirtschaftliche Mittelmacht, die nur über begrenzte politische Druckmittel verfügt, ein grosses Interesse daran, dass die internationalen Beziehungen auf einer völkerrechtlichen Basis beruhen. Sie ist zur Wahrung ihrer Interessen mehr als gewichtigere Staaten auf gemeinsame und vorhersehbare rechtliche Regeln angewiesen. In dieser Hinsicht ist die Rolle der Uno unersetzbar. Zweitens gewinnt die Uno aus Schweizer Perspektive bei der Behandlung globaler Themen relativ an Gewicht,

5 Calmy-Rey, Micheline. *Fünf Jahre Schweiz in der UNO – Bilanz und Perspektiven*. Ansprache von Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey. Universität Luzern, 18. Oktober 2007. Vgl. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/head/spee07.Par.0086.File.tmp/071018_UniLuzern_de.pdf; EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2005*. Bern, 2005, S. 46f.

6 Bundesrat. Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)», S. 1200.

7 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 165. Hervorzuheben ist natürlich auch die Bedeutung der Uno für den Standort Genf und die schweizerische Sitzstaatpolitik, diese Aspekte stehen im vorliegenden Beitrag jedoch nicht im Zentrum.

8 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2008*. Bern, 2008, S. 10–20.

9 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 165.

weil die Schweiz in anderen zentralen Organisationen wie der Europäischen Union (EU), der Nato oder auch der G-20 nicht als Mitglied vertreten ist und in Organisationen wie dem Europarat oder der OSZE zunehmend die EU-Staaten den Ton angeben.¹⁰ Tendenziell ist es für die Schweiz deshalb von Vorteil, wenn Themen von globaler Bedeutung in der Uno verhandelt werden, wo sie ein Mitspracherecht besitzt.¹¹ Die Mitgliedschaft in der Uno dient in dieser Hinsicht auch dazu, institutionelle Defizite der Schweiz abzufedern. Drittens spielt die Uno für die Schweiz eine unverzichtbare Rolle als globale Kommunikations- und Informationsplattform. Hier können die Vertreter der Schweiz für Ideen oder auch um Verständnis werben. So

**«Die Schweiz verfolgt seit ihrem
Uno-Beitritt eine flexible
Strategie der transregionalen
Kooperation.»**

hatte der Vertreter der Schweiz bei der Uno nach der Annahme der Minarettinitiative die Möglichkeit, seine Kontakte speziell zu islamischen Staaten zu nutzen, um das Resultat zu erklären und den Reputationschaden in Grenzen zu halten.¹²

Es scheint auf den ersten Blick paradox, dass die Schweiz mit dem Beitritt zur Uno von einem zentralen Element ihrer internationalen Sonderposition Abschied genommen, gleichzeitig aber erneut eine Nischenstrategie gewählt hat. Die Schweiz verfolgt seit ihrem Uno-Beitritt eine flexible Strategie der transregionalen Kooperation. Im Kern geht es darum, dass die Schweiz eine eigenständige, nicht auf Gruppenzugehörigkeiten und -loyalitäten abgestützte Uno-Politik verfolgen will. Bis zu einem gewissen Grad macht die Schweiz damit aus der Not eine Tugend, denn sie gehört keiner der relevanten und einflussreichen Ländergruppen wie beispielsweise der Europäischen Union (EU) an.¹³

10 Schweizer Aussenpolitik 2009: Eine Standortbestimmung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 61. Zürich: Center for Security Studies, Oktober 2009. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

11 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 167f.

12 Das Image der Schweiz, von aussen erlebt. In: *Swissinfo*, 30. Januar 2010. http://www.swissinfo.ch/ger/index/Das_Image_der_Schweiz,_von_aussen_erlebt.html?cid=8190114.

13 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*.

Dieser Umstand ist relevant, weil innerhalb der Uno viele Entscheide stark durch Ländergruppen beeinflusst werden.¹⁴ Die 192 Mitgliedstaaten der Uno treten häufig in Koalitionen auf, um Entscheidungen vorzubereiten und Gruppeninteressen durchzusetzen. Zentral sind in dieser Hinsicht die fünf Uno-Regionalgruppen: die Gruppe der afrikanischen Staaten (53 Mitglieder), die Gruppe der asiatischen Staaten (53 Mitglieder), die Gruppe der osteuropäischen Staaten (21 Mitglieder), die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (33 Mitglieder) und schliesslich die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG, 28 Staaten). Relevant ist die regionale Gruppenzugehörigkeit insbesondere bei Wahlgeschäften, weil in den meisten Uno-Gremien wie beispielsweise im Sicherheitsrat oder im Menschenrechtsrat den Regionalgruppen eine bestimmte Anzahl von Sitzen zugesprochen wird. Die Schweiz gehört formell zur WEOG. Diese dient jedoch in erster Linie nur der Vorbereitung der Kandidaturen und fungiert als Wahlbörse, anders als die anderen Regionalgruppen, in welchen auch politische Fragen (vor)diskutiert werden.¹⁵

Neben den grossen Uno-Regionalgruppen existieren weiter regionale Sub-Gruppen sowie zahlreiche weitere institutionalisierte oder informelle Länderzusammenschlüsse. Bedeutenden Einfluss haben zum einen die grossen politischen Gruppen, namentlich das *Non-Aligned Movement* (NAM) mit seinen 118 Mitgliedstaaten oder die in der Gruppe der 77 (G77) mit 130 Mitgliedern zusammengeschlossenen Länder des Südens. Grosses Gewicht haben zum anderen regionale Assoziationen und politische Zusammenschlüsse wie die Europäische Union (EU), die Arabische Liga oder die *Organization of the Islamic Conference* (OIC). Nur begrenzt Gruppencharakter haben dagegen die fünf Ständigen Sicherheitsratsmitglieder (*Permanent Five*, P5) und die zehn nicht-ständigen Sicherheitsratsmitglieder, da diese Länder häufig eine ausgesprochen heterogene Interessenlage aufweisen.¹⁶

14 Winkelmann, Ingo. Groups and Groupings in the UN. In: Volger, Helmut (Hrsg.). *A Concise Encyclopedia of the United Nations*. 2. Edition. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, S. 212–216.

15 Mauer, Peter. Europa als Teil der UNO. *Basler Schriften zur europäischen Integration* Nr. 84. Basel: Europainstitut der Universität Basel, 2008, S. 7.

16 Winkelmann, *Groups and Groupings in the UN*, S. 212–216.

Ein Blick auf die EU illustriert das Gewicht von solchen Ländergruppen innerhalb der Uno. Die EU umfasst 27 Länder. In der Generalversammlung entspricht dies rund 14 Prozent der Stimmen. Darüber hinaus sitzen mit Grossbritannien und Frankreich zwei EU-Länder als Ständige Mitglieder im Sicherheitsrat. Je nach Zusammensetzung kommen bis zu drei weitere EU-Staaten als temporäre Mitglieder hinzu. Dies entspricht bis zu 33 Prozent der Stimmen im Sicherheitsrat. Finanziell tragen die EU und ihre Mitgliedstaaten ca. 40 Prozent zum Budget der Uno und rund die Hälfte aller Beiträge zu den Fonds und Programmen der Uno bei. Zwei weitere Trends steigern den Einfluss der EU noch: erstens die erhöhten Bemühungen zur Koordination der EU-Position, die gerade mit dem Vertrag von Lissabon noch verstärkt wurden,¹⁷ und zweitens die Tatsache, dass sich einer konsolidierten EU-Position häufig auch die EU-Beitrittskandidaten, Staaten mit Assoziationsabkommen mit der EU, gewisse Efta-Mitglieder und andere «zugewandte Orte» anschliessen. Dies hat zur Folge, dass oft über 40 Länder eine Haltung der EU mittragen. Dies verleiht einer Stellungnahme der EU innerhalb der Uno natürlich entsprechendes Gewicht. Es bedeutet aber natürlich nicht, dass die EU-Mitglieder auch in der Praxis stets dieselbe Meinung vertreten.¹⁸

Die Schweiz will in der Uno als Brückenbauerin zwischen den verschiedenen Machtblöcken wirken. Sie unterstreicht deshalb ihre Unabhängigkeit von politischen Gruppierungen und Organisationen und bemüht sich, transregionale Koalitionen über verschiedene Fronten hinweg aufzubauen. Dazu schliesst sie sich häufig mit gleichgesinnten Staaten zu flexiblen Allianzen zusammen. So will sie pragmatischen und realistischen Lösungen zum Durchbruch verhelfen.¹⁹ Diese Aufgabe erachtet die Schweiz als zentral, da die Uno von zahlreichen Bruchlinien geprägt ist, was ihre Problemlösungskapazität bisweilen nachhaltig einschränkt. Die zentralen Fronten verlaufen dabei zwischen den westlichen und den muslimischen Ländern, zwischen den Industriestaaten und den Schwellen- und Entwicklungsländern, zwischen den Mitglie-

17 Vgl. dazu auch den Artikel von Valentin Misteli in diesem Bulletin.

18 Maurer, *Europa als Teil der UNO*, S. 8f. und 11f.

19 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*.

dern des Sicherheitsrats und den übrigen Uno-Mitgliedern sowie unter den Ständigen Mitgliedern zwischen den westlichen Staaten USA, Grossbritannien und Frankreich auf der einen und Russland und China auf der anderen Seite.²⁰

Die Position der Schweiz ausserhalb der grossen Machtblöcke ist mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden. Der Vorteil liegt darin, dass die Schweiz Gruppenzwängen weniger stark ausgesetzt ist als andere Länder und deshalb grössere Unabhängigkeit geniesst. Dies erweitert ihren Handlungsspielraum. Die Schweiz kann sich eher die Freiheit herausnehmen, ihre Meinung offen zu deklarieren, heikle Themen aufzugreifen oder ungewohnte, flexible Koalitionen zu schmieden, wenn traditionelle Allianzen Entscheidungsprozesse blockieren. Sie hat dies auch schon mit einigem Erfolg getan und sich so eine gute Reputation als ehrliche Vermittlerin erarbeitet.²¹

Die Kehrseite dieser Ungebundenheit liegt darin, dass sich die Schweiz nicht auf traditionelle, «natürliche» Koalitionen abstützen kann und es ihr so manchmal in entscheidenden Momenten an politischem und institutionellem Gewicht mangelt. Sie muss immer wieder von Neuem Allianzen aufbauen. Zwar ist ihre Fähigkeit beachtlich, speziell in der Anfangsphase von Initiativen Themen aufzugreifen und Ideen einzubringen. Die Schweiz muss sich jedoch damit abfinden, dass sie bei den eigentlichen Entscheidungen häufig nur eine kleine Rolle spielt, da diese oft in den mächtigen Ländergruppen der Uno getroffen werden.²²

Wie sieht die Zwischenbilanz aus Sicht des Bundesrats aus? Die teilweise etwas idealistischen Hoffnungen über den Einfluss und die Möglichkeiten der Vereinten Nationen, welche die späten 1990er Jahre geprägt hatten, haben nach dem Irakkrieg und den Spannungen zwischen dem Westen und den muslimischen Staaten einerseits und dem Westen und den Entwicklungs- und Schwellenländern andererseits realistischen Vorstellungen Platz machen müssen. Die Stellung der Schweiz

20 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 166. Vgl. dazu auch Laggner, Bruno. UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Grösse. In: Klein, Eckart/Volger, Helmut. *Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen*. 9. Potsdamer Uno-Konferenz am 28. Juni 2008. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2009, S. 15–22, hier S. 16.

21 Mauer, *Europa als Teil der Uno*, S. 19–22.

22 Ebd. Vgl. auch Fasel, Alexandre. *Quel est l'apport de la Suisse à l'ONU?* Referat, Freiburg, 5. Mai 2009. <http://student.unifr.ch/les4vents/fr/les-conferences/lonu-est-elle-efficace>.

innerhalb der Uno, ihre grundlegende Strategie sowie ihre Aktivitäten bewertete der Bundesrat weitgehend positiv. Besonders hervorgehoben wurde, dass die Schweiz ihre Positionen nun direkt erklären und Initiativen ergreifen kann. Als Hauptpfeiler des Schweizer Engagements bezeichnete Aussenministerin Micheline Calmy-Rey die finanziellen Beiträge an die Uno, die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern innerhalb der Weltsicherheitsorganisation sowie die politischen Initiativen, die die Schweiz im Rahmen der Vereinten Nationen ergriffen hatte.²³ Diese drei Aspekte sollen in den beiden folgenden Kapiteln genauer analysiert werden.

2 DAS ENGAGEMENT DER SCHWEIZ: FINANZIELLE UND PERSONELLE PARAMETER

Die finanziellen und die personellen Beiträge der Schweiz an die Uno unterscheiden sich deutlich. Im finanziellen Bereich – insbesondere bei den Pflichtbeiträgen – zählt die Schweiz zu den Top 20 der Beitragszahler. Ein ganz anderes Bild präsentiert sich, wenn man die personellen Beiträge der Schweiz an Uno-Friedensmissionen betrachtet. In diesem Bereich nehmen sich die Schweizer Beiträge bescheiden aus. Was schliesslich die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern in der Uno betrifft, so ist diese in quantitativer Hinsicht angemessen, auch wenn immer wieder Rekrutierungsschwierigkeiten auftreten. In qualitativer Hinsicht, insbesondere was die Besetzung von höheren Posten betrifft, hatte die Schweiz in letzter Zeit einige prominente Abgänge zu verkräften.

Bei der Finanzierung der Uno muss zum einen zwischen der Kern-Uno einerseits und dem Uno-System andererseits unterschieden wer-

23 EDA. *Die Schweiz und die Uno: Bericht des Bundesrats 2007*. Bern: 2007, S. 54; *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 166f.; Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*; Gute Note für fünfjährige Uno-Mitgliedschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. September 2007.

den.²⁴ Zum anderen muss zwischen Pflichtbeiträgen und freiwilligen Zahlungen differenziert werden. Am genauesten lässt sich die Kostenentwicklung bei den Pflichtbeiträgen der Schweiz an die Kern-Uno verfolgen (vgl. Tabelle 1). Diese setzen sich zusammen aus den Beiträgen an das reguläre Budget²⁵, an die internationalen Tribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda, an die friedenserhaltenden Missionen der Uno sowie an die Sanierung des Uno-Hauptsitzes in New York (*Capital Master Plan*).

Die Höhe der Pflichtbeiträge an das reguläre Budget bemisst sich nach einem von der Uno-Generalversammlung festgelegten Beitragschlüssel, der sich in erster Linie nach der Wirtschaftskraft eines Mitgliedstaats richtet, aber auch Entwicklungsstand und Verschuldungssituation berücksichtigt. Die Beitragssätze werden jeweils für drei Jahre festgesetzt. Dabei existieren eine Beitragsobergrenze von 22 Prozent und eine Untergrenze von 0,001 Prozent für die wirtschaftlich schwächsten Entwicklungsländer.

Bei den Beiträgen an das reguläre Budget liegt die Schweiz mit einem Beitragssatz von 1,13 Prozent (Periode 2010–2012) und einem voraussichtlichen Beitrag von US\$ 23 894 987 für das Jahr 2010 auf Platz 16. Betrachtet man die Entwicklung der Pflichtbeiträge insgesamt, so fällt auf, dass diese relativ grossen Schwankungen unterworfen sind. Diese sind vor allem auf die unterschiedlichen Beiträge an die friedenserhaltenden Missionen zurückzuführen, die von Jahr zu Jahr erheblich variieren können. Für das *Peacekeeping*-Budget gilt ein spezifischer Beitragschlüssel, welcher die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats höher

24 Zur Kern-Uno zählen die sechs Hauptorgane (Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat) sowie deren Nebenorgane und Sonderprogramme der Uno. Zum Uno-System werden zusätzlich die 16 Uno-Spezialorganisationen (z.B. die Bretton-Woods-Institutionen, die WHO, die FAO etc.) sowie weitere assoziierte Organisationen gezählt. Vgl. <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>.

25 Dieses umfasst Betriebs-, Personal- und Programmkosten des Uno-Generalsekretariats, der Generalversammlung, des Internationalen Gerichtshofs, der Programme und Fonds sowie der Fach- und Regionalkommissionen des ECOSOC. Vgl. EDA, *Finanzierung der Vereinten Nationen und Beiträge der Schweiz*. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un.Par.0035.File.tmp/Finanzstruktur_D_03_2010.pdf.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reguläres Budget	5 570 392 ^a 6 189 325 ^b	25 800 897	23 205 540	26 625 903	26 556 374	30 411 471	27 801 050	31 106 884
Tribunale	1 078 590	4 001 158	4 293 069	4 301 276	4 086 316	4 397 420	4 610 170	4 347 124
Friedenserhaltende Missionen	13 075 043	45 196 439	54 137 240	84 697 540	46 939 029	85 143 318	113 649 960	71 680 747
Capital Master Plan				266 362	1 691 449	5 902 768	5 218 769	4 383 766
	2 229 500 ^c 3 344 250 ^d		-103 950 ^e					
Total	31 487 100	75 480 559	81 531 899	115 891 081	79 273 168	125 854 977	151 279 949	111 518 521

Tabelle 1: Entwicklung des Pflichtbeitrags der Schweiz an die Uno, 2002–2009 (in SFR). Quellen: EDA. Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats. Jahre 2003–2008; EDA. Finanzierung der Vereinten Nationen und Beiträge der Schweiz. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edaten/topics/intorg/un.Par.0035.File.tmp/Finanzstruktur_D_03_2010.pdf.

- a Beitrag als Beobachter (Pro rata)
- b Beitrag als Vollmitglied (Pro rata)
- c Betriebsmittelfonds
- d Reservefonds für Friedenserhaltende Operationen
- e Betriebsmittelfonds

belastet.²⁶ Die Schweiz rangiert mit einem Anteil von ebenfalls 1,13 Prozent für das Jahr 2010 auf Rang 14.²⁷

Was die freiwilligen Zahlungen der Schweiz an die Kern-Uno und die Beiträge der Schweiz an das gesamte Uno-System betrifft, so liegen dazu keine neueren, aggregierten Zahlen vor, da die verschiedenen Departemente ihre Ausgaben separat verbuchen. Gemäss den aktuellsten Zahlen zahlte die Schweiz 2005 gesamthaft rund 651 Millionen Franken an das Uno-System. Davon gingen rund 250 Millionen an Nebenorgane, Institute und Kommissionen, ca. 74 Millionen an Banken und Fonds sowie ca. 212 Millionen an die Bretton-Woods-Institutionen (Weltbankgruppe, Internationaler Währungsfonds).²⁸

Während die Schweiz bei den finanziellen Beiträgen an die Uno somit in der oberen Liga mitspielt, rangiert sie bei der Bereitstellung von Personal für Uno-*Peacekeeping*-Operationen (Truppen, Militärbeobachter und Polizisten) weit hinten. Mit insgesamt 25 Personen (sechs Polizisten und 19 Militärbeobachter) belegt sie aktuell Rang 87 unter den 115 Staaten, welche der Uno personelle Beiträge an die derzeit 16 Uno-Friedensmissionen leisten.²⁹

«Während die Schweiz bei den finanziellen Beiträgen in der oberen Liga mitspielt, rangiert sie bei der personellen Beteiligung an Uno-*Peacekeeping*-Operationen weit hinten.»

2002 hatte die Schweiz noch auf Platz 56 gelegen. Es ist klar und der Bundesrat ist sich bewusst, dass dieser anhaltend bescheidene Beitrag

den Einfluss der Schweiz in diesem Politikfeld begrenzt.³⁰ Die Nachfrage seitens der Uno für zusätzliches Schweizer Personal – beispiels-

26 Vgl. <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/financing.shtml>.

27 Vgl. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf>.

28 EDA, *Finanzierung der Vereinten Nationen und Beiträge der Schweiz*.

29 http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/may10_2.pdf, (Stand 31. Mai 2010). Als Vergleich: Österreich belegt in diesem Ranking Platz 39, Irland Platz 75, Schweden Platz 79 und Finnland Platz 85.

30 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 178; Tanner, Fred. Schweizer Interessen in der Uno gewahrt? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5. Januar 2005.

weise in den Bereichen Transport, Medizin oder Genietruppen – wäre durchaus vorhanden, wobei Personal französischer Muttersprache besonders gesucht ist.³¹

Ein wichtiges Anliegen der Schweiz ist es, die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern im System der Vereinten Nationen sicherzustellen. Insgesamt betrug der Personalbestand in der Uno im Jahr 2007 gut 84000 Personen, wovon die Schweiz mit 902 Personen einen Anteil von rund 1,07 Prozent besass.³² Im Sekretariat der Uno wurden bei einem Personalbestand von 39978 rund 312 Schweizerinnen und Schweizer beschäftigt, was einem Anteil von 0,78 Prozent entsprach (Stand Juni 2009).³³ Die Schweiz beabsichtigt, die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern innerhalb der Uno kontinuierlich auszubauen.³⁴

Neben der anteilmässigen Vertretung ist es für einen Uno-Mitgliedstaat vor allem interessant, einflussreiche Positionen in den Leitungs- und Vollzugsorganen mit Landsleuten besetzen zu können. In dieser Hinsicht konnte die Schweiz bereits einige beachtliche Erfolge erzielen, doch blieben ihr auch Enttäuschungen nicht erspart.³⁵ In jüngster Zeit hatte die Repräsentation der Schweiz auf der obersten Hierarchiestufe aufgrund einer Häufung von Rücktritten einen beträchtlichen Aderlass zu verzeichnen.³⁶ Nach wie vor werden aber wichtige Sitze von Schwei-

31 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2008*. Bern, 2008, S. 15.

32 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 188.

33 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/515/01/PDF/N0951501.pdf?OpenElement>.

34 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 186f.

35 So wurde der ehemalige Deza-Vorsteher Walter Fust 2006 letztlich doch nicht zum Leiter des Welt-Ernährungs-Programms ernannt, obwohl sich die schweizerische Diplomatie hohe Chancen mit dieser Kandidatur ausgerechnet und sich stark dafür eingesetzt hatte. Vgl. Führungswechsel beim WFP: Josette Sheeran wird Exekutivdirektorin. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. November 2006.

36 So traten Adolf Ogi (Sonderberater des Uno-Generalsekretärs für Sport im Dienst von Sicherheit und Frieden), Prof. Nicolas Michel (Untergeneralsekretär für Rechtsangelegenheiten), Botschafterin Carla del Ponte (Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien) oder Walter Kälin (Sonderberichterstatter des Uno-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener) von ihren Posten zurück. Vgl. *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 187.

zerinnen und Schweizern besetzt.³⁷ Es ist von Interesse, die künftige Entwicklung in diesem Bereich im Auge zu behalten, weil die Wahlen und Ernennungen von Vertretern in leitende Positionen ein Element der Einflussnahme für einen Mitgliedstaat darstellen und sie auch ein Gradmesser für die Reputation eines Staats innerhalb der Uno sind.³⁸

3 THEMATISCH VIELFÄLTIGE AKTIVITÄTEN DER SCHWEIZ

Die Schweiz beansprucht, ein aktives und innovatives Mitglied der Uno zu sein. Ihre Politik innerhalb der Vereinten Nationen zeichnet sich denn auch durch ein grosses Engagement und zahlreiche Aktivitäten in einem breiten Themenspektrum aus. Dieser Einsatz wird registriert. Innert relativ kurzer Zeit konnte sich die Schweiz in der Uno erfolgreich profilieren und als ein Land präsentieren, das sich stark für die Ziele der Organisation engagiert.³⁹ Die Wahl von alt Bundesrat Joseph Deiss zum Präsidenten der Uno-Generalversammlung für die Amtsperiode 2010/2011 wurde bisweilen denn auch als Honorierung dieses Engagements interpretiert.⁴⁰

37 So ist unter anderem Prof. Lucius Cafilisch Mitglied der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen, Prof. Helen Keller unabhängige Expertin des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, Prof. Thomas Stocker Kopräsident der Arbeitsgruppe I des Weltklimarats, Prof. Jean Ziegler Mitglied des Beratenden Ausschusses des Menschenrechtsrats oder der ehemalige ETH-Rektor Konrad Osterwalder Rektor der Universität der Vereinten Nationen. Vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intorg/chprio.html>.

38 Schweiz schöpft ihre Personalquote nicht aus. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. September 2006.

39 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 187; «Die Uno ist keine G8, sondern eine G192». In: *Der Bund*, 2. Februar 2009; Gute Noten für fünfjährige Uno-Mitgliedschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. September 2007.

40 Der Nachzügler in der Uno stellt bereits den Präsidenten. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11.6.2010. Joseph Deiss hatte sich in der sich in der Vorausmarchung innerhalb der WEOG gegen den ehemaligen belgischen Aussenminister Louis Michel und damit den Kandidaten eines EU-Mitgliedstaates durchgesetzt. Usanzgemäss stand der Sitz auch einem Nicht-EU-Staat zu. Einer ungeschriebenen Regel zufolge nominiert die WEOG bei der Besetzung des Präsidiums der Uno-Generalversammlung abwechselungsweise Mitglieder und Nicht-Mitglieder der EU. Der letzte WEOG-Vertreter in diesem Amt war der Schwede Jan Eliasson (2005/2006). Vgl. Deiss auf dem Weg ins höchste UNO-Amt. In: *Swissinfo*, 15. Dezember 2009, http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Deiss_auf_dem_Weg_ins_hoehste_UNO-Amt.html?cid=7901012; *WEOG Agrees on Joseph Deiss as Candidate for GA President*, 18. Dezember 2009, <http://www.unelections.org/?q=node/1509>.

Das bisherige Engagement der Schweiz innerhalb der Uno verdient Respekt, auch wenn es sich bislang eher durch Vielseitigkeit als durch spektakuläre Erfolge auszeichnet. Seit ihrem Beitritt hat sich die Schweiz für eine Reform des Sicherheitsrats und eine Verbesserung von dessen Arbeitsmethoden eingesetzt, vor allem im Rahmen der sogenannten *Small Five* (S5: Schweiz, Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur). Sie hat sich zusammen mit Schweden, Deutschland, Dänemark, den Niederlanden und Liechtenstein bei der Aufnahme von Personen und Organisationen auf Sanktionslisten für Verfahren ausgesprochen, die rechtsstaatlichen Kriterien entsprechen. Sie hat sich gemeinsam mit Frankreich für Instrumente zur Identifizierung und Rückverfolgung von illegalen Kleinwaffen und leichten Waffen engagiert. Zusammen mit Costa Rica, Japan, der Slowakei und der Türkei hat sie einen «Internationalen Prozess zur weltweiten Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung» ins Leben gerufen und damit einen Beitrag zur Umsetzung der 2006 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Globalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung geleistet. Zusammen mit Mexiko

«Das Engagement der Schweiz innerhalb der Uno verdient Respekt, auch wenn es sich bislang eher durch Vielseitigkeit als durch spektakuläre Erfolge auszeichnet.»

bemüht sie sich im Rahmen informeller Konsultationen um eine Stärkung der internationalen Umweltgouvernanz. Im Entwicklungsbereich setzt sie sich für die Erreichung der *Millenium Development Goals* ein. Einen besonderen Akzent hat die Schweiz bei der Förderung des Schutzes der Menschenrechte gesetzt und eine führende Rolle hat sie bei der Lancierung des Menschenrechtsrats der Uno gespielt.⁴¹ Diese Liste liesse sich problemlos erweitern.

Es kann nicht darum gehen, eine pauschale Gesamtbilanz der zahlreichen schweizerischen Aktivitäten in derart unterschiedlichen Politikfeldern zu ziehen. Dazu sind eingehendere Untersuchungen der einzel-

41 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO; Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 167–178.

nen Initiativen erforderlich. Stattdessen sollen in den beiden folgenden Unterkapiteln zwei Themenfelder untersucht werden, in welchen die Schweiz exemplarisch ihre Strategie der flexiblen transregionalen Kooperation verfolgt hat: die Reform des Sicherheitsrats sowie die Gründung des Menschenrechtsrats. Im Zusammenhang mit dem Engagement der Schweiz für eine Reform des Sicherheitsrats soll auch die politisch umstrittene Frage einer allfälligen Kandidatur der Schweiz für dieses zentrale Uno-Organ diskutiert werden.

3.1 DIE REFORM DES UNO-SICHERHEITSRATS

Für die Schweiz ist es wichtig, dass sie auf eine starke, gut legitimierte und gut funktionierende Uno zählen kann.⁴² Gerade als Kleinstaat hat sie kein Interesse daran, dass der völkerrechtlich abgestützte Multilateralismus geschwächt wird und Grossmächte ihre Interessen verstärkt unilateral durchsetzen oder die Entscheidungsfindung über die gesamte Staatengemeinschaft betreffende Themen in exklusive, kaum legitimierte Gremien von «Willigen und Einflussreichen»⁴³ verlagern. Es ist deshalb konsequent, dass sich die Schweiz aktiv in die Debatte um die Reform des Uno-Sicherheitsrats einschaltete.

Der Reformbedarf beim Sicherheitsrat ergibt sich daraus, dass das mächtigste Organ der Uno in seiner aktuellen Zusammensetzung nicht die heutigen geopolitischen und -ökonomischen Realitäten reflektiert, sondern ein Abbild der Mächtekonstellation am Ende des Zweiten Weltkriegs darstellt. Dies schwächt die Legitimität des Sicherheitsrats und die Akzeptanz seiner Entscheidungen. Gegenwärtig umfasst der Rat 15 Mitglieder: die fünf Ständigen Mitglieder USA, Grossbritannien, Frankreich, Russland und China sowie zehn für jeweils zwei Jahre gewählte Mitgliedstaaten. Die zehn nicht-ständigen Sitze sind nach

42 Dieses Unterkapitel beruht auf bereits veröffentlichten Forschungsergebnissen: Reform des Sicherheitsrats: Ein gordischer Knoten? *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 72. Zürich: Center for Security Studies, April 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Vgl. dazu ebenfalls Von Freiesleben, Jonas. Reform of the Security Council. In: Center for UN Reform Education (Hrsg.). *Managing Change at the United Nations*. New York: Center for UN Reform Education, 2008, S. 1–20. <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

43 Haas, Richard N. *The Case for Messy Multilateralism*. 5. Januar 2010. http://www.cfr.org/publication/21132/case_for_messy_multilateralism.html.

einem fixen Schlüssel auf die fünf Uno-Regionalgruppen verteilt: drei Sitze für die afrikanische Gruppe, je zwei Sitze für die asiatische und lateinamerikanische Gruppe sowie für die WEOG und ein Sitz für die osteuropäische Gruppe.

Drei Faktoren werden zugunsten einer Reform des Sicherheitsrats angeführt: Erstens sind in der aktuellen Konstellation die westlichen, industrialisierten Staaten über- und nicht-westliche Regionen untervertreten. Die Schwellen- und Entwicklungsländer aus Afrika, Asien und Lateinamerika fordern deshalb schon seit Langem eine bessere Repräsentation. Zweitens verlangen gewichtige Regionalmächte wie Deutschland, Brasilien, Indien oder Japan, dass die Zusammensetzung des Sicherheitsrats ihrem ökonomischen und politischen Gewicht sowie ihren finanziellen und personellen Beiträgen an die Uno besser Rechnung trägt. Drittens hat der Sicherheitsrat seine Aktivitäten seit dem Ende des Kalten Kriegs ausgeweitet. Der Einsatz des Vetos durch die Ständigen Mitglieder hat abgenommen, die Anzahl gemäss Kapitel VII der Charta verabschiedeter Resolutionen ist angestiegen.⁴⁴ Bei der Terrorismusbekämpfung tastet sich der Sicherheitsrat auf die normativ-legislative Ebene vor. Mit dem Prinzip der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) wurde der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten relativiert. Diese Entwicklungen erhöhen den Legitimitätsbedarf des Sicherheitsrats zusätzlich.

Die angestrebte Reform zielt darauf ab, die Legitimität des Sicherheitsrats zu steigern. Die Befürworter erhoffen sich davon einen Autoritätszuwachs des Gremiums, wirkungsvollere Entscheide, realistischere Mandate und eine konsequentere Umsetzung der Resolutionen. Drei Kernthemen stehen auf der Reformagenda ganz oben: die Vergrösserung des Sicherheitsrats, die Frage des Vetorechts und die Arbeitsmethoden des Gremiums. Von einer Erweiterung des Sicherheitsrats versprechen sich die Befürworter eine gesteigerte Repräsentativität. Kritiker warnen dagegen vor einer Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit und der Effizienz des Rats. Eine moderate Vergrösserung scheint jedoch konsensfähig. Doch die damit verknüpften Fragen sind höchst kontrovers: Weder beim Umfang der Vergrösserung des Rats (Vorschläge zwischen

44 Vgl. http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/Tables_and_Charts/useofveto.pdf.

sechs und zwölf zusätzlichen Sitzen) noch bei der Kategorie der Mitgliedschaft (zusätzliche ständige oder nicht-ständige Sitze) und schon gar nicht, was einzelne Kandidatenstaaten betrifft, herrscht Einigkeit unter den Uno-Mitgliedstaaten.

Drei 2005 lancierte Modelle dienen bis heute als Diskussionsbasis. Die *Group of 4* (G4), der Brasilien, Deutschland, Indien und Japan angehören, schlug eine Erweiterung des Sicherheitsrats um sechs permanente und vier temporäre Sitze auf 25 Mitglieder vor. Dahinter standen die Ambitionen der Initianten auf eine eigene ständige Repräsentation. Die Gruppe *Uniting for Consensus* (UfC) schlug ebenfalls eine Erweiterung auf 25 Mitglieder vor, doch sollten nur nicht-ständige Sitze ergänzt werden. Einigen der umtriebigen UfC-Vertretern wie Italien, Pakistan oder Argentinien ging es mit ihrem Vorschlag nicht zuletzt um die Verhinderung einer ständigen Vertretung für die konkurrierenden Regionalmächte, die sich in der G4 zusammengeschlossen hatten. Die *African Union* (AU) forderte vor allem eine bessere Repräsentation Afrikas. Sie schlug eine Vergrößerung des Sicherheitsrats um sechs ständige und fünf nicht-ständige Sitze auf 26 Mitglieder vor und beanspruchte zwei ständige und zwei zusätzliche nicht-ständige Sitze für afrikanische Staaten.⁴⁵

Die Frage des Vetos ist ebenfalls kontrovers. Das Vetorecht stellt ein Privileg der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats dar. Seine Einführung war bereits bei der Gründung der Uno 1945 heftig umstritten. Das Veto bildete jedoch die Voraussetzung dafür, dass sich die Grossmächte überhaupt an einem System der kollektiven Sicherheit beteiligten.⁴⁶ Insbesondere die AU verlangt, dass die künftigen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats hinsichtlich des Vetos den Ständigen Mitgliedern gleichgestellt werden, andere Stimmen fordern eine gänzliche Abschaffung des Vetorechts.

Sowohl die Frage der Erweiterung als auch die Vetofrage sind momentan weitgehend blockiert. Eine Vergrößerung des Sicherheitsrats

45 Reform des Sicherheitsrats: Ein gordischer Knoten? *CSS Analyse zur Sicherheitspolitik* Nr. 72. Zürich: Center for Security Studies, April 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>.

46 Luck, Edward C. *UN Security Council: Practice and Promise*. London/New York: Routledge, 2006, S. 13–15.

bedingt eine Anpassung der Uno-Charta. Diese institutionelle Hürde konnte bisher keiner der Vorschläge überwinden, zu gross sind die Meinungsverschiedenheiten und regionalen Rivalitäten.⁴⁷ Für einen Hoffnungsschimmer sorgt ein von Vertretern der G4 und der UfC lancierter Kompromissvorschlag. Das sogenannte «intermediäre Modell» sieht die Schaffung von «semi-permanenten» Sitzen im Sicherheitsrat vor, mit einer Mandatsdauer – je nach Vorschlag – zwischen 3 und 15 Jahren. Über besonders umstrittene Fragen wie die genaue Anzahl Sitze, die Mandatsdauer oder das Vetorecht soll erst nach 10 bis 20 Jahren definitiv entschieden werden. Es bleibt abzuwarten, ob dieser in unterschiedlichen Varianten kursierende Kompromissvorschlag das Potential hat, den gordischen Knoten der Sicherheitsratsreform zu lösen. Realitätsfern sind die Forderungen nach einer Ausdehnung oder einer Abschaffung des Vetorechts. Die heutigen Ständigen Mitglieder werden weder dem einen noch dem anderen Vorschlag zustimmen.

Wie hat sich die Schweiz in dieser Reformdebatte positioniert? Bern hat es vermieden, sich in der Frage der Erweiterung auf den Vorschlag einer bestimmten Ländergruppe festzulegen. Zurzeit unterstützt die Schweiz das intermediäre Modell, weil sie diesem am ehesten zutraut, die jahrelange Blockade aufzubrechen. Was die künftige Grösse des Sicherheitsrats betrifft, favorisiert sie eine moderate Erweiterung auf 21 oder maximal 22 Sitze. So soll das Gremium repräsentativer werden, ohne dass die Handlungsfähigkeit darunter leidet.⁴⁸ Priorität räumt die Schweiz der besseren Vertretung von Entwicklungs- und Schwellenländern ein. Auch hier vermeidet sie es jedoch, sich definitiv auf bestimmte Staaten festzulegen.⁴⁹ Vielmehr betont sie, dass objektive Kriterien wie Grösse, Bevölkerungszahl, personelle Beiträge an zivile und militärische

47 Eine Änderung der Uno-Charta erfordert nicht nur eine 2/3-Mehrheit in der Generalversammlung, sondern auch eine Ratifikation der Änderung durch 2/3 der Mitglieder, wobei alle fünfständigen Sicherheitsratsmitglieder dieser zustimmen müssen. Vgl. Art. 108 Uno-Charta.

48 *The Reform of the Security Council. Debate on «Size, categories of membership, regional representation»*. Statement by Ms. Heidi Grau, Chargé d'affaires, Permanent Mission of Switzerland to the United Nations. New York, 12. Juni 2009. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/other.Par.0046.File.tmp/090612%20GA%20Security%20Council%20Reform.pdf>.

49 2004 liess Bundesrat Joseph Deiss allerdings gewisse Präferenzen für eine ständige Sicherheitsratsmitgliedschaft Deutschlands erkennen. Vgl. Freundschaftliche Pendeldiplomatie. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. September 2004.

Uno-Missionen, finanzielle Beiträge an die Uno sowie der allgemeine Einsatz eines Staats zugunsten von Sicherheit und Frieden berücksichtigt werden müssten. Klar spricht sich die Schweiz gegen ein Veto für neue Sicherheitsratsmitglieder aus. Sie befürchtet andernfalls eine noch stärkere Blockierung des Gremiums.

Weil in den Schlüsselfragen Erweiterung und Vetorecht kaum Fortschritte erzielt werden konnten, hat sich die Schweiz mit Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur zur Gruppe der *Small Five* (S5) zusammengeschlossen und begonnen, sich auf das dritte Kernthema auf der Reformagenda zu konzentrieren: die Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats.⁵⁰ Dieses Vorgehen ist exemplarisch für die Strategie der Schweiz, sich bei ihren Initiativen auf eine überregionale Interessengemeinschaft von Kleinstaaten abzustützen.

Die Bemühungen der S5-Staaten haben deshalb realistische Erfolgchancen, weil dazu keine Charta-Änderung erforderlich ist. Wesentliche Forderungen der S5 umfassen transparentere Arbeitsprozesse des Sicherheitsrats, die bessere Einbindung von Nicht-Mitgliedern, die stärkere Berücksichtigung von truppenstellenden Ländern und die häufigere Durchführung von offenen Sitzungen. Zudem setzen sich die S5 angesichts der Tatsache, dass das Vetorecht in absehbarer Zukunft nicht abgeschafft wird, für gewisse Einschränkungen bei der Anwendung des Vetos ein. Die Forderung der Schweiz und der übrigen S5-Mitglieder lautet, dass die ständigen Mitglieder einen Einsatz des Vetos oder eine entsprechende Drohung künftig begründen müssen. Weiter sollen die Ständigen Mitglieder in Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und bei Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf einen Einsatz des Vetos verzichten.⁵¹

Mit ihrem Einsatz haben sich die Schweiz und die anderen S5-Staaten bei zahlreichen Uno-Mitgliedern Respekt verschafft. Tatsächlich konnten durch die Bemühungen der S5-Mitglieder gerade hinsichtlich

50 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2007*. Bern, 2007, S. 26–28.

51 Vgl. z.B. *The Reform of the Security Council: Second round, exchange 3*. Statement by Ms. Heidi Grau, Chargé d'affaires, Permanent Mission of Switzerland to the United Nations. New York, 22. Juni 2009. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/other.Par.0047.File.tmp/090622%20GA%20Security%20Council%20reform%20informal%20negotiations.pdf>.

der Transparenz bereits Verbesserungen erzielt werden. Allerdings haben vor allem die USA und Russland ihren Unwillen erkennen lassen, bei der Regelung der eigenen Verfahren eine zu starke Einmischung zu tolerieren.

EXKURS: EINE SCHWEIZER KANDIDATUR FÜR DEN SICHERHEITSRAT?

Seit 2002 ist die Schweiz Mitglied der Uno. Soll sie für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat kandidieren? Mehrfach haben der Bundesrat und vor allem Aussenministerin Micheline Calmy-Rey diese Frage aufgeworfen.⁵² Eine Einsitznahme der Schweiz in das mächtigste Organ der Uno steht nicht unmittelbar bevor. Als frühestmögliche Option wird derzeit eine Mitgliedschaft 2023/24 in Erwägung gezogen. Das EDA forciert jedoch die Auseinandersetzung mit der Frage, da die Vorlaufzeit für eine Kandidatur gut zehn Jahre beträgt und sich die Uno-Mitgliedsstaaten erfahrungsgemäss jeweils lange im Voraus um die temporären Sitze bewerben. Im Aussenministerium wurde deshalb 2009 ein interner Bericht zu den Auswirkungen einer allfälligen Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat verfasst. Derzeit wird das Thema in den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments diskutiert.⁵³ Der Bundesrat hat noch keinen Entscheid über eine Kandidatur gefällt.

Aussenministerin Micheline Calmy-Rey plädiert für eine zustimmende Antwort auf die Frage nach der Kandidatur. Sie argumentiert, dass die Schweiz als Sicherheitsratsmitglied an Einfluss gewinne, ihre Interessen und Prioritäten effektiver vertreten könne und ihre institutionelle Position innerhalb der Uno stärke. Die Schweiz leiste hohe finanzielle Beiträge an die Uno und habe damit einen berechtigten Anspruch auf eine Einsitznahme.⁵⁴ Das EDA führt zusätzliche Argumente zugunsten einer Kandidatur ins Feld: die Tatsache, dass eine Sicherheits-

52 EDA. *Die Schweiz und die UNO: Bericht des Bundesrats 2003*. Bern, 2003, S. 79; *Aussenpolitischer Bericht 2009*, Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*. Plädoyer für eine noch aktivere Aussenpolitik: Calmy-Rey liebäugelt mit Sitz im Uno-Sicherheitsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. August 2006.

53 EDA. *Bericht an die Aussenpolitischen Kommissionen über die Auswirkungen einer eventuellen mittelfristigen Kandidatur der Schweiz für den Sicherheitsrat*. Bern, Januar 2009.

54 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO; Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 185f.

ratsmitgliedschaft die Stellung der Schweiz nicht nur in einem multilateralen Kontext, sondern auch in den bilateralen Beziehungen stärken würde; die grosse Kongruenz der Ziele der Uno mit denjenigen der Schweiz und damit die Aussicht auf eine glaubwürdige und profilierte Mitarbeit oder die Möglichkeit, auch im Sicherheitsrat die Unabhängigkeit der Schweiz von Machtblöcken und ihre Souveränität unter Beweis zu stellen und so ihre internationale Reputation zu stärken.⁵⁵

Das EDA betont, dass eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat mit den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist.⁵⁶ Gegner einer Kandidatur bezeichnen einen solchen Schritt im Gegensatz dazu als Todesstoss für die Neutralität, da im Sicherheitsrat über Krieg und Frieden entschieden werde.⁵⁷ Festzuhalten ist, dass andere neutrale und allianzfreie Länder wie Schweden, Finnland oder Irland bereits mehrfach dem Sicherheitsrat angehörten.⁵⁸ Mit dem Ja zum Uno-Beitritt hat der Schweizer Souverän den Entscheid des Bundesrats gebilligt, bei Entscheiden des Sicherheitsrats auf die Anwendung der Neutralität zu verzichten. Die Frage ist legitim, ob es neutralitätspolitisch einen grossen qualitativen Unterschied ausmacht, ob die Schweiz Sicherheitsratsresolutionen einfach mitträgt oder auch darüber mitentscheidet.

Für die innenpolitische Entscheidungsfindung interessant sind die Erfahrungen, die vergleichbare Staaten mit einer nicht-ständigen Mitgliedschaft gemacht haben.⁵⁹ Österreich absolviert derzeit seine dritte Amtszeit (2009/2010) als temporäres Sicherheitsratsmitglied. 1999

55 So Botschafter Alexandre Fasel (Politische Abteilung III /EDA) im Rahmen der von der Gesellschaft Schweiz–Uno (GSUN) durchgeführten Veranstaltung «Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat». Bern, 22. Juni 2010.

56 Vgl. das Votum von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey am 5. Oktober 2007 im Rahmen der Behandlung des Berichts 2007 über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Uno. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4718/257113/d_n_4718_257113_257114.htm.

57 Vgl. das Votum von Nationalrat Hans Fehr (SVP) in den parlamentarischen Beratungen vom 5. Oktober 2007 über den Uno-Bericht 2007 des Bundesrats. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4718/257113/d_n_4718_257113_257114.htm.

58 Vgl. http://www.un.org/sc/list_eng5.asp.

59 Die folgenden Ausführungen beruhen weitgehend auf dem Referat des österreichischen Botschafters Walter Huber vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, das dieser im Rahmen der von der Gesellschaft Schweiz–Uno (GSUN) am 22. Juni 2010 in Bern durchgeführten Veranstaltung «Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat» gehalten hat.

hatte Österreich seine Kandidatur offiziell bekanntgegeben, die Wahl erfolgte im Oktober 2008. Da es sich um eine kompetitive Wahl handelte, führte Österreich im Vorfeld während rund drei Jahren eine gezielte Kampagne durch.⁶⁰ Um für die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat personell gewappnet zu sein, stockte Wien die entsprechende Abteilung im Aussenministerium um rund 10 bis 15 zusätzliche Personen auf, was durch interne Reorganisationen erreicht wurde.

Im Sicherheitsrat will Österreich besonders drei Funktionen wahrnehmen: eine Dialogfunktion, indem Österreich mit allen Sicherheitsratsmitgliedern das Gespräch sucht; eine Brückenfunktion, indem das Land innerhalb des Rats zwischen Extrempositionen zu vermitteln sucht; und schliesslich eine Antriebsfunktion, indem Wien versucht, Initiativen zu lancieren und eigene Prioritäten voranzubringen. Gerade das *agenda setting* benötigt gemäss österreichischen Erfahrungen jedoch diplomatisches Fingerspitzengefühl und muss mit Zurückhaltung ausgeübt werden. Als beachtlicher Erfolg wird die Verabschiedung der von Österreich initiierten Resolution 1894 über den Schutz von Personen mit Behinderungen in bewaffneten Konflikten gewertet. Insgesamt fällt die Zwischenbilanz der Sicherheitsratsmitgliedschaft Österreichs positiv aus. Gemäss offizieller Einschätzung hat sie die Reputation des Landes wesentlich gestärkt, ein Effekt, der auch über die effektive Amtszeit hinaus anhalten dürfte.⁶¹

In der Schweiz muss die politische Debatte über eine allfällige Kandidatur für den Sicherheitsrat zuerst noch geführt werden. Die innenpolitische Gemengelage ist noch unklar. Wie erwähnt hat der Bundesrat noch keine definitive Entscheidung gefällt. Auch bei den politischen Parteien existieren noch keine konsolidierten Meinungen zu dieser Frage. Bei den Beratungen über den Uno-Bericht 2007 des Bundesrats äusseren einzelne Parlamentsmitglieder jedoch deutliche Vorbehalte gegen-

60 Um die zwei Sitze, die der WEOG zustanden, bewarben sich Island, Österreich und die Türkei. Von der Uno-Generalversammlung gewählt wurden Österreich (133 Stimmen) und die Türkei (151 Stimmen), während Island (87 Stimmen) die Wahl verpasste.

61 Huber, Walter. Referat im Rahmen der von der Gesellschaft Schweiz–Uno (GSUN) durchgeführten Veranstaltung «Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat». Bern, 22. Juni 2010.

über einem solchen Schritt.⁶² In der Bevölkerung werden die Bestrebungen zugunsten eines Beitritts zum Sicherheitsrat gemäss Umfragen mit einem Anteil von 64 Prozent grundsätzlich positiv bewertet.⁶³

Als Basis für einen gut informierten Meinungsbildungsprozess sollten sowohl Vor- als auch Nachteile einer Mitgliedschaft transparent dargelegt und offene Fragen geklärt werden. Dabei dürfen auch kritische Aspekte nicht ausgespart bleiben: Welche Interessen verfolgt die Schweiz mit einer Kandidatur? Welche Ziele will die Eidgenossenschaft im Rahmen des Sicherheitsrats erreichen? Welche Ressourcen muss sie zur Verfügung stellen? Welche Leistungen wird die Schweiz gegenüber der Uno und den Mitgliedstaaten erbringen müssen, wenn sie eine realistische Erfolgchance mit ihrer Kandidatur haben will? Kann die Schweiz im Sicherheitsrat ihre Politik als Brückenbauerin beibehalten? Wie gross ist der voraussichtliche Handlungsspielraum zur Lancierung eigener Initiativen effektiv? Existiert ein Spannungsfeld zwischen einer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und der gerade vom EDA stark geförderten Mediations- und Vermittlungstätigkeit der Schweiz in Konflikten, beispielsweise was den Entscheid über Sanktionen betrifft? Die frühzeitige Klärung solcher und ähnlicher Fragen ist für die notwendige Schaffung eines innenpolitischen Konsenses unabdingbar.

Eine Einsitznahme der Schweiz im Uno-Sicherheitsrat ist sowohl mit Chancen als auch mit Risiken verbunden, aber durchaus eine prü-

**«Eine Einsitznahme im
Uno-Sicherheitsrat ist eine
prüfenswerte und realistische
Option, aber keine aussen-
politische Schicksalsfrage.»**

fenswerte und realistische Option. Es ist jedoch keine aussenpolitische Schicksalsfrage. Über 70 Uno-Mitgliedstaaten haben

dem Sicherheitsrat noch nie angehört.⁶⁴ Die Schweiz würde dem Gremium für höchstens zwei Jahre angehören. Zentral für die langfris-

62 Vgl. die Debatten im Nationalrat am 5. Oktober 2007 im Rahmen der Behandlung des Berichts 2007 über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Uno. http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4718/257113/d_n_4718_257113_257114.htm.

63 Szvircsev Tresch/Wenger, *Sicherheit 2010*, S. 95.

64 Vgl. http://www.un.org/sc/list_eng6.asp.

tige Interessenwahrung im Rahmen der Uno sind die Verbesserung des strukturellen Zugangs von Nicht-Mitgliedern zum Sicherheitsrat und deren verstärkter Einbezug in die Entscheidungen. Das Engagement für die Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats ist für die Schweiz deshalb zwar weniger brisant und publizitätsträchtig als eine Sicherheitsratskandidatur, am Ende aber wohl ebenso wichtig.

3.2 DIE GRÜNDUNG DES MENSCHENRECHTSRATS

2006 wurde die 1946 gegründete Uno-Menschenrechtskommission aufgelöst und durch den neu geschaffenen Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (*Human Rights Council*, HRC) ersetzt.⁶⁵ Die Menschenrechtskommission war wegen zu starker politischer Instrumentalisierung, mangelnder Handlungsfähigkeit und zu grosser Selektivität bei der Behandlung von Themen zunehmend in Misskredit geraten. 2005 konstatierte der damalige Uno-Generalsekretär Kofi Annan, der Glaubwürdigkeitsverlust der Menschenrechtskommission beeinträchtigte die Reputation der gesamten Vereinten Nationen. Er forderte eine grundlegende institutionelle Reform des Gremiums.⁶⁶

Das EDA betont, dass die 2006 erfolgte Gründung des Menschenrechtsrats und dessen Ansiedlung in Genf ein grosser aussenpolitischer Erfolg für die helvetische Diplomatie darstellt.⁶⁷ Aussenministerin Micheline Calmy-Rey unterstrich, dass die Idee zur Etablierung eines neuen Menschenrechtsgremiums auf eine Idee der Schweiz zurückging und ein Paradebeispiel dafür darstellt, wie die Eidgenossenschaft eine diplomatische Initiative ergreifen, zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten vorantreiben und ihr schliesslich zum Durchbruch verhelfen kann.⁶⁸ Tatsächlich hat die Schweiz damit bewiesen, dass sie innerhalb der Uno einen Prozess initiieren kann, der auch in einem konkreten Ergebnis resultiert. Dies stellt der Handlungsfähigkeit der Schweiz ein

65 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>

66 Yeboah, Nana. The Establishment of the Human Rights Council. In: Center for UN Reform Education (Hrsg.). *Managing Change at the United Nations*. New York: Center for UN Reform Education, 2008, S. 79–96, hier S. 79f. <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

67 Vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/human/humri/humun.html>.

68 Calmy-Rey, *Fünf Jahre Schweiz in der UNO*.

gutes Zeugnis aus, was auch von anderen Uno-Mitgliedern anerkannt wird.⁶⁹ Etwas getrübt wird die Erfolgsbilanz allerdings durch die Kritik, die nun bereits wieder gegen die neu geschaffene Institution gerichtet wird. Gerade weil die Schweiz ihre Verdienste bei der Gründung so hervorhebt, fällt dies partiell auch auf das Land zurück.

Die Schweiz setzte sich massgeblich für die Gründung des Menschenrechtsrats ein und spielte sowohl im Vorfeld als auch nach der Lancierung der neuen Institution eine aktive Rolle.⁷⁰ 2003 und 2004 gab das EDA zwei Studien über die Reformmöglichkeiten der Menschenrechtskommission und über die Optionen für die Schaffung eines Menschenrechtsrats in Auftrag.⁷¹ 2004 brachte die Schweiz die Idee eines HRC offiziell in die Uno ein und unterbreitete sie dem Generalsekretär und der von ihm eingesetzten Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel. Gleichzeitig begann die Schweiz, für ihre Initiative zu lobbyieren und führte Gespräche u.a. mit Kanada, Norwegen, Dänemark, Grossbritannien, Tschechien und Polen.⁷² Die Bemühungen der Schweiz zeigten bald erste Erfolge. Im Bericht der Hocharangigen Gruppe von 2004 wurde die Schaffung eines Menschenrechtsrats als langfristige Option erwähnt und 2005 sprach sich auch Uno-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Reformbericht *In Larger Freedom* für die Schaffung eines neuen Menschenrechtsgremiums aus.⁷³ Die Schweiz setzte ihre Überzeugungsarbeit fort, lobbyierte in New York und organisierte 2005 zwei Konferenzen, um über die Schaffung des geplanten Menschenrechtsrats zu sprechen.

Im September 2005 beschloss die Uno-Generalversammlung, die Menschenrechtskommission aufzulösen und durch einen Menschenrechtsrat zu ersetzen. Die folgenden Monate waren von langen, harten

69 Gute Noten für fünfjährige Uno-Mitgliedschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. September 2009.

70 Vgl. zu den folgenden Ausführungen: EDA. *Schaffung eines UNO-Menschenrechtsrats*. Juni 2006. <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un.Par.0007.File.tmp/rueckblick-schaffung-menschenrechtsrat.pdf>.

71 Für die zwei Studien von Professor Walter Kälin, vgl. http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/041201_kaelin_HRC_study.pdf und http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/050107_kaelin_hr_council.pdf.

72 Schweiz wirbt für einen Menschenrechtsrat. In: *Tages Anzeiger*, 13. Oktober 2004.

73 Yeboah, *The Establishment of the Human Rights Council*, S. 80.

Verhandlungen über die Grösse und Ausgestaltung, die Mitgliedschaftskriterien, die Kompetenzen und die Positionierung des neuen Rats geprägt. Diese Verhandlungen verliefen höchst kontrovers und standen unter zunehmendem Zeitdruck. Die Schweiz bemühte sich zusammen mit Ländern wie Indien, Singapur, Mexiko und Pakistan, Kompromisslösungen zu finden.⁷⁴ Im Februar 2006 gelang – auch dank des intensiven Lobbyings der Schweizer Mission in New York – schliesslich der Durchbruch. Am 15. März 2006 verabschiedete die Uno-Generalversammlung die Resolution über die Schaffung des Menschenrechtsrats mit 170 gegen vier Stimmen bei drei Enthaltungen.⁷⁵ Bereits am 19. Juni 2006 tagte der Rat zum ersten Mal in Genf.

Der Menschenrechtsrat ist ein Nebenorgan der Uno-Generalversammlung. Im Unterschied zur Menschenrechtskommission mit 53 Mitgliedern umfasst er nur noch 47 Mitglieder. Bei der Zuteilung der Sitze bemühte man sich um eine ausgewogene geographische Verteilung: je 13 Sitze für die afrikanischen und die asiatischen Staaten, sechs Sitze für die osteuropäischen Länder, acht Sitze für die lateinamerikanischen und karibischen Nationen sowie sieben Sitze für die WEOG. Die Reduktion der Sitze im Vergleich zur Vorläuferorganisation ging vor allem auf Kosten der WEOG und der lateinamerikanischen Staaten.⁷⁶

Gewählt werden die Mitglieder des Menschenrechtsrats von der Uno-Generalversammlung für eine Periode von drei Jahren, wobei eine einfache Mehrheit von 97 Stimmen genügt. Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Zusammenarbeit mit dem Rat. Es wird zudem erwartet, dass sie höchsten Ansprüchen im Bereich der Menschenrechte gerecht werden und dass sie bei einer Kandidatur freiwillige Verpflichtungen hinsichtlich der Förderung der Menschenrechte abgeben. Die Vorrechte von Mitgliedstaaten, die während ihrer Amtsperiode anhaltend schwere

74 Ebd., S. 81. Vgl. auch EDA, *Schaffung eines UNO-Menschenrechtsrats*.

75 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/MR-Rat-Res60-251.pdf>. Gegen die Resolution stimmten die USA, Israel, Palau und die Marshallinseln. Weissrussland, Iran und Venezuela enthielten sich der Stimme. Yeboah, *The Establishment of the Human Rights Council*, S. 83.

76 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). *Menschenrechte und Vereinte Nationen. UN-Basis-Informationen* Nr. 40. Berlin: Januar 2009, S. 5. http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Basis_Informationen/Basisinfo40_Menschenrechte_final_screen.pdf.

und systematische Menschenrechtsverstösse begehen, können mit einer Zweidrittelmehrheit der Uno-Generalversammlung ausgesetzt werden.⁷⁷

Länder, die nicht Mitglied des Rats sind, sowie NGOs haben Beobachterstatus. Eine wesentliche Verbesserung im Vergleich zur Menschenrechtskommission, die nur einmal im Jahr für sechs Wochen zusammentrat, stellt die weit höhere Sitzungskadenz dar, die das neue Gremium reaktionsschneller macht. Der Menschenrechtsrat tagt rund 40 Wochen pro Jahr und ist damit zu einer quasi-permanenten Institution geworden.⁷⁸

Der Menschenrechtsrat dient dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte. Er soll Opfer schützen, den Menschenrechtsschutz allgemein und in spezifischen Staaten fördern, ein Dialogforum bilden, Standards setzen und der Prävention dienen.⁷⁹ Er verfügt nicht über Sanktionsmöglichkeiten, doch stehen ihm verschiedene andere Instrumente zur Verfügung: die ordentlichen Sessionen, die Einberufung von Sondersessionen, die Ernennung von Sonderberichterstattern zu bestimmten Themen oder Ländern oder das Beschwerdeverfahren. Das Instrument mit dem grössten Potential stellt die neu geschaffene *Universal Periodic Review* (UPR) dar. Im Rahmen dieses Überprüfungsverfahrens werden innert vier Jahren alle Uno-Mitgliedstaaten hinsichtlich der menschenrechtlichen Situation in ihrem Land überprüft und Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation ausgesprochen. Auch NGOs sind in diese Verfahren involviert. Die Vertreter der überprüften Staaten müssen während einer dreistündigen Anhörung zu den aufgeworfenen Themen Stellung nehmen; die Regierungen können zudem erklären, ob sie die abgegebenen Empfehlungen annehmen oder ablehnen. Seit der Lancierung der UPR wurden bereits 112 Staaten evaluiert, darunter auch die Schweiz. Wie wirkungsvoll das Verfahren ist, wird sich allerdings erst ab 2012/13 zeigen: Dann wird im Rahmen der zweiten

77 Ebd.

78 Greminger, Thomas. *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*. Rede an der Informationsveranstaltung «Die Schweiz und der Menschenrechtsrat». Bern, 23. April 2010. Ein Audiomitschnitt des Anlasses wurde dem Autor freundlicherweise von Radio Chico (www.radiochico.ch) zur Verfügung gestellt.

79 DGVN, *Menschenrechte und Vereinte Nationen*.

Überprüfungsrunde klar, in welchem Ausmass die Länder die von ihnen angenommenen Empfehlungen auch verwirklicht haben.⁸⁰

Auf dem Papier ist mit der Etablierung des Menschenrechtsrats viel erreicht worden. Doch bereits jetzt zeigt sich, dass der HRC mit ähnlichen Problemen zu kämpfen hat wie seine Vorläuferorganisation. Böse Zungen behaupten, der Unterschied zur Kommission liege primär im neuen Namen. Die Hauptkritikpunkte sind folgende: Erstens nehmen Staaten mit höchst fragwürdiger Menschenrechtsbilanz wie zurzeit Libyen, Kuba oder China im Menschenrechtsrat Einsitz. Dies unterminiert wie bereits bei der Kommission den Ruf und die Autorität des Gremiums, auch wenn dessen Verteidiger auf die Dialogfunktion des Rats und die Prozesshaftigkeit der Verbesserung des Menschenrechtsschutzes verweisen und unterstreichen, dass man in einem solchen Gremium nicht nur die Besten, sondern auch die Verbesserungswilligen aufnehmen müsse.⁸¹ Ein Hauptgrund für die problematische Zusammensetzung des Menschenrechtsrats ist, dass für die Wahl der Mitglieder keine menschenrechtlichen Mindestkriterien vorgeschrieben sind. Ein weiterer gewichtiger Grund liegt im Wahlprozedere. Häufig verfügt die Uno-Generalversammlung bei der Wahl der Mitglieder faktisch über gar keine Wahlfreiheit, da die Regionalgruppen nur so viele Kandidaten vorschlagen, wie Sitze zu besetzen sind (sog. *clean slates*). Dies hat zur Folge, dass beispielsweise selbst ein Staat wie Libyen 2010 von der Generalversammlung zwar mit dem schlechtesten Resultat, aber immer noch mit einer komfortablen Mehrheit von 155 Stimmen gewählt wurde, obwohl auch NGOs heftig gegen Libyens Einsitznahme protestiert hatten.⁸²

Zweitens finden die Debatten über Resolutionen häufig im Zeichen der Blockbildung statt. Dabei stehen sich meistens die Staaten der OIC und der Afrikanischen Gruppe auf der einen und die EU-Mitglieder

80 Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

81 Von der Kommission zum Rat: Endspurt der Verhandlungen zum Uno-Menschenrechtsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Februar 2006.

82 Vgl. *Five Clean Slates in HRC Elections Tomorrow, NGOs Call for Libya's Rejection*. 12. Mai 2010. <http://www.unelections.org/?q=node/1825>. Allerdings ist es auch schon gelungen, umstrittene Staaten im Vorfeld der Wahlen von einer Kandidatur abzubringen, beispielsweise Iran, Sudan oder Sri Lanka.

und die anderen westlichen Staaten auf der anderen Seite gegenüber.⁸³ Eine gewichtige Rolle spielt dabei die neue Zusammensetzung des Menschenrechtsrats, befinden sich doch die westlichen Staaten strukturell in der Minderheit. Drittens wird dem Rat Einseitigkeit vorgeworfen. Aufgrund des grossen Einflusses islamischer Staaten liege der Fokus viel zu stark auf dem israelisch-palästinensischen Konflikt und einer Verurteilung Israels, während andere höchst problematische Regionen wie Darfur oder Simbabwe kaum behandelt würden. Viertens wird die Wirksamkeit der Instrumente kritisiert und bemängelt, dass diese zu wenig konstruktiv eingesetzt würden. So werden die Mandate von Sonderberichterstatern häufig eingeschränkt oder nicht mehr verlängert.⁸⁴ Das Beschwerdeverfahren wird kaum genutzt. Das Instrument der Sondersessionen ist zwar bisher bereits 13-mal eingesetzt worden,⁸⁵ doch erfordert deren Einberufung grosse diplomatische Anstrengungen, während die Resultate häufig eher dürftig bleiben. Die UPR wird zwar allgemein als konstruktives Mittel mit Entwicklungspotential gepriesen. Auch hier werden jedoch die Anwendung unterschiedlicher Massstäbe und die kurze Zeit kritisiert, die für die Behandlung der einzelnen Länder zur Verfügung steht.⁸⁶

Die Hoffnungen in Bezug auf die Zukunft des Menschenrechtsrats ruhen nun auf dem Überprüfungsprozess, dem das Gremium unterzogen wird und der bis 2011 abgeschlossen werden soll. Nach wie vor räumen Experten dem Menschenrechtsrat zumindest ein grösseres Entwicklungspotential ein als der Kommission und warnen davor, mit übermässiger Kritik sich selbst erfüllende Prophezeiungen heraufzubeschwören.⁸⁷ Ob sich die Hoffnungen auf eine glaubwürdige, effiziente

83 Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

84 So wurden die Mandate für Liberia und die Demokratische Republik Kongo aufgehoben und diejenigen für Somalia und Burundi zeitlich befristet. Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

85 Sondersessionen wurden vor allem zum Thema der besetzten palästinensischen Gebiete durchgeführt, aber auch zu Darfur, Myanmar, Sri Lanka, Haiti und zur Nahrungsmittelkrise. Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

86 Mit der Pinzette angefasst: Bilanz der ersten Länderexamen im Uno-Menschenrechtsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. April 2008.

87 Yeboah, *The Establishment of the Human Rights Council*, S. 93; Der Nachzügler in der Uno stellt bereits den Präsidenten. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Juni 2010; Greminger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

und ausgewogene Institution zum Schutz der Menschenrechte erfüllen, ist derzeit noch offen.

Die Schweiz setzt sich für dieses Ziel ein. Der Menschenrechtsrat ist als Gremium nicht so stark, wie die Schweiz es sich ursprünglich erhofft hat.⁸⁸ Trotzdem ist ihr Engagement nach wie vor hoch. Nach einer ersten Amtszeit von 2006 bis 2009 wurde die Schweiz im Mai

2010 mit einem respektablem Resultat von 175 Stimmen bereits zum zweiten Mal für eine dreijährige Periode

«Der Menschenrechtsrat ist als Gremium nicht so stark, wie die Schweiz es sich ursprünglich erhofft hat.»

in den HRC gewählt.⁸⁹ Die Schweiz interpretiert dieses Resultat als Anerkennung für die bisherige aktive Mitarbeit im Rat und für ihren allgemeinen Einsatz zugunsten der Menschenrechte. Die rasche Wiederwahl hatte die Schweiz nicht zuletzt wegen des bevorstehenden Überprüfungsprozesses angestrebt, in den sie sich einbringen will.⁹⁰

Generell strebt die Schweiz auch im Menschenrechtsrat die Rolle einer dialogbereiten Brückenbauerin an. Sie bemüht sich, im bereits wieder stark fraktionierten Gremium zwischen den verschiedenen Blöcken zu vermitteln und Kompromisse zu finden. Dazu arbeitet sie mit anderen moderaten Staaten wie Deutschland, Ägypten oder den Philippinen zusammen. Die Strategie der transregionalen Kooperation kommt auch in der Initiative zur Menschenrechtsausbildung zum Ausdruck: Lanciert hat die Schweiz diese zusammen mit Marokko; inzwischen haben sich auch Italien, Costa Rica, die Philippinen, Slowenien und Senegal diesen Bemühungen angeschlossen.⁹¹ Aber es ist nicht immer einfach, eine solche Politik der Unabhängigkeit zwischen den Machtblöcken zu

88 Von der Kommission zum Rat: Endspurt der Verhandlungen zum Uno-Menschenrechtsrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Februar 2006.

89 Im Mai 2006 hatte die Schweiz 140 Stimmen erzielt, allerdings hatte es sich damals um eine kompetitive Wahl gehandelt. 2010 standen für die zwei freiwerdenden Sitze der WEOG auch nur zwei Kandidaten zur Verfügung.

90 EDA. *Die Schweiz wird zum zweiten Mal in den Menschenrechtsrat gewählt für die Periode 2010–2013*. Medienmitteilung, 13. Mai 2010. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/percent/media/single.html?id=33099>.

91 Greninger, *Die Schweiz und ihre Rolle im Menschenrechtsrat*.

betreiben und aus der westlichen Phalanx auszuscheren. Die zeigt sich am Beispiel des Umgangs mit Israel. Als die Schweiz 2008 versuchte, zwischen israelkritischen Resolutionen islamischer Staaten und der kategorischen Abwehrhaltung der USA und der EU zu vermitteln und schliesslich eine leicht abgemilderte Fassung der Resolution unterstützte, stiess sie bei den westlichen Staaten und natürlich in Israel auf grosses Unverständnis. Auch als sie Anfang 2009 dem Antrag arabischer Staaten auf eine Sondersitzung zum Gaza-Konflikt zustimmte, trug ihr dies prompt die Kritik Israels ein.⁹²

Zum Schluss gilt es, den Menschenrechtsrat nicht im Hinblick auf seine Leistungen im Bereich der Förderung der Menschenrechte, sondern im Kontext der Schweizer Uno-Politik zu evaluieren. Drei Schlüsse können gezogen werden. Erstens hat die erfolgreiche Gründung den potentiellen Handlungsspielraum für einen Kleinstaat wie die Schweiz innerhalb der Uno demonstriert. Mit Willen, Hartnäckigkeit, taktischem Geschick und Kooperationsbereitschaft kann – wenn die Zeit dafür reif ist⁹³ – auch ein kleines Land solche Initiativen lancieren und ihnen zum Durchbruch verhelfen. Zweitens sind aber auch die Grenzen des Einflusses klar zum Ausdruck gekommen. Die Institution, die am Ende des Gründungsprozesses stand, entsprach nicht mehr den Idealvorstellungen, welche die Schweiz zu Beginn gehegt hatte. Drittens hat sich gezeigt, dass die Strategie, die Gründung des Rats innen- und aussenpolitisch publizitätswirksam als Grosse Erfolg der Schweiz zu vermarkten, mit Risiken behaftet ist. Denn damit wird die Bewertung der Leistung der Schweiz auch von der effektiven Performance des Menschenrechtsrats abhängig gemacht, worauf die Schweiz nur sehr begrenzt Einfluss nehmen kann.

92 Schweizer Nahostpolitik: Ambitioniert und kontrovers. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 35. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2008, vgl. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Kritik von Israels Botschafter an der Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Januar 2009.

93 Brühlhart, Wolfgang Amadeus. *Von der Idee zu einer diplomatischen Initiative der Schweiz in der UNO*. Referat. Luzern, 24. März 2005. http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/050329_referat_bruelhart.pdf.

SCHLUSS

Der Beitritt der Schweiz zur Uno war ein kleiner Schritt für die internationale Gemeinschaft, aber ein Quantensprung für die Schweiz. Aber komplett auf den Kopf gestellt hat die Uno-Mitgliedschaft auch aus helvetischer Perspektive die Rahmenbedingungen für die schweizerische Aussenpolitik nicht. In dieser Hinsicht haben sich weder die Hoffnungen der Befürworter noch die Befürchtungen der Gegner eines Beitritts vollständig bewahrheitet.

Nach acht Jahren Mitgliedschaft ist die Schweiz in den Vereinten Nationen gut positioniert: Sie ist mittendrin und nicht nur dabei. Eine definitive Bewertung des schweizerischen Engagements ist dennoch schwierig. Zum ei-

nen ist der unter-
suchte Zeitraum in
vielen Themenfel-
dern noch zu kurz,
um eine fundierte
Erfolgsbilanz vor-

«Der Beitritt der Schweiz zur
Uno war ein kleiner Schritt für die
internationale Gemeinschaft,
aber ein Quantensprung
für die Schweiz.»

zunehmen. Zum anderen sind die Aktivitäten der Eidgenossenschaft im Rahmen der Uno sehr vielfältig und es ist kaum möglich, allgemeingültige Schlüsse zu ziehen. Trotzdem sollen einige vorläufige Erkenntnisse festgehalten werden.

Die Politik der flexiblen transregionalen Kooperation scheint sich vorderhand zu bewähren. Sie stimmt mit der Gesamtausrichtung der Schweizer Aussenpolitik überein, die auch innerhalb Europas auf eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der EU abzielt und die Wichtigkeit aussereuropäischer Partner betont.⁹⁴ Die Rolle als Vermittlerin zwischen den Machtblöcken entspricht der traditionellen helvetischen Selbstwahrnehmung. Die Schweiz bewegt sich lieber im Rahmen von flexiblen Koalitionen, als dass sie Gefangene eines Minimalkonsenses wird.⁹⁵ Zu diesem Zweck hat die Schweiz gute Kontakte zu anderen Uno-Mitgliedstaaten geknüpft und so ein weitgespanntes Netzwerk aufgebaut. Insgesamt deuten Ereignisse wie die Wahl von Joseph Deiss zum

94 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 4.

95 Maurer, *Europa als Teil der Uno*, S. 22f.

Präsidenten der Generalversammlung oder auch die Wiederwahl in den Menschenrechtsrat darauf hin, dass die Schweiz mit ihrer Politik innerhalb der Uno Anerkennung gefunden hat.

Eine Schwäche – gleichzeitig aber auch logische Konsequenz – der Schweizer Strategie liegt darin, dass häufig nur themenspezifische Ad-hoc-Koalitionen entstehen, in welchen die Mitglieder in eng umrissenen Politikfeldern ähnlich gelagerte Interessen verfolgen. Die Partnerschaften sind somit oft opportunitätsgetrieben und nicht Resultat eines strategischen Beziehungsaufbaus. So fällt auf, dass die Hauptpartner der Schweiz in der Uno nicht unbedingt kongruent sind mit aussereuropäischen Schlüsselstaaten wie Indien, China, Japan, Brasilien, Südafrika oder auch den USA, mit welchen die Schweiz gemäss dem Aussenpolitischen Bericht 2009 die Beziehungen prioritär intensivieren will.⁹⁶

Die Alternative zur von der Schweiz gewählten Strategie wäre eine stärkere Ausrichtung auf die EU. Für den Uno-Kontext lautet die Frage, mit welchem Kurs die Schweiz ihre Interessen und Prioritäten effektiver umsetzen kann, und zwar sowohl bei der Lancierung von Initiativen als auch beim Entscheidungsfindungsprozess und bei der Umsetzung. Dabei gilt es abzuwägen zwischen dem grösseren Handlungsspielraum, welchen die aktuelle Strategie bietet, und dem potentiell grösseren Einfluss auf Entscheidungen, welchen eine stärkere Solidarisierung mit den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen würde. Letztlich ist dies jedoch weniger eine Frage der Uno-Politik als eine Entscheidung, die in Abhängigkeit von der schweizerischen Europapolitik getroffen werden muss.

Was die Hauptpfeiler des Uno-Engagements betrifft, so ist die Schweiz – mit Einschränkungen – gut positioniert. Ihre finanziellen Beiträge sind hoch, was ein Hauptgrund für den im Verhältnis zu Grösse und Einwohnerzahl überproportionalen Einfluss im Rahmen der Uno sein dürfte. Zentral ist jedoch, hier den Trend bei der Kostenentwicklung im Auge zu behalten. Einerseits dürfen die Kosten nicht überbordend, andererseits gilt es auch, eine Abnahme der schweizerischen Beteiligung am internationalen *burden sharing* zu vermeiden, da dies negative Rückwirkungen auf den Einfluss der Schweiz haben könnte.⁹⁷ Bekannt

96 *Aussenpolitischer Bericht 2009*, S. 4 und S. 73–85.

97 *Aussenpolitischer Bericht*, S. 224.

sind die Defizite bei den personellen Beiträgen an das *Uno-Peacekeeping*, ein Thema, das allenfalls bei einer Kandidatur der Schweiz für den Uno-Sicherheitsrat an Aktualität gewänne. Im Grossen und Ganzen ihrer Quote entsprechend ist die Präsenz von Schweizerinnen und Schweizern im Uno-System, wobei die Schweiz naturgemäss ein Interesse gerade an einem Ausbau der Vertretung in hochrangigen Positionen hat.

Die in Kapitel 3 einleitend kurz skizzierten Aktivitäten der Schweiz sind derart vielfältig, dass eine adäquate Beurteilung wohl nur im Einzelfall und auf der Grundlage vertiefter Studien möglich wäre – ein durchaus lohnenswertes Forschungsfeld. Angesichts der enormen thematischen Breite drängt sich die Frage auf, ob dies ein Hinweis auf eine zu starke Verzettelung ist und eine klarere Prioritätensetzung und eine stärkere Bündelung der finanziellen und personellen Ressourcen notwendig wären. Diese Frage kann hier nicht abschliessend beantwortet werden, doch gilt es, darauf ein spezielles Augenmerk zu richten. Wichtig ist, dass das Engagement der Schweiz in der Uno nicht nur opportunitätsgetrieben, sondern vor allem auch interessengeleitet sein sollte.

Die zwei näher untersuchten Tätigkeitsfelder der Schweiz innerhalb der Uno, nämlich die Reform des Sicherheitsrats und die Gründung und Etablierung des Menschenrechtsrats, stellen der Strategie der flexiblen transregionalen Kooperation ebenfalls ein positives Zeugnis aus. Sie belegen, dass die Schweiz mit dieser Methode Initiativen anstossen und beachtliche Ergebnisse erzielen kann. Sie zeigen allerdings auch die Grenzen eines solchen Ansatzes auf, hängt doch der Erfolg eines lancierten Projekts von einer Vielzahl anderer Faktoren als von den Intentionen der Schweiz ab. Akzentuiert wird dies durch den Umstand, dass der Einfluss der Schweiz gegen Ende eines Entscheidungsprozesses eher abnimmt, da sie nur begrenzt auf Beschlüsse innerhalb von Machtblöcken und festen Gruppen einwirken kann.

Das Thema, das innenpolitisch in nächster Zeit für den grössten Diskussionsstoff sorgen wird, ist die mögliche Kandidatur für den Sicherheitsrat. Diese Frage und das damit verbundene öffentliche Interesse sollten zum Anlass genommen werden, das vielfältige Engagement der Schweiz seit ihrem Beitritt zur Uno prominenter zu kommunizieren. Denn der Erfolg der Schweizer Uno-Politik hängt nicht nur von Prestigeprojekten wie der Einsitznahme in den Sicherheitsrat oder

der Gründung des Menschenrechtsrats ab, sondern vielmehr vom hartnäckigen Vorantreiben unzähliger Aktivitäten innerhalb der Uno, die häufig wenig Medienecho auslösen und daher – zu Unrecht – nicht die öffentliche Aufmerksamkeit erhalten, die sie verdient hätten.

SPANNUNGEN UM DEN ISLAM IN DÄNEMARK, DEN NIEDERLANDEN UND DER SCHWEIZ: KONSTRUKTIVER UMGANG DANK MEDIATIVER ANSÄTZE?

von Simon J. A. Mason, Abbas Aroua, Annika Åberg*

In letzter Zeit gab es in verschiedenen europäischen Ländern Spannungen um die Frage, welchen physischen und kulturellen Raum der Islam in Europa einnimmt. Der vorliegende Artikel untersucht anhand des Karikaturenstreits in Dänemark, des «Fitna»-Films in den Niederlanden und des Minarett-Verbots in der Schweiz die Erfahrungen der Regierungen im Umgang mit solchen konfliktträchtigen Debatten. Die Analyse zeigt, dass die Chancen auf eine Deeskalation steigen, wenn Regierungen Gelegenheiten schaffen, bei denen sich die unterschiedlichen Akteure über ihre Ängste, Hoffnungen und Werte austauschen können. Hingegen scheinen die Spannungen tendenziell zu eskalieren, wenn Regierungen eng mit politischen Akteuren verbunden sind, welche die Frage des Stellenwerts des Islam politisieren, wenn Grundwertedebatten geführt werden und wenn ausschliesslich gerichtliche Wege zur Klärung der Differenzen verfolgt werden. Es ist absehbar, dass die kulturelle Vielfalt in Europa in Zukunft bestehen bleibt, wenn nicht sogar noch zunehmen wird. Vor diesem Hintergrund sind grosse Anstrengungen erforderlich, um Wege zu finden, mit Differenzen konstruktiv umzugehen. Mediative Ansätze können dazu beitragen, eine Eskalation von Spannungen zu verhindern.

EINLEITUNG

Die Frage, wie viel kultureller, religiöser und physischer Raum der Islam in Europa einnimmt, hat in den letzten Jahren vermehrt Spannungen ausgelöst. Diskussionen und Auseinandersetzungen gab es um die Mohammed-Karikaturen in Dänemark, um den Film «Fitna» des Politikers Geert Wilders in den Niederlanden, um die Frage des Kopftuchs

* Wir danken Emanuel Scheublin (Graduate Institute) und Stine Lehman-Larsen (Centre for Humanitarian Dialogue) für wertvolle Beiträge zu diesem Artikel.

in Frankreich, um den Bau von Moscheen in Deutschland oder um das Minarett-Verbot in der Schweiz. All dies sind Einzelfälle, die den spezifischen historischen, kulturellen und politischen Umständen des jeweiligen Landes geschuldet sind. Dennoch verdeutlichen sie, dass die Schweizer Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» innerhalb Europas keine Ausnahme, sondern vielmehr ein Ereignis in einer ganzen Serie von Begebenheiten darstellt. Viele europäische Staaten sind mit der Frage nach dem Umgang mit dem muslimischen Teil ihrer Bevölkerung konfrontiert.¹ Die muslimischen Bevölkerungsgruppen wiederum fühlen sich in Europa oftmals diskriminiert.²

Im Zuge der Unruhen, die der Publikation der Mohammed-Karikaturen in Dänemark folgten, kam es zu Todesopfern. In den Niederlanden wurden 2002 der Rechtspopulist Pim Fortuyn und 2004 der Filmmacher Theo van Gogh erschossen. Am 1. Juli 2009 wurde Marwa Ali El-Sherbini, eine schwangere Frau ägyptischer Herkunft, von einem Mann in einem Gerichtssaal in Dresden umgebracht, als sie gegen ihn aussagte – ihr Mörder hatte sie zuvor verbal wegen des Tragens des Kopftuchs angegriffen. Während des Rechtsstreits um den Bau eines Minaretts in Wangen bei Olten in der Schweiz wurden bei der entsprechenden Moschee die Fenster eingeworfen, zudem wurde Schweinefleisch an die Tür gehängt.³ Diese Beispiele zeigen, dass die Spannungen, die sich aus der Frage ergeben, wie viel und welchen Raum der Islam in europäischen Gesellschaften einnehmen darf, leicht ausser Kontrolle geraten und zu Protesten und Gewalttaten führen können.

Dieser Artikel untersucht die Frage, inwiefern Mediationsansätze im Umgang mit derartigen Konflikten Gewalt vermeiden oder reduzieren können. Gleichzeitig sollen aber auch die Grenzen einer solchen Vorgehensweise aufgezeigt werden. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf den Fällen in Dänemark, den Niederlanden und der Schweiz. Be-

- 1 Antonsich, Marco. Mapping the Swiss referendum on the minaret ban. In: *Political Geography* 29 (2010), Nr. 2, S. 57–62.
- 2 European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. *Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia*. 2006. http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf.
- 3 Minaret Debate angers Swiss Muslims. In: *Euronews*, 19. November 2009. <http://www.euronews.net/2009/11/19/minaret-debate-angers-swiss-muslims>.

sonderes Augenmerk gilt dabei der Rolle der Regierungen im Umgang mit diesen Spannungen.

Die analysierten Fälle weisen ein ähnliches Muster auf: Eine kleine Gruppe politisiert ein Thema und liefert damit der Gegenseite einen Vorwand, das Thema ihrerseits weiter hochzuspielen. Im Verlauf dieser Eskalationsdynamik werden Werte beschworen

«Eine Gruppe politisiert ein Thema und liefert damit der Gegenseite einen Vorwand, das Thema ihrerseits weiter hochzuspielen.»

und an Gruppenidentitäten geknüpft. Verschiedene Akteure werden dabei zu Gruppen wie «der Westen» oder «die Muslime» zusammengefasst. Solche Mechanismen stärken den Zusammenhalt innerhalb der Gruppen, vermehren aber tendenziell die Spannungen zwischen den Gruppen, was wiederum zur Eskalation von Konflikten führen kann. Ein solcher Teufelskreis kann nur durch muslimische und nicht-muslimische Vertreter eines «Mittelwegs» durchbrochen werden, deren Ziel ein Interessensausgleich und nicht gegenseitiges Aufhetzen ist. Dabei müssen in politischen Prozessen die solchen Konflikten zugrundeliegenden Ängste und Sorgen thematisiert werden.

1 DER MEDIATIONSANSATZ

Politik lässt sich als Prozess definieren, in dem Gruppen von Menschen kollektiv Entscheidungen treffen. Verhandlungen werden als *gemeinsame* Entscheidungsprozesse definiert.⁴ Vor diesem Hintergrund lässt sich unterscheiden zwischen «politischen Prozessen», die gemeinsame Entscheidungsfindungsprozesse beinhalten können oder auch nicht, und «politischen Verhandlungsprozessen», die gemeinsame Entscheidungsprozesse beinhalten. Werden solche Prozesse von einer dritten Partei begleitet, die das Vertrauen beider Seiten genießt, spricht man von Mediationsprozessen. Eine weiter gefasste Definition von Mediation, die oft

4 Zartman, William. Negotiation as a Joint Decision-Making Process. In: *Journal of Conflict Resolution* 21 (1977), Nr. 4, S. 619–638.

auch als «mediativer Ansatz» bezeichnet wird, erachtet einen Vermittler in Form einer Person nicht als zwingend notwendig. Der mediative Ansatz basiert auf der Idee von Mediation als einem Prozess, der auf die Schaffung sozialer Räume zwischen verschiedenen Interessengruppen abzielt, im Gegensatz zu Prozessen, die auf der Arbeit eines Individuums oder eines kleinen Teams beruhen.⁵

Mediation zeichnet sich durch zwei wesentliche Eigenschaften aus: Erstens stehen die Interessen und nicht die Positionen im Vordergrund.⁶ Die zugrundeliegende Idee lässt sich anhand eines einfachen Beispiels verdeutlichen: Zwei Menschen streiten um eine Orange. Beide deklarieren ihre Position im Sinne von «Ich sage, was ich will». Ihre Positionen lauten «Ich will die Orange». Solange keine Partei von dieser Position abrückt, wird das Verhandlungsergebnis nicht optimal ausfallen. Entweder bekommt der Stärkere die ganze Frucht oder die Parteien einigen sich darauf, die Frucht zu teilen.

Vertreter des interessenbasierten Ansatzes schlagen vor, dass die beiden Parteien nicht einfach ihre Positionen – ich will die Orange –, sondern ihre zugrundeliegenden Interessen klar identifizieren und artikulieren. Interessen werden dabei als der Grund definiert, «warum und für welchen Zweck ich etwas möchte». Beim genannten Beispiel wird eine der beiden Seiten möglicherweise erklären, dass sie die Orangenschale zum Backen eines Kuchens braucht, während die andere Seite Orangensaft auspressen möchte. Auf der Ebene der Interessen lässt sich so eine Lösung finden, die für beide Seiten vorteilhaft und akzeptabel ist.

Im wahren Leben liegt die Lösung meist nicht derart offensichtlich auf der Hand. Doch die Erfahrung zeigt, dass Verhandlungen auf der Grundlage von Interessen und nicht von Positionen das Potential zur Deeskalation von Konflikten bieten und für grössere Zufriedenheit un-

5 Mediation wird verstanden als ein «[...] *process involving the creation of social spaces between divided groups, as opposed to a process lodged in the work of an individual or small team.*» Lederach, Jean-Paul. Building Mediative Capacity in Deep-Rooted Conflict. In: *The Fletcher Forum of World Affairs* 26 (2002), Nr. 1, S. 91–101.

6 Fisher, Roger/Ury, William. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Penguin Books, 1983.

ter den beteiligten Parteien sorgen.⁷ Cheryl Piccard hat das Konzept der Interessen genauer definiert. Sie unterscheidet zwischen Sorgen, Hoffnungen, Erwartungen, Annahmen, Prioritäten, Glaubenssätzen, Ängsten und Werten.⁸ Um die einer Position zugrundeliegenden Interessen zu definieren, ist es deshalb hilfreich, das Gesamtpaket der Interessen in seine Einzelteile zu zerlegen. Das Ziel von interessenbasierten Verhandlungen ist es, eine Lösung zu finden, die den Mindestanforderungen aller Parteien entspricht. Eine solche Lösung wird als «Kompromiss» bezeichnet.

Zweitens zeichnet sich Mediation dadurch aus, dass nicht alleine die Inhalte, sondern auch die Prozesse im Vordergrund stehen.⁹ Mediatoren gestalten den Prozess, in dem Menschen miteinander verhandeln, sie bestimmen Dinge wie die Sitzordnung und achten darauf, dass Fairness gewahrt wird. Die inhaltliche Entscheidungsfindung überlassen sie jedoch den verhandelnden Parteien. Sie geben nicht von aussen Lösungen vor, sondern sorgen für mehr Autonomie der Akteure und schaffen gute Rahmenbedingungen für Verhandlungsprozesse. So erhöhen sie die Chancen auf eine legitime und nachhaltige Lösung. Gleichzeitig erhöht die Tatsache, dass der Prozess kontrolliert wird, die Chance auf einen gewaltfreien Umgang mit dem Konflikt.

Dennoch sind auch dem Raum für Verhandlungen und Mediation Grenzen gesetzt. Folgende Faktoren erschweren die Erfolgsaussichten von mediativen Ansätzen:

Politisierung und Macht: Politisierung¹⁰ bezeichnet den Prozess, durch den ein Thema zum Gegenstand des öffentlichen Interesses wird. Dies ist nicht per se negativ; häufig werden Themen in die politische Diskussion eingebracht, die eine gesellschaftliche Auseinandersetzung erfordern. Die Politisierung eines Themas kann aber auch durch persön-

- 7 Bowling, Daniel/Hoffman, David A. **Bringing Peace into the Room: The Personal Qualities of the Mediator and Their Impact on the Mediation.** In: *Negotiation Journal* 16 (2000), Nr. 1, S. 5–28.
- 8 Piccard, Cheryl A. *Mediating Interpersonal & Small Group Conflict.* Ottawa: Golden Dog Press, 2002.
- 9 Moore, Christopher. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.
- 10 Emmers, Ralf. *Securitization.* In: Collins, Alan. (Hrsg.) *Contemporary Security Studies.* Oxford, New York: Oxford University Press 2007, S. 109–126.

liche oder parteipolitische Ziele wie das Erringen von Wählerstimmen motiviert sein. Aus der Perspektive der Mediation ist eine Politisierung immer dann problematisch, wenn ein Thema zu Profilierungszwecken instrumentalisiert wird. In diesen Fällen geht es nicht länger um die konkreten Inhalte, sondern um die Konfrontation «Wir» gegen «die Anderen». Diese Form der Politisierung kann Spannungen verstärken.

Politisierung und Verhandlungen werden ausserdem von Macht- und Wissensasymmetrien der involvierten Akteure beeinflusst. Der mächtigere Akteur wird sich tendenziell gegen Verhandlungen wehren, die auf Kompromisse abzielen, da es seinen Interessen dient, den Diskurs zu dominieren. Macht ist jedoch eine relative Grösse. Oft wird die schwächere Partei versuchen, Verbündete für ihre Sache zu gewinnen und so ihr Gewicht zu erhöhen. Darüber hinaus lässt sich nachweisen, dass einer der Schlüsselfaktoren für die Machtkonstellation auf der Frage basiert, was die jeweilige Partei als ihre beste Alternative zu einer ausgehandelten Vereinbarung (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*, BATNA)¹¹ erachtet. Beurteilt eine Verhandlungspartei die Alternative im Vergleich zum potentiellen Verhandlungsergebnis als bessere Option, ist es wahrscheinlich, dass sie gar nicht erst auf Verhandlungen eingeht.

Kulturalisierung: Kulturalisierung wird in diesem Kontext als Prozess definiert, in dem kulturelle¹² Unterschiede als Instrument gegen die jeweilige andere Partei verwendet werden, auch wenn die kulturellen Unterschiede nicht die eigentliche Ursache für den Konflikt darstellen.¹³ Neben der Kulturalisierung kann es auch zu Spannungen aufgrund unterschiedlicher Wertesysteme kommen. In solchen Fällen können Verhandlungen zwar nicht die Werte als solche verändern, sie können aber

11 Fisher/Ury. *Getting to Yes*, S. 97.

12 Avruch definiert Kultur als «*Socially inherited, shared, and learned ways of living possessed by individuals by virtue of their membership in social groups.*» Avruch, Kevin. *Cross-Cultural Conflict. In: Conflict resolution.* In: Hipel, Keith William (Hrsg.), *Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*. Oxford: Eolss Publishers, 2004. <http://www.eolss.net/ebooks/Sample%20Chapters/C14/E1-40-01-01.pdf>.

13 Fechler, Bernd. *Dialog der Anerkennung. Möglichkeiten und Grenzen der Mediation bei «interkulturellen» Konflikten in der Schule.* In: Kloeters, Ulrike/Lüddecke, Julian/Quehl, Thomas (Hrsg.). *Schulwege in die Vielfalt. Handreichung zur interkulturellen und antirassistischen Pädagogik in der Schule.* Frankfurt: ARIC-NRW, 2003, S. 103–148.

dazu beitragen, konkrete Fragen, die sich aus den Differenzen ergeben, auf pragmatische Art und Weise zu lösen.

Nutzung rechtlicher Mittel: Rechtsmittel sind unerlässlich für die Schaffung eines vorhersehbaren und «gerechten» Rahmens. Sie dienen insbesondere auch dem Schutz der schwächeren Partei. Nicht immer sind Rechtsmittel jedoch der ideale Weg, um Konflikte zu lösen. Teilweise sind Rechtsverfahren kontraproduktiv, da sie häufig zu «Gewinner-Verlierer»-Konstellationen führen. Interessenbasierte Verhandlungen hingegen zielen stärker darauf ab, für beide Seiten akzeptable Ergebnisse zu erzielen. Auch solche Verhandlungen finden jedoch nicht in einem rechtlichen Vakuum statt. Alle Entscheidungen müssen entweder mit dem bestehenden Rechtsrahmen kompatibel sein oder zur Folge haben, dass politische Prozesse eingeleitet werden, um die betreffenden Gesetze zu ändern.

2 DIE DÄNISCHE KARIKATURENSERIE «DAS GESICHT MOHAMMEDS»

Noch bevor die Zeitung *Jyllands-Posten* im September 2005 die Darstellungen des Propheten Mohammed veröffentlichte, die den Karikaturenstreit auslösten, hatte es in Dänemark eine öffentliche Debatte über Zuwanderung, Meinungsfreiheit und Selbstzensur gegeben. Ein dänischer Autor hatte sich darüber beschwert, dass aus Angst vor gewaltsamen Repressalien kein Zeichner dazu bereit war, sein Kinderbuch über Mohammed zu illustrieren. In diesem Zusammenhang rief die Zeitung *Jyllands-Posten* einen Verband dänischer Karikaturisten dazu auf, sich grafisch mit diesem Thema auseinanderzusetzen.¹⁴ Zwölf Karikaturen wurden eingesandt. Zwei Cartoons stellten Mohammed negativ dar: Ein Karikaturist zeichnete Mohammed mit einem Turban in Form einer Bombe, ein anderer porträtierte den Propheten als Attentäter.¹⁵

14 Pipes, Daniel/Khader, Naser/Flemming Rose. Reflections on the Danish Cartoon Controversy. In: *Middle East Quarterly* 14 (2007), Nr. 4, S. 59–66; Flemming, Rose. Why I Published Those Cartoons. In: *The Washington Post*, 19. Februar 2006.

15 Brinch, Jannik. The Cartoonist: The reason for the bomb in the turban. In: *Jyllands-Posten*, 28. Februar 2006.

Die Veröffentlichung der Karikaturen führte zu grosser Empörung unter den Muslimen in Dänemark. Rund 5 000 Personen gingen aus Protest auf die Strasse. Eine Gruppe von dänischen Imamen wandte sich an elf Botschafter muslimischen Glaubens in Dänemark und rief sie dazu auf, beim dänischen Premierminister Anders Fogh Rasmussen Beschwerde einzulegen. Die Botschafter beschwerten sich daraufhin in einem Brief an Rasmussen über die Karikaturen sowie über eine Reihe rassistischer Bemerkungen, die Mitgliedern des dänischen Parlaments zugeschrieben wurden: Muslime wurden in diesen Äusserungen mit «Krebsgeschwüren» verglichen und der Ruf nach dem Kampf gegen die «mittelalterliche Kultur des Islam» wurde laut. Weiter warnten die Botschafter in dem Brief vor möglichen Reaktionen muslimischer Gemeinschaften in Europa und muslimischer Staaten. Sie riefen Rasmussen dazu auf, die Verantwortlichen im Rahmen des dänischen Rechtsstaats zur Rechenschaft zu ziehen. Zudem baten sie ihn dringend um ein Gespräch.¹⁶ Rasmussen verweigerte ein Treffen mit den Botschaftern und äusserte sich lediglich in einem kurzen Antwortschreiben. Darin betonte er die Meinungsäusserungsfreiheit und unterstrich, dass die dänische Regierung keinerlei Einfluss auf die Presse nehmen könne.¹⁷

Daraufhin reisten einige der Imame und Botschafter in verschiedene muslimische Staaten.¹⁸ Im Gepäck hatten sie eine Pressemappe mit Zeitungsausschnitten, aber auch weitere obszöne Darstellungen, die den

16 Letter to His Excellency, Mr. Anders Fogh Rasmussen, Prime Minister, Kingdom of Denmark, from the Ambassadors and Chargés d'Affaires of Turkey, Saudia Arabia, Iran, Pakistan, Indonesia, Egypt, Algeria, Bosnia & Herzegovina, Libya, Morocco, and the Palestinian General Delegation, 12. Oktober 2005. <http://www.rogerbuch.dk/jpabrev.pdf>. Vgl. auch: The Cartoon Crisis – and why the Danish Prime Minister Should Resign. In: *Politiken*, 23. Februar 2006. <http://www.panhumanism.com/articles/2006-01.php>.

17 Official response to ambassadors from A.F. Rasmussen, 21. Oktober 2005. <http://gfx-master.tv2.dk/images/Nyhederne/Pdf/side3.pdf>.

18 Ammitzbøll, Pernille/Vidino, Lorenzo. After the Danish Cartoon Controversy. In: *Middle East Quarterly* 14 (2007), Nr. 1, S. 3–11; Prophet cartoon issue taken up abroad. In: *The Copenhagen Post*, 13. Oktober 2005.

Imamen vermutlich in beleidigender Absicht zugesandt worden waren.¹⁹ Die Organisation der Islamischen Konferenz äusserte sich besorgt über den zunehmenden Hass gegen den Islam und die Muslime.²⁰ Einige westliche Regierungen versuchten daraufhin, die Situation mit Äusserungen über das Recht zur Veröffentlichung und die Verantwortung, dies nicht zu tun, zu beruhigen. Dies wiederum sorgte für Reaktionen aus den Reihen der Verfechter der Pressefreiheit. Die Karikaturen wurden im Januar 2006 ein zweites Mal in den Niederlanden, in Belgien und Skandinavien und im Februar 2006 in Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien veröffentlicht.²¹

Vier Monate nach der Erstveröffentlichung entschuldigte sich *Jyllands-Posten* – allerdings nicht für die Veröffentlichung, sondern dafür, möglicherweise aufgrund kultureller Missverständnisse Muslime beleidigt zu haben.²² In einer vorangegangenen Untersuchung hatte der dänische Gerichtshof keinerlei Anhaltspunkte für den Vorwurf gefunden, dass es sich bei den Karikaturen um einen Straftatbestand handle.²³ Nach der erneuten Publikation der Karikaturen im Februar 2006 ging ein Aufschrei durch die muslimische Welt. In vielen Ländern fanden Massendemonstrationen statt, was in einigen Fällen zu Gewalt und Todesfällen führte. Dänische, französische und norwegische Flaggen wurden verbrannt, manchmal aber auch – vermutlich aufgrund ihrer Ähnlichkeit mit der dänischen – die schweizerische Flagge. Saudi-Arabien, Kuwait und andere Staaten des Nahen Ostens riefen zu einem Verbrau-

- 19 Those Danish Cartoons. In: *The New York Times*, 7. Februar 2006. http://www.nytimes.com/2006/02/07/opinion/07tue2.html?_r=1&pagewanted=print&coref=slogin; Human Rights Watch. *Questions and answers on the Danish cartoons and Freedom of Expression*, 15. Februar 2006. <http://www.hrw.org/english/docs/2006/02/15/denmar12676.htm>; Ammitzbøll/Vidino, *After the Danish Cartoon Controversy; What the Muhammad cartoons portray*. In: *BBC News*, 9. Februar 2006. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4693292.stm.
- 20 Human Rights Watch. *Questions and answers*.
- 21 Reynolds, Paul. Cartoons: Divisions and inconsistencies. In: *BBC News*, 13. Februar 2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4708216.stm>.
- 22 Juste, Carsten. Honourable Fellow Citizens of the Muslim World. In: *Jyllands-Posten*, 8. Februar 2006. <http://jp.dk/udland/article177649.ece>.
- 23 Muhammad newspaper cartoon acquitted. In: *The Copenhagen Post*, 26. Oktober 2005; Cartoon newspaper off racist hook. In: *The Copenhagen Post*, 3. November 2005.

cherboykott auf.²⁴ Am 3. Februar 2006 gab die dänische Regierung, die sich bis dahin mehr oder weniger in Schweigen gehüllt hatte, eine Erklärung ab, in der sie zu Ruhe aufrief und betonte, die Drohungen gegenüber Dänemark seien unhaltbar. Zudem wies sie darauf hin, dass es viele Fehlinformationen gegeben habe.²⁵ Insgesamt gab es sowohl in Europa, als auch in den muslimischen Ländern verschiedene Versuche zur Deeskalation des Konflikts, darunter auch Mediationsversuche.²⁶

Am 12. Februar 2008, nach einer relativ langen Ruhephase, wurden die Karikaturen erneut in grossen Tageszeitungen in Dänemark, Schweden und Spanien abgedruckt – als Reaktion auf einen angeblichen Attentatsversuch auf den Karikaturisten Kurt Westergaard.²⁷ Dies führte zu erneuter Aufruhr unter den Muslimen, besonders in Pakistan, im Gazastreifen und in Dänemark.²⁸ Am 2. Juni 2008 wurde ein Selbstmordanschlag auf die dänische Botschaft in Pakistan verübt – zwei Jahre nach der Erstveröffentlichung der Karikaturen.²⁹ Der Oberste Gerichts-

24 Zand, Bernhard. The Cartoon Wars: the Inciters and the Incited. In: *Der Spiegel*, 13. Februar 2006. www.spiegel.de/international/spiegel/0,1518,400519,00.html.

25 Rede von Aussenminister Dr. Per-Stig Moeller, Dänische Botschaft in Islamabad, 3. Februar 2006.

26 Unter anderem gab es folgende Mediationsversuche: ein von arabischen und europäischen Intellektuellen am 9. Februar 2006 veröffentlichter Aufruf («Pariser Aufruf»); eine Mediationsinitiative in Genf am 13. Februar 2006, die von der *Cordoba Foundation* begleitet wurde; eine Konferenz zur Förderung des religiösen und kulturellen Dialogs in Kopenhagen am 10. und 11. März 2006; ein Kongress über die Krise in Bahrain; ein durch das *Aljazeera Center for Studies* im Mai 2006 organisiertes Forum zum Thema «Islam und der Westen: für eine bessere Welt».

27 Ryan, Rosalind. Danish newspapers reprint Muhammad cartoon. In: *The Guardian*, 13. Februar 2008. <http://www.guardian.co.uk/world/2008/feb/13/muhammadcartoons>.

28 Bei den Unruhen in Pakistan wurden Autos, Kinos, westliche Fastfood-Ketten und mehrere diplomatische Vertretungen in Brand gesetzt. Damit protestierten die Demonstranten gegen die Entscheidung mehrerer westlicher Zeitungen, die Karikaturen nachzudrucken und gegen den vor der Neuerscheinung stehenden Kurzfilm «*Fitna*» des umstrittenen niederländischen Politikers Geert Wilders. Ali, Farhana. Danish cartoons dooms us all. In: *Universal Press International*, 21. März 2008. http://www.upi.com/Top_News/Special/2008/03/21/Outside-View-Danish-cartoons-doom-us-all/UPI-69121206110137/; Muslims March Against Reprinting of Danish Newspaper Cartoons Depicting Muhammad. In: *FOX News*, 15. Februar 2008.

29 Eine *al-Qaida*-Zelle in Afghanistan bekannte sich zu den Bombenanschlägen und erklärte, mit den Angriffen habe man der Forderung Osama bin Ladens nach Vergeltung für den Nachdruck der Karikaturen Rechnung tragen wollen. **Danish court rejects defamation lawsuit over cartoons.** In: *International Herald Tribune*, 19. Juni 2008. <http://www.iht.com/articles/2008/06/19/europe/islam.php>.

hof Dänemarks wies am 19. Juni 2008 eine Klage wegen Verleumdung und übler Nachrede zurück, da die Richter keine Hinweise darauf fanden, dass die Karikaturen im Jahr 2005 in der Absicht veröffentlicht worden waren, Muslime als Kriminelle und Terroristen darzustellen. Der Gerichtshof hielt darüber hinaus fest, dass im Namen des Islam terroristische Anschläge verübt worden seien und es nach dänischem Recht nicht illegal sei, diesen Tatbestand mit satirischen Zeichnungen zu verdeutlichen.

Die Veröffentlichung der Karikaturen führte zur grössten internationalen Krise in Dänemark seit dem Zweiten Weltkrieg.³⁰ Ihre Ausläufer reichen bis in die Gegenwart. Im Januar 2010 scheiterte der Mordanschlag eines Somaliers auf Westergaard in dessen Wohnung.³¹ Auf der anderen Seite gab es aber auch konstruktive Massnahmen, welche auf das Potential von mediativen Ansätzen hindeuten: Im Jahr 2010 einigten sich die Zeitung *Politiken* und eine Gruppe von Muslimen aussergerichtlich auf ein «freundschaftliches Verständnis und Abkommen». *Politiken* entschuldigte sich dabei für unbeabsichtigte Beleidigungen der Muslime.³² Das Abkommen wurde in einer gemeinsamen Pressemeldung publik gemacht.³³

Reaktionen und Beweggründe

Beim Thema Immigration hatte sich der Ton in der dänischen Politik bereits in den Jahren 2001 bis 2005 erheblich verschärft. Die Immigrationsfrage wurde zunehmend politisiert, und rassistische Bemerkungen in Medien und Politik wurden mehr und mehr akzeptiert. So wurde beispielsweise das dänische Schimpfwort «*Perker*» für Dänen mit Migrationshintergrund gebräuchlich. Der Gebrauch dieses Wortes wäre noch

30 Ammitzbøll/Vidino, *After the Danish Cartoon Controversy*, S. 3–11.

31 Somali attacks Mohammed cartoonist. In: *Politiken*, 2. Januar 2010. <http://politiken.dk/newsinenglish/article871593.ece>.

32 Vgl. *Politiken*, 26. Februar 2010. <http://politiken.dk/debat/fakta/article910939.ece>.

33 Joint press release about the Prophet Mohammed Cartoon Drawing. In: *Politiken*, 26. Februar 2010. <http://politiken.dk/debat/fakta/article910932.ece>. Die Gruppe repräsentierte muslimische Organisationen mit 94 923 Mitgliedern aus Ägypten, Libyen, Katar, Australien, Jordanien, Saudi-Arabien, Libanon und Palästina.

in den 1990er Jahren undenkbar gewesen. Die nach der Erstveröffentlichung der Karikaturen in Dänemark stattfindenden Demonstrationen wurden vor allem von Muslimen organisiert, sie wurden jedoch auch von zahlreichen anderen Dänen unterstützt, denen die provokative Politisierung des Themas zu weit ging. Die Internationalisierung des Problems, die weltweit eine zweite Welle an Protesten ausgelöst hatte, wurde von den Imamen initiiert, obwohl die Mehrheit der muslimischen Gemeinschaft in Dänemark nicht hinter deren Vorhaben stand. Die Internationalisierung der Debatte war auch Teil eines internen Machtkampfs unter den islamischen Organisationen in Dänemark.³⁴

Die dänische Gesellschaft kennt eine lange Tradition der Satire. Der karikierende Umgang mit Problemen und Personengruppen geniesst hohe Akzeptanz. Religion und die Achtung religiöser Werte werden nicht als mit der Meinungsfreiheit im Widerspruch stehend empfunden. Und in einem freiheitlich-demokratischen Staat wie Dänemark hat die dänische Regierung wenig bis gar keine Kontrolle über die Medien- und Presseorgane, die dadurch einen relativ grossen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben. Das Verhalten der dänischen Regierung in der Krise war in mancherlei Hinsicht von politischen Interessen geleitet. Die Regierung konnte es sich nicht leisten, dem Druck muslimischer Interessengruppen nachzugeben und beispielsweise die Pressefreiheit einzuschränken. Erstens wäre dies von der Bevölkerung als Eingriff in ihre demokratischen Grundwerte empfunden worden. Zweitens wäre dies von all denjenigen, die das Recht zu kritisieren, zu hinterfragen und seine Meinung zu äussern von jeher beschränken wollten, als Geste der Aufmunterung wahrgenommen worden. Drittens bestand die damalige Regierung aus einer Koalition der Liberalen Partei und der Konservativen Partei, die von der nationalistischen Dänischen Volkspartei unterstützt wurde. Letztere hätte einer Zensur oder der Kritik an anti-muslimischen Äusserungen in den Medien niemals zugestimmt. Nach Ansicht der Dänischen Volkspartei durften diese Aussagen auch keinesfalls mit Rassismus gleichgesetzt werden, sondern mussten als «völlig

34 Email to Simon Mason from Stine Lehmann-Larsen, 2. Mai 2010. Siehe auch: Lehmann-Larsen, Stine. One group's folly doesn't represent an entire country. A Danish perspective on recent events concerning the Muslim World. In: *Daily News* (Ägypten), 5. November 2006. <http://www.dailystaregypt.com/article.aspx?ArticleID=3777>.

normale, alltägliche Haltungen verstanden werden, die Dänen jeden Tag äussern». ³⁵ Hochrangige Mitglieder der Dänischen Volkspartei wurden jedoch wegen rassistischer Äusserungen angeklagt und vom Dänischen Obersten Gericht für schuldig befunden. ³⁶

Aufseiten der Muslime dominierten zwei Arten von Reaktionen auf die Karikaturen: Die einen empfahlen, das Verhalten schlichtweg zu ignorieren, da jede Reaktion kostenlose Publizität für die umstrittenen Darstellungen bedeute. Die anderen argumentierten, dass die Muslime eine starke und geschlossene Haltung zeigen müssten, um zu signalisieren, dass diese «Beleidigungen» inakzeptabel seien. Letztere sprachen sich zudem für legale Mittel wie wirtschaftlichen Boykott, friedliche Demonstrationen oder Petitionen aus. Offenkundig gibt es jedoch immer Minderheiten, die dazu neigen, sich mit gewaltsamen Mitteln an solchen Protesten zu beteiligen.

Während des dänischen Karikaturenstreits überwog die zweite Reaktionsweise, da bereits viele Muslime im Zusammenhang mit der Thematik politisiert und mobilisiert worden waren. Viele der protestierenden Muslime bekamen die Karikaturen allerdings gar nie zu Gesicht. Unterstützt wurden sie von staatlichen Akteuren, von politischen und religiösen Verbänden sowie von weiteren Vertretern der Zivilgesellschaft, die zwar die Ansichten der breiten Masse teilten, jedoch nicht notwendigerweise auch deren Interessen und Bedürfnisse.

Die Intensität und das Ausmass der Proteste in der muslimischen Welt lassen sich nicht allein mit der Manipulation der jeweiligen Bevölkerungen durch staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure erklären. Vielmehr sind zwei Hauptgründe für die breite Mobilisierung verantwortlich: Erstens fühlten sich zahlreiche Muslime durch die Karikaturen zutiefst in ihrem Glauben verletzt – und der Schutz des Glaubens nimmt innerhalb der Liste der grundlegenden Anforderungen des islamischen Rechts oberste Priorität ein. Hinzu kam zweitens die emotionale Komponente, die im kollektiven Bewusstsein der Muslime an den Status des Propheten Mohammed geknüpft wird. Auch nicht religiös gesinnte Muslime empfanden die Karikaturen als respektlos gegenüber

35 Racism ruling. In: *The Copenhagen Post*, 20. Juni 2003.

36 Lehmann-Larsen, *One group's folly doesn't represent an entire country*.

ihrer Kultur. Diese zwei Gründe sollen nachfolgend genauer erläutert werden.

Die Sammlung von zwölf Zeitungskarikaturen sorgte deshalb für so viel Aufsehen, weil darin aus Sicht der Muslime in konzentrierter Form die Missachtung und Aggression zum Ausdruck kam, unter welchen die muslimischen Gemeinschaften zu leiden hatten. In ein paar flüchtigen Skizzen waren alle Vorurteile versammelt, die nach Ansicht der Muslime in der westlichen Welt über die islamische Religion propagiert werden: Legitimation für Terrorismus, Frauenfeindlichkeit, Fanatismus etc. Dies schürte unter den Muslimen den Eindruck, dass ihre Gefühle im öffentlichen Diskurs im Westen ungenügend berücksichtigt wurden. Das Gefühl der ungerechten Behandlung ist in muslimischen Gesellschaften tief verwurzelt, und es herrscht der Eindruck vor, dass die Gemeinschaft der Muslime, die «Umma», von allen Seiten und Parteien

«Die Karikaturen sorgten deshalb für so viel Aufsehen, weil darin aus Sicht der Muslime die Vorurteile des Westens gegenüber den Muslimen exemplarisch zum Ausdruck kamen.»

belagert und angegriffen wird: militärisch (Afghanistan, Irak, Somalia, Tschetschenien), wirtschaftlich (Plünderung der Ölvorkommen und anderer Rohstoffe),

kulturell (die Einmischung des Westens in Bildungsprogramme zahlreicher muslimischer Länder) und in symbolischer Weise (die Diffamierung des Islam). In den Augen vieler Muslime kommt die ungerechte Behandlung im israelisch-palästinensischen Konflikt in der als einseitig empfundenen Unterstützung Israels durch westliche Länder besonders deutlich zum Ausdruck.

Hinzu kommt, dass die muslimischen Minderheiten in den westlichen Ländern zunehmend als schikanierte Gemeinschaften wahrgenommen werden, vor allem auch wegen der Anti-Terror-Massnahmen nach 9/11. Westlichen Regierungen wird vorgeworfen, repressive Diktaturen und korrupte Herrscher zu unterstützen, die für den Zerfall ihrer Staaten verantwortlich sind und den Aufbau funktionierender Demokratien in der Region verhindern. Ihnen wird eine Mitschuld an den

Menschenrechtsverletzungen und der materiellen und intellektuellen Armut der arabischen Welt unterstellt. Das aussenpolitische Verhalten der westlichen Länder in der arabischen Welt und die Tatsache, dass der Westen gleichzeitig die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte betont, werden in der muslimischen Welt als Widerspruch empfunden. Häufig angeführte Beispiele sind die bedingungslose Unterstützung der Regierungen Saudi-Arabiens und Ägyptens und die Nicht-Anerkennung der Wahlergebnisse in Algerien und Palästina.

In der muslimischen Welt besteht zudem die Wahrnehmung, «der Westen» messe mit zweierlei Mass, wenn es um die eigenen Werte und Prinzipien gehe. So hatte im April 2003 ein dänischer Karikaturist aufgefordert eine Reihe von Karikaturen von Jesus bei der Tageszeitung eingereicht, welche 2005 dann die Mohammed-Zeichnungen publizierte. Die Jesus-Karikaturen wurden von einem Redakteur der *Jyllands-Posten* mit der Begründung abgelehnt, dass er nicht glaube, dass sie bei den Lesern der Zeitung Gefallen finden würden und dass er bei einer Veröffentlichung einen Aufschrei des Protests befürchte.³⁷ Die Haltung des Redakteurs spiegelt die übliche Praxis der Presse wider³⁸ und führt zu der Frage, warum diese im Fall der Mohammed-Karikaturen nicht angewandt wurde.

Diskussion

Die Regierung Dänemarks nahm weder die grundlegenden Interessen der verschiedenen Akteure ernst genug noch unterstützte sie gemeinsame Entscheidungsfindungsprozesse genügend. Die Regierung war zu involviert und zu sehr «Teil des Konflikts», um als Mediator agieren zu können. Mediative Ansätze wurden deshalb weitgehend ohne die Regierung vorangetrieben, wie im Folgenden dargestellt wird:

Schwerpunkt auf den Interessen und Prozessen: Der gemeinsame Entscheidungsfindungsprozess zwischen der Zeitung *Politiken* und einer Gruppe Muslime, welche im Jahr 2010 zu einem aussergerichtlichen

37 Reynolds, Paul. Cartoons: Divisions and inconsistencies. In: *BBC News*, 13. Februar 2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4708216.stm>.

38 Jenkins, Simon. These cartoons don't defend free speech, they threaten it. In: *The Sunday Times*, 5. Februar 2006.

Abkommen führte, ist ein gutes Beispiel dafür, wie mediative Prozesse zu für alle Seiten akzeptablen Lösungen führen können, wenn auf den Einsatz rechtlicher Mittel und eine gezielte Politisierung verzichtet wird. Wäre die Regierung im Konflikt unbefangener gewesen, hätte sie solche Prozesse bereits früher unterstützen können.

Politisierung und Macht: Der Premierminister von Dänemark und Vorsitzende der Liberalen Partei, Rasmussen, stand einer Mitte-Rechts-Regierung vor, die auf die Unterstützung der Dänischen Volkspartei angewiesen war. Hätte er sich zu Gesprächen mit den muslimischen Botschaftern bereit erklärt, wäre seine Koalition in Schwierigkeiten geraten, da es sich bei der Dänischen Volkspartei um eine Gruppierung handelte, die das Thema Zuwanderer und Islam für ihre Zwecke politisierte. Auf der anderen Seite konnten die Imame in Dänemark durch die Internationalisierung der Thematik ihre Macht teilweise ausweiten. Dies verdeutlicht, dass in einem solchen Konflikt meistens keine Gruppe, weder Muslime noch Nicht-Muslime, komplett unabhängig agiert. Vielmehr wird versucht, die eigene Position durch den Einbezug von Verbündeten zu festigen, wenn in einem vorgegebenen Kontext keine für beide Seiten akzeptable Lösung erreichbar scheint.

Kulturalisierung: Kulturelle Unterschiede schienen teilweise an der Wurzel des Karikaturenstreits zu liegen, da die Werte «Meinungsfreiheit» und «Respekt vor Religion» gegeneinander ausgespielt wurden. Doch ein Grossteil des Konflikts ist nicht auf unterschiedliche Grundwerte zurückzuführen. Einerseits ist der Konflikt auf die Kulturalisierung und Instrumentalisierung der dänischen Immigrationsdebatte zurückzuführen, innerhalb derer «Muslim» von der Dänischen Volkspartei als Kennzeichnung für den «Anderen» und den «Fremden» propagiert wurde. Andererseits war bei vielen Muslimen, in Dänemark wie auch international, schon vor dem Karikaturenstreit der Eindruck einer Respektlosigkeit des «Westens» gegenüber dem Islam vorhanden, womit die Karikaturen zwar das Fass zum Überlaufen brachten, jedoch nicht die eigentliche Ursache für den Konflikt darstellten.

Nutzung rechtlicher Mittel: Die Muslime in Dänemark nahmen Rechtsmittel in Anspruch, auch wenn dies bei der Bewältigung des Konflikts nicht zum Erfolg führte. Mitglieder der Dänischen Volkspartei wurden wegen rassistischer Äusserungen schuldig gesprochen, was

jedoch die Politik der Partei nicht gross zu beeinflussen schien. Konflikte um Emotionen, Werte und Symbolik lassen sich häufig nicht befriedigend mit rechtlichen Mitteln lösen.

3 DER NIEDERLÄNDISCHE FILM «FITNA»

Im November 2007 kündigte der niederländische Politiker Geert Wilders einen Kurzfilm an, der den Koran als ein «faschistisches Buch» entlarve, das die Menschen zu Mord aufrufe.³⁹ Der Film verursachte politische und gesellschaftliche Spannungen, jedoch weit weniger als im Fall des Karikaturenstreits. Der Film von Wilders und seine islamkritischen Ziele haben dessen politische Popularität wachsen lassen. Wilders und seine rechtspopulistische Partei für die Freiheit sind in den Parlamentswahlen 2010 mit 15 Prozent der Stimmen zur drittstärksten Partei geworden.⁴⁰ Wilders will den Koran in Holland verbieten und die Immigration aus muslimischen Staaten stoppen.⁴¹ Zurzeit ist gegen Wilders immer noch eine Klage hängig, in welcher ihm vorgeworfen wird, sein Film schüre Hass und sei diskriminierend.⁴²

Die Kontroversen um den Kurzfilm von Wilders erfolgten in einem politisch bereits polarisierten Kontext. 2002 war der Rechtspopulist Pim Fortuyn von einem niederländischen Tierschützer erschossen worden, der seine Tat damit begründete, er habe Fortuyn davon abhalten wollen, die Muslime als «Sündenbock» zu missbrauchen.⁴³ Im Jahr 2004 wurde der Filmemacher Theo van Gogh von einem niederländisch-marokkanischen Staatsbürger erschossen, nachdem er mit Ayaan Hirsi Ali den Film «*Submission*» gedreht hatte. Die in Somalia gebo-

39 EU ministers express concern about anti-Islam film. In: *ABC News*, 27. Januar 2008. <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/01/27/2147371.htm>.

40 Haubrich, Rainer. Geert Wilders drängt in die Regierung. In: *Weltonline*, 11. Juni 2010. <http://www.welt.de/die-welt/politik/article7997842/Geert-Wilders-draengt-in-die-Regierung.html>.

41 Geert Wilders on the BBC: Video and Picture. In: *Geert Wilders Webblog*, 8. März 2010. <http://www.geertwilders.nl>.

42 Surge for Dutch anti-Islam Freedom Party. In: *BBC News*, 10. Juni. 2010. Siehe auch die Analyse von Geraldine Coughlan auf derselben Seite. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/europe/10271153.stm>.

43 Fortuyn killed «to protect Muslims». In: *The Daily Telegraph*, 28. März 2003.

rene und nach Holland emigrierte Ayaan Hirsi Ali lebte nach der Ermordung van Goghs unter niederländischem Polizeischutz.⁴⁴ Der Titel des zehnminütigen Films «*Submission*» ist ein Wortspiel, das sich auf den Islam bezieht. Dieser fordert wörtlich die Unterwerfung (*submission*) unter Gott, während der Film jedoch die «Unterwerfung der Frauen» in muslimischen Ländern thematisiert und eine Schauspielerin mit transparentem Schleier zeigt, auf deren nacktem Körper Koransuren geschrieben stehen.

Wilders Vorhaben, einen islamkritischen Film zu drehen, sorgte nicht nur in der niederländischen Politik für Unruhe,⁴⁵ sondern auch in muslimischen Ländern wie Afghanistan, Iran oder Pakistan.⁴⁶ Die niederländische Regierung distanzierte sich umgehend von Wilders Projekt und erklärte, derartige «Provokationen» hätten in der niederländischen Tradition der Toleranz keinen Platz.⁴⁷ Darüber hinaus versuchte sie, Wilders von der Veröffentlichung des Films abzubringen.⁴⁸ Die Europäische Union äusserte ebenfalls Bedenken und stellte fest, dass erneute Spannungen mit den Muslimen nicht nur für die Niederlande, sondern auch für andere EU-Staaten schwerwiegende Auswirkungen haben könnten.⁴⁹ Andere internationale Reaktionen auf «*Fitna*» bestanden in der Verurteilung durch die Uno und den Generalsekretär der Nato,⁵⁰

44 Hirsi Ali, Ayaan. *Infidel*. New York: Free Press, 2007.

45 Dutch protests against Islam film. In: *BBC News*, 22. März 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7309838.stm>.

46 Dutch Islam film «nearly ready». In: *BBC News*, 28. Februar 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7268618.stm>.

47 EU ministers express concern about anti-Islam film. In: *ABC News*, 27. Januar 2008.

48 Dutch Islam film «nearly ready». In: *BBC News*, 28. Februar 2008.

49 Dutch Ministry of Foreign Affairs. *European Union supports Dutch government's standpoint on Fitna*. 29. März 2008.

50 Uno-Generalsekretär Ban Ki-Moon bezeichnete «*Fitna*» als «*offensively anti-Islamic*», zitiert in: Indonesia bans «anti-Islam» film. In: *BBC News*, 1. April 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7323984.stm>. Der damalige Nato-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer fürchtete, dass die Ausstrahlung des Films negative Folgen für die in Afghanistan stationierten Truppen haben könnte. Nato fears over Dutch Islam film. In: *BBC News*, 3. März 2008. http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7274259.stm.

in mehreren *Fatwas*⁵¹ gegen Geert Wilders⁵² und in Versuchen vonseiten südostasiatischer und muslimischer Staaten, den Film zu zensieren oder zu verbieten.⁵³ Die Reaktionen waren allerdings auch hier wieder gespalten: Während gewisse muslimische Organisationen und politische Parteien zum Boykott niederländischer Produkte aufriefen,⁵⁴ mahnten zahlreiche andere islamische Verbände die Muslime in den Niederlanden dazu, Ruhe zu bewahren und sich nicht provozieren zu lassen.⁵⁵

Am 27. März 2008 wurde Wilders Film «*Fitna*»⁵⁶ veröffentlicht. Dabei handelte es sich um einen 16-minütigen Film, der den Islam als Feind der Freiheit porträtiert.⁵⁷ Wilders zufolge thematisierte der Film jedoch weniger die Muslime als den Koran und den Islam.⁵⁸ Seiner Meinung nach stellte der Islam eine Bedrohung für die westlichen Demokratien dar. Wilders postulierte, Europa stünde vor einem «Kampf der Kulturen» und die Zeit sei gekommen, im Namen der Verteidigung der Freiheit intolerant zu sein.⁵⁹ «*Fitna*» wurde im Internet publiziert, da sich keine niederländische Sendeanstalt bereit erklärte, den umstrittenen Film auszustrahlen.⁶⁰ Über sechs Millionen Menschen sahen den

- 51 Eine Fatwa ist ein Rechtsgutachten, welches die juristische Überzeugung eines einzelnen Gelehrten reflektiert und sich auf fremde und eigene Interpretationen der religiösen Texte abstützt.
- 52 Dutch Islam film website «shut». In: *BBC News*, 23. März 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7310439.stm>.
- 53 Gottlieb, Sebastian. Islamic countries want Dutch to ban Wilders movie. In: *Radio Netherlands*, 31. März 2008.
- 54 Traufetter, Gerald. Koranfeindliches Video veröffentlicht – Protest gegen Rechtspopulist Wilders. In: *Spiegel Online*, 27. März 2008. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,543855,00.html>.
- 55 EU ministers express concern about anti-Islam film. In: *ABC News*, 27. Januar 2008.
- 56 Der arabischer Begriff «*Fitna*» kann mit Gottesurteil, Zwietracht oder Zerwürfnis übersetzt werden.
- 57 Es wurden Bilder der Bombenanschläge in London vom Juli 2005 und vom März 2004 in Madrid gezeigt, die mit Koransuren unterlegt wurden. Ebenfalls gezeigt wurden Bilder von einer Steinigung und von einer Enthauptung sowie Aufnahmen des niederländischen Regisseurs Theo van Gogh, der 2004 von einem niederländisch-marokkanischen Muslim ermordet worden war.
- 58 Dutch Islam film website «shut». In: *BBC News*, 23. März 2008.
- 59 Wilders, Geert, *Fitna: the movie*. <http://www.themoviefitna.com/fitna-the-movie>.
- 60 Isherwood, Julian. Danish PM attacks Islam comments. In: *BBC News*, 19. März 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7304450.stm>.

Film.⁶¹ Nur wenige Stunden nachdem der Film im Internet veröffentlicht worden war, kritisierte der niederländische Premierminister Jan Peter Balkenende in einer Presseerklärung, es sei «unverantwortlich», den Film zu zeigen.⁶² Dieser setze zu Unrecht den Islam mit Gewalt gleich.⁶³

Der Kurzfilm wurde von einer Mehrheit der Zuschauer und auch von vielen muslimischen Verbänden in den Niederlanden als weniger hetzerisch eingeschätzt als erwartet. Der Film sei abscheuerregend, zeige aber nichts Neues, lautete der Tenor. Befürchtungen hinsichtlich möglicher Ausschreitungen wurden damit zerstreut. Trotzdem reichten verschiedene Personen in den Niederlanden nach der Veröffentlichung eine offizielle Klage ein.⁶⁴ Experten stuften «*Fitna*» jedoch als in juristischem Sinne nicht diskriminierend ein.⁶⁵ Trotz der gemässigten Reaktionen auf den Film wurde die terroristische Bedrohungslage, die Anfang März 2008 im Vorfeld der Veröffentlichung aus Furcht vor nationalen oder internationalen Unruhen heraufgestuft worden war, weiterhin als «substanziell» eingeschätzt. Dies entsprach der zweithöchsten Alarmstufe in den Niederlanden.⁶⁶

61 Wilders, Geert, *Fitna: the movie*.

62 Crouch, Gregory. A Dutch Antagonist of Islam Waits for His Premiere. In: *The New York Times*, 22. März 2008.

63 Dutch Ministry of Foreign Affairs. *Government's reaction to Wilders' film*. 27. März 2008. <http://www.minbuza.nl/en/news/newsflashes,2008/03/Government-s-reaction-to-Wilders-film.html>.

64 Moore, Molly. Online, a Violent View of Islam. In: *Washington Post*, 28. März 2008.

65 Clark, Andy. Relief over Dutch MP's anti-Islam film. In: *BBC News*, 28. März 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7318363.stm>.

66 «Substantial» Dutch terror risk. In: *BBC News*, 6. März 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7281746.stm>.

Diskussion

Das Verhalten der Regierung der Niederlande bei der Bewältigung des Konflikts unterschied sich deutlich vom Vorgehen der dänischen Regierung. Nachfolgend soll untersucht werden, inwiefern die niederländische Regierung versuchte, mediative Ansätze zu berücksichtigen.

Schwerpunkt auf den Interessen und Prozessen: Schon bevor der Film veröffentlicht wurde, distanzierte sich die niederländische Regierung unmissverständlich davon und nahm den Dialog mit Geert Wilders auf. Die Regierung befürchtete, der Film könne Hass schüren und den politischen und wirtschaftlichen Interessen der Niederlande schaden. Um die bereits festgefahrene Debatte über gegensätzliche Wertvorstellungen nicht noch zusätzlich anzuhetzen, vermied es die Regierung stets, den Schwerpunkt der Argumentation auf die Frage von Rechten und Freiheiten zu legen, sondern betonte vielmehr, dass

**«Die niederländische Regierung
vermied eine Wertedebatte
und forderte Dialog statt
Provokation.»**

die Veröffentlichung eines derart anstössigen Werks unverantwortlich sei. Sie vermied eine Wertedebatte und forderte Dialog statt Provokation.⁶⁷ Indem sich die Regierung auf die Prozesse und die Kommunikation konzentrierte, stärkte sie die Idee eines Mittelwegs und bot muslimischen Gruppen weniger Argumente, das Problem politisch zu instrumentalisieren.

Nach Erscheinen von «*Fitna*» beschloss eine Mehrheit der muslimischen Gruppen sowohl in den Niederlanden als auch international, die Provokation zu ignorieren und die Auseinandersetzungen nicht weiter eskalieren zu lassen. Natürlich zogen diese Gruppen auch Lehren aus dem dänischen Karikaturenstreit: Sie wollten die negativen Auswirkungen einer Eskalation auf internationaler Ebene vermeiden und eine Instrumentalisierung durch muslimische Regierungen verhindern. Das respektvolle Verhalten der niederländischen Regierung wurde von einer Mehrheit der Muslime weltweit gewürdigt. Eine spezifische Reaktion auf die Veröffentlichung von «*Fitna*» war, dass einige muslimische Blog-

67 Verhagen, Maxime. Kommentar (in Arabisch). In: *aSharq alAwsa*, 30. März 2008.

ger «Anti-Fitna»-Filme produzierten und im Internet veröffentlichten.⁶⁸ Darunter befanden sich auch humoristische Beiträge, was zu einer Eskalation der Situation beitrug.

Politisierung: In den Niederlanden gehörte der politisierende Akteur – anders als in Dänemark die Dänische Volkspartei – nicht zur Regierung. Dies ermöglichte es der niederländischen Regierung, einen mediativen Ansatz zu verfolgen. Wilders gelang es zwar, das Thema Islam zu politisieren; dies hinderte die Regierung jedoch nicht daran, einen anderen Ansatz zu verfolgen und sich von Wilders zu distanzieren.

Kulturalisierung: Im Film «Fitna» wurden kulturelle Differenzen als Argument gegen «das Fremde» angeführt. Es wurden nicht spezifische Werte als Auslöser für einen spezifischen Konflikt benannt. Der Film suggerierte eine Verknüpfung von Terrorismus und dem wachsenden Bevölkerungsanteil der Muslime in den Niederlanden und unterlegte diese Passagen mit Koransuren. Dies zeigt, wie das Thema «Islam» durch Wilders instrumentalisiert wurde.

Nutzung rechtlicher Mittel: Ähnlich wie in Dänemark wurden auch in den Niederlanden rechtliche Mittel in Anspruch genommen. «Fitna» wurde jedoch juristisch bis jetzt nicht als diskriminierend bewertet, obwohl Wilders deswegen noch vor Gericht erscheinen muss. Trotzdem funktionierte die Eigenverantwortung der Medien in diesem Fall und der Film wurde nicht im Fernsehen ausgestrahlt.

4 DIE SCHWEIZER VOLKSINITIATIVE «GEGEN DEN BAU VON MINARETTEN»

Die Initiative gegen den Bau neuer Minarette⁶⁹ wurde lanciert, nachdem es wegen verschiedener entsprechender Bauvorhaben, unter ande-

68 Vgl. beispielsweise den Film «Schism» des saudischen Bloggers Raed Al-Saeed. <http://blaise.blog.mongenie.com/index.php?idblogp=619477>. Ebenfalls «Beyond Fitna» der iranischen NGO *Islam & Christianity*. www.ngoic.com.

69 Momentan existieren in der Schweiz vier Minarette und 200 Gebetsstätten. Der muslimische Anteil an der Bevölkerung beträgt ca. fünf Prozent, d.h. rund 400 000 Personen. Für zusätzliche Informationen über Muslime in der Schweiz vgl. Haenni, Patrick/Lathion, Stéphane. *Les Minarets de la Discorde*. Religioscope & Infolio, 2009 sowie Gross, Andreas/Krebs, Fredi/Stohler Martin. *The Minaret Initiative: between Provocation and Confusion*. St-Ursanne: Editions Le Doubs, 2009.

rem in Wangen bei Olten,⁷⁰ in Langenthal und in Wil (SG), zu Spannungen gekommen war. Da die Gegner den Bau von Minaretten auf der Grundlage des bestehenden Baurechts nicht stoppen konnten, ergriffen sie am 1. Mai 2007 eine Initiative zur Änderung der Schweizer Bundesverfassung. Der Satz «Der Bau von Minaretten ist verboten» sollte in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Die Initiative wurde vom «Egerkinger Komitee» organisiert. Dieses setzte sich aus Politikern der Schweizerischen Volkspartei (SVP) und der Eidgenössischen Demokratischen Union (EDU) zusammen.⁷¹ Im Juli 2008 reichte die Bewegung rund 115 000 Unterschriften bei der Bundeskanzlei ein.⁷²

Nach Aussage des Egerkinger Komitees symbolisieren Minarette ein religiös-politisches Machtsymbol, das den religiösen Frieden in der Schweiz bedroht und die Grundwerte der schweizerischen Bundesverfassung in Frage stellt.⁷³ Das Verbot von Minaretten, so das Komitee, sei ein symbolischer Akt, um die Islamisierung der Schweiz zu stoppen, darunter insbesondere die Ausbreitung der Scharia und den Aufruf zum Gebet, getreu dem Motto: «Kein Minarett, kein Muezzin, keine Scharia».⁷⁴ Kritikern, die eine Einschränkung der Religionsfreiheit durch die Initiative befürchteten, entgegneten die Initianten, ein Minarett habe keine religiöse Bedeutung, die Religion könne auch ohne

70 Der erste Minarett-Fall aus Wangen bei Olten ist beispielhaft. Der Türkische Kulturverein hatte am 10. Januar 2005 einen Bauantrag für die Errichtung eines sechs bis sieben Meter hohen Minaretts eingereicht. Nachdem der Antrag aus Verfahrensgründen auf Bezirksebene und auf kantonaler Ebene abgelehnt worden war, wurde die Genehmigung mit verschiedenen Auflagen am 12. Juli 2006 durch die Kantonsbehörden erteilt: Eine der Auflagen sah vor, dass es keinen Aufruf zum Gebet vom Minarett herab geben dürfe. Zusammen mit anderen Vertretern reichten die Bewohner der anliegenden Gebiete Beschwerde ein, die durch die Kantons- und Bundesinstanzen wanderte, am 4. Juli 2007 jedoch abgelehnt wurde (Tribunal federal, [T 0/2]1P.26/2007 /ggs, Urteil vom 4. Juli 2007 http://jumpcgi.bger.ch/cgi-bin/JumpCGI?id=04.07.2007_1P.26/2007). Im Januar 2009 wurde das Minarett gebaut.

71 Die SVP ist eine nationalkonservative Partei, welche die grösste Fraktion im nationalen Parlament stellt. Bei der EDU handelt es sich um eine kleine, konservativ-evangelische Partei.

72 Initiative gegen Minarette eingereicht. In: *Swissinfo*, 8. Juli 2008. http://www.swissinfo.ch/ger/Initiative_gegen_Minarette_eingereicht.html?cid=6784116.

73 Vgl. Wobmann, Walter. Ja zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten», S. 3. http://www.minarette.ch/pdf/Pressekonferenz-Votum_Wobmann.pdf. Wobmann ist Nationalrat der SVP aus Gretzenbach/SO und Vorsitzender des Egerkinger Komitees.

74 <http://www.minarette.ch>.

Minarette frei ausgeübt werden – und ohnehin hätten viele Moscheen kein Minarett.

Der Bundesrat, die Mehrheit des Parlaments, die Parteien der Mitte und der Linken, die Römisch-katholische Kirche, der Schweizerische Evangelische Kirchenbund, die Schweizerische Evangelische Allianz⁷⁵ und der Gesamtschweizerische Dachverband jüdischer Gemeinden⁷⁶ sprachen sich gegen die Initiative aus. Der Bundesrat führte für seine Empfehlung zur Ablehnung drei Gründe an: Erstens schränke die Initiative die Religionsfreiheit in diskriminierender Weise ein, da sie sich direkt und ausschliesslich gegen Muslime in der Schweiz wende. Zweitens stehe das Verbot zum Bau von Minaretten im Widerspruch zu anderen Bestimmungen der Bundesverfassung und verstosse gegen die Menschenrechtskonventionen, beispielsweise gegen die Religionsfreiheit und das Diskriminierungsverbot gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Uno-Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR II). Drittens sei die Initiative untauglich als Antwort auf Bedrohungen durch islamistisch-fundamentalistische Extremisten. Diese könnten zudem bereits im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit überwacht werden. Darüber hinaus würde die Initiative religiösen Fanatikern eher Auftrieb verschaffen.⁷⁷

Am 29. November 2009 wurde über die Initiative abgestimmt. Bei einer hohen Stimmbeteiligung von 53,4 Prozent wurde sie von 57,5 Prozent der Stimmbevölkerung befürwortet.⁷⁸ Das Ergebnis kam vermutlich selbst für die Befürworter der Initiative unerwartet. Noch am selben Tag gab der schweizerische Bundesrat eine Presseerklärung zu den Auswirkungen ab, die auch in arabischer Fassung auf der Webseite des Aussenministeriums erschien: «Die Schweizer Stimmbürgerinnen

75 Cimino Richard. Christian-Muslim relations: Swiss Evangelicals criticize minaret ban. In: *Religioscope*, 1. März 2010. http://religion.info/english/articles/article_466.shtml.

76 <http://www.euronews.net/2009/11/19/minaret-debate-angers-swiss-muslims>; <http://de.euronews.net/2009/11/19/die-schweizer-minarettdebatte>.

77 Pressekonferenz des Bundesrates zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten». Referat von Bundesrätin Widmer-Schlumpf vom 15. Oktober 2009. Bern, 15.10.2009. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/red/2009/2009-10-15.html>.

78 Mayer, Jean-François. *Religioscope Analysis: A Majority of Swiss Voters Decide to Ban the Building of New Minarets*. In: *Religioscope Institute*, 1. Dezember 2009. www.religion.info.

und Stimmbürger sowie die Kantone haben die Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» mehrheitlich angenommen. Der Bundesrat respektiert diesen Entscheid. Damit wird der Bau neuer Minarette in der Schweiz verboten. Die vier bestehenden Minarette bleiben erhalten. Auch Moscheen können weiterhin errichtet werden. Musliminnen und Muslime in der Schweiz können ihren Glauben also wie bisher leben und allein oder gemeinsam mit anderen praktizieren.»⁷⁹

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf bezeichnete den Ausgang der Abstimmung als Ausdruck vorhandener Ängste in der Bevölkerung vor islamistisch-fundamentalistischen Strömungen. Sie hielt jedoch fest, dass der Bundesrat die Auffassung vertreten habe, dass ein Verbot der Errichtung neuer Minarette kein taugliches Mittel im Kampf gegen extremistische Bestrebungen sei, und forderte, dass der Dialog zwischen religiösen und gesellschaftlichen Gruppierungen und den Behörden fortgeführt und verstärkt werden müsse.⁸⁰

Beweggründe

Der VOX-Analyse⁸¹ der eidgenössischen Abstimmung zufolge stimmte die politische Linke zu 80 Prozent «Nein» und die Rechte zu einem gleichen Prozentsatz «Ja». Den Schlüsselfaktor stellte die politische Mitte dar, die im Verhältnis 2:1 mit «Ja» stimmte. Drei Kantone aus der Romandie und ein Kanton aus der Deutschschweiz stimmten gegen das Verbot. Der Ja-Stimmen-Anteil war in den deutschsprachigen Teilen der Schweiz und im Tessin höher als in den französischsprachigen Kantonen. Menschen ohne Religionszugehörigkeit stimmten mehrheitlich gegen die Initiative. Zwischen den Geschlechtern gab es kaum Unterschiede beim Wahlverhalten. Das Hauptargument der Befürworter war, ein Zeichen gegen die Ausbreitung des Islam und des von ihm propagierten Gesellschaftsmodells zu setzen. Jede sechste Person stimmte als Reaktion auf die Diskriminierung der christlichen Kirchen in is-

79 EDA. Ja zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» Bern, 29. November 2009. <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=30430>.

80 Ebd.

81 Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 29. November 2009. http://www.politrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/2009-11-29_VoxD.pdf.

lamischen Ländern für die Initiative. Nur 15 Prozent der Befürworter nannten spezifische Kritik an den Muslimen in der Schweiz als Grund für die Zustimmung. Die Abstimmung kann daher nicht als generelle Ablehnung der in der Schweiz lebenden Muslimen interpretiert werden. Die Gegner der Initiative begründeten ihr Nein vor allem mit der Einschränkung der von der Bundesverfassung garantierten Grundrechte, mit der Religionsfreiheit und mit der Ablehnung von Diskriminierung.

Die schwachen Gegenkampagnen der Mitte- und Linksparteien im Vorfeld der Abstimmung und das nahezu gänzliche Fehlen muslimischer Stimmen im gesamten Prozess waren ebenfalls Gründe für die Annahme der Initiative. Unterschiede gab es diesbezüglich jedoch zwischen den deutsch- und französischsprachigen Teilen der Schweiz. In der Romandie gab es eine aktive Debatte über die Ästhetik von Minaretten und die Frage, ob sie ins jeweilige Ortsbild passen würden. In der deutschsprachigen Schweiz hingegen drehte sich die Debatte gar nicht um das Minarett als solches. Es wurden vielmehr verschiedene Themen wie beispielsweise die Gewalt von Jugendlichen aus dem Balkan mit dem Symbol des Minaretts verknüpft. Die Plakate der SVP, welche in einigen Orten verboten wurden, schürten ebenfalls die Angst vor der Islamisierung der Schweiz. Dies erklärt teilweise den höheren Anteil an Ja-Stimmen in der Deutschschweiz.

Insgesamt prägten sehr unterschiedliche Themen die Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung über das Minarettverbot: die Ideologiekritik am Islam; die Ängste vor einer verstärkten Zuwanderung, gerade aus islamischen Ländern; die verbreitete Sichtweise, dass Frauen in der Praxis und Gesetzgebung des Islam unterdrückt würden; das negative Image des Islam in den internationalen Medien sowie die Affäre um Hannibal Ghadhafi und die damit verbundene Auseinandersetzung zwischen Libyen und der Schweiz.⁸² Während die Initiatoren der Abstimmung sehr aktiv kommunizierten (häufige Medienauftritte, Teilnahme an öffentlichen Debatten, intensive Plakatkampagne etc.), waren die Gegenstimmen in der Öffentlichkeit viel weniger präsent. Das lag nicht zuletzt daran, dass allgemein erwartet wurde, dass die Initiative abge-

82 Mayer, *Religioscope Analysis: A Majority of Swiss Voters Decide to Ban the Building of New Minarets*.

lehnt würde. Dies hatten auch die vor der Abstimmung durchgeführten Meinungsumfragen irrtümlicherweise angedeutet.⁸³

Reaktionen

Nach der Abstimmung wurde darüber diskutiert, wie zu verfahren sei, wenn direktdemokratische Vorstösse in Gesetzen münden, die gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verstossen könnten: So wurde der Vorwurf erhoben, das Minarettverbot widerspreche der von der Schweiz unterzeichneten Menschenrechtskonvention. Eine Klage gegen das Verbot wurde bereits beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereicht.⁸⁴ Bisher sieht die schweizerische Praxis vor, dass jedes neue Gesetz, das aus einer Initiative resultiert und völkerrechtlich heikel ist, erst in der Implementierungsphase an das Völkerrecht angepasst wird. Dies ist beim Minarettverbot jedoch sehr schwierig, da es wenig Auslegungsspielraum gibt. Das Bundesgericht kann eine eingereichte Klage gegen den neuen Verfassungsartikel nur dann behandeln, wenn eine konkrete Verfügung vorliegt, die den Bau eines Minaretts auf Grundlage dieses Verfassungsartikels verbietet – dies zeigt sich jedoch erst gegen Ende des Gesamtprozesses. Dieser Sachverhalt hat eine Debatte darüber ausgelöst, wann eine Initiative für ungültig erklärt werden sollte.⁸⁵

Die derzeitige Situation führt zu Widersprüchen im Recht und Verwirrung in der Bevölkerung. Ein Vorschlag lautet, Initiativen erst dann zur Abstimmung zu bringen, wenn deren Vereinbarkeit mit den schweizerischen Verpflichtungen im Rahmen der Europäischen Menschen-

83 Longchamp, Claude/Golder, Lukas/Agosti, Stefan/Kocher, Jonas/Ratelband, Silvia. 2. Vorabstimmungsanalyse zu den eidg. Abstimmungen vom 29. November 2009. In: *GFS*, Bern, 17. November 2009. <http://www.gfsbern.ch/publikationen/fberichte.php?showid=346&lang=de>.

84 Swiss Minaret Ban in European Court. In: *IslamOnline.net*, 17. Dezember 2009. http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article_C&cid=1260258076124&pagename=Z-one-English-News/NWELayout.

85 «Heute sind allein Volksbegehren für ungültig zu erklären, die zwingendem Völkerrecht – dem Verbot von Folter, Genozid, Sklaverei und der Abschiebung von Menschen in Staaten, wo ihnen Derartiges droht (Non-Refoulement) – widersprechen. Es fragt sich, ob die Ungültigkeitsgründe auf Grundrechtsgarantien des Völkerrechts, auf den Kern der in der EMRK und im Uno-Pakt II verankerten Grundrechte, zu erweitern sind.» Claudia Schoch. Das Volk ist souverän, aber nicht ungebunden. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. April 2010.

rechtskonvention und gegenüber den Uno-Konventionen geprüft worden sind.⁸⁶ Eine Nichtvereinbarkeit würde dazu führen, dass solche Initiativen noch vor der Abstimmung für ungültig erklärt oder aber die betroffenen völkerrechtlichen Verpflichtungen noch vor der Abstimmung gekündigt würden.

Auf internationaler Ebene brachten die EU, die Uno und verschiedene europäische Staaten ihr Bedauern über das Abstimmungsergebnis zum Ausdruck.⁸⁷ Auch die muslimische Welt, von Indonesien bis Marokko, reagierte auf das Minarettverbot. In diesem Fall äusserten sich jedoch in erster Linie die offiziellen Institutionen und Persönlichkeiten und nicht die Menschen auf der Strasse. Es kam zwar zu Demonstrationen und beispielsweise zur Verbrennung der Schweizer Flagge in Islamabad.⁸⁸ Insgesamt fielen die Reaktionen aufgrund des schnellen und klaren Verhaltens der Schweizer Regierung jedoch relativ moderat aus. Zudem ist das Minarett als Symbol des Islam bedeutend weniger sakral als beispielsweise die Person des Propheten Mohammed.

«Insgesamt fielen die Reaktionen aufgrund des schnellen und klaren Verhaltens der Schweizer Regierung relativ moderat aus.»

fielen die Reaktionen aufgrund des schnellen und klaren Verhaltens der Schweizer Regierung jedoch relativ moderat aus. Zu-

dem ist das Minarett als Symbol des Islam bedeutend weniger sakral als beispielsweise die Person des Propheten Mohammed.

Die Reaktionen der Muslime spiegelten Unverständnis, Besorgnis und eine eindeutige Verurteilung des Verbots wider. Vereinzelt forderten den Abzug des muslimischen Geldvermögens von schweizerischen Konten, den Boykott von Schweizer Banken, die Verlegung des Sitzes der Genfer Uno-Gremien in andere Städte oder den Boykott

86 Ebd.

87 Dacey, Jessica. Swiss Minaret Ban sends Ripples Worldwide. In: *Swissinfo*, 30. November 2009. http://www.swissinfo.ch/eng/index/Swiss_minaret_ban_sends_ripples_worldwide.html?cid=7793976.

88 Minarets: Swiss Flag Burnt in Islamabad. In: *Islamization Watch*, 17. Januar 2010. <http://islamizationwatch.blogspot.com/2010/01/minarets-swiss-flag-burned-in-islamabad.html>. In Einzelfällen kam es zu Demonstrationen, so u.a. in Ghana, in der Elfenbeinküste, im Sudan, in Mauretanien und in Pakistan. Einige Beobachter vermuteten, dass die Demonstrationen von NGOs organisiert wurden, die von Libyen finanziert wurden, und interpretierten sie im Kontext der Krise zwischen Libyen und der Schweiz.

schweizerischer Güter, Dienstleistungen und Firmen. Es gab aber auch einen Aufruf an die Muslime, in der Frage des Minarettverbots Ruhe zu bewahren und nicht extrem zu reagieren.⁸⁹ Die sichtbarste Reaktion war der Aufschrei, der durch die Medien ging. In vielen muslimischen Ländern wurde kritisiert, die Schweiz habe ihre Neutralität aufgegeben und der Rassismus nehme zu. Ein Beispiel hierfür ist die Schlagzeile einer algerischen Zeitung: «Vier Minarette erschüttern die Schweiz und reißen die Neutralität des Landes ein.»⁹⁰

Diskussion

Im Unterschied zu den Fällen in Dänemark und den Niederlanden, bei denen es um diskriminierende Aktivitäten einzelner Gruppen ging, hat sich in der Schweiz die Mehrheit der Stimmbevölkerung für einen Verfassungsartikel ausgesprochen, der sowohl vom Bundesrat als auch von Vertretern der internationalen Gemeinschaft als diskriminierend betrachtet wird. Inwiefern haben mediative Ansätze der Regierung geholfen, eine Eskalation der Spannungen nach der Abstimmung zu verhindern, und welche Faktoren bestimmen mögliche weitere Entwicklungen?

Schwerpunkt auf den Prozessen: Grund für die gemäßigten nicht-offiziellen Reaktionen der arabischen Welt war die öffentliche Ablehnung der Initiative durch den Bundesrat. Beide Seiten konzentrierten sich auf Prozesse und Kommunikation und ermöglichten so einen mediativen Ansatz. In einem Staat wie der Schweiz, der nicht über eine gemeinsame Sprache oder eine einheitliche Identität verfügt, ist der Versuch naheliegend, mit einer Abwehrhaltung gegenüber einem fremden religiös-politischen Machtsymbol gesamtschweizerisch identitätsstiftend wirken zu wollen. Deshalb sind neben Prozessen, die sich mit den Ängsten vor dem Islam befassen, auch weiterhin Ansätze notwendig, die die Spannungen thematisieren, die aus den unterschiedlichen Konzepten von «Staatsbürgertum» erwachsen und die auf die Rolle der ethnisch und religiös begründeten «öffentlichen Identität» eingehen.

89 Muslim Scholars Blast Swiss Minarets Ban. http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article_C&pagename=Zone-EnglishNews/NWELayout&cid=1258880680406.

90 Arab Press Say Swiss Neutrality is Failing. In: *Swissinfo*, 9. Dezember 2009. <http://www.swissinfo.ch/eng/index.html?cid=7852252>.

Schwerpunkt auf den Interessen: Hauptmotivation der Befürworter des Minarettverbots war es, ein Zeichen gegen die Verbreitung des Islam und des islamischen Gesellschaftsmodells zu setzen. Die Abstimmung über den Bau von Minaretten war eine symbolische Abstimmung. Es gibt keine Indizien dafür, dass in Moscheen ohne Minarett die Scharia weniger propagiert wird als in Moscheen mit Minarett.⁹¹ Genauso wenig ist anzunehmen, dass das Minarettverbot Auswirkungen auf die Stellung muslimischer Frauen in der Schweiz hat. Zudem war es bereits vor der Abstimmung untersagt, vom Minarett aus zum Gebet aufzuzufahren. Auch in dieser Hinsicht brachte das Resultat also keine Neuerung.

Welche Befürchtungen stehen hinter dem Abstimmungsergebnis, und wie kann in Zukunft konstruktiv mit diesen Ängsten umgegangen werden? Eine der grössten Befürchtungen derer, die ein Zeichen gegen die Islamisierung setzen wollten, scheint die Angst vor dem Islam als einer Religion zu sein, die Gewalt legitimiert. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wurde von terroristischen Gruppen Gewalt im Namen des Islam verübt. Doch die meisten Weltreligionen wurden bereits als Vorwand benutzt, um sowohl Gewalt als auch Gewaltlosigkeit zu rechtfertigen. Weder der Islam noch das Christentum bilden hier eine Ausnahme. Die Herausforderung ist daher nicht die Religion als solche, sondern die Frage, wie sie angewendet oder missbraucht wird. Um die Angst vor der Legitimierung von Gewalt im Namen des Islam oder des Christentums zu zerstreuen, müssen sowohl Muslime als auch Christen grössere Anstrengungen unternehmen, um ihre Religionen als Quelle und Inspiration für Frieden⁹² und Pluralität zu präsentieren. Wird der Islam, wie von der Mehrheit der Schweizer Muslime, in diesem Sinne ausgelegt, steht er im Einklang mit den Gesetzen und der Bundesverfassung der Schweiz.

Politisierung und Macht: Die Rechtsparteien der Schweiz haben die Themen Immigration und Islam politisiert, für Wahlkampfw Zwecke genutzt und somit den Raum für Verhandlungen auf der Sachebene stark eingeschränkt. Wirtschaftliche, sicherheitsrelevante, europäische und innenpolitische Entwicklungen werden eine weitere Politisierung des

91 Antonsich, *Mapping the Swiss referendum on the minaret ban*, S. 57–62.

92 Easwaran, Eknath. *Nonviolent Soldier of Islam: Badshah Khan, A Man to Match His Mountains*. California: Nilgiri Press, 1999.

Themas Islam in Zukunft beeinflussen. Aufgrund der wirtschaftlichen Interessen und der international zunehmend negativen Wahrnehmung der Schweiz nach dem Minarettverbot spricht vieles dafür, die Konflikte rund um das Thema Islam nicht weiter eskalieren zu lassen. Die Schweiz ist zur Sicherstellung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung auf Arbeitskräfte auch aus dem Ausland angewiesen.⁹³ Sie muss deshalb unausweichlich Wege finden, mit kultureller Vielfalt umzugehen. Sicherheitsrelevant könnte das Thema werden, wenn Schweizer im Ausland von Gruppen entführt werden, die die Schweiz als anti-islamisches Land darstellen.

Die Entwicklungen in Europa bezüglich des Umgangs mit dem Islam werden die Situation in der Schweiz ebenfalls stark beeinflussen. Sollten andere europäische Länder beispielsweise ein Burkaverbot einführen, könnte dies die Aufmerksamkeit von der Schweiz ablenken. Innenpolitisch scheint die schweizerische «Identitätsdebatte» zentral. Die bis anhin generell zu schwache Beteiligung der Muslime in der Schweiz an der öffentlichen Debatte und die fehlende Mitwirkung in Verbänden, Politik und Medien sorgen dafür, dass die Muslime in der Schweiz für die übrige Bevölkerung zu wenig sichtbar, hörbar und ansprechbar sind. Dies sind schlechte Voraussetzungen für Verhandlungen.

Die Spannungen in Bezug auf die Frage, welchen Raum der Islam in der Schweiz einnehmen soll, halten jedoch an: So wird weiter über die Abschaffung des *Hidschab* oder der obligatorischen Schwimmstunden für Jungen und Mädchen in staatlichen Schulen diskutiert. Anstatt diese Probleme mit Hilfe von Initiativen, die nicht auf die eigentlichen Inhalte eingehen, zu instrumentalisieren, sollten besser interessenbasierte Verhandlungen zwischen den betroffenen Parteien stattfinden. Solche Gespräche und kompromissorientierte Verhandlungen auf lokaler, regionaler und Bundesebene sind eher möglich, wenn auf muslimischer und nicht-muslimischer Seite grössere Dialogbereitschaft vorhanden ist, die möglichen wirtschaftlichen und sicherheitsrelevanten Auswirkungen einer Instrumentalisierung des Islam klarer im Bewusstsein der breiteren

93 Panizzon, Marion. Mobilität der Arbeitskräfte: Eine neue Dimension des Migrationsrechts. In: *UniPress* Nr. 136, 2008. Schweiz wächst rasant – dank Migranten. In: *Basler Zeitung*, 26. Februar 2009. <http://bazonline.ch/schweiz/standard/Schweiz-waechst-rasant--dank-Migranten/story/23344770>.

Bevölkerung verankert sind und das Thema Islam in Europa nicht noch stärker für Profilierungszwecke politisiert wird.

Kulturalisierung: Parteien können ein Thema nur dann politisieren, wenn bereits Ängste in der Bevölkerung vorhanden sind. Daher wäre es allzu vereinfachend, das Minarettverbot ausschliesslich als Politisierung eines Problems durch eine Partei zu analysieren. Der Islam wurde als Symbol für «das Fremde» verwendet, aber vermutlich hat auch die fehlende Vertrautheit mit dem Wertesystem der Muslime in der Schweiz eine Rolle gespielt. Auch hier werden sich die Spannungen nicht durch rechtliche Mittel und Verbote aus der Welt schaffen lassen, wohl aber durch gemeinsame Dialogprozesse.

Nutzung rechtlicher Mittel: Die Diskussion um die Minarette war ein juristisches Ping-Pong-Spiel: Gerichte auf Bezirksebene, auf kantonaler und eidgenössischer Ebene waren beteiligt, die Verfassung wurde geändert und nun ist eine Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hängig. Rechtsmittel werden jedoch nicht ausreichen, um mit den Ängsten von Muslimen und Nicht-Muslimen umzugehen. Eine Debatte über die Kriterien und den Zeitpunkt, wann eine Initiative für ungültig erklärt werden soll, ist angezeigt. Die Politisierung von Problemen mit Initiativen, die zu Widersprüchen in der Gesetzeslage führen können, strapaziert die auf Konsens ausgerichtete politische Kultur in der Schweiz.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Beispiele aus den Niederlanden und der Schweiz zeigen, dass Regierungen auch in solchen religiös gefärbten Konflikten mediative Ansätze verfolgen können, sofern sie nicht in Abhängigkeit zu dem Akteur stehen, der an einer Politisierung des Themas interessiert ist. Im Fall von Dänemark war die Regierungskoalition auf die Unterstützung der Dänischen Volkspartei angewiesen, was ihren Handlungsspielraum einschränkte und zur Folge hatte, dass die Regierung als Akteur des Konflikts auftrat, anstatt vermittelnd und deeskalierend einzugreifen.

Eine Deeskalation solcher Konflikte wird auch dadurch erschwert, dass bestimmte Akteure beider Seiten kein Interesse daran haben, die

Spannungen und Differenzen über Fragen des Islam zu entschärfen. Faktisch unterstützen sich die Scharfmacher auf beiden Seiten, die ein Thema politisieren und instrumentalisieren, mit ihrem Vorgehen gegenseitig. Diejenigen muslimischen und nicht-muslimischen Akteure, die ein ernsthaftes Interesse an einem konstruktiven Umgang mit Ängsten, am Abbau von Spannungen und an der Formulierung von für alle Seiten akzeptablen Lösungen haben, müssen gemeinsame Anstrengungen unternehmen und effizienter in ihrem Handeln werden. Es genügt nicht, die sich radikalisierenden Gruppen zu verurteilen; vielmehr braucht es auf beiden Seiten vermehrt Anstrengungen dialogbereiter Kreise, so dass der Mittelweg gestärkt werden kann.

**«Es braucht vermehrt
Anstrengungen dialogbereiter
Kreise auf beiden Seiten, so dass
der Mittelweg gestärkt
werden kann.»**

Gesellschaftliche Gruppen und Kulturen sind nicht homogen. Die Erkenntnis, dass muslimische Gruppen sich durch eine ebenso grosse Vielfalt auszeichnen wie nicht-muslimische Bevölkerungsgruppen und über je eigene spezifische Wertvorstellungen verfügen, muss zur Einsicht führen, dass die Einteilung in pauschale Kategorien von «Wir» und «Die» irreführend ist. Gemeinsame Bemühungen von Muslimen und Nicht-Muslimen können dies verdeutlichen und auf diese Weise Handlungsspielraum für Verhandlungen schaffen, der zum Abbau von Spannungen notwendig ist.

Der Einsatz von Rechtsmitteln kann in gewissen Fällen sinnvoll sein. Gleichzeitig weist dieser Weg jedoch Beschränkungen auf, da in Gerichtsverfahren verschiedene Positionen oft unversöhnlich aufeinanderprallen, was die nachhaltige Beilegung von Konflikten erschwert. Mediationsprozesse können Perspektiven über diese Positionen hinaus aufzeigen und die zugrundeliegenden Interessensgegensätze aufdecken. Denn nur wenn diese thematisiert werden, können Lösungen erarbeitet werden, die den Interessen beider Seiten gerecht werden. In allen untersuchten Ländern existieren zahlreiche Prozesse, die in diese Richtung zielen. Diese verdienen die Aufmerksamkeit der Medien, auch wenn sie weniger spektakulär sind als radikale Äusserungen von Minderheiten.

Zweifellos existieren berechnete Fragen im Zusammenhang mit dem Islam in der Schweiz, in den Niederlanden und in Dänemark. Diese lassen sich jedoch nicht mit Stellvertreterkonflikten um Symbole aus der Welt schaffen, unabhängig davon, ob es sich im konkreten Fall um Karikaturen, Minarette oder Kopftücher handelt. Das Aufdecken von Positionen und die Analyse der Interessen, die hinter diesen Positionen und den damit verbundenen Konflikten stehen, sind langfristig der erfolgversprechendere Weg.

PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES

STRATEGIC TRENDS: EINE JÄHRLICHE ANALYSE DER WELTPOLITISCHEN LAGE UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE SCHWEIZ

von Daniel Möckli

EINLEITUNG

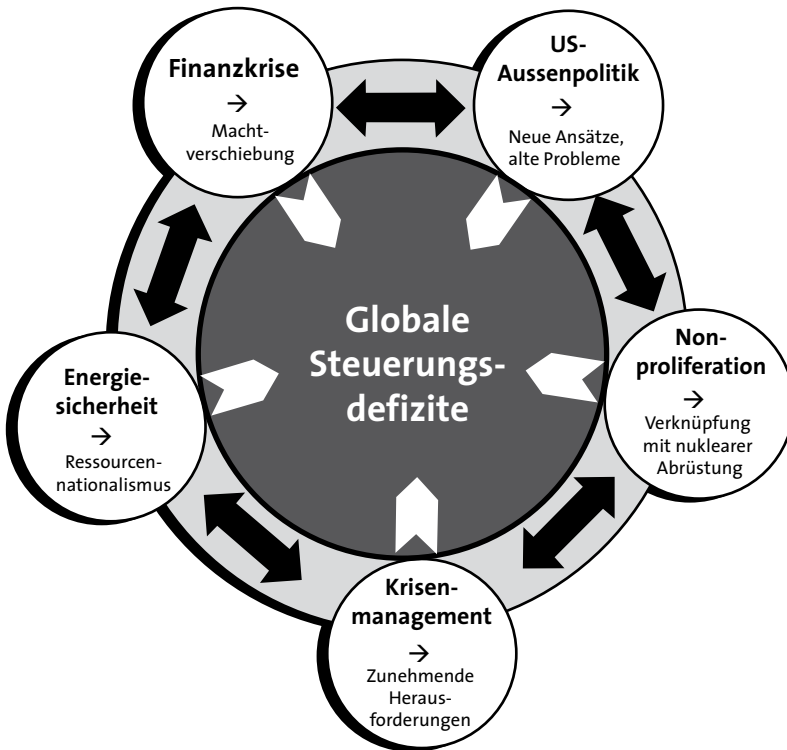
Im Frühjahr 2010 hat das CSS erstmals die Publikation *Strategic Trends* veröffentlicht. Diese neue Jahrespublikation bietet eine präzise Analyse zentraler weltpolitischer Entwicklungen, wobei das Hauptaugenmerk auf Fragen der internationalen Sicherheit liegt. Die Publikation richtet sich an ein breites Publikum aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, den Medien und der interessierten Öffentlichkeit. Sie ist als vertiefende Ergänzung zu den monatlich erscheinenden CSS Analysen zur Sicherheitspolitik zu verstehen. Im Unterschied zu den CSS Analysen erscheint sie ausschliesslich in englischer Sprache.

Mit der Lancierung von *Strategic Trends* hat das CSS auch eine neue Website aufgeschaltet: Auf *Strategic Trends Analysis* (www.sta.ethz.ch) finden sich sowohl diese neue Publikationsreihe als auch die englischen Ausgaben der CSS Analysen. Ebenfalls enthält die Website eine nach Regionen und Themen geordnete Datenbank von Grafiken sowie Audio- und Video-Podcasts zu sicherheitspolitischen Themen. Interessierte können einen elektronischen Newsletter abonnieren, der jeweils über neue Publikationen informiert.

Als weitere Neuerung führt das CSS im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von *Strategic Trends* jeweils im Frühjahr eine halbtägige ETH-Tagung durch. Ziel dieser Tagung ist es, auf der Grundlage einer kurzen Analyse der weltpolitischen Lage durch das CSS die Bedeutung einzelner Trends für die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz zu diskutieren. An der ersten Veranstaltung am 5. Februar 2010 nahmen 75 eingeladene Vertreter aus Politik, Verwaltung, Verbänden, Wissenschaft und Medien teil. Mit der jährlichen Durchführung dieses Anlasses will das CSS den regelmässigen Gedankenaustausch und die Bildung eines Netzwerks im Bereich Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik fördern.

DIE WELTPOLITISCHE LAGE 2010

In seiner Anfang Februar 2010 erschienenen ersten Ausgabe von *Strategic Trends* identifiziert das CSS fünf zentrale Themen: Die geo-ökonomischen Verschiebungen vom Westen nach Asien, die US-Politik gegenüber Südasien und dem Nahen Osten, Energiesicherheit, die Proliferation von Nuklearwaffen und die wachsenden Herausforderungen des internationalen Krisenmanagements.



Die seit Jahren zu beobachtenden *Machtverschiebungen von West nach Ost*, insbesondere nach China, haben sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise beschleunigt. Die westlichen Staaten tragen – von einigen Ausnahmen wie der Schweiz abgesehen – schwer an der Schulden-

last, die durch die Massnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems und die Konjunkturprogramme zur Förderung des Wirtschaftswachstums aussergewöhnliche Dimensionen angenommen hat. China hat zwar ähnliche Massnahmen ergriffen, ist aber deutlich gestärkt aus der Krise hervorgegangen. Obwohl der wachsende geo-ökonomische Einfluss der asiatischen Staaten erst mittel- und langfristig geopolitischen Machtzuwachs nach sich ziehen wird, besteht bei vielen internationalen Institutionen bereits heute Anpassungsbedarf.

Für die *US-Aussenpolitik* werden die Krisen in Afghanistan und im Nahen Osten weiterhin zentrale Herausforderungen darstellen. Präsident Obamas neue Strategien für Afghanistan, Iran und den israelisch-palästinensischen Konflikt haben bisher keinen Erfolg gezeitigt. Schwierige Entscheidungen stehen an: Die USA müssen ihre Afghanistan- und Pakistanpolitik besser aufeinander abstimmen, das Krisenmanagement in der iranischen Nuklearkrise überdenken und über die Option einer «robusteren Mediation» zur Ankurbelung des Friedensprozesses im Nahostkonflikt befinden. Der anstehende Abzug aus dem Irak stellt eine weitere Herausforderung dar. Eine nachhaltige Lösung dieser Krisen zeichnet sich nicht ab, zumal innenpolitische Themen für Obama Priorität haben werden.

Auch bezüglich der *Nichtverbreitung von Nuklearwaffen* geht die Administration Obama neue Wege. Sie hat die nukleare Abrüstung zu einem Eckpfeiler ihrer Nonproliferationspolitik gemacht. Die USA einigten sich mit Russland über einen Nachfolgevertrag zum START-Abkommen, haben die innenpolitische Debatte über die Ratifizierung des Kernwaffenteststopp-Vertrags wieder eröffnet und drängen auf Verhandlungen über den Abbau der Bestände an spaltbarem Material. Obama hat sogar eine vollständige Abschaffung aller Atomwaffen gefordert. Der Zusammenhang zwischen Abrüstung und Nichtweiterverbreitung könnte jedoch schwächer sein als manche hoffen. Die Aussichten auf eine Stärkung des Atomwaffensperrvertrags bleiben auf absehbare Zeit gering, wie die NPT-Überprüfungskonferenz im Mai 2010 gezeigt hat.

Die *Energiesicherheit* steht auch 2010 weit oben auf der sicherheitspolitischen Agenda. Als der Ölpreis von US\$ 147 pro Barrel auf den Tiefststand von US\$ 33 pro Barrel abstürzte, dachten viele, dass damit auch der Ressourcennationalismus in den erdölproduzierenden Staa-

ten entscheidend geschwächt würde. Aber gerade in der Krise erwiesen sich viele Produzenten als widerstandsfähig. Das Zurückfahren der Fördermengen spielte dabei eine wichtige Rolle. Mit dem wieder ansteigenden Ölpreis dürfte sich der Trend des Ressourcennationalismus weiter akzentuieren. Auch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wird sich verschärfen. Die Gestaltung eines kooperativen Verhältnisses von Produzenten und Konsumenten bleibt schwierig. Die Spannungen nehmen aber auch innerhalb der Lager der Produzenten und der Konsumenten zu.

Die Nachfrage nach *internationalem Krisenmanagement* zur Stabilisierung der zahlreichen Konfliktherde bleibt hoch. Allerdings ist das Krisenmanagement heute mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. Erstens besteht auf der politischen Ebene kein Konsens, wie in einer zunehmend multipolaren Welt mit gewaltsamen Konflikten umgegangen werden soll. Auch gerät die innenpolitische Tragfähigkeit militärischer Friedensförderung in Folge hoher Opferzahlen in Afghanistan und wegen der Wirtschaftskrise unter zunehmenden Druck. Zweitens lassen sich auf der Ebene internationaler Organisationen Defizite im Krisenmanagement ausmachen. Diese lassen sich zumindest teilweise auf mangelnde Koordination, Steuerung und Alimentierung durch die Mitgliedstaaten zurückführen. Drittens führt auf der operativen Ebene der Mangel an geeigneten zivilen und militärischen Fähigkeiten dazu, dass viele Missionen ihr Mandat kaum oder nur mit Mühe ausüben können.

Insgesamt war das Jahr 2009 nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus sicherheitspolitischer Sicht ein Krisenjahr. Die globalen Steuerungsdefizite nehmen weiter zu, wobei sich die Suche nach konsensfähigen Lösungen vor dem Hintergrund des Erstarkens nichtwestlicher (und häufig nichtdemokratischer) Staaten ausgesprochen schwierig gestaltet.

DIE BEDEUTUNG FÜR DIE SCHWEIZ

An der ETH-Tagung vom 5. Februar 2010 galt es, Schlussfolgerungen aus den weltpolitischen Entwicklungen für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik zu ziehen. Dazu wurden zwei Podiumsdiskussionen

organisiert, die sich mit den Auslandseinsätzen der Schweizer Armee und mit der aussenpolitischen Positionierung der Schweiz beschäftigten.

Das erste Panel setzte sich mit der Thematik des internationalen Krisenmanagements aus schweizerischer Sicht auseinander. Vor dem Hintergrund der ausgeprägten politischen Differenzen bezüglich Auslandseinsätzen der Armee wurde dabei die Identifizierung gemeinsamer Schnittflächen angestrebt, um so die Grundlagen für ein mehrheitsfähiges Modell erarbeiten zu können. Allerdings erwies sich der kleinste gemeinsame Nenner als eng begrenzt. Im Wesentlichen beschränkte er sich auf den Ausbau der zivilen Friedensförderung und eine skeptische Haltung gegenüber der Idee einer humanitären Schutztruppe.

Das zweite Panel erörterte vor dem Hintergrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise die aktuelle Lage der Schweiz und diskutierte den entsprechenden aussen- und innenpolitischen Handlungsbedarf. In Bezug auf Faktoren wie die Schuldenquote oder die Arbeitslosigkeit steht die Schweiz heute zwar vergleichsweise gut da. Trotzdem hat die Krise aber auch die Schweiz hart getroffen, indem der Druck auf das Bankgeheimnis stark zugenommen hat und Steuerfragen die Beziehungen zu den Nachbarstaaten, der EU und den USA belasten.

Die Debatten drehten sich dabei um vier Themenfelder: Erstens wurden institutionelle Fragen aufgeworfen und erörtert, wie die politische Führung und Strategiefähigkeit des Bundesrats gestärkt werden könnte. Zweitens wurde ein ausgeprägter Reputationsschaden der Schweiz diagnostiziert und analysiert, wie die *Soft Power* der Schweiz gestärkt werden könnte. Drittens wurde die Positionierung der Schweiz in Europa debattiert und erörtert, wie viel Selbstbestimmung künftig als Nicht-Mitglied der EU noch möglich ist. Schliesslich wurde – viertens – thematisiert, wie die Schweiz in einer zunehmend nichtwestlich geprägten Welt künftig auf die globalen Steuerungsprozesse Einfluss nehmen kann und soll.

Sowohl die Publikation *Strategic Trends* als auch die Tagung zur Bedeutung der aktuellen weltpolitischen Lage für die Schweiz sind positiv aufgenommen worden. Der nächste Jahresband und die entsprechende ETH-Veranstaltung im Frühjahr 2011 sind denn auch bereits in Planung.

Home | Newsletter subscription | Join the discussion | Login

Strategic Trends Analysis

ETH ZÜRICH
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zürich

Home | Konventionen | Anmelden

File Edit View Favorites Tools Help
http://www.ssa.ethz.ch

Home - Strategic Trends

CURRENT HIGHLIGHTS

Strategic Trends 2010

Strategic Trends offers a concise annual analysis of major developments in world affairs, with a primary focus on international security. For more information on the new Strategic Trends (ST) series, please visit our website.

Video Podcast - Five Myths about Energy Security

Speaking at the ETH Energy Forum 2010 in Zurich on 10 May 2010, Robert Ortling, Vice President of Resource Security Institute in Washington DC, addresses five myths about energy security, challenging widespread assumptions.

CSS Analysis No. 75 - To Draft or Not to Draft? Consumption Reform in the EU

The decline of consumption is a key element in the transformation of European armed forces since the end of the Cold War. The introduction of consumption reform has generally introduced professional allies.

CSS Analysis No. 76 - Unconventional Gas: Producer/Pickle or Consumer Curse?

Gas producers have a problem. Demand is down and supply is up, largely thanks to breakthroughs in unconventional production. The situation is likely to worsen as unconventional follow in Europe and...

Strategic Trends

Strategic Trends offers a concise annual analysis of major developments in world affairs, with a primary focus on international security. For more information on the new Strategic Trends (ST) series, please visit our website.

PUBLICATION SERIES

CSS Analysis in Security Policy

The policy brief series CSS Analysis in Security Policy offers a focused discussion of international security. The first issue, "The Road to International Security", was published in November 2008. The series comprises 20 issues. For more information on the series, please visit the Center for Security Studies (CSS) at ETH Zurich and are available as an e-publication.

ABOUT STRATEGIC TRENDS ANALYSIS

Strategic Trends Analysis is a community platform on international security and world affairs featuring publications, graphics and news. The platform is part of the Strategic Trends and CSS Analysis in Security Policy. The platform seeks to contribute to a strategic dialogue among analysts, policy-makers, academics, the media, and the interested public by providing expert analysis and inviting users to comment and join the discussion.

Gebaltvoll, übersichtlich und benutzerfreundlich: die neue Strategic Trends Analysis-Webseite.

Webseite

<http://www.sta.ethz.ch>

Kontakt

Dr. Daniel Möckli

Editor Strategic Trends

Center for Security Studies (CSS)

ETH Zürich

Seilergraben 49

CH-8092 Zürich

Tel: +41 (0)44 632 78 70

Fax: +41 (044) 632 19 42

KURZANGABEN ZU DEN AUTORINNEN UND AUTOREN

Annika Åberg absolvierte 2008 ein Praktikum am Center for Security Studies der ETH Zürich.

Dr. Abbas Aroua ist Direktor der Cordoba Foundation (Genf), welche im Bereich des Kulturaustauschs und der Friedensforschung aktiv ist (www.cordoue.ch).

Dr. Christoph Doktor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich. Er arbeitet im Forschungsbereich «New Risks».

Dr. Anna Locher ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for Security Studies der ETH Zürich.

Dr. Simon J. A. Mason, Mediator SDM, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Mediation am Center for Security Studies der ETH Zürich.

Dr. Victor Mauer ist stellvertretender Leiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.

Valentin Misteli, lic. phil. I, Master of Advanced European Studies (MAES), arbeitet als Forschungsassistent am Center for Security Studies der ETH Zürich.

Dr. Daniel Möckli ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.

Dr. des. Daniel Trachsler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Leiter des Center for Security Studies der ETH Zürich.



Das Center for Security Studies der ETH Zürich wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Zu den Forschungsschwerpunkten gehören neue Risiken, europäische und transatlantische Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staataufbau sowie schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik. Das CSS leitet das International Relations and Security Network (ISN). Es verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich.

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich jährlich herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel zu aktuellen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt ausgewählte Projekte des CSS vor. Das Bulletin ist im Internet unter der Adresse <http://www.css.ethz.ch/> verfügbar.