

# Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97

© FSK, ETHZ

---

## Inhaltsverzeichnis

### [Vorwort](#)

von Kurt R. Spillmann

---

### [CIS: Zentrum für Internationale Studien, Zürich / Center for International Studies, Zurich](#)

von Kurt R. Spillmann

### [Das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996](#)

von Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Heiko Borchert

### [Milizarmee oder Freiwilligenarmee? Vor dem Wendepunkt der öffentlichen Diskussion](#)

von Mauro Mantovani

### [Verfassungsreform und Sicherheitspolitik](#)

von Mauro Mantovani

### [New Challenges und neue risikoanalytische Konzepte: Ein erster Anknüpfungsversuch zwischen dem Signalansatz und der Umfassenden Risikoanalyse Schweiz](#)

von Andrea K. Riemer

### [Kurzangaben über die Autoren](#)

---

### [Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden \(vom 30.10.1996\)](#)

**Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik von Dezember 1995 bis Dezember 1996**

**Sicherheitspolitische Forschung 1996/97**

---

**For further details, reprinting permission and paper copies please contact the Center for Security Studies and Conflict Analysis, [postmaster@sipo.reok.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.reok.ethz.ch)**

[tnbua.htm]

## Vorwort

Das vorliegende Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, das die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse mit Unterstützung der Zentralstelle für Gesamtverteidigung herausgibt, erscheint nunmehr bereits zum sechsten Mal. In den darin enthaltenen Beiträgen bildet das Jahr 1996 den Referenzpunkt.

Der erste Artikel stellt das im vergangenen Jahr ins Leben gerufene «Zentrum für Internationale Studien, Zürich» / *Center of International Studies, Zurich* vor. Diese Institution stellt das formelle Dach dar, unter dem unsere Forschungsstelle und die Forschungsstelle für Internationale Beziehungen (Professoren Jürg Martin Gabriel und Thomas Bernauer) sowie der Abteilung Internationale Beziehungen des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Professor Dieter Ruloff) nach ihrer geographischen Zusammenführung nunmehr auch administrativ zusammengefasst worden sind.

Aus sicherheitspolitischer Sicht war ein Höhepunkt des Jahres 1996 zweifellos die schweizerische OSZE-Präsidentschaft. Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Heiko Borchert beschreiben in ihrem Beitrag die vielfältigen Herausforderungen, mit denen die Schweiz konfrontiert wurde und unterziehen die Rolle der OSZE im “Geflecht ineinandergreifender Sicherheitsorganisationen” einer kritischen Würdigung.

1996 dürfte aber auch als Jahr in die Annalen eingehen, in welchem das vor Jahrzehnten begonnene Projekt einer Reform der Schweizerischen Bundesverfassung in eine entscheidende Phase getreten ist. Mauro Mantovani analysiert die Reformdiskussion in bezug auf die sicherheitspolitischen Artikel.

Mauro Mantovani zeichnet ebenfalls für eine Standortbestimmung zum Thema “Berufssarmee oder Freiwilligenarmee?” verantwortlich, das im vergangenen Jahr eine markant erhöhte Aktualität gewonnen hat. Im Mittelpunkt seiner Analyse steht eine mit aktuellen Daten untermauerte Darlegung jener Ebenen, auf denen die politische Diskussion um das Milizsystem in seiner militärischen Erscheinungsform voraussichtlich stattfinden wird.

Nachdem Frau Riemer im letzten Jahresbulletin das von ihr und Fritz Stäger betreute Projekt “Integrierte Risikoanalyse Schweiz” vorgestellt hat, ist ihr diesjähriger Artikel einem neuen sozialwissenschaftlichen Problemlösungsansatz gewidmet, der für zukünftige Bemühungen der Schweiz in Richtung auf ein ganzheitliches, Entscheidungsgrundlagen bietendes Risikoanalyse-System fruchtbar gemacht werden könnte.

In das Jahr 1996 fällt schliesslich der Beitritt der Schweiz zur Nato-Partnerschaft für den Frieden, den Bundesrat Cotti am 11. Dezember 1996 mit einer formellen Erklärung vollzogen hat. Diese

Institutionalisierung der Beziehungen der Schweiz zur massgeblichen Sicherheitsorganisation in Europa ist von zukunftsweisender Bedeutung. Im Rahmen dieser Partnerschaft ist die Schweiz daran, verschiedene Aktivitäten zu entfalten, an denen auch unsere Forschungsstelle wesentlich beteiligt ist. Diese Aktivitäten werden Gegenstand einer ausführlichen Darstellung im nächsten Jahresbulletin, allenfalls sogar in einer gesonderten Publikation sein. Das Bulletin 1996/97 beschränkt sich einstweilen auf den Abdruck des Rahmendokumentes der Schweiz.

Das Bulletin wurde von Mauro Mantovani redaktionell betreut. Neben den Autoren waren Martin Arnet, Guido Berger, Ugo de Vito und Claude Nicolet an dessen Produktion beteiligt. Ich möchte allen, die zum Gelingen dieses Bulletins beigetragen haben, für ihre sorgfältige und erfolgreiche Arbeit herzlich danken.

Zürich, Ende Januar 1997

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

**[tnbua.htm]**

# Kurt R. Spillmann

## CIS: Zentrum für Internationale Studien, Zürich / Center for International Studies, Zurich.

In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 1-3. URL:  
[http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle\\_96/b96\\_ks.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_ks.htm).

### **Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97** **© FSK, ETHZ.**

---

**CIS: Zentrum für Internationale Studien, Zürich / Center for International Studies,  
Zurich**

**von Kurt R. Spillmann**

ETH Zürich und Universität Zürich machen in den Bereichen Politikwissenschaft, Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Ernst mit den Schlagworten von Synergie und Zusammenarbeit. Die drei Professoren für Internationale Beziehungen Dieter Ruloff (Universität Zürich), Jürg Martin Gabriel (ETH Zürich), Thomas Bernauer (ETH Zürich) und der Autor dieser Zeilen arbeiten seit Beginn des Jahres 1997 am neuen Sitz des CIS im selben Gebäude und unter Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen als *Zentrum für Internationale Studien, Zürich / Center for International Studies, Zurich, CIS*, zusammen. Ebenfalls Teil des am Seilergraben 45-49 beheimateten Zentrums ist das Schweizerische Institut für Auslandsforschung mit seinem Sekretariat. Angeschlossen an das neue Kompetenzzentrum ist ferner Professor Ulrich Klöti, Ordinarius für Politische Wissenschaft, besonders für Vergleichende Politik und Innenpolitik an der Universität Zürich, der allerdings seinen institutionellen Sitz im Hauptgebäude Universität Zürich beibehält.

Als *Ziele* der Zusammenarbeit haben sich die Mitarbeitenden die Koordination und gegenseitige Unterstützung in ihren Tätigkeiten in den Bereichen Lehre, Forschung und öffentliche Veranstaltungen vorgenommen. Im Hintergrund wirkte die Einsicht, dass heute die knappen Ressourcen kleinerer Einheiten nach Möglichkeit gemeinsam und mit grösserem Nutzen verwendet werden müssen. Auch gilt es, den Studierenden beider Hochschulen wie auch einer breiteren Öffentlichkeit die Notwendigkeit einer informierten Zusammenarbeit mit den Nachbarländern und dem weiteren Ausland auf einer Basis solider konkreter und theoretischer Einsichten klarzumachen. Der Übergang vom "Sonderfall Schweiz" zum "Normalfall Schweiz" verlangt von den im Verkehr mit unseren Nachbarländern und dem weiteren Ausland aktiven Generationen viel genauere Kenntnisse sowohl unserer eigenen politischen Voraussetzungen und Institutionen wie auch der Eigenschaften anderer Staaten, Gesellschaften und Institutionen. Diese Kenntnisse sind notwendige

Voraussetzung einer kompetenten Mitwirkung von Schweizerinnen und Schweizern sowohl im wirtschaftlichen wie im politischen Kontakt mit dem Ausland. Der Ausbildung der Studierenden in diesen Bereichen und der Information einer weiteren Öffentlichkeit sollen die an der Universität und an der ETH angebotenen Veranstaltungen dienen.

Als *Mittel* zur Erreichung dieser Ziele muss zuerst und hauptsächlich die Absicht der Professoren zur Zusammenarbeit und die Bereitschaft der Behörden genannt werden, zur Verwirklichung dieser Absichten beizutragen. Die vorgesetzten Behörden waren auf seiten der ETH Zürich Prof. Dr. Jakob Nüesch, Präsident der ETH Zürich, Prof. Dr. Fritz Widmer, Vizepräsident der ETH Zürich, Prof. Dr. Bernd Schips, Vorsteher des Departements Recht und Ökonomie, und auf seiten des Kantons Zürich Prof. Dr. Ernst Buschor, Erziehungsdirektor des Kantons Zürich, Prof. Dr. Hans Heinrich Schmid, Rektor der Universität Zürich, Prof. Dr. med. Clive Küenzle, Prorektor der Universität Zürich, und Prof. Dr. Udo Fries, Dekan der Philosophischen Fakultät I der Universität Zürich. Sie alle haben die Absichten der beteiligten Professoren in verdankenswerter Weise unterstützt und entscheidend dazu beigetragen, dass die institutionell und finanziell gelagerten Hindernisse überwunden werden konnten.

Unter den Mitteln, die neu nun mit viel breiterer Synergiewirkung eingesetzt werden können, sind die Informationsmittel, vor allem die Bibliotheken und Dokumentationen der beteiligten Professuren, zu nennen. Die Bibliotheken der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktforschung der ETH Zürich, der neuen Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich und des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich, Abteilung Internationale Beziehungen, stehen nunmehr allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Professuren (gegenwärtig 51 Personen, 8 Frauen und 43 Männer) wie auch allen Studierenden von ETH und Universität in der Bibliothek des CIS am Seilergraben 49 für die Bedürfnisse von Lehre und Forschung zur Verfügung. Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Zusammenführung verschiedener Ressourcen der beteiligten Professuren bedeutet nicht, dass die traditionellen Teilinstitutionen verschwinden würden. Sie bleiben als Verwaltungseinheiten unter dem Dach des CIS erhalten. Ebenso werden die am CIS direkt beteiligten Professoren und ihre Mitarbeiter weiterhin ihre je eigenen Forschungsschwerpunkte pflegen.

Angesichts der generell knapper werdenden Ressourcen arbeitet das Zürcher Zentrum für Internationale Studien (CIS) eng mit dem neuen Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GZS) zusammen. In Genf werden in verschiedenen Kurstypen von unterschiedlicher Dauer sicherheitspolitische Experten aus Ministerien (vor allem Aussen- und Verteidigungsministerien) verschiedener, gerade auch osteuropäischer Länder ausgebildet. Nach den zwischen Zürich und Genf getroffenen Abmachungen werden in Zürich dagegen die regulären Studierenden sowie die angehenden Berufsoffiziere der Schweizer Armee in abschlussberechtigten d. h. bedeutend länger dauernden und breiter angelegten Studiengängen ausgebildet. Während sich in Genf die Dozentenschaft schwergewichtig aus ehemaligen hohen Beamten und Politikern der die Stiftung des Genfer Zentrums tragenden Institutionen zusammensetzt, sind die in Zürich Lehrenden reguläre Professoren und Lehrbeauftragte der beiden Zürcher Hochschulen. Auch soll Zürich das Zentrum für aussen- und sicherheitspolitische Forschung bleiben.

Die am CIS zusammenarbeitenden Professoren sind gegenwärtig damit beschäftigt, ihre Lehrveranstaltungen und Forschungspläne in einer optimalen Weise aufeinander abzustimmen. Sie nehmen auch in Aussicht, in regelmässigen Abständen wissenschaftliche Symposien und Konferenzen

zu organisieren sowie Veranstaltungen aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen für die Öffentlichkeit durchzuführen, wobei dieser letztgenannte Aspekt bereits relativ gut abgedeckt ist durch die traditionellen Veranstaltungsreihen des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung (mit thematischen Schwerpunkten jeweils im Wintersemester) und der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (mit der stehenden Thematik "Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte" jeweils im Sommersemester).

Das CIS darf für sich beanspruchen, mit relativ bescheidenen Mitteln interessante neue Möglichkeiten sowohl der interuniversitären wie der kollegialen Zusammenarbeit aufgezeigt zu haben. Weitere Entwicklungsschritte werden folgen.

**[tnbua.htm]**

# Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Heiko Borchert

Das schweizerische OSZE-Präsidualjahr 1996. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 4-46. URL: [http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle\\_96/b96\\_osze.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_osze.htm).

## Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97 © FSK, ETHZ.

---

### Das schweizerische OSZE-Präsidualjahr 1996

von Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Heiko Borchert

#### Einleitung

Mit dem Jahreswechsel ist der Schweizer Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) an den Nachfolger Dänemark übergegangen. Betrachtet man das schweizerische Präsidualjahr 1996 in der Rückschau, so war es von zwei Schwerpunkten geprägt: der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina und der Diskussion um das Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Diese beiden Themen bestimmten massgeblich die politische Agenda dieser gesamteuropäischen Organisation. Die Aufgaben in Bosnien waren zudem ausschlaggebend für das Bild, das sich die breite Öffentlichkeit von den Tätigkeiten der OSZE machte. Damit wurden aber auch gleichzeitig die zwei zentralen Rahmenbedingungen für die Steuerungs- und Lenkungsarbeiten gebildet, welche die Schweiz mit dem Mandat des Amtierenden Vorsitzenden übernommen hatte. [\[1\]](#)

Im Zentrum der schweizerischen Präsidentschaft stand der Einsatz in Bosnien-Herzegowina. Diesem kam unter anderem deshalb herausragende Bedeutung zu, weil sich mit der Bewältigung dieses Konfliktes die Frage nach der europäischen Sicherheitszusammenarbeit und damit auch die Frage nach der Tragfähigkeit der im Umbruch befindlichen sicherheitspolitischen Ordnung in Europa das erste Mal in der politischen Praxis stellte. Dies um so mehr, als das Abkommen von Dayton auf das bestehende Geflecht internationaler Organisationen zurückgriff und diesen im Friedensprozess unterschiedliche Verantwortlichkeiten zuwies. Die daraus resultierende Zusammenarbeit zwischen der Nato, der Uno, der EU, dem Europarat und der OSZE ist damit nicht nur sichtbarer Ausdruck des veränderten Umfeldes in Europa. Vielmehr erlaubt sie auch erste Rückschlüsse bezüglich des Stellenwertes, den die OSZE im institutionellen Gefüge der für Europas Sicherheit relevanten Institutionen genießt.

Gerade dieser Frage nach der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsordnung wurde innerhalb der OSZE im Rahmen der Diskussionen über das Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert als zweiter Schwerpunkt des schweizerischen Präsidualjahres nachgegangen. Ziel dieser Diskussion ist es, zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Sicherheitsraumes ohne Trennlinien beizutragen. Konkret geht es in erster Linie darum, die Folgen der Nato-Osterweiterung für Russland abzufedern und



dieses nicht von der europäischen Sicherheitsstruktur auszuschliessen. Es war aber von Beginn absehbar, dass die Annäherung der divergierenden Interessen der Hauptakteure USA, Russland und EU nur teilweise im Rahmen der OSZE erfolgen würde. Zudem waren aufgrund der Präsidentschaftswahlen in Russland und den USA sowie der anhaltenden Reformdebatte in der Europäischen Union für die Zeit der schweizerischen Präsidentschaft keine substantiellen Fortschritte zu erwarten.

Eine Würdigung dieser beiden zentralen Aufgabenbereiche soll vor dem Hintergrund der Erwartungen vorgenommen werden, die realistischerweise an die OSZE gestellt werden dürfen. Deshalb soll der Darstellung der Bosnien-Mission und der Sicherheitsmodell-Diskussion eine Charakterisierung der verschiedenen konzeptionellen Ansätze zur globalen und regionalen Friedenssicherung vorangestellt werden. Dies mit dem Ziel, das kooperative Sicherheitsverständnis der OSZE einerseits vom kollektiven Sicherheitsgedanken der Uno und andererseits vom Prinzip der kollektiven Verteidigung der Nato abzugrenzen. Die Klärung der unterschiedlichen konzeptionellen Ausrichtungen dieser Institutionen lässt deutlich werden, dass die OSZE an den Möglichkeiten und Grenzen einer Organisation gemessen werden muss, die bloss über Instrumente der kooperativen Sicherheitspolitik verfügt. Dadurch zeigt sich, dass sich die konkreten Leistungen der OSZE vorwiegend auf Tätigkeiten in den Bereichen der Frühwarnung, der Konfliktvorbeugung, der Rüstungskontrolle und des Wiederaufbaus in der Konfliktfolgezeit beschränken.

Aus schweizerischer Perspektive wird die Bewertung der letztjährigen OSZE-Tätigkeiten von der Frage nach der Bedeutung des spezifischen Beitrages unseres Landes überlagert. Das umfassende Mandat des Amtierenden Vorsitzenden rückt das jeweilige Präsidialland in den Mittelpunkt des OSZE-Geschehens: Erstens kann der Vorsitzende im Konfliktfall die Rolle eines Vermittlers wahrnehmen, zweitens leitet und koordiniert er die gesamten internen Tätigkeiten der Organisation, und drittens ist er für die Aussenkontakte zu internationalen Organisationen und der Öffentlichkeit zuständig. Der Handlungsspielraum des auf ein Jahr befristeten Vorsitzes wird jedoch durch die bestehenden Aufgabenfelder (aktuelle Konflikt- und Krisenfälle, laufende Langzeitmissionen) und die knappen finanziellen und personellen Ressourcen stark eingeschränkt. Gleichzeitig wird die exekutive OSZE-Kompetenz durch das Konsensprinzip eingegrenzt, das die Versicherung der Unterstützung durch die bestimmenden Hauptakteure zu einer unverzichtbaren Voraussetzung erfolgreichen Handelns macht.

Eine aktive Ausgestaltung des Handlungsspielraums der Präsidentschaft war für unser Land um so wichtiger, als sich hier die Chance bot, mindestens teilweise aus seiner isolierten Stellung in Europa herauszutreten und den Willen zur kooperativen Mitgestaltung des Umfeldes kundzutun. Die Mitarbeit im Forum der OSZE stellte bis zur positiven Entscheidung des Bundesrates zur *Nato-Partnerschaft für den Frieden* im vergangenen November die einzige Möglichkeit dar, um sowohl eigene sicherheitspolitische Interessen wahrzunehmen als auch einen sinnvollen Beitrag zur Stabilität in Europa zu leisten. Das Engagement im Rahmen der OSZE war hinsichtlich der innenpolitischen Realitäten unbedenklich, denn die Aufgabenbereiche der OSZE decken sich mit den friedenspolitischen Absichten der Schweiz. Inwieweit der praktische Leistungsausweis des OSZE-Präsidialjahres der schweizerischen Aussenpolitik zu gesteigertem Profil nach innen wie aussen verholfen hat, kann wohl erst aus grösserer zeitlicher Distanz umfassend beurteilt werden.

Durch die Beschränkung auf die obengenannten zwei thematischen Schwerpunkte bleiben eine Fülle weiterer OSZE-Tätigkeiten des vergangenen Jahres unerwähnt. Eine umfassendere Darstellung hätte insbesondere die Entwicklung der übrigen Regionalkonflikte, vor allem die erfolgreiche Vermittlungstätigkeit der OSZE unter dem schweizerischen Leiter Tim Guldimann in Tschetschenien, zu

berücksichtigen. Im letzten Jahr wurde auch eine Langzeitmission in Kroatien eröffnet. Die bestehenden Missionen in Mazedonien, Estland und Lettland, der Ukraine, Moldawien, Georgien und Tadschikistan sowie die im Rahmen des Minsk-Prozesses erfolgenden Bemühungen zur Beilegung des Konfliktes um Nagorno-Karabach wurden weitergeführt. Ausgeklammert bleibt hier weiter die Tätigkeit der OSZE-Delegation im Zusammenhang mit den Unregelmäßigkeiten bei den Kommunalwahlen in Serbien. Ebenso wird hier auf eine Darstellung der OSZE-internen institutionellen und strukturellen Bereinigungsbemühungen sowie auf eine Aufarbeitung der Vorschläge zur Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen verzichtet. [2]

## 1. Regionale Sicherheitskooperation im Rahmen der OSZE

Im folgenden geht es zum einen darum, die OSZE im weltweiten Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen zu positionieren. Zum anderen wollen wir aufzeigen, dass sich das kooperative Sicherheitsverständnis der OSZE aus konzeptioneller Sicht grundsätzlich von den im Rahmen der Uno (kollektive Sicherheit) bzw. der Nato (kollektive Verteidigung) verfolgten Ansätzen unterscheidet. Auf dieser Grundlage erläutern wir die Rolle der OSZE als regionaler Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und beenden das Kapitel mit einer Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen der OSZE.

Seit der Unterzeichnung der *Charta von Paris für ein neues Europa* (1990) werden die Institutionen, Strukturen und Mechanismen der OSZE kontinuierlich weiterentwickelt. Die Verdichtung des politischen Konsultationsnetzes, die Einrichtung permanenter Organe und deren Ausstattung mit spezifischen Mechanismen bilden die Grundlage zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und zur kooperativen Ausgestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen.

Die sicherheitspolitischen Instrumente der OSZE entwickelten sich graduell von den vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) auf militärischem Gebiet über die Krisenmechanismen im militärischen, politischen und humanitären Bereich und die friedliche Streitbeilegung bis hin zu den grundsätzlichen Beschlüssen betreffend friedenserhaltender Operationen und den Mitteln der präventiven Diplomatie. [3]

Dieser Prozess verdeutlicht die spezifische Rolle, die der OSZE gegenwärtig im Rahmen der europäischen Sicherheitsstruktur zukommt: Zum einen ist sie neben dem Europarat die einzige Organisation in Europa, in der Russland und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion als gleichberechtigte Partner teilnehmen können. Zum anderen ist sie das umfassendste Forum zur Diskussion eines breiten Themenspektrums, das von Fragen der Menschenrechte bis hin zur militärischen und politischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung reicht. In dieser Funktion leistet sie einen wertvollen Beitrag zum Aufbau einer transatlantisch-eurasischen Wertegemeinschaft.

## Globale und regionale Friedenssicherung: Drei Ansätze

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges steht das durch die Vereinten Nationen repräsentierte System *kollektiver Sicherheit* im Zentrum der globalen Friedenssicherung. Den Kern bilden die Satzungen der Vereinten Nationen (SVN), welche die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zum obersten Ziel der Organisation erklären. Mit ihrem Beitritt verpflichten sich die Mitgliedstaaten, zur Beilegung von Konflikten lediglich friedliche Mittel einzusetzen (Art. 2 Ziff. 3 SVN) und akzeptieren

gleichzeitig das allgemeine Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 SVN). Letzteres verbietet nicht nur den Krieg, sondern jegliche Anwendung militärischer Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines Staates. [4]

Zur Durchsetzung dieser rechtlichen Verpflichtungen sieht Kapitel VII SVN verschiedene Massnahmen vor, wobei das konkrete Vorgehen durch den Sicherheitsrat festgelegt wird. Dieses Gremium trägt nach Art. 24 Abs. 1 SVN die "Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit". Aus diesem Grund ist der Sicherheitsrat mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, die unter anderem die Erlaubnis einschliessen, im Namen aller Staaten zu handeln und für alle Mitglieder verbindliche Beschlüsse zu fassen. Stellt der Rat eine Gefahr für den Frieden, einen Friedensbruch oder eine Aggression fest (Art. 39 SVN), so darf er neben Empfehlungen, vorläufigen Massnahmen und nicht-militärischen Sanktionen auch militärische Zwangsmassnahmen beschliessen und damit vom allgemeinen Gewaltverbot abweichen. [5]

Allerdings macht die Charta an mehreren Stellen deutlich, dass sie diese militärischen Massnahmen lediglich als *ultima ratio* versteht und die diesbezügliche Beschlussfassung ausschliesslich dem Sicherheitsrat zubilligt. Dies zeigt sich deutlich in Art. 51 SVN, der den Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs zwar gestattet, individuell oder im Rahmen kollektiver Abmachungen vom Recht zur Selbstverteidigung Gebrauch zu machen und damit Gewalt anzuwenden. Dies gilt jedoch nur so lange, "bis der Sicherheitsrat die ... erforderlichen Massnahmen getroffen hat".

In eine ähnliche Richtung zielen die Bestimmungen bezüglich der regionalen Abmachungen und Organisationen, die sich mit Fragen der Sicherheit befassen. Diesen ist es grundsätzlich nicht gestattet, Zwangsmassnahmen ohne die Ermächtigung des Rates zu verhängen (Art. 53 Abs. 1 SVN). In der Praxis hat sich diese Bestimmung aber insofern aufgeweicht, als Regionalorganisationen dann zu nicht-militärischen Sanktionen greifen dürfen, wenn diese mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind. Weiterhin ausgeschlossen bleiben aber sämtliche militärischen Zwangsmassnahmen. [6] Folglich lässt sich festhalten, dass sowohl der Handlungsspielraum der Staaten als auch derjenige der regionalen Abmachungen und Organisationen in sicherheitspolitischen Fragen durch die Uno-Charta wesentlich begrenzt bzw. überlagert werden.

Das Nato-System der *kollektiven Verteidigung* der zweite hier darzustellende Ansatz zur Friedenssicherung geht auf die Zeit des ausbrechenden kalten Krieges zurück. Der im Jahr 1949 unterzeichnete Nato-Vertrag fand seine Rechtsgrundlage im oben genannten Art. 51 SVN. Die Gründung der Nato erfolgte mit dem Ziel, dem sowjetischen Expansionsdrang ein kollektives Verteidigungsbündnis entgegenzustellen. Zu diesem Zweck vereinbarten die Mitgliedstaaten, dass ein bewaffneter Angriff gegen ein oder mehrere Allianzmitglieder in Westeuropa und Nordamerika als ein Angriff gegen das gesamte Bündnis angesehen werde und den Beistand der anderen Allianzmitglieder erfordere (Art. 5 Nato-Vertrag).

Seit dem Ende des kalten Krieges hat sich das sicherheitspolitische Umfeld grundlegend verändert. Dem versuchte die Allianz mit ihrem *Neuen Strategischen Konzept* (Rom 1991) gerecht zu werden. Dessen Hauptelemente lassen sich mit den Stichworten "kollektive Verteidigung, Kooperation, Dialog, Krisenmanagement und Konfliktprävention" umschreiben. Zugleich wird betont, dass die künftigen Herausforderungen nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen bewältigt werden können. Damit wird deutlich, dass die Nato ihre Grundfunktion kollektive Verteidigung durch eine immer stärker ausgeprägte kooperativ-präventive Komponente zu ergänzen versucht. Dies zeigt sich unter anderem in

der Gründung des *Nordatlantischen Kooperationsrates* (November 1992), in der Ausarbeitung des Programms einer *Partnerschaft für den Frieden* (Januar 1994) sowie in der grundlegenden Bereitschaft, friedenserhaltende Operationen unter der Ägide der Uno bzw. der OSZE zu unterstützen.

Aus der Erkenntnis, dass Sicherheit in Europa langfristig nur mit- und nicht gegeneinander gewährleistet werden kann, entstand Mitte der siebziger Jahre der dritte Ansatz zur Friedenssicherung: das KSZE-System *kooperativer Sicherheit*. [7] Dieses basiert auf den Annahmen, dass mögliche Konflikte durch die Förderung der Kooperation verhindert, Missverständnisse abgebaut und damit Vertrauen aufgebaut werden können. Aus diesem Grund verfolgt ein solches System das Ziel, die Sicherheit der beteiligten und gleichberechtigten Staaten durch Zusammenarbeit zu gewährleisten bzw. zu vermehren. Daher steht der Einsatz diplomatischer Mittel (vorab Dialog, Vermittlungen und Bemühungen um friedliche Streitbeilegung) im Vordergrund.

Für das Verständnis der sicherheitspolitischen Aufgabe der OSZE sind Korb I der *Helsinki-Schlussakte* (1975) und die darin genannten zehn Prinzipien von Bedeutung, da sie sowohl Zielsetzungen als auch Instrumente der OSZE umschreiben. Gemäss Vetschera können diese zu drei Leitmotiven zusammengefasst werden: "Sicherheit, Frieden und Gerechtigkeit". Damit enthält der Prinzipienkatalog der Schlussakte nicht nur die traditionell "prohibitiven" Grundsätze internationaler Sicherheit, sondern zusätzlich auch "vorwirkende" Prinzipien, die auf die Ursachen künftiger Sicherheitsbedrohungen Bezug nehmen. Auf diese Weise gelingt es der OSZE, unter Verwendung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs, einen Bezug zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Menschenrechte und der friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen herzustellen.

Die nachfolgende Abbildung fasst die wesentlichen Unterschiede der drei behandelten Ansätze zur Friedenssicherung im Überblick zusammen [8]:

	<b>Kooperative Sicherheit</b> (Beispiel: OSZE)	<b>Kollektive Verteidigung</b> (Beispiel: Nato)	<b>Kollektive Sicherheit</b> (Beispiel: Uno)
<b>Ziel</b>	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der teilnehmenden Staaten mit <i>politischen Mitteln</i>	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der Bündnismitglieder mit <i>primär militärischen Mitteln</i>	Wahrung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit <i>politischen und militärischen Mitteln</i>

<b>Mittel</b>	Prinzipienerklärung, Prävention, Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, Krisenmechanismen, Friedliche Streitbeilegung, Massnahmen zur Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit	Gemeinsame oder koordinierte Streitkräfte, politische Mittel (interne Konsultationsgremien, NACC, PfP)	Prävention, Friedliche Streitbeilegung, Zwangsmassnahmen, Massnahmen zur Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit
<b>Gleichberechtigung der Teilnehmer-staaten</b>	Ja	Ja	Grundsätzlich ja  Allerdings Hierarchisierung aufgrund der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bzw. Vetorecht für dessen permanente Mitglieder
<b>Entscheidungsverfahren</b>	Grundsätzlich Konsens  <i>Ausnahmen:</i> "Konsens minus Konfliktparteien", Auslösung der Krisenmechanismen, Mehrheitsentscheidungen in der Parlamentarischen Versammlung, dem Gerichtshof sowie der Vergleichskommission	Mehrheitsentscheidungen (in politischen Fragen Konsensprinzip), Militärische Hierarchie	Qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Sicherheitsrat. Möglichkeit des Vetos der permanenten Mitglieder
<b>Reichweite</b>	Regional  Möglichkeit der Anerkennung als regionale Abmachung nach Kapitel VIII SVN	Regional	Global
<b>Explizite Sicherheits-garantien</b>	Nein	Ja  (Art. 5 Nato-Vertrag)	Nein

## **Abbildung** : Globale und regionale Friedenssicherung: Drei Ansätze Die OSZE als regionale Abmachung

In der Abschlusserklärung des Gipfeltreffens von Helsinki (1992) halten die Teilnehmerstaaten fest, “dass die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist”. [9] Regionale Abmachungen sind zwar in der Uno-Charta vorgesehen, doch gibt diese keine genaue Auskunft darüber, wie der Begriff zu interpretieren ist. In der Fachliteratur sind zahlreiche Versuche unternommen worden, diesen Mangel zu beheben. Danach lässt sich eine “regionale Abmachung” anhand folgender Merkmale charakterisieren:

- Kollektivvertrag oder Satzung als Grundlage;
- Verbindung von Staaten oder eine internationale Organisation;
- Übereinstimmung mit den Zielen der Vereinten Nationen;
- Zahl der Mitglieder muss geringer sein als die der Vereinten Nationen;
- Muss Massnahmen zur friedlichen Streitbeilegung vorsehen;
- Staaten müssen territorial so weit verbunden sein, dass eine effektive örtliche Streitbeilegung mit Hilfe dafür vorgesehener Massnahmen möglich ist. [10]

In Fachkreisen ist man sich uneinig, ob die OSZE die Bezeichnung “regionale Abmachung” korrekterweise trägt. Die unterschiedlichen Urteile erklären sich vor allem aus den abweichenden Beurteilungen der Notwendigkeit der völkerrechtlichen Verankerung einer regionalen Abmachung. Sieht man von diesem Aspekt ab, stimmen die Autoren allerdings darin überein, dass die OSZE alle Voraussetzungen einer regionalen Abmachung nach Kapitel VIII SVN erfüllt. Zudem herrscht Einigkeit darüber, dass die OSZE bereits im Sinne dieser Bestimmung tätig ist dies innerhalb der folgenden Präzisierungen:

*Friedliche örtliche Streitbeilegung:* Im Grundsatz herrscht Konsens, dass sich eine regionale Abmachung in erster Linie um die friedliche örtliche Streitbeilegung bemühen soll. Daraus lässt sich jedoch kein genereller Vorrang regionaler Abmachungen vor dem Uno-Sicherheitsrat ableiten.

*Zwangsmassnahmen:* Diesbezüglich folgt die OSZE den Vorgaben des Uno-Friedenssicherungssystems. Einerseits kann sie nicht-militärische Sanktionen ergreifen (im Rahmen des Entscheidungsverfahrens “Konsens minus Konfliktparteien” und auf der Grundlage der Beschlüsse von Prag [1992, Kap. IV Ziff. 16]). Andererseits darf sie dies wurde durch die Erklärung des Gipfeltreffens von Helsinki (1992, Kap. III Ziff. 22) bestätigt keine militärischen Zwangsmassnahmen einsetzen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Trotz des von manchen Autoren konstatierten Fehlens der völkerrechtlichen Grundlagen bezeichnet sich die OSZE unseres Erachtens korrekterweise als regionale Abmachung nach Kapitel VIII SVN. Ausschlaggebend dafür sind die Übereinstimmung in den Zielsetzungen, die grundsätzlich friedliche Ausrichtung ihres Instrumentariums sowie die Tatsache, dass sie bereits nach Kapitel VIII SVN tätig ist. Zudem hat sich insbesondere der von Körbs kritisierte Umstand der mangelnden Rechtssicherheit ausserrechtlicher Staatenverbindungen [11] in der bisherigen Praxis der OSZE nicht als Nachteil erwiesen. Im Gegenteil: Zahlreiche Bestimmungen (vor allem im Bereich der menschlichen Dimension und der militärischen VSBM) konnten nur deshalb eingeführt werden, weil sie bloss politisch verbindlich waren. Rückblickend haben sich jedoch gerade diese Normen als äusserst effektiv erwiesen.



## **Möglichkeiten und Grenzen der OSZE**

Aufgrund ihrer konzeptionellen Grundlagen und ihrer strukturellen Ausstattung liegen die Stärken der OSZE im Bereich der gewaltfreien, dialogorientierten und kooperativen Konfliktprävention sowie beim Wiederaufbau in der Konfliktfolgezeit. Die vorstrukturierten OSZE-Dialogprozesse, die der Rückversicherung der in einen Konflikt involvierten Parteien dienen und dadurch zur Deeskalation beitragen können, sind imstande, einen Ausgleich zwischen den Kontrahenten herbeizuführen und Kompromisse zu ermöglichen. [12] Je früher ein solcher Konflikt beigelegt wird, desto grösser ist die Chance, eine gewaltsame Entwicklung zu verhindern. Werden die Instrumente der OSZE rechtzeitig eingesetzt, um einen Konflikt auf der untersten Eskalationsstufe zu verhüten, können diese einigen Erfolg verzeichnen.

Damit wird deutlich, dass die Bemühungen der OSZE nicht nur von der Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten, sondern insbesondere von der Mitwirkung der Konfliktparteien abhängen. Neben dem frühzeitigen Eingreifen stellt der tatsächliche politische Wille der Parteien zur friedlichen Streitbeilegung eine unabdingbare Voraussetzung zur erfolgreichen Konfliktregelung dar.

Der Jugoslawienkonflikt führte dies im Jahr 1991 deutlich vor Augen: Obwohl die verschiedenen Mechanismen der OSZE erfolgreich aktiviert werden können, offenbarten sich deren Grenzen sehr bald. Als Instrumente der kooperativen Sicherheitspolitik bedurften sie der grundsätzlichen Dialogbereitschaft der Kontrahenten. Die Möglichkeiten der OSZE wurden zum einen durch den Umstand eingeschränkt, dass sich ihre Teilnehmerstaaten nicht über die zur Lösung des Konfliktes erforderlichen politischen Schritte einigen konnten. Zum anderen handelte es sich bei den Konfliktparteien um offensiv agierende, entschlossene Aggressoren, die den Streitfall mit militärischen Mitteln austragen wollten. Erschwerend trat der Umstand hinzu, dass sich die regelbrechenden Akteure nicht ausschliesslich aus Staaten, sondern auch aus politischen Gruppierungen ethnischer oder religiöser Natur zusammensetzten. Angesichts dieser Konstellation musste eine auf Dialog und friedliche Beilegung der Auseinandersetzung ausgerichtete Konfliktverhütung zwangsläufig scheitern.

Diese Ausführungen zeichnen ein klares Bild der Erwartungen, die realistisch an die OSZE gestellt werden dürfen. [13] In der Präventivdiplomatie, der politischen Beratung der Transformationsländer sowie im Friedensaufbau liegen die grössten Chancen und damit auch die grösste Bedeutung der OSZE. Darüber hinaus wird sie uneingeschränkt das umfassendste Forum zur Diskussion von Fragen der Menschenrechte, der Demokratisierung, des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft, der Minderheitengesetzgebung, der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der militärischen und politischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung bleiben. Die Rolle, die der OSZE aufgrund des Friedensvertrages von Dayton zukommt, bestätigt diese komparativen Vorteile der Organisation.

## **2. Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina und die schweizerischen Beiträge**

Die Verhandlungen zwischen den drei Konfliktparteien Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), die im November 1995 in Dayton (Ohio, USA) zum Abschluss eines Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien geführt hatten, übertrugen der OSZE die Umsetzung vieler ziviler und zum Teil militärischer Aspekte des Vertragswerkes.

Damit wurde die OSZE mit ihrer bisher grössten Herausforderung konfrontiert. [14] Obwohl die Organisation bloss über einen Apparat von etwa 100 Beamten verfügt, gelang es ihr, in Bosnien eine Präsenz vor Ort aufzubauen, die dreimal so gross ist wie ihr Sekretariat, dreimal so viele Mitglieder umfasst wie alle übrigen zehn OSZE-Langzeitmissionen zusammen und dreimal so viel kostet wie das ordentliche Budget der Organisation von knapp 35 Millionen Franken. [15]

## Das Mandat und die Organisation der OSZE-Mission

Das Mandat der OSZE, am 14. Dezember 1995 in Paris in Kraft getreten, umfasst die Verantwortlichkeit für folgende drei Schlüsselbereiche bei der Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton:

- Überwachung der Vorbereitung und Durchführung *demokratischer Wahlen*, Feststellung der Durchführbarkeit durch die OSZE (Annex 3);
- Überwachung der Einhaltung der *Menschenrechte* zusammen mit anderen Organisationen, Nominierung und Unterstützung der Menschenrechtsombudsperson (Annex 6);
- Leitung der Verhandlungen über *Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen* und *Rüstungskontrolle* im Sinne der “regionalen Stabilisierung” (Annex 1B). [16]
- Bereits ab Ende Dezember 1995 konnte die OSZE-Mission in Sarajevo ihre Arbeit in Angriff nehmen. Kern der Mission bilden die rund 250 internationalen zivilen Experten, die unter der Führung des amerikanischen Diplomaten Robert H. Frowick stehen. Sechs Regionalzentren (Sarajevo-Gorazde, Tuzla, Bihac, Mostar, Banja Luka und Sokolac) und 25 Aussenstellen wurden an verschiedenen Orten des Landes eröffnet, das die muslimisch-kroatische Föderation und die Republik “Srpska” umfasst. In den Feldbüros sind neben einheimischem Hilfspersonal je zwei internationale Mitarbeiter tätig: ein Menschenrechtsbeobachter und ein Wahlexperte. Zur logistischen Wahlvorbereitung wurde dieses Team durch einen *Core Supervisor* ergänzt.
- Darüber hinaus arbeitet die OSZE mit verschiedenen internationalen Organisationen und NGOs zusammen. Besonders enge Beziehungen geht die OSZE mit der bereits seit 1991 bestehenden Beobachtermission der EU (*European Community Monitoring Mission, ECMM*) ein. Rund 40 Angehörige der EU-Überwachungsmission verstärken die OSZE-Kapazitäten im Hinblick auf die Wahlen. Ferner unterstützen mehr als 50 Ifor-Verbindungsoffiziere die Organisation.

## Überwachung der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen

Der erste und wichtigste Aspekt des OSZE-Mandates aufgrund des Daytoner Friedensabkommens betrifft die Überwachung der Vorbereitung und Durchführung von “free, fair, and democratic elections” (Dayton-Dokument, Anhang 3, Präambel), denn diese bilden das eigentliche Kernstück des gesamten Friedensprozesses. Entsprechend konzentrierte sich die OSZE-Mission zu Beginn vorwiegend auf die Vorbereitungen der Wahlen, die laut Abkommen innerhalb von sechs bis neun Monaten nach dessen Unterzeichnung durchgeführt werden müssen.

Hierbei handelte es sich um die wie oft zitiert wurde “komplexesten Wahlen der Geschichte”. Dies erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass folgende sieben Körperschaften gleichzeitig zu bestellen waren: Präsidentschaft für Bosnien-Herzegowina, Repräsentantenhaus für Bosnien-Herzegowina, Repräsentantenhaus der Föderation Bosnien-Herzegowina, Präsidentschaft der Republik Srpska, Nationalversammlung der serbischen Republik sowie kantonale Legislativen der Föderation (in der serbischen Republik gibt es keine Kantone) und kommunale Regierungsbehörden. Somit wurden sowohl



Exekutiv- und Legislativorgane für die lose Zentralregierung der gesamten Republik als auch neue Gremien für die beiden Teilrepubliken gewählt. Zum anderen erschwerten die "ethnischen Säuberungen" die Wahlen, sind doch über 1,3 Millionen Menschen geflüchtet, von denen 800'000 wahlberechtigt sind (bei knapp 3 Millionen Wahlberechtigten total). Viele fanden im Ausland Hilfe; so gewährte die Schweiz rund 22'000 Menschen Zuflucht. Daneben leben hunderttausende Vertriebener im Land selber.

Bevor gewählt werden konnte, hatte die OSZE darüber zu befinden, ob die Voraussetzungen für die Abhaltung freier, fairer und demokratischer Wahlen unter den gegebenen sozialen Bedingungen überhaupt erfüllt waren. Diese Frage löste ein heftiges diplomatisches und politisches Tauziehen aus. Auf der einen Seite erklärte Botschafter Frowick mit Rückendeckung der amerikanischen Regierung, dass die Minimalvoraussetzungen gegeben seien. [17] Auf der anderen Seite votierten verschiedene Nichtregierungsorganisationen wie die *Helsinki-Föderation* und *Human Rights Watch* dagegen. Nach umfassenden Abklärungen entschied sich Bundesrat Cotti, der letztlich die Zertifizierung verantwortete, schliesslich für die Durchführung des Wahlganges. Ende Juni erklärte er, die minimalen Grundbedingungen für freie und faire Wahlen seien zwar *nicht* erfüllt, mangels überzeugender Alternativen sollten die für den weiteren Verlauf des Friedensprozesses wichtigen Wahlen gleichwohl zum letztmöglichen Termin am 14. September 1996 stattfinden. [18]

Nur zwei Wochen vor dem Wahltermin mussten die *Kommunalwahlen* aufgrund von Unregelmässigkeiten bei der Wählerregistrierung jedoch verschoben werden. Diese Wahlen sind deshalb von besonderer Brisanz, weil die aus dem Krieg resultierende Grenze zwischen den beiden Teilrepubliken 49 der 109 Vorkriegsgemeinden teilt. Nach einer weiteren Verschiebung wegen der aktuellen politischen Situation entschied sich die *provisorische Wahlkommission*, die sich aus vier internationalen und drei bosnischen Mitgliedern unter dem Vorsitz des OSZE-Missionschefs zusammensetzt, Mitte Dezember 1996 für eine Durchführung der Kommunalwahlen im Juni 1997.

Für den allgemeinen Wahlgang vom vergangenen September war aber dank dieser Verschiebung ein Grossteil des Konfliktpotentials entschärft. Die OSZE mobilisierte rund 1'200 internationale Aufsichtspersonen, sogenannte "Supervisoren", und rund 1'000 Wahlbeobachter für den Wahltag. Mit dieser Rekordzahl an internationalen Helfern war eine vollständige Überwachung der Wahlen in den konfliktträchtigsten Regionen möglich. Dazu zählten von den 4'400 Wahllokalen insbesondere diejenigen in Ortschaften, durch welche die Trennungslinie zwischen der serbischen Republik und der moslemisch-kroatischen Föderation in Bosnien verläuft. Weitere neuralgische Punkte waren diejenigen Orte, in denen zahlreiche Flüchtlinge wohnen.

Nach den Wahlen gab der Koordinator der internationalen Wahlbeobachter, Ed van Thijn, schliesslich eine unter den gegebenen Umständen positive Stellungnahme ab. Ende September erklärte Frowick als Vorsitzender der Wahlkommission die Wahlen für "frei und fair". Wie erwartet werden konnte, siegten die nationalistischen Parteien auf allen Ebenen, wenngleich die Oppositionsparteien zum Teil erstaunlich viele Stimmen (bis zu 20 Prozent) auf sich vereinigen konnten. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Ansätze für Pluralismus und demokratische Öffnung vorhanden sind eine Faktum, das die Entscheidung für die Abhaltung der Wahlen nachträglich als gerechtfertigt erscheinen lässt.

## **Überwachung der Menschenrechte**

Gemäss dem Abkommen von Dayton ist der OSZE als zweite Aufgabe die Überwachung der Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina aufgetragen. Die Einhaltung der Menschenrechte ist eine

unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau demokratischer Institutionen in diesem Land. Der internationalen Gemeinschaft fällt hierbei die Aufgabe zu, ein effektives Beobachtungssystem einzurichten.

Die OSZE-Mission versuchte von Beginn, die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Dabei zeigte sie sich aber verschiedentlich enttäuscht über den langsamen Fortschritt beim Aufbau günstiger sozio-politischer Verhältnisse, insbesondere im Hinblick auf die Wahlen. Ihre Menschenrechtsbeobachter, die gemäss OSZE-Missionsleiter Frowick die “aktivste und am meisten geschätzte Überwachungs- und Berichterstattungstätigkeit” [\[19\]](#) ausüben, rapportierten wiederholt über Beschränkungen in der Bewegungsfreiheit, Einschränkungen in der Pressefreiheit, nicht gewährte Versammlungsfreiheit und Eingriffe in die persönlichen Freiheiten (vor allem Verletzung des Eigentumsrechtes). Mancherorts gingen die “ethnischen Säuberungen” weiter, so dass die Zahl derer, die seit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens ihre Heimat verliessen, grösser ist als die Zahl der Rückkehrer. Die Repatriierung von Flüchtlingen und Vertriebenen bleibt auf Gebiete beschränkt, wo deren Volksgruppe die Mehrheit stellt.

Mit ihrer Arbeit unterstützen die OSZE-Menschenrechtsbeobachter die Tätigkeit der internationalen Ombudsperson und der Ombudsmänner der Föderation. [\[20\]](#) In diesem Zusammenhang ist das im Dayton-Vertrag neu geschaffene Ombudsamt für Menschenrechte es wird im folgenden näher erläutert als eine der wichtigsten Positionen zur zivilen Befriedung des geschundenen Landes anzusehen.

## **Regionale Stabilisierung**

Obwohl dieser dritte Bereich der Umsetzung des Abkommens von Dayton nur wenig öffentliche Aufmerksamkeit erregt, ist er von grosser Wichtigkeit. Mittels vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen wird nämlich langfristig eine regionale Stabilisierung angestrebt. Erste Fortschritte konnten bereits erzielt werden.

Unter der “Schirmherrschaft der OSZE” diese Formulierung wurde gewählt, um den Einbezug Restjugoslawiens trotz Suspendierung der Teilnahme am OSZE-Prozess zu ermöglichen konnten Ende Januar 1996 die sogenannten “Artikel II-Verhandlungen” (gemäss Dayton-Dokument, Anhang 1B, Art. II) erfolgreich abgeschlossen werden. Das Abkommen zwischen den Parteien Bosnien-Herzegowinas beinhaltet VSBMs wie den Austausch militärischer Daten, Beschränkungen militärischer Aktivitäten und ein weitreichendes Verifikations- und Inspektionsregime.

Bei den Verhandlungen nach Artikel IV über die subregionalen Rüstungskontrollmassnahmen wurde Mitte Juni eine Übereinkunft zwischen Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien unterzeichnet. Darin werden die Obergrenzen für Truppenstärken und Waffensysteme festgelegt, die innerhalb einer 16monatigen Reduzierungsperiode zu erreichen sind.

Seither sind die Bemühungen um ein umfassendes Rüstungskontrollregime für die gesamte Region Südosteuropa (Artikel V-Verhandlungen) im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation im Gange.

## **Die schweizerischen Beiträge an die OSZE-Mission**

Die Schweiz ging als Präsidialland mit gutem Beispiel voran, als es galt, die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina zu unterstützen. Ihre Beiträge umfassten zum Teil bis heute noch aktiv folgende Bereiche: Für die logistische Unterstützung der Mission stellt die Schweiz der OSZE ein umfangreiches Gelbmützen-Kontingent zur Verfügung. Für die unmittelbaren Aufgaben der OSZE-Mission wurden verschiedene Experten (vor allem Wahl- und Menschenrechtsspezialisten) nach Bosnien entsandt. Während dem Wahlgang vom September 1996 kamen kurzfristig Supervisoren und Wahlbeobachter zum Einsatz. Ferner leistet die Schweiz finanzielle Beiträge beim Aufbau und Betrieb eines unabhängigen Radios. Schliesslich hält die Schweizerin Gret Haller als Ombudsfrau für Menschenrechte eine zentrale Position inne. Nachfolgend werden diese einzelnen schweizerischen Beiträge kurz erläutert.

## **Schweizer Gelbmützen zur logistischen Unterstützung**

Ende Januar 1996 beschloss der Bundesrat, der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina einen unbewaffneten militärischen Verband zur logistischen Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Dies als Ersatz für die ursprünglich vorgesehenen Blaumützen zugunsten der Ifor-Truppen. Auf einen derartigen Einsatz hatte verzichtet werden müssen, da solche Einheiten gemäss Einsatzdoktrin der Ifor zur Selbstverteidigung ausgerüstet sein müssen. Der bewaffnete Einsatz einer militärischen Formation im Ausland ist indessen nach dem negativen Ausgang der Blauhelm-Abstimmung vom Juni 1994 und aufgrund des in diesen Fragen eng gefassten Militärgesetzes nicht möglich. [\[21\]](#)

Seit Anfang Juli 1996 ist das logistisch weitgehend autonome *Schweizer Gelbmützen-Kontingent (Swiss Headquarter Support Unit, SHQSU)* [\[22\]](#) in Sarajevo operationell. Neben dem Hauptquartier hat das Team vier regionale Stützpunkte in Mostar, Banja Luka, Bihac und Tuzla aufgebaut. Zwei Schweizer Offiziere sind im Konfliktverhütungszentrum in Wien stationiert, ein Offizier im OSZE-Büro in Sarajevo. Die Formation ist dem Generalstabschef unterstellt, dem OSZE-Missionschef aber zur direkten Zusammenarbeit zugewiesen. Maximal stehen 68 Schweizer Armeeingehörige, darunter auch einige Frauen, im Einsatz. Sie wurden aus rund 3'000 Freiwilligen rekrutiert und in Bière (VD) im Rahmen der Reform "Armee 95" zum Ausbildungszentrum für friedenserhaltende Operationen aufgebaut auf ihre Aufgabe vorbereitet.

Die Gelbmützen werden überall dort eingesetzt, wo die durch Kriegseinwirkung in Mitleidenschaft gezogene Infrastruktur in Bosnien ihre Leistungen nicht mehr erbringen kann. Die Schweizer Einheit ist als eine Art "Stabskompanie" sowohl zuständig für die medizinische Betreuung der gesamten OSZE-Mission als auch für den Postdienst, die Personen- und Materialtransporte auf dem Land- und Luftweg sowie für den Unterhalt des gesamten OSZE-Wagenparkes. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen der SHQSU zwei Flugzeuge einer privaten Schweizer Chartergesellschaft, zwei Ambulanzen sowie mehr als 40 geländegängige Fahrzeuge zur Verfügung. Um die Transportengpässe im Hinblick auf die Wahlen Mitte September 1996 zu überbrücken, brachten ferner rund 50 Angehörige einer Offiziersschule in einem freiwilligen Einsatz 25 Armee-Pinzgauer nach Sarajevo. [\[23\]](#)

Wie der Bundesrat am vergangenen 18. Dezember beschlossen hat, wird der Einsatz der von allen lokalen Partnern sehr geschätzten und auch von der Schweizer Bevölkerung akzeptierten Gelbmützen bis Ende 1997 verlängert. Damit hat die Landesregierung einer Anfrage der OSZE um Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der auf Juni 1997 verschobenen Kommunalwahlen entsprochen. [\[24\]](#)

Während Österreich, Schweden und Finnland die Nato-Truppen mit beträchtlichen finanziellen und

personellen Mitteln unterstützen, kann die Schweiz mit dieser Logistikeinheit es ist der dritte grössere Einsatz im Rahmen internationaler Friedensaktionen nach den Missionen in Namibia (1989-1990) und in der Westsahara (1991-1994) im Sinne einer "Nischenpolitik" auf wirksame Weise einen professionellen Beitrag zur Solidarität mit der Völkergemeinschaft leisten.

## **Schweizer OSZE-Experten, Supervisoren und Wahlbeobachter**

Gesamthaft stellte die Schweiz der OSZE-Mission für ihre Aufgaben gemäss dem Dayton-Mandat mehr als 160 Experten (ohne Gelbmützen) zur Verfügung: Sechs Menschenrechtsbeobachter, acht Wahlexperten, ein Finanzadministrator und ein Logistiker standen und stehen zum Teil bereits seit Februar 1996 im Einsatz. Die meisten Schweizer Experten wurden aber für die Überwachung der allgemeinen Wahlen aufgeboten: Drei Langzeitwahlbeobachter und 50 Supervisoren (zwischen August und September) sowie 45 Kurzzeitwahlbeobachter und 49 Dolmetscher (während den Wahlen Mitte September). [\[25\]](#)

Die Schweizer Supervisoren wurden einige Wochen vor den Wahlen nach Bosnien entsandt. Diese Experten hatten die Aufgabe, die Vorbereitung und später die Durchführung der Wahlen in Zusammenarbeit mit den 140 lokalen Wahlkommissionen zu überwachen. Im Unterschied zu den Wahlbeobachtern durften die Supervisoren Ratschläge erteilen und nötigenfalls intervenieren.

Unmittelbar vor und während den Wahlen erfolgte der Einsatz der Kurzzeitwahlbeobachter und Übersetzer. Sie unterstanden dem *Office of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM)*, das die Missionen der internationalen Wahlbeobachter koordinierte. Unter den Wahlbeobachtern befanden sich auch drei Nationalräte. Die übrigen 42 Personen waren Teil der EDA-Personalreserve; darunter auch solche, die sich schon an ähnlichen Missionen in Namibia oder Südafrika beteiligt hatten.

## **Unabhängiges Radio Bosnien-Herzegowina: Ein Medienprojekt der Schweiz**

Unabhängige Medien gelten als Grundvoraussetzung für freie und demokratische Wahlen. Deshalb wurden im Hinblick auf den Wahlgang grosse Anstrengungen unternommen, um die Meinungsvielfalt zu verstärken. So half die Schweizer Regierung in Zusammenarbeit mit der örtlichen OSZE-Mission bei der Realisierung eines anspruchsvollen Medienprojekts. Das *Unabhängige Radio Bosnien-Herzegowina (Free Elections Radio Network, Fern)* konnte Mitte Juli 1996 auf Sendung gehen. Ziel ist es, freie und faire Wahlen in Bosnien-Herzegowina mit einem national empfangbaren, unabhängigen Radioprogramm zu ermöglichen. Das multiethnische Redaktionsteam mit seinem komplett ausgerüsteten mobilen Studio in Sarajevo setzt sich aus rund 20 lokalen Radiojournalisten zusammen, die von einer Gruppe Schweizer Radioprofis unterstützt werden. Zwölf Journalisten arbeiten extern in den grösseren bosnischen Städten.

Im Rahmen der täglich neu produzierten Wahl-Informationssendungen für den ersten Urnengang vom September erhielten die mehr als 50 registrierten Parteien eine Plattform zur Selbstdarstellung. Das Radio bot Interviews und Stellungnahmen mit Kandidaten, Porträts politischer Parteien, Talk-Shows und Diskussionsmagazine. Mit einer breitangelegten Medienkampagne konnte eine beachtliche Hörerreichweite von 27 Prozent erzielt werden. [\[26\]](#)

Die Eidgenossenschaft möchte, wie seitens der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ausgeführt wurde, mit diesem Projekt "ihre Erfahrungen als multiethnischer Staat, ihre lange



Wahltradition sowie ihre Sensibilität für Minderheiten einbringen". [27] Soweit heute bekannt ist, wird der Sender seinen Betrieb bis zu den Kommunalwahlen im Juni 1997 fortführen.

## **Gret Haller als Ombudsfrau für Menschenrechte**

Noch unter dem ungarischen OSZE-Vorsitz wurde im Dezember 1995 Gret Haller, frühere Schweizer Nationalratspräsidentin und Botschafterin beim Europarat in Strassburg, für einen Zeitraum von fünf Jahren zur *Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina* ernannt. Das Friedensabkommen von Dayton (Anhang 6, Art. I) enthält diesbezüglich einen ausführlichen Menschenrechtskatalog, verpflichtet Bosnien-Herzegowina auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Bosnien ist der erste Nichtmitgliedstaat des Europarates, der die EMRK zum Landesrecht erklärte und etabliert einen Mechanismus zum Schutz dieser Normen.

Konkret wurde hierzu die von Gret Haller präsierte *Kommission für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina* geschaffen, die sich aus dem *Büro der Ombudsperson* und der *Menschenrechtskammer* zusammensetzt. [28] Es handelt sich um unabhängige Institutionen des bosnisch-herzegowinischen Staates, die aber in einer fünfjährigen Anfangsphase von internationalen Experten als "Joint venture" zwischen OSZE und Europarat geführt werden. Die Ombudsstelle in Sarajevo und dezentrale Büros stehen unter der Patenschaft der OSZE, welche diese logistisch-technisch unterstützt (so stellen die Schweizer Gelbmützen Transportdienste zur Verfügung). Die Kammer ist unter der Patenschaft des Europarates, der aber auch zugunsten der Ombudsfrau Fachpersonal stellt.

Diese Struktur ist in Analogie zur Organisation des Europarates aufgebaut, wobei die Kammer dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und das Ombudsamt der Menschenrechtskommission entspricht. Zuständig sind die beiden Gremien bei Verstößen gegen die Menschenrechte *nach* dem Stichdatum der Unterzeichnung des Abkommens von Dayton, womit die Untersuchung von Kriegsverbrechen ausdrücklich nicht zu ihren Aufgabenbereichen zählt.

Seit Ende März 1996 ist das Büro der Leiterin der Ombudsstelle operationell. Im Namen der Kommission nimmt die Ombudsfrau Beschwerden über Verletzungen der Menschenrechte entgegen. Dabei sind auch "provisorische Verfahren" möglich, wenn sie von Personen stammen, die aus Angst vor Repressalien keine formellen Beschwerden einreichen wollen. Können keine einvernehmlichen Lösungen erzielt werden, werden die Fälle an die Kammer weitergeleitet. Diese funktioniert als Gericht, indem sie Urteile fällt. Die Durchsetzung der Entscheidungen ist schliesslich Sache der Behörden Bosnien-Herzegowinas. Gret Haller kann aber auch *ex officio* aktiv werden, vermutete Menschenrechtsverletzungen selber aufgreifen und gegebenenfalls Massnahmen vorschlagen. Zusammen mit ihren 40 Mitarbeitern registrierte sie im ersten Jahr ihrer Tätigkeit rund 1'200 Fälle, wobei allerdings nur rund ein Drittel auf formelle Beschwerden zurückgeht. [29]

## **Bilanz und Ausblick**

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa geht soviel kann bereits heute gesagt werden gestärkt aus der praktischen Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton hervor. Da sie eine ihr angemessene Rolle im institutionellen Gefüge der sicherheitspolitischen Akteure zugeordnet bekommen hatte, konnte sie ihre komparativen Vorteile nutzen. Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina nahm zu Beginn des letzten Jahres sehr schnell Gestalt an. Zur Überraschung vieler war die

OSZE auch der Herausforderung der organisatorisch, logistisch und politisch höchst anspruchsvollen Durchführung der allgemeinen Wahlen Mitte September 1996 gewachsen.

Die Schweiz konnte mit ihren verschiedenen Beiträgen wesentlich zum Erfolg der Bosnien-Mission beitragen. Personell und finanziell erbrachte unser Land einen respektablen Einsatz für Bosnien-Herzegowina. Die Schweiz entsandte knapp 250 Personen nach Bosnien; von den insgesamt 30 Millionen Franken zugunsten der OSZE gingen weit über zwei Drittel ins ehemalige Kriegsgebiet. [30] Namentlich durch die Entsendung des Gelbmützen-Kontingents konnte sie ihren in diesem Bereich sehr engen aussenpolitischen Handlungsspielraum ausnützen, um mit der logistischen Unterstützung der OSZE-Mission einen zwar unspektakulären, aber professionellen Dienst zu leisten. Dieser Schwerpunkteinsatz in Bosnien-Herzegowina hatte aber auch eine Reduktion des schweizerischen Engagements in anderen Einsatzgebieten der OSZE zur Folge: Bei Langzeiteinsätzen in Osteuropa sind zur Zeit nur noch zwei Schweizer engagiert. Bei den Wahlbeobachtungen in Moldawien und Albanien wirkten nur gerade zehn Schweizer mit.

Die Probleme im Zusammenhang mit der Überwachung der Menschenrechtssituation, namentlich die Bewegungs- und Medienfreiheit, deuten aber an, dass dieser der OSZE übertragene Bereich des zivilen Wiederaufbaus Bosnien-Herzegowinas noch manche Tücke in sich birgt. Eine nächste Bewährungsprobe wird in den politisch brisanten Kommunalwahlen vom Juni 1997 zu bestehen sein. Obwohl mit der Verlängerung des Ifor-Mandates der Schutz der nächsten Wahlen gesichert ist, bleibt trotz der bis anhin gut funktionierenden Aufgabenteilung zwischen den beiden Organisationen Nato schützt, OSZE wählt ein potentiell Spannungsfeld bestehen. Während das um 18 Monate verlängerte militärische Mandat der um die Hälfte verkleinerten Ifor-Nachfolge mission Sfor (Stabilization Force) nämlich *kurzfristig* angelegt ist, hat die OSZE mit der zivilen Umsetzung des Dayton-Abkommens eine nur *langfristig* lösbare Aufgabe übernommen.

Die Herausforderungen, der sich die OSZE in Bosnien-Herzegowina im schweizerischen Präsidentschaftsjahr stellen musste, waren enorm. In dem von vier Kriegsjahren geprägten Land wurden zwar erste Schritte zum Frieden gemacht. Viele Hoffnungen konnten aber noch nicht erfüllt werden; das Land bleibt vorerst zerrissen. Die hasserfüllten Gefühle, die in diesem historischen Kampf der Ethnien auf dem Balkan zum Ausbruch kamen, werden noch Jahre brauchen, um abzuklingen.

### **3. Ein Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert**

Parallel zu den praktischen Erfahrungen mit der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in Bosnien verlief die theoretische Diskussion der künftigen Sicherheitsordnung in Europa im Rahmen des diplomatischen Dialoges zum Sicherheitsmodell des 21. Jahrhunderts. In der Folge geht es darum, die Ursprünge der Diskussion um das OSZE-Sicherheitsmodell, deren bisherigen Verlauf sowie die wichtigsten, bis anhin unterbreiteten Vorschläge themenorientiert darzulegen. Daneben soll die Rolle der Schweiz, die der Behandlung dieses Dossiers mit der Übernahme der Präsidentschaft grosse Bedeutung beimass, erläutert werden. Das Kapitel schliesst mit einigen Bemerkungen zu den Beschlüssen des Lissabonner OSZE-Gipfeltreffens.

#### **Ursprünge der Modelldiskussion**

Angeregt durch einen im Herbst 1994 unterbreiteten Vorschlag Russlands, der den Meinungs austausch über Ziele, Methoden und Instrumente der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Europa vorsah,

beschlossen die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten am Gipfeltreffen in Budapest (1994), im Rahmen dieser Organisation die Diskussion über ein *gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert* aufzunehmen.

Der Begriff “Modell” wurde gewählt, weil weder ein Verhandlungsmandat noch normative Vorgaben formuliert werden sollten. Damit wurde zum Ausdruck gebracht, dass hier lediglich in deskriptiver Form über mögliche Sicherheitsstrukturen nachgedacht werden soll eine Feststellung, auf die vor allem die amerikanische Delegation Wert legte. Ferner wurde deutlich gemacht, dass kein Teilnehmerstaat bei der Wahl seiner Sicherheitsvereinbarungen (namentlich des Beitritts zu Verteidigungsbündnissen) eingeschränkt wird. [31]

Das breit angelegte Vorhaben, das sich nicht bloss auf die Frage nach der künftigen Rolle der OSZE beschränkt, soll dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen zu verbessern. Zur Koordination der Diskussion wurde ein besonderer Ausschuss unter Leitung des Ständigen Rates in Wien eingerichtet. Daneben formierte sich auf Initiative des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) eine Gruppe von Wissenschaftern und Diplomaten, welche die Sicht der sicherheitspolitischen Experten in die Diskussion einbringen will.

Das weitere Vorgehen wurde am fünften Treffen des Ministerrates (Dezember 1995) präzisiert. Gemäss den Beschlüssen beabsichtigt die Modelldiskussion, die einzigartigen Fähigkeiten sowie den umfassenden Charakter der OSZE als Basis für den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Sicherheitsraumes zu nutzen. [32] Dabei bilden der kooperative Sicherheitsansatz der OSZE und die Vorstellung von der Unteilbarkeit der Sicherheit die Leitideen. Darüber hinaus wurden neben der Festlegung möglicher Arbeitsbereiche zahlreiche Richtlinien für die weitere Arbeit verabschiedet. Dazu zählen unter anderem die Förderung der Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, die Weiterentwicklung der OSZE und ihrer Instrumente, das Festhalten an einem umfassenden Sicherheitsbegriff sowie die Vertiefung des Konzeptes der einander ergänzenden und verstärkenden Sicherheitsinstitutionen. Der Amtierende Vorsitzende wurde angewiesen, die Modelldiskussion aufrechtzuerhalten und deren vorläufige Ergebnisse am Gipfeltreffen von Lissabon im Dezember 1996 zu präsentieren.

## **Der bisherige Diskussionsverlauf**

Im Frühjahr 1995 einigten sich die Vertreter der OSZE-Teilnehmerstaaten, die Diskussion in drei Schritten aufzunehmen: Zuerst sollten die Grundlagen des Sicherheitsmodells erarbeitet werden. Danach wollte man sich einer intensiven Analyse künftiger Risiken und Herausforderungen widmen, um darauf aufbauend gemeinsame Antworten formulieren zu können. [33]

Ungarn, das 1995 den Vorsitz innehatte, erarbeitete eine Zusammenstellung von Risiken und Herausforderungen, die fortlaufend aktualisiert und während dem Schweizer Präsidialjahres präzisiert wurde. [34] Der in der untenstehenden Abbildung ausschnittweise wiedergegebene Inhalt dieses Dokumentes verdeutlicht die Bemühungen, die Diskussion nicht bloss auf den militärischen Aspekt der Sicherheit zu konzentrieren, sondern dem von der OSZE seit ihrer Gründung verfolgten, umfassend definierten Sicherheitsbegriff Rechnung zu tragen.

<b>Politisch-militäriseDimension</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fortgesetztes Misstrauen und Konfrontation</li> <li>● Schaffung von Zonen unterschiedlicher Stabilität</li> <li>● Territoriale Streitigkeiten</li> <li>● Instabile demokratische Strukturen</li> <li>● Drastische Verstöße gegen international vereinbarte Normen</li> <li>● Terrorismus</li> </ul>	<b>HumanitäreDimension</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Menschenrechtsverletzungen</li> <li>● Aggressiver Nationalismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit</li> <li>● Fehlender Minderheitenschutz</li> </ul>
<b>ÖkonomischeDimension</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Gefahr, dass alte sicherheitspolitische Blöcke durch neue wirtschaftliche Blöcke ersetzt werden</li> <li>● Ökonomische Disparitäten</li> <li>● Abhängigkeit von bestimmten strategischen Gütern (z.B. Rohstoffe)</li> </ul>	<b>SozialeDimension</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Soziale Desintegration</li> <li>● Unkontrollierte Migrationsströme</li> <li>● Organisiertes Verbrechen</li> </ul>
<b>ÖkologischeDimension</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Unverantwortlicher Umgang mit ökologischen Ressourcen</li> <li>● Nuklearkraftwerke mit unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen</li> <li>● Schlecht unterhaltene industrielle und militärische Installationen</li> <li>● Exporte gefährlicher Produkte</li> </ul>	

**Abbildung 2:** *Künftige Risiken und Herausforderungen im OSZE-Raum*

Die Schweiz setzte sich mit der Übernahme der OSZE-Präsidentschaft zum Ziel, die Modelldiskussion verstärkt in eine operationelle Phase überzuleiten. Deshalb betonte sie zu Beginn des Jahres 1996 vor dem Ständigen Rat, dass es darum gehen müsse, die sicherheitspolitische Arbeit vermehrt zu koordinieren, ohne dabei neue Trennlinien zwischen Ost und West zu schaffen.

Die Diskussion erhielt durch das vierte Treffen des Hohen Rates (21./22. März 1996) sowie durch das vierte Treffen des Wirtschaftsforums (27.-29. März 1996) neue Impulse. Während das Treffen des Hohen Rates vor allem deutlich machte, dass die Modelldiskussion in einem gesamteuropäischen Kontext zu betrachten ist, wurden im Wirtschaftsforum in zahlreichen Voten wirtschaftliche sowie politisch-militärische Sicherheitsaspekte vorgetragen. [35] Darüber hinaus stand das jährliche Zusammentreffen der Parlamentarischen Versammlung, das 1996 in Stockholm durchgeführt wurde, ganz im Zeichen der Modelldiskussion. Neben der wiederholten Bekräftigung, vom üblichen Konsensprinzip abzuweichen,



[36] wurde die Möglichkeit von Sanktionen bei Verstößen gegen OSZE-Verpflichtungen angeregt, die über das bislang bekannte “Konsens minus eins”-Prinzip hinausgehen. Schliesslich enthält das Schlussdokument auch Gedanken zur Einführung einer “Konsultationsgruppe”, die sich aus dem Amtierenden Vorsitzenden sowie dem Generalsekretär der OSZE, dem EU-Präsidenten, den Mitgliedern der Kontaktgruppe für das ehemalige Jugoslawien sowie einer auf Rotationsbasis bestimmten Anzahl von Teilnehmerstaaten zusammensetzen würde. [37]

Im März 1996 regten Ungarn, Polen und die Slowakische Republik die Diskussion mit einem Beitrag zur institutionellen Zusammenarbeit an. Seither haben sich über zwanzig Staaten mit schriftlichen Eingaben an der Modelldiskussion beteiligt. Die meisten Beiträge verfolgen das Ziel, die Rolle der OSZE im europäischen Sicherheitsgefüge zu klären bzw. zu ihrer Stärkung beizutragen und enthalten aus diesem Grund zahlreiche Vorschläge für institutionelle Reformen. Daneben lassen sich beim gegenwärtigen Stand der Modelldiskussion vier Themenschwerpunkte identifizieren.

### **OSZE-Prinzipien: Anpassungen und verbesserte Einhaltung**

In Anbetracht der Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld Europas, die durch die Überwindung des kalten Krieges ausgelöst wurden, wird sowohl zwischen den Teilnehmerstaaten als auch in akademischen Kreisen über die Notwendigkeit diskutiert, die Grundprinzipien der OSZE anzupassen. Diesbezüglich regte die Europäische Union an, eine politisch bindende “Plattform für kooperative Sicherheit” auszuarbeiten. Im Sinne eines Leitbildes geht es der EU darum, Richtlinien vorzuschlagen, welche die bestehenden Prinzipien nicht ersetzen, sondern entsprechend der neuen Lage weiterentwickeln. Die Ausarbeitung der EU ist thematisch breit angelegt und geht unter anderem auf folgende Aspekte ein: Klärung der Rolle der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und *Peacekeeping*; Erarbeitung von Grundsätzen für friedenserhaltende Operationen der OSZE; demokratische Kontrolle der Streitkräfte; wirksame Einhaltung der Bestimmungen des KSE-Vertrages. [38]

Im Zusammenhang mit der möglichen Anpassung der OSZE-Prinzipien setzten sich vor allem die mittel- und osteuropäischen Staaten für eine stärkere Berücksichtigung der ökonomischen und ökologischen Sicherheitsaspekte ein. Interessant erscheinen diesbezüglich vor allem die Vorstellungen Russlands: In Analogie zum politisch-militärischen Verhaltenskodex, der anlässlich des Gipfeltreffens in Budapest (1994) verabschiedet wurde, regte Moskau die Erarbeitung eines Verhaltenskodex für wirtschaftliche, soziale und ökologische Sicherheitsaspekte an. Daneben präsentierte Russland in zwei weiteren Dokumenten seine Vorstellungen zur Ausgestaltung der ökonomischen Dimension des Sicherheitsmodells. Diese schlagen insbesondere die Errichtung eines Systems wirtschaftlicher und sozialer Frühwarnindikatoren vor, das in Zusammenarbeit mit der OECD, dem IMF und der Un-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) aufgebaut werden soll. [39]

Neben der Weiterentwicklung der OSZE-Prinzipien wird immer wieder darauf hingewiesen, dass das eigentliche Problem in deren Einhaltung bzw. Durchsetzung liegt. In diesem Zusammenhang haben sich zahlreiche Teilnehmerstaaten, die EU und die Parlamentarische Versammlung der OSZE dafür ausgesprochen, künftig Massnahmen bei deren Nichteinhaltung vorzusehen, die über die bisherigen Möglichkeiten (z.B. “Konsens minus Konfliktparteien”) hinausgehen. Die Glaubwürdigkeit der Organisation könnte erhöht werden, wenn sich die Teilnehmerstaaten dazu entschliessen würden, die Einhaltung ihrer Prinzipien zu verbessern. Deshalb wäre es zu begrüssen, wenn dieser Aspekt im

weiteren Verlauf der Diskussion intensiver ausgearbeitet würde.

## **Völkerrechtliche Grundlage der europäischen Sicherheitsstruktur**

In Analogie zum Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen wird immer wieder der Aufbau eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa diskutiert. [\[40\]](#) Als erster Schritt dazu wird in der Regel vorgeschlagen, die OSZE auf eine völkerrechtlich verbindliche Basis zu stellen. Diese Absicht wurde bereits von der Sowjetunion verfolgt und zählt seit ihrer Auflösung auch zu den aussenpolitischen Zielsetzungen Russlands. Mit dem Vorschlag, eine "Europäische Sicherheitscharta" auszuarbeiten, bekräftigte Moskau seine diesbezüglichen Vorstellungen im Rahmen der Modelldiskussion. Aus russischer Sicht böte sich damit erstens die Möglichkeit, Sicherheitsgarantien für Staaten auszusprechen, die nicht an Bündnissen teilnehmen. Zweitens könnte damit eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den europäischen bzw. euro-atlantischen Organisationen geschaffen werden. Im selben Papier regte Russland zudem die Einrichtung eines "Europäischen Sicherheitsrates" (oder OSZE-Exekutivausschusses) an. [\[41\]](#)

Allerdings stossen auch diese Ideen bei den meisten Staaten, insbesondere im transatlantischen Raum, auf Widerstand, während sie beispielsweise in Paris Zustimmung fanden. In der Frage des Exekutivausschusses unterbreitete die Schweiz einen vermittelnden Vorschlag, der die Einrichtung eines "Konsultativausschusses für Sicherheitsfragen" mit begrenzter Mitgliederzahl anregte. Dieser würde den Ständigen Rat bei der Entscheidungsvorbereitung unterstützen und könnte eigene Vorschläge unterbreiten. Allerdings wäre der Konsultativausschuss nicht befugt, selbst Entscheidungen zu treffen. [\[42\]](#)

## **Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit**

Mit der Annahme des *Neuen Strategischen Konzeptes* (1991) stellten die Mitgliedstaaten der Nato fest, dass die künftigen Herausforderungen nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen bewältigt werden können. Allerdings ist bis heute unklar, wie dieses Prinzip umgesetzt werden soll. [\[43\]](#) Dabei stiess insbesondere der frühe Versuch Russlands, der OSZE eine gesamteuropäische Koordinierungsfunktion zuzuschreiben und damit die Nordatlantische Allianz der OSZE unterzuordnen, in den westlichen Hauptstädten insbesondere in Washington [\[44\]](#) und auch in Mittel- und Osteuropa auf vehementen Widerstand.

Angesichts der praktischen Schwierigkeiten bei der Koordination der institutionellen Zusammenarbeit kann es nicht überraschen, dass das Konzept der *interlocking institutions* skeptisch beurteilt wird. Gerade die Umsetzung der Bestimmungen des Abkommens von Dayton macht jedoch deutlich, dass Europas Sicherheitsorganisationen sehr wohl erfolgreich zusammenarbeiten können. Vor diesem Hintergrund schlugen Ungarn, Polen und die Slowakische Republik die folgenden Grundsätze für Konsultation und Kooperation zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen vor: Praktikabilität, Gleichrangigkeit der Organisationen, Flexibilität, gegenseitige Unterstützung, Transparenz, Komplementarität und Orientierung an einem umfassenden Sicherheitsbegriff. [\[45\]](#)

In eine ähnliche Richtung zielt auch der Vorstoss der EU. Vor dem Hintergrund der Forderung nach einer nicht-hierarchischen Gestaltung der institutionellen Beziehungen regt sie insbesondere regelmässige Treffen der Generalsekretäre sowie der Austausch von Verbindungspersonen an, um die Arbeiten

aufeinander abzustimmen. [46] Unter irischem Vorsitz präzisierte die EU ihr bereits vorgestelltes Konzept einer "Plattform für kooperative Sicherheit" durch eine Reihe von Verhaltensprinzipien, welche die Organisationen und Teilnehmerstaaten im OSZE-Raum befolgen sollten. Der Vorschlag spricht sich unter anderem für die transparente Gestaltung der institutionellen Entwicklung aus (was durchaus als impliziter Bezug zur Nato-Osterweiterung verstanden werden kann) und bekräftigt die Unterstützung der OSZE-Aktivitäten, insbesondere in den Bereichen der Konfliktprävention sowie der friedenserhaltenden Massnahmen. [47]

Für mehr Konstanz bei der Gestaltung der institutionellen Zusammenarbeit setzte sich auch die Schweiz ein. Ihres Erachtens sollte die OSZE jährlich zu Treffen einladen, die der gemeinsamen Situationsanalyse und der Abstimmung der jeweiligen Arbeitsprogramme dienen. Ferner sollten ständige Verbindungsstrukturen eingerichtet und Vereinbarungen über die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen unterzeichnet werden. [48] Aus russischer Sicht wurde zudem vorgeschlagen, 1997/98 eine europäische Konferenz unter dem Titel "Europa im 21. Jahrhundert" durchzuführen, um Massnahmen einer verbesserten institutionellen Arbeitsteilung zu diskutieren und zu beschliessen. [49]

## **Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und Nicht-Mitgliedern**

Im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Nato, der EU und der WEU stellt sich immer wieder die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Organisationen und den Staaten, die in einer ersten Erweiterungsrunde nicht berücksichtigt werden können. Zur Lösung dieses Problems unterbreitete die Ukraine den Vorschlag, dass man den Staaten ausserhalb der Militärbündnisse Sicherheitsgarantien anbieten könnte, wenn sie dies wünschten. [50] Ein ähnlicher Vorschlag wurde, wie bereits erwähnt, auch von russischer Seite vorgetragen. In einer abgeschwächten Form fand diese Überlegung auch Eingang in das EU-Konzept einer "Plattform für kooperative Sicherheit", wobei die dort gewählte Formulierung als sehr vage interpretiert werden kann. [51]

Insgesamt erscheinen die vorgetragenen Ansätze interessant, doch ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, welches politische Schicksal ihnen beschieden sein wird. Sie machen jedoch den Nutzen der Modelldiskussion deutlich, denn durch die Auseinandersetzung mit solchen Aspekten kann sie auch zur Lösung der Probleme beitragen, die sich z. B. im Zusammenhang mit der Nato-Osterweiterung stellen. [52]

Die im Vorfeld des Gipfeltreffens in Lissabon stattfindenden Vorbereitungstreffen machten deutlich, dass in den bedeutenden Fragen namentlich der Einführung eines Konsultativausschusses und rechtlich verbindlicher Instrumente noch kein Konsens erzielt werden konnte. Zu stark sind insbesondere die Gegensätze zwischen den Vereinigten Staaten einerseits, die zwar die OSZE stärken wollen, jedoch keine grossen Erwartungen an die Modelldiskussion stellen, und Russland andererseits, das im Rahmen der Modelldiskussion seinen drohenden Bedeutungsverlust zu kompensieren versucht.

Auch innerhalb der EU laufen die Vorstellungen zwischen den Hauptakteuren weit auseinander: In Bonn ist man vor allem darauf bedacht, zwischen Washington und Moskau zu vermitteln. In diesem Zusammenhang soll die Modelldiskussion dazu beitragen, die Rolle der OSZE zu stärken und Russland in das Netzwerk europäischer Sicherheitsorganisationen zu integrieren. Demgegenüber dient die Modelldiskussion aus französischer Sicht eher dazu, ein eigenständiges Profil gegenüber den Vereinigten

Staaten aufrechtzuerhalten. Dies zeigte sich etwa in der Frage der völkerrechtlichen Grundlage der OSZE, die Jacques Chirac unter anderem unterstützt durch seine niederländischen und österreichischen Amtskollegen anlässlich des Lissabonner Gipfels 1996 explizit befürwortete. Schliesslich stimmen die Vorstellungen Londons in etwa mit dem minimalistischen Ansatz der USA überein. [\[53\]](#)

## Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz hat die Modelldiskussion bereits anlässlich des Gipfeltreffens in Budapest (1994) begrüsst. Die aktive Diskussionsteilnahme liegt in ihrem unmittelbaren Interesse, hat sie doch abgesehen von ihrer Teilnahme in der OSZE und im Rahmen von PfP keine andere Möglichkeit, gestaltend auf die für ihre aussen- und sicherheitspolitischen Interessen wichtigen Entwicklungen im gesamteuropäischen Sicherheitsbereich Einfluss zu nehmen. Darüber hinaus versteht die Schweiz die Arbeiten am Sicherheitsmodell als willkommene Chance, einen konstruktiven Dialog mit Russland führen zu können. Angesichts der Übernahme der OSZE-Präsidentschaft war man sich jedoch bereits früh der beschränkten Möglichkeiten eigenen Handelns bewusst. Deshalb konzentrierte sich die Schweiz auf die Moderation der Diskussion, versuchte daneben aber auch, eigene Vorstellungen einzubringen.

Trotz der auferlegten Zurückhaltung ist es dem Amtierenden Vorsitzenden gelungen, den ansonsten zäh verlaufenden Diskussionsprozess mit Hilfe von Zusammenfassungen und Thesenpapieren aktiv zu gestalten. Im Frühjahr 1996 unterbreitete die Schweiz einen umfassenden Fragebogen, der zum einen die Rolle der OSZE in unterschiedlichen Phasen des Konfliktzyklus untersuchte. Zum anderen wurden darin Fragen zur institutionellen Koordination und Kooperation, zur Möglichkeit der Einführung von Anreizen für positives Verhalten der Staaten sowie zur Rolle der Experten und NGOs in der OSZE gestellt. [\[54\]](#)

In dieselbe Richtung zielte auch der im Sommer 1996 in Zusammenarbeit mit einigen Teilnehmerstaaten [\[55\]](#) unternommene Vorstoss zur Klärung der Rolle der OSZE sowie ihrer Aufgaben. Im Ergebnis wurde deutlich, dass die meisten Staaten die OSZE auch weiterhin auf ihre angestammte Rolle beschränkt sehen, ohne sich dabei allerdings operationell zu stark festlegen zu wollen.

Auf der Basis dieser Erkenntnis erarbeitete die Schweiz danach ein bereits mehrfach zitiertes *Non-Paper*, das den Teilnehmerstaaten im September 1996 unterbreitet wurde. Dieses fasste im Hinblick auf das Lissabonner Gipfeltreffen die Kernstücke der Erklärung zum Sicherheitsmodell zusammen. Die Ausarbeitung identifizierte insgesamt acht Themenbereiche [\[56\]](#) und enthält zahlreiche interessante Ansätze wie die Möglichkeit politischer und geographischer Arbeitsteilung zwischen den Sicherheitsorganisationen, Massnahmen beim Verstoss gegen OSZE-Verpflichtungen oder die Einrichtung eines Freiwilligenpools für präventivdiplomatische Massnahmen.

Obwohl diese Vorschläge erst in beschränktem Umfang Eingang in die Lissabonner Erklärung zum Sicherheitsmodell fanden, ist davon auszugehen, dass sie Gegenstand weiterer Diskussionen sein werden. Daneben brachte die Schweiz als Amtierende Vorsitzende die unter ungarischem Vorsitz begonnene Aufstellung identifizierter Risiken und Herausforderungen im OSZE-Raum auf den neuesten Stand und erarbeitete einen Rechenschaftsbericht über den bisherigen Verlauf der Modelldiskussion, der den Teilnehmerstaaten am Gipfeltreffen in Lissabon vorgelegt wurde.

## Die Bestimmungen von Lissabon

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es im Vorfeld des Gipfeltreffens nicht gelang, in bedeutenden und umstrittenen Fragen Konsens zu erzielen. Darüber hinaus warfen das am 10./11. Dezember 1996 stattfindende Nato-Ministertreffen und die fortwährend heftig debattierte Frage der Nato-Osterweiterung ihre Schatten auf das Gipfeltreffen in Lissabon.

Während dem Treffens traten die diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten offen zutage und wurden, insbesondere was die Rezeption dieses Anlasses in den Medien betrifft, durch die Differenzen zwischen den in den Konflikt um Nagorno-Karabach involvierten Staaten verstärkt. Insofern ist es nicht überraschend, dass das von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Schlussdokument das aus einer Gipfelerklärung, einer Erklärung zum Sicherheitsmodell sowie einem Anhang besteht auf den ersten Blick wenig Neues enthält. [57]

Bei genauerem Hinsehen wird allerdings klar, dass mit der Entscheidung zur Überarbeitung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) ein wichtiger Schritt zur “Abfederung” der Osterweiterung des atlantischen Bündnisses unternommen wurde. Darüber hinaus wurden ein im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation erarbeitetes “Rahmenabkommen zur Rüstungskontrolle” sowie ein Arbeitsplan zur Fortführung der Arbeiten in diesem in erster Linie mit Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle beschäftigten Organ der OSZE angenommen. Ferner wurde in Anlehnung an einen deutschen Vorstoss beschlossen, die Grundlagen für die Einführung eines OSZE-Medienbeauftragten auszuarbeiten und diesen mit der Überwachung der Pressefreiheit in den Teilnehmerstaaten zu beauftragen.

In Anbetracht der gewichtigen Meinungsverschiedenheiten erzielte man bei der Diskussion über das Sicherheitsmodell lediglich kleine Fortschritte. So bekräftigten die Teilnehmerstaaten einmal mehr das bereits 1994 in Budapest verabschiedete Prinzip, wonach durch diese Diskussion kein Teilnehmerstaat in seinem Recht beeinträchtigt wird, seine Sicherheitspolitik selbständig zu gestalten. Die Modelldiskussion verfolgt das gemeinsame Ziel, die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum zu fördern und ergänzt deshalb die Bemühungen, die auch von anderen europäischen Sicherheitsorganisationen in der gleichen Absicht eingeleitet wurden.

Der Arbeitsplan für die künftige Diskussion des Sicherheitsmodells umfasst unter anderem die fortlaufende Überprüfung und Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen, die Stärkung der Instrumente für ein gemeinsames Vorgehen, wenn OSZE-Prinzipien nicht eingehalten bzw. verletzt werden, sowie die Weiterentwicklung der vorhandenen bzw. die Entwicklung zusätzlicher Instrumente in den Bereichen der Präventivdiplomatie und Konfliktverhütung. Der Vorschlag der EU, die Modalitäten institutioneller Zusammenarbeit in einer “Plattform für kooperative Sicherheit” zu definieren, scheiterte am amerikanischen Widerstand und wurde zur Überarbeitung an die zuständigen Gremien weitergegeben. Daneben entschlossen sich die Teilnehmerstaaten, die Arbeiten an einer “Europäischen Sicherheitscharta” aufzunehmen.

## **Bilanz und Ausblick**

In den Augen der beiden Schweizer Diplomaten Benedikt von Tscharnier und Linus von Castelmur hat die bisherige Diskussion einen Lernprozess ausgelöst, der verdeutlicht, dass “unterschiedliche und teilweise auch gegensätzliche Sicherheitsperzeptionen und Sicherheitsinteressen *realiter* [bestehen]. Es wäre naiv, davon auszugehen, dass solche Gegensätze durch diese Diskussion einfach ausgeräumt werden”. [58]



Deshalb ist es nicht überraschend, dass der Nutzen dieser Diskussion von den Teilnehmerstaaten unterschiedlich beurteilt wird: Zu einer *ersten* Staatengruppe lassen sich jene Länder zusammenfassen, die vom gesamten Vorhaben nicht restlos überzeugt sind und bezweifeln, dass die Modelldiskussion nützliche Ergebnisse hervorbringen wird. Für eine *zweite* Gruppe steht der Prozess und die damit verbundene Möglichkeit, im Dialog über künftige Sicherheitsstrukturen in Europa diskutieren zu können, im Vordergrund, während die erzielten Ergebnisse eher von sekundärer Bedeutung sind. Schliesslich ist eine *dritte* Staatengruppe davon überzeugt, dass die Arbeit sehr wohl zielorientiert auf ein Ergebnis zugeführt werden kann. Allerdings geht es dabei weder um die Errichtung eines Systems kollektiver Sicherheit noch um die Hierarchisierung institutioneller Beziehungen.

Auch wenn die in Lissabon erzielten Ergebnisse sehr bescheiden sind, wenn “Millimeterpapier” [\[59\]](#) ausreicht, um den Fortschritt zu messen, so wird doch eines klar: Die grosse Herausforderung der Zukunft besteht darin, das im Westen Europas aufgebaute Geflecht ineinandergreifender Institutionen auf die Staaten Mittel- und Osteuropas auszudehnen und sie in die bestehenden Netzwerke einzubinden. Korrekterweise wird immer wieder festgehalten, dass diese Herausforderung nicht von einer einzigen Organisation bewältigt werden kann. Deshalb ist es nicht möglich, die für Europas Sicherheit zentralen Probleme ausschliesslich durch die Erweiterung des Teilnehmerkreises der Nato zu lösen.

Bei der Gestaltung dieser wichtigen Aufgabe kann die Diskussion des Sicherheitsmodells im Rahmen der OSZE einen wertvollen Beitrag leisten. Teilnehmerstaaten, andere internationale Organisationen, Parlamentarier, Wissenschaftler sowie Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen können sich an diesem Diskussionsprozess als gleichberechtigte Partner beteiligen und ihre Überlegungen zur Arbeit an den langfristig tragfähigen Grundlagen eines künftigen europäischen Sicherheitssystems einbringen. Insofern leistet die Modelldiskussion einen wichtigen Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung im OSZE-Raum.

## Schlusswort

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist insgesamt gestärkt aus dem Schweizer Präsidialjahr hervorgegangen. Dabei konnte die OSZE ihre Bedeutung insbesondere durch die Übernahme *konkreter* Aufgaben, allen voran die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, stärken. Nach dem Umbruch der Jahre 1989/91 befand sich die OSZE wie alle übrigen für Europas Sicherheit relevanten Institutionen auch in einer Phase der tiefen Identitätskrise. Den neuen Herausforderungen versuchte sie durch die Auslösung eines Institutionalisierungsprozesses und die Ausdifferenzierung ihres operativen Instrumentariums in den Bereichen der Konfliktprävention und des Krisenmanagements gerecht zu werden. Der Wert der *Charta von Paris für ein neues Europa* (1990) wurde jedoch bereits kurze Zeit später durch den ausbrechenden Krieg im ehemaligen Jugoslawien, auf den die OSZE nur mit hilflosen Worthülsen reagieren konnte, in Frage gestellt. Mit der Flexibilität, welche die OSZE nun aber mit der gesamthaft betrachteten erfolgreichen Umsetzung der ihr im Dayton-Abkommen anvertrauten nicht-militärischen Aufgaben bewiesen hat, hat die Organisation ihren Stellenwert in der internationalen Sicherheitszusammenarbeit wiedererlangt.

Der Konflikt in Bosnien-Herzegowina hat klar gemacht, dass in einem Europa ohne Trennlinien der Bedarf an kooperativen Sicherheitsanstrengungen deutlich gestiegen ist. Mit ihrem breiten Sicherheitsverständnis ist die OSZE im Bereich der “soft security” in der Lage, diese wachsende Nachfrage zu befriedigen. Gleichzeitig haben aber auch die übrigen Sicherheitsorganisationen in Europa

ihre derart ausgerichteten Aufgabenfelder ausgeweitet. Dies macht deutlich, dass in der Frage der Arbeitsteilung weiterhin ein grosser Handlungsbedarf besteht. Die OSZE kann sich längerfristig nur legitimieren, wenn es ihr gelingt, ihre komparativen Vorteile im Geflecht der internationalen Sicherheitszusammenarbeit voll auszuschöpfen.

Letztlich hängt die Bedeutung der OSZE als gesamteuropäisches Sicherheitsforum davon ab, ob die Mehrheit der Teilnehmerstaaten gewillt ist, sie zu einer machtvolleren Institution auszugestalten. Dass in dieser Frage weiterhin grosse Meinungsverschiedenheiten bestehen, hat die nur langsam voranschreitende Diskussion zum Sicherheitsmodell augenscheinlich gemacht. In den politisch ausschlaggebenden Fragen der Verrechtlichung und der Hierarchisierung der Sicherheitsinstitutionen stehen sich die Positionen Russlands und der USA weiterhin gegenüber. Damit hängt auch der Stellenwert der Sicherheitsmodell-Diskussion im Rahmen der OSZE wesentlich davon ab, inwieweit das Verhältnis zwischen der Nato und Russland im bilateralen Rahmen geklärt werden kann. Gleichwohl kann die Beschäftigung mit dem Sicherheitsmodell einen wertvollen Beitrag zur Integration Europas über die ehemaligen Grenzen zwischen Ost und West hinweg leisten gerade durch das Instrument einer umfassenden Risikoanalyse, die sich nicht nur auf die militärischen Aspekte der Sicherheit beschränkt.

Die Grenzen der OSZE sind nicht nur in den faktisch-politischen Rahmenbedingungen begründet, sondern auch in ihren limitierten finanziellen, organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten. Die Umsetzung der Bosnien-Mission hat aufgezeigt, wie schwierig es für die OSZE ist, finanzielle Mittel und qualifiziertes Personal in grösserem Umfang bereitzustellen. Weiter muss die OSZE noch beweisen, dass sie zu einer Reduktion ihrer laufenden Missionsmandate fähig ist. Dazu wären wohl insbesondere mehr Kontinuität in der politischen Führung (Abstimmung der einjährigen Tätigkeit des Amtierenden Vorsitzenden mit den Aktivitäten des Generalsekretärs) und eine straffere Kontrolle aller Operationen unerlässlich.

Mit Blick in die Zukunft sollte die OSZE aus der Not eine Tugend machen, indem sie ihre schlanke bürokratische Struktur und die flexible Aktivierung der operationellen Mittel und Mechanismen zu ihrer Stärke macht. Konkrete Leistungen sind von ihr weiterhin in erster Linie in den prä- und postkonfliktuellen Phasen zu erwarten. Die OSZE als paneuropäische Wertegemeinschaft und als umfassendes Dialogforum kann mit ihrer Arbeit in den Bereichen der Konfliktvorbeugung, der Unterstützung der Transformationsländer und des Aufbaus einer zivilen Gesellschaft auch langfristig zur Sicherheit und Stabilität in Europa beitragen.

In einer Zeit, in der Sicherheit immer weniger einzelstaatlich gewährleistet werden kann, verfolgt auch die schweizerische Regierung eine Strategie der politischen Öffnung und der aktiven Mitgestaltung dies verdeutlichen die jüngsten Grundlegendokumente zur Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Übernahme des OSZE-Präsidiums war sowohl Ausdruck der Akzentuierung eigener Interessen als auch des Willens, zur Stabilisierung des sicherheitspolitischen Umfeldes der Schweiz beizutragen. Das verstärkte Engagement im Rahmen der OSZE war auch innenpolitisch vertretbar, weil die Tätigkeiten der Organisation mit unserer Tradition und unseren Wertvorstellungen übereinstimmen.

Die Schweizer Beiträge im Rahmen der OSZE-Präsidentschaft haben sich insgesamt positiv auf das Profil unserer Aussen- und Sicherheitspolitik ausgewirkt. Es war nicht zuletzt die im Vergleich zu früheren Präsidialjahren reich befrachtete politische Agenda, die unserem Land Gelegenheit zur Bewährung im Rahmen pragmatisch-praktischer Tätigkeiten bot. Rückblickend erwies sich diesbezüglich insbesondere das OSZE-Engagement in Bosnien-Herzegowina als ein Glücksfall. Obwohl im Herbst

1995 niemand ernsthaft damit hatte rechnen können, dass ein Friedensabkommen mit umfangreichen Aufgaben für die OSZE abgeschlossen würde, zeigte sich die OSZE unter schweizerischer Führung den umfassenden organisatorischen, logistischen und politischen Herausforderungen des Daytoner Abkommens gewachsen. Als Markenzeichen des Schweizer Beitrages darf auf die Gelbmützen verwiesen werden, die mit ihren Medizinerinnen, Informatikerinnen und Automechanikerinnen wesentlich zum Gelingen des Auftrages beitrugen (und dies noch immer tun). Zusätzlichen Respekt verschaffte sich die Schweiz durch das beharrliche Insistieren von Bundesrat Flavio Cotti in der Frage der Wahlzertifizierung.

Mit der Moderationsfunktion konnte die Schweiz ihre traditionelle Rolle als Vermittlerin bei der Diskussion des Sicherheitsmodells fortführen. Die Koordination der Diskussionsbeiträge bot unseren Diplomaten Gelegenheit, praktische Erfahrungen bei der Behandlung sicherheitspolitischer Fragen im multilateralen Kontext zu sammeln. Gleichzeitig konnten die Beziehungen zu den USA, Russland und den europäischen Partnern vertieft werden.

Das Engagement im Rahmen der OSZE hat aber auch in Erinnerung gerufen, dass der aussenpolitische Handlungsspielraum unseres Landes sehr begrenzt ist. Im auswärtigen Departement war die Bindung personeller und finanzieller Ressourcen durch die OSZE-Tätigkeiten grösser als erwartet und hat sich zum Teil negativ auf die Tagesgeschäfte ausgewirkt. Neue Aufgaben wie die Wirren um die nachrichtenlosen Vermögenden, das Nazigold etc. konnten in diesem Umfeld nur noch eingedämmt, jedoch nicht mehr bewältigt werden. Weiter konfrontierten die politischen Koordinationsaufgaben etwa in der Frage der Wahlzertifizierung unser Land mit der Realität seines begrenzten Manövrierraums, der vor allem aus der selbstgewählten Absenz von der Uno, der Nato und der EU herrührt.

Im Ergebnis war der Schweizer OSZE-Vorsitz Ausdruck der politischen Öffnung und damit ein weiterer Schritt zur Umsetzung der ausgreifenden Komponente unserer Sicherheitspolitik zugunsten eines Beitrags zur Stabilität in Europa. Mit Blick auf die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen unseres Landes sind jedoch die bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union von weit grösserer Bedeutung. Es ist zu hoffen, dass die Schweizer Diplomatie beim weiteren Annäherungsprozess an Europa von ihrem guten Ruf, den sie sich mit dem OSZE-Präsidium erworben hat, dereinst profitieren kann.

---

## Fussnoten

[1] Vgl. zur Bedeutung der OSZE für die schweizerische Aussenpolitik und zu den Herausforderungen der Schweizer Präsidentschaft im Jahr 1996: Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph, Die OSZE-Präsidentschaft 1996: Eine Herausforderung für die schweizerische Aussenpolitik, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 5 (1995), S. 17-63; dies., OSZE-Vorsitz der Schweiz: Umfassende Herausforderung beschränkte Handlungsmöglichkeiten, in: Strategie 1 (1996), S. 14-20.

[2] Für die Darstellung der weiteren OSZE-Aktivitäten im vergangenen Jahr siehe: OSZE-Jahrbuch 1996: Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg, Baden-Baden 1996; Ghebali, Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996: Vers une identité paneuropéenne de sécurité. Brüssel 1996. S. 567-634.



Weitere Einzelheiten können dem periodisch erscheinenden OSZE-Tätigkeitsbericht in der Österreichischen Militärischen Zeitschrift (ÖMZ) entnommen werden. Schliesslich sei an dieser Stelle auf die beiden offiziellen OSZE-Home Pages des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten und des OSZE-Sekretariates verwiesen: <http://www.fsk.ethz.ch/osce/> und <http://www.osceprag.cz/>.

[3] Auf eine Diskussion der Entwicklung der KSZE/OSZE seit dem Jahr 1990 wird an dieser Stelle verzichtet. Siehe hierzu: Borchert, Heiko. Friedenssicherung im Rahmen der OSZE. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich, Nr. 2, Zürich 1996.

[4] Randelzhofer, Albrecht. Die Friedenssicherung in der VN-Charta, in: Aussenpolitik 3 (1985), S. 230-238.

[5] Vgl. für eine detaillierte Beschreibung dieses Instrumentariums und dessen Entwicklung in jüngster Zeit: Diethelm, Robert, Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre, Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich, Nr. 7, Zürich 1996.

[6] Für einen Überblick über die Sanktionen der OAS, der EU und der OAU siehe: McCoubrey, Hilaire und White, Nigel D., International Organizations and Civil Wars, Dartmouth 1995, S. 231-235.

[7] Die folgenden Ausführungen basieren auf: Vetschera, Heinz, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des 'interlocking-institutions'-Konzepts, in: Bernard von Plate. Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden 1994, S. 95-154, hier S. 102-106 (mit weiteren Literaturhinweisen).

[8] Die Autoren bedanken sich bei Robert Diethelm für die Erlaubnis, die von ihm erarbeitete Darstellung hier in leicht veränderter Form abdrucken zu dürfen.

[9] Beschlüsse von Helsinki (1992), Kap. IV Ziff. 2.

[10] Wolfrum, Rüdiger, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 3 (1993), S. 576-599, hier S. 577-584; Frowein, Jochen A., Globale und regionale Friedenssicherung nach 50 Jahren Vereinte Nationen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 3 (1995), S. 257-272; Körbs, Hartmut, Ist die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine 'regionale Abmachung oder Einrichtung' im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta?, in: Archiv des Völkerrechts 4 (1995), S. 459-538; Hummer, Waldemar und Michael Schweizer. Zu Artikel 52, in: Bruno Simma (Hg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, München 1991, S. 636-676; Bortloff, Jens. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandesaufnahme, Berlin 1996, S. 414-424.

[11] Körbs, Regionale Abmachung oder Einrichtung, S. 512-520, bes. S. 517 und 519.

[12] Vgl. Peters, Ingo, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen:

Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein, in: Plate, Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit, S. 155-186.

[13] Borchert, Heiko. Friedenssicherung im Rahmen der OSZE? Eine Antwort in acht Postulaten, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 1 (1996), S. 10-12.

[14] Vgl. hierzu: Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Jahresbericht 1996 über OSZE-Aktivitäten, Wien 1996, S. 1.

[15] Zur Tätigkeit der OSZE in Bosnien siehe die jüngst erschienenen, ausführlichen Darstellungen: Frowick, Robert H., Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: OSZE-Jahrbuch 1996, S. 163-176; Hazdra, Peter, Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: ÖMZ 6 (1996), S. 695-699; Sica, Mario, The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement, in: Helsinki Monitor 2 (1996), S. 5-12.

Auf dem World Wide Web bietet die OSZE-Mission in Bosnien selber zahlreiche Informationen zu ihren Aktivitäten, insbesondere zu den Wahlen: <http://www-osce.austria.eu.net/>.

[16] Das Daytoner Friedensabkommen (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina/Annexes 1A/B-11 [REF.PC/716/95]) ist im Internet leicht zugänglich unter: <http://www.usis.usemb.se/bosnia/dayton.htm>.

Formell wurde das Mandat für die OSZE-Operation in Bosnien anlässlich des Treffens des Aussenministerrats in Budapest vom 8.12.1995 unter dem Titel "Aktion für Frieden, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina" verabschiedet.

[17] Vgl. zu den Überlegungen Frowicks, aufgrund derer er eine positive Empfehlung anlässlich der Halbzeit-Überprüfungskonferenz des Peace Implementation Councils vom 14. Juni in Florenz abgab: Frowick, OSZE-Mission, S.174f.

[18] Vgl. die Rede Bundesrat Cottis vom 25.6.96 vor dem Ständigen Rat in Wien: <http://www.fsk.ethz.ch/osce/eda/cotti13d.htm> (Zertifizierung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina).

[19] Frowick, OSZE-Mission, S. 169.

[20] Die Institution der drei *Ombudsmänner der Föderation* (ein Moslem, ein Kroat und ein Serbe) beruht auf den Bestimmungen des Vertrages von Washington, mit dem Anfang 1994 die moslemisch-kroatische Föderation geschaffen worden war. Zu deren Unterstützung hatte die OSZE bereits Mitte 1994 eine Mission nach Sarajevo entsandt, die im Dezember 1995 in die laufende OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina integriert wurde.

[21] Der Bund, 1.2.96. Offiziell hatte die Nato die Schweiz nicht um Unterstützung gebeten. Bern wurde aber durch verschiedene diplomatische Kanäle nach einer schweizerischen Dienstleistung gefragt. Seitens der Nato bestand vor allem Interesse an Bau- und Sanitätskontingenten für ihre Friedensoperation "Joint Endeavour".

[22] Als die OSZE Anfang der neunziger Jahre begann, Militärbeobachter und -spezialisten in

Konfliktgebieten wie im Kaukasus und in Bosnien einzusetzen, wählte man für deren Mitglieder als Kopfbedeckung ein *gelbes* Béret, um sie von den Uno-Verbänden (*Blaumützen* und -helmen) klar unterscheiden zu können.

[23] Vgl. die Reportagen über die Gelbmützen in: *Swiss Peace Keeper 2* (1996), S. 3-9; *Basler Zeitung*, 25.7.96; *NZZ*, 14./15.9.96.

[24] SDA/ATS-Meldung vom 18.12.96.

[25] EDA-Pressemitteilung vom 29.8.96; SDA/ATS-Meldung vom 12.9.96.

[26] Interview mit Dr. Dino Bornatico, Präsident des Verbandes Schweizer Privatradios und Leiter des Projektes Fern, geführt am 5.12.96 in Zürich.

[27] SDA/ATS-Meldung vom 15.7.96, vgl. auch: *Tages-Anzeiger* 16.7.96.

[28] Vgl. zu einer Übersicht dieser Mechanismen und der Arbeit der Ombudsperson: *NZZ*, 14.2. und 17.7.96. Ein ausführliches Interview mit Gret Haller ist in der *Weltwoche* vom 18.1.96 erschienen.

[29] *NZZ*, 4.10.96.

[30] Im Jahr 1996 setzte die Schweiz in Bosnien-Herzegowina gesamthaft rund 50 Millionen Franken für die Wiederaufbauhilfe ein, vgl. *NZZ*, 4.10.96.

Vgl. zu einer Gesamtschau der Schweizer Tätigkeiten in Ex-Jugoslawien: Wenger, Andreas / Perovic, Jeronim, *Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien: Über Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft 36, Zürich 1995.

[31] Gipfelerklärung von Budapest (5./6.12.94), Ziff. 13 und Beschlüsse von Budapest (5./6.12.94), Kap. VII.

[32] Beschlüsse des Budapester Ministertreffens, REF.MC(5).DEC/2, (8.12.95).

[33] von Tschärner, Benedikt und von Castelmur, Linus, *Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert*, in: *OSZE-Jahrbuch 1996*, S. 237-252, hier S. 241.

[34] *Risks and Challenges to Security in the OSCE Area*, REF.PC/418/95, (24.8.95); Rev.1, (15.9.95); Rev.2, (4.12.95) sowie REF.S/72/96/Ann.1, (29.11.96).

[35] *Fourth Meeting of the Economic Forum, Prague, 27-29 March 1996*, REF.PC/115/96/Rev.1, (16.4.96). S. 5-9.

[36] Bereits im Vorfeld des Gipfeltreffens von Budapest (1994) regte die Parlamentarische Versammlung die Einführung eines "beinahe Konsens"-Prinzips an. Danach sollten Entscheidungen mit der Zustimmung von 90 Prozent der Teilnehmerstaaten, die auch 90 Prozent des OSZE-Budgets leisten,

getroffen werden. Siehe hierzu: Wiener Erklärung der Parlamentarischen Versammlung (8.6.94), Kap. I Ziff. 65.

[37] Abgedruckt in: Helsinki Monitor 3 (1996), S. 94-103.

[38] Contribution of the EU to the discussion on a security Model, REF.PC/252/96, (17.4.96).

[39] An outline structure of an Economic Component of a common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century, REF.PC/329/96, (24.5.96) sowie Proposal concerning the development of ECE/OSCE co-operation, REF.PC/414/96, (28.6.96).

[40] Siehe hierzu: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft. Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, hg. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg, Bonn 1995.

[41] Memorandum on devising a common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century, REF.SC/11/96, (21.3.96).

[42] Non-Paper on a Common and Comprehensive Security Model for Europe in the 21st Century, REF.PC/608/96, (27.9.96).

[43] Siehe hierzu auch den abschliessenden Bericht der Expertengruppe unter der Leitung des SIPRI: A Future Security Agenda for Europe. Report of the Independent Working Group established by the Stockholm International Peace Research Institute. Stockholm, SIPRI, 1996, abgedruckt in: Helsinki Monitor 4 (1996), S. 75-85.

[44] Anlässlich einer Sitzung des Ständigen Rates hielt Rudolf Perina, Senior Deputy Assistant Secretary of State, unmissverständlich fest: "The Model [gemeint ist die Diskussion um das Sicherheitsmodell] also should not place the OSCE in the position of assuming a coordinating role for other organizations. It has neither the structure nor the capability to play such a role." Siehe: The Security Model and the Lisbon Summit, REF.PC/659/96, (11.10.96).

[45] The OSCE Role in Conflict Prevention, Crisis Management and Post Conflict Rehabilitation, REF.PC/169/96, (1.3.96).

[46] Contribution of the EU to the discussion on a Security Model, REF.PC/252/96, (17.4.96).

[47] Platform for Cooperative Security. OSCE Common Concept for the Development of Cooperation between Mutually-reinforcing Institutions, REF.RM/182/96, (12.11.96).

[48] Non-Paper on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the 21st Century, REF.PC/608/96, (27.9.96).

[49] Memorandum on devising a common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century, REF.SC/11/96, (21.3.96).

[50] Contribution to the discussion on a common and comprehensive security model for Europe, REF.PC/339/96/ Rev. 1, (10.10.96). Dieses Papier enthält zudem den Vorschlag, in Mitteleuropa eine nuklearwaffenfreie Zone einzurichten.

[51] Das unter irischem Ratsvorsitz vorgelegte Papier Platform for Cooperative Security. OSCE Common Concept for the Development of Cooperation between Mutually-reinforcing Institutions, REF.RM/182/96, (12.11.96) formuliert wörtlich: "The Participating States also encourage these institutions to project stability by offering appropriate cooperation and partnership to non-members."

[52] Siehe in diesem Zusammenhang: Asmus, Ronald D. und Larrabee, Stephen F., NATO and the Have-Nots: Reassurance After Enlargement, in: Foreign Affairs 6 (1996), S. 13-20.

[53] Siehe hierzu: Niemtow, Elisa, The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions, in: Helsinki Monitor 3 (1996), S. 41-51.

[54] Discussion paper on early warning, preventive diplomacy, conflict prevention, crisis management, conflict resolution and post-conflict rehabilitation, REF./PC/117/96, (14.2.96) und Addendum (11.3.96).

[55] Dazu zählten Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, Irland (EU-Vorsitz), Italien, Kanada, Polen, Russland, Tschechien, Ukraine, Ungarn, Vereinigte Staaten.

[56] Grundprinzipien des Sicherheitsmodells, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, langfristige Konfliktprävention, Frühwarnung, Krisenmanagement, Friedensaufbau, institutionelle Zusammenarbeit, Rolle der OSZE.

[57] Gipfelerklärung von Lissabon (3./4.12.96).

[58] von Tscharner / von Castelmur, Europäisches Sicherheitsmodell, S. 251 (Hervorhebung im Original).

[59] Veiel, Axel, Millimeterpapier reicht für den Fortschritt: Die OSZE fabuliert von der Sicherheitsarchitektur des 21. Jahrhunderts, doch die Gegensätze schwinden langsam, in: Frankfurter Rundschau, 3.12.96.

**[tnbua.htm]**

# Mauro Mantovani

## Milizarmee oder Freiwilligenarmee? Vor dem Wendepunkt der öffentlichen Diskussion.

In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 47-68. URL:  
[http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle\\_96/b96\\_mil.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_mil.htm).

**Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97 © FSK, ETHZ.**

---

### Milizarmee oder Freiwilligenarmee? Vor dem Wendepunkt der öffentlichen Diskussion\*

**Von Mauro Mantovani**

Das Milizprinzip gilt neben der Neutralität, dem Föderalismus und der direkten Demokratie als wichtigste staatspolitische Besonderheit der Schweiz. Auf ihm beruhen nicht nur grosse Teile der politischen Struktur des Landes, sondern namentlich auch die Organisation der Landesverteidigung.

Seit Ende des Kalten Krieges befindet sich die allgemeine Wehrpflicht in Westeuropa im Gegenwind: Per 1.1.1995 schlossen sich Belgien, per 1.2.1996 die Niederlande dem angelsächsischen Vorbild einer reinen Berufs- bzw. Freiwilligenarmee an. In Spanien wird gegenwärtig ein Gesetzesentwurf beraten, der im Jahr 2003 die Wehrpflicht beenden soll. Und im Februar 1996 kündigte Staatspräsident Chirac an, Frankreich werde innert sechs Jahren den obligatorischen Militärdienst aufheben und zur Freiwilligenarmee übergehen. [1] Es war dies insofern ein besonders symbolträchtiger Schritt, als es gerade das revolutionäre Frankreich war, das die allgemeine Wehrpflicht "erfunden" hatte. [2]

Diesen ausländischen Vorbildern dürfte es zuzuschreiben sein, dass das Meinungsbild in der Schweiz auffallend in Bewegung geriet: Innert Jahresfrist stieg die Zustimmung zu einer Berufsarmee gesamtschweizerisch von 30% auf 37%, in der Westschweiz und unter den 20-29jährigen sogar auf relative Mehrheiten. [3] Ebenfalls im vergangenen Jahr liess sich ein Anschwellen der öffentlichen Diskussion zur Frage Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee feststellen, und es spricht wie in diesem Artikel zu zeigen sein wird Manches dafür, dass diese Kontroverse die für 2005 angekündigte nächste Reform der Schweizer Armee *entscheidend* prägen wird. Vor dem Hintergrund dieser signifikant erhöhten Aktualität der Thematik soll hier der Versuch gemacht werden, quasi die "Frontlinien" zu analysieren, d.h. die Diskussionsebenen, auf denen die zukünftige innenpolitische Kontroverse voraussichtlich geführt werden wird. Dabei sollen einander jeweils die bestehende schweizerische Milizarmee und eine etwa nach amerikanischem Vorbild aus Berufs- und Zeitsoldaten konstituierte

Freiwilligenarmee gegenübergestellt werden.

## Der offizielle Standpunkt

Diese Diskussionsebenen ergeben sich im Grunde bei Betrachtung offizieller (und halboffizieller) Dokumente zur schweizerischen Sicherheitspolitik, welche die traditionelle Milizarmee rechtfertigen. Im gültigen Grundlagenpapier zur schweizerischen Sicherheitspolitik, dem Bericht 90, heisst es etwa:

“Die Miliz, wie wir sie über Jahrhunderte entwickelt haben, ist die dem Schweizervolk, seinem Staatsverständnis und seiner Geschichte am besten entsprechende und namentlich die kostengünstigste Wehrform. Gerade angesichts der derzeitigen sicherheitspolitischen Entwicklung ist sie optimal. ... Eine Berufsarmee birgt die Gefahr in sich, dass sich eine militaristische Kaste herausbildet. Wir wollen keine Entfremdung von Volk und Armee. Wenn unsere Existenz bedroht ist, soll jeder wehrfähige Schweizer seinen Beitrag leisten können. Die Identität von Bürger und Soldat gehört zu den weltweit beachteten Qualitätsmerkmalen unserer Verteidigungsfähigkeit. Berufspersonal ist deshalb auch weiterhin nur dort einzusetzen, wo Hochleistungswaffen und -geräte ein permanentes Training erfordern oder wo dies aus Gründen ständiger Bereitschaft notwendig ist. Kleine, hochtechnisierte und teure Armeen sind wirkungslos gegen Gefahren, die wenig Technik, dafür aber grosse Bestände erfordern. Die Vielfalt der Aufgaben, die auf unsere Armee zukommen, spricht ebenfalls für das Milizsystem.” [\[4\]](#)

Auf dieser Grundlage beschreibt auch das Armeeleitbild 95 (ALB 95) eine Armee, die trotz leichter Stärkung der professionellen Elemente [\[5\]](#) auf dem Milizsystem beruht. Dies kommt vornehmlich an der Bestandesgrenze von 400'000 Personen zum Ausdruck, die sich nicht an zu lösenden Aufgaben orientiert, sondern offensichtlich die unterste Grenze darstellt, bei der sich angesichts der demographischen Entwicklungstendenzen das Milizprinzip noch glaubwürdig aufrechterhalten liess. Als Vorzüge der Milizarmee werden etwas detaillierter als im Bericht 90 festgehalten:

“Das Milizprinzip erlaubt vor allem, über die Fähigkeiten und die zivile Ausbildung und Erfahrung sämtlicher wehrpflichtigen Bürger während der ganzen Dauer der Wehrpflicht zu verfügen. Zu seinen Stärken gehören ferner die feste Verankerung der Armee im Volk und im föderalistisch aufgebauten Staatswesen und die Bildung von Gemeinschaften, die sich aus Menschen verschiedener Herkunft, Mentalität, beruflicher und sozialer Stellung zusammensetzen, was den Zusammenhalt der Nation stärkt. ... Eine Milizarmee ist überdies weitaus kostengünstiger als eine vergleichbare Berufsarmee.”

Das ALB 95 ist auch expliziter als der Bericht 90, was die Nachteile der Milizarmee betrifft:

“[D]ie Milizarmee (kann) zwar dank ihrer Grösse eine nachhaltige Dauerleistung, aber kurzfristig keine hohe Anfangsleistung erbringen. ... Sie kann nicht im gleichen Mass wie eine Berufsarmee professionell ausgebildet werden und deshalb die Möglichkeiten komplexer moderner Technologien nicht voll ausnützen.” [\[6\]](#)

Aus diesen sich überlagernden Argumenten ergeben sich vier Diskussionsebenen, die sich wie folgt darstellen lassen:



Abb. 1: Milizarmee oder Freiwilligenarmee? Ebenen und Unterebenen der Diskussion



©Mantovani 1997

## 1. Diskussionsebene: Die staatspolitische Dimension

Eine erste, *staatspolitische* Dimension der Diskussion lässt sich unterteilen in drei Unterebenen: die Frage nach dem Beitrag der Armee zur nationalen Kohäsion, nach der politischen Kontrolle des Militärs und nach der Wehrgerechtigkeit.

### Unterebene: Beitrag zur nationalen Kohäsion

Von den Befürwortern der Milizarmee wird hervorgehoben, eine Milizarmee “repräsentiere die Gesellschaft”, insbesondere deren “tüchtige Elemente”, bzw. sie werde von der Bevölkerung recht eigentlich “getragen” und entfalte im Gegenzug eine gesellschaftliche Integrationswirkung: “Das Milizsystem ist bei uns weit über die Armee hinaus im Volksbewusstsein verwurzelt. Ja, die Milizarmee ist eigentlich Ausfluss jenes Milizgedankens, der unser ganzes politisches und gesellschaftliches Leben durchzieht. Dank des Milizsystems und der allgemeinen Wehrpflicht ist die Armee ein wichtiges Element der nationalen Kohäsion.” [7] Eine Freiwilligenarmee weise dagegen oft eine fragwürdige Personalqualität auf. [8]

Diese positiven staatspolitischen und sozialen Nebeneffekte stellen traditionell die zentrale Legitimationsbasis der Milizarmee dar. Niemand wird grundsätzlich in Frage stellen wollen, dass die Identifikation der Bürger und Bürgerinnen mit dem Gemeinwesen von grosser Wichtigkeit ist. Bei näherer Betrachtung muss der Beitrag der Armee zur Kohäsion der Schweiz aber doch relativiert



werden.

Denn zunächst entfaltet die Milizarmee ihre integrierende Wirkung *über Zwang*. Es bedarf keiner empirischen Grundlage, um sagen zu können, dass eine freiwillige Integration von ungleich höherer Qualität wäre, als die aus wirtschaftsliberaler Sicht fragwürdige Zwangsarbeit. Menschen integrieren sich bzw. fühlen sich ja nicht deshalb integriert, weil sie physische, finanzielle oder andere Belastungen zugunsten des Staates im allgemeinen und der Armee im besonderen tragen müssen, sondern weil sie eine gemeinsame Anstrengung *freiwillig* unternehmen. [9]

Dies bedeutet, dass sich der Integrationswirkung der Armee nicht nur die allermeisten Frauen (von den Ausländern ganz zu schweigen) entziehen, nicht nur all jene Männer, die *keinen* Militärdienst leisten d.h. gegenwärtig etwa ein Viertel einer "Wehrpflichtigenkohorte" (s. u.) , sondern wohl auch die meisten jener, die *unfreiwillig* Militärdienst leisten. Daraus ergibt sich, dass über die Armee wohl vor allem jene tatsächlich in das Staatswesen integriert werden, die sich bereits als *Träger des Systems* verstehen. [10]

Die Freiwilligkeit des Militärdienstes dürfte im wesentlichen für das Offizierskorps gelten, das gegenwärtig insgesamt (d.h. einschliesslich der ausgemusterten Kader) 41'750 Personen umfasst. [11] Dies entspricht etwa *7 Promille* der Schweizerbevölkerung. Der Anteil der Schweizer, bei denen die Armee "staatsbürgerlich integrierend" wirkt, dürfte somit nur *wenige Prozent* betragen.

Hinzu kommt die *qualitative* Reichweite der Integrationswirkung der Armee. Angesichts der primär wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen für die Schweiz scheint es zunehmend fragwürdig, die nationale Kohäsion über eine vorwiegend militärische Organisation stärken zu wollen. "Je breiter Massnahmen zur Integration angelegt sind und je mehr sie auf Freiwilligkeit beruhen, desto grösser sind die Chancen, das Land zusammenzuhalten." [12]

Der Bedeutungsschwund des militärischen Elementes der nationalen Sicherheitspolitik hat nur vordergründig mit der seit 1989/91 reduzierten militärischen Bedrohungswahrnehmung zu tun, sondern ist primär durch den seit den fünfziger Jahren zu beobachtenden Wertewandel bedingt. [13] Der Vorwurf, eine Professionalisierung der Armee wäre nur ein Mittel der Linken, um das Militärische in der Gesellschaft zu marginalisieren bzw. die Armee dem Volk weiter zu entfremden [14], zielt folglich ins Leere. Denn die Akzeptanz der Armee leidet unter Entwicklungen, die politisch nicht beeinflussbar sind.

### **Unterebene: Politische Kontrolle des Militärs**

Einer Milizarmee wird eine höhere Loyalität zum Staat nachgesagt; eine Freiwilligenarmee dagegen sei ein gefährlicher, *potentiell antidemokratischer* Fremdkörper, und es würde sich "die Frage der politischen Kontrolle ... in aller Schärfe stellen". [15] Wenn sich auch in der Geschichte mühelos Beispiele von Militärputschen finden lassen, so ist doch eine Übertragung solcher Vorbilder auf seit Jahrzehnten gefestigte Demokratien der Ersten Welt nicht zulässig. Auch bei einer Freiwilligenarmee sind die Wehrdienstleistenden ja in erster Linie Bürger ihres Landes. Dies gilt besonders für die Zeitsoldaten, die sich nach einer bestimmten (mehrjährigen) Dienstverpflichtung wieder in das

Zivilleben integrieren müssen. Der Vorwurf, eine nicht auf dem Milizprinzip basierende Armee neige zur Revolte, ist daher unbegründet. [16]

Gegen die Freiwilligenarmee wird darüber hinaus angeführt, dass ihre mentale und technische Verfügbarkeit die politische Führung dazu verleite, sie unbedacht einzusetzen. “[D]ie Existenz von professionellen Streitkräften (könnte) sicherheitspolitischem Aktionismus Vorschub leisten.” [17] Die historische Erfahrung in Europa spricht diesbezüglich allerdings eher gegen als für die Milizarmee. Denn seit Napoleon war es gerade ein Kennzeichen totalitärer und aggressiver Regime, die Bevölkerung für ihre Armeen zwangsweise zu verpflichten. Das Argument ist aber insofern nicht ganz von der Hand zu weisen, als in den gegenwärtigen vielfältigen “out-of-area”-Einsätzen der westeuropäischen Staaten tatsächlich fast ausschliesslich Berufs- und Zeitsoldaten im Einsatz stehen (s. u.). Ausserdem trifft sicher zu, dass eine Berufstruppe, insbesondere in Verwendung jenseits der Landesgrenzen, allein schon durch ihre Medienpräsenz ein höheres politisches Profil aufweist. Dennoch wird man im Falle der Schweiz darauf vertrauen können, dass die Tradition der “Nichteinmischung in fremde Händel” noch auf lange Zeit hinaus hinreichend dafür sorgen wird, dass eine schweizerische Freiwilligenarmee bzw. einzelne ihrer Einheiten auch ausserhalb der Schweiz “verantwortungsvoll” eingesetzt würden.

## **Unterebene: Wehrgerechtigkeit**

Von den Befürwortern der Milizarmee wird geltend gemacht, das bestehende System repräsentiere im Gegensatz zu einer Freiwilligenarmee die *Wehrgerechtigkeit*. Dieses Argument bedarf ebenfalls der Einschränkung, da grundsätzlich nur männliche Schweizerbürger eingezogen werden, wobei 1995 eine Rekrutierungsquote von ca. 75% bestand. [18] Die langfristige Tendenz ist sinkend, was auf die Ausweitung der Bedrohungswahrnehmung ebenso zurückzuführen ist wie auf den gesellschaftlichen Wertewandel. “Die fortschreitende Individualisierung erodiert die Bereitschaft zum bedingungslosen Engagement für die res publica.” [19]

Der Blick auf die Entwicklungen im benachbarten Ausland legt den Schluss nahe, dass bei einem Absinken der Rekrutierungsquote unter die 50%-Marke gerade die Frage der Wehrgerechtigkeit akut wird und sich spürbar demotivierend auf die Dienstleistenden und entsprechend auf die innenpolitische Diskussion dieser Frage auswirkt. Das Problem der Wehrgerechtigkeit ist in der Schweiz also vorläufig noch nicht brisant, wozu natürlich auch die schweizerische Besonderheit, dass die Nichtdienstleistenden eine Wehrersatzsteuer zu entrichten haben, erheblich beiträgt. Das Problem stellt sich aber, wenn der Druck auf die Verkleinerung der Armee anhält. [20]

Allerdings muss darauf verwiesen werden, dass sich das Problem der Wehrgerechtigkeit ebenso wie jenes der Wehrdienstverweigerung natürlich nur dann überhaupt stellt, wenn eine Wehrpflicht besteht; es entfiel also bei einer Freiwilligenarmee. Dies bedeutet, dass sich der Hinweis auf die Wehrgerechtigkeit im Grunde schlecht eignet, um überhaupt zugunsten der Milizarmee angeführt zu werden.

## **2. Diskussionsebene: Die wirtschaftliche Dimension**

Die Diskussion um die staatspolitischen Nebeneffekte ist eng verknüpft mit jener um die

*ökonomischen*. Diese wirtschaftliche Dimension der Diskussion dreht sich um die Fragen nach dem zivilen Nutzen der militärischen Führungserfahrung und der sogenannten Elitenverflechtung. Für die hier interessierende kontrastive Bewertung ist die Beurteilung dieser Faktoren durch die betroffenen Wehrmänner und die betroffenen Unternehmen massgeblich.

### **Unterebene: Ziviler Nutzen der militärischen Führungserfahrung**

Für die Milizarmee wird ins Feld geführt, dass das militärisch erworbene Fachwissen, namentlich im Bereich der Menschenführung, zivil verwertbar sei und die Qualität der zivilen Kader erhöhe: “Die militärische Erziehung, Ausbildung, Schulung hat sich für die Wirtschaftstätigkeit in verschiedener Hinsicht vorteilhaft ausgewirkt.” Führen sei die beste Vorbereitung auf Krisenmanagement. [21]

Der Wert von Führungsqualitäten wird grundsätzlich von niemandem bestritten. Allerdings ist unverkennbar, dass die Bereitschaft der Privatwirtschaft, die Ausbildung höherer Offiziere zu fördern bzw. mitzutragen, rückläufig ist (s. u.). Und in dem Masse, wie diese Bereitschaft der Wirtschaft abnimmt, verringert sich auch das Interesse qualifizierter Bewerber an militärischen Führungspositionen, soweit es sich nicht um eine Generalstabsausbildung handelt.

Die Sozialwissenschaft erklärt das Faktum, dass militärische Erfahrung im Zivilleben immer weniger gefragt ist, mit einem dreifachen Hinweis: *Erstens* sei militärische Führungserfahrung ersetzbar durch zivile Erfahrung und überhaupt immer weniger anwendbar im Zivilleben; *zweitens* seien im Militär geknüpfte Beziehungen für die Tätigkeit eines Unternehmens *im Ausland* von geringem Wert, die im Militär verbrachte Zeit beeinträchtigt dagegen die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen im internationalen Vergleich; und *drittens* vermöge der militärische Beförderungsrhythmus oftmals nicht mit den Etappen der zivilen Karriere Schritt zu halten. [22] Die beiden letzten Punkte beziehen sich auf die im folgenden zu behandelnde Unterebene der Diskussion.

### **Unterebene: Nutzen der Elitenverflechtung**

Als weiteres Argument für die Milizarmee wird traditionell angeführt wenn auch weniger offen artikuliert, dass über militärische Kontakte ein Beziehungsgeflecht entstehe, das im Zivilleben Früchte trage. Diese *Elitenverflechtung* soll sich, so die gängige Überzeugung, insbesondere für schweizerische Unternehmen bisher als vorteilhaft erwiesen haben. Dem hält nun aber die liberale Nationalökonomie entgegen, dass auf gesamtwirtschaftlicher Ebene das “Old-fellows-network” auch zur Fehlallokation von Mitteln führe, die sich gerade bei fortschreitender Internationalisierung unserer Wirtschaft zunehmend nachteilig auswirke. [23]

Neben diesem theoretischen Einwand gilt auch bezüglich dem zivilen Nutzen der Elitenverflechtung wieder, dass dessen Wertschätzung durch die betroffenen Individuen und Betriebe offenbar im Abnehmen begriffen ist (s. u.). Im Bereich des wirtschaftlichen Nutzens der Milizarmee spielt sich allem Anschein nach sogar ein sich selbst verstärkender Prozess ab: Wenn die Militärkarriere weniger attraktiv wird, werden militärische Beförderungen weniger nachgefragt, d.h. sie erfolgen weniger selektiv. Dadurch gilt der militärische Rang immer weniger als persönliche Auszeichnung, was wiederum die Anreize “weiterzumachen” und damit den Wettbewerb unter Aspiranten zusätzlich schwächt (vgl. Abb. 2). [24] Die Forderung, “auch wenn sich die Arbeitswelt zum Nachteil der Miliz

verändert hat, muss auch die Wirtschaft im Sinne der staatlichen und gesellschaftlichen Integration an einer wichtigen Staatsaufgabe beteiligt bleiben” [25] ist vor diesem Hintergrund nichts mehr als ein gutgemeinter Appell, dessen Wirkung davon abhängt, welche Bedeutung die Betroffenen der angesprochenen Staatsaufgabe gegenüber ihren privaten Interessen zumessen.

Der zivile Nutzen der militärischen Führungserfahrung und der Elitenverflechtung ist gegen die dadurch für die Wirtschaft entstehenden Kosten abzuwägen. Dabei ist unverkennbar und empirisch belegbar, dass der zivile Nutzen einer militärischen Weiterausbildung zunehmend tiefer veranschlagt wird. [26]

### 3. Diskussionsebene: Die Einsatztauglichkeit der Truppe

Die *Einsatztauglichkeit* der Truppe hängt von der Fachkompetenz und der Ausrüstung ihrer Angehörigen sowie ihrer Motivation ab. Für die hier interessierende Frage sind die Faktoren Fachkompetenz, Motivation und Allgemeinbildung näher zu betrachten, und zwar bezogen auf die spezifisch militärischen Aufträge der Armee: Verteidigungsfähigkeit und Friedenssicherung. [27]

#### Unterebene: Fachkompetenz

Bezüglich der *Fachkompetenz* beim traditionellen Verteidigungsauftrag besteht ein klares Plus zugunsten der Berufs- oder Freiwilligenarmee. Für sie spricht grundsätzlich der hohe Grad der Verfügbarkeit, aber auch die Aus- und Weiterbildung, die sich wesentlich dadurch auszeichnet, dass der technische Standard kontinuierlich und flexibler verbessert werden kann. Der Einwand, die heutigen Systeme seien bedienungsfreundlicher und die heutigen Armeeaufgaben seien diversifizierter und würden angesichts der vielen “low intensity”-Konflikte einfachere Systeme bedingen [28], vermag nicht zu überzeugen. Unter Experten ist die Meinung unbestritten, dass Berufs- und Zeitsoldaten ausbildungsintensive, hochkomplexe Geräte und Waffensysteme besser beherrschen, als die für kurze Fristen einberufenen Wehrpflichtigen. [29] Tatsächlich erfolgt der Übergang zur Professionalisierung in der Schweizer Armee vornehmlich im klassischen Verteidigungsbereich. [30]

Auch für Einsätze zur Friedenssicherung im Ausland dürften freiwillige Zeitsoldaten fachlich besser geeignet sein. Denn hier wirken sich neben den höheren technischen Fertigkeiten die unabdingbare Bereitschaft zu längerer Abwesenheit und die Vertrautheit mit militär- und sicherheitspolitischen Sachfragen günstig aus. Hinzu kommt das Erfordernis *diplomatischer Kompetenz* zumindest der Kader, müssen sie doch fähig sein, militärische Macht in angemessener Dosierung zur Erreichung politischer Ziele anzuwenden. Überdies lassen sich Freiwilligenverbände leichter in ein internationales Streitkräftesystem integrieren. Das Beispiel Ifor illustriert, dass nur *längerdienenden* Soldaten (d.h. freiwilligen Berufs- und/oder Zeitsoldaten) von ihren Entsendestaaten zugetraut wird, die komplexen Anforderungen zu meistern. [31]

#### Unterebene: Motivation

Die *Motivation* einer Armee ist ein weiterer Faktor, der nur relativ, nicht absolut quantifizierbar ist. Bei den diesbezüglichen Überlegungen gilt grundsätzlich aber, dass die Motivation bei freiwilliger

Ausübung einer Tätigkeit höher ist als wenn sie aufgrund eines gesetzlichen Zwangs erfolgt und ebenfalls dann, wenn es sich um “Echteinsätze” handelt und nicht um Übungen, also simulierte Einsätze.

So betrachtet, liegt die Motivation einer Freiwilligeneinheit insgesamt allenfalls leicht höher. Geht es um den klassischen *Verteidigungsauftrag*, so ist nicht einzusehen, weshalb sich die Moral von Milizeinheiten von derjenigen von freiwillig Militärdienst leistenden Bürgern unterscheiden sollte. Einzuräumen ist hingegen, dass im Abwehrkampf eine Milizarmee auf eine *grössere Anzahl* motivierter Soldaten zurückgreifen kann als eine umfangmässig kleinere Freiwilligenarmee.

Beim Armeeauftrag *Friedensförderung* (v.a. im Ausland) dürfte die Motivation von Freiwilligen wiederum klar überwiegen, ja, Freiwilligkeit ist geradezu die Voraussetzung für solche Einsätze.

### **Unterebene: Allgemeinbildung**

Versteht man unter *Allgemeinbildung* eine Kombination von Schulbildung und Sozialkompetenz, so dürfte diese im Falle einer Freiwilligenarmee tendenziell tiefer liegen als bei einer Milizarmee. Jedenfalls ist der Grad der Schulbildung bei professionellen Militärs aus naheliegenden Gründen geringer als bei Wehrpflichtigen. [32] Auch bezüglich Sozialkompetenz gelten die Milizkader zumindest der Schweizer Armee tendenziell als “höherwertig” gegenüber professionellen Instruktoren.

Es ist unbestritten, dass die schweizerische Milizarmee vom relativ hohen zivilen Bildungsstand der Wehrpflichtigen profitiert hat und profitiert. Allerdings stellt sich wie schon beim staatspolitischen und beim wirtschaftlichen Nutzen der Milizarmee auch diesbezüglich wieder die Frage nach dem *Preis*.

## **4. Diskussionsebene: Der Kostenvergleich**

Die Frage, welches System kostengünstiger sei, hat im Grunde nur deshalb den Stellenwert einer Diskussionsebene, weil die Behauptung im Raum steht, eine Berufsarmee wäre viel teurer als eine vergleichbare Milizarmee. [33] Diese weitverbreitete Überzeugung verlangt nach einer Ermittlung der wahren Kosten der schweizerischen Milizarmee, was wiederum zu weitergehenden Überlegungen bezüglich des Einsatzes des “Produktionsfaktors Mensch” und die Folgerungen für die Armeestruktur führt.

### **Unterebene: Transparenz der Verteidigungsausgaben**

Die eingangs zitierte Behauptung ist bereits *prima facie* nicht stichhaltig. Denn wenn Belgien, die Niederlande und Frankreich die Umstellung auf eine Berufsarmee wesentlich deshalb beschlossen haben, weil sie im Vorfeld der Währungsunion ihre Budgetdefizite reduzieren mussten [34], so kann die Rechnung so ungünstig nicht sein.

Die Nationalökonomie pflegt zu monieren, dass nicht nur die beim Staat budgetwirksamen oder gar



die bei der Armee direkt anfallenden Kosten massgeblich seien, sondern die *realen volkswirtschaftlichen Kosten*. Diese sogenannten *Opportunitätskosten* werden definiert als jene Kosten, die in Form von (allokativen) Effizienzverlusten entstehen, weil Wehrpflichtige während ihrer Militärdienstleistungen *nicht* einer zivilen Tätigkeit nachgehen.

Im Falle der schweizerischen Landesverteidigung wird die Höhe der volkswirtschaftlichen Kosten auf das *Doppelte bis Dreifache* des ausgewiesenen EMD-Budgets geschätzt, mithin auf jährlich zwischen 10 und 15 Milliarden Franken. Damit weist die Schweiz europaweit *mit grossem Abstand* die höchsten Verteidigungsausgaben pro Kopf auf. [\[35\]](#)

Dabei ist klar, dass die Opportunitätskosten im Falle einer reinen Berufsarmee weitaus geringer wären als bei jedem anderen Rekrutierungssystem. Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen kommen ökonomische Berechnungen einhellig zum Schluss, dass kein Wehrsystem *a priori* tiefere oder höhere volkswirtschaftliche Kosten mit sich bringt als ein anderes.

Wenn die Nationalökonomie dennoch durchweg für die Freiwilligenarmee plädiert, so weil diese der ökonomischen Rationalität eher entspricht. Denn diese Wehrform erfüllt das Desiderat der Internalisierung sämtlicher Kosten in das Militärbudget, mithin der *Kostenwahrheit im Verteidigungsbereich*. Damit wäre das bestehende Problem, dass die Verteidigung ein der demokratischen Kontrolle entzogenes Element des staatlichen Handelns darstellt, behoben. [\[36\]](#)

Eine Umstellung auf eine Freiwilligenarmee hätte also eine Verlagerung der Leistungen von der Wirtschaft auf den Staat zur Folge. Wenn die Armee auf dem Arbeitsmarkt geeignetes Personal zu Marktpreisen erwerben müsste, würde dies konsequenterweise eine Erhöhung des Militärbudgets erfordern was aber auf absehbare Zeit hinaus politisch kaum durchsetzbar ist. [\[37\]](#)

## **Unterebene: Einsatz des “Produktionsfaktors” Mensch**

Die Nationalökonomie kritisiert im weiteren das bei einer Milizarmee suboptimale Verhältnis zwischen Mensch und Maschine: Da der Staat den Wehrpflichtigen für seinen Militärdienst nicht marktgerecht entlohnt, bedeutet die allgemeine Wehrpflicht für den einzelnen bzw. dessen Arbeitgeber faktisch eine *Naturalsteuer* in der Höhe der genannten Opportunitätskosten. Und weil die *Leistung der Soldaten zu billig verrechnet wird*, bestehen weniger Anreize, die Soldaten nach ihren spezifischen Fähigkeiten und Qualifikationen einzusetzen und soweit möglich Soldaten durch Waffen(systeme) zu ersetzen. Denn alle übrigen militärischen Produktionsfaktoren wie Waffensysteme, Fahr- und Flugzeuge etc. müssen ja zu effektiven Marktpreisen beschafft werden.

Die Folge dieses Missverhältnisses ist ein *Overmanning*, also die Tatsache, dass die Milizarmee über weit mehr qualifizierte Leute als qualifizierte Arbeitsplätze verfügt. Oder anders formuliert: Die Nutzbarmachung des zivilen Know-hows ihrer Angehörigen ist bei jeder Milizarmee suboptimal. Dieses Overmanning bedeutet, dass das Gut “militärische Sicherheit” mit zu viel Arbeit und zu wenig Investitionen *höchst ineffizient* produziert wird, d.h. es kostet die Gesellschaft mehr Ressourcen, als für die Erfüllung des sicherheitspolitischen und militärischen Auftrages den die Nationalökonomie als Ausgangspunkt für die Überlegungen bezüglich der Militärstruktur fordert eigentlich nötig wäre. [\[38\]](#)

## Unterebene: Folgerungen für die Armeestruktur

Das Overmanning hat wiederum einschneidende Rückwirkungen auf die *Struktur* der Armee: Es ist eben nicht so, wie in der Schweiz oft zu hören ist, dass “die Doktrin der Abwehr ... mit tiefgestaffelten Verteidigungsdispositiven ... nach wie vor nach einer personell starken Armee” verlangt [39], sondern gerade umgekehrt: Weil ein Massenheer besteht und beschäftigt werden muss, kommt faktisch nur ein infanterielastiges Einsatzkonzept in Frage. Weil zuviel Personal zur Verfügung steht, grassiert die (organisationsinterne) Personalverschwendung. [40]

### Fazit

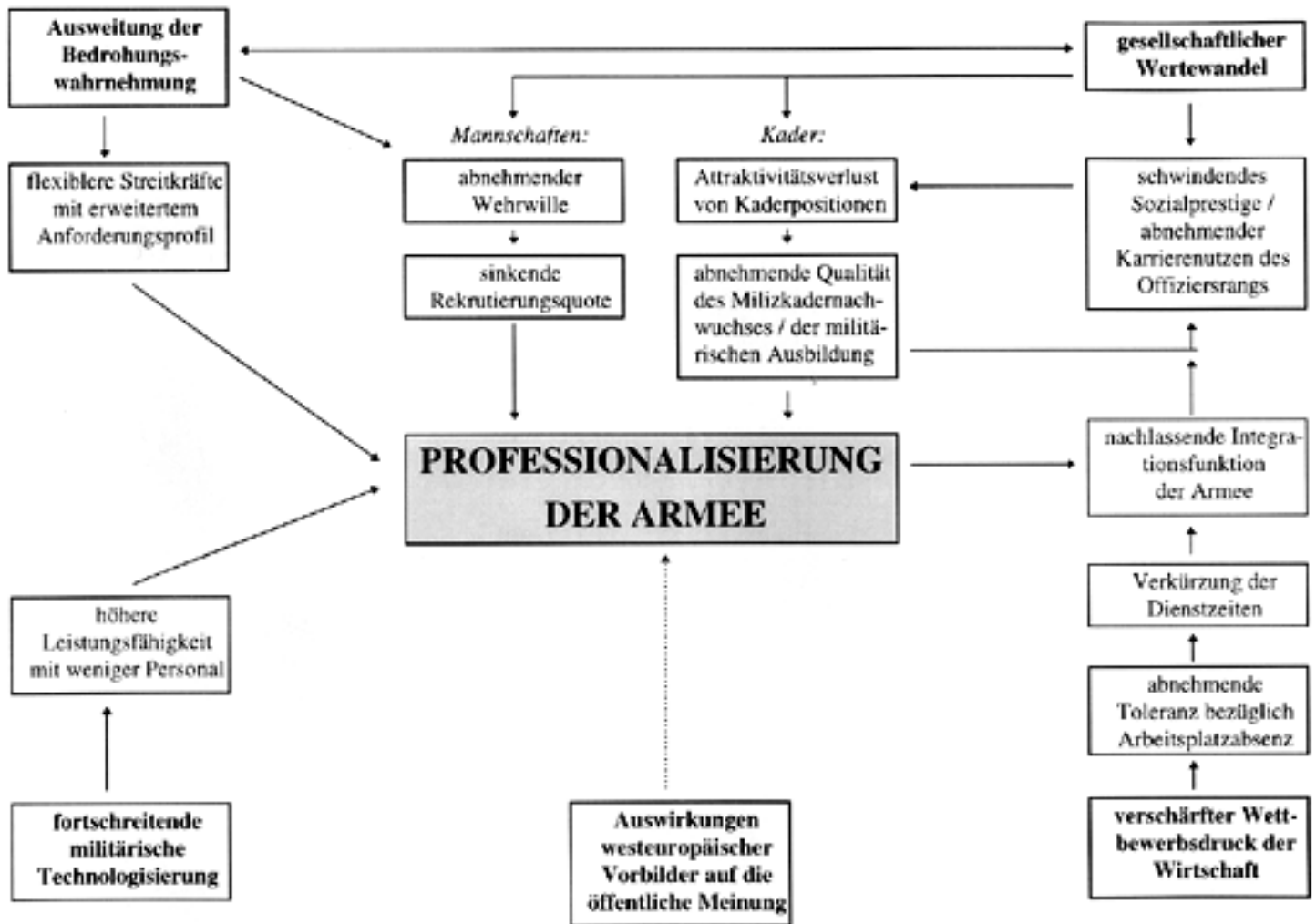
Die Vor- und Nachteile einer Miliz- gegenüber einer Berufsarmee sind nicht exakt gegeneinander aufzurechnen, da kaum ein Faktor auch nur annähernd quantifiziert werden kann und es sich um letztlich unvergleichbare Kategorien handelt. Die Frage, auf die sich die Kontroverse im Grunde aber reduzieren lässt, lautet: Rechtfertigen die verbliebenen positiven staatspolitischen und sozialen Nebeneffekte der Milizarmee ihre Defizite im Bereich der Einsatztauglichkeit? Die Beantwortung dieser Frage ist natürlich Ermessenssache. Es würde aber nicht überraschen, wenn der in Meinungsumfragen zum Ausdruck kommende Trend zugunsten der Berufsarmee in den nächsten Jahren weiter zulegen würde. Denn die auf eine Professionalisierung hinwirkenden Vektoren sind nicht nur *gleichgerichtet*, sondern sie dürften auch *irreversibel* sein:

Bei anhaltendem gesellschaftlichen Wertewandel zugunsten ziviler Tätigkeiten, abnehmender Bedeutung der militärischen Dimension in der Bedrohungswahrnehmung, fortschreitender militärischer Technologisierung, zunehmendem internationalen Wettbewerbsdruck für die Schweizer Wirtschaft und indirekt wirksam sinkender Wertschätzung des Milizsystems bei den Nachbarstaaten [41] verschieben sich die “Frontlinien” der Diskussion unweigerlich *zuungunsten* der Befürworter der Miliz. Dabei kommen der nachlassenden Integrationsfunktion der Armee und der abnehmenden Qualität des Milizkadernachwuchses bzw. der militärischen Ausbildung [42] ein *katalytischer Effekt* zu: Dadurch wird ein *Kreislauf* in Gang gesetzt, der sich negativ auf das Sozialprestige des Offiziers sowie auf die Attraktivität von (Miliz-)Kaderpositionen auswirkt und letztlich wiederum die soziale Bereitschaft zur Professionalisierung der Armee nährt.

Dieses relativ komplexe Kräftefeld um die Wehrform Miliz lässt sich graphisch wie folgt veranschaulichen:



Abb. 2: Miliz unter Druck: Das Kräftefeld zugunsten der Professionalisierung der Armee



©Mantovani 1997

Es gehört keine prophetische Gabe dazu, um eine weitere Ausdehnung des professionellen Anteils zulasten des Milizteils der Schweizer Armee vorherzusagen. Die Studienkommission für strategische Fragen, die den Auftrag hat, die nächste Armee reform vorzubereiten, wird eine grundsätzliche Diskussion der Wehrform Miliz nicht ausklammern können. [43] Denn deren Ende ist absehbar geworden.

### Weiterführende Literatur\*\*

Abt, Jean, Armée de milice un héritage, une chance, un défi, in: ASMZ 7/8/1995, S. 8-12.

Bantel, Andy / Hauser, Walter, Die Wirtschaft will keine Offiziere mehr, in: Cash. Die Wirtschaftszeitung der Schweiz, 3.1.1997.

Brunner, Dominique, Hat die Milizarmee eine Zukunft? Überlegungen zur schweizerischen Wehrverfassung, in: NZZ, 10.1.1996.

Christen, Jean-Rodolphe, "Die Leute nicht zur Sau machen", in: Tages-Anzeiger, 30.12.1996.

Eichenberger, Reiner, Mensch und Militär: Ökonomische Perspektiven, in: Miliz in der Schweiz. Auch in Zukunft?, in: Bulletin des Schweizerischen Arbeitskreises Militär + Sozialwissenschaften (SAMS) 1/2/1993, Bern 1993, S. 16-30.

Haltiner, Karl W., Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal?, Frauenfeld 1985.

Haltiner, Karl W., Nicht die Professionalisierung, die Milizfähigkeit ist das Problem!, aog Mitteilungen, Heft 2/96, S. 13-19.

Haltiner, Karl W., Sicherheit `96. Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Berichte und Beiträge der Militärischen Führungsschule an der ETH Zürich, Nr. 3/1996.

Haltiner, Karl W., Miliz das zeitlos ideale Armeemodell?, in: NZZ 23.5.1996.

Klügl, Paul, Das Volksheer ist aus dem Tritt. Die Angst vor einer Berufsarmee schwindet, das Ende der Wehrpflicht naht, in: Die Weltwoche, 29.2.1996.

Lezzi, Bruno, Die Schweizer Armee und ihre Glaubwürdigkeit, in: NZZ, 6.3.1996.

Lezzi, Bruno, Wirtschaft und Armee einander entfremden? Zu Reformvorschlägen eines Ökonomen, in: NZZ 30.6.1994.

Lezzi, Bruno, Berufsarmee ein Modell für die Schweiz? Die Diskussionen um eine militärische Professionalisierung, in: NZZ, 12.8.1996

Liener, Arthur, "Für uns kommt kein anderes System in Frage". Die Zukunft der Schweizer Armee eine Debatte (IV), Plädoyer für die Milizarmee, Tages-Anzeiger, 29.12.1993.

Liener, Arthur, Ist eine moderne Armee noch miliztauglich?, in: Miliz in der Schweiz. Auch in Zukunft?, in: Bulletin des SAMS 1/2/1993, Bern 1993, S. 45-50.

Richter, Michael / Schleicher, Michael, Von der Wehrpflicht zur Berufsarmee: Das Beispiel Belgien, in: Schleicher, Michael / Thomas Straubhaar (Hg.), Wehrpflicht oder Berufsarmee?, Bern-Stuttgart-Wien 1996, S. 11-22.

Schleicher, Michael, Die ökonomischen Lasten der Wehrpflicht, in: Thomas Straubhaar / ders., Wehrpflicht oder Berufsarmee? Beiträge zur Debatte aus ökonomischer Sicht, Bern-Stuttgart-Wien 1996, S. 23-40.

Schoenenberger, Alain / Artigot, Florencio, Combien coûte la défense nationale en Suisse? Le Point sur la Question, in: Armée 2001. Le futur de la défense nationale suisse, hg. v. Jean-Jacques Langendorf, Chêne-Bourg, 1995, S. 275-302.

Stahel, Albert A. (Hg.), "Armee 95 Chance für die Milizarmee?", Strategische Studien Bd. 7, Zürich

1994.

Straubhaar, Thomas, Die volkswirtschaftlichen Kosten der Schweizer Milizarmee, in: Bulletin des SAMS 1/1994, S. 29-35.

Straubhaar, Thomas, Wehrpflicht oder Berufsarmee?, in: ders. / Schleicher, Michael, Wehrpflicht oder Berufsarmee? Beiträge zur Debatte aus ökonomischer Sicht, Bern-Stuttgart-Wien 1996, S. 11-22.

Villiger, Kaspar, Sicherheitspolitik im Schritt mit der Zeit, in: NZZ, 30.10.1993.

Vontobel, Hans-Dieter, Der Nutzen der militärischen Führungstätigkeit für den zivilen Beruf, in: NZZ, 20.10.1992.

Widmer, Andreas, Ist im Rahmen der "Armee 95" mit einer Beeinträchtigung des Milizprinzips zu rechnen?, St.Gallen (Diplomarbeit HSG) 1995. (Kurzfassung: Beeinträchtigt Armee 95 unser Milizsystem?, in: ASMZ 4/1996, S.8f.)

Wittmann, Walter, Staatsleistungen als Standortfaktor (I), in: Dokumentation Nr. 18 vom 2.5.1994 der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Zürich.

Wittmann, Walter, Ökonomie der Landesverteidigung, in: NZZ, 5.10.1994.

---

## Fussnoten

\* Ich bin Herrn Dr. Karl W. Haltiner, Dozent an der Militärischen Führungsschule (MFS), Au/Wädenswil, für seine wertvollen Kommentare zum Artikel dankbar.

[1] Vgl. zur Ankündigung Chiracs z.B. Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 2/96, S.242f. Als Gründe für den Schritt der Regierung wurden einerseits der Sparzwang genannt, andererseits die Möglichkeit, künftig gut ausgebildete Zeit- und Berufssoldaten für Friedensmissionen im Rahmen von Uno und Nato aufbieten zu können.

[2] Die Idee vom wehrhaften Bürger, der den Staat nach innen wie nach aussen schützt und im Kriegsfall die Nation verteidigt, entstand zusammen mit der legendären "levée en masse" im Wohlfahrtsausschuss der Französischen Revolution durch Lazare Carnot 1793. Grund war eine verteidigungspolitische Notlage: die drohende Niederlage im Krieg gegen Österreich und damit das Scheitern der Französischen Revolution.

[3] Haltiner, Karl W., Sicherheit '96. Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, in: Berichte und Beiträge der MFS 3/1996, S. 12 (Abb. 13f.).

[4] Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die

Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, in: *BBl* 1990 III 847-904, hier S. 902 (Sonderdruck, S. 59).

[5] Vgl. Widmer Andreas, Ist im Rahmen der “Armee 95” mit einer Beeinträchtigung des Milizprinzips zu rechnen?, St.Gallen (Diplomarbeit HSG) 1995. Widmer kommt zum Schluss, dass sich insgesamt “nur eine geringe Beeinträchtigung des Milizprinzips” ergibt.

[6] Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992, in: *BBl* 1992 I 850-1015, hier S. 893 (Sonderdruck, S. 53).

[7] Liener, Arthur, “Für uns kommt kein anderes System in Frage”. Die Zukunft der Schweizer Armee eine Debatte (IV), Plädoyer für die Milizarmee, in: *Tages-Anzeiger*, 29.12.93.

[8] Brunner, Dominique, Hat die Milizarmee eine Zukunft? Überlegungen zur schweizerischen Wehrverfassung, in: *NZZ*, 10.1.96.

[9] Vgl. hierzu Eichenberger, Reiner, Mensch und Militär: Ökonomische Perspektiven, in: *Bulletin des SAMS* 1/2/1993, Bern 1993, S. 16-30. Eichenberger bestreitet, dass ein kausaler Zusammenhang von Wehr- bzw. Dienstpflicht und sozialem Pflichtgefühl empirisch belegbar ist.

[10] Dass sich die Opposition gegen eine grundsätzliche Kritik am Milizsystem vor allem aus diesen Milizoffizierskreisen artikuliert, kann daher wenig überraschen.

[11] Auskunft der Untergruppe Personelles der Armee, Herrn R. Ekmann, 29.10.96 (Stand: März 1996). Diese Offiziere sind in den Formationen der Armee, in der Personalreserve und in den Stäben des Bundesrates eingeteilt.

[12] Wittmann, Walter, Ökonomie der Landesverteidigung, in: *NZZ*, 5.10.94.

[13] Die bisher umfassendste empirische Arbeit zu den Auswirkungen des Wertewandels auf die schweizerische Milizarmee ist Haltiner, Karl W., *Milizarmee. Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal?*, Frauenfeld 1985.

[14] Die politische Linke, in der solche Intentionen bestehen, ist in dieser Frage jedoch gespalten: Während die einen der Milizarmee eine Militarisierung der Gesellschaft vorwerfen, vermissen die anderen bei der Berufsarmee gerade das Element der zivilen Kontrolle, vgl. z. B. GSoA-Zitig, März 1995 zur GSoA-Vollversammlung vom 26. März 1995.

[15] Villiger, Kaspar, Sicherheitspolitik im Schritt mit der Zeit, in: *NZZ*, 30.10.93: “Eine solche Armee ist eine echte Volksarmee, die Gewähr dafür bietet, dass sie politisch nie missbraucht werden kann.”; analog Generalstabschef Liener (vgl. A. 7).

[16] Vgl. Meyer Schweizer, Ruth, Ist unsere Gesellschaft noch wirklich miliztauglich?, in: *Bulletin des SAMS* 1/2/1993, S. 51-57; S. 56: “Es müsste sich mittlerweile herumgesprochen haben, dass

weder Volksheere zwingend Garanten der Demokratie sind, noch moderne Berufsheere zwingend zur Kastenbildung oder gar zum Staat im Staate neigen. Wer trotzdem so argumentiert, setzt sich dem Verdacht des Populismus aus.”

[17] Lezzi, Bruno, Berufsarmee ein Modell für die Schweiz? Die Diskussionen um eine militärische Professionalisierung, in: NZZ, 12.8.96. Ähnlich das Positionspapier der deutschen CSU zum Thema Wehrpflicht, in: IAP-Dienst 8/August 1996, S. 4f. (Punkt 2): “Die Wehrpflicht ist Markenzeichen einer militärisch zurückhaltenden Aussenpolitik. Wer eine Wehrpflichtarmee einsetzt, trägt Verantwortung gegenüber dem ganzen Volk und nicht nur gegenüber einer anonymen Legionärskaste. In der Wehrpflicht äussert sich der solidarische Wille der Bevölkerung zur Verteidigung. Abenteuer sind mit der Wehrpflicht nicht zu machen.”

[18] Die Rekrutierungsquote sank von ca. 80% (1989) auf ca. 70% (1992) und hat sich seither leicht erholt. Auskunft der Untergruppe Personelles der Armee, R. Ekmann, 29.10.96.

[19] Haltiner, Karl W., Miliz das zeitlos ideale Armeemodell?, in: NZZ, 23.5.96.

[20] Vgl. Haltiner, Karl W., The Definite End of the Mass Army? An Empirical Analysis of the Structural Character of Western European Armed Forces at the End of the 1990s, Zürich, Oktober 1996 (Konferenzpapier).

[21] Brunner (vgl. A. 8). An der SAMS-Herbsttagung von Ende November 1996 nannte Prof. Rolf Dubs Inspiration, Leistungsbereitschaft und Kommandoordnung als jene drei Führungseigenschaften, die sowohl im Militär wie auch im Zivilen wichtig seien. Ausserdem könnten die beiden Persönlichkeitsmerkmale Beharrungsvermögen und Belastungsfähigkeit nur in der Armee geschult werden. Vgl. den Tagungsbericht von Hans Ulmer, in: NZZ, 19.12.96.

[22] Vgl. Haltiner (A. 13) oder auch Eichenberger (A. 9).

[23] So Straubhaar, Thomas, Die volkswirtschaftlichen Kosten der Milizarmee, Bulletin des SAMS 1/1994, S. 29-35.

[24] Vgl. z.B. Haltiner, Karl W., Nicht die Professionalisierung, die Milizfähigkeit ist das Problem!, aog Mitteilungen, Heft 2/96, S. 13-19. Vgl. auch Eichenberger (vgl. A. 9).

[25] So Lezzi, Bruno, in: NZZ, 12.8.96.

[26] Die bisher umfassendste Untersuchung zur Wertschätzung der Offiziersausbildung in zivilen Unternehmungen wurde 1992 von Bertossa, Luca / Binzegger, Daniel und Bühler, Stephan durchgeführt. Sie wurde veröffentlicht unter dem Titel “Das Gewicht der militärischen Ausbildung und Karriere” in: Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, 20.1.1994. Vgl. ausserdem Karl W. Haltiner / Daniel Keller, Manager ohne Offiziershut, in: ASMZ Nr.7/8/1996, S. 13-15; Bantel, Andy / Hauser, Walter, Die Wirtschaft will keine Offiziere mehr, in: Cash. Die Wirtschaftszeitung der Schweiz, 3.1.97. Diese jüngste Erhebung basiert auf einer Umfrage bei 85 Schweizer Unternehmen, die ergeben hat, dass der Anteil höherer Offiziere (ab Stufe Major) in den Konzernleitungen von 22% (1991) auf

17% (1996) zurückgegangen ist.

[27] Das ALB 95 (vgl. A. 6) formuliert nicht spezifisch militärische Aufgaben, wie etwa die Katastrophenhilfe, neu als zusätzlichen Armeeauftrag. Dahinter steht klar das Bemühen, die Legitimationsgrundlage der Milizarmee zu stärken. Eine aus Berufs- und Zeitsoldaten bestehende Armee würde nach dem Vorbild der westeuropäischen Armeen auf eine solche Ausweitung des Armeeauftrages wohl verzichten. Aus diesem Grund wäre es höchstens sinnvoll, die Fähigkeiten einer spezialisierten Milizformation im Bereich der "Existenzsicherung" mit der Effizienz eines Privatunternehmens zu vergleichen. Ein solcher Vergleich müsste aber immer zugunsten des letzteren ausfallen, weil Milizformationen ja *nur im Optimalfall* die zivilen Fähigkeiten ihrer Angehörigen nutzbar machen können.

[28] Ott, Charles, Fata Morgana einer Berufsarmee, in: ASMZ 4/1996, S. 3.

[29] Haltiner (vgl. A. 19).

[30] Die Professionalisierung schreitet namentlich in den Bereichen Kampfflugzeuge (Bedienung und Wartung des F/A-18), Übermittlung, Fliegerabwehr, logistische Unterstützung und Elektronik voran. Vgl. Liener, Arthur, Ist eine moderne Armee noch miliztauglich?, in: Bulletin des SAMS 1/2/1993, S. 45-50, hier S. 49f.

[31] Insbesondere die skandinavischen Staaten, aber auch Deutschland und Österreich setzen überwiegend Zeitsoldaten ein.

[32] Für die belgische Armee ist dies empirisch erhärtet. So hat ein Vergleich zwischen der belgischen Wehrpflichtarmee von 1992 und der Freiwilligenarmee von 1995 ergeben, dass der Anteil der Mannschaften mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem akademischen Abschluss, der 1992 bei etwa fast 30% lag, mit der Abschaffung der Wehrpflicht auf unter 1% sank. Demgegenüber stieg der Anteil jener Soldaten, die nur gerade oder nicht einmal die Schulpflicht absolviert hatten, im gleichen Zeitraum von 32,5% auf 64%. Vgl. Richter, Michael / Schleicher, Michael, Von der Wehrpflicht zur Berufsarmee: Das Beispiel Belgien, in: Michael Schleicher / Thomas Straubhaar (Hg.), Wehrpflicht oder Berufsarmee?, Bern 1996, S. 81-101, hier S. 97.

Auch für die niederländische Armee dürfte ähnliches gelten. So komme der Inspekteur des Heeres trotz grundsätzlich positiver Beurteilung der Freiwilligenarmee nicht umhin festzustellen, dass der Bildungsgrad von Freiwilligen tiefer sei. Vgl. Lezzi, Bruno, in: NZZ, 12.8.96.

[33] So etwa das ALB 95 (vgl. A. 6).

[34] Frankreich verspricht sich von diesem Schritt für den Zeitraum 1997-2001 Einsparungen im Umfang von etwa 100 Mia. Francs oder rund 15% der heutigen Verteidigungsausgaben, vgl. ÖMZ 3/96, S. 352-356.

[35] Die Kosten werden je nach Berechnungsart unterschiedlich ermittelt. Schoenenberger / Artigot schlüsseln die Kostenfaktoren der Landesverteidigung detailliert auf und beziffern die



gesamtwirtschaftlichen Kosten für 1994 auf 12'646 Mio. Fr.; vgl. Schoenenberger, Alain / Artigot, Florencio, Combien coûte la défense nationale en Suisse? Le Point sur la Question, in: Armée 2001. Le futur de la défense nationale suisse, hg. v. Langendorf, Jean-Jacques, Chêne-Bourg, 1995, S. 275-302, hier S. 284. Geht man von diesem Betrag aus, so läge die Schweiz mit ihren Verteidigungsausgaben pro Kopf ihrer Wohnbevölkerung etwa bei 1800 Fr./Jahr. Damit leistete sich die Schweiz 1994 *weit mehr* als die USA (1070 US\$) und *etwa doppelt soviel* wie das in Europa zweitplazierte Frankreich (744 US\$).

[36] Vgl. Straubhaar / Schleicher (vgl. A. 32) mit Hinweisen auf frühere Ökonomen; ebenso Eichenberger (vgl. A. 9).

[37] Dies erklärt zu einem wesentlichen Teil, weshalb nicht nur die Milizverbände zur Gegnerschaft der Freiwilligenarmee zählen, sondern auch das Eidgenössische Militärdepartement.

[38] Straubhaar (vgl. A. 23), S. 67. Straubhaars Forderung, auf der Grundlage einer "vorurteilslosen" und systematischen sicherheitspolitischen Lage- bzw. Bedrohungsanalyse festzulegen, welches Wehrsystem das politische Ziel der nationalen Sicherheit mit geringeren gesamtwirtschaftlichen Kosten erfüllen könne, ist zwar grundsätzlich einleuchtend, jedoch nicht sehr realistisch. Denn die Analyse potentieller Bedrohungen erfolgt sehr stark subjektiv und ist gefärbt von den persönlichen Interessen, die durch die sich daraus ergebende Ressourcenallokation tangiert werden. Ausserdem lässt eine Bedrohungsanalyse eine konsequente Ableitung auf die Ebene der militärischen Struktur methodisch nicht zu. Entsprechend dürfte es keine wirkliche Alternative zum unbefriedigenden Zustand geben, dass die Politik ein Verteidigungsbudget vorgibt und dann verlangt, dass mit diesem Budget ein Maximum an Sicherheit produziert wird.

[39] Lezzi (mit Blick auf die Armeekonzeption von 1966), in: NZZ, 12.8.96.

[40] Guyer, Philippe, Die Kosten der Milizarmee (unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, St.Gallen 1990), zitiert von Klügl, Paul, Das Volksheer ist aus dem Tritt, in: Die Weltwoche, 29.2.96.

[41] Zur Problematik der "Exportierbarkeit" des schweizerischen Milizsystems vgl. Carrel, Laurent, Herzstück sicherheitspolitischer Kooperation. Probleme der demokratischen Kontrolle von Streitkräften, in: NZZ, 27.3.96.

[42] Die Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee kritisiert besonders die Schulung der Einheitskommandanten und die Verbandsausbildung in den Rekrutenschulen; vgl. NZZ, 23.5.96.

[43] Der Vorsitzende dieser Studiengruppe, Botschafter Edouard Brunner, ist der Auffassung, eine Abschaffung der Wehrpflicht gehöre nicht zum Auftrag der Kommission; vgl. Tages-Anzeiger, 29.8.96.

\*\* Berücksichtigt wurden lediglich Titel, die direkt Bezug nehmen auf die schweizerische Diskussion.

[tnbua.htm]

# Mauro Mantovani

## Verfassungsreform und Sicherheitspolitik.

In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 69-77. URL:  
[http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle\\_96/b96\\_verf.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_verf.htm).

**Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97**

© FSK, ETHZ.

---

### Verfassungsreform und Sicherheitspolitik\*

von Mauro Mantovani

Die vor dreissig Jahren begonnene Debatte um die Reform der Schweizerischen Bundesverfassung tritt nach einem neuen Anlauf in die entscheidende Phase. Am 3. Juni 1987 hatte das Parlament die Totalrevision beschlossen und den Bundesrat beauftragt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten, der das geltende Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen solle. Am 19. Juni 1995 gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einen ersten Verfassungsentwurf (VE 1995) in die Vernehmlassung. Die Ergebnisse der rund einjährigen Vernehmlassung flossen in den am 20. November 1996 veröffentlichten zweiten Verfassungsentwurf (VE 1996) ein, der nun den parlamentarischen Kommissionen zur Vorberatung zugeleitet wird, um in der Folge vom Parlament beraten und 1998/99 schliesslich dem Volk zur Abstimmung vorgelegt zu werden. [1]

Beim Prozess der Verfassungsreform liess sich der Bundesrat in Anlehnung an den Parlamentsauftrag von der Absicht leiten,

“deutlich zu machen, was heute als gelebte Verfassungswirklichkeit und verbindliches Verfassungsrecht gilt. Die bestehenden Lücken im Verfassungstext sollen geschlossen, die Gliederung und die Sprache verbessert, die Bestimmungen einheitlich geregelt und das Verfassungsrecht der Wirklichkeit angepasst werden. Damit schafft die Verfassungsreform mehr Transparenz, was für das gute Funktionieren der staatlichen Institutionen und für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat unerlässlich ist. Zudem schlägt die Verfassungsreform Neuerungen vor. Namentlich im Bereich der Behörden und der Volksrechte sind Reformen notwendig, um die Handlungsfähigkeit des Staates mit Blick auf die Herausforderungen der Zukunft zu sichern.” [2]

Bei den vielschichtigen Diskussionen, die sich in diesem Reformprozess bisher ergeben haben, stand Sicherheitspolitik nie im Mittelpunkt. Dennoch, oder vielleicht gerade deshalb ist die Frage angezeigt, welche Änderungen die Verfassungsentwürfe diesbezüglich bieten. Erwähnenswert scheinen dabei die

folgenden Neuerungen bzw. Streichungen.

## **“Sicherheit” neu im Zweckartikel**

Die schweizerische Sicherheitspolitik beruht auf Art. 2 BV, dem sogenannten “Zweckartikel” des Bundes: “Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern ...”. Der VE 1995 wählte (ebenfalls in Art. 2) die Formulierung: “Die Schweizerische Eidgenossenschaft wahrt Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes sowie die Freiheiten und Rechte der Bevölkerung ...”, der VE 1996 lautet nun (in Art. 2,1): “Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.”

Der Zweckartikel soll somit nur stilistische Änderungen erfahren. Im VE 1996 sollen mit “Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes” die Aspekte innere und äussere Sicherheit zusammengefasst und den Zielen “Schutz der Freiheit” und “Rechte des Volkes” nachgestellt werden. [3] Der Begriff “Sicherheit” wird damit neu eingeführt, der Begriff “Vaterland” soll dagegen wie durchgehend im Entwurf entfernt werden. [4]

## **Wenig Mut bei den Neutralitätsartikeln**

Die Bundesverfassung erwähnt die Neutralität an zwei Stellen, wobei sie dem Bundesrat und dem Parlament konkurrierende Kompetenzen zuteilt; zunächst in Art. 85 BV: “Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: ... 6. Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.”, sodann in Art. 102,9 BV: “Er [der Bundesrat] wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.”

Der VE 1995 wählte nur geringfügig andere Formulierung: “Die Bundesversammlung hat ... folgende Aufgaben und Befugnisse: a. sie kann Einfluss nehmen auf die Gestaltung der Aussenpolitik; sie beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland und trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz” (Art. 147,1) bzw. “Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.” (Art. 159,1).

Bezüglich der Neutralität äusserten sich im Vernehmlassungsverfahren nur gerade die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot und die Schweizer Demokraten. Während diese die Neutralität im Zweckartikel der Verfassung verankern wollten, schlugen jene vor, sie zusammen mit “Unabhängigkeit” ganz zu streichen. [5]

Der VE 1996 lässt diese Vorschläge unberücksichtigt, übernimmt dagegen die stilistischen Modifikationen des VE 1995 praktisch wörtlich: “Die Bundesversammlung hat ... folgende Aufgaben und Befugnisse: a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz” (Art. 161,1) bzw. “Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.” (Art. 173,1). Es ist dies ein Beispiel für die Vereinheitlichung der Sprache, eine der Vorgaben des Bundesbeschlusses von

1987 (vgl. oben).

Die Neutralität soll also ihren Stellenwert beibehalten. Die äussere Sicherheit erscheint somit in den Verfassungsentwürfen als ebenso erstrebenswert wie die Unabhängigkeit und die Neutralität. Diese gleichgewichtige Betrachtungsweise wurde auf offizieller Seite aber spätestens im Bericht des Bundesrates zur Neutralität von 1993 preisgegeben: Die Neutralität erfährt darin als aussen- und sicherheitspolitisches Prinzip eine *massive* Abwertung. [6] Dass dieser einschneidende konzeptionelle Wandel des Neutralitätsberichts keinerlei Spuren in der Verfassung hinterlassen soll, ist nicht ganz verständlich, umso weniger als der Neutralitätsbericht seit seiner zustimmenden Kenntnisnahme durch das Parlament den Stellenwert einer *ersten offiziellen Konzeption* hat. Es scheint dies im übrigen auch deshalb nicht ganz folgerichtig, weil die konzeptionellen Neuerungen des Sicherheitsberichtes 90 im VE 1996 sehr wohl ihren Niederschlag gefunden haben (vgl. unten). Der politischen Praxis und dem Tenor des Neutralitätsberichtes hätte es eher entsprochen, die Bestimmungen bezüglich der “Wahrung der Neutralität” mit einem einschränkenden Zusatz zu versehen, etwa: “... soweit dies die Interessen der Schweiz gebieten.”

## Zwei überfällige Streichungen

Die Verfassungsentwürfe enthalten zwei überfällige Streichungen, betreffend die Artikel 11 und 21 BV.

Der Art. 11 BV verlangt, “[e]s dürfen keine Militärkapitulationen abgeschlossen werden.” Diese Bestimmung beendete die Verträge mit ausländischen Mächten, denen darin erlaubt worden war, in der Schweiz Truppen auszuheben. Es sollte also verhindert werden, dass wehrfähige Männer abwanderten. Diese sogenannten Soldbündnisse wurden von den Haager Konventionen von 1907 (Art. 4) verboten und das Militärstrafgesetz von 1927 stellte (in Art. 94) auch die ohne Vertragsgrundlage erfolgten Fremden Dienste unter Strafe. [7]

Der Art. 11 BV verlor dadurch jegliche praktische Bedeutung [8], wurde entsprechend von den Autoren des VE 1995 als obsolet eingestuft und in der Vernehmlassung von niemandem vermisst. Der folgerichtige Verzicht auf diesen Artikel im VE 1996 wurde dadurch ermöglicht, dass Art. 20,1 BV (bzw. Art. 48,2 VE 1995 und Art. 56,1 VE 1996) dem Bund die Kompetenz in der Militärgesetzgebung zuweist.

Die andere Streichung betrifft Art. 21 BV, der bestimmt: “1 Soweit nicht militärische Gründe entgegenstehen, sollen die Truppenkörper aus der Mannschaft desselben Kantons gebildet werden. 2 Die Zusammensetzung dieser Truppenkörper, die Fürsorge für die Erhaltung ihres Bestandes und die Ernennung und Beförderung ihrer Offiziere ist, unter Beachtung der durch den Bund aufzustellenden allgemeinen Vorschriften, Sache der Kantone.”

Dieser Artikel sollte ursprünglich eine gewisse Homogenität der Truppenkörper und Heereseinheiten sichern und den Einfluss der kantonalen Politik bei der Bildung der Einheiten und bei der Wahl der Offiziere gewährleisten. Der Artikel war jedoch durch die realen Entwicklungen die durch den Vorbehalt militärischer Gründe ermöglicht wurden überholt worden: Die Kompetenz zur Aushebung der Rekruten fällt ausschliesslich dem Bund zu und bei der Ausbildung und der Erhaltung des

Bestandes der kantonalen Truppenkörper haben die Kantone nur quasi formelle oder organisatorische Kompetenzen. [9] Dadurch hatte sich für diesen Artikel eine Herabstufung aufdrängt [10], was in der Vernehmlassung ebenfalls keine Einwände provoziert hat.

## **Problematische Neuauflage des Verbots stehender Truppen**

Der Art. 13 BV hält fest: “1 Der Bund ist nicht berechtigt, stehende Truppen zu halten. 2 Ohne Bewilligung der Bundesbehörde darf kein Kanton oder in geteilten Kantonen kein Landesteil mehr als 300 Mann stehende Truppen halten, die Landjägerkorps nicht inbegriffen.” Dieser Artikel wollte verhindern, dass die kantonalen Behörden Truppen gegeneinander oder gegen allfällige politische Opposition aufbieten konnten und dass eine militärische Kaste entsteht. Der Art. 13 BV sollte eine Grundlage für das System der Milizarmee schaffen, denn mit stehenden Truppen war eine angeworbene Berufsarmee gemeint. Das Bestehen besonders des Festungswachtkorps und des Überwachungsgeschwaders, aber auch des Instruktionskorps wurde von der überwiegenden Mehrheit der Verfassungrechtler als mit diesem Artikel vereinbar betrachtet. Dennoch ist offenbar die Meinung verbreitet, dass durch die Existenz dieser Einheiten der Art. 13 BV strapaziert wurde. [11]

So kam es nicht überraschend, dass bereits der VE 1995 den Art. 13 BV durch einen Art. 48,1 ersetzte, dessen erster Satz lakonisch lautet: “Die Schweizer Armee ist eine Milizarmee.” Ihm entspricht im VE 1996 der erste Satz von Art. 54,1: “Die Schweiz hat eine Milizarmee.”

Mit der Einführung des Begriffs “Milizarmee” wählt der VE 1996 einen am Status quo orientierten Mittelweg: Zum einen verzichtet er darauf, die Anregung aufzunehmen, den Artikel mit einem ausdrücklichen Verbot von stehenden Truppen zu präzisieren [12] bzw. die bestehenden Abweichungen vom Milizprinzip abschliessend aufzulisten [13]. Diesen Vorschlägen, die auf eine Stärkung des Milizprinzips hinausgelaufen wären, hält der Bundesrat entgegen, das historische Verbot sei gegen angeworbene Standestruppen gerichtet und damit obsolet und die zeitlosen Inhalte des Verbots würden im Grundsatz der Milizarmee aufgehen. [14]

Zum anderen verwahrt sich der VE 1996 gegen den Antrag auf Relativierung [15] oder gar Streichung des Milizprinzips [16], mit dem Hinweis, dass eine generelle Erlaubnis für den Gesetzgeber, Durchbrechungen des Milizprinzips festlegen zu können, über eine blosser Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinausginge. [17]

Im Artikel 54,1 VE 1996 offenbart sich das Dilemma zwischen der blossen Fortschreibung der Verfassung wofür die Aussicht auf Mehrheitsfähigkeit spräche, und der ebenfalls intendierten Anpassung des Verfassungsrechtes an die Wirklichkeit. Indem sich die Autoren des Verfassungsentwurfes für ersteres entschieden haben, nehmen sie in Kauf, dass sich das bestehende Spannungsverhältnis zwischen Realität und Verfassungsgrundlage verschärfen wird. [18]

## **Neuaufnahme des Armeeauftrags**

Ohne Anschluss an die Bundesverfassung verankert der VE 1995 Art. 48,1 neu den Auftrag der Armee: “... Sie [die Armee] verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und unterstützt die zivilen

Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit (Aktivdienst). Das Gesetz kann weitere Einsatzarten vorsehen.” Dies findet seine Entsprechung in Art. 54,2 VE 1996: “... Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung; sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.”

Der VE 1996 nimmt damit die von verschiedener Seite geäusserte Anregung auf, der Artikel über die Armee sollte die im Bericht 90 des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz als neue Aufträge genannte Friedensförderung (im internationalen Rahmen) und Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung (konkret: Katastrophenhilfe) explizit erwähnen. [\[19\]](#) Der VE 1996 verzichtet aber darauf, die Aufträge der Armee *abschliessend* festzulegen, weil dies so die Botschaft des Bundesrates, “angesichts der möglicherweise veränderten Lage in Zukunft der dynamischen Entwicklung der Militärverfassung eher hinderlich” wäre. Nicht aufgenommen wurde ferner der Vorschlag, auf den Beitrag der Armee zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zu verzichten. [\[20\]](#)

Es ist nun an den Parlamentskommissionen, den VE 1996 zu beraten und dem Parlament Änderungen einzelner Artikel vorzuschlagen. Bei den sicherheitspolitischen Artikeln drängt sich nach Auffassung des Autors lediglich bezüglich “Neutralität” und “Unabhängigkeit” eine Änderung im Sinne der oben dargelegten Relativierung auf.

## Verwendete offizielle Dokumente

EJPD (Hg.), Reform der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, Bern, Juni 1995.

EJPD (Hg.), Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, November 1996.

EJPD (Hg.), Reform der Bundesverfassung. Verfassungsentwurf 1996, Bern, November 1996

EJPD (Hg.), Die Botschaft [des Bundesrates über die Verfassungsreform] im Überblick, November 1996.

---

## Fussnoten

\* Ich bin Herrn Dr. Aldo Lombardi vom Bundesamt für Justiz des EJPD für seine wertvollen Kommentare zum Artikel dankbar.

[1] Zu den bisherigen Stationen der Verfassungsreform vgl. die Pressemitteilung des EJPD vom 20.11.96. Die nationalrätliche Kommission wird von Joseph Weiss (CVP) präsiert, die ständerätliche von René Rhinow (FDP); vgl. NZZ, 6.12.96.



[2] Vgl. ebenfalls die Pressemitteilung (A. 1).

[3] Es wird damit ein Vorschlag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes aufgenommen (gegen eine Feststellung der FDP Schweiz, Sicherheit werde zurecht an den Anfang gestellt). Der Anregung der Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot, "Unabhängigkeit" zu streichen, folgte der VE 1996 aber ebensowenig wie der Anregung, Neutralität an dieser Stelle zu verankern. Vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-1/39f. (vgl. auch A. 5).

Die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform ist bezüglich dem Stellenwert der Reihenfolge in Art. 2 nicht ganz klar: Einerseits wird betont, dass grundsätzlich alle Bundeszwecke das gleiche Gewicht hätten und es keine allgemeine Rangordnung gebe. Andererseits wird gesagt, man habe mit der prominenten Nennung des Freiheits- und Rechtszweck den Bund auf die Rechtsstaatlichkeit festlegen wollen, und "die Reihenfolge der Staatszwecke [sei] entsprechend der praktischen Wichtigkeit gewählt worden."

[4] Kritisiert wurde letzteres nur gerade vom Kantonalen Komitee für Freiheit und Unabhängigkeit; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E 1/40.

[5] Vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-1/40 bzw. E-2/201 u. 208.

[6] Bericht (des Bundesrates) über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993, in *BBl* 1994 I 153-242. Vgl. dazu Jürg Martin Gabriel, Neutralität für den Notfall: Der Bericht des Bundesrats zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, in: *Revue suisse de science politique*, vol. 1, no. 2-3, S. 163-191.

[7] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform mit Verweisen auf frühere gesetzliche Verbote.

[8] Comm. ad Art. 11 BV von Dietrich Schindler (Oktober 1989), in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, hg. v. J.-F. Aubert, K. Eichenberger, J.P. Müller, R. Rhinow, D. Schindler, Basel-Zürich-Bern.

[9] Comm. ad Art. 21 BV von Augustin Macheret (Juni 1988), in: Kommentar zur Bundesverfassung ... (vgl. A.3).

[10] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform.

[11] Comm. ad Art. 13 BV von Augustin Macheret (Juni 1988), in: Kommentar zur Bundesverfassung ... (vgl. A.3): "[D]er Art. 13 Abs. 1 BV ... stand ... der Entwicklung in Richtung eines gewissen, durch die Anforderungen der Technik und die Bedürfnisse in der Ausbildung bedingten Professionalismus nicht im Wege. Ebenso ergaben sich im Zusammenhang mit den der Armee übertragenen Aufgaben verschiedene Anpassungen der Truppenorganisation und der Dauer der Dienstleistungen; dies in Beachtung des durch Art. 13,1 BV festgesetzten Rahmens, eines Rahmens, *der nicht nach Belieben ausgedehnt werden darf*. Die diesbezüglichen Bedenken veranlassten Macheret offenbar auch vorzuschlagen, den Artikel zugunsten einer Vorschrift zu streichen, die

“zweckmässigerweise” das Milizsystem verankert “unter dem Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen.”

[12] So schlugen die Konferenz der Kantonsregierungen und die Kantone Zürich und Aargau vor, den ersten Absatz zu ergänzen durch die Präzisierung “es gibt keine stehenden Kampftruppen”; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[13] So Macheret (A. 10), aber auch die Schweizerische Offiziersgesellschaft; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[14] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform.

[15] Das Eidgenössische Militärdepartement hatte in der verwaltungsinternen Vernehmlassung vorgeschlagen, das Milizprinzip mit einem Zusatz zu versehen, der sinngemäss gelautet hätte: “Das Gesetz sieht Ausnahmen vor für bestimmte Funktionen”. Damit hätte eine zukünftige Teilprofessionalisierung leichter ermöglicht werden sollen.

[16] Die FDP Schweiz monierte, der Begriff “Milizarmee” sei zu eng, weil er gewisse Berufstruppen *sowie schnelle Eingreiftruppen* verunmögliche; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[17] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform.

[18] Vgl. den Artikel des Autors in diesem Bulletin zur Frage “Milizarmee oder Freiwilligenarmee”.

[19] Ersteres wurde im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Graubünden und Aargau sowie der Schweizerischen Offiziersgesellschaft moniert (vgl. auch Peter Arbenz, Die Wehrartikel im Reformprojekt, in: Chance Schweiz. Forum für Sicherheits- und Friedenspolitik, Spezialausgabe: Zur Reform der Bundesverfassung, 7. Jg., Nr. 4, Aarau, Dezember 1995, S. 17), letzteres von der Schweizerischen Greinastiftung, der Arbeitsgemeinschaft Solar 91, der Società Svizzera per l'energia solare und der Vereinigung für Verfassungsreform; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[20] Die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot verlangte die Streichung der “inneren Sicherheit” nebst einer abschliessenden Umschreibung der Armeeaufgaben, der Kanton Appenzell Ausserrhoden wollte sicherstellen, dass die Armee nicht gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt werden kann; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107f.

[[tnbua.htm](#)]

## New Challenges und neue risikoanalytische Konzepte: Ein erster Verknüpfungsversuch zwischen dem Signalansatz und der Umfassenden Risikoanalyse Schweiz.

In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 47-68. URL: [http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle\\_96/b96\\_ria.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_ria.htm).

### Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97

© FSK, ETHZ.

---

## New Challenges und neue risikoanalytische Konzepte: Ein erster Verknüpfungsversuch zwischen dem Signalansatz und der Umfassenden Risikoanalyse Schweiz

von Andrea K. Riemer

### 1. New Challenges machen neue Problemlösungsansätze erforderlich

Transformationen im Sinne von tiefgreifenden und weitreichenden Umbrüchen in der Gesellschaft sind Phänomene, die in gesellschaftswissenschaftlichen Untersuchungen lange Jahre ausgeklammert wurden. Viel eher wurde nach der Kontinuität denn nach der Diskontinuität in der historischen Entwicklung der Gesellschaft gesucht.

Transformationen, Diskontinuitäten und das Aufkommen krisenhafter Phänomene wie sie beispielsweise seit dem Zerfall der Sowjetunion 1989/91 stattfinden, waren aber wenn auch gerne ausgeklammert in der historischen Betrachtung immer Teil der Entwicklung der Gesellschaft und damit sozialhistorischer Betrachtungen und Analysen. Diskontinuitäten oder Krisen sind nichts Neues. Es gab immer wieder solche Phasen in der Gesellschaftsgeschichte [1]: *Veränderung* "passiert" demnach laufend im sozialen System Gesellschaft. Sie ist konstitutiver Systembestandteil. Sie kann kontinuierlich und diskontinuierlich vorsichgehen. *Kontinuität*, verstanden als Systemzustand des Fließgleichgewichtes, und *Diskontinuität*, interpretiert als gravierende Abweichung von diesem, sind aufgrund der Systemeigenschaften des sozialen Systems Gesellschaft konstitutiv. [2]

Es ist offenbar, dass es Zeiten gibt, in denen sich der Wandel im sozialen System Gesellschaft oder in Teilsystemen besonders rasch und tiefgreifend vollzieht. Der Zerfall der ehemaligen Sowjetunion hat ein nahezu fünfzig Jahre anhaltendes, relativ stabiles machtpolitisches und gesellschaftliches Ordnungsmuster zum Einsturz gebracht. Die Folgen waren für alle Beteiligten des sozialen Systems Gesellschaft relativ neu.

- Der Sozialhistoriker war wie auch die Politikwissenschaftler oder die Ökonomen scheinbar "über Nacht" mit einem rasch zerbrechenden Grosssystem konfrontiert.
- Aus einem bipolaren Machtsystem mit eindeutig zuzuordnenden "Spielern" wurde ein multipolares Machtsystem, das noch lange nicht sein vorläufiges Endstadium im Sinne eines in den Konsequenzen relativ absehbaren Ordnungskalküls erreicht hat.
- Der politische Umbruch wurde durch mindestens ebenso heftige Veränderungen in der Ökonomie überlagert.
- Die demographischen, technologischen und ökologischen Entwicklungen im globalen System bilden weitere Überlagerungsebenen, die aufgrund des hohen Vernetzungsgrades und der daraus resultierenden Komplexität das Gesamtsystem in seinem Fließgleichgewichtszustand massiv beeinflussen.
- Alle bisherigen Methoden und Instrumente hatten mehr oder weniger versagt. Die vorhandenen Daten und Modelle erwiesen sich als nicht mehr haltbar. Insbesondere war die Trennung zwischen ökonomischen, politischen und sozialen Modellen nicht mehr zulässig, da zwischen den einzelnen Bereichen ein hohes Mass an Interdependenz vorliegt.
- Es gab keinen globalen Ansatz, der die Berücksichtigung der mehrheitlich qualitativen Informationen bzw. Daten ermöglichte.
- Die oftmals angewendeten linearen Trendextrapolationen hatten sich von einem Tag zum anderen überlebt. Die abzuleitenden Handlungen in den genannten Bereichen lagen bzw. liegen plötzlich nicht mehr auf der Hand, da eine Reihe der Wechselwirkungen entweder grundsätzlich noch nicht bekannt sind bzw. zwar bekannt aber in den Konsequenzen noch eine Reihe von Unklarheiten zu finden sind.

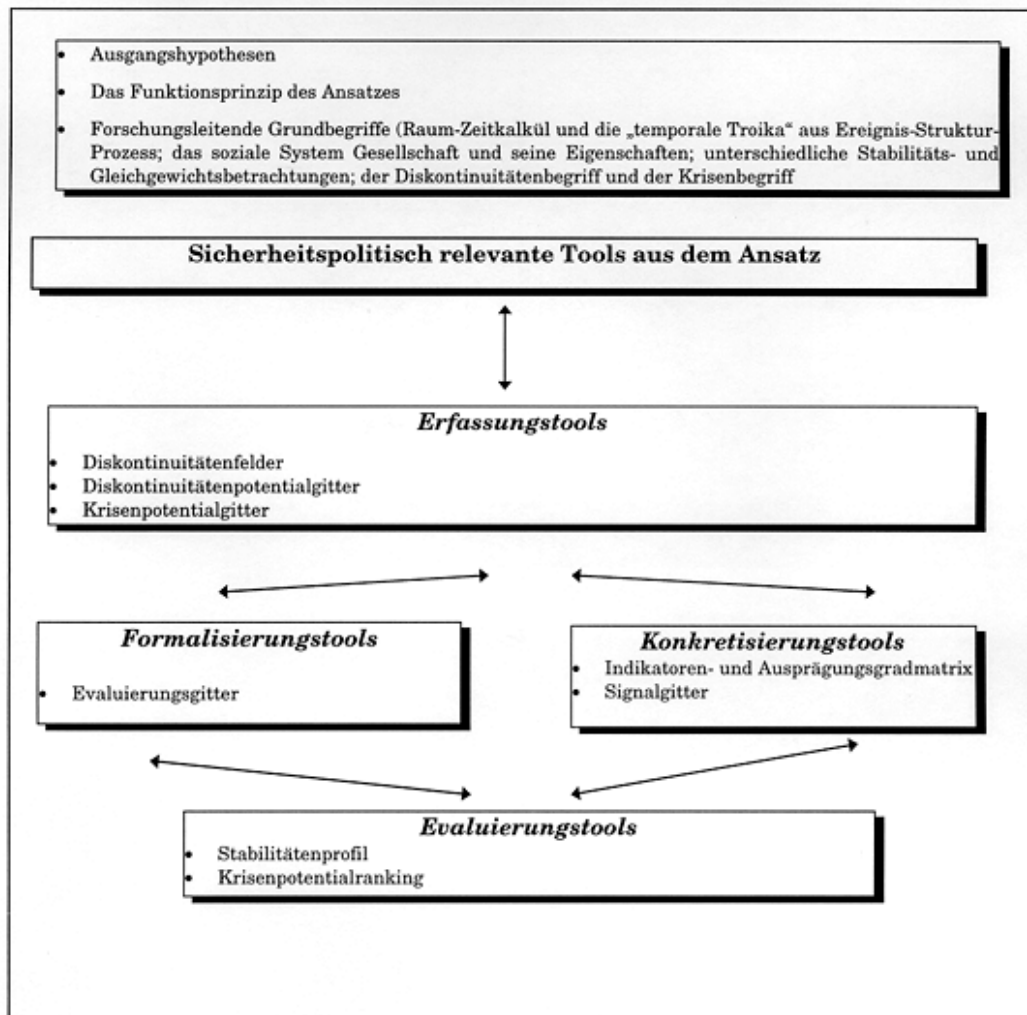
Die Schweiz als integraler Teil der globalen Entwicklungen kann sich diesen nicht entziehen und ist in mehr oder weniger ausgeprägter Qualität und Quantität mit diskontinuierlichen und krisenhaften Entwicklungen konfrontiert.

Die Schlüsselziele des vorliegenden Beitrags sind:

- Die Vorstellung eines Ansatzes zur Risikoanalyse genannt “*Signalansatz*”.
- Die Einbindung der bereits erarbeiteten Szenarien im Rahmen der “Umfassenden Risikoanalyse” in den Ansatz.
- Die Aufzeigung von möglichen weiteren Vorgehensoptionen.
- Damit sollte es möglich sein, die ausführlichen, breitangelegten und präzisen empirischen Arbeiten mit einem “theoretischen Überbau” zu versehen und künftige Arbeiten zu erleichtern und eine Art “Geländer” zu bieten.

## 2. Der Signalansatz im Überblick

Abb. 1: Praxisrelevante theoretische Module aus dem Ansatz



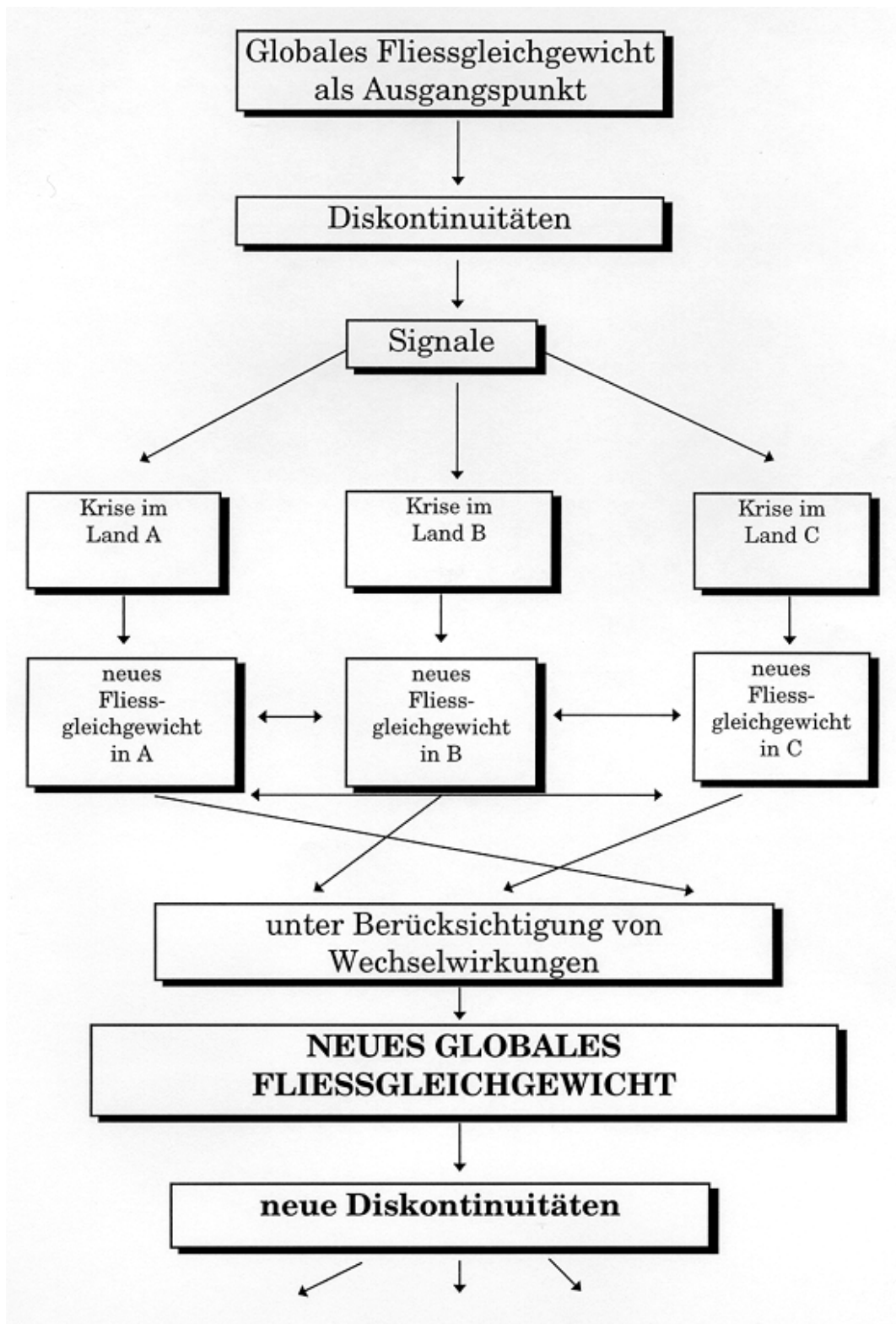
### 2.1. Praxisrelevante theoretische Module aus dem Ansatz

#### 2.1.1. Ausgangshypothesen

- Jede diskontinuierliche und krisenhafte Entwicklung kündigt sich vorab durch *Signale* an.
- Unter einem Signal wird eine Information oder ein Informationsbündel verstanden, das einem Ereignis bzw. Prozess oder der Struktur im Rahmen der Auslöserfelder zugeordnet werden kann.
- Um ein Signal überhaupt wahrnehmen zu können, bedarf es von seiten des Perzipierenden eines Mindestwissensstandes. Dabei handelt es sich z. B. um Kenntnisse zu den Zusammenhängen zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen, um historische Hintergründe oder machtpolitische Aspekte. Der Mindestwissensstand ist dafür ausschlaggebend, wann eine Information zum Signal mutiert. Wie stark ein Signal perzipiert wird, hängt vom Wissensstand des Wahrnehmenden ab (je höher der Wissensstand, desto früher wird ein noch so schwaches Signal erkannt und richtig interpretiert).
- Je näher ein Signal beim Kippen der Entwicklung zur Krise ist, desto konkreter ist es und desto geringer ist das Zeitbudget zur Reaktion. Der Engpass im Rahmen einer Erkennungsphase ist die Zeit zur Reaktion bis zum effektiven Ausbruch der Krise.

#### 2.1.2. Das Funktionsprinzip

Abb. 1: Das Funktionsprinzip des *Signalansatzes* aus einem globalen Blickwinkel



### 2.1.3. Die forschungsleitenden Grundbegriffe

Eine Darlegung der forschungsleitenden Grundbegriffe ist unabdingbar, da sie sich "wie ein roter Faden" durch die nachfolgenden Ausführungen ziehen und für das Verständnis des Ansatzes als solchen erforderlich sind.

#### 2.1.3.1 Das Raum-Zeitkalkül und die "temporale Troika" aus Ereignis-Prozess-Struktur

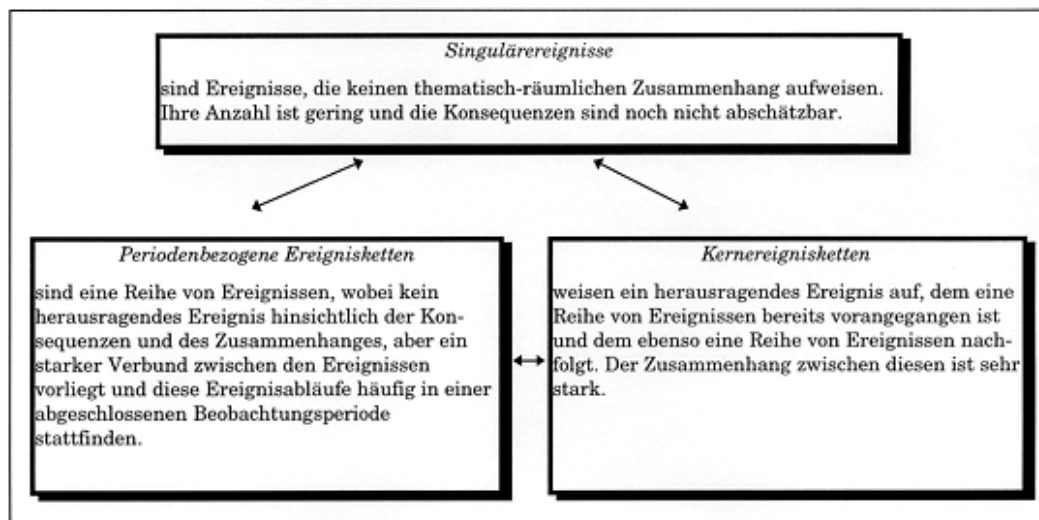
Um Beobachtungen tätigen zu können und sie begreifen zu können, sind die beiden Metakategorien Raum und Zeit unabdingbare Unterstützungselemente. Sie sind *Conditio sine qua non* im Rahmen historischer Analysen und Interpretationen. Eine Loslösung historisch fundierter Aussagen von den beiden Kategorien Raum und Zeit ist wissenschaftlich und praktisch undenkbar. Erfahrungen und Erwartungen sind in ein Raum-Zeit-Kalkül eingebettet. Physische Dinge erlangen durch die beiden Metakategorien erst Realität. Die temporale Troika zur Erkennung und Erklärung bzw. Interpretation von Geschehen in sozialen Systemen umfasst somit EREIGNIS-PROZESS-STRUKTUR.

Diese drei Termini bilden in der vorliegenden Arbeit Kernelemente. Sie sind vor dem Hintergrund der Frage nach der Rolle von Raum und Zeit im historischen Kontext zu sehen. Den Rahmen bildet das sogenannte soziale System Gesellschaft.

Ereignisse lassen sich ex post aus der Zeitfolge, aus den ihnen vorgegebenen und auch in sie eingehenden Strukturen interpretieren. [3] Sie repräsentieren die kleinste historische Beobachtungseinheit, eine "Sinneinheit innerhalb eines Rahmens chronologischer Abfolge von Vorher und Nachher." [4] Es handelt sich um einen Knotenpunkt, einen Einschnitt, der nur im Gesamtkontext interpretierbar ist und von einem bestimmbareren Subjekt ausgelöst wird bzw. von diesem erlitten wird. Die Unterscheidung in ein Vorher und ein Nachher gilt als konstitutiv für die Festlegung des Ereignisbegriffes. Ein Ereignis ist nicht als Zeitpunktbegriff zu sehen auch ihm wohnt ein mehr oder weniger langer diachronischer Aspekt inne. Eine Trennung zwischen Ereignis und Konsequenz (Ursache und Wirkung) ist in vielen Fällen nicht möglich.

Ereignisse sind nicht homogen in ihrer Intensität und in ihrer zeitlichen Ausdehnung innerhalb einer Beobachtungsperiode. Man kann zwischen folgenden drei Ereignistypen unterscheiden. [5]

Abb. 2: Ereignistypen



Prozesse ermöglichen die Wahrnehmung von Handlungszusammenhängen. "Die Welt besteht nicht aus Tatsachen und Sachverhalten, sondern aus Prozessen. Es ist ein wichtiger Unterschied zwischen einem Prozess und einer Tatsache beziehungsweise einem Sachverhalt. Ein Prozess kann raumzeitlich aus der Welt herausgeschnitten werden. Er ist konkret, ist ein Vorgang in der Welt, gehört zur Welt, und die Welt selbst ist ein ungeheuer komplizierter Prozess. [6]"

Prozesse repräsentieren die Übergangsebene zur synchronischen Struktur vor einem diachronischen Hintergrund. [7] Prozesse weisen einen hohen Grad an Temporalbindung auf und sind durch einen Zeitreihenvergleich und die Ableitung der Veränderung gegenüber der Vorperiode feststellbar ("raumzeitliche Differenzbildung"). Erst dadurch werden Ereigniszusammenhänge, Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Ereignissen und Konsequenzen offenbar. [8] Dem prozessualen Aspekt kommt eine intermediäre Funktion zu. Historische Prozesse sind irreversibel. Im Gegensatz zu naturwissenschaftlichen Prozessen ist bei historischen Prozessen keine Wiederholbarkeit gegeben.

Struktur ist ein "Beziehungsbegriff", der das Verhältnis der Teile zum Ganzen repräsentiert (Zusammenhang zwischen Struktur als Ordnung, als Bauplan und dem System). [9] "Durch die Struktur wird das, was die Repräsentation vermengt und in der Form der Gleichzeitigkeit gibt, analysiert und dadurch der linearen Abwicklung der Sprache überlassen. Die Beschreibung ist in der Tat für das betrachtete Objekt das, was der Satz für die Repräsentation ist, die er ausdrückt: die Aufreihung Element für Element. [10]"

Beziehungen sind nicht mit Strukturen gleichzusetzen. Beziehungen sind vorhanden und bilden den Hintergrund für die Erkennbarkeit von Strukturen. [11] Andererseits zeigt die Struktur auch temporale Aspekte auf. Die Struktur kann als statischer Aspekt auf einem Kontinuum gesehen werden. Wenngleich Strukturen zeitungebunden sind, bedeutet dies nicht eine völlige Loslösung von der Zeit, denn Strukturen zeigen sich besonders in Langzeitbetrachtungen und sind überindividuell. [12] In der Realität scheint eine Trennung der beiden Standpunkte weder sinnvoll noch möglich zu sein. Strukturen sind eine zeit-unabhängige Momentaufnahme der Beziehungen zwischen unterschiedlichen Ereignistypen. Das Kernmerkmal der Struktur ist die Kohärenz. [13]

Die drei Termini werden als eine Betrachtungseinheit vor dem temporalen Hintergrund gesehen. Der Raum ist als zusätzliche Präzisierungskomponente hinzuzuziehen. Als Kohärenzfaktor fungiert der *Akteur*, der die Subjektperspektive verkörpert.

Alle drei Facetten stehen aber nicht für sich alleine, sondern sind einerseits Bedingung für einander mit all ihren Differenzen und andererseits in eine Raumgebundenheit eingebettet, die ihnen somit eine Relativität verleiht. "Kein Ereignis lässt sich erzählen, keine Struktur darstellen, kein Prozess beschreiben, ohne dass geschichtliche Begriffe verwendet würden, die Vergangenheit 'begreifen' lassen." [14]

#### 2.1.3.2. Zum Gesellschaftsbegriff die Gesellschaft als soziales System

Der Gesellschaftsbegriff wird als bestgeeigneter Ansatz für die Synthese von Erkenntnissen aus Bereichen wie Wirtschaft, Politik oder Staat



und Kultur angenommen. Der Gesellschaftsbegriff hat somit eine *Klammerfunktion* und zeigt einen *hohen Kohäsionseffekt*. Damit wird die Herstellung der geforderten Zusammenhänge möglich. Man kann somit von einer *hohen Integrationsfähigkeit des Gesellschaftsbegriffes* ausgehen. Dieses Faktum kommt der Gesamtproblematik der vorliegenden Forschungsarbeit entgegen.

Mit dem Begriff "*Gesellschaft als soziales System*"

wird eine komplexe Interaktionssituation beschrieben, die sich auf das Gesamtsystem menschlicher Vergesellschaftung und der diese bedingenden Faktoren bezieht. Gesellschaft ist somit die "*Gesamtheit der sozialen Beziehungen, Prozesse und Handlungen oder Kommunikationen*". [15]"

Aufgrund der Eigenschaften des sozialen Systems Gesellschaft bietet sich das *Fliessgleichgewichtskonzept* als neuer Ansatzpunkt. Dieser Zutritt erlaubt den systemrelevanten Variablen ein Schwingen, eine Bewegung innerhalb einer systemindividuellen Schwankungsbreite. Dies entspricht viel eher dem Verhalten dynamischer Systeme. "Fließgleichgewichte sind 'dynamisch': Erst permanenter Materie- und Energiefluss macht sie möglich. Aber auch in Fließgleichgewichten können stabile Strukturen bestehen. [16]" Beim Fließgleichgewicht handelt es sich um ein homöostatisches Gleichgewicht. Die Systemvariablen fluktuieren permanent aber koordiniert.

Die Stabilität und der Gleichgewichtszustand eines Systems hängen ursächlich zusammen. "Kein System ist per se stabil, weil naturgemäss Veränderungen im Systeminneren und der Systemumwelt die Bedingungen seiner Existenz und damit seine Stabilität ständig verändern. Stabilität ist folglich kein einmal zu erreichender und dann festgefügteter Dauerzustand, sondern als ein Fließgleichgewicht zu begreifen, das ständig neu geschaffen und wiedererlangt werden muss. [17]"

Somit ist ein soziales System dann als stabil zu bezeichnen, "wenn es sich in einem homöostatischen Gleichgewicht (Fließgleichgewicht) befindet, das durch fortgesetzte und koordinierte Fluktuation seiner Variablen in dem Sinne gekennzeichnet ist, dass keine der involvierten Systemkomponenten ... eine Bereitschaft bzw. Motivation zur Veränderung der bestehenden, bzw. nach einer Störung der neu erreichten strukturellen und funktionalen Arrangements anstrebt." [18]

Die Fließgleichgewichtsperspektive zwingt somit, sich von linearen, eindimensionalen und kausalen Standpunkten zu trennen. Sie zeigt ferner auf, dass Flexibilität in der Entwicklung ebenso charakteristisch für das soziale System Gesellschaft ist wie das Faktum, dass de facto immer eine gewisse Unordnung im Sinn von Chaos vorhanden ist, ja sogar eine Überlebensbedingung als Prämisse für das Vorhandensein eines tiefgreifenden Veränderungspotentials ist.

### 2.1.3.3. Zum Krisen- und Diskontinuitätenbegriff

#### 2.1.3.3.1. Der Diskontinuitätenbegriff im Verständnis des vorliegenden Aufsatzes

Bereits Ende der sechziger Jahre wurde der Terminus Diskontinuität von Peter Drucker in die sozialwissenschaftliche Literatur eingeführt und kann daher allein aufgrund seines Alters als nicht unbedingt neu eingestuft werden. [19] Wesentlich ist, dass es sich um einen *wertneutralen* Begriff handelt, der zwar im allgemeinen Sprachgebrauch negativ belegt ist; in der vorliegenden Arbeit wird im Begriff ein Potential sowohl für positive als auch für negative Entwicklungsmöglichkeiten gesehen. Der Schluss vom Potential auf die tatsächliche Evolution des Systems erscheint nicht gerechtfertigt zu sein. Statt Diskontinuität [20] werden in der Literatur auch Termini wie Krise, Katastrophe, Instabilität, Turbulenzen, Trendbrüche, Unordnungen, Phase des Wandels, Übergang von einem Ordnungszustand (i. S. von strukturiert) in einen chaotischen Zustand (i. S. von einem inhärenten Ungleichgewicht geordneter Systeme), Unstetigkeiten, neue Realitäten, Wendezeiten [21], Zeitwenden, Global Turmoils [22] usw. verwendet.

Im vorliegenden Aufsatz wird unter dem Begriff einer Diskontinuität folgendes verstanden. [23]

- Eine Transformationsphase in der gesellschaftlichen Entwicklung auf globaler Ebene,
- wobei nicht alle Bereiche gleichzeitig und gleich stark betroffen sein müssen,
- die Intensitäten des Geschehens im Zuge der Transformation in ihrer Stärke variieren,
- die Perzeption der Geschehnisse objektiv und subjektiv erfolgt
- und von der räumlichen Distanz beeinflusst wird.
- Dabei ist der Ausgang der Transformation ambivalent und
- wird durch das Verhalten der gesellschaftlichen Entscheidungsträger im Ausgang beeinflusst.

#### 2.1.3.3.2. Die Krise als Transformation im engeren Sinn

Der Begriff der Krise ist inhaltlich nur sehr wenig präzisiert und läuft damit Gefahr, einer jener Termini zu werden, der inflationär Eingang in die Wissenschafts- und die Alltagssprache findet. Alles und jedes, das von der sogenannten Norm abweicht, wird als Krise bezeichnet. Auch der Normbegriff bleibt in vielen Fällen inhaltlich nur sehr vage. Der Aussagegehalt sinkt somit relativ stark.

Im Zuge einer Reihe von Vorstudien wurde ein umfassender und interdisziplinärer Aufriss und eine vergleichende Gegenüberstellung krisenähnlicher Begriffe vorgenommen, um zur Festlegung des Krisenbegriffs im vorliegenden Kontext zu gelangen. Daraus wurde versucht, Begriffsmerkmale für den Krisenbegriff abzuleiten. Im vorliegenden Aufsatz wird unter Krise verstanden:

- eine Transformationsphase in der gesellschaftlichen Entwicklung auf lokal-regionaler Ebene,
- wobei nicht alle Bereiche gleichzeitig und gleich stark betroffen sein müssen,
- die Intensitäten des Geschehens im Zuge der Transformation in ihrer Stärke variieren,
- die Perzeption der Geschehnisse objektiv und subjektiv erfolgt
- und von der räumlichen Distanz beeinflusst wird.
- Dabei ist der Ausgang der Transformation ambivalent und
- wird durch das Verhalten der gesellschaftlichen Entscheidungsträger im Ausgang beeinflusst.

## 2.2. Zur Früherkennung von Diskontinuitäten und Krisen: Erfassungstools

### 2.2.1. Vorbemerkungen

Im Zuge einiger Vorstudien [24] zur vorliegenden Arbeit konnte ein "Gitter" (grid) erarbeitet werden, das die Bereiche, aus denen Diskontinuitäten entstehen können, nennt ("Diskontinuitätenfelder"), mögliche Schlüsselereignisse ("Diskontinuitätenpotentiale") anführt und in einem dritten Schritt konkrete "Krisenauslöserpotentiale" bringt. Das Gitter entstand aufgrund einer eingehenden Literaturstudie und aus den Erkenntnissen von empirischen Arbeiten. Wesentlich ist, dass es sich um ein vorläufiges Hilfsinstrument handelt, das anhand der Fallstudien überprüft und überarbeitet werden wird. Ferner ist der "Potentialcharakter" der einzelnen Ebenen hervorzuheben. Es soll damit der kritisierte deterministische Aspekt, der mit Wenn-dann-Aussagen rasch in die Arbeit Eingang finden kann, vermieden werden. Ziel ist es, dem komplexen, sozialen System Gesellschaft in seinen Eigenschaften und Verhaltensweisen gerecht zu werden.

### 2.2.2. Das dem Ansatz zugrunde gelegte Erfassungsgrid

Tab. 1: Erfassungsgrid im Rahmen des Signalansatzes

Bereich, aus dem diskontinuierliche Entwicklungen resultieren („Diskontinuitätenfeld“)	Schlüsselereignisse, die zu Diskontinuitäten führen können („Diskontinuitätenpotential“)	Unmittelbare Krisenauslöser („Krisenpotential“)
<b>Demographie</b>	⇒ Bahnbrechende medizinische Erkenntnisse ⇒ Verbesserte Nahrungsmittelversorgung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungleiches Bevölkerungsanstieg</li> <li>• Entstehung einer „Neuen Armut“</li> <li>• Polarisierung durch Migration</li> <li>• Ressourcenverknappung</li> </ul>
<b>Macht- und Ordnungspolitik</b>	⇒ Ablösung des alten Ordnungsprinzips - neues Ordnungsprinzip noch offen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auftreten neuer Pluralismen</li> <li>• Entstehung eines neuen Nationalismus und gleichzeitig eines Regionalismus</li> <li>• Hervortreten alter Ethnien („Ethno-Nationalismen“), Religion als „Nische“ und Problemlösungshilfe mit einem starken Ideologisierunggrad</li> <li>• Entstehen einer „Machtlücke“, die terroristische und mafiose Gruppierungen zu füllen versuchen</li> </ul>
<b>Ökologie</b>	⇒ Übernutzung bzw. unsachgemäße Nutzung von <ul style="list-style-type: none"> <li>* Boden</li> <li>* Wasser</li> <li>* Luft</li> <li>* Atmosphäre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressourcenkonflikte</li> <li>• Lebensraumverknappung</li> <li>• Umweltmigration</li> </ul>
<b>Ökonomie</b>	<b>OVERLAYER: INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIE</b> ⇒ Ablösung der Internationalität durch die Transnationalität als oberstes Handlungsprinzip ⇒ Globalisierung der Märkte ⇒ Entstehung einer Wissensgesellschaft („Knowledge Society“)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wissenspoolung führt zu einer Machtkonzentration in den Händen von relativ wenigen Personen</li> <li>• Wissen als Wettbewerbsfaktor</li> <li>• Wissen als Basis für die Entstehung neuer Bedrohungspotentiale</li> </ul>
<b>Technologie</b>	⇒ Entstehung neuer Technologien bzw. neuer Einsatzgebiete für vorhandene Technologien ⇒ Starke Durchdringung aller Bereiche durch die Kommunikations- und Informationstechnologie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globale Vernetzung</li> <li>• Neue Technologien werden als Druckmittel verwendet</li> <li>• Unsachgemäße Nutzung neuer Technologien</li> </ul>

## 2.3. Formalisierungstool: Das Evaluierungsgrid

Das Evaluierungsgrid soll dazu beitragen, dass die vorhandenen Informationen operational zugeordnet werden können. D. h. letztlich soll eine möglichst personenunabhängige Einordnung erfolgen können. Dem Evaluierungsgrid kommt demnach eine "Brückenfunktion" zu. Es repräsentiert den ersten Schritt im Rahmen der eigentlichen Früherkennung.

Strukturausprägungsgrade Ereignisdimensionen	Kohärenzgrad	Intensitätsgrad	Vernetzungsgrad	Permanenzgrad	Finalisierungsgrad
	(grundsätzlicher Zusammenhang)	(Stärke des Zusammenhangs)	(Art des Zusammenhangs)	(Anzahl der Ereignisse)	(Entwicklungszeitraum)
Singulärereignis (= Einzelereignisse; Konsequenzen noch nicht absehbar)	niedrig (de facto noch nicht vorhanden)	niedrig (ein Singulärereignis)	niedrig (de facto noch alles offen)	niedrig (de facto noch alles offen)	niedrig (de facto noch alles offen)

<i>Periodenbezogene Ereigniskette</i> (= Ereignisse, die nur in Teilperioden auftreten)	<b>hoch</b> (es gibt zwar kein Kernereignis, aber eine Reihe von Ereignissen, die zusammenhängen)	<b>mittel</b> (Kette von mittelstark zusammenhängenden Ereignissen)	<b>hoch</b> (starke Verbundenheit und Abhängigkeit zwischen den Ereignissen)	<b>hoch</b> (in der Beobachtungsperiode kommt es laufend zu Ereignissen)	<b>hoch</b> (klarer Anfang und ebenso klares Ende)
<i>Kernereigniskette</i> (= herausragendes Ereignis, das sich in den Konsequenzen über die gesamte Analyseperiode zieht)	<b>hoch</b> (es gibt ein Kernereignis, d. h. ein herausragendes Ereignis, das eine Reihe von Ereignissen nach sich zieht)	<b>hoch</b> (zumindest ein herausragendes Ereignis)	<b>hoch</b> (starke Verbundenheit und Abhängigkeit zwischen dem Kernereignis und allen nachfolgenden Ereignissen)	<b>hoch</b> (laufend Ereignisse)	<b>niedrig</b> (Ende noch offen praktisch nicht absehbar)
<i>Prozess</i> (= schleichende Entwicklungen)	<b>hoch</b> (eine Fülle kleiner Schritte / Entwicklungen die in einem grundsätzlichen Zusammenhang stehen)	<b>niedrig</b> (keine herausragende Ereignisse)	<b>mittel</b> (Verbundenheit und Abhängigkeit zwischen den Ereignissen mässig)	<b>hoch</b> (es kommt laufend zu kleinen Ereignissen)	<b>niedrig</b> (Ende praktisch nicht absehbar)

Tab. 2: Das Evaluierungsgrid

## 2.4. Konkretisierungstools: Die Indikatoren- und Ausprägungsmatrix und das Signalgitter

### 2.4.1. Die Indikatoren- und Ausprägungsmatrix

Die Indikatoren- und Ausprägungsmatrix dient zur ersten Konkretisierung von Signalen. Sie trägt dazu bei, den Überblick über die Gesamtproblemstellung zu wahren und die Einflüsse auf andere Diskontinuitätenfelder grundsätzlich festzustellen.

Merkmal	Indikator	1	2	3	4
<i>Zeit</i>	<i>Dauerhaftigkeitsgrad</i>	ultrakurzfristige Wirkung	kurzfristige Wirkung	mittelfristige Wirkung	langfristige Wirkung
<i>Zeitlichkeiten</i>	<i>Betroffenheitsgrad</i>	ein Diskontinuitätenbereich betroffen	zwei bis drei Diskontinuitätenbereiche betroffen	vier Diskontinuitätenbereiche betroffen	alle Diskontinuitätenbereiche betroffen
<i>Intensität</i>	<i>Intensitätsgrad</i>	fade	weak	strong	hyper
<i>Perzeption</i>	<i>subjektiver Perzeptionsgrad</i>	schwache Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	mittlere Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	starke Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	völlige Abweichung vom bisherigen Systemverhalten
	<i>objektiver Perzeptionsgrad</i>	schwache Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	mittlere Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	starke Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	völlige Abweichung vom bisherigen Systemverhalten
<i>Raum</i>	<i>Distanzgrad</i>	innerhalb eines Staates (lokal)	in einem angrenzenden Staat	innerhalb einer grösseren Staatengemeinschaft (regionale Ebene)	auf globaler Ebene
<i>Potential</i>	<i>Systemveränderungsgrad</i>	schwache Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	mittlere Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	starke Abweichung vom bisherigen Systemverhalten	völlige Abweichung vom bisherigen Systemverhalten
<i>Entscheidungsverhalten</i>	<i>individueller Veränderungsgrad</i>	schwache Abweichung vom bisherigen Entscheidungsverhalten	mittlere Abweichung vom bisherigen Entscheidungsverhalten	starke Abweichung vom bisherigen Entscheidungsverhalten	völlige Abweichung vom bisherigen Entscheidungsverhalten

Tab. 3: Indikatoren- und Ausprägungsgradmatrix

### 2.4.2. Das Signalgitter

Für die Signale wird von folgenden Abstufungen ausgegangen: [25]

- *Hyper Signals* sind Signale, die sich unmittelbar vor dem Ausbruch der Krise ereignen. Die Reaktionszeit ist kurz bis z. T. kaum mehr vorhanden, das Aktionspotential daher äusserst beschränkt. Die Informationen sind nahezu vollständig, strukturiert und eindeutig. Sie sind in der Regel auch für den Nichtfachmann manifest ersichtlich, die Konsequenzen deutlich ablesbar.
- *Strong Signals* unterscheiden sich von den Hyper Signals dadurch, dass sich quasi eine Stufe niedriger in den Ausprägungen sind. Generell Informierte mit politisch-historischem Grundwissen erkennen das Potential einer Krise; Aktionspotential ist in ausreichendem Mass vorhanden.
- *Weak Signals* sind fragmentarisch vorhandene, diffuse, mässig eindeutige Informationen mit einer langen Reaktionszeit und relativ grossem Aktionspotential. Konsequenzen sind nur für einen Fachmann mit speziellem Vorwissen erkennbar.
- *Fade Signals* weisen eine lange Reaktionszeit auf, sind unstrukturiert, in höchstem Mass unvollständig und diffus. Tendenzen in der Entwicklung sind für einen Fachmann mit hohem Wissen ablesbar (z. B. Länderreferent Nachrichtendienst, langjähriger Korrespondent einer Zeitung, Zeitschrift oder eines TV-/Radiosenders). Das Aktionspotential ist in hohem Mass vorhanden, schwierig ist die Nutzung desselben.

Signalstufen		Fade Signals	WeakSignals	StrongSignals	HyperSignals
<i>Attribute</i>	<i>Ausprägung</i>				
<b>Reaktionszeit</b>	lange (5 bis 10 Jahre)	X	.	.	.

	mittel (2 bis 4 Jahre)	.	X	X	.
	kurz (1 Jahr und weniger)	.	.	.	X
<b>Strukturierung</b>	unstrukturiert und unzusammenhängend	X	.	.	.
	mässig strukturiert, Tendenzen in Ansätzen erkennbar (für Fachleute)	.	X	X	.
	nahezu strukturiert, Tendenzen klar erkennbar; Entwicklungen deutlich absehbar)	.	.	.	X
<b>Vollständigkeit</b>	unvollständig, fragmentarisch, Puzzlestücke	X	X	.	.
	mässig vollständig, Bild in Ansätzen erkennbar	.	.	X	.
	nahezu vollständig, Entwicklung aufgrund von Erfahrungen klar absehbar	.	.	.	X
<b>Wissensstand</b>	speziell	X	X	.	.
	generell	.	.	X	.
	laienhaft	.	.	.	X

**Tab. 4: Signalabstufungen**

## 2.5. Evaluierungstools: Das Stabilitätenprofil und das Krisenpotentialranking

### 2.5.1. Das Stabilitätenprofil

Das Stabilitätenprofil ist ein Tool, das in bestimmten periodischen Abständen zur Feststellung der Stabilität einer Situationskonstellation (d. h. eines Landes) herangezogen wird. Nimmt man den Feststellungsvorgang mehrfach vor, so kann man durch ein "Aneinanderreihen" der Profile und der Ableitung von Verschiebungen im Profil eine Stabilitätsveränderung feststellen.

Stabilitätsniveaus		sehr hoch	hoch	mittel	niedrig	sehr niedrig
<b>Stabilitätsbereiche</b>	<b>Indikatoren</b>					
<i>Politische Stabilität</i>						
	relative Lebensdauer der Regierung					
	relative Stabilität in der Regierungszusammensetzung	.	.	.	.	.
	relative Anzahl der Gewalttaten	.	.	.	.	.
	relative Abhängigkeit von Grossmächten	.	.	.	.	.
	Einbindung in internationale Organisationen	.	.	.	.	.
	Konkurrenz mit regionalen Mächten	.	.	.	.	.
	relative Lebensdauer der Verfassung	.	.	.	.	.
	relatives demokratiepolitisches Niveau	.	.	.	.	.
<i>Ethnisch-religiöse Stabilität</i>						
	Differenzierungsgrad der Ethnien					
	Differenzierungsgrad der Religion	.	.	.	.	.
	Ausprägungsgrad fundamentalistischer religiöser Strömungen	.	.	.	.	.
	Verfassungsrechtliche Absicherung der Minderheitenrechte	.	.	.	.	.
<i>Ökonomische Stabilität</i>						
	Arbeitslosenrate					
	Inflationsrate	.	.	.	.	.
	Budgetdefizit	.	.	.	.	.
	Wachstum des Bruttozialprodukts	.	.	.	.	.
<i>Demographisch-soziale Stabilität</i>						
	Binnenmigration					
	Bevölkerungswachstum	.	.	.	.	.
	Landflucht	.	.	.	.	.
	Bevölkerungsverteilung zwischen Stadt und Land	.	.	.	.	.
	lokale Minderheitskonzentrationen	.	.	.	.	.

**Tab. 5: Stabilitätenprofil**

## 2.5.2. Das Krisenpotentialranking

Aktionsalternativen	5	4	3	2	1
<b>Krisenpotential</b>	sofortiger Aktionsbedarf	laufende Beobachtung, Veränderungsvergleich, Handlungsalternativen durchspielen und auf mögliche Konsequenzen überprüfen	mehrmals jährlich Beobachtung und Veränderungsvergleich Aktionspotentiale feststellen	jährliche Beobachtung und Veränderungsvergleich	vorhanden, stichprobenartige Beobachtung
<i>lokale Krisenpotentiale</i>	.	.	.	.	.
<i>regionale Krisenpotentiale mit Landesbezug</i>	.	.	.	.	.

Tab. 6: Krisenpotentialranking

## 3. Die Integration der Szenarien aus der “Umfassenden Risikoanalyse Schweiz” in den Signalansatz

### 3.1. Zu den Szenarien: Grundsätzliche Bemerkungen [26]

Mit der Erarbeitung der Szenarien wurde versucht, folgende Frage zu beantworten: “Welche Risiken beeinträchtigen die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz?” Dabei hat man im Rahmen einer interdepartementalen Zusammenarbeit ein möglichst umfassendes Bild von Entwicklungen und Ereignissen gegeben und die hohe Fülle an möglichen Kombinationen auf eine endliche Menge an Szenarien reduziert. Neben der “Ursachenforschung” hat man bereits versucht, erwartete Auswirkungen der Szenarien auf die sicherheitspolitischen Ziele in Form von einheitlichen Messgrößen und Szenarien systematisch zu erfassen und zu beschreiben.

Es wurden in neun Risikogruppen Einzelrisiken gegliedert. Wirkungszusammenhänge zwischen den Risikogruppen wurden bereits aufgezeigt (in dichotomer Ausprägung mit “vorhanden” und zumindest aufgrund der Nichtnennung “nicht vorhanden”).

Eine Trennung in Diskontinuitätenpotentiale im Sinne von globalen Entwicklungen / Ereignissen und Krisenpotentiale im Sinne von regional bzw. lokal relevanten Entwicklungen / Ereignisse wurde nicht vorgenommen. Ebenso fehlen konkrete Aussagen zum zeitlichen Verlauf des jeweiligen Szenarios. [27]

<b>Naturkatastrophen</b>	Erdbeben	Trockenheit / Hitze	Hochwasser
<b>Zivilisationsbedingte Katastrophen</b>	Chemieunfall	KKW-Störfall	Talsperrenbruch
<b>Destabilisierung des Ökosystems</b>	Zerstörung der Ozonschicht	Verlust an Kulturland und Artenreichtum	Treibhauseffekt
<b>Versorgungskrise</b>	Verknappung der Energie	Unterversorgung mit Nahrungsmitteln	Verknappung kritischer Rohstoffe und Halbfabrikate
<b>Wirtschaftskrise</b>	Verlust der Konkurrenzfähigkeit	Krise im Finanzsystem	Weltweite wirtschaftliche Probleme
<b>Krise im politischen und sozialen System</b>	Demographische Alterung	Krankheiten / Epidemien	Verlust der nationalen Kohäsion
<b>Migration und Bevölkerungsentwicklung</b>	Verteilungskonflikte um knappe Güter	Ost-West-Migration	Nord-Süd-Migration
<b>Gefährdung der inneren Sicherheit</b>	Extremismus	Sabotage, Terrorismus, Erpressung	Organisiertes Verbrechen
<b>Kriegerische Ereignisse in Europa</b>	Grenz-, Regional- und Nationalitätenkonflikte	Rückfall in die Konfrontation	Nuklearer Schlag in Europa

### 3.2. Der Verknüpfungsversuch

Wie sich nachfolgend zeigt, sind Mehrfachzuordnungen der Szenarienhaupt- und -untergruppen möglich. Das Diskontinuitäten- und Krisenpotentialgrid aus dem *Signalansatz* wurde deshalb als Verknüpfungshilfe und Orientierungskriterium für die nachfolgende Analyse herangezogen, da damit der Zusammenhang zum Ansatz gewahrt werden konnte. Ferner ist es möglich, mit dieser Vorgehensweise zu Überlegungen für eine eventuelle Ergänzung anzuregen bzw. die laufende Überarbeitung des Szenarienkatalogs systematisch zu ermöglichen.

#### 3.2.1. Diskontinuitätenfeld Demographie

Zuordnung der Szenarienhaupt- und untergruppen aus “Umfassende Risikoanalyse Schweiz”	Bereich, aus dem diskontinuierliche Entwicklungen resultieren (“Diskontinuitätenfeld”)	Schlüsselergebnisse, die zu Diskontinuitäten führen können (“Diskontinuitätenpotential”)	Unmittelbare Krisenauslöser (“Krisenpotential”)
.	Demographie	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Bahnbrechende medizinische Erkenntnisse</li> <li>● Verbesserte Nahrungsmittelversorgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ungleicher Bevölkerungsanstieg</li> <li>● Entstehung einer “neuen Armut”</li> <li>● Polarisierung durch Migration</li> <li>● Ressourcenverknappung</li> </ul>

Migration und Bevölkerungsentwicklung			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verteilungskonflikte um knappe Güter</li> <li>● Ost-West-Migration</li> <li>● Süd-Nord-Migration</li> </ul>
Krise im politischen und sozialen System			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Krankheiten / Epidemien</li> <li>● Demographische Alterung</li> </ul>
Versorgungskrise			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verknappung der Energien</li> <li>● Unterversorgung mit Nahrungsmitteln</li> <li>● Verknappung der kritischen Rohstoffe und Halbfabrikate</li> </ul>

Tab. 7: Verknüpfung des Diskontinuitätenfeldes Demographie

### 3.2.2. Diskontinuitätenfeld Macht- und Ordnungspolitik

Zuordnung der Szenarien Haupt- und -untergruppen aus "Umfassende Risikoanalyse Schweiz"	Bereich, aus dem diskontinuierliche Entwicklungen resultieren ("Diskontinuitätenfeld")	Schlüsselergebnisse, die zu Diskontinuitäten führen können ("Diskontinuitätenpotential")	Unmittelbare Krisenauslöser ("Krisenpotential")
	Macht- und Ordnungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ablösung des alten Ordnungsprinzips neues Ordnungsprinzip noch offen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Auftreten neuer Pluralismen</li> <li>● Entstehung eines neuen Nationalismus und gleichzeitig eines Regionalismus</li> <li>● Hervortreten alter Ethnien ("Ethno-Nationalismen")</li> <li>● Religion als "Nische" und Problemlösungshilfe mit einem starken Ideologierungsgrad</li> <li>● Entstehen einer "Machtlücke", die terroristische und mafiose Gruppierungen zu füllen versuchen</li> </ul>
Gefährdung der inneren Sicherheit			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Extremismus</li> <li>● Sabotage / Terrorismus / Erpressung</li> <li>● Organisiertes Verbrechen</li> </ul>
Kriegerische Ereignisse in Europa			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Grenz-, Regional- und Nationalitätenkonflikte</li> <li>● Rückfall in die Konfrontation</li> <li>● Nuklearer Schlag in Europa</li> </ul>
Krise im politischen und sozialen System			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verlust der nationalen Kohäsion</li> </ul>

Tab. 8: Verknüpfung des Diskontinuitätenfeldes Macht- und Ordnungspolitik

### 3.2.3. Diskontinuitätenfeld Ökonomie

Zuordnung der Szenarien Haupt- und -untergruppen aus "Umfassende Risikoanalyse Schweiz"	Bereich, aus dem diskontinuierliche Entwicklungen resultieren ("Diskontinuitätenfeld")	Schlüsselergebnisse, die zu Diskontinuitäten führen können ("Diskontinuitätenpotential")	Unmittelbare Krisenauslöser ("Krisenpotential")
	Ökonomie	<p><b>OVERLAYER: INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Ablösung der Internationalität durch die Transnationalität als oberstes Handlungsprinzip</li> <li>● Globalisierung der Märkte</li> <li>● Entstehung einer Wissensgesellschaft ("Knowledge Society")</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Wissenspooling führt zu einer Machtkonzentration in den Händen von relativ wenigen Personen</li> <li>● Wissen als Wettbewerbsfaktor</li> <li>● Wissen als Basis für die Entstehung neuer Bedrohungspotentiale</li> </ul>
Versorgungskrise			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verknappung der Energie</li> <li>● Verknappung kritischer Rohstoffe und Halbfabrikate</li> </ul>
Wirtschaftskrise			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verlust der Konkurrenzfähigkeit</li> <li>● Krise im Finanzsystem</li> <li>● Weltweite wirtschaftliche Probleme</li> </ul>



Tab. 9: Verknüpfung des Diskontinuitätenfeldes Ökonomie

### 3.2.4. Diskontinuitätenfeld Ökologie

Zuordnung der Szenarienhaupt- und -untergruppen aus "Umfassende Risikoanalyse Schweiz"	Bereich, aus dem diskontinuierliche Entwicklungen resultieren ("Diskontinuitätenfeld")	Schlüsselergebnisse, die zu Diskontinuitäten führen können ("Diskontinuitätenpotential")	Unmittelbare Krisenauslöser ("Krisenpotential")
.	Ökologie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übernutzung bzw. unsachgemässe Nutzung von</li> <li>• Boden</li> <li>• Wasser</li> <li>• Luft</li> <li>• Atmosphäre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressourcenkonflikte</li> <li>• Lebensraumverknappung</li> <li>• Umweltmigration</li> </ul>
Destabilisierung des Ökosystems	.	.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zerstörung der Ozonschicht</li> <li>• Verlust an Kulturland und Artenreichtum</li> <li>• Treibhauseffekt</li> </ul>
Naturkatastrophen	.	.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erdbeben</li> <li>• Trockenheit / Hitze</li> <li>• Hochwasser</li> </ul>
Versorgungskrise	.	.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verknappung der Energie</li> <li>• Verknappung kritischer Rohstoffe und Halbfabrikate</li> </ul>
Migration und Bevölkerungsentwicklung	.	.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verteilungskonflikte um knappe Güter</li> </ul>

Tab. 10: Verknüpfung des Diskontinuitätenfeldes Ökologie

### 3.2.5. Diskontinuitätenfeld "Technologie"

Zuordnung der Szenarienhaupt- und -untergruppen aus "Umfassende Risikoanalyse Schweiz"	Bereich, aus dem diskontinuierliche Entwicklungen resultieren ("Diskontinuitätenfeld")	Schlüsselergebnisse, die zu Diskontinuitäten führen können ("Diskontinuitätenpotential")	Unmittelbare Krisenauslöser ("Krisenpotential")
.	Technologie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entstehung neuer Technologien bzw. neuer Einsatzgebiete für vorhandene Technologien</li> <li>• Starke Durchdringung aller Bereiche durch die Kommunikations- und Informationstechnologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globale Vernetzung</li> <li>• Neue Technologien werden als Druckmittel verwendet</li> <li>• Unsachgemässe Nutzung neuer Technologien</li> </ul>
Zivilisationsbedingte Katastrophen	.	.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chemieunfall</li> <li>• KKW-Störfall</li> <li>• Talsperrenbruch</li> </ul>

Tab. 11: Verknüpfung des Diskontinuitätenfeldes Technologie

## 3.3. Eine Analyse der Verknüpfung

### 3.3.1. Genereller Befund Versuch einer Einschätzung

- Der Versuch, die einzelnen Szenarien mit Zahlen zu belegen, ist als positiver Schritt zu bewerten, da die "Fassbarmachung" der Problematik erleichtert und die Anschaulichkeit deutlich verbessert wird.
- Der Versuch, erste Wirkungen zwischen den Szenarien aufzuzeigen, ist ebenfalls sehr positiv zu bewerten, da die Komplexität der Grundproblematik damit erfasst wurde.
- Die Offenheit des Katalogs ermöglicht eine laufende Weiterentwicklung im Sinne einer quantitativen Ausweitung der Risiken.
- Die breite Einbindung der einzelnen Departemente bietet eine gute Chance, auf hohe Akzeptanz in der "Katalogfrage" zu stossen.
- Der empirische Gehalt der Szenarien ist aufgrund des teilweise hohen Detaillierungsgrades mit hoch anzusetzen.
- Der hohe "Schweizbezug" in der Auswahl der Szenarien lässt eine länderfokussierte Sichtweise zu und verhindert ein "Verlaufen" in weniger relevanten aber doch vorhandenen Details.
- Schlüsselbegriffe (z. B. "Krise") sind nur implizit definiert (eher über den Risikobegriff, d. h. über die Gefährdung eines für die Schweiz relevanten sicherheitspolitischen Ziels). Damit schränkt man sich wieder im Aktionspotential und in den

Zuordnungsmöglichkeiten beim Eintritt von konkreten Ereignissen / Prozessen ein. Die Unterscheidung in *Diskontinuität* und *Krise* würde eine bessere Abschätzung von Konsequenzpotentialen und damit von Handlungspotentialen ermöglichen.

- Eine explizite Differenzierung zwischen der globalen und der regional-lokalen Betrachtungsebene liegt nicht vor, wenngleich man im sogenannten Kurzbeschrieb der einzelnen Szenarien eine Ebenentrennung implizit durchaus vorfindet (Bsp. “Verknappung der Energie”).
- Damit bleibt in den Ausführungen ausgespart, warum die Schweiz im Einzelfall stark, weniger stark oder gar nicht von der einen oder anderen globalen oder auch regionalen Entwicklung bzw. Ereignis betroffen ist. Der Betroffenheitsgrad ist de facto nicht differenziert. Dies wäre aber für die Ableitung von politischen Aktionspotentialen wünschenswert.
- Eine Voranstellung von formalisierten Zuordnungsmöglichkeiten für Singuläre Ereignisse (wie z. B. Naturkatastrophen) bzw. mittel-/langfristige Entwicklungen (typischerweise sind dies demographische Entwicklungen) fehlt, so dass es zu einer Mischung von Vorgehensstypen kommt, die sich überlagern und somit in einem ganz unterschiedlichen Ausmass beeinflussend wirken. Dies ist für die “Sammelphase” durchaus praktisch, sollte aber im weiteren differenziert werden.
- Das fehlende übergeordnete Orientierungsgitter macht auch künftige Ergänzungen des Szenarienkatalogs schwierig, da die Gefahr besteht, in die “Zufälligkeit” abzugleiten.
- Es ist nicht klar, nach welchen Kriterien die Zusammenfassung in die neun Hauptgruppen und 27 Untergruppen erfolgt ist. Die angeführten Szenarienhauptgruppen sind thematisch so gegliedert, dass es zum Teil “Überbelegungen” von Diskontinuitätenfeldern gibt (z. B. “Ökologie”) und zum Teil “Nichtbesetzungen” vorhanden sind. Dies resultiert offenbar aus dem gering spezifizierten Betroffenheitsgrad.
- Eine Nichtbesetzung von Diskontinuitätenfeldern deutet darauf hin, dass die Szenarienersteller den Betroffenheitsgrad der Schweiz durch den einen oder anderen Prozess / Ereignis für nicht gegeben einschätzen zumindest nicht zum Zeitpunkt der Szenarienerstellung. Eine künftige potentielle Entwicklung bleibt ausgespart.
- Die Szenarien sind eher “Stories”, wobei sehr oft nicht klar ist, was Ursache und Wirkung ist. Die Beschreibungen sind teilweise sehr speziell, da ein hoher “Schweizbezug” angestrebt wurde. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, doch wird durch diese Vorgehensweise der Blick über die Landesgrenzen nicht ausreichend gewahrt.
- Der Früherkennungsaspekt bleibt gänzlich ausgespart. Daher ist es nicht möglich, Signale, die auf eine bestimmte Entwicklungsmöglichkeit hindeuten, zu finden.
- Zusammenfassend ist als genereller Befund der Verknüpfung zwischen den Szenarien aus der “Umfassenden Risikoanalyse Schweiz” und dem *Signalansatz* festzuhalten, dass die globale Ebene sehr wenig ausgeprägt angewendet wurde und die einzelnen Szenarien sehr detailliert mit einem hohen Landesbezug ausgearbeitet wurden. Damit können zwar die Landesspezifika ausgezeichnet berücksichtigt werden, der übergeordnete Zusammenhang “die Schweiz als wesentlicher Teil des internationalen Systems” tritt hingegen sehr stark in den Hintergrund.

### 3.4. Feldspezifischer Befund für das Diskontinuitätenfeld Demographie

Das Feld *Demographie* ist sehr intensiv abgedeckt, wobei zumindest drei Hauptgruppen ganz oder teilweise erfasst werden. Unbelegt bleibt das Krisenpotential “Entstehung einer neuen Armut”. Damit ist die Entstehung von Einkommensgefällen, sozialen Konflikten aufgrund von Arbeitslosigkeit etc. gemeint. Davon müsste die Schweiz auch betroffen sein. Epidemische Entwicklungen und die demographische Alterung sind nahezu idealtypische Aspekte der demographischen Entwicklung. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dies in die gleiche Gruppe mit dem Verlust der nationalen Kohäsion gegeben wurde. Zudem spiegelt die Risikobezeichnung “Krise im politischen und sozialen System” die Szenarien nicht wieder. Die Risikogruppe “Migration und Bevölkerungsentwicklung” könnte vielmehr mit Ausnahme “Verlust der nationalen Kohäsion” als Hauptgruppe für die eben genannte und jene der “Krise im politischen und sozialen System” sein. Damit gelänge auch eine Verringerung der Hauptrisikogruppenanzahl.

### 3.5. Feldspezifischer Befund für das Diskontinuitätenfeld Macht- und Ordnungspolitik

Das Feld ist zwar als gut belegt zu bezeichnen, wenngleich in ihm die deutlichste Vermischung zwischen Ursache und Wirkung bzw. zwischen globaler und lokal-regionaler Ebene vorgenommen wurde. Eine Zuordnung in das Diskontinuitäten- und Krisenpotentialgrid wurde dadurch erschwert. Aufgrund des relativ hohen Detaillierungsgrad der Ausprägungen des Risikos liegen eher “Situationsbeschreibungen” vor, die kaum einen Generalisierungsschluss und damit einen höheren Systematisierungsgrad zulassen.

Im wesentlichen könnten drei Hauptrisikogruppen in diesem Feld zusammengefasst werden:

1. Gefährdung der inneren Sicherheit (alle drei Einzelrisiken)
2. Kriegerische Ereignisse in Europa (alle drei Einzelrisiken)
3. Krise im politischen und sozialen System (Verlust der nationalen Kohäsion)

Ein Zusammenfassen würde schliesslich wieder vereinfachend und komprimierend wirken.

### 3.6. Feldspezifischer Befund für das Diskontinuitätenfeld Ökonomie

Das Feld *Ökonomie* ist mit Beispielen belegt, die primär eine Folge von wenigstens einer übergeordneten Ursachenebene sind. Der Spezifizierungsgrad der Einzelrisiken ist teilweise sehr niedrig (z. B. “weltweite wirtschaftliche Probleme”) und trägt daher nur wenig zur Eröffnung eines gezielten politischen Handlungspotentials bei. Die Aufgliederung in *Versorgungskrise* und *Wirtschaftskrise* erscheint nicht plausibel, da dies aufgrund der Einzelrisiken irreführend ist.

Nicht nachvollziehbar ist, warum beispielsweise die Problematik der Informations- und Kommunikationstechnologie de facto aus der Risikoanalyse ausgespart wurde, obgleich es sich dabei um einen "Overlayer" handelt, der in nahezu alle Risikogruppen hineinspielt.

Der *Verlust der Konkurrenzfähigkeit der Schweiz* ist nur eine von einer Reihe anderer Folgeerscheinungen der Globalisierung der Märkte. Die Grundproblematik wird mit grosser Sicherheit durch die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union verschärft. Gerade dies ist ein Argument, die Globalisierungsproblematik eingehend zu analysieren und die aus ihr resultierenden Konsequenzen zu betrachten.

Ähnliches gilt für die Entstehung transnationaler Unternehmen. Dies ist eine Parallelerscheinung der Globalisierung. Ist die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied als Investitionsstandort nicht mehr attraktiv genug, so führt dies ebenfalls zum Verlust der Konkurrenzfähigkeit.

Der Faktor *Wissen* als Treiber

- in der Wettbewerbsfähigkeit,
- in der sozialen Entwicklung eines Landes,
- in der Entwicklung eines "Gesellschaftsgefälles" eines Landes,
- für die Polarisierung zwischen arm und reich,

wurde gänzlich in den Szenarien ausgespart. Aufgrund der breiten Wirkungen erscheint dieser Schritt nicht gerechtfertigt zu sein.

### 3.7. Feldspezifischer Befund für das Diskontinuitätenfeld Ökologie

Das Feld *Ökologie* ist stark belegt, wobei

- eine Vermischung von Ursachen, die global induziert sind, mit regional-lokalen Folgen vorgenommen wurde;
- Situationen, die prozessual entstehen, mit Singuläreignissen gleichgestellt wurden;
- der "Schweizbezug" durch dieses Vorgehen oft nur schwer herstellbar ist.

Gerade hier wäre die "Ebenenauflösung" unabdingbar, da ansonsten Betroffenheiten hergestellt werden, die nicht oder nur sehr schwer in ihren möglichen Konsequenzen abschätzbar sind.

### 3.8. Feldspezifischer Befund für das Diskontinuitätenfeld Technologie

Zu diesem Feld fiel die Zuordnung der Einzelrisiken bzw. Risikogruppen an schwersten. Am ehesten war noch die Gruppe "Zivilisationsbedingte Katastrophen" eingliederbar. Dabei handelt es sich wie auch in den Ausführungen angedeutet um sehr seltene aber doch grundsätzlich mögliche Singuläreignisse mit zugegebenermassen weitreichenden Konsequenzen.

## 4. Ein Vorschlag für einen verbesserten Szenarien katalog im Rahmen der "Umfassenden Risikoanalyse Schweiz"

Im folgenden wird versucht, die bisherigen theoretischen und empirischen Erkenntnisse zu einem verbesserten Szenarien katalog weiterzuentwickeln. Dieser soll zumindest folgenden Anforderungen genügen:

- Berücksichtigung der geographischen Distanz bzw. Wirkungsweise;
- zumindest qualitative Berücksichtigung des zeitlichen Verlaufs über die Verwendung des Evaluierungsgrids;
- Erweiterungsfähigkeit für neue Einzelrisiken und falls erforderlich für neue Risikogruppen;
- systematischer Zeitpunkvergleich der sicherheitspolitischen Lage der Schweiz und der für die Schweiz relevanten Bereiche.

---

## Fussnoten

[1] Vgl. im folgenden: Drucker, Peter: Die postkapitalistische Gesellschaft, Düsseldorf, Wien, New York, Moskau 1993, S. 9-14.

[2] Vgl. dazu im Kontrast einen „absoluten Kontinuitätsbegriff“: „Für Systematiker besteht die Kontinuität nur aus der sprunglosen Nebeneinanderstellung der verschiedenen Gebiete, deren klare Trennung die Merkmale gestatten. Es bedarf nur einer ununterbrochenen Abstufung der Werte, die im ganzen Gebiet der Arten die als Merkmal gewählte Struktur annehmen kann.“ Foucault, Michel: Die Ordnung der Dinge: Eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt am Main 1991, S. 190. Kontinuität wird in dieser Interpretation zur eindeutigen und mit herkömmlichen mathematisch-statistischen Methoden messbaren Ordnung. Dieses Absolutheitserfordernis ist die Prämisse für Wiederholbarkeit und die Entstehung von Struktur und doch wird diese Forderung in Frage gestellt: „Allein das Kontinuierliche kann garantieren, dass die Natur sich wiederholt und dass die Struktur infolgedessen zum Merkmal werden kann. Aber sogleich zerbricht diese Forderung, denn wenn es der Erfahrung in ihrer ununterbrochenen Bewegung gegeben wäre, genau Schritt für Schritt das Kontinuum der Einzelwesen, der Unterarten, der Arten, der Gattungen, der Klassen zu durchlaufen, bedürfte es keiner Bildung der Wissenschaft.“ Foucault, Michel: Die Ordnung der Dinge: Eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt am Main 1991, S.192.

- [3] Vgl. dazu beispielhaft: Luhmann, Niklas: Temporalisierung von Komplexität. Zur Semantik neuzeitlicher Zeitbegriffe, in: Luhmann, Niklas, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Band 1, Frankfurt am Main 1980, S. 241 ff.; Hawking, Stephen W.: Eine kurze Geschichte der Zeit. Die Suche nach der Urkraft des Universums, Reinbek bei Hamburg 1988, S. 42 ff. Whitehead, Alfred North: Wissenschaft und moderne Welt, Frankfurt am Main 1984, S. 205.
- [4] Kocka, Jürgen: Sozialgeschichte: Begriff Entwicklung Probleme, 2., erweiterte Auflage, Göttingen 1986, S. 73 in Anlehnung an Reinhart Koselleck.
- [5] Die Unterscheidung basiert auf Mosser, Alois / Smutek-Riemer, Andrea: Früherkennung von Krisen in politisch-sozio-ökonomischen Systemen dargestellt anhand der Veränderung der Position der Türkei von 1987 bis Juni 1995, Wien 1995, S. 52 (Kurzfassung).
- [6] Popper, Karl R. / Kreuzer, Franz: Offene Gesellschaft Offenes Universum. Ein Gespräch über das Lebenswerk des Philosophen, 3. Aufl., Wien 1993, S. 90.
- [7] Vgl. Rothermund, Dietmar: Geschichte als Prozess und Aussage: Eine Einführung in Theorien des historischen Wandels, 2. Aufl., München 1994, S. 55.
- [8] Vgl. zum Begriff des "historischen Prozesses" beispielhaft: Meier, Christian; Fragen und Thesen zu einer Theorie historischer Prozesse, in: Faber, Karl-Georg / Meier, Christian: Beiträge zur Historik, Band 2: Historische Prozesse, München, 1978, S. 11-66; Luhmann, Niklas: Geschichte als historischer Prozess und die Theorie sozio-kultureller Evolution, in: Faber, Karl-Georg / Meier, Christian: Beiträge zur Historik, Band 2: Historische Prozesse, München, 1978, S. 413-440; Scheibe, Erhard: Der naturwissenschaftliche Prozessbegriff, in: Mommsen, Wolfgang J.: Der Hochimperialismus als historischer Prozess. Eine Fallstudie zum Sinn der Verwendung des Prozessbegriffes in der Geschichtswissenschaft, in: Faber, Karl-Georg / Meier, Christian: Beiträge zur Historik, Band 2: Historische Prozesse, München, 1978, S. 374-412.
- [9] Vgl. zum Zusammenhang von Struktur und System beispielhaft: Riedel, Manfred: Schlagworte System, Struktur in: Brunner, Otto / Conze, Werner / Koselleck, Reinhart (Hg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 6 St-Vert, Stuttgart 1990, S. 285-322. Vgl. ergänzend: Rothermund, Dietmar: Geschichte als Prozess und Aussage: Eine Einführung in Theorien des historischen Wandels, 2. Aufl., München 1994, S. 54.
- [10] Foucault, Michel: Die Ordnung der Dinge: Eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt am Main 1991, S. 178.
- [11] Vgl. Nassehi, Armin: Die Zeit der Gesellschaft. Auf dem Weg zu einer soziologischen Theorie der Zeit, Opladen 1993, S. 210-217.
- [12] Vgl. dazu: Koselleck, Reinhart: Ereignis und Struktur, in: Koselleck, Reinhart / Stempel, Wolf-Dieter: Geschichte Ereignis und Erzählung, München 1973, S. 563. Rothermund, Dietmar: Geschichte als Prozess und Aussage: Eine Einführung in Theorien des historischen Wandels, 2. Aufl., München 1994, S. 54.
- [13] Rothermund, Dietmar: Geschichte als Prozess und Aussage: Eine Einführung in Theorien des historischen Wandels, 2. Aufl., München 1994, S. 54.
- [14] Koselleck, Reinhart: Vergangene Zukunft, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1984, S. 153.
- [15] Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, 4. Aufl., Frankfurt am Main 1993, S. 555. Luhmann legt vereinfachend an gleicher Stelle fest: "... denn alles was Kommunikation ist, ist Gesellschaft." In ähnlicher Weise argumentiert auch Willke, der die Kommunikation, den Informationstransfer als Basis für Entstehung von Gesellschaft ansieht: Vgl. dazu: Willke, Helmut: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation, Weinheim, München 1989, im besonderen S. 25 und S. 44.
- [16] Ohne Autor: Geo-Wissen: Chaos und Kreativität, Hamburg 1990, S. 182.
- [17] Sandschneider, Eberhard: Stabilität und Transformation politischer Systeme: Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung, Opladen 1995, S. 111.
- [18] Sandschneider (vgl. A. 18), S. 117.
- [19] Vgl. dessen Publikationen: Managing in Turbulent Times, New York 1980, reprinted edition 1993, pp. 3-5; The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society, New York 1968, reprinted edition New York 1992, p. XXVI; Neue Realitäten. Wertewandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Aufl., Düsseldorf, Wien, New York 1990; Die postkapitalistische Gesellschaft, Düsseldorf, Wien, New York, Moskau 1993.
- [20] Bertalanffy, v. Ludwig: General Systems Theory, 6. revised ed., New York 1979. Ulrich, Hans: Plädoyer für ganzheitliches Denken,

Aulavortrag an der Hochschule St. Gallen, 21. Feb. 1985. Vester, Frederic: Neuland des Denkens: Vom technologischen zum kybernetischen Zeitalter, Stuttgart 1980. Forrester, Jay: World Dynamics, Cambridge, Mass. 1971; Laszlo, Erwin (ed.): The World System. Model, Norms, Variations. New York 1971; Luhmann, Niklas: Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie, 4. ed., Stuttgart 1993.

[21] Vgl. Capra, Fritjof: Wendezeit, 5. Aufl., Bern, München, Wien 1983.

[22] Vgl. Brzezinski, Zbigniew: Speaking Notes für ein Symposium der Aussen- und Verteidigungsminister Mittel- und Osteuropas im September 1993 in Wien.

[23] Die Inhaltsgebung ist das Ergebnis einer Studie zum Krisenbegriff und zu Diskontinuitäten im allgemeinen. Vgl. die Aufsätze und Papiere von Andrea Smutek-Riemer: Diskontinuitäten: Neue alte Facetten in globalen Systemen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), Heft 4/1994, S. 367-374; Die Krise des Krisenbegriffes: Worthülse oder hilfreiches Konzept im Rahmen der Sicherheitspolitik? in: ÖMZ, Heft 3/1995, S. 275-284; Interdisziplinäre Studie zur Thema: Der Krisenbegriff in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1994.

[24] Vgl. dazu: Vetschera, Heinz / Smutek-Riemer, Andrea: Signale zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen am Beispiel der Entwicklung zur Jugoslawienkrise, in: Heydrich, Wolfgang et al. (Hg.): Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 287-330; *dieselben*, "Signale" zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen am Beispiel der Entwicklung zur Jugoslawienkrise, in: ÖMZ, Heft 1/1993, 17-25. Vgl. ebenfalls die folgenden Publikationen und Papiere von Andrea Smutek-Riemer: Diskontinuitäten: Neue alte Facetten in globalen Systemen, in: ÖMZ, Heft 4/1994, S. 367-374; Demographie und Ökonomie: Die anderen Bedrohungsquellen, in: ÖMZ, Heft 5/1994, S. 471-478. Die Früherkennung von Krisen zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Anforderung an ein Krisenfrüherkennungssystem aus österreichischer Sicht, Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 3/1995, S. 22-24; Die Krise des Krisenbegriffes: Worthülse oder hilfreiches Konzept im Rahmen der Sicherheitspolitik? in: ÖMZ, Heft 3/1995, S. 275-284. Krisenfrüherkennung: Die Quadratur des Kreises?, in: Soldat und Technik, Mai 1995, S. 258-260. Zur türkischen Militärintervention in den irakischen Kurdengebieten in: ÖMZ, Heft 4/1995, S. 443-446. Der "Extended Signal Approach", unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1992. Diskontinuitäten und sicherheitspolitische Implikationen, unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1993; Interdisziplinäre Studie zur Thema: Der Krisenbegriff in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1994. *The Systemic-Evolutionary Extended Signal Approach. An Option to solve the Quadrature of the Circle of Early Warning?*, unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1995. Der Krisenbegriff in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte dargestellt am Beispiel der Lage der Türkei zwischen 1987 und 1995, unveröffentlichtes Manuskript, Wien 1995; sowie zusammen mit Fritz Stäger: Umfassende Risikoanalyse Schweiz: Entwurf eines dynamischen Modells, in: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH Zürich (Hg.): Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Jahrgang 1995, Zürich 1995, S. 89-114.

[25] Ursprünglich wurde nur von den Attributen Reaktionszeit, Strukturierung und Vollständigkeit ausgegangen. Im Zuge einer weiterführenden Forschungsarbeit an der ETH Zürich zum Thema Politische Risikoanalyse Schweiz wurde eine Ausweitung der Attribute um den "Wissensstand" für notwendig befunden. Dies ist grundsätzlich kein Novum, da das Attribut bereits in den verbalen Beschreibungen vorhanden ist, eine Formalisierung hatte zuvor jedoch gefehlt.

[26] Vgl. RiA-Bericht 1/1994, der Arbeitsgruppe Risikoanalyse, ZGV, Bern 1995, S. 2-4.

[27] Vgl. RiA-Bericht (A. 26), S. 4.

[tnbua.htm]

## Kurzangaben über die Autoren

**Heiko Borchert**, lic. rer. publ. HSG, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 42 über “Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik” an der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich.

**Christoph Breitenmoser**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen des NFP 42 über “Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik” an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

Dr. **Mauro Mantovani** ist Oberassistent und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

Dr. **Andrea Riemer** ist Sozialhistorikerin und Political Consultant und arbeitet an der Erkennung und Erklärung von krisenhaften Phänomenen in sozialen Systemen.

Prof. Dr. **Kurt R. Spillmann** ist Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

Dr. **Andreas Wenger** ist stellvertretender Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

[tnbua.htm]



# **Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden [vom 30. 10. 1996].**

In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 119-125. URL: [http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle\\_96/b96\\_pfp.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_pfp.htm).

## **Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97 © FSK, ETHZ.**

---

### **Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden [vom 30. 10. 1996]**

#### **1. Grundsätze**

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Nordatlantischen Allianz haben an ihrem Gipfeltreffen vom 10.-11. Januar 1994 in Brüssel die Partnerschaft für den Frieden lanciert und die Teilnehmerstaaten des Nordatlantik-Kooperationsrates sowie andere OSZE-Staaten, die willens und fähig sind, zu dieser Partnerschaft für den Frieden beizutragen, eingeladen, an der Partnerschaft teilzunehmen.

Die Schweiz hat diese Einladung zur Kenntnis genommen und sich entschieden, an der Partnerschaft für den Frieden teilzunehmen.

Die Schweiz ist der dauernden und bewaffneten Neutralität verpflichtet. Sie hat nicht die Absicht, die Neutralität aufzugeben. Sie will nicht der Nordatlantischen Allianz beitreten.

Ihre Entscheidung, sich an der Partnerschaft für den Frieden zu beteiligen, beruht auf dem Wunsch, ihre Zusammenarbeit zur Förderung von Sicherheit und Frieden mit Partnerstaaten auszubauen, im Sinne ihrer traditionellen Politik der Guten Dienste sowie in Ergänzung zu ihrem Engagement in der OSZE und im Europarat und im gleichen Geist.

Diese Entscheidung beruht auch auf der Erkenntnis, dass eine solche Teilnahme mit ihrer Neutralität vorbehaltlos vereinbar ist. Die Teilnahme oder Nichtteilnahme an Aktivitäten innerhalb der Partnerschaft ist der souveränen Entscheidung jedes einzelnen Partners überlassen. Sollte die Partnerschaft für den Frieden in Abweichung von den Dokumenten, auf denen sie gründet allianzähnlichen Charakter annehmen, müsste sich die Schweiz vorbehalten, ihre Teilnahme in der Partnerschaft zu beenden, um die schweizerische Neutralität unbeschadet aufrechtzuerhalten.

#### **2. Ziele einer schweizerischen Teilnahme**

Die Schweiz unterstützt die Werte, die in Abschnitt 2 des Rahmendokuments aufgeführt sind und auf welche die Partnerschaft für den Frieden gründet, nämlich:

die Überzeugung,

- dass Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum nur durch Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln erreicht werden können;
- dass der Schutz und die Förderung der Grundfreiheiten und Menschenrechte und die Sicherung von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden durch Demokratie fundamentale Werte sind;

die Bekräftigung bestehender Verpflichtungen,

- demokratische Gesellschaften, ihre Freiheit von Zwang und Einschüchterung und die Prinzipien des Völkerrechts zu wahren;
- sich im Einklang mit den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen zu verhalten und die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nach Treu und Glauben zu erfüllen, insbesondere, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates zu enthalten, bestehende Grenzen zu achten und Streitfälle mit friedlichen Mitteln zu regeln;

sowie das Bekenntnis

- zur Schlussakte von Helsinki und allen nachfolgenden OSZE-Dokumenten sowie zur Erfüllung der Verpflichtungen, die im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle eingegangen wurden.

Die Schweiz unterstützt alle Bemühungen, die Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Staaten zum gegenseitigen Vorteil auszubauen, Demokratie, Stabilität und Frieden in Europa zu stärken, und betrachtet diese Partnerschaft als wirksames Mittel, um die Sicherheit und Stabilität von ganz Europa zu erhöhen.

### **3. Übereinstimmung mit der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik**

Die Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden entspricht den Zielen ihrer *Aussenpolitik*, insbesondere der Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden und der Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Ebenso entspricht die Teilnahme an der Partnerschaft den Zielen, welche die *Sicherheitspolitik* der Schweiz verfolgt:

- Friede in Freiheit und Unabhängigkeit;
- Wahrung der Handlungsfreiheit;
- Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen;
- Behauptung des Staatsgebiets;
- Leistung eines Beitrags an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa.

Schliesslich fügt sich die Teilnahme an der Partnerschaft auch in den *Armeeauftrag*:

- Leistung von Beiträgen zur Friedensförderung;
- Leistung von Beiträgen zur allgemeinen Existenzsicherung;
- Kriegsverhinderung;
- Verteidigung.

#### **4. Prioritäre Bereiche schweizerischer Teilnahme an der Partnerschaft**

Die Prioritäten der Schweiz bei der Teilnahme an der Partnerschaft und bei der Unterstützung ihrer Ziele liegen auf folgenden Gebieten, in denen sie über Erfahrung und Expertise verfügt:

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

Im Rahmen ihrer Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden will die Schweiz ihre Aktivitäten auf Ausbildungskurse, Seminare, Konferenzen und Informationsaustausch in diesen Bereichen konzentrieren.

Sie wünscht nach Massgabe ihrer eigenen Interessen auch an *Aktivitäten teilzunehmen, die von Partnerstaaten im Rahmen der Partnerschaft angeboten werden* und Demokratie, Frieden, Stabilität, den sicherheitspolitischen Meinungs austausch und das gegenseitige Vertrauen im OSZE-Raum fördern. Dabei stehen die folgenden Bereiche im Vordergrund:

- sicherheitspolitischer Meinungs austausch;
- Friedenserhaltung;
- Rüstungskontrolle und Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen;
- Stärkung des humanitären Völkerrechts;
- Sanitäts- und Rettungswesen.

Die Schweiz ist daran interessiert, zu gewissen Aktivitäten, an denen sie selber nicht teilnimmt, Beobachter zu entsenden. Sie verspricht sich von der Teilnahme an den Partnerschaftsaktivitäten auch einen Einblick in die internationale Stabsarbeit.

Das Interesse der Schweiz an *Übungen* konzentriert sich auf den militärischen Bereich der Katastrophenhilfe sowie auf den Sanitäts- und Rettungsbereich. Sie schliesst eine Teilnahme von Truppenteilen an Feldübungen mit militärisch-verteidigungspolitischer Zielsetzung aus. Alle Aktivitäten, an denen sie teilnimmt, müssen mit ihrer Neutralität vereinbar sein.

## **5. Mittel und Aktivitäten**

Die Schweiz beabsichtigt, folgende Mittel und Aktivitäten in die Partnerschaft einzubringen:

### *Stärkung der Demokratie*

Zur Stärkung der Demokratie will die Schweiz ihre Erfahrung und Expertise in der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, zivil-militärischer Zusammenarbeit, mehrsprachigen Streitkräften und der Respektierung von Minderheiten und föderalistischen Strukturen den Partnerstaaten anbieten. Zu diesem Zweck gedenkt sie, für Offiziere und zivile Beamte in Verteidigungsministerien Kurse in der Schweiz zu organisieren und ihre Strukturen in den genannten Bereichen vorzustellen. Diese Kurse dauern sechs Wochen und werden jährlich durchgeführt.

### *Ausbildung, Verbreitung und Stärkung des humanitären Völkerrechts*

Die Schweiz beabsichtigt, Nato-Mitgliedstaaten und anderen Partnerstaaten die kostenlose Teilnahme an Kursen, Seminaren und Konferenzen in diesem Bereich anzubieten.

### *Sicherheitspolitische Ausbildung*

Im Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik finden Ausbildungskurse in Sicherheitspolitik für verschiedene Zielgruppen statt, insbesondere ein neun Monate dauernder Kurs in internationaler Sicherheitspolitik für Offiziere, Diplomaten und zivile Beamte. Dieser Kurs vermittelt gründliche Kenntnisse der wesentlichen Bereiche internationaler Sicherheitspolitik, präventiver Diplomatie und Rüstungskontrolle. Die Schweiz bietet Partnerstaaten an, Teilnehmer in diesen Kurs zu entsenden. Dieser Kurs wird jährlich durchgeführt (Oktober-Juni).

Weiter findet ein drei Monate dauernder Kurs in europäischer Sicherheitspolitik statt, ausgerichtet auf künftige Verteidigungsattachés und ihr Unterstützungspersonal sowie andere Personen, für die eine militärpolitische Laufbahn vorgesehen ist. Die Schweiz bietet Partnerstaaten an, Teilnehmer in diesen Kurs zu entsenden, der jährlich durchgeführt wird (Januar-März).

### *Kompetenzzentren in sicherheitspolitisch relevanten Bereichen*

Am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik werden Kompetenzzentren in folgenden Bereichen eingerichtet: OSZE; Rüstungskontrolle; Wiederaufbau kriegsgeschädigter Gesellschaften; humanitärer Bereich. Den Partnerstaaten wird angeboten, sich an den Arbeiten und Anlässen dieser Kompetenzzentren zu beteiligen, ihre Kenntnisse einzubringen und von der gesammelten Expertise zu profitieren.

### *Ausbildung von Militärbeobachtern*

Die Schweiz führt Kurse für Militärbeobachter durch und ist bereit, diese Ausbildung Partnerstaaten anzubieten.

### *Ausbildung im logistischen Bereich friedenserhaltender Operationen*

Die Schweiz führt Kurse für Logistikspezialisten für friedenserhaltende Einsätze durch und ist bereit, diese Ausbildung Partnerstaaten anzubieten.

### *Sanitäts- und Rettungswesen*

Die Schweiz ist daran interessiert, durch Teilnahme an Übungen, Kursen, Seminaren und Konferenzen im Rahmen der Partnerschaft ihre Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit im Sanitäts- und Rettungsbereich, vor allem im grenznahen Ausland, auszubauen. Sie erwägt auch, ihrerseits entsprechende Anlässe in der Schweiz durchzuführen und dazu Vertreter von Partnerstaaten einzuladen. Sie will die gemeinsame Planung und Einsatzkonzeption der Sanitätsdienstkonzepte der Partnerstaaten unterstützen.

### *Förderung des freien Informationsflusses*

Der freie Zugang zu Information ist ein wesentlicher Beitrag zu demokratischer Willensbildung. Die Schweiz will darum den freien Fluss unklassifizierter Information, vor allem auf elektronischem Wege, gerade auch im sicherheitspolitischen Bereich fördern. Der freie Informationsfluss soll Regierungen, Parlamenten, Medien, Hochschulen und anderen an Frieden und Stabilität interessierten Kreisen zugutekommen und dadurch den Prozess der freien Debatte und Meinungsbildung unterstützen.

Zu diesem Zweck will die Schweiz die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich darin unterstützen, eine Datenbank aufzubauen und die Zusammenarbeit mit der Euro-Atlantic Foundation (Brüssel) zu intensivieren. Die Schweiz beabsichtigt ausserdem, am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik Schulungskurse für den Empfang solcher Information via Internet durchzuführen.

Die Schweiz will auch die Zusammenarbeit zwischen sicherheitspolitischen Ausbildungs- und Forschungszentren im OSZE-Raum unterstützen, vor allem zwecks Erarbeitung und gegenseitigem Austausch von Unterrichtsgrundlagen und Datenbanken im Bereich der Sicherung des Friedens, der Demokratie und der Stabilität in Europa und darüber hinaus.

### *Vermittlung von Fachwissen des AC-Labors der Armee*

Die Schweiz bietet den Partnerstaaten die Erfahrung und das Fachwissen des AC-Labors der Armee als Fachstelle für Inspektionen und Verifikationen im Bereich von ABC-Waffen an. Das AC-Labor erbringt in diesem Rahmen Dienstleistungen für die akkreditierten Prüfstellen.

## **6. Verbindungen**

Die Schweiz beabsichtigt, ständige Vertreter zum Nato-Hauptquartier in Brüssel und zur Partnerschafts-Koordinationszelle in Mons zu entsenden.

Für die Kontakte mit der Nato, ihren Mitgliedstaaten und anderen Partnerstaaten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden sind die Politische Direktion des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten sowie das Generalsekretariat des Eidgenössischen Militärdepartements zuständig.

**[tnbua.htm]**



## Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom Dezember 1995 bis Dezember 1996

*zusammengestellt von Claude Nicolet unter Mitarbeit von Martin Arnet*

---

### 4. Dezember

Der Bundesrat fällt den Grundsatzentscheid, zur Unterstützung der Friedenstruppe für Bosnien-Herzegowina den *Transit von Nato-Truppen und -Material durch die Schweiz* zu bewilligen. Der Transit wird primär auf dem Luftweg und auf der Schiene durchgeführt. Laut dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ist der Transit mit der schweizerischen Neutralität vereinbar. Bundesrat Flavio Cotti betont vor der Presse, es handle sich um eine Form der Guten Dienste zur Unterstützung einer Friedensmission, und nicht um eine Sanktion.

### 4. Dezember

An ihrer Ratssitzung in Brüssel äussern sich die Aussenminister der *Europäischen Union* über den Stand der *bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz*. Sie fordern die EU-Kommission auf, das Gespräch mit den schweizerischen Unterhändlern fortzuführen. Das Zwischenergebnis befriedige noch nicht.

### 5. Dezember

Der Sozialdemokrat Gian-Reto Plattner unterliegt im Ständerat beim Versuch, die *Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV)* abzuschaffen, mit 18 zu 1 Stimmen.

### 14. Dezember

Die Büros der beiden parlamentarischen Kammern bestellen die *Mitglieder der zwölf ständigen Kommissionen*. Die Aussenpolitische Kommission wird während der nächsten zwei Jahre im Nationalrat von Victor Ruffy (sp., Waadt), im Ständerat von Peter Bloetzer (cvp., Wallis) präsiert. Das Präsidium der Sicherheitspolitischen Kommission übernehmen im Nationalrat Otto Hess (svp., Thurgau) und im Ständerat Kaspar Rhyner (fdp., Glarus).

### 18. Dezember

Der Bundesrat entscheidet, sich mit 25 Millionen Franken an der *internationalen Soforthilfe* für den

Beginn der Wiederaufbauarbeiten in *Bosnien-Herzegowina* zu beteiligen.

## ● 18. Dezember

Als Zweitrat stimmt auch der Nationalrat mit 138 zu 0 Stimmen und 6 Enthaltungen der ergänzten Rechtshilfe zu, welche der Schweiz die *Zusammenarbeit mit internationalen Kriegsverbrecher-Tribunalen* ermöglicht. Der dringliche Bundesbeschluss, wonach in der Schweiz festgenommene mutmassliche Kriegsverbrecher an die internationalen Gerichtshöfe überstellt werden können, tritt am 22. Dezember in Kraft.

## ● 19. Dezember

Die Generalversammlung der Uno in New York stimmt einer *Sonderregelung* zu, die dem *Uno-Nichtmitglied Schweiz* während ihrer Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 1996 in der Uno-Generalversammlung ermöglicht, offiziell das Wort zu ergreifen und Dokumente zirkulieren zu lassen.

## ● 20. Dezember

Der Nationalrat stimmt mit 90 zu 28 Stimmen *gegen ein Verbot* der Kurdischen Arbeiterpartei *PKK* und der Separatistenorganisation *Tamil Tigers*. Nationalrat René Moser (Freiheitspartei) hatte das Verbot als Antwort auf die von den beiden Organisationen verübten Terror- und Gewaltakte verlangt. Bundesrat Arnold Koller bezeichnete ein Verbot von Organisationen als wenig geeignetes Mittel, um den Problemen beizukommen.

## ● 21. Dezember

Der ungarische Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ernennt in Wien die Schweizer Europaratsbotschafterin *Gret Haller* im Rahmen des Abkommens von Dayton zur *Menschenrechts-Ombudsfrau für Bosnien-Herzegowina* für einen Zeitraum von fünf Jahren. Die frühere Nationalratspräsidentin wird in Sarajevo, der Hauptstadt Bosnien-Herzegowinas, stationiert sein.

## ● 21. Dezember

Die Schweiz beteiligt sich an der im Rahmen des "Neuen Forums" ausgehandelten Vereinbarung über die Exportkontrolle von konventionellen Waffen und sogenannten Dual-use-Gütern. Dieses sogenannte "*Waasenaar-Arrangement*" gibt der Schweiz eine gute Grundlage für das neue *Güterkontrollgesetz*.

## ● 1. Januar 1996

Bundesrat Flavio Cotti übernimmt für die Schweiz den *Vorsitz der OSZE* und löst den ungarischen Aussenminister Kovacs ab. Die Schweizer Präsidentschaft wird ein Jahr dauern.

## ● 2. Januar

Das EDA bestätigt die Ernennung des Schweizer Diplomaten *Tim Guldemann* zum *Leiter der OSZE-Assistenzmission* in Tschetschenien.

## ● 15. Januar

Das Komitee “gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung mit überflüssigen Staatssekretären” reicht im Bundeshaus 73'000 Unterschriften gegen die erste Etappe der *Regierungsreform 93* ein. Das damit zustande gekommene *Referendum* wehrt sich vor allem gegen die Einführung von zusätzlichen Staatssekretären. Diese sind als Kernpunkt des neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) geplant.

## ● 21. Januar

In Genf geht auch die Fortsetzung der im letzten Herbst unterbrochenen *Wiener Konferenz zur Überprüfung der Uno-Waffenverbotskonvention* von 1980 ohne Ergebnisse zu Ende. Ohne Beschluss nehmen die Delegierten aus 44 Staaten einen vom schwedischen Konferenzvorsitzenden Johan Molander ausgearbeiteten Entwurf eines revidierten *Minen-Protokolls* entgegen. Anders als noch in Wien setzt sich nun auch die Schweiz für ein gänzlich Verbot der Personenminen ein.

## ● 25. Januar

Der *Europarat* sagt Ja zum Beitrittsgesuch Russlands. Trotz Tschetschenien-Konflikt und Mängeln im Bereich der Demokratie und der Menschenrechte in der russischen Föderation plädieren der Schweizer Nationalrat Ernst Mühleemann, Haupt-Berichterstatter des Europarats im Russland-Dossier, und Bundesrat Flavio Cotti für die *Aufnahme Russlands*.

## ● 26. Januar

Das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) und die Bundesanwaltschaft teilen mit, dass seit zehn Tagen gegen einen pensionierten EMD-Beamten und weitere Personen ausserhalb der Bundesverwaltung wegen Korruption ermittelt wird. Die untersuchten Tatbestände sind unter anderem aktive und passive Bestechung, Urkundenfälschung und Amtsmissbrauch. Beim Beschuldigten handelt es sich um Oberst *Friedrich Nyffenegger*, der Projektleiter bei den “Diamant”-Feiern von 1989 war.

## ● 31. Januar

Der Vorsteher des EMD, Bundesrat Adolf Ogi, erklärt vor der Bundeshauspresse, er habe bereits am 24. Januar nach der Verhaftung des pensionierten Generalstabsobersten *Friedrich Nyffenegger* die Öffentlichkeit informieren wollen. Unter Hinweis auf die laufenden Untersuchungen habe ihm Bundesanwältin Carla Del Ponte dies jedoch untersagt. Diese Aussage wird tags darauf von der Bundesanwältin dementiert. Nicht sie, sondern die militärische Ermittlungsbehörde habe die Informationssperre verhängt. Vor der Presse bestätigt Ogi erstmals die Hauptpunkte der Affäre – die Herstellung des Generalstabsbehelfs auf CD-ROM und die “Diamant”-Feiern. Zudem beklagt sich

Ogi, dass Generalstabschef Arthur Liener ihn bei Amtsantritt im letzten Herbst nicht über die bereits laufenden Untersuchungen informierte.

## 31. Januar

In einem Grundsatzentscheid verzichtet der Bundesrat auf den Einsatz von *Blaumützen zur Unterstützung der Ifor-Truppen* in Bosnien. Diese Verbände müssten – so verlangt es die Nato – zur kollektiven Selbstverteidigung bewaffnet sein, was das schweizerische Militärgesetz jedoch verbietet. Als Ersatz bietet die Schweiz der OSZE-Mission in Bosnien Logistikhilfe mit zivilen Lufttransporten und einer unbewaffneten Unterstützungseinheit an. Wie die Bundesräte Flavio Cotti und Adolf Ogi vor den Medien ausführen, fragte die Nato die Schweiz nicht offiziell um logistische Unterstützung der Ifor-Truppen an.

## 31. Januar

Der Bundesrat genehmigt in Erfüllung eines parlamentarischen Postulats der Zürcher SP-Nationalrätin Barbara Haering Binder den *Bericht über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz*. Im Kapitel über die Massenvernichtungsmittel wird der Einsatz der Schweiz für ein weltweites umfassendes Verbot von Kernwaffenversuchen bekräftigt. Als umfassendes Ziel der schweizerischen Anstrengungen wird die Schaffung einer stabilen Friedensordnung in Europa durch kooperative Sicherheit genannt.

## 1. Februar

Das Bundesstrafgericht verurteilt drei Verantwortliche der *Von Roll AG* im Zusammenhang mit den Lieferungen von Bestandteilen für den Bau einer Superkanone in den Irak. Für die *Verstösse gegen das Kriegsmaterialgesetz (KMG)* werden Bussen und einmonatige bedingte Gefängnisstrafen verhängt. Der vierte Angeklagte, der den Handel mit dem Irak vermittelte, wird freigesprochen.

## 2. Februar

Der Verteidigungsminister der USA, William Perry, trifft zu einem eintägigen Besuch in Bern ein. Bei Gesprächen mit Bundesrat Adolf Ogi bekräftigt Perry die Einladung an die Schweiz, an der *Nato-Partnerschaft für den Frieden* teilzunehmen. Zudem regt er an, neutrale Staaten sollten ihre Neutralität inhaltlich überdenken. Ogi stellt einen Grundsatzentscheid über die Form, wie die Schweiz bei der Partnerschaft mitmachen könnte, bis Ende Jahr in Aussicht.

## 15. Februar

Nach einer *Einreisesperre der Türkei gegen die Nationalrätin Angeline Fankhauser* reagiert das EDA mit einer scharfen *Demarche*. Das Departement bezeichnet die Einreisesperre als unbegründet und bedauert das Vorgehen angesichts der in den vergangenen Jahren bereits mehrfach belasteten Beziehung zwischen der Schweiz und der Türkei. Die Nationalrätin wollte eine Gruppe von Frauen auf einer Informationsreise durch die Türkei begleiten. Auf dieser Reise war unter anderem ein Besuch bei einer inhaftierten kurdischen Politikerin vorgesehen.

## ● 15. Februar

Fünf schweizerische *Zivilpolizeibeobachter* reisen für einen sechsmonatigen Einsatz in Bosnien-Herzegowina im Rahmen der *United Nations International Police Task Force (UNIPTF)* nach Zagreb. Die UNIPTF ist im Dayton-Friedensabkommen vorgesehen und beobachtet primär die Ordnungskräfte in Bosnien-Herzegowina unter besonderer Berücksichtigung der Menschenrechtsaspekte. Weitere Aufgaben sind die Ausbildung der lokalen Polizeikräfte sowie die Vorbereitung von freien und fairen Wahlen.

## ● 15. Februar

Gemäss Angaben von François Godet, Delegierter des Chefs EMD für internationale sicherheits- und militärpolitische Verhandlungen, sind die *Kriegsmaterialausfuhren 1995* auf den tiefsten Wert seit Inkrafttreten des geltenden Kriegsmaterialgesetzes im Jahre 1973 zurückgegangen. Der Anteil der Kriegsmaterialexporte betrug 0,15 Prozent der gesamten Warenausfuhr der schweizerischen Wirtschaft.

## ● 19. Februar

Wie der Sicherheitsdienst der Bundesanwaltschaft bekanntgibt, sind in der Schweiz nach den jüngsten Anschlägen der nordirischen Untergrundorganisation IRA die *Sicherheitsvorkehrungen für englische Einrichtungen* verstärkt worden. Das gilt insbesondere für die Vertretungen Grossbritanniens in der Schweiz.

## ● 20. Februar

Bundesanwältin Carla Del Ponte, der militärische Untersuchungsrichter Major Michael Eichmann und der Oberauditor der Armee, Jürg van Wijnkoop, informieren an einer gemeinsamen Medienorientierung über den Stand der Ermittlungen im “*Fall Nyffenegger*”: Diese hätten den Verdacht auf Bestechung, finanzielle Unregelmässigkeiten zulasten des Bundes und Veruntreuung von Material erhärtet. Die Bundesanwältin verdächtigt den pensionierten Obersten, den Bund um “mehrere hunderttausend Franken” geschädigt zu haben, und die Militärjustiz räumt ein, die Geheimhaltung bei der Produktion des Generalstabsbehelfs auf CD-ROM sei “ausser Kontrolle geraten”.

## ● 20. Februar

Bundesrat *Flavio Cotti* trifft zu einem *Arbeitsbesuch in Moskau* ein, wo er mit dem russischen Aussenminister Jewgenij Primakow Gespräche über die Regionalkonflikte im Kaukasus führt. Der Schweizer Aussenminister unterlässt es dabei, Präsident Jelzin wegen seiner Politik in Tschetschenien zu kritisieren.

## ● 21. Februar

Der Bundesrat verabschiedet das Konzept für den erstmaligen Einsatz von “*Gelbmützen*” zur

*Unterstützung der OSZE.* In Bosnien soll die unbewaffnete Schweizer Formation in Bereichen wie Luft- und Strassentransport, Post und medizinische Versorgung zum Einsatz kommen.

## ● 22. Februar

Im Raum Zürich werden drei Schweizer Männer verhaftet, die in das *Überwachungsnetz des Festungswachtkorps* der Armee eindrangen. Insider vermuten, dass die inzwischen geständigen Täter ihr Wissen dem Herausgeber eines Frequenzhandbuches für Funker anbieten wollten, das vor kurzem erschienen ist und detaillierte Angaben über vertrauliche Funkfrequenzen des Festungswachtkorps enthält.

## ● 24. Februar

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) und die Grünen verlangen die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zur vollständigen Aufklärung der aktuellen *EMD-Affären*.

## ● 28. Februar

Das zuständige Militärappellationsgericht verurteilt den *Kompaniekommandanten eines Rekruten*, der 1993 anlässlich eines Marsches an den Vordermann angebunden und nach einem Zusammenbruch starb, wegen fahrlässiger Tötung zu einer *bedingten Gefängnisstrafe* von zwei Monaten. Damit erhöht es die von der Vorinstanz ausgesprochene Strafe von 20 Tagen deutlich. Der ebenfalls angeklagte Zugführer wird freigesprochen.

## ● 28. Februar

Eine Regierungsdelegation aus Bosnien kommt zum Auftakt der ersten "*bosnisch-schweizerischen Dialoggespräche*" mit Bundesrat Flavio Cotti zusammen. Die Begegnung wurde von der "Gesellschaft Schweiz-Bosnien-Herzegowina" organisiert und ist Teil eines vom EDA unterstützten Pilotprojekts zur Demokratieförderung in Bosnien.

## ● 1. März

Bundesrat Flavio Cotti besucht die armenische Hauptstadt Eriwan, wo er mit Vertretern Armeniens und Berg-Karabachs zusammentrifft. Die Reise steht im Zusammenhang mit den Bemühungen der *OSZE*, im Konflikt um die armenische Exklave *Nagorno Karabach* in Aserbaidschan zu vermitteln und eine Lösung zu finden.

## ● 1. März

Das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) veröffentlicht die *Kriminalstatistik für das Jahr 1995*: Die Zahl der angezeigten Straftaten hat gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Prozent abgenommen und ist auf den tiefsten Stand seit 14 Jahren gesunken. Zugenommen hat jedoch die Kriminalität von Minderjährigen und Ausländern.



## 6. März

Der Nationalrat entscheidet mit 114 zu 67 Stimmen, dass Trainingsflugzeuge wie die Typen PC-7 und PC-9 nicht dem Kriegsmaterialgesetz (KMG), sondern dem Güterkontrollgesetz (GKG) zu unterstellen sind. Damit widerspricht er seiner Sicherheitspolitischen Kommission, die *Pilatus-Trainingsflugzeuge* mit mehr als zwei Flügelaufhängepunkten als Kriegsmaterial und in jedem Fall als bewilligungspflichtig deklarierte. Mit 88 zu 18 Stimmen bei 32 Enthaltungen heisst die grosse Kammer das revidierte KMG gut und verabschiedet das GKG mit 128 zu 4 Stimmen.

## 14. März

Ein Jahr nach dem Ständerat erklärt auch der Nationalrat die *Initiative* der Schweizer Demokraten (SD) “für eine vernünftige Asylpolitik” mit 116 zu 62 Stimmen wegen Völkerrechtswidrigkeit für ungültig. Die Initiative der Schweizerischen Volkspartei (SVP) “*gegen die illegale Einwanderung*” empfiehlt der Nationalrat Volk und Ständen mit 136 zu 37 Stimmen zur Ablehnung. Die SVP-Initiative würde administrative Leerläufe produzieren und gegen die Eigentumsgarantie der Verfassung verstossen.

## 16. März

Bundesrat Adolf Ogi äussert sich an der Präsidentenkonferenz der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) in Bern erstmals zur *Armeereform 2005*. Der heutige Armeebestand von 400'000 Personen sei wegen der demographischen Entwicklung und der geänderten Bedrohungslage in Frage gestellt. Ogi schlägt vor, eine Kommission für das Ausarbeiten eines Grundlagenberichtes – nach dem Vorbild der Studienkommission für strategische Fragen unter Karl Schmid 1969 – einzusetzen.

## 19. März

Im ersten *Gerichtsurteil* in bezug auf die Einführung der *Rassismus-Strafnorm* verurteilt das Bezirksgericht St. Gallen zwei Politiker der Auto-Partei wegen rassistischer Äusserungen zu einer Busse von je 500 Franken. Die Auto-Partei des Kantons St. Gallen protestierte in einem Prospekt vor den Nationalratswahlen im letzten Herbst gegen die “ungebremste Einwanderung von Schein-Asylanten und Tamil-Touristen”.

## 21. März

Der Nationalrat lehnt die von den Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi lancierte *Volksinitiative* “EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!” mit 156 zu 7 Stimmen ab.

## 28. März

Der Vorsitzende der OSZE, Bundesrat Flavio Cotti, erläutert anlässlich eines eintägigen Besuches in *Sarajevo* zusammen mit dem bosnischen Regierungschef Hasan Muratovic die Vorbereitungen für die

Wahlen in Bosnien.

## ● 2. April

Die vier Bundesratsparteien einigen sich in Bern darüber, dass der Bundesrat das Mandat für die *bilateralen Verhandlungen* mit der Europäischen Union erweitert. In einer Drei-Punkte-Erklärung stellen sie die Gebiete des freien Personenverkehrs, der Sozialpartnerschaft und der 40-Tonnen-Lastwagen für die Verhandlungen in den Vordergrund.

## ● 3. April

Der Bundesrat hebt die besondere Aufenthaltsregelung für Staatsangehörige aus *Bosnien-Herzegowina* auf und leitet damit die *Repatriierung* von 22'000 Kriegsvertriebenen ein. Wie der Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Bundesrat Arnold Koller, an einer Pressekonferenz ausführt, soll mit einer Reihe von besonderen Hilfsprojekten die freiwillige Rückkehr gefördert werden.

## ● 9. April

Das EJPD teilt mit, dass der *Erste Sekretär der russischen Botschaft* in Bern wegen *illegaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten* umgehend die Schweiz zu verlassen habe. Die Bundesanwaltschaft teilt am nächsten Tag mit, bei der Spionagetätigkeit habe es sich um politischen und wirtschaftlichen Nachrichtendienst gehandelt.

## ● 10. April

Die Polizei nimmt in sechs Deutschschweizer Kantonen 15 Mitglieder der *Tamil Tigers LTTE* fest. Ihnen werden Vermögens- und Gewaltdelikte, namentlich Schutzgelderpressung vorgeworfen.

## ● 17. April

Der Bundesrat ernennt den Freiburger Brigadier *Jacques Dousse* zum neuen *Chef Heer* und befördert ihn gleichzeitig zum Korpskommandanten. Dousse ersetzt auf den 1. Januar 1997 Jean-Rodolphe Christen, der altershalber zurücktritt. Dousse ist der erste Brigadier, der in der Schweiz auf direktem Weg Korpskommandant wird. Mit seinen 48 Jahren ist er auch der jüngste Offizier, der je zum Dreisternegeneral befördert wurde.

## ● 18. April

Bundespräsident *Jean-Pascal Delamuraz* wird in Wien von seinem österreichischen Amtskollegen *Thomas Klestil* zu einem zweitägigen Besuch empfangen. In den Gesprächen steht vor allem das schweizerische Verhältnis zur *Europäischen Union* im Zentrum. Bundespräsident Klestil sichert der Schweiz Unterstützung bei der Werbung für den "Sonderfall Schweiz" in Brüssel zu.

## ● 22. April

Bundesrat *Flavio Cotti* führt in seiner Funktion als Vorsitzender der OSZE im Hauptquartier der Uno in New York Gespräche mit Uno-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali*. An der anschliessenden Pressekonferenz erklärt Cotti, Boutros-Ghali habe ihm die Bereitschaft signalisiert, eine grössere Zahl von erfahrenen Uno-Freiwilligen zur Überwachung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina zur Verfügung zu stellen.

## ● 22. April-10. Mai

Angehörige der Schweizer Armee und des österreichischen Bundesheers führen auf dem Truppenübungsplatz Allensteig in Niederösterreich gemeinsame Versuche zum Einsatz der Mechanisierten Füsilierbataillone durch. Die Übung "*Mobility 96*" findet im Rahmen der bestehenden Zusammenarbeitsverträge mit dem neutralen Nachbarland statt.

## ● 23. April

Die "*Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik*" um Ständeratspräsident Otto Schoch präsentiert an einer Pressekonferenz in Bern eine Studie mit dem Titel "Schweizerische Sicherheitspolitik und Armee im modernen internationalen Umfeld". Das Dokument skizziert Grundlinien einer neuen schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Studie schlägt vor, die Schweiz solle sich langfristig in einem europäischen Sicherheitssystem engagieren und sowohl die Einsatzdoktrin als auch die Struktur der Armee entsprechend anpassen. Die Arbeitsgruppe propagiert zudem eine Schweizer Beteiligung an der Nato-Partnerschaft für den Frieden.

## ● 24. April

In einem Brief an die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates fordern fünf Schweizer Hilfswerke das Parlament mit Nachdruck auf, die *Trainingsflugzeuge PC-7* unter das *Kriegsmaterialgesetz* zu stellen. Da die burmesische Luftwaffe im März mit Pilatus-Flugzeugen Bombardierungen durchgeführt habe, sei der Beschluss des Nationalrates, den Export dieser Flugzeuge nur dem Güterkontrollgesetz zu unterstellen, unhaltbar.

## ● 26. April

Bundespräsident *Jean-Pascal Delamuraz* trifft zum Auftakt der Uno-Konferenz für Handel und Entwicklung (*Unctad IX*) in Südafrika ein. Bei Gesprächen mit dem südafrikanischen Präsidenten *Nelson Mandela* stellt Delamuraz dem Gastgeber eine Schenkung in Millionenhöhe zugunsten der Wahrheitskommission für die Aufklärung von Verbrechen, die während der Apartheidzeit begangen wurden, in Aussicht. Ferner entsende man, falls dies gewünscht werde, Experten zur Unterstützung dieser Kommission.

## ● 10. Mai

Bundesrat *Adolf Ogi*, Vorsteher des EMD, befürwortet erstmals öffentlich eine Schweizer Beteiligung

an der *Nato-Partnerschaft für den Frieden*. In einem Interview mit Radio DRS betont Ogi, bei einem Abseitsstehen würde die Schweizer Armee “in der bilateralen Zusammenarbeit zunehmend behindert”.

## ● 22. Mai

Die *Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee (AWM)* kritisiert gravierende Schwachpunkte bei den Ausbildungsstrukturen der *Armee 95*. An einer Presseorientierung in Bern weisen verschiedene Referenten darauf hin, dass vor allem bei der redimensionierten Schulung der Einheitskommandanten und bei der zu kurz kommenden Verbandsausbildung in den Rekrutenschulen dringend Korrekturen nötig seien.

## ● 22. Mai

Im *Prozess um eine Beinahe-Kollision* zwischen einem Swissair-Airbus und einem Tiger-Kampfflugzeug der Schweizer Flugwaffe vom März 1992 im Luftraum über Délémont verurteilt das Polizeigericht Payerne den Militärpiloten zu einer bedingten Gefängnisstrafe von 5 Tagen. Das Gericht spricht den Piloten der Nichtbeachtung von Dienstvorschriften und der fahrlässigen Störung des öffentlichen Verkehrs für schuldig.

## ● 23. Mai

Die *Eidgenössische Kommission gegen Rassismus* veröffentlicht eine Stellungnahme, in der sie den Bundesrat zur Abkehr vom *Drei-Kreise-Modell in der Ausländerpolitik* auffordert. Die nach Herkunftsregionen gestufte Zulassung von Einwanderern sei in ihrer Grundstruktur “rassistisch”. Menschen aus dem dritten Kreis würden pauschal als nicht integrierbar und deshalb unerwünscht gewertet.

## ● 4. Juni

Der Nationalrat empfiehlt mit 116 zu 61 Stimmen, die *Initiative* “S.O.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei” abzulehnen. Bei der Beratung über das “Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit” streicht der Rat mit 91 zu 72 Stimmen das organisierte Verbrechen aus dem Aufgabenbereich des Staatsschutzes. Damit widerspricht die grosse Kammer dem Ständerat und dem Wunsch des Bundesrates.

## ● 4. Juni

Im ostafrikanischen Staat Burundi werden drei Schweizer Delegierte des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (*IKRK*) getötet, als zwei Fahrzeuge ihres Konvois von Unbekannten beschossen werden.

## ● 5. Juni

Als Zweitrat, mit 33 zu 0 Stimmen, empfiehlt auch der Ständerat Volk und Ständen, die *Initiative* “EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!” der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi zu

verwerfen. Der Bundesrat brauche Handlungsspielraum; dem Volk gehöre nicht das erste, sondern das letzte Wort, lautet die Begründung.

## ● 5. Juni

Der Nationalrat spricht sich mit 134 zu 37 Stimmen gegen die elektronische Überwachung von privaten Räumen sowie das Telefonabhören ohne konkreten Tatverdacht aus. Das neue *Staatsschutzgesetz* wird wieder an den Ständerat überwiesen.

## ● 5. Juni

Der Vorsteher des EMD, Bundesrat Adolf Ogi, ernennt *Edouard Brunner* zum Vorsitzenden der *EMD-Studienkommission 96 für strategische Fragen*. Brunner ist Schweizer Botschafter in Paris und ehemaliger Staatssekretär. Die Kommission soll bis Ende 1997 sicherheitspolitische Leitlinien für die Zeit nach der Jahrtausendwende entwickeln. Gestützt auf diese Leitlinien sollen dann im EMD die konkreten Schritte für die nächste Armee reform, die *Armee 2005*, eingeleitet werden.

## ● 9. Juni

Das Schweizer Stimmvolk lehnt das neue *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)* mit 837'390 (60,6 Prozent) Nein-Stimmen zu 544'284 (39,4 Prozent) Ja-Stimmen ab. Das Volk wehrt sich dabei vor allem gegen die Einführung von zusätzlichen *Staatssekretären* zur Entlastung des Bundesrates.

## ● 17. Juni

Nach fast dreijährigen Verhandlungen einigt sich die *Genfer Abrüstungskonferenz* auf die Aufnahme von 23 Mitgliedstaaten, unter ihnen die europäischen Neutrale Finnland, Österreich und die Schweiz. Die Schweiz hatte bisher Beobachterstatus und stellte 1991 ein Aufnahmegesuch.

## ● 17. Juni

Der Bundesrat verabschiedet ein *Geldwäschereigesetz*, dem neben den Banken auch Anlagefonds, Lebensversicherer, Effekthändler, Treuhänder und Anwälte unterstellt werden. Diese Finanzintermediäre sind bei einem Verdacht meldepflichtig und müssen die fraglichen Vermögenswerte sperren.

## ● 19. Juni

Der Nationalrat lehnt mit 111 zu 58 Stimmen Anträge der Sozialdemokratischen Partei ab, das *Rüstungsprogramm 1996* um 300 Millionen Franken zu verkleinern.

## ● 21. Juni

National- und Ständerat verabschieden zum Schluss der Sommersession 15 Vorlagen: Unter ihnen wird die Volksinitiative “*EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!*” mit 174 zu 10 und 37 zu 0 Stimmen Volk und Ständen zur Ablehnung empfohlen. Mit 124 zu 60 und 32 zu 4 Stimmen beantragt das Parlament, die Initiative “*S.O.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei*” zu verwerfen.

## ● 23.-25. Juni

Bundesrat *Flavio Cotti* reist in seiner Funktion als OSZE-Vorsitzender erneut nach Sarajevo und Banja Luka. Zwei Tage später entscheidet er, die *Wahlen in Bosnien-Herzegowina* am 14. September 1996 durchführen zu lassen.

## ● 26. Juni

Der Bundesrat verlängert die erste, Ende August ablaufende *Ausreisefrist für bosnische Kriegsvertriebene* bis Ende April 1997. Bundesrat Arnold Koller erklärt vor den Medien, die Verhältnisse im Herkunftsland erlaubten bis auf weiteres keine unfreiwillige Rückführung.

## ● 26. Juni

Nach der Lockerung des *Uno-Embargos* gegenüber dem *Irak* passt auch die Schweiz ihre Wirtschaftsmassnahmen vom August 1990 an. Die Resolution 986 des Uno-Sicherheitsrates erlaubt es dem Irak, alle 90 Tage Erdöl- und Erdölprodukte für eine Milliarde US-Dollar zu verkaufen. Mit dem Erlös kann das Land Nahrungsmittel und andere humanitäre Güter importieren.

## ● 4. Juli

Ein *Tiger-Kampffjet* der Schweizer Luftwaffe stürzt in Schänis (SG) wenige Meter neben einem Kinderspielplatz ab, nachdem sich der Schleudersitz offenbar unabsichtlich löste. Der Pilot wird leicht verletzt.

## ● 5. Juli

Der Bundesrat verlängert die *Ausreisefrist für Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien* bis Ende März 1997. Betroffen sind mehrere tausend rechtskräftig abgewiesene Asylsuchende zumeist aus Kosovo, denen die Behörden in Belgrad die Einreise verunmöglichen. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) kritisiert den Bundesratsbeschluss. Sie argumentiert, dass sich aufgrund der Lage vielmehr eine vorläufige Aufnahme der abgewiesenen Asylbewerber aufgedrängt hätte.

## ● 24. Juli

Nach einer Serie von Brandanschlägen auf türkische Reisebüros in Basel und Zürich ordnet die Bundesanwaltschaft die Verstärkung der *Bewachung diplomatischer Einrichtungen der Türkei* in der Schweiz an. Die Polizei vermutet einen Zusammenhang zwischen den Anschlägen und dem Hungerstreik von gegen 2'000 Häftlingen in türkischen Gefängnissen.



## ● 30. Juli

Bei der Bundeskanzlei in Bern werden 122'478 Unterschriften für die *Volksinitiative "Ja zu Europa!"* eingereicht. Die Initiative verlangt, dass der Bundesrat sofort Beitrittsverhandlungen mit der EU aufnimmt. Ziel der Initianten ist der EU-Beitritt. Das Begehren wurde am 20. Februar 1995 von fünf Organisationen lanciert: von der Europäischen Bewegung Schweiz (EBS), der Bewegung "Geboren am 7. Dezember 1992", von Renaissance Schweiz / Europa, der Aktion Europa-Dialog und den Jungen Europäischen Föderalisten der Schweiz.

## ● 30. Juli–2. August

Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat *Arnold Koller*, weilt zu einem offiziellen Besuch in *Südkorea*. Bei einem Treffen mit Premierminister und Aussenminister bestätigt Koller, dass sich die Schweiz bis zum Abschluss eines Friedensvertrags in der *Neutralen Überwachungskommission (NNSC)* engagieren werde. Diese Kommission kontrolliert den Waffenstillstand zwischen Nord- und Südkorea. Ihr gehörten ursprünglich vier Staaten an, heute setzt sich die Kommission noch aus Vertretern Schwedens und der Schweiz zusammen.

## ● 13. August

Der "*Arbeitskreis Schweiz – Europa*" erneuert den Ruf nach einer vor Jahresfrist vorgeschlagenen Prüfung des Beitritts zum *EWK*. Gleichzeitig verlangt er den Rückzug des bundesrätlichen Gesuchs um EU-Beitrittsverhandlungen.

## ● 14. August

Der Bundesrat ermächtigt das EDA, gegen den chilenischen Ex-Diktator und heutigen Armeechef *Augusto Pinochet* im Bedarfsfall sofort eine *Einreisesperre* zu verhängen. Pinochet, dessen Name mit schwersten Menschenrechtsverletzungen verknüpft wird, plante gemäss Medienberichten offenbar ein Zusammentreffen mit Vertretern der Schweizer Waffenindustrie. Vor zwei Jahren war Pinochet unbemerkt in die Schweiz gereist, worauf es zu scharfen Protesten kam.

## ● 14. August

EMD-Vorsteher Adolf Ogi orientiert den Bundesrat über die Untersuchungen im Zusammenhang mit der *Affäre Nyffenegger*. Wie das EMD mitteilt, hätten auch die verwaltungsinternen Abklärungen keinen Aufschluss über den Verbleib einzelner vertraulicher und *geheimer CD-ROM* gegeben. Die genauen Umstände, die Hintergründe und das effektive Ausmass der möglichen Verluste seien Gegenstand der laufenden militärgerichtlichen Untersuchung. Bisher fehlten Anhaltspunkte, wonach sich tatsächlich Datenträger in den Händen Unbefugter befänden, teilt das EMD mit.

## ● 14. August

Der Leiter des Generalkonsulats von El Salvador in Zürich, *Karl G. Burkhardt*, wird in Washington zusammen mit seinem Cousin Marco Meroni unter *Verdacht der Geldwäscherei* verhaftet.



## 15. August

19 National- und 5 Ständeräte der Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Kammern besuchen zusammen mit Bundesrat Adolf Ogi die rund 70 *Gelbmützen* in Sarajevo und in Mostar. Nationalrat Jean-Pierre Bonny (fdp., BE) hebt nach der Rückkehr hervor, dass sich die Ratsmitglieder über alle Parteien hinweg vom Nutzen der *OSZE*-Unterstützung überzeugt zeigten.

## 27. August

Die *OSZE* verschiebt die für den 14. September vorgesehenen *Kommunalwahlen in Bosnien-Herzegowina* auf unbestimmte Zeit. Der Provisorische Wahlausschuss der *OSZE* reagiert mit seiner Entscheidung auf Berichte über offensichtliche Manipulationen bei der Registrierung von Wahlberechtigten, vor allem zugunsten der bosnischen Serben.

## 30. August

Fehlende Führung und fehlende Kontrolle durch die Vorgesetzten hätten die *Affäre Nyffenegger* mitverursacht. Zu diesem Schluss kommt René Bacher, der im Frühjahr 1996 von Bundesrat Adolf Ogi mit der *Administrativuntersuchung* zum Fall Nyffenegger beauftragt wurde. Auch bei der Realisierung des elektronischen Generalstabsbehelfs habe es ein “unverständliches Defizit an Führung und Koordination” gegeben. Generalstabschef Arthur Liener trage zumindest formell die Verantwortung dafür. Oberst Friedrich Nyffenegger und sein direkter Vorgesetzter seien direkt und konkret verantwortlich. Endgültig Bilanz ziehen will Bundesrat Adolf Ogi erst, wenn auch die strafrechtlichen und parlamentarischen Untersuchungen abgeschlossen sind.

## 2. September

Bundespräsident *Jean-Pascal Delamuraz* trifft zu einem offiziellen *Besuch in Bonn* ein. Bei Gesprächen mit Bundeskanzler *Helmut Kohl* stehen innen- und wirtschaftspolitische Entwicklungen beider Staaten sowie europapolitische Fragen im Zentrum. An einer Pressekonferenz stattet Delamuraz seinen Dank für die vielfache deutsche Unterstützung in den bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU ab.

## 3. September

Russlands Aussenminister *Jewgeni Primakow* trifft zu einem eintägigen *Besuch in der Schweiz* ein. Er trifft sich zu Gesprächen mit den Bundesräten Jean-Pascal Delamuraz und Flavio Cotti sowie mit IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga. Bei einer Pressekonferenz heben die Aussenminister Primakow und Cotti die ausgezeichneten Beziehungen beider Staaten hervor. Diese hätten sich durch den Schweizer *OSZE*-Vorsitz noch vertieft, sagt Primakow.

## 4. September

Die Bundesanwaltschaft hebt im Zusammenhang mit illegalem Waffenhandel für die *algerische*

*Islamische Heilsfront (FIS)* an mehreren Orten der Schweiz Materiallager aus. Vier Personen werden verhaftet. Gegen sie und drei weitere Personen wird wegen *Verletzung des Kriegsmaterialgesetzes* und kantonaler Waffenvorschriften ermittelt. Sie werden gemäss Bundesanwaltschaft verdächtigt, Waffen und Munition in der Schweiz eingekauft und nach Algerien exportiert zu haben.

#### ● 4. September

Die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (*GSoA*) reicht eine *kantonale Initiative* “Genève, République de paix” ein. Die 11'175 Unterzeichnenden verlangen, dass Genf zu einer “Friedensrepublik” erklärt wird. Demnach müsste auf jegliche Form von militärischen Aktivitäten und Manifestationen verzichtet und stattdessen die Friedenskultur gefördert werden.

#### ● 5. September

Der Bundesrat spricht sich in einem Grundsatzentscheid entsprechend den Empfehlungen der Aussen- und Sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlamentes für einen *Beitritt der Schweiz zur Nato-Partnerschaft* aus.

#### ● 9./10. September

Bundesrat *Adolf Ogi* weilt zu einem zweitägigen *Besuch in Schweden*. Mit seinem schwedischen Amtskollegen, Verteidigungsminister Thage G. Peterson, führt er Gespräche in erster Linie über die europäische Sicherheitsarchitektur. Wie das EMD mitteilt, zeigt sich Ogi vor allem beeindruckt vom friedenspolitischen Engagement des nordischen Staates in Bosnien und im Baltikum.

#### ● 11. September

Der Bundesrat verabschiedet die *Verordnung über den zivilen Ersatzdienst*. Sie tritt auf den 1. Oktober zusammen mit dem *Zivildienstgesetz* in Kraft. Damit werden die Ausführungsbestimmungen der “Barras-Reform”, die bereits eine Entkriminalisierung der Dienstverweigerer aus Gewissensgründen brachte, abgelöst. Die “Barras-Reform” von 1991 bildet zusammen mit den Bestimmungen des Militärgesetzes die Basis der *Zivildienstverordnung (ZDV)*.

#### ● 11.–13. September

Der Präsident der italienischen Republik, *Oscar Luigi Scalfaro*, weilt zu einem *Staatsbesuch in der Schweiz*. Am ersten Tag bekräftigen Scalfaro und Bundespräsident Jean-Pascal Delamuraz die guten und freundschaftlichen Beziehungen der beiden Länder und betonen die Bedeutung der Europäischen Union als Garantie für Frieden und Freiheit in Europa.

#### ● 14. September

In *Bosnien-Herzegowina* finden die von der *OSZE* vorbereiteten und überwachten *Präsidentschafts- und Parlamentswahlen* statt. 45 Wahlbeobachter und 49 Dolmetscher aus der Schweiz stehen im Dienst der *OSZE* im Einsatz. Seit Anfang August wurden Schweizer Wahlbeobachter nach Sarajevo

entsandt.

## 16. September

Der Bundesrat will ein Forscherteam ernennen, das alle *Finanzplatztransaktionen während der Nazizeit* ausleuchten soll. Bundesrat Flavio Cotti erklärt im Bundeshaus vor einer grossen Zahl in- und ausländischer Journalisten, Bundesrat und Parlament seien bereit, sowohl das Schicksal der Vermögenswerte von Naziopfern als auch die von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) mit dem Naziregime getätigten Goldgeschäfte zu untersuchen.

## 16. September

Der Bundesrat regelt im Hinblick auf die Einführung des Zivildienstes am 1. Oktober auch den *waffenlosen Militärdienst* neu. Die Bedingungen für die Leistung eines waffenlosen Militärdienstes werden darin auf die Anforderungen für die Leistung von Zivildienst abgestimmt. Ähnlich wie für den Zivildienst müssen die Wehrpflichtigen auch für den waffenlosen Militärdienst glaubhaft machen, dass ihnen ein Gewissenskonflikt den Dienst mit der Waffe verunmöglicht.

## 17. September

Der Bundesrat genehmigt den *Jahresbericht 1995 über die Zusammenarbeit mit Osteuropa*. Im vergangenen Jahr gab der Bund 134 Millionen Franken für die Osthilfe aus. Davon flossen 50 Millionen in die technische Zusammenarbeit und 66 Millionen in die Finanzhilfe. Am meisten Mittel erhielt Albanien vor Kirgisien, Russland, Bulgarien, Ungarn und Polen.

## 18. September

Der aus Anlass des fünfzigsten Jahrestages von Churchills Zürcher Rede in der Schweiz weilende britische Aussenminister *Malcolm Rifkind* trifft Bundesrat Flavio Cotti zu Gesprächen in Bern. Dabei wird unter anderem die Frage des *Raubgoldes der Nationalsozialisten auf Schweizer Bankkonten* erörtert.

## 22. September

Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern sprechen sich mit einer deutlichen Mehrheit von 39'153 zu 17'925 Stimmen für den Kantonsbeitrag für das *Armee-Ausbildungszentrum Luzern (AAL)* aus, in welchem die angehende Kader ab Stufe Bataillon/Abteilung in Führungs-, Stabs-, Generalstabs- und Technischen Lehrgängen ausgebildet werden. Von den Gesamtkosten von 75 Millionen Franken übernimmt der Kanton Luzern einen Beitrag von 30 Prozent oder 22,5 Millionen Franken.

## 25. September

Der Ständerat spricht sich mit 26 zu 16 Stimmen dafür aus, dass im neuen *Staatsschutzgesetz* auch das *organisierte Verbrechen* in den Aufgabenbereich der Bundespolizei gehört. Er widerspricht damit dem Nationalrat, der sich noch einmal mit diesem Streitpunkt im Bundesgesetz über Massnahmen zur

Wahrung der inneren Sicherheit befassen muss. Zu einer Einigung kommt es dagegen bei der Frage des sogenannten “grossen Lauschangriffs”: mit 16 zu 14 Stimmen lehnt es auch der Ständerat ab, dass Telefone von verdächtigen Organisationen abgehört werden dürfen.

## ● 27. September

Die von Bundesrat Adolf Ogi eingesetzte *Studienkommission für strategische Fragen* nimmt ihre Arbeit auf. Der 41köpfigen Kommission unter Vorsitz von Botschafter Edouard Brunner gehören neben Wirtschaftsführern und Journalisten auch Politiker der unterschiedlichsten Couleur an, so der Zürcher SVP-Nationalrat Christoph Blocher oder der Armeekritiker und Zürcher SP-Nationalrat Andreas Gross.

## ● 30. September

Der Nationalrat verabschiedet als Erstrat mit 162 zu 0 Stimmen den Bundesbeschluss zur historischen und rechtlichen Untersuchung von *Vermögenswerten aus der Nazizeit*.

## ● 1. Oktober

Der Nationalrat lehnt es mit 98 zu 19 Stimmen ab, den Beitritt der Schweiz zur *Nato-Partnerschaft für den Frieden* dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

## ● 1. Oktober

Der russische Ministerpräsident *Viktor Tschernomyrdin* trifft zu einem Arbeitsbesuch mit Bundesrat Flavio Cotti in der Schweiz ein. Nach einer zweistündigen Begegnung zeigen sich Tschernomyrdin und Cotti vor Journalisten über die Beziehungen zwischen den beiden Staaten sehr befriedigt. Der Vorsitz Cottis in der OSZE habe sicherlich zur Verbesserung der Beziehungen beigetragen, erklärt Tschernomyrdin. Der russische Ministerpräsident betont auch die Notwendigkeit der Ausarbeitung eines “Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert”, wobei er eine Osterweiterung der Nato einmal mehr strikte ablehnt.

## ● 2. Oktober

Wie zuvor schon der Bundesrat und der Nationalrat empfiehlt auch der Ständerat mit 30 zu 5 Stimmen, die *Volksinitiative* der Sozialdemokratischen Partei “Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr” abzulehnen.

## ● 3. Oktober

Der Ständerat lehnt mit 22 zu 21 Stimmen nur knapp einen Vorstoss ab, der dem Bundesrat die rechtliche Grundlage für Exportkontrollen bei *Pilatus-Flugzeugen* entzogen hätte. Mit 31 zu 0 Stimmen verabschiedet die kleine Kammer schliesslich das *Güterkontrollgesetz*.

## ● 2. Oktober

Der Bundesrat beschliesst, die *Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ)* als Nachfolgestaat der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien formell anzuerkennen und diplomatische Beziehungen aufzunehmen. In der offiziellen Mitteilung an die BRJ-Behörden werde der Bundesrat der Erwartung Ausdruck verleihen, dass Jugoslawien seine völkerrechtliche Verpflichtung zur Rückübernahme aller Staatsbürger, die sich ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten, erfülle.

## ● 5. Oktober

Mit einem Grundsatzentscheid beschliesst das Komitee “Schluss mit dem Schnüffelstaat”, das neue *Staatsschutzgesetz* mit dem Referendum zu bekämpfen. Mit dem neuen Gesetz werde das Einsichts- und Auskunftsrecht abgeschafft, heisst es in einer Mitteilung des Komitees. Das Gesetz schreibe die bisherige Praxis des Staatsschutzes fest und bleibe deshalb auch ohne den sogenannten “grossen Lauschangriff” ein Schnüffelgesetz.

## ● 7. Oktober

Der Bundesrat wird Ende Oktober zwei Schweizer Vertreter zur Unterstützung der *südafrikanischen Kommission zur Wahrheitsfindung und Versöhnung* entsenden. Dies teilt die Schweizer Botschaft in Pretoria mit. Die sogenannte “Wahrheitskommission” untersucht Menschenrechtsverletzungen aus der Apartheid-Ära. Ferner unterstützt die Schweiz den Fonds des südafrikanischen Präsidenten zur Unterstützung von Opfern früherer Menschenrechtsverletzungen mit einem Beitrag von 500'000 Franken.

## ● 15. Oktober

Bundesrat *Adolf Ogi* reist zu einem viertägigen *Besuch in die USA*, wo er mit Verteidigungsminister William Perry, Generalstabschef John Shalikashvili und anderen Vertretern des Verteidigungs- und Aussenministeriums zusammentrifft. Im Zentrum der Gespräche stehen unter anderem die Nato-Partnerschaft für den Frieden, die Lage in Bosnien und die Zukunft der Ifor-Friedenstruppe, die Sicherheitspolitik in Europa und das von der Schweiz lancierte Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik.

## ● 20. Oktober

Das EMD teilt mit, dass fünf *Handwerker des Festungswachtkorps* während dreier Wochen Ausbau- und Reparaturarbeiten am *Uno-Verifikationszentrum in Bagdad* vornehmen werden. Die Handwerker seien auf Anfrage der Uno zur Verfügung gestellt worden.

## ● 23. Oktober

Experten des Uno-Komitees für Menschenrechte werfen der Schweiz bei der Präsentation ihres ersten Berichts zum *Uno-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte* in Genf Übergriffe der Polizei an Verhafteten vor. Als Beispiele werden genannt, dass Verhafteten die Benachrichtigung ihrer

Angehörigen untersagt werde und der medizinische Beistand ungenügend sei. Übergriffe würden gehäuft im Kanton Genf auftreten und in den meisten Fällen Angehörige von Staaten der Dritten Welt betreffen.

## ● 30. Oktober

Der Bundesrat beschliesst, dass sich die Schweiz an der *Nato-Partnerschaft für den Frieden* beteiligt. In einem ausführlichen Präsentationspapier unterstreicht der Bundesrat, dass die Partnerschaft keine vertraglichen Elemente enthalte, die Neutralität nicht in Frage stelle und keine Vorstufe zu einem Nato-Beitritt sei. Ein Rückzug aus der Partnerschaft werde vorbehalten, falls diese in Abweichung ihrer klaren Zielsetzung allianzähnlichen Charakter annehmen sollte.

## ● 30. Oktober

*Generalstabschef Arthur Liener* kündigt seinen vorzeitigen *Rücktritt* auf Ende 1997 an. Vor den Medien begründet Liener seine Entscheidung mit den Passagen im Berichtsentwurf der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, welche die Verantwortlichkeit des Generalstabschefs im Zusammenhang mit dem Projekt "Elektronischer Behelf für den Generalstabsdienst" (EBG 95) ansprechen. In diesem Text komme ein klares Misstrauen der Delegation gegenüber seiner Person zum Ausdruck.

## ● 31. Oktober

In Genf eröffnet Bundesrat Adolf Ogi zusammen mit dem französischen Verteidigungsminister Charles Millon und dem polnischen Staatssekretär Andrej Karkoszka das neue Zentrum für Sicherheitspolitik. Ogi bezeichnet dieses als einen der wichtigsten Beiträge der Schweiz zur Nato-Partnerschaft für den Frieden. Das Genfer Zentrum soll künftig jedes Jahr auf internationaler Ebene hundert Experten im Bereich der Sicherheitspolitik ausbilden. Neben verschiedenen bereits laufenden Kursen ist im *Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik* unter anderem ein Kurs für Offiziere aus Mittel- und Osteuropa über demokratische Kontrolle der Streitkräfte vorgesehen.

## ● 8. November

Die Schweiz weist die Vorwürfe des US-Senators Alfonse D'Amato im Zusammenhang mit den *nachrichtenlosen Vermögen aus der Nazizeit* zurück. Der Vorsitzende des Bankenausschusses im amerikanischen Senat übte in einem Schreiben Ende Oktober an Bundespräsident Jean-Pascal Delamuraz massive Kritik an der Schweiz und gab zu verstehen, dass sich hiesige Personen und Firmen schamlos auf Kosten der Holocaust-Opfer bereichert hätten. In der von Thomas Borer, Leiter der Task Force im EDA, unterzeichneten Antwort wirft Bern dem Senator unter anderem vor, wiederholt Schlussfolgerungen gezogen zu haben, ohne über eine gesicherte Aktengrundlage zu verfügen.

## ● 14. November

Die Delegation der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zur Untersuchung der durch die "Affäre



Nyffenegger” aufgeworfenen Fragen bestätigt die von der Administrativuntersuchung Ende August festgestellten Organisations- und Aufsichtsmängel. Sie zeigt sich erstaunt über den Rücktritt des Generalstabschefs, den sie nicht verlangt habe. Die Verantwortung sei ohnehin breiter verteilt, und die erkannten Mängel würden durch einen Wechsel an der Spitze der militärischen Hierarchie nicht behoben. Bezüglich des *elektronischen Generalstabsbehelfs* schreibt die Delegation der GPK, ein verwaltungsinternes Sicherheitskonzept habe gefehlt.

## 21. November

Divisionär Martin von Orelli, Unterstabschef Operationen in der Gruppe für Generalstabsdienste, verteidigt vor den Medien realitätsnahe Übungen von Armeestäben. Die Armee könne nicht so tun, als ob sie sich im luftleeren Raum aufhalte. Auslöser für die entsprechende Kontroverse waren *Übungsszenarien der Armee*, die von Bundesrat Adolf Ogi teilweise als Fehlleistungen bezeichnet wurden. So wurde etwa von unzufriedenen Arbeitslosen, einer drohenden militärischen Intervention “padanischer Truppen” in die Schweiz, demonstrierenden Bauern und streikenden Bahnbeamten, einem Einfall militanter serbischer Terroristen ins Tessin sowie von einem in Rassenwirren steckenden Frankreich ausgegangen. von Orelli erklärt, die Übungen würden nicht gegen den Befehl des Generalstabschefs verstossen, wonach in Stabsübungen keine innen- oder aussenpolitischen Echtereignisse geschildert werden dürfen.

## 22. November

Bundesrat Flavio Cotti zieht in der Wiener Hofburg zum Abschluss der Überprüfungskonferenz der OSZE eine erste, positive *Bilanz der einjährigen schweizerischen Präsidentschaft*. Er betont dabei, dass die OSZE in den letzten beiden Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen habe. Im Vordergrund habe dabei der Einsatz der Organisation in Bosnien-Herzegowina gestanden. Cotti gesteht aber auch ein, in der Frage der Arbeitsteilung zwischen verschiedenen internationalen Institutionen keine namhaften Erfolge erreicht zu haben. Für ihr OSZE-Engagement erhalten der Schweizer Aussenminister und die Schweiz uneingeschränktes Lob.

## 25. November

Der Bundesrat hebt die *Wirtschaftssanktionen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien* und anderen serbisch kontrollierten Gebieten auf den kommenden 15. Dezember formell auf. Die vor rund viereinhalb Jahren verhängten Sanktionen wurden nach einer entsprechenden Entscheidung des UNO-Sicherheitsrates bereits am 4. März 1996 suspendiert.

## 25. November

Der Nationalrat schliesst sich mit 85 zu 76 Stimmen dem Ständerat an und verankert im neuen *Güterkontrollgesetz* den sogenannten “Pilatus-Artikel”. Dieser besagt, dass der Bundesrat den *Export von Pilatus-Trainingsflugzeugen* verbieten kann, wenn die Uno oder die wichtigsten Handelspartner der Schweiz Embargos gegen die betreffenden verhängen.

## 27. November



Als Zweitrat entscheidet sich auch der Ständerat ohne Gegenstimme mit 37 zu 0 für die Einsetzung einer unabhängigen *Expertenkommission* zur Aufklärung des Verbleibens *nachrichtenloser Vermögen auf Schweizer Banken* aus der Nazizeit.

## ● 1. Dezember

Das Schweizer Stimmvolk lehnt die *SVP-Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung"* mit 1'138'073 (53,6 Prozent) Nein-Stimmen zu 982'953 (46,4 Prozent) Ja-Stimmen ab.

## ● 3. Dezember

Zum Abschluss des zweitägigen Lissabonner Gipfels der *OSZE* zieht Bundesrat Flavio Cotti eine positive *Bilanz* der in diesem Jahr geleisteten Arbeit. Das zurückliegende Jahr habe gezeigt, dass auch ein kleines Land wie die Schweiz in der Weltpolitik eine wichtige Rolle spielen könne. Vor Journalisten nennt Cotti auf der Positivseite der *OSZE*-Einsätze die Ergebnisse der Missionen in Bosnien-Herzegowina und Tschetschenien, aber auch in der Ukraine, in Lettland sowie in der Republik Moldau. Einen Stillstand beklagt Cotti dagegen in Nagorno Karabach und bezeichnet die Entwicklung in Tadschikistan als besorgniserregend.

## ● 11. Dezember

Der Chef der Task Force für *nachrichtlose Vermögen*, Botschafter Thomas Borer, versucht in einem Hearing vor dem US-Kongress das Vorgehen von Bundesrat und Banken bei der Bewältigung der Vergangenheit zu rechtfertigen. In einer Eingangserklärung versichert Borer, die Schweiz wolle 50 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg nicht "den schmalen Pfad des Legalismus", sondern die "breite Strasse einer höheren Moral und einer höheren Legitimität" beschreiten. Es sei zudem die Absicht der Schweiz, die Ermittlungen binnen zwei bis drei Jahren abzuschliessen.

## ● 11. Dezember

Die Schweiz wird 27. Mitglied der *Nato-Partnerschaft für den Frieden (PfP)*. Bundesrat Flavio Cotti unterzeichnet in Brüssel das entsprechende Rahmendokument. Cotti betont in seiner Ansprache im Hauptquartier der Nato, dass die Schweiz an ihrer Neutralität festhalte. Sie strebe auch keine Militärkooperation an, ihr PfP-Engagement sei damit begrenzt. Die Schweiz habe eigene Schwerpunkte wie logistische Hilfe oder Ausbildungsprogramme, wo sie den PfP-Partnerstaaten etwas bieten könne. Cotti bestätigt auch, dass die Schweiz als PfP-Mitglied künftig einen Beobachterstatus im Nato-Kooperationsrat (NACC) einnehmen werde.

## ● 13. Dezember

Der Nationalrat lehnt eine parlamentarische Initiative von Francine Jeanprêtre (sp., VD) mit 107 zu 65 Stimmen ab, welche die *Abschaffung der Militärjustiz* verlangte.

## ● 13. Dezember

National- und Ständerat verabschieden in ihren Schlussabstimmungen unter anderem mit 187 zu 0 und 41 zu 0 Stimmen den *Dringlichen Bundesbeschluss betreffend nachrichtenlose Vermögen*. Er sieht den Einsatz einer Expertengruppe zur Ausleuchtung des Finanzplatzes Schweiz in der Nazizeit vor. Mit 110 zu 65 und 36 zu 2 Stimmen nehmen die Räte die *Revision des Kriegsmaterialgesetzes* und mit 126 zu 32 bzw. 36 zu 3 Stimmen das *Güterkontrollgesetz* an.

## ● 18. Dezember

Die Schweiz stellt der *OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina* weiterhin *Gelbmützen* zur Verfügung. Der Bundesrat beschliesst, den Einsatz der schweizerischen Logistikeinheit bis Ende 1997 zu verlängern. Mit ihrem Entscheid entspricht die Landesregierung einer Anfrage der OSZE um Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der auf Juni 1997 verschobenen Kommunalwahlen. Botschafter Anton Thalmann begründet den Entscheid vor der Bundeshauspresse damit, dass die Gelbmützen bisher eine von allen lokalen Partnern sehr geschätzte Dienstleistung erbracht hätten. Zudem sei die innenpolitische Akzeptanz gross.

## ● 18. Dezember

Die Schweiz gewährt Bosnien-Herzegowina aus dem Rahmenkredit für die *Osthilfe* einen nicht rückzahlbaren Beitrag von neun Millionen Franken. Mit diesem Geld wird ein Fonds der Weltbank mitfinanziert, über den Lieferungen an bosnische Firmen gegen politische Risiken versichert werden können.

## ● 19. Dezember

Der Bundesrat bewilligt einen Beitrag von 309,4 Millionen Franken zur Mittelaufstockung der *Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA)*, die Darlehen an die ärmsten Länder gewährt. Der Schweizer Beitrag ist für die 11. Äufnung der IDA-Ressourcen für die nächsten drei Jahre vorgesehen. Mit ihrem Beitrag von 2,34 Prozent bleibt die Schweiz auf dem 10. Rang der 36 IDA-Geberländer.

## ● 19. Dezember

Der Bundesrat genehmigt den ersten Schweizer Bericht über die *Umsetzung des Uno-Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*. Die Schweiz ist dem Abkommen 1994 mit Vorbehalt beigetreten. Die bevorzugte Behandlung von Angehörigen westeuropäischer Staaten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften stelle aus der Sicht des Übereinkommens keine Probleme dar, hält der Bundesrat in seinem Bericht fest. Das gemäss dem Drei-Kreise-Modell geltende Zulassungskriterium der Integrationsfähigkeit verfolge keine rassendiskriminierenden Ziele.

[tnbua.htm]

## Sicherheitspolitische Forschung 1996/97

Die folgende Liste von Forschungsprojekten umfasst Arbeiten auf dem Gebiet der Aussen- und Sicherheitspolitik, die an schweizerischen Institutionen laufen oder kürzlich abgeschlossen wurden. Die Projekte sind nach den Namen der beteiligten Forscher alphabetisch geordnet. Die Liste beruht auf einer Umfrage, die der Schweizerische Informations- und Daten-Archivdienst für die Sozialwissenschaften (Sidos), Neuchâtel, regelmässig durchführt. Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse konnte sich dieser Umfrage anschliessen und dankt Sidos für dieses Entgegenkommen.

Diese Erhebung ist auch in elektronischer Form auf dem Internet verfügbar. Die Adresse für jeden WWW-Reader (z. B. Mosaic, Netscape) lautet:

[http://www.fsk.ethz.ch/fsk/bulle\\_96/b96\\_fors.htm](http://www.fsk.ethz.ch/fsk/bulle_96/b96_fors.htm)

---

Autoren: Günther Bächler (Leitung), Andreas Kohlschütter

Titel: Präventive Diplomatie und Nachkriegsstabilisierung. Friedliche Streitbeilegung und Demokratieförderung als Ziele schweizerischer Aussenpolitik

Kurzbeschreibung: Vor dem Hintergrund der veränderten Konfliktgeographie seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die schweizerische Aussenpolitik eine Akzentverschiebung in Richtung einer aktiven und präventiven Friedensförderungs politik erfahren. Die Akzentverschiebung stösst jedoch unmittelbar auf einen Ziel-Mittel-Konflikt, da das aussenpolitische Instrumentarium der Schweiz beträchtliche Lücken im multilateralen Bereich aufweist. Sie versucht deshalb, das Defizit mit der (präventiven) Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat wettzumachen. Das Projekt befasst sich mit der Frage, ob sich aufgrund der institutionellen Abstinenz und des demokratischen Images, das die Schweiz im Ausland genießt, die Wahl ihrer Mittel im Bereich der Krisenprävention und der Nachkriegsstabilisierung grundlegend von derjenigen anderer internationaler Akteure unterscheidet, und wenn ja, wie? Die Effektivität eines auf Demokratieförderung und Menschenrechte abzielenden Konfliktmanagements hängt allerdings nicht allein von den Mitteln und den institutionellen Rahmenbedingungen ab, sondern ebenso von der Wahl des Zeitpunkts der friedenspolitischen Intervention, sei sie unilateral oder international. Daher ergeben sich folgende Anschlussfragen, die beantwortet werden sollen: welcher Mitteleinsatz wird bi- und multilateral tatsächlich für präventive Diplomatie aufgewandt? In welchem Verhältnis steht er zur Nachkriegsstabilisierung? Woran liegt es, dass die präventive Diplomatie offenbar stärkeren innen- und aussenpolitischen Zwängen ausgesetzt ist als die Nachbehandlung. Liegt es am Mangel an Instrumenten und Mechanismen, am Fehlen relevanter Informationen oder an politischen Zwängen

der verschiedensten Arten? Die Ziele schweizerischer Aussenpolitik werden mittels einer vergleichenden Analyse von Ziel-Mittel-Relationen in den beiden Bereichen Prävention und Nachkriegsstabilisierung angegangen. Die These vom Zusammenhang von Demokratie und Frieden bildet den normativen Horizont der Fragerichtung. Dazu werden je drei Fälle zu den Bereichen der Prävention und der Nachkriegsstabilisierung untersucht. Es werden der spezifische Beitrag der Schweiz zu IOs, die bilaterale Beziehungen der Schweiz im Sinne von gezielten Regionalstudien, das Image der Schweiz im Ausland und das Verhalten der relevanten Akteure in einzelnen Entscheidungsfällen untersucht. Interviews, Elitebefragungen, Gesprächsrunden mit Vertretern des EDA, Regionalstudien, Monitoring sowie vertiefende Literaturstudien bilden dafür das methodische Instrumentarium.

Laufzeit: 1996/09-1999/08

Kontaktadresse: Schweizerische Friedensstiftung SFS, Postfach 75, Wasserwerksgasse 7, 3000 Bern  
13

---

Autor: Thomas Bernauer (Leitung)

Titel: Vom Territorialstaat zum virtuellen Staat?

Kurzbeschreibung: Inwiefern verändern Globalisierungsprozesse die Staaten-Welt? Führen sie zu einer Entterritorialisierung, Entmachtung und letztlich sogar Auflösung bestehender Staaten? Verwandeln sich herkömmliche Territorialstaaten als Folge der Globalisierung in "virtuelle Staaten", d.h. Staaten ohne signifikante, territorial begründete Produktionskapazität? Oder werden Staaten durch Globalisierungsprozesse gar gestärkt? Diese Fragen sind von grundlegender Bedeutung, werden doch Staaten in den Sozialwissenschaften und der Praxis immer noch als die wichtigsten und komplexesten Institutionen der Weltgesellschaft betrachtet. Die diesbezügliche Forschung weist allerdings erhebliche Schwächen auf. Definitionen, Konzepte, Hypothesen sowie methodische Ansätze sind in der Regel so stark umstritten, vage definiert oder von einander isoliert, dass man von einem eigentlichen Forschungsprogramm und einem Theorienwettbewerb kaum sprechen kann. Zudem wird, besonders in der Politikwissenschaft und Soziologie, nur selten an die empirisch ausgerichtete Forschung der 1970er und 1980er Jahre zu Fragen der Interdependenz, Staatstätigkeit und Konvergenz angeknüpft, obschon diese gute Ansatzpunkte für ein Forschungsprogramm zu den genannten Fragen bietet. Das Ziel dieses Projekts besteht darin, die Auswirkungen von Globalisierungsprozessen auf die Staatenwelt und damit auch die Grundstrukturen der Weltgesellschaft in systematischer und empirisch abgestützter Weise zu analysieren. Folgende Fragen stehen im Vordergrund: Wie lassen sich Globalisierungsprozesse empirisch fassen bzw. messen? Wie sind solche Prozesse über Raum und Zeit verteilt? Inwiefern und in welchem Ausmass sind Globalisierungsprozesse verantwortlich für Veränderungen in den Funktionen und der Bedeutung von Staaten? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Theorien der Internationalen Beziehungen?

Laufzeit: 1996/01-1998/12

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für internationale Beziehungen, ETH-Zentrum, SEI, Seilergraben 49, 8092 Zürich

---

Autoren: Thomas Bernauer, Dieter Ruloff, Jozef Goldblat, Amy Smithson, Stefan Brem, Roy Suter

Titel: Positive Incentives in Arms Control

Kurzbeschreibung: The project examines ways and means of coping with nuclear proliferation problems in the years to come. In particular, it focuses on the role of positive incentives in reducing nuclear arsenals and preventing the further spread of nuclear weapons. For analytical purposes, positive incentives are conceptualized as transfers of money, technology or other resources. Other, arguably more vague types of positive incentives in arms control, such as for example confidence building measures, diplomatic recognition, or involvement in economic integration efforts, are considered only in passing because much has been written on them already. The study explains when and how different types of positive incentives are or might be employed, and evaluates the effectiveness of these measures. The book, which is to result from the project, consists of four chapters. The analytical framework developed in chapter one serves as the basis for a review of positive incentives in a broader range arms control regimes (chapter two) and two in-depth case studies of nuclear arms control in Ukraine and North-Korea (chapters three and four).

Laufzeit: 1995/01-1997/12

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für internationale Beziehungen, ETH-Zentrum, SEI, Seilergraben 49, 8092 Zürich

---

Autoren: Roger Blum (Leitung), Bettina Nyffeler, Nicole Gysin

Titel: Die Rolle der Massenmedien bei der Vermittlung schweizerischer Aussenpolitik (Teilprojekt der Universität Bern, in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich)

Kurzbeschreibung: Das Projekt geht folgenden zentralen Forschungsfragen nach: Welchen Stellenwert hat die schweizerische Aussenpolitik bei den Schweizer Journalistinnen und Journalisten? Welche Konzepte verwenden Schweizer Journalistinnen und Journalisten bei der aussenpolitischen Berichterstattung? Inwieweit beeinflusst die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung diese Konzepte? Zur Klärung der zentralen Forschungsfragen wird eine schriftliche Befragung bei einer breit gezogenen Stichprobe von Journalistinnen und Journalisten durchgeführt, die bei ihren Medien mit der aussenpolitischen Berichterstattung betraut sind. Dadurch soll ein Datensatz generiert werden, der differenzierte Analysen der aussenpolitischen Konzepte des schweizerischen Journalismus-Systems ermöglicht. Vorgängig werden in einer qualitativen Phase die relevante Literatur aufgearbeitet und mit Hilfe von explorativen Interviews die Untersuchungsdimensionen bereinigt; dies geschieht im Rahmen eines projektbezogenen Seminars am Institut für Medienwissenschaft der

Universität Bern. Mit der systematischen Erhebung der Konzepte aussenpolitischer Berichterstattung wird erstmals in der Schweiz empirisch gesichertes Wissen über diesen staatspolitisch bedeutenden Bereich der schweizerischen politischen Kommunikation erarbeitet.

Laufzeit: 1996/10-1999/03

Kontaktadresse: Universität Bern, Institut für Medienwissenschaft, Lerchenweg 36, 3012 Bern

---

Autor: Christoph Breitenmoser

Titel: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement.

Kurzbeschreibung: Zu Beginn der siebziger Jahre stellte die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die in der Phase der Entspannung mit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte 1975 einen Höhepunkt erreichte, für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar. Die östlichen Bemühungen um Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz stiessen bei den Bundesbehörden anfänglich auf Skepsis. Diese Einstellung erfuhr aber allmählich einen Wandel hin zu einem aktivem Engagement im Rahmen des Prozesses. Ihren deutlichsten Ausdruck fand die Mitgestaltung im schweizerischen Projekt zu einem System der friedlichen Streitbeilegung. Im Zentrum der Arbeit steht die Frage nach den äusseren und inneren Gründen für den Wandel in der schweizerischen KSZE-Politik im Übergang von den sechziger in die siebziger Jahre. Die Grundlagenarbeit zeigt auf, dass der Wandel massgeblich durch zwei Faktoren verursacht wurde: Zum einen bildeten die von der Schweiz geäusserten Vorbehalte gegenüber einer Sicherheitskonferenz kein Hindernis mehr für ein Mitwirken, da sich die Standpunkte der Hauptakteure in Ost und West allmählich angenähert hatten. Zum anderen ist die "Vehikelfunktion" der KSZE zur Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik zu nennen, eignete sich doch diese Sicherheitskonferenz vorzüglich, um der Wende zu aktiven Aussenpolitik Ausdruck zu verleihen.

Laufzeit 1995/01-1996/01

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

Publikation: Breitenmoser, Christoph: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 40, Zürich, 1996.

---

Autoren: Victoria Curzon-Price, Muriel Godin, Philippe Kaeser

Titel: Les obstacles à la remise en question des frontières nationales en Europe: le cas des accords de

## Schengen

**Kurzbeschreibung:** La remise en question des frontières nationales soulève un certain nombre de problèmes et suscite de vigoureuses oppositions. Les accords de Schengen, dans la mesure où ils relativisent fortement la souveraineté nationale sur un territoire donné, rencontrent des difficultés importantes pour ce qui est de leur mise en application. Dans un premier temps, nous tenterons de débusquer les facteurs principaux qui sont à l'origine de l'opposition à ce processus supranational (symbolique du territoire, nationalisme, méfiance face aux autres pays, etc.). Ensuite, nous analyserons plus particulièrement les problématiques du terrorisme et de la criminalité qui sont, à tort ou à raison, évoquées par plusieurs Etats qui rechignent à s'associer au processus. Enfin, plus globalement, nous nous demanderons si la suppression des frontières intérieures de l'Union européenne n'est pas prématurée et si elle ne risque pas de compromettre, à terme, la stabilité de l'ensemble de la construction européenne.

**Laufzeit:** 1995/10-1996/09

**Kontaktadresse:** Université de Genève, Institut européen de l'Université de Genève, Rue Daniel-Colladon 2, 1204 Genève

---

**Autoren:** Daniela Erb Egli, Claude Longchamp, Peter Spichiger-Carlsson, Gian-Reto Raselli (Leitung)

**Titel:** Univox Datenbank

**Kurzbeschreibung:** Kontinuierliche, jährlich wiederholte Erhebungen von Basisdaten über 24 verschiedene Themenbereiche mit monatlichen Befragungswellen à je 700 Befragten – seit 1986. Kommentatoren in fast zwei Dutzend schweizerischen Hochschulinstituten konzipieren die Fragen und kommentieren die Auswertungsergebnisse. Das GfS-Forschungsinstitut ist verantwortlich für Planung, Organisation, Koordination, Feldarbeit, Datenauswertung und Mittelbeschaffung. Im Rahmen der Univox-Datenbank werden Wissen, Einstellungen und Verhalten in den Bereichen Gesellschaft, Wohnen, Gesundheit, Ausbildung, Freizeit Kommunikation, Kultur, Verkehr, Umwelt, Staat, Politik, Recht, Staatsfinanzen, Sozialversicherungen, Arbeit, Wirtschaft, Landwirtschaft, Markt, Geld, Versicherungen, Verteidigung und Welt erhoben.

**Laufzeit:** seit 1986/01

**Kontaktadresse:** GfS-Forschungsinstitut, Riedtlistr. 9, 8006 Zürich

**Publikationen:** GfS-Forschungsinstitut (Hg.): Univox-Analysen. In Zusammenarbeit mit dem Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern. Publication périodique. Adliswil / Bern, dès 1986.

---



Autoren: Jürg Martin Gabriel (Leitung), Heiko Borchert

Titel: Ein sicherheitspolitisches Modell für Europa im 21. Jahrhundert

Kurzbeschreibung: Seit Dezember 1994 wird im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) über ein "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" diskutiert. Die zu verfassende Arbeit will diese Diskussion aufnehmen, ihren Verlauf nachzeichnen und durch eigene konkrete Vorschläge ergänzen. Dazu sollen Antworten auf vier zentrale Fragenkomplexe gegeben werden: Sind die europäischen Staaten bereit und fähig, sich für Europas Sicherheit zu engagieren? In welcher Weise wird es gelingen, Russland in die europäische Sicherheitsstruktur einzubinden und damit auf die Entwicklung in diesem Land Einfluss zu nehmen? Wie wird sich das Engagement der Vereinigten Staaten in Europa künftig entwickeln? In welcher Weise können multilaterale Institutionen (z.B. formale Organisationen, Regime etc.) zur Gewährleistung der Sicherheit im OSZE-Raum beitragen?

Laufzeit: 1996/06-1998/12

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für internationale Beziehungen, ETH-Zentrum, SEI, Seilergraben 49, 8092 Zürich

---

Autor: Laurent Goetschel (Leitung)

Titel: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU und ihre Auswirkungen auf die Schweiz

Kurzbeschreibung: Das Projekt will Handlungsoptionen der Schweiz für die Führung ihrer Integrationspolitik aus aussen- und sicherheitspolitischer Sicht evaluieren. Der theoretische Rahmen gründet auf dem Interdependenz-Ansatz, gemäss dem das dichte Interaktionsgeflecht und die damit verbundene Relativierung des hierarchischen Gefälles im internationalen System die Handlungsbedingungen von Staaten verändern. Konkret sollen die Auswirkungen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) auf die Schweiz untersucht werden. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, wie sich die Autonomie der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik als Bedingung für deren Kohärenz am besten gewährleisten lässt. Die Studie geht dabei von den beiden Prämissen aus, dass sich die GASP auch auf das EU-Nichtmitgliedland Schweiz auswirkt und dass vor allem im Falle einer Mitgliedschaft die institutionelle und politische Ausgestaltung der GASP deren Auswirkungen auf die Schweiz beeinflussen würden. Drei Szenarien werden auf empirischer Basis miteinander verglichen: Der "Ist-Zustand", ein hypothetischer Beitritt der Schweiz zur EU unter Wahrung der Kernverpflichtungen der Neutralität sowie ein Beitrittsszenario, das die Aufgabe der Neutralität und die Teilnahme des Landes an einem neu geschaffenen europäischen Sicherheitssystem mit Elementen kollektiver Sicherheit und Verteidigung vorsieht. Ausgangspunkt sind die offiziellen Ziele der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und die Frage nach den Auswirkungen der GASP auf ihre Umsetzung. Im Rahmen des zweiten und dritten Szenarios wird auf einer mehr konzeptionellen Ebene der Bedeutung der

Natur der EU als internationaler Akteur für den neutralen Kleinstaat Schweiz nachgegangen. Dies soll es auch gestatten, die Ergebnisse der gegenwärtigen EU-Regierungskonferenz in ihren Auswirkungen für die Schweiz zu deuten. Die Bedeutung des Projektes ist eine dreifache: Wissenschaftlich gesehen sollen neue Erkenntnisse über die Abhängigkeitsverhältnisse und Handlungsoptionen von (neutralen) Kleinstaaten gegenüber der aussen- und sicherheitspolitischen Dimension des europäischen Einigungsprozesses resultieren. Aus der Sicht der Praxis sind in erster Linie die Untersuchung der Auswirkungen der GASP auf das EU-Nichtmitglied Schweiz und der Vergleich mit einer hypothetischen Mitgliedschaft sowie die Verfolgung der gegenwärtigen EU-Regierungskonferenz von Interesse. Schliesslich wird die Studie als Beitrag zur Förderung der innenpolitischen Diskussion über die politische Bedeutung der europäischen Integration gesehen. Die Resultate der Arbeit sollen die politische Argumentationsbasis zur innenpolitischen Verankerung der Aussenpolitik anreichern.

Laufzeit: 1996/09-1999/08

Kontaktadresse: Schweizerische Friedensstiftung SFS, Postfach 75, Wasserwerkstrasse 7, 3000 Bern 13

---

Autoren: Karl W. Haltiner (Leitung), Ruth Meyer Schweizer, Luca Bertossa

Titel: Werte und Lebenschancen im Wandel

Kurzbeschreibung: Erfassung grundlegender Wertvorstellungen zwanzigjähriger Erwachsener in den Lebensbereichen Beruf, Familie, Öffentlichkeit. Partielle Wiederholung der im Rahmen der Rekrutenprüfungen 1979 durch das Institut für Soziologie der Universität Bern durchgeführten Jugendbefragung 1979. Es wird dabei versucht, folgende Fragen zu beantworten: Unter welchen Bedingungen wuchsen die Zwanzigjährigen des Jahres 1979 auf? Welche Schulen besuchten sie? Welche Probleme stellten sich ihnen beim Eintritt ins Berufsleben? Welches sind ihre beruflichen Ziele und Wertvorstellungen? Wie weit glauben sie, diese verwirklichen zu können? Mit welchen Absichten und welchem Interesse gehen sie an politische Fragen heran? Welches Bild haben sie von der Zukunft, welche Chancen und welchen Sinn sehen sie in ihr?

Laufzeit: 1993/01-1997/05

Kontaktadresse: ETH Zürich, Militärische Führungsschule (MFS), Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

Publikationen: Pädagogischen Rekrutenprüfungen: Wertwandel. Die Schweiz als Wert. HIV-Präventionsverhalten. Bericht über die pädagogischen Rekrutenprüfungen, EDMZ, 1994.

N.N.: Werte und Lebenschancen im Wandel – Ein Vergleich von Wertvorstellungen junger Erwachsener zwischen 1979 und 1994. Pädagogische Rekrutenbefragungen 1994. Veröffentlichung in der wissenschaftlichen Reihe der Pädagogischen Rekrutenprüfungen, Aarau, anfangs 1997.

---

Autoren: Karl W. Haltiner (Leitung), Kurt R. Spillmann, Luca Bertossa

Titel: Sicherheit 1997

Kurzbeschreibung: Ziel des Projekts ist die Untersuchung von Trends in der sicherheitspolitischen Meinungsbildung.

Laufzeit: 1997/01-1997/09

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

---

Autoren: Bruno Hostettler (Leitung), Thomas Peter, Fritz Bähler, Jens Diebold

Titel: Handbuch zur Katastrophen- und Nothilfe des Zivilschutzes

Kurzbeschreibung: Im Zivilschutz-Leitbild des Bundesrates vom 26. Februar 1992 hat der Zivilschutz einen zusätzlichen Hauptauftrag erhalten: er leistet in Zusammenarbeit mit den dafür vorgesehenen Einsatzdiensten Hilfe bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen sowie anderen Notlagen. Um die Aufgaben der Katastrophen- und Nothilfe zu konkretisieren, hat das Bundesamt für Zivilschutz die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen eingeleitet. Im Zentrum steht folgende Leitfrage: Bei welchen Ereignissen sollen die begrenzten Mittel des Zivilschutzes eingesetzt werden, um der Bevölkerung im Falle von Katastrophen und Notlagen möglichst effizienten Schutz und Hilfe zu bieten? Gesucht ist ein systematisches Gedankenmodell, das zur Optimierung der Einsatzplanung bei Katastrophen und Notlagen beitragen kann. Folgende Vorgehensschritte sind geplant: Erarbeitung einer vergleichenden, gesamtschweizerischen Übersicht über Katastrophen und Notlagen für die Gemeinschaft Schweiz (Risikobereiche "Natur", "Technik" und "Gesellschaft"); Aufzeigen von Möglichkeiten und Massnahmen zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen; Gegenüberstellung von ermittelten Katastrophen und Notlagen auf der einen Seite und vorhandenen Mitteln und Massnahmen des Zivilschutzes auf der andern Seite; Beurteilung einzelner Massnahmen und Massnahmenkombinationen bezüglich Kostenwirksamkeit; Erarbeitung von Grundlagen für die Umsetzung des Gedankenmodells bis auf die Stufe der Einsatz- und Planungsunterlagen der Zivilschutzorganisationen.

Laufzeit: 1992/04-1998/12

Kontaktadressen: Bundesamt für Zivilschutz BZS, Dokumentationsstelle, Monbijoustrasse 91, 3003 Bern; Ernst Basler + Partner AG, Zollikerstrasse 65, 8702 Zollikon

Publikationen: Hostettler, Bruno / Peter, Thomas: Welche Naturrisiken bedrohen die Gemeinschaft?, in: Informationshefte Raumplanung, 1/94, hg.v. Bundesamt für Raumplanung, Bern, 1994.

Bundesamt für Zivilschutz BZS: KATANOS, Katastrophen und Notlagen in der Schweiz. Eine vergleichende Übersicht. Bundesamt für Zivilschutz, Bern, August 1995.

Hostettler, Bruno / Peter, Thomas / Bähler, Fritz: KATANOS eine vergleichende Übersicht über den Stellenwert von Katastrophen und Notlagen in der Schweiz, in: Osang Verlag GmbH, Bonn, Notfallvorsorge 2, 1996, S. 7-11.

Peter, Thomas / Bähler, Fritz / Merz, Hans A.: What could the future bring? A systematic approach to emergency planning and mitigation management, in: International Journal Environment and Pollution, vol. 6, no. 4-6, 1996, pp. 632-645.

---

Autor: Mauro Mantovani

Titel: Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik des kalten Krieges im britischen und amerikanischen Urteil

Kurzbeschreibung: Das Projekt verfolgt die Frage nach dem Stellenwert die Schweiz als aussen- und sicherheitspolitische Akteurin im (europa-) politischen und strategischen Denken der beiden westlichen Führungsmächte, d.h. namentlich der Protagonisten des regierungs- und verwaltungsinternen Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozesses. Das Projekt geht im einzelnen den folgenden ineinandergreifenden Fragen nach: Welche Bedeutung hatte die Schweiz in der britischen Planung für die Nachkriegszeit und in welcher Weise vermochte die britische politische Führung auf die Nachkriegskonzeptionen der USA einzuwirken? Wie beurteilten die Entscheidungsträger der beiden zentralen Orientierungsgrössen der Schweiz deren Neutralitätspolitik, namentlich etwa die diplomatischen Beziehungen zu Konfliktparteien, die Anerkennungspraxis, die wiederholten Angebote Guter Dienste in Krisen, die Übernahme von Vermittlungsmandaten zur friedlichen Streitbeilegung, die humanitäre Hilfe und Asylpolitik, das Verhalten bei Wirtschaftsembargos, die Unterstützung friedenserhaltender Aktionen der Uno oder die wirtschaftliche Kriegsvorsorge und die Waffenexportpolitik. Wie wurden die Anfänge der aussenpolitischen Öffnung der Schweiz wahrgenommen (bzw. beeinflusst), wie namentlich die Haltung gegenüber dem europäischen Einigungsprozess oder die Hinwendung der Schweiz zur Efta und zum Europarat? Wie wurde die strategische Bedeutung der Schweiz insbesondere während des Allianzbildungsprozesses 1948-1955 von den britischen und amerikanischen Militärs eingeschätzt? Welches Gewicht hatten die Militärs damit im aussenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess? Wie wurden die schweizerischen Diskussionen um eine sicherheitspolitische Konzeption (einschliesslich der Frage einer nuklearen Bewaffnung) wahrgenommen bzw. beeinflusst?

Laufzeit: 1997/03-1999/02

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

---

Autoren: Dieter Ruloff (Leitung), Thomas Bernauer (Leitung), Peter Moser, Aviva Schnur

Titel: Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung, Analyse und Entscheidungsprozesse

Kurzbeschreibung: Die Bewältigung globalen Wandels durch die Entscheidungsträger des schweizerischen politischen Systems (Bundesbehörden, aber auch Parteien, Verbände, die Bevölkerung) soll am Beispiel ausgewählter Schlüsselereignisse und Entwicklungen der welt- und europapolitischen Umbruchszeit von 1985-95 untersucht werden. Die bei den einzelnen Instanzen ablaufenden Wahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse sollen rekonstruiert und auf ihre organisationellen, weltanschaulichen und politischen Determinanten hin analysiert werden, um so Stärken und Schwächen des Umgangs der Schweiz mit der Veränderung ihres Umfeldes herauszuarbeiten. Praktische Ziele/Umsetzung: Die Durchleuchtung aussenpolitischer Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse am konkreten Beispiel der Schweiz wird einerseits einen Beitrag zur Theoriebildung in diesem Gebiet liefern, andererseits aber auch praktische Verbesserungsvorschläge für den Umgang mit und die Kommunikation von globalem Wandel liefern was für einen aussenhandelsabhängigen Kleinstaat wie die Schweiz von erstrangiger Bedeutung ist.

Laufzeit: 1996/07-1998/12

Kontaktadresse: Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft / Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8092 Zürich

---

Autor: Kurt R. Spillmann (Leitung)

Titel: Warum Krieg? Grundprobleme von Krieg und Frieden

Kurzbeschreibung: Die Studie verfolgt das Ziel, eine Synthese herzustellen zwischen den jüngsten Forschungsergebnissen der naturwissenschaftlichen Disziplinen (Evolutionbiologie, Soziobiologie etc.) und den Resultaten der geistes- wissenschaftlichen Forschung (Psychologie, Politikwissenschaft, Soziologie, Anthropologie etc.), und strebt nach einem besseren Verständnis dafür, dass die Menschheit die Geissel des Krieges nicht loszuwerden vermocht hat.

Laufzeit: bis 1997/12

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

---

Autoren: Kurt R. Spillmann (Leitung), Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber

**Titel:** Schweizerische Sicherheitspolitik 1945 bis heute: Friede in Unabhängigkeit oder internationale Zusammenarbeit?

**Kurzbeschreibung:** Die schweizerische Sicherheitspolitik befindet sich heute in einem Umbruch, ist sie doch geprägt vom Spannungsfeld zwischen Isolation und Integration. Während der Bundesrat noch bis in die späten achtziger Jahre die Bewahrung der Unabhängigkeit durch das Mittel der Neutralität zum obersten sicherheitspolitischen Ziel erklärte, setzt er seit Beginn der neunziger Jahre auf Sicherheit durch Kooperation und Integration. Dieser noch vor wenigen Jahren für undenkbar gehaltene Wandel ist in weiten Teilen der Bevölkerung (noch) nicht nachvollzogen worden.

Die Bedeutung des Projektes liegt darin, vor dem Hintergrund des strategischen Wandels anfangs der neunziger Jahre die Grundlagen für die schwierigen sicherheitspolitischen Entscheidungen, welche die Schweiz heute und in nächster Zukunft zu treffen hat (z.B. Partnership for Peace, EU-Beitritt, aber auch die Verwaltungsreform, Stichwort "Sicherheitsdepartement"), zu konsolidieren. Dies verlangt nach einer systematischen Aufarbeitung der schweizerischen Sicherheitspolitik der jüngsten Zeit. Das Ziel des Projektes ist es, die Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute umfassend nachzuzeichnen. Der historische Teil des Projektes steht im Zeichen von drei Leitfragen: 1. Wie wurde "Sicherheitspolitik" definiert und inwieweit veränderte sich diese Definition im Laufe der Zeit? 2. Welche inneren und äusseren Anstösse zur Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Konzeption lassen sich ausmachen? 3. Inwieweit kann eine Kontinuität in der Entwicklung von der militärischen Verteidigungspolitik zur umfassenden Sicherheitspolitik festgestellt werden? Auf dem Fundament dieser drei Leitfragen werden schliesslich in einem weiterführenden vierten Schritt Aussagen über die künftige Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik möglich.

**Laufzeit:** 1996/07-1999/02

**Kontaktadresse:** ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

---

**Autoren:** Kurt R. Spillmann (Leitung), Andreas Wenger (Leitung), Claude Nicolet

**Titel:** US Foreign and Security Policy in the Early Cold War Period, 1945-1963

**Kurzbeschreibung:** Das Projekt analysiert die unterschiedlichen Formen der Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion, wie sie von den Truman-, Eisenhower- und Kennedy- Administrationen praktiziert wurde. Die Analyse schliesst verschiedene Aspekte der amerikanischen Aussen- und Sicherheitspolitik der betreffenden Periode ein, so den Entscheidungsfindungsprozess, die Feindperzeption, ökonomische Prämissen und geostrategische Überlegungen. Der Einfluss dieser Faktoren aufeinander und auf die Formulierung der amerikanischen Politik ist von besonderem Interesse. In einem weiteren Schritt werden die jeweiligen Politiken analysiert, die im Hinblick auf die verschiedenen Krisen des kalten Krieges formuliert wurden. Die Grundfrage lautet, ob sie den

aktuellen Problemen des Kalten Krieges angemessen oder ob sie nur das Produkt einer akademischen Debatte innerhalb der Administrationen waren.

Laufzeit: bis 1998/12

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

Publikationen: Wenger, Andreas: From Cold War to Long Peace: The Transformation of the International Security System and the Role of Nuclear Weapons, 1953-1963, Zürich, 1996.

Wenger, Andreas: Kontinuität und Wandel der amerikanischen Nuklearstrategie: Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy, in: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 19, Zürich, 1991.

Wenger, Andreas: Eisenhower, Kennedy and the Missile Gap: motives and effects of America's response to the Sputnik Shock, in: Defence and Peace Economics (im Druck)

---

Autoren: Kurt R. Spillmann (Leitung), Andreas Wenger (Leitung), Stephan Libiszewski, Patrick Schedler

Titel: IRIS.CH Information Revolution and International Security The Challenges for Switzerland

Kurzbeschreibung: Die Informationsrevolution verändert die inneren und äusseren Rahmenbedingungen, innerhalb derer Aussen- und Sicherheitspolitik formuliert und umgesetzt wird. Das Projekt will zum einen die generellen Konsequenzen der Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien für das internationale System analysieren. Zum anderen will es auf der praktischen Ebene untersuchen, welche Chancen und Risiken sich daraus für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik ergeben. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, inwieweit die neuen Technologien im Sinne von "Guten Diensten auf elektronischem Weg" zur Überwindung der aussenpolitischen Isolation der Schweiz beitragen können. Ebenfalls sind die Anwendungsmöglichkeiten und der Nutzen elektronischer Datenverbreitung zur innenpolitischen Abstützung der Aussenpolitik zu prüfen. Schliesslich ergeben sich Rückschlüsse, wie sich die Informationsrevolution auf politische Entscheidungsprozesse und die Verwaltungsorganisation auswirken wird.

Laufzeit: 1995/03-1998/12

Kontaktadresse: ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

Publikationen: Köppel, T. / Spillmann, K. R.: Ein elektronisches Netzwerk als Dienstleistung für Forschungsinstitute im KSZE-Raum, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Nr. 3, 1994,



S. 69-73.

Wenger, A./ Köppel, T.: Die Auswirkungen der Informationsrevolution auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Nr. 4, 1995.

Köppel, Thomas: DEFSEC-Handbook: A Short Introduction into Electronic Ways of Accessing Data, with Special Focus on Security Policy and International Relations, Zürich, 1995.

Köppel, Thomas / Wenger, Andreas: Die Auswirkungen der Informationsrevolution auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik: Chancen und Risiken, in: Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, Nr. 5, Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1995, S. 64-88.

Wenger, Andreas / Libiszewski, Stephan: Assessing Partnership Initiatives: The International Relations and Security Network (ISN), in: Gasparini Alves, Pericles (Hg.): Increasing Access to Information Technology for international Security: Forging Co-operation among Research Institutes, Geneva: Unidir, 1996, forthcoming.

**[tnbua.htm]**

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1997.

**Bulletin 1996/ 97**  
**zur schweizerischen Sicherheitspolitik**

edited by  
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the  
International Relations and Security Network

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

