

## Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Union als Herausforderung für die Schweiz

### Zu diesem Schwerpunktthema

Kein Thema hat den politischen Diskurs in der Schweiz seit dem Ende des Kalten Krieges so bestimmt und die Gemüter so erhitzt wie die Frage der schweizerischen Positionierung gegenüber der Europäischen Union (EU). Umstritten sind sowohl das Ziel wie auch der Fahrplan der Europapolitik. Während die einen das vom Bundesrat erklärte „strategische Ziel“ respektive das „in Arbeit befindliche Projekt“ der EU-Mitgliedschaft unterstützen, sehen andere in den im Mai 2000 vom Volk gutgeheissenen bilateralen Verträgen den Endpunkt des Annäherungsprozesses. Wiederum andere wollen noch einmal sämtliche Optionen der Schweiz überprüfen und reden deshalb einem „Bilateralismus II“ das Wort, der eine weitere Annäherung an die EU ermöglichen soll, ohne einen Beitritt zu präjudizieren. Ähnlich heftig debattiert wird die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt von allfälligen Beitrittsverhandlungen, wobei auch hier die „Euro-Turbos“ und die „Euro-Skeptiker“ nur die beiden Enden eines breiten Spektrums von Meinungen bilden.

Eine grundsätzliche Klärung bezüglich des künftigen schweizerischen Europakurses vermochte auch das Abstimmungsergebnis vom 4. März 2001 nicht zu liefern. Zwar fiel die Ablehnung der Volksinitiative „Ja zu Europa“, welche die unverzügliche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen forderte, höher als erwartet aus.<sup>1</sup> Die weit auseinandergehenden Interpretationen des negativen Verdikts – sowohl der Bundesrat als auch die Beitrittsgegner fühlten sich in ihrer Haltung bestätigt – machten aber deutlich, dass die Schweiz von einem europapolitischen Konsens nach wie vor weit entfernt ist. Unbestritten ist nach dem klaren Nein einzig, dass die Bevölkerung nicht *sofort* der EU beitreten will.

Aussagekräftiger als das Resultat dieser Abstimmung waren allerdings die Debatten im Vorfeld des Urnengangs. Diese haben einmal mehr gezeigt, wie einseitig die Europäische Union in der Schweiz nach wie vor als Wirtschaftsgemeinschaft wahrgenommen wird. Abgesehen von den Fragen des Souveränitätstransfers und der staatspolitischen Reformen, die ein EU-Beitritt erfordern würde, drehten sich die Diskussionen hauptsächlich um die ökonomischen Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft. Diese Fokussierung auf wirtschaftliche Gesichtspunkte ist in der Schweiz seit jeher eine Konstante des integrationspolitischen Diskurses.

---

<sup>1</sup> 76,7 Prozent der Stimmenden und sämtliche Kantone verwarfen die Vorlage.

So hat auch der Bundesrat bis heute weitgehend in diesem Kontext argumentiert. Zwar hat die Regierung in den letzten Jahren gelegentlich – wie zuletzt im Aussenpolitischen Bericht 2000 – angedeutet, dass der EU-Beitritt mehr als die Summe der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile sei.<sup>2</sup> Dennoch hat sie bisher auf eine inhaltliche Ausweitung der Debatten weitgehend verzichtet.<sup>3</sup> Ebenso hat die Wissenschaft wenig zu einer thematischen Öffnung beigetragen, dies obwohl in den letzten Jahren das Forschungsinteresse an der europäischen Integration in der Schweiz stark zugenommen hat.<sup>4</sup>

Dieses Verharren in einem auf wirtschaftliche und staatspolitische Aspekte beschränkten Integrationsdiskurs steht in einem augenfälligen Gegensatz zur schnellen Weiterentwicklung der EU auf dem Weg zur Sicherheitsunion in den vergangenen Jahren. Seit dem Fall der Berliner Mauer befindet sich die europäische Gemeinschaft in einem Vertiefungs- und Erweiterungsprozess, der die politische Landkarte Europas fundamental verändert hat. Im Vertrag von Maastricht begründeten die Staats- und Regierungschefs 1993 die Europäische Union, die Europa zu einem vielschichtigen und dynamischen Gebilde und zu einem zentralen Akteur in der Weltpolitik werden liess. Neben dem klassischen ökonomischen Bereich sind der EU heute zahlreiche weitere Politikfelder zugewiesen, so dass kaum mehr ein Aspekt der nationalstaatlichen Politik nicht in irgendeiner Form von gemeinschaftlichen Entscheidungen in Brüssel mitgeprägt wird.

Bemerkenswert ist, dass die EU seit Maastricht eine umfassende sicherheitspolitische Dimension besitzt. Die Entwicklung hin zu einem sicherheitspolitisch relevanten Akteur manifestierte sich allein schon in den weitgehenden institutionellen Veränderungen, die mit dem Unionsvertrag einhergingen. So wurde die tra-

<sup>2</sup> Präsenz und Kooperation: Interessenwahrnehmung in einer zusammenwachsenden Welt. Aussenpolitischer Bericht 2000 vom 15. November 2000 (Sonderdruck), S. 44.

<sup>3</sup> Dies zeigen nur schon die bisher vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Studien zu den Auswirkungen einer schweizerischen Mitgliedschaft, die sich allesamt auf branchen- und regionalspezifische Analysen der wirtschaftlichen Gewinner und Verlierer in der Schweiz konzentrierten. Die Studien sind aufgelistet in: Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999 (Sonderdruck), S. 35 (Anmerkung 13).

<sup>4</sup> Wichtige neuere Veröffentlichungen zur schweizerischen Integrationspolitik umfassen den Sammelband von Cottier/Koppe, der primär die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft auf die Staatsorganisation und auf einzelne Politik- und Rechtsbereiche untersucht, sowie die Monographien von Brunetti/Jaggi/Weder und Bieber/Kahil-Wolff/Kallmayer, welche die wirtschaftlichen Gesichtspunkte eines Beitritts ausleuchten respektive Möglichkeiten einer Sondermitgliedschaft der Schweiz aufzeigen. Cottier, Thomas/Koppe, Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998; Brunetti, Aymo/Jaggi, Markus/Weder, Rolf. *Die Schweiz in der europapolitischen Zwickmühle: Wirtschaftliche Umverteilung als entscheidender Faktor in der Aussenpolitik*. Zürich 1999; Bieber, Roland/Kahil-Wolff, Bettina/Kallmayer, Sonja. *Differenzierte Integration in Europa: Handlungsspielräume für die Schweiz?* Chur 2000.

ditionelle Säule der supranationalen Europäischen Gemeinschaften, der die Wirtschafts- und Währungsunion hinzugefügt wurde, durch zwei zusätzliche, intergouvernementale Säulen einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und einer Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und der Migration (Justiz und Inneres) ergänzt.<sup>5</sup>

Dass die Sicherheitspolitik in der EU zu einem wichtigen Thema wurde, lässt sich sowohl auf die Vertiefung als auch auf die Erweiterung der Gemeinschaft zurückführen. Einerseits soll eine EU-Sicherheitspolitik die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie eines EU-Raumes ohne Binnengrenzen abstützen, andererseits trägt sie zur Stabilisierung desjenigen Teils von Europa bei, der noch nicht in die Union integriert ist. Entsprechend sind die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit als zwei komplementäre Aspekte einer umfassenden europäischen Sicherheitsstrategie zu betrachten. Während die GASP hauptsächlich auf die Lösung oder zumindest Eindämmung der zahlreichen Krisenherde an der europäischen Peripherie ausgerichtet ist, zielt die Kooperation im Bereich Justiz und Inneres auf eine gemeinsame Bewältigung der (nicht-militärischen) Folgewirkungen, die solche Krisen auf die Gesellschaften innerhalb der Europäischen Union haben können, etwa im Bereich der organisierten Kriminalität.

Die sicherheitspolitische europäische Zusammenarbeit ist für die Schweiz von grosser Relevanz, ist sie doch zunehmend mit denselben transnationalen Herausforderungen und Risiken konfrontiert wie die 15 Staaten der Union. Umso mehr überrascht es, dass die sicherheitspolitische Komponente einer EU-Mitgliedschaft in der Schweiz bis heute kaum diskutiert worden ist. Zu bedauern ist dies vor allem auch darum, weil es sich bei der GASP und der inneren Sicherheit um Integrationsprojekte handelt, die sich noch wesentlich weiterentwickeln dürften und das strategische Umfeld der Schweiz zunehmend prägen werden.

Die Herausforderungen der sicherheitspolitischen Dimension der Europäischen Union für die Schweiz sind ein Schwerpunktthema dieses Bulletins und sollen in zwei Artikeln analysiert werden. Gegenstand des ersten Artikels ist die Bedeutung der GASP und insbesondere der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) für die Zukunft der Schweizer Sicherheitspolitik. Hier wird zu zeigen sein, inwieweit eine EU-Mitgliedschaft auch eine sicherheits- und verteidigungspolitische Herausforderung darstellt und warum sich die vom

<sup>5</sup> Zur Entwicklung der EU in den 1990er Jahren: Lynch, Philip/Neuwahl, Nanette/Rees, Wyn G. (Eds.). *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam*. Harlow 2000; Wallace, Helene/Wallace, William (Eds.). *Policy-Making in the European Union*. 4<sup>th</sup> Edition. Oxford 2000.

Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 angestrebte Strategie einer umfassenden Kooperation längerfristig im institutionellen Rahmen der EU besser und effektiver umsetzen lassen wird. Im zweiten Artikel werden die Rückwirkungen der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und der Migrationspolitik auf die Schweiz untersucht. Hier gilt es insbesondere, die Nachteile der Nichtmitgliedschaft in den Abkommen von Schengen und Dublin deutlich zu machen und darzulegen, warum in diesem Politikbereich ein neuer Bilateralismus keine vielversprechende Alternative zu einem EU-Beitritt sein kann.

Den beiden Artikeln liegen die Erkenntnisse zugrunde, dass der sicherheitspolitische Aspekt der EU-Beitrittsfrage heute zu wenig Beachtung findet, die EU-Sicherheitspolitik in ihrer Bedeutung für die Schweiz künftig noch zunehmen wird und eine EU-Mitgliedschaft aus sicherheitspolitischer Sicht eher früher als später anzustreben ist. Dass trotz dieser Parallelen zwei verschiedene Studien vorgelegt werden, ist in den institutionellen Begebenheiten der EU und der Schweiz begründet. Obwohl sich innere und äussere Sicherheit heute analytisch kaum mehr unterscheiden lassen, sind sie sowohl im Drei-Säulen-System der EU als auch in der departementalen Regierungsstruktur der Schweiz verschiedenen Stellen zugeordnet. In diesem Sinne werden sie in Brüssel wie in Bern nach wie vor als separate Politikbereiche betrachtet und von unterschiedlichen Akteuren geführt. In bezug auf die sicherheitspolitische Ausgestaltung der EU ist sodann feststellbar, dass sich die beiden Bereiche der GASP und der inneren Sicherheit seit 1993 unterschiedlich schnell entwickelt haben und heute entsprechend unterschiedlich geartete Herausforderungen für die Schweiz darstellen. Der Übersicht und Einfachheit halber wollen wir deshalb die beiden sicherheitspolitischen Teilbereiche getrennt verfolgen, im Wissen darum, dass es sich hierbei um zwei Seiten derselben Medaille handelt.

Andreas Wenger und Daniel Möckli

## Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz

von Andreas Wenger

Noch vor weniger als zwei Jahren verfügten die EU-Mitgliedstaaten über keinen Konsens, ob und wie sich die Europäische Union in Verteidigungsfragen engagieren solle. Das Projekt der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik lief zu diesem Zeitpunkt wie seit Maastricht unter dem Kürzel der GASP. Nach einer Serie von EU-Gipfeltreffen hat sich in der Zwischenzeit der Schwerpunkt von der GASP zur GESVP, zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, verschoben. Dabei signalisiert das neue Element der Verteidigung im Kürzel, dass sich die EU zum Aufbau unabhängiger operativer Kapazitäten im Bereich der militärischen Krisenbewältigung entschlossen hat.<sup>1</sup>

Die Fortschritte der EU im sicherheitspolitischen Bereich müssen als erstaunlich bezeichnet werden. Es überrascht nicht nur das Tempo der Entwicklungen. Das Ausmass des EU-internen Konsenses in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik steht mittlerweile keineswegs mehr hinter der Unterstützung des Euros oder des Schengener Prozesses zurück. Dieser rasche Wandel der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik betrifft auch die Schweiz, die sich der neuen verteidigungspolitischen Dynamik Europas nicht entziehen kann. Die Europafrage entwickelt sich zunehmend auch zu einer sicherheitspolitischen Herausforderung der Schweiz.<sup>2</sup>

Im folgenden wird in einem ersten Schritt die Etablierung und Konkretisierung der GASP als integraler Pfeiler der Europäischen Union im Rahmen der

\* Der Autor dankt Isabelle Wigert und Jan-Philippe Kessler für die Zusammenstellung des Materials und Daniel Möckli, Christian Nünlist und Silvan Frik für die Durchsicht des Manuskripts.

<sup>1</sup> Als Einstieg in die Thematik geeignet ist: Thränert, Oliver. *Europa als Militärmacht? Perspektiven der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU*. Analyseinheit Internationale Politik. Bonn 2000; Schwarz, Klaus-Dieter. *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Auf dem Weg zur Realisierung?* Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP AP 3127. Ebenhausen 2000.

<sup>2</sup> Offizielle Verlautbarungen oder wissenschaftliche Studien zur Frage, inwieweit der EU-Beitritt auch eine verteidigungspolitische Herausforderung für die Schweiz darstellt, liegen bis anhin keine vor. Zur Vereinbarkeit von Neutralität und GASP siehe mehrere Aufsätze in: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston et al. 1998. Siehe auch: Goetschel, Laurent. Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP: Widerspruch, Gleichgültigkeit oder Ergänzung? In: Cottier, Thomas/Koppe, Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 637-661; Frik, Silvan. *Neutralität in der GASP: Sicherheitspolitische Neudefinition in den EU-Staaten*. Liz. Zürich 2000 (mimeo).