

# Bulletin 2001

## *zur schweizerischen Sicherheitspolitik*

Aus dem Inhalt:

- Bewaffnete Auslandseinsätze der Armee XXI
- Streitkräftewandel in Europa und der Schweiz
- Österreichs Sicherheitspolitik
- Die sicherheitspolitische Dimension der EU als Herausforderung für die Schweiz
- Umfassende Risikoanalyse
- CD-ROM zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger  
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und  
Konfliktanalyse der ETH Zürich

### **Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse**

Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (FSK) der ETH Zürich wurde 1986 gegründet. Forschung und Lehre der FSK befassen sich mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheit sowie der Konfliktanalyse. Die Forschungsstelle ist Mitglied des Zentrums für Internationale Studien (CIS).

### **Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik**

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse jährlich herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet somit einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel zu aktuellen Themen der schweizerischen Sicherheitspolitik, eine Chronologie aussen- und sicherheitspolitischer Ereignisse sowie eine Liste von laufenden Forschungsprojekten in diesem Bereich. Eine elektronische Volltextversion des Bulletins ist im Internet unter der Adresse <http://www.fsk.ethz.ch/> verfügbar.

Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**ETH**  
Eidgenössische  
Technische Hochschule  
Zürich

FSK auf dem Internet

Das Bulletin sowie die anderen Publikationen der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse sind ebenfalls auf dem World Wide Web im Volltext verfügbar: <http://www.fsk.ethz.ch/>

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger  
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich

© 2001 Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse,  
ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich  
e-mail: [postmaster@sipo.gess.ethz.ch](mailto:postmaster@sipo.gess.ethz.ch)

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung der Forschungsstelle.

Die im „Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik“ wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

ISSN 1024-0608  
ISBN 3-905641-72-0

# ***Bulletin 2001***

## ***zur schweizerischen Sicherheitspolitik***

Aus dem Inhalt:

- Bewaffnete Auslandseinsätze der Armee XXI
- Streitkräftewandel in Europa und der Schweiz
- Österreichs Sicherheitspolitik
- Die sicherheitspolitische Dimension der EU als Herausforderung für die Schweiz
- Umfassende Risikoanalyse
- CD-ROM zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und  
Konfliktanalyse der ETH Zürich

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
<b>Aktuelle Diskussion</b>	
Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von „Sicherheit durch Kooperation“ und Armee XXI <i>von Andreas Wenger und Daniel Trachler</i>	11
Euro-atlantischer Streitkräftewandel nach dem Kalten Krieg – wo steht die Schweizer Armee? <i>von Markus Mäder</i>	41
Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität <i>von Judith Niederberger</i>	69
<b>Schwerpunktthema</b>	
Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Union als Herausforderung für die Schweiz	95
Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz <i>von Andreas Wenger</i>	99
Schengen und Dublin: Die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz <i>von Daniel Möckli</i>	125
<b>FSK-Projekte</b>	
Umfassende Risikoanalyse – <i>Comprehensive Risk Analysis and Management Network (CRN)</i> <i>von Jan Metzger</i>	149
„Sicherheit wagen“ – Der Aufbruch zu neuen Lernformen an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse <i>von Luzius Meyer</i>	157
Kurzangaben über die AutorInnen	161
<b>Chronologie</b>	
Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2000	165
<b>Forschungsprojekte</b>	
Sicherheitspolitische Forschung 2000/2001	231

## Vorwort

Wieder liegt ein sicherheitspolitisch ereignisreiches Jahr hinter uns. Auf internationaler Ebene war das Jahr 2000 geprägt von den fortgesetzten Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan sowie der Konkretisierung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Die Friedensunterstützung im Kosovo erwies sich wie erwartet als schwierige Aufgabe, die von der internationalen Gemeinschaft bis anhin jedoch erfolgreich bewältigt worden ist. Der Weg zu einem dauerhaften Frieden ist zwar auch heute noch weit, doch haben die Chancen für einen Neuanfang nach dem überraschenden Ende der Ära Milosevic deutlich zugenommen. Bemerkenswert waren auch die Fortschritte der EU im Aufbau autonomer Kapazitäten zur Krisenbewältigung. Die Ergebnisse des Gipfels von Nizza im Dezember 2000 haben keine Zweifel daran gelassen, dass die EU künftig eine grössere sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle spielen und mit eigenen Krisenreaktionskräften zur Stabilisierung der europäischen Konfliktzonen beitragen will.

In der Schweiz stand das vergangene Jahr im Zeichen der Umsetzung der strategischen Vorgaben des sicherheitspolitischen Berichts 2000. So verabschiedete der Bundesrat mit den Politischen Leitlinien zum Armeeleitbild XXI vom Mai 2000 und den sogenannten „Bandbreitenentscheiden“ vom Dezember 2000 wichtige Leitplanken für die Konzeption der Armee XXI. Im Februar 2001 wurden diese ersten Vorgaben im Vorentwurf zum Armeeleitbild XXI konkretisiert. Anders als die vorangegangene sicherheitspolitische Strategieschöpfung hat die Frage, wie die neue Armee konkret auszugestalten sei, innenpolitisch heftige Kontroversen ausgelöst. Umstritten ist insbesondere die Teilrevision des Militärgesetzes, gegen die von rechtskonservativen wie von links-pazifistischen Kreisen das Referendum ergriffen wurde.

Im Hinblick auf die entsprechende Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 plädieren die Autoren des ersten Artikels für die Ablehnung der beiden Referenden. Sie legen dar, warum die Möglichkeit einer bewaffneten Teilnahme der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen ein notwendiges Element für einen glaubwürdigen Beitrag der Schweiz zur internationalen Stabilität darstellt und gleichzeitig eine unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass die Armee XXI ihre neuen Aufträge erfüllen kann.

Der zweite Artikel untersucht die laufende Reform der Schweizer Armee und stellt sie in einen internationalen Kontext. Er geht zunächst der Frage nach,

welche politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen den euro-atlantischen Streitkräften nach 1989 die entscheidenden Impulse verliehen haben und zeichnet die sich daraus ergebenden Entwicklungs- und Reformtendenzen westlicher Streitkräfte nach. Vor diesem Hintergrund nimmt der Autor schliesslich eine Standortbestimmung für die Schweizer Armee vor.

Im dritten Beitrag steht für einmal nicht die Schweizer Sicherheitspolitik, sondern diejenige des Nachbarlandes Österreich im Zentrum des Interesses. Der Blick über die Landesgrenze bietet sich vor allem deshalb an, weil Österreich immer noch als neutral betrachtet wird, bei der Verwirklichung einer auf internationale Kooperation ausgerichteten Sicherheitspolitik aber wesentlich weiter ist als die Schweiz. In zahlreichen für die Schweiz aktuellen Fragen wie der bewaffneten Teilnahme an friedensunterstützenden Operationen, den Implikationen einer Beteiligung an der Aussen- und Sicherheitspolitik der EU und dem Stellenwert der Nato können die von Österreich gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse deshalb wichtige Denkanstösse für die künftige Ausgestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik liefern.

Die Bedeutung der sicherheitspolitischen Dimension der Europäischen Union für die Schweiz bildet ein Schwerpunktthema des diesjährigen Bulletins und wird in zwei Artikeln untersucht. Der erste konzentriert sich auf die Dimension der äusseren Sicherheit und streicht die Herausforderungen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und insbesondere der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) für die künftige Schweizer Sicherheitspolitik heraus. Das zentrale Argument des Autors geht dahin, dass sich die vom Bundesrat im sicherheitspolitischen Bericht 2000 angestrebte Strategie einer umfassenden Kooperation längerfristig im institutionellen Rahmen der EU besser und effektiver wird umsetzen lassen.

Der zweite Artikel dieses EU-Schwerpunkts analysiert Aspekte der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit. Insbesondere werden hier die Nachteile der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in den Abkommen von Schengen und Dublin aufgezeigt. Der Autor kommt zum Schluss, dass in diesem Bereich ein bilaterales Abkommen mit der EU wenig vielversprechend ist und aus sicherheitspolitischer Sicht der EU-Beitritt die beste Option für die Schweiz darstellt.

In einem abschliessenden Informationsteil in eigener Sache werden zwei aktuelle Projekte der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse vorgestellt. Das Comprehensive Risk Analysis and Management Network (CRN) möchte als Schweizer Beitrag im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP)

Methoden, Instrumente und Konzepte der sicherheitspolitischen Risikoanalyse inventarisieren, weiterentwickeln und primär internetbasiert darstellen. Im zweiten Kurzbeitrag wird die jüngst produzierte CD-ROM „Sicherheit wagen. Eine Entdeckungsreise durch die Geschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg“ vorgestellt. Es handelt sich dabei um ein Lehr- und Lernprogramm, das an der ETH zum Einsatz kommt.

Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse hofft, mit dieser jährlichen Publikation einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion in der Schweiz zu leisten. Die Leitung der Produktion dieses Bulletins lag in den Händen von Barbara Gleich. Sie wurde tatkräftig unterstützt von Christane Callsen, Daniel Möckli, Judith Niederberger, Daniel Trachsler und Marco Zanoli. Für das Lektorat hat sich freundlicherweise Christian Nünlist zur Verfügung gestellt. Die Herausgeber danken allen, die zum Gelingen dieses Bulletins beigetragen haben, für ihre sorgfältige Arbeit.

Zürich, im April 2001

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der Forschungsstelle für  
Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der Forschungsstelle  
für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

## **Aktuelle Diskussion**

# **Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von „Sicherheit durch Kooperation“ und Armee XXI**

von *Andreas Wenger und Daniel Trachsler*

## **Einleitung**

Am 7. Juni 1999 verabschiedete der Bundesrat den sicherheitspolitischen Bericht 2000 zuhanden des Parlaments.<sup>1</sup> Zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer und der Wende von 1989/91 stellte die Regierung damit die Weichen für eine Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik und für einen Wechsel von einer Strategie der „Sicherheit durch Autonomie“ zu einer Konzeption der „Sicherheit durch Kooperation“. Nachdem die vorgesehene Kurskorrektur schon während des vorangegangenen strategischen und politischen Meinungsbildungsprozesses bekannt geworden und mehrheitlich begrüsst worden war, warf die Präsentation des Berichts 2000 in der Öffentlichkeit keine grossen Wellen mehr.<sup>2</sup> Auch eine deutliche Mehrheit des Parlaments genehmigte die neue konzeptionelle Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik. Am 12. Dezember 1999 nahm der Nationalrat den neuen sicherheitspolitischen Bericht mit 114 zu 44 Stimmen zustimmend zur Kenntnis, am 21. März 2000 folgte der Ständerat mit einem Stimmenverhältnis von 24 zu 5.

Heftiger Widerstand gegen die angestrebte sicherheitspolitische Kurskorrektur regt sich nun jedoch bei den ersten konkreten Schritten zur Umsetzung der strategischen Vorgaben des Berichts 2000. Evident wird dies in den Referenden, die sowohl von rechtskonservativer Seite als auch von pazifistisch-linken Kreisen gegen die vorgeschlagene Teilrevision des Militärgesetzes (MG) ergriffen worden sind. Diese vom Bundesrat im Oktober 1999 präsentierte Vorlage umfasst zwei

---

\* Die Autoren danken Judith Niederberger und Daniel Möckli für die Durchsicht des Manuskripts.

<sup>1</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als Bericht 2000.

<sup>2</sup> Der Verabschiedung des Berichts 2000 vorangegangen waren die Einsetzung einer Studienkommission für strategische Fragen und die Verabschiedung von politischen Leitlinien für die neue Konzeption durch den Bundesrat im September 1998. Vgl. dazu u.a.: Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner). Bern 26. Februar 1998; Politische Leitlinien für den sicherheitspolitischen Bericht 2000. Sicherheit durch Kooperation. Bern 14. September 1998. Für eine Analyse der Reaktionen auf den Bericht Brunner, siehe: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A./Lehmann, Patrick. Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999): S. 9-34.

getrennte Bereiche. Der erste Teil regelt die Modalitäten für eine vereinfachte militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland und damit verbunden für den Abschluss von Abkommen über den Rechtsstatus von Militärpersonen im Ausland. Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Kompetenzen für das Treffen solcher Vereinbarungen an den Bundesrat zu delegieren. Mit dem zweiten, politisch kontroverseren Teil sollen die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass schweizerische Truppenverbände auch bewaffnet an friedensunterstützenden Operationen im Ausland teilnehmen können.<sup>3</sup> Gemäss Artikel 66 des geltenden Militärgesetzes ist die Bewaffnung ganzer Truppenkontingente bei friedensfördernden Einsätzen im Ausland bisher verboten.

Rechtskonservative Kreise um die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) bezeichnen die Teilrevision als „Türöffner-Vorlage“ für eine verfehlte Sicherheitspolitik, mit welcher der Weg für einen Beitritt der Schweiz zur Nato, zur Uno und zur EU geebnet werden soll. Sie lehnen sowohl Auslandeinsätze der Schweizer Armee als auch die Präsenz ausländischer Truppen in der Schweiz prinzipiell ab und befürchten eine Aushöhlung und Preisgabe der Neutralität. Von dieser Seite ist deshalb gegen beide Teile das Referendum ergriffen worden. Nur gegen die Bewaffnungsvorlage richtet sich der Widerstand der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA). Diese hat sich gegen „Blankochecks für bewaffnete Auslandeinsätze“ gewehrt und die Aufnahme restriktiver Bestimmungen bezüglich der schweizerischen Teilnahme an friedensunterstützenden Massnahmen in den Gesetzesentwurf verlangt. Weil in der parlamentarischen Behandlung nicht alle Forderungen erfüllt wurden, lancierte auch diese Seite ein Referendum.

Im Zentrum der anstehenden Abstimmung und auch dieses Beitrags steht die Auseinandersetzung über eine bewaffnete Beteiligung der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen auf der Basis eines Uno- oder OSZE-Mandates. Mit dieser Vorlage steht weit mehr auf dem Spiel, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Eine Ablehnung der Bewaffnungsvorlage würde nicht nur den vor kurzem vorgelegten Vorentwurf des Armeeleitbildes für die Armee XXI, sondern auch den bereits genehmigten sicherheitspolitischen Bericht 2000 und damit die Kurskorrektur der schweizerischen Sicherheitspolitik erneut in Frage stellen.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999. In: *BBl* 2000 I 477. Vgl. für die nachträglichen, vom Parlament vorgenommenen Änderungen an der Vorlage: Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Ausbildungszusammenarbeit), Änderung vom 6. Oktober 2000. In: *BBl* 2000 V 5142; Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung), Änderung vom 6. Oktober 2000. In: *BBl* 2000 V 5144.

<sup>4</sup> Armeeleitbild XXI: Konzeption der Schweizerischen Armee zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf vom 21. Februar 2001. <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/alb/Index.htm>, nachfolgend zitiert als Vorentwurf ALB XXI.

In den folgenden Ausführungen wird argumentiert, dass der Wandel des internationalen Umfelds eine auf Kooperation ausgerichtete Sicherheitspolitik erfordert. Weiter wird betont, dass die Möglichkeit einer bewaffneten Teilnahme der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen ein notwendiges Element für einen glaubwürdigen Beitrag der Schweiz zur internationalen Stabilität darstellt und eine unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass die Armee XXI die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen meistern und ihre neuen Aufträge erfüllen kann.

In einem ersten Teil werden die Veränderungen des internationalen Umfelds der Schweiz nach dem Ende Kalten Krieges und das Auftauchen neuer Risiken skizziert. Davon ausgehend wird dargestellt, wie die euro-atlantische Staatenwelt ihre sicherheitspolitischen Strategien neu ausrichtete und welche Konsequenzen sie dabei mit Blick auf die Reform der militärischen Instrumente zog. Anschliessend wird aufgezeigt, weshalb die Bedeutung von friedensfördernden Massnahmen seit dem Ende des Kalten Krieges zugenommen hat und welche internationalen Standards sich bei der Durchführung von internationalen *Peace Support Operations* (PSO) in den vergangenen Jahren herausgebildet haben.

In einem zweiten Teil wird die sicherheitspolitische Kurskorrektur des Bundesrats anhand des Berichts 2000 in ihren Grundzügen dargestellt und der in Angriff genommene Reformprozess der Armee auf der Basis des Vorentwurfs des Armeeleitbildes in groben Zügen umrissen. Besonders berücksichtigt wird dabei der zentrale Stellenwert, der einer bewaffneten schweizerischen Beteiligung an internationalen PSO im Rahmen einer auf Kooperation ausgerichteten schweizerischen Sicherheitspolitik zukommt. Anhand der Erfahrungen der *Swiss Company* (Swisscoy) im Kosovo werden die Herausforderungen herausgearbeitet, auf die sich die Schweizer Armee bei einem Aufschliessen an die internationale Praxis im Bereich der PSO einzustellen hat. Dies leitet zu einer Diskussion der zentralen Bedeutung der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes für die weitere Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik über.

Im dritten und letzten Teil werden schliesslich die Abstimmungsvorlage und die Argumente der beiden Referendumsseiten vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen evaluiert, und es wird die Frage nach einer vertretbaren Balance zwischen dem sicherheitspolitisch Notwendigen und dem innenpolitisch Möglichen gestellt.



## 1 Wandel des internationalen Umfelds: Neue Risiken und Bedeutungsanstieg der Friedensförderung

Unter dem Eindruck der verworfenen Blauhelmvorlage wurde der Friedensförderungsdienst im neuen Militärgesetz erst vor wenigen Jahren restriktiv konzipiert. Seit Oktober 1999 bemüht sich der Bundesrat jedoch um eine erneute Änderung des Militärgesetzes. Diesen Bemühungen entgegen steht das Doppelreferendum von links und von rechts. Nur auf den ersten Blick scheint es um Sachfragen von begrenzter Tragweite zu gehen. Je tiefer man in die Rhetorik des Abstimmungskampfes eindringt, um so mehr drängt sich die Erkenntnis auf, dass hier politische Grundsatzfragen – Ja oder Nein zur Öffnung, Ja oder Nein zur Armee – mit zur Diskussion gestellt werden.<sup>5</sup>

Dies könnte den Eindruck entstehen lassen, dass es sich bei der Debatte um das Militärgesetz um eine isolierte Diskussion der schweizerischen Innenpolitik handelt, die von den internationalen Entwicklungen nicht tangiert wird. Dem ist nicht so, und dies soll Thema dieses ersten Kapitels sein. Wieso muss sich der Schweizer Souverän mit der restriktiven Konzeption des Friedensförderungsdienstes aus dem Jahre 1995 auseinandersetzen?<sup>6</sup> Die Abstimmung über eine bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen reflektiert durchaus internationale Trends. Sie widerspiegelt den Bedeutungsanstieg militärischer Stabilisierungsbeiträge im unmittelbaren sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz. Sie reflektiert damit auch die Ausweitung des sicherheitspolitischen Risikospektrums nach dem Ende des Kalten Krieges, die Anlass zu einer Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategien der euro-atlantischen Staatenwelt war. Diese wiederum resultierte in einer grundlegenden Neuausrichtung der militärischen Instrumente, die mit einer Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte einhergeht.

### 1.1 Von der Eindämmung und Abschreckung zur Kooperation und Stabilisierung

In der Zeit des Kalten Krieges beherrschte der Gegensatz zwischen Ost und West das sicherheitspolitische Denken im euro-atlantischen Raum. Die Bedrohungsszenarien waren geprägt vom Bild eines grossen zwischenstaatlichen Konflikts entlang der Falllinien des „Eisernen Vorhangs“ mit dem einhergehenden Eskalations-

<sup>5</sup> Vanoni, Bruno. Vor der Abstimmung droht ein Tohuwabohu. In: *Tages-Anzeiger*, 24. Januar 2001.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 23. Januar 2001). In: *Systematische Sammlung des Bundesrechts*, Blatt 510.10. [http://www.admin.ch/ch/d/sr/510\\_10](http://www.admin.ch/ch/d/sr/510_10). Die Bestimmungen zum Friedensförderungsdienst finden sich unter 5. Titel, 3. Kapitel, Artikel 66.

potential eines globalen nuklearen Schlagabtausches. Die sicherheitspolitischen Strategien der westlichen Staaten waren auf die Eindämmung der expansiven Ideologie des Sowjetkommunismus ausgerichtet. Die zentrale strategische Aufgabe war die Abschreckung der militärischen Streitkräfte des Warschauer Pakts. Entsprechend waren die militärischen Instrumente der westlichen Staatenwelt auf die Bündnis- und Territorialverteidigung ausgerichtet.<sup>7</sup>

Die markanten Ereignisse der Wendezeit 1989/91 führten vor nunmehr etwas mehr als zehn Jahren zu einem grundlegenden Umbruch im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz. Die herkömmlichen, während Jahrzehnten gültigen Bedrohungsszenarien traten in den Hintergrund. Statt dessen zogen die Entwicklungen der neunziger Jahren eine geographische und inhaltliche Ausweitung des Risikospektrums nach sich. Die neuen Risiken, die in den vergangenen Jahren im euro-atlantischen Raum in den Vordergrund gerückt sind, zeichnen sich durch drei wesentliche Merkmale aus.<sup>8</sup> Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen *erstens* krisenhafte Entwicklungen, die von der europäischen Peripherie ausgehen. Schwelende Krisenherde im nördlichen Afrika, im Nahen Osten, im Kaukasus, auf dem Balkan und in den sowjetischen Nachfolgestaaten können sich direkt oder indirekt auch negativ auf die Sicherheit der Kernländer Europas auswirken.

*Zweitens* ist eine Verlagerung von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Konflikten festzustellen, bei denen Fragen der Identität im Vordergrund stehen. Die lokalen und regionalen Institutionen erweisen sich dabei oftmals als zu schwach, um ein Abgleiten von Krisenherden in äusserst brutale Gewaltkonflikte und in humanitäre Katastrophen von grosser Reichweite zu verhindern. Die Bewältigung von bürgerkriegsähnlichen Konflikten und ethnischen Auseinandersetzungen mit grossräumigen Auswirkungen wirft aus euro-atlantischer Perspektive schwierige Fragen auf. Unter welchen Bedingungen ist eine Intervention in einen innerstaatlichen Konflikt gerechtfertigt? Welches ist dabei die richtige Mischung von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Stabilisierungsmassnahmen? Und wie kann eine umfassende und nachhaltige Stabilisierungspolitik von einer „Kultur der Reaktion“ auf eine „Kultur der Prävention“ umgepolt werden?

*Drittens* weist dieses neuartige Risikobild einen transnationalen Charakter auf. Migration, Proliferation und Terrorismus sind Phänomene, die nicht vor den Grenzen der Nationalstaaten halt machen. Dieser Prozess wird durch die Globalisierung

<sup>7</sup> Wenger, Andreas. *Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 52. Zürich 1999: S. 15-17.

<sup>8</sup> Spillmann, Kurt/Wenger, Andreas. Concluding Analysis: Five Trends – and Many Uncertainties. In: Dies. (Eds.). *Towards the 21<sup>st</sup> Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Studies in Contemporary History and Security Policy 4. Bern 1999: S. 311-324.

weiter beschleunigt, die nicht nur eine Verdichtung wirtschaftlicher Interdependenzen nach sich zieht, sondern auch den Aufbau globaler Netzwerke destabilisierender Kräfte begünstigt und die Transparenz im Bereich der Weiterverbreitung kritischer Rüstungsgüter ziviler Herkunft massiv erschwert. Des weiteren verstärken sich im Zuge der Globalisierung regionale Ungleichgewichte, womit sich der bereits angesprochene Trend einer weiteren regionalen Ausdifferenzierung zusätzlich vertieft. Die komplexen Risiken, die sich daraus aus der Perspektive der euro-atlantischen Staatenwelt ergeben, richten sich damit nicht mehr in erster Linie gegen das Territorium eines einzelnen Staates, sondern zunehmend gegen das Gewebe der Gesellschaften der gesamten Region.

Angesichts dieser Ausweitung des Risikospektrums ist im euro-atlantischen Raum im vergangenen Jahrzehnt die Erkenntnis herangewachsen, dass Sicherheit und Stabilität vermehrt durch Kooperation und Integration gewonnen werden müssen.<sup>9</sup> Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit folgt dabei der Logik, dass viele der neuen Risiken nur gemeinsam erfolgreich bewältigt werden können. Als Konsequenz hat sich bei der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategien der Akzent von der Eindämmung zur Kooperation verschoben. Primäre strategische Aufgabe ist nicht mehr die Abschreckung eines recht klar definierten militärischen Gegners, sondern die gemeinsame Stabilisierung von Krisenherden an der europäischen Peripherie und die Bewältigung globaler Sicherheitsfragen. Das sicherheitspolitische Instrumentarium der euro-atlantischen Staatenwelt hat damit viel stärker als bisher den komplexen Anforderungen der Prävention und der Bewältigung und Stabilisierung lokaler und regionaler Krisenherde zu genügen.

Das internationale Sicherheitssystem des Kalten Krieges war auf die Einfrierung lokaler und regionaler Krisenherde ausgerichtet. Angesichts des drohenden Eskalationspotentials begrenzter Kriege zielte die Sicherheitspolitik der beiden Supermächte in erster Linie auf die Erhaltung des Status quo. Mit dem Ende der bipolaren Konfrontation sind die Konturen des internationalen Systems in Fluss gekommen und viele Konfliktherde neu aufgebrochen. Der Rückblick auf die Erfahrungen der euro-atlantischen Staatenwelt im Umgang mit diesen komplexen und dynamischen Konfliktsituationen in den vergangenen zehn Jahren lässt sich dabei auf eine doppelte Erkenntnis verdichten: Einerseits – dies die positive Lehre – sind die Möglichkeiten einer ursachenorientierten Konfliktlösung im heutigen Umfeld insgesamt gestiegen. Entsprechend ist die Bedeutung von präventiven Massnahmen angewachsen, die auf eine langfristige Stärkung der Zivilgesellschaft ausgerichtet sind. Andererseits – dies haben insbesondere die Ereignisse auf dem

<sup>9</sup> Wenger, *Herausforderung Sicherheitspolitik*, S. 27-31.

Balkan deutlich werden lassen – kann aufgrund lokaler und regionaler Instabilitäten immer weniger auf militärische Stabilisierungsbeiträge vor Ort verzichtet werden. Sie sind vielmehr eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Chancen einer internationalen Konfliktlösung überhaupt genutzt werden.<sup>10</sup>

## 1.2 Von der Territorialverteidigungsarmee zu Krisenreaktionskräften

Im Zuge der Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategien befinden sich die militärischen Instrumente im euro-atlantischen Raum in einem grundlegenden Reformprozess, der in diesem Bulletin an anderer Stelle eine detaillierte Darstellung findet.<sup>11</sup> Mit der Ausweitung des Risikospektrums ging eine Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte einher. Die nationalen Streitkräfte haben mehr Aufgaben als früher wahrzunehmen. International der entscheidende Trend ist dabei die Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigungsarmee zu den Krisenreaktionskräften. Im Rahmen einer auf die internationale Kooperation ausgerichteten sicherheitspolitischen Strategie stellen multinationale Krisenreaktionskräfte ein entscheidendes Element einer erfolgreichen Stabilisierungsstrategie vor Ort dar.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Aufbrechen zahlreicher Konflikte ist der Bedarf nach friedensunterstützenden Operationen stark angestiegen.<sup>12</sup> In der „Agenda für den Frieden“ von 1992 rief der damalige Uno-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zu einer Erweiterung des Engagements der internationalen Gemeinschaft im Rahmen von PSO der Uno auf.<sup>13</sup> Die Voraussetzungen schienen günstig zu sein, profitierte die Uno doch von der Deblockierung des Sicherheitsrats durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts. In der Folge stieg die Zahl der PSO der Uno bis Mitte der 90er Jahre sprunghaft an. Die Zahl der eingesetzten Uno-Blauhelme

<sup>10</sup> Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. jr. Power and Interdependence in the Information Age. In: *Foreign Affairs* 77, 5 (1998): S. 81-94.

<sup>11</sup> Vgl. den Artikel von Markus Mäder in diesem Bulletin.

<sup>12</sup> Terminologische Klärung der Begrifflichkeit: Bei *Peace Support Operations* handelt es sich um einen von der Nato festgelegten Überbegriff für folgende Aufgabenbereiche: *Conflict Prevention, Peacemaking, Peacekeeping, Peace Enforcement, Peacebuilding* und *Humanitarian Assistance*. Vgl. Malat, Horst. *Friedensunterstützende Operationen (II)*. Das Konzept der Nordatlantischen Organisation. In: *Truppendienst* 5 (1998): S. 381-384. Vgl. weiter: Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Mäder, Markus. *SWISSCOY-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation*. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich 2000: S. 119-140.

<sup>13</sup> Boutros-Ghali, Boutros. *An Agenda for Peace*. New York 1992.

erhöhte sich auf über 80 000. Im Vergleich dazu standen während des Kalten Krieges kaum einmal mehr als 10 000 Blauhelme gleichzeitig im Einsatz.<sup>14</sup>

Nicht nur die Uno, sondern auch die regionalen europäischen Sicherheitsinstitutionen reagierten auf die wachsenden Instabilitäten an der europäischen Peripherie und die steigende Bedeutung militärischer Stabilisierungsbeiträge. Die EU schuf sich im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik mit den sogenannten Petersberg-Aufgaben die Möglichkeit, PSO mit einer europäischen Eingreiftruppe durchzuführen.<sup>15</sup> Aber auch die Nato richtete ihr strategisches Konzept verstärkt auf militärische Stabilisierungsbeiträge ausserhalb des Bündnisgebietes aus.<sup>16</sup> Dabei reflektierten die jeweiligen institutionellen Prioritäten der Staaten unterschiedliche sicherheitspolitische Interessenlagen. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre reduzierte sich die Zahl der eingesetzten Uno-Blauhelme als Folge des Debakels der Unosom II in Somalia und der Unprofor in Bosnien stark. Dafür stieg die Zahl der PSO an, die im Rahmen von regionalen Sicherheitsorganisationen oder losen Koalitionen durchgeführt wurden. Parallel zur erneuten Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Uno veränderte sich auch der Charakter der PSO markant.

Die heutigen PSO unterscheiden sich grundsätzlich von den Uno-Blauhelmeinsätzen des Kalten Krieges. Prägen damals leicht bewaffnete Blauhelme das Bild, beherrschen heute schwer bewaffnete Einheiten die Situation vor Ort. Wie ist diese Entwicklung zu erklären? Das klassische *Peacekeeping* des Kalten Krieges war in der Regel von klar überschaubaren Mandaten geprägt. Im Zentrum der Blauhelmeinsätze stand meist die Überwachung von Waffenstillständen. Im Kern ging es darum, zwei Konfliktparteien durch das Dazwischenschieben von Blauhelmen voneinander zu trennen. Nicht Konfliktlösung stand im Vordergrund, sondern die Verminderung des Eskalationspotentials von zumeist zwischenstaatlichen Krisenherden. Entscheidend für den Erfolg solcher Einsätze war einerseits die Zustimmung der Konfliktparteien zur Interposition der Blauhelme. Andererseits mussten sich die Blauhelme bei der Ausübung ihres Mandates strikte Neutralität

<sup>14</sup> Mackinley, John (Ed.). *A Guide to Peace Support Operations*. Providence 1996, S. 12.

<sup>15</sup> Vgl. den Artikel „Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz“ von Andreas Wenger in diesem Bulletin.

<sup>16</sup> North Atlantic Treaty Organisation (Nato). *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, November 7./8., 1991*. <http://www.nato.int/docu/basicct/b911108a.htm> sowie: North Atlantic Treaty Organisation (Nato). *The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, April 23/24, 1999*. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>. Vgl. auch: Dahinden, Martin/Wenger, Andreas. Die Nato 50 Jahre nach ihrer Gründung – eine Allianz im Wandel. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999): S. 35-57.

und Unparteilichkeit auferlegen. Dem militärischen Element kam in einem solchen Umfeld in erster Linie symbolische Bedeutung zu. Entsprechend waren die Uno-Blauhelme nur zur Selbstverteidigung bewaffnet.<sup>17</sup>

Mit dem Aufbrechen zahlreicher innerstaatlicher Konflikte Anfang der neunziger Jahre veränderte sich der Charakter der immer zahlreicher eingesetzten Uno-Friedensmissionen jedoch zunehmend, vorerst ohne dass das Instrumentarium und die Einsatzgrundsätze den neuen Situationen angepasst wurden. In einem von ethnischen Rivalitäten, schwachen Institutionen und humanitären Katastrophen geprägten Konfliktumfeld führten Waffenstillstände oft zu keinem Ende der Spirale von Gewalt. Entsprechend dynamisch präsentierten sich die Entwicklungen vor Ort. Eine Stabilisierung konnte in einem solchen Umfeld nur durch ein auf Konfliktlösung angelegtes Mandat erreicht werden. Damit erweiterten sich die militärischen Aufgaben der Waffenstillstandsüberwachung um auf den zivilen Bereich ausgerichtete Ordnungsaufgaben (Polizeiaufgaben, humanitäre Hilfe, Rückführung von Flüchtlingen, Entwaffnung und Reintegration der Kombattanten, etc.). Dies wiederum liess die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und zivilen Organisationen rasch anwachsen.

Zwar konnte die Uno mit ihren Einsätzen in Namibia, Mittelamerika und Mozambique einige rasche Erfolge erzielen. Die Missionen in Somalia (Unosom), Ruanda (Unamir) und Bosnien (Unprofor) zeigten dann aber deutlich, dass die Möglichkeiten nur leicht bewaffneter Truppen in den neuen unübersichtlichen Konfliktsituationen in Tat und Wahrheit äusserst begrenzt waren. Trotz Uno-Mandat und politischem Konsens gelang es der Unprofor in Bosnien in den Jahren 1992–1995 nicht, eine Stabilisierung des Konfliktes herbeizuführen. Zu weit hatte sich dazu die Schere zwischen Anforderungen und vorhandenen Ressourcen geöffnet, zu klein war die militärische Durchsetzungskraft der Uno-Blauhelme. Als eigentlicher Wendepunkt für den Gebrauch des *Peacekeeping*-Instrumentariums kann denn auch die Ablösung der hilflosen Unprofor durch die schwerbewaffneten Verbände der Nato-geführten Ifor bezeichnet werden. Erst auf der Basis massiver militärischer Präsenz vor Ort zeigte die politische Konfliktregelung nach dem Dayton-Abkommen vom Dezember 1995 schliesslich erste Erfolge.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Kühne, Winrich. Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report. In: *SWP – aktuell* 63 (2000). Vgl. auch: Malat, Horst. Die neuen Dimensionen der Friedenssicherung. In: *Truppendienst* 2 (2000): S. 96-102.

<sup>18</sup> Biermann, Wolfgang/Vadset, Martin (Eds.). *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia: Peacekeeper's Views on the Limits and Possibilities of the United Nations in a Civil War-like Conflict*. Aldershot 1999. Vgl. auch: Bernecker, Arabelle. *Internationales Konfliktmanagement: am Beispiel des Krieges um Bosnien, 1992 – 1995*. Frankfurt am Main 2001; Berdal, Mats R. *Lessons Not Learned: the Use of Force in Peace Operations in the 1990s*. Oslo 2000.

### 1.3 Herausbildung neuer internationaler Standards für PSO

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen hat sich in jüngster Zeit unter der Bezeichnung des robusten *Peacekeeping* eine neue Einsatzform durchgesetzt.<sup>19</sup> Gegenwärtig sind in der internationalen Diskussion zur Weiterentwicklung der PSO drei Trends auszumachen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass ein Weiterdrehen der Gewaltspirale erst durch massive militärische Präsenz vor Ort verhindert werden kann, ist die internationale Gemeinschaft *erstens* dazu übergegangen, Waffenstillstände und Friedensvereinbarungen durch Mandate absichern zu lassen, die auf Kapitel VII der Uno-Charta basieren. Die Präsenz und Demonstration massiver militärischer Mittel ist in komplexen Konfliktsituationen ein Mittel der Gewaltprävention und damit eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der zivilen Stabilisierungsmassnahmen. Es entspricht heute einem internationalen Standard, dass Truppen im Rahmen internationaler PSO nicht nur sich selbst schützen, sondern ihre Aufträge notfalls auch mit militärischer Gewalt durchsetzen können. Angesichts der dynamischen Ausweitung der Einsatzarten ist dabei allerdings mit Blick auf die konkrete Durchführung spezifischer PSO zur Kenntnis zu nehmen, dass eine klare Abgrenzung zwischen *Peacekeeping* und *Peace Enforcement* in der Praxis zunehmend schwieriger wird. Vielmehr wechseln sich Elemente dieser unterschiedlichen Einsatzarten vor dem Hintergrund dynamischer Konfliktlösungsprozesse ab oder werden nebeneinander verfolgt.<sup>20</sup>

*Zweitens* hält der Trend zu einer Ausdehnung der Mandate von Friedensoperationen weiterhin an. In jüngster Zeit gehen Einsätze wie derjenige der Unmik/Kfor im Kosovo auch bei der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung wesentlich weiter als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war. Mit diesen sogenannten exekutiven Mandaten geht ein Teil der Regierungsgewalt von den lokalen Institutionen und Akteuren an die Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft über. Dies drückt sich etwa darin aus, dass Letztere Wahlen organisieren, Pässe ausstellen oder lokale Bürgermeister entlassen. In einem solchen Umfeld weitet sich die internationale Verantwortung für die Aufrechterhaltung der lokalen öffentlichen Sicherheit und Ordnung zwingend aus. Daraus ergibt sich die schwierige Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär, die als eine der gravierenderen Lücken im Dispositiv moderner PSO bezeichnet werden muss. Angesichts des Mangels an international verfügbaren Polizeikräften sah sich beispielsweise die Kfor zur Übernahme von Polizeiaufgaben bei der Bewältigung

<sup>19</sup> Kühne, Friedenseinsätze verbessern, S. 2.

<sup>20</sup> Ganser, Helmut W. Friedensmissionen der Vereinten Nation in einer kritischen Phase. In: *Europäische Sicherheit* 10 (1999): S. 15-19, 16-17.

zivilen Unruhen und der Verbrechensbekämpfung gezwungen.<sup>21</sup> Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen klar zugenommen hat.

*Drittens* ist eine vermehrte Delegation der Durchführung von Einsätzen an Regionalorganisationen wie die Nato oder an Staatenkoalitionen festzustellen. Die oft diffusen Mandate rufen nach einer klaren Interpretation durch diejenigen Autoritäten, an welche die Durchführung einer spezifischen Mission delegiert wurde. Die Ansprüche an die internationalen Führungskapazitäten sind aufgrund der Ausdehnung der Mandate und der Erweiterung des zivilen und militärischen Einsatzspektrums massiv gewachsen. Auch die Prinzipien des Konsenses und der Unparteilichkeit haben vor dem Hintergrund des dynamischen, auf Konfliktlösung angelegten Charakters moderner PSO eine neue Bedeutung erhalten. Neutrales Abseitsstehen und Äquidistanz dürfen nicht zur vollständigen Handlungsunfähigkeit führen. Srebrenica hat gezeigt, dass dies zur Duldung massiver Menschenrechtsverletzungen führen kann.<sup>22</sup> Vor diesem Hintergrund hat sich das Prinzip der Multinationalität von PSO zu einem zentralen Kriterium der politischen Legitimität und der moralischen Glaubwürdigkeit entwickelt.

Dieser Überblick über die Weiterentwicklung der PSO seit dem Ende des Kalten Krieges macht deutlich, dass eine auf berechenbarem Konsens und auf klar identifizierbaren und verantwortlichen Konfliktparteien beruhende Friedenserhaltung aufgrund der gewandelten Konfliktszenarien an ihre Grenzen gestossen ist. Die dynamische Friedensförderung vor Ort setzt den Einsatz robuster und durchsetzungsfähiger Friedenstruppen voraus. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zum Schutz des Auftrages ist zu einer international anerkannten Standardvoraussetzung zur Teilnahme an den meisten PSO geworden. Der Bedarf nach unbewaffneten PSO hat sich dagegen auf einige wenige Nischen reduziert. Immer mehr PSO werden im Rahmen regionaler Organisationen oder Staatenkoalitionen durchgeführt und basieren auf Kapitel VII der Uno-Charta. Jede PSO weist ihren individuellen Charakter auf, und der Entscheid zur Teilnahme wird daher von allen Seiten immer nur für den Einzelfall gefällt werden.

<sup>21</sup> Malat, Die neuen Dimensionen der Friedenssicherung, S. 99-101.

<sup>22</sup> Lezzi, Bruno. Neue Impulse für Uno-Friedensoperationen: Weitgespannte Empfehlungen einer Expertengruppe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Oktober 2000.

## 2 Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen als Kernelement der sicherheitspolitischen Kurskorrektur der Schweiz

Die Schweiz befindet sich wie ihre europäischen Nachbarstaaten inmitten eines Prozesses der Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie. Der Titel und gleichsam das Motto des Berichts 2000 – „Sicherheit durch Kooperation“ – macht deutlich, dass der Bundesrat den Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz erkannt hat und darauf mit einer Stärkung des Beitrags zur Friedensförderung und Krisenbewältigung reagieren will. Der soeben vorgelegte Vorentwurf des Armeeleitbildes folgt diesem strategischen Grundsatz mit der Feststellung, dass eine glaubwürdige Mitwirkung der Schweiz bei der Sicherheitsproduktion auch einen militärischen Beitrag braucht.<sup>23</sup>

Noch ist aber unklar, inwieweit diese sicherheitspolitische Kurskorrektur eine tragfähige innenpolitische Abstützung findet. Nationalrat und Ständerat haben den Bericht 2000 mit grossen Mehrheiten positiv zur Kenntnis genommen. Dies weist darauf hin, dass grosse Teile der Bevölkerung die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik anerkennen. Auch das Motto „Sicherheit durch Kooperation“ scheint grundsätzlich mehrheitsfähig. Sogar die militärischen Beiträge der Schweiz zu den internationalen Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan – OSZE-Gelbmützen, Operation Alba, Swisscoy – sind mehrheitlich positiv aufgenommen worden.<sup>24</sup> Kontrovers werden dagegen die einzelnen konkreten Schritte im Bereich der Umsetzung der neuen Kooperationsstrategie diskutiert. Und wie oben dargestellt, wird in diesem Zusammenhang die Abstimmung über das Militärgesetz von links wie von rechts zur Schicksalsfrage über aussen- und verteidigungspolitische Grundsatzfragen hochstilisiert.

In der Tat muss die Zustimmung des Souveräns zum teilrevidierten Militärgesetz als Schlüssel für die erfolgreiche Umsetzung der in Angriff genommenen sicherheitspolitischen Kurskorrektur bezeichnet werden. Dies allerdings nicht daher, weil mit der anstehenden Abstimmung ein politischer Entscheid in den Beitrittsfragen (Uno, EU, Nato) gefällt würde. Dies auch nicht daher, weil ein Ja eine Veränderung der Neutralitätspolitik oder eine Verpflichtung zu spezifischen militärischen Beiträgen der Schweiz zu PSO nach sich ziehen würde. Dies ganz einfach daher, weil ein Nein am 10. Juni 2001 eine interessengeleitete und gleichbe-

<sup>23</sup> Vorentwurf ALB XXI, S. 29.

<sup>24</sup> Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvirceev, Tibor. *Sicherheit 2000: Aussen-, Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 2000, S. 102-104. Zur Einstellung der SchweizerInnen zu den Schweizer OSZE-Gelbmützen siehe: Dies. *Sicherheit 1999: Aussen-, Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 1999: S. 107-108.

rechtigte Kooperation im internationalen Rahmen angesichts der eben dargestellten Entwicklungen im internationalen Umfeld verhindern würde. Damit würde sich der schweizerische Stabilisierungsbeitrag wiederum auf eine Nischenstrategie reduzieren, was zwangsläufig zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der schweizerischen Kooperationsstrategie führen würde.

Im Unterschied zum scheidenden Bundesrat Adolf Ogi, der Mitte des vergangenen Jahres bei einer Ablehnung der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes sowohl die Konzeption „Sicherheit durch Kooperation“ als auch die Armeereform im Kern als gefährdet bezeichnet hatte, äusserte sich der neue Verteidigungsminister Samuel Schmid vor kurzem dahingehend, dass die Armeereform auch in diesem Fall weiter vorangetrieben würde und der Bericht 2000 nach wie vor Gültigkeit hätte.<sup>25</sup> Dies ist insofern verständlich, als es an echten Alternativen fehlt. Der soeben begonnene Reformprozess der Schweizer Armee in Richtung moderner, bedrohungsgerechter, auftragsorientierter und zur multinationalen Zusammenarbeit befähigter Streitkräfte würde aber, wenn auch nicht abgebrochen, so doch in einem Ausmass verlangsamt, das einer bedenklichen Einschränkung der militärischen Handlungsoptionen und damit letztlich auch der strategischen Handlungsfähigkeit der Schweiz gleichkommen würde.

### 2.1 Bericht 2000: Von der „Sicherheit durch Autonomie“ zur „Sicherheit durch Kooperation“

Der Bericht 2000 beschreibt das unmittelbare europäische Umfeld als stabil.<sup>26</sup> Er stellt aber gleichzeitig fest, dass Veränderungen im äusseren Umfeld unmittelbare Auswirkungen auf die Schweiz haben. Das Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang insbesondere den neuen, grenzüberschreitenden Risiken, die sich nicht in erster Linie gegen das Territorium der Schweiz richten, die innere Sicherheit und Ordnung des Landes aber gleichwohl betreffen. Dass die Schweiz keine autonome „Insel der Sicherheit“ ist, haben verschiedene Ereignisse der jüngeren Vergangenheit deutlich vor Augen geführt. So führten beispielsweise der Kosovokonflikt und die dadurch ausgelösten Migrationsbewegungen zu einer deutlichen Zuspitzung der Asylproblematik in der Schweiz. Eine Entspannung der Situation stellte sich

<sup>25</sup> Zur Haltung von Alt-Bundesrat Ogi in dieser Frage vgl: Nachgefragt: „Die Taktik ist durchaus aufgegangen“. Interview mit Bundespräsident Adolf Ogi, geführt von Bruno Vanoni. In: *Tages-Anzeiger*, 2. Juni 2000. Dieselbe Ansicht wurde auch im Generalstab vertreten, vgl: Vanoni, Bruno. Aus dem Réduit vor die Hunde. In: *Tages-Anzeiger*, 23. März 1999. Zur differierenden Einschätzung von Bundesrat Samuel Schmid siehe: Auslandsätze matchentscheidend? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Januar 2001.

<sup>26</sup> Eine Würdigung des Berichts 2000 findet sich in: Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 6 (2000): S. 733-742.

erst ein, nachdem militärische Stabilisierungsbeiträge vor Ort die Rückkehr der Flüchtlinge möglich gemacht hatten. Aber auch ein Einzelereignis wie die Verhaftung des Führers der Kurdischen Arbeiterpartei PKK, Abdullah Öcalan, durch türkische Sicherheitskräfte in Kenia rief im Frühjahr 1999 gewaltsame Protestaktionen in schweizerischen Städten hervor.

Ausgehend von dieser veränderten Risikolage und in Anerkennung der begrenzten finanziellen und technischen Möglichkeiten der Schweiz zeigt der Bericht die Grenzen einer autonomen Bewahrung der Sicherheit auf. Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen lassen sich nicht mehr ausschliesslich mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen. Staatliche Handlungsfähigkeit in einem von grenzüberschreitenden Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichneten Umfeld wird immer öfter nicht mehr durch Neutralität und autonome Landesverteidigung, sondern zunehmend durch Mitbestimmung sichergestellt. Der Bericht macht deutlich, dass die Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie auf die internationale Zusammenarbeit damit nicht nur eine Frage der Solidarität ist, sondern auch als Ausdruck einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik verstanden werden muss.

Entscheidend für den Erfolg internationaler Bemühungen zur Koproduktion von Sicherheit bleibt letztlich eine aktive Teilnahme an multilateralen Sicherheitsbemühungen. Der Bundesrat will die gestiegenen Chancen der internationalen Friedensförderung durch einen aktiven Beitrag der Schweiz zu einer Stabilisierung vor Ort nutzen. Der Bericht 2000 erweitert in diesem Zusammenhang den Armeeauftrag im Bereich der Friedensförderung und Krisenbewältigung und macht damit deutlich, dass eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik auch einen substantiellen Beitrag der Armee erfordert.<sup>27</sup> Der Einsatz Schweizer Armeehubschrauber zugunsten der humanitären Hilfe des UNHCR im Kosovo im Rahmen der Operation Alba und die Entsendung des Swisscoy-Kontingents als Beitrag der Schweiz zur Kfor sind in diesem Zusammenhang als erste, überraschend schnell vollzogene Umsetzungsschritte der neuen Kooperationsstrategie zu bezeichnen.<sup>28</sup>

Mit Blick auf die innenpolitische Debatte definiert der Bericht 2000 die Grenzen der schweizerischen Kooperationsstrategie relativ eng, insbesondere in bezug auf eine umfassende Sicherheitskooperation im institutionellen Rahmen. Ein Beitritt zur Nato wird als sicherheitspolitisch nicht notwendig erachtet und aus Neutralitätsgründen grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>29</sup> An der Neutralität wiederum wird

<sup>27</sup> Bundesrat, Bericht 2000, S. 37.

<sup>28</sup> Gabriel, *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*.

<sup>29</sup> Wenger/Fanzun, *Schweizer Sicherheitspolitik 2000*, S. 737.

festgehalten, auch wenn ihre sicherheitspolitische Funktionalität angesichts der heute relevanten Risiken als gering eingestuft wird. Dies ist mit Blick auf den hohen emotionalen Stellenwert, den grosse Teile der Bevölkerung der Neutralität weiterhin beimessen, verständlich.<sup>30</sup> Wie schwierig es der Landesregierung angesichts der neuen Rahmenbedingungen internationaler Friedensoperationen allerdings fällt, einen neutralitätsrechtlich überzeugenden und neutralitätspolitisch geraden Kurs zu verfolgen, ohne sich in Widersprüche zu verstricken und international an Glaubwürdigkeit zu verlieren, zeigte die ambivalente Kosovo-Politik des Bundesrats.<sup>31</sup>

Keine befriedigende Antwort liefert der Bericht auf die Frage, wie sich die Schweiz angesichts der zunehmenden verteidigungspolitischen Dynamik Europas verhalten soll. Inwieweit die Frage eines EU-Beitritts auch eine sicherheitspolitische Herausforderung darstellt, wird an anderer Stelle detaillierter untersucht.<sup>32</sup> Mit Blick auf den anstehenden Reformprozess der Armee braucht es mittelfristig eine klare Antwort, ob und wie sich die Schweiz am europäischen Eingreifkorps beteiligen soll. Der Bericht 2000 hält fest, dass die autonome Landesverteidigung zunehmend an ihre Grenzen stösst. Unbeantwortet bleibt aber die Frage, ob Verteidigungsoperationen ohne Mitgliedschaft in EU und Nato im konkreten Fall wirklich im Rahmen einer Koalition geführt werden können. Das Nebeneinander von möglichst weitgehender autonomer Verteidigung und Offenhalten der Kooperationsoption muss bei der Armeepflichtung zwingend zu Schwierigkeiten führen.<sup>33</sup>

## 2.2 ALB XXI: Von der Ausbildungsarmee zur Einsatzarmee

Angesichts der jahrzehntelangen Ausrichtung der Schweizer Armee auf eine autonome Landesverteidigung stellt die Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz auf die internationale Kooperation eine umfassende Herausforderung für die Armee dar. Ein Blick in den vor kurzem vorgelegten Vorentwurf des Armeeleitbildes macht dabei deutlich, dass es sich bei der anstehenden Armeereform um einen Prozess von revolutionärem Charakter handelt. Im Kern geht es um den Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee, dessen Konsequenzen im doktrinalen, strukturellen und operationellen Bereich an anderer Stelle ausführlich diskutiert werden.<sup>34</sup> Die Neugewichtung der Armeebeiträge trägt

<sup>30</sup> Haltiner/Wenger/Bennett/Szvirsev, *Sicherheit 2000*, S. 75-77.

<sup>31</sup> Gabriel, *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*.

<sup>32</sup> Vgl. dazu die Artikel von Andreas Wenger und Daniel Möckli in diesem Bulletin.

<sup>33</sup> Lezzi, Bruno. Keine Verteidigungspolitik ohne Risiko. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Dezember 2000.

<sup>34</sup> Vgl. dazu den Artikel von Markus Mäder in diesem Bulletin.

der neuen Risikolage Rechnung und deckt sich mit dem internationalen Trend einer Verlagerung im Aufgabenspektrum moderner Streitkräfte von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion. Die Armee muss sich auf die Aufgaben einstellen, die gegenwärtig und in absehbarer Zukunft im Vordergrund stehen.

Das ALB fordert einen Ausbau der nationalen und internationalen Kooperationsfähigkeit der Armee mit militärischen und zivilen Partnern in bezug auf alle drei Armeeaufträge (Beiträge zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung; Raumsicherung und Verteidigung; Subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren). Hinsichtlich der Aufgabe der Raumsicherung und Verteidigung sind es vor allem technologische und finanzielle Faktoren sowie die Verlagerung des geographischen Ausgangspunkts potentieller Gefahrenherde an die europäische Peripherie, welche die Bedeutung der Kooperationsoption anwachsen lassen. Interoperabilität wird als Querschnittsfähigkeit erfasst, welche die Armee als Gesamtsystem betrifft. Die Befähigung zur Zusammenarbeit im multinationalen Rahmen stärkt die Kompetenz der politischen Behörden, indem sie zusätzliche sicherheitspolitische Handlungsoptionen schafft.<sup>35</sup>

Die grössten unmittelbaren Konsequenzen hat die Kooperationsförderung jedoch mit Blick auf die Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung. Hier geht es im Sinne der Stabilisierung vor Ort darum, die negativen nichtmilitärischen Auswirkungen lokaler und regionaler Krisen auf die Schweiz zusammen mit anderen betroffenen Nachbarstaaten zu bewältigen und potentielle zukünftige militärische Bedrohungen erst gar nicht entstehen zu lassen. Hier ist Interoperabilität unmittelbar zu schaffen und hier soll in Friedenszeiten ein markanter Ausbau des schweizerischen Beitrags angestrebt werden. Mittelfristig soll sich die Armee mit einem verstärkten Bataillon an Friedensoperationen beteiligen können.<sup>36</sup> Dies ist unter den gegebenen Bedingungen als Schritt in die richtige Richtung zu bezeichnen. Der Vergleich mit Österreich an anderer Stelle in diesem Bulletin weist allerdings darauf hin, dass es sich international immer noch um einen eher bescheidenen Beitrag handelt.<sup>37</sup> Ein weiterer langfristiger Ausbau der militärischen Krisenreaktionsfähigkeit der Schweiz setzt eine Erweiterung der Berufskomponente der Schweizer Armee voraus.<sup>38</sup>

Der Swissscoy-Einsatz im Kosovo im Rahmen der Kfor stellte parallel zur Erarbeitung des ALB eine erste Gelegenheit für eine Standortbestimmung der Schweizer

<sup>35</sup> Vorentwurf ALB XXI, S. 17.

<sup>36</sup> Ebd., S. 24.

<sup>37</sup> Vgl. dazu den Artikel von Judith Niederberger in diesem Bulletin.

<sup>38</sup> Vorentwurf ALB XXI, S. 25.

Armee mit Blick auf die Teilnahme an PSO dar. Bisher beschränkten sich die schweizerischen Beiträge im Sinne einer Nischenpolitik auf bescheidene Beiträge.<sup>39</sup> Sie konzentrierten sich auf die Entsendung von Einzelpersonen, von kleinen Expertenteams und von medizinischen und logistischen Verbänden. Vor diesem Hintergrund darf die Swissscoy als erster positiver Schritt in Richtung der oben skizzierten internationalen Entwicklungen bezeichnet werden. Zum ersten Mal wurde ein nationaler Verband in eine von der Nato geführten PSO eingebunden. Der Einsatz hat gezeigt, dass die Schweizer Soldaten aufgrund ihrer breiten Berufskennnisse und der hervorragenden Qualität ihrer Ausrüstung bei logistischen und zivilen Spezialaufgaben den Vergleich mit ihren internationalen Partnern nicht zu scheuen brauchen. Ebenfalls als sehr positiv darf der Lernprozess bezeichnet werden, der durch den praktischen Einsatz vor Ort in Gang gesetzt worden ist.<sup>40</sup>

Die Möglichkeit zum internationalen Vergleich weist aber gleichzeitig darauf hin, wie weit entfernt von der internationalen Normalität sich die Schweizer Armee im Bereich der militärischen Stabilisierungsbeiträge weiterhin befindet. Die Swissscoy nimmt primär logistische Funktionen wahr. Das Schweizer Kontingent beteiligt sich damit nicht an den militärischen Kernaufgaben der Wiederherstellung und Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Es kann als grundsätzlich unbewaffneter Verband weder sich selbst schützen noch zum Schutz des Gesamtauftrags der Kfor beitragen. Im Rahmen einer international wohl einzigartigen Lösung wird der Schutz der Swissscoy vom österreichischen Bataillon übernommen, in das der Verband eingegliedert worden ist. Soldaten, die von anderen Soldaten geschützt werden müssen, werden es nicht einfach haben, von ihren Kooperationspartnern als militärisch gleichwertig angesehen zu werden. Es kann daher auch nicht erstaunen, dass die österreichische Führung ihre Unzufriedenheit mit der momentanen Situation offen artikuliert und wenig Verständnis für die Besonderheiten des schweizerischen Militärgesetzes zeigt.<sup>41</sup>

Das gesetzlich verankerte Prinzip der Nichtbewaffnung erschwert nicht nur ein erfolgreiches und effizientes Arbeiten der Schweizer Soldaten und bindet unnötig Ressourcen der österreichischen Partner, sondern es steht auch im Widerspruch zu den Einsatzanforderungen der Kfor. Das Mandat der Kfor basiert auf Kapitel VII der Uno-Charta und sieht mit Blick auf die Herstellung eines sicheren Umfelds vor Ort im Notfall den Einsatz militärischer Gewalt vor. Damit

<sup>39</sup> Vgl. Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*. Bern 1997.

<sup>40</sup> Wenger/Breitenmoser/Mäder, SWISSCOY-Einsatz im Kosovo, S. 128-130.

<sup>41</sup> Ebd., 130-131.

reflektieren die Einsatzgrundsätze der Kfor die Erfahrungen der jüngsten PSO und tragen der latenten Eskalationsgefahr zwischen den verfeindeten ethnischen Bevölkerungsgruppen Rechnung. Die Schweiz beteiligt sich an keinen Aufgaben im Bereich der Friedenserzwingung und behält sich die Möglichkeit vor, ihr Kontingent jederzeit zurückzuziehen – dies im Gegensatz zur viermonatigen Notifikationsfrist des standardisierten *Participation Agreement*. Die Schweizer Sonderregelungen sind aus internationaler Perspektive nur für diejenigen verständlich, die über solide Kenntnisse der besonderen schweizerischen Verhältnisse verfügen. Im internationalen Vergleich signalisieren sie einen Grad der politischen Solidarität, der insgesamt wenig zur Glaubwürdigkeit des Gesamtmandates beiträgt.

### 2.3 Die Bedeutung der Teilrevision des Militärgesetzes für die schweizerische Sicherheitspolitik

Der *Swisscoy*-Einsatz lässt die engen Grenzen der schweizerischen Beiträge zu PSO unter den momentanen sicherheits- und verteidigungspolitischen Rahmenbedingungen deutlich werden. Zieht man die internationalen Entwicklungen im Bereich der militärischen Friedensförderung zum Vergleich heran, dann wird die Notwendigkeit einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen zur Teilnahme der Schweizer Armee an Friedensoperationen evident. Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Kosten einer allfälligen Annahme des Doppelreferendums sollten vor diesem Hintergrund nicht unterschätzt werden. Eine Ablehnung der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes hätte gewichtige negative Auswirkungen nicht nur auf die schweizerischen Beiträge zu internationalen Friedensoperationen, sondern auch mit Blick auf den im Vorentwurf zum ALB skizzierten Reformprozess der Armee und damit letztlich auch im Hinblick auf die mit dem Bericht 2000 eingeleitete Kurskorrektur in Richtung einer kooperativen Sicherheitspolitik.

Solange sich in der Bewaffnungsfrage keine Veränderungen ergeben, werden die Stabilisierungsbeiträge der Schweizer Armee dem internationalen Standard nicht entsprechen können. Eine Ablehnung der Bewaffnung von schweizerischen Einheiten wäre de facto mittel- und langfristig gleichbedeutend mit einem Selbstausschluss von künftigen PSO und einem Verharren in einer Nischenpolitik. Will die Schweiz zur Normalität militärischer Stabilisierungsbeiträge aufschliessen – und dies fordert der sicherheitspolitische Bericht 2000 –, dann muss sie von der Erbringung rein logistischer Aufgaben abrücken. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zur Auftragserfüllung ist angesichts der Dynamik und Komplexität der aktuellen innerstaatlichen Konflikte ein zentrales Instrument der Gewaltprävention und eine Vorbedingung für den Erfolg ziviler Stabilisierungsmassnahmen. Wer bei der internationalen Krisenbewältigung auf das Abschreckungspotential

militärischer Mittel verzichtet – ein Leitsatz, der in den vergangenen Jahrzehnten unter dem Stichwort *Dissuasion* gerade in der Schweiz hochgehalten wurde –, gefährdet das erfolgreiche Zusammenspiel von humanitären, politischen, wirtschaftlichen und militärischen Mitteln.

Der Verzicht auf einen militärischen Stabilisierungsbeitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den instabilen Regionen der europäischen Peripherie vermindert die Chancen einer aktiven Konfliktlösungspolitik und erhöht das Potential negativer Auswirkungen dieser Krisenherde auf die Schweiz. Bewaffnete Auslandseinsätze von Schweizer Truppen dienen dem sicherheitspolitischen Eigeninteresse der Schweiz, vor allem im europäischen Umfeld. Sie sind gleichzeitig eine wichtige Gegenleistung für erwartete Sicherheitsbeiträge der Nachbarstaaten. Sicherheit durch Kooperation ist ohne einen solidarischen Beitrag der Schweizer Armee auf die Länge nicht zu haben. Ohne eine Gesetzesänderung droht die Lücke zu den militärischen Stabilisierungsbeiträgen anderer neutraler Staaten immer grösser zu werden. Eine solche Entwicklung würde mittelfristig zu Zweifeln an der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Kooperationsstrategie führen.

Die Sicherheitsdefizite, die ein Verzicht auf eine bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen unweigerlich nach sich ziehen würde, könnten durch einen Ausbau logistischer Nischenbeiträge, gleichsam als Schweizer Qualitätsprodukte, nicht wettgemacht werden. Es besteht nur eine sehr begrenzte Nachfrage nach unbewaffneten Beiträgen zu Friedensoperationen. Einsätze à la *Swisscoy* sind längerfristig kaum möglich, da sie eine Zusatzbelastung für die anderen truppenentsendenden Staaten darstellen und von diesen daher verständlicherweise nicht goutiert werden. Solche Einsätze laufen zudem Gefahr, international nicht als Armeebeiträge wahrgenommen zu werden. Nur wenn Schweizer Soldaten ihren Beitrag zum Schutz der gemeinsamen Mission leisten können, werden sie als gleichwertige militärische Partner anerkannt werden. Ein militärischer Beitrag an die Friedensförderung wiederum ist eine Voraussetzung dafür, dass die Schweiz auf die Solidarität Europas zählen kann, wenn es um die gemeinsame Bewältigung nichtmilitärischer Rückwirkungen peripherer Krisen auf die schweizerische Gesellschaft geht.<sup>42</sup>

Die Ablehnung der Teilrevision des Militärgesetzes hätte aber auch weitergehende negative Konsequenzen für die gesamte Armee und den Gang des in Angriff

<sup>42</sup> Während der Kosovo-Krise musste die Schweiz im internationalen Vergleich überdurchschnittlich viele Kriegsvertriebene aufnehmen. Die Regierung wies im Rahmen internationaler Konferenzen erfolglos auf diesen Umstand hin. Die meisten Staaten machten geltend, sie hätten zwar in der Tat weniger Asylsuchende, würden sich aber im Unterschied zur Schweiz am Nato-Einsatz beteiligen. Vgl. Wenger/Fanzun, Schweizer Sicherheitspolitik 2000, S. 738.



genommenen Reformprozesses. Die Schweizer Armee wird von Aussen an der Bereitschaft gemessen, sich mit situationsgerechten Mitteln an der Krisenbewältigung zu beteiligen. Wird der Armee in diesem Bereich ein substantieller und international anerkannter Beitrag verunmöglicht, dann wäre dies gleichbedeutend mit einer erneuten Fokussierung auf die Territorialverteidigung und die klassisch konventionellen Bedrohungen der Vergangenheit.<sup>43</sup> Eine nicht bedrohungsgerecht ausgerichtete Armee verliert aber nicht nur im internationalen Umfeld an Glaubwürdigkeit, sie findet auch bei der militärdienstleistenden Generation immer weniger Verständnis. Dass eine schleichende Erosion der Glaubwürdigkeit der Armee langfristig auch ihre wirtschaftliche Verträglichkeit und ihre finanzielle Basis in Frage stellt, haben die Erfahrungen der letzten Jahre bereits deutlich gezeigt.

Ohne Erleichterungen im Bereich der Ausbildungszusammenarbeit und ohne den Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen wird sich der Modernisierungsprozess der Schweizer Armee sehr viel schwieriger und langsamer gestalten. Gemeinsame Übungen sind ein wichtiges Mittel, um einen zielgerichteten Know-how-Transfer in Gang zu setzen. Die aktive Teilnahme an multinationalen Friedensoperationen setzt einen unschätzbaren Rückfluss von Informationen und Erfahrungen in Gang und zwingt zu Ehrlichkeit in der Einschätzung der eigenen Fähigkeiten und Mittel.<sup>44</sup> Andere Staaten wie beispielsweise Finnland und Schweden deklarieren das verteidigungspolitische Eigeninteresse an PSO-Einsätzen im Sinne des *Lessons learned*-Prozesses denn auch explizit. Jede Armee wird als lernende Organisation dem Kreislauf der Doktrinschöpfung Beachtung schenken: Doktrin – Training – Übung – Mission – Doktrin.

Eine Schweizer Armee, die zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Risiken und ihres dreiteiligen Armeeauftrages kooperationsfähig sein soll, ist darauf angewiesen, sich diese Fähigkeit zu erwerben. Ohne Teilnahme an PfP-Truppenübungen werden die notwendigen Anpassungen im Bereich der mentalen und strukturellen Interoperabilität viel schwieriger vorzunehmen sein. Für eine erfolgreiche Beteiligung an PSO ist entscheidend, dass die zur Verfügung gestellten Truppenverbände dem internationalen Standard entsprechen. Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird zunehmend zum Schlüssel für den Erhalt der militärischen Handlungsfähigkeit.<sup>45</sup> Soll der politischen Führung der Schweiz – wie im Vorentwurf des Armeeleitbildes vorgesehen – in Zukunft

<sup>43</sup> Lezzi, Bruno. Armeeeinsätze – nur Selbstschutz? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. Januar 2000.

<sup>44</sup> Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich. *Interoperabilität: Prospektivstudie zuhanden des Kernteams Armee XXI*. Amtsinternes Dokument. Zürich 1999.

<sup>45</sup> Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Mäder, Markus. Interoperabilität – Eckwert für die Armee XXI: Voraussetzung für alle Optionen militärischer Kooperation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Oktober 1999.

auch im Verteidigungsfall eine Kooperationsoption zur Verfügung stehen, dann muss sich die Armee die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten bereits in Friedenszeiten aneignen können.

Letztlich würde eine Ablehnung der Teilrevision des Militärgesetzes der strategischen Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik auf die internationale Kooperation zuwider laufen. Aus der Perspektive der eigenen sicherheitspolitischen Interessen wäre eine Fortsetzung der sicherheitspolitischen Isolation gleichbedeutend mit einer Einschränkung der eigenen Handlungsoptionen. Im Unterschied zur Epoche des Kalten Krieges – dies haben die vergangenen Jahre deutlich gemacht – sind die Zeiten vorbei, in denen sich die Schweiz als Insel der Sicherheit in einem System der erstarrten bipolaren Blockstrukturen fühlen konnte. Angesichts der grossen Dynamik im internationalen System, angesichts einer Zunahme von komplexen globalen Sicherheitsfragen sowie dem Aufbrechen innerstaatlicher Krisenherde mit ihren mannigfachen nichtmilitärischen Rückwirkungen auf die europäischen Gesellschaften setzt strategische Handlungsfähigkeit immer öfters Mitbestimmung auf der Basis internationaler Zusammenarbeit voraus.

Aus der Perspektive der sicherheitspolitischen Partner der Schweiz würde eine Weiterführung der Nischenstrategie ausschliesslich logistischer Unterstützungsleistungen mittelfristig Zweifel am Willen der Schweiz aufkommen lassen, als solidarischer und gleichberechtigter Partner zur gemeinsamen Bewältigung von Krisen vor Ort beitragen zu wollen. Die Schweiz als Sonderfall würde vermehrt auf Unverständnis stossen, der wenig zur Schaffung und Erhaltung eines sicheren lokalen Umfelds beiträgt, das eine zentrale Voraussetzung für ein erfolgreiches Ineinandergreifen diplomatischer, humanitärer, wirtschaftlicher und polizeilicher Instrumente und Massnahmen ist. Ein schleichender internationaler Glaubwürdigkeitsverlust der schweizerischen Sicherheitspolitik wäre staatspolitisch bedenklich und würde zwangsläufig die innenpolitische Unterstützung der wichtigsten sicherheitspolitischen Instrumente – der Aussenpolitik und der Armee – untergraben. Die Referenden signalisieren in diesem Zusammenhang ja gerade, wie gespalten die politische Schweiz in diesen Fragen seit einigen Jahren ist.

### 3 Teilrevision Militärgesetz: Grösster gemeinsamer Nenner zwischen sicherheitspolitisch Notwendigem und innenpolitisch Möglichem

Die vom Bundesrat im Oktober 1999 vorgeschlagene Teilrevision des Militärgesetzes umfasst zwei Teile: der erste Teil betrifft eine Vereinfachung der militärischen Ausbildungszusammenarbeit, der zweite die Frage der Bewaffnung ganzer Truppenkontingente bei friedensfördernden Einsätzen im Ausland.<sup>46</sup> Insbesondere der zweite Teil des Gesetzesentwurfs war Anlass heftiger Diskussionen im Parlament und in der Öffentlichkeit.

Die nach der parlamentarischen Debatte im Oktober 2000 präsentierte und im kommenden Juni zur Abstimmung gestellte Vorlage hält fest, dass Einsätze zur Friedensförderung auf der Grundlage eines Uno- oder OSZE-Mandates angeordnet werden können, die den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen. Der Bundesrat entscheidet im Einzelfall, welche Bewaffnung für den Schutz der eingesetzten Personen und Truppen und die Erfüllung ihres Auftrages erforderlich ist. Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen. Soll der Einsatz bewaffnet erfolgen, konsultiert der Bundesrat dabei vorgängig die aussen- und sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlamentes. Einsätze, die länger als drei Wochen dauern oder mehr als 100 Freiwillige umfassen, müssen vom Parlament genehmigt werden.<sup>47</sup>

Die Vorlage verpflichtet nicht zur bewaffneten Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen. Sie schafft lediglich die gesetzliche Grundlage, dass solche Einsätze möglich werden. Die parlamentarische Kontrolle bleibt durch Konsultationen beziehungsweise durch die notwendige Genehmigung eines Einsatzes sorgfältig gewahrt. Die Grenzen der Einsätze werden abgesteckt, indem die direkte Beteiligung an Kampfhandlungen ausgeschlossen wird. Der Gesetzestext schliesst die logistische Hilfe im Bereich von *Peace Enforcement* Einsätzen jedoch nicht explizit aus. Die Vorlage betont die Freiwilligkeit von Einsätzen, wobei sich die Berufsmilitärs im Rahmen ihres Anstellungsvertrags grundsätzlich zur Leistung solcher Einsätze verpflichten.<sup>48</sup>

Vergleicht man den definitiven Text der Vorlage mit dem Antrag des Bundesrats vom Oktober 1999, dann werden die Einschränkungen deutlich, mit denen sich der Bundesrat im Verlaufe der parlamentarischen Debatten im Interesse einer

<sup>46</sup> Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999.

<sup>47</sup> Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung), Änderung vom 6. Oktober 2000.

<sup>48</sup> Vorentwurf ALB XXI, S. 23.

möglichst breiten innenpolitischen Abstützung einverstanden erklärte. Der Antrag des Bundesrats hatte Einsätze zur Friedensförderung auch mit der Zustimmung der betroffenen Staaten (d.h. ohne vorgängiges Uno- oder OSZE-Mandat) vorgesehen und die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenerzwingung nicht explizit ausgeschlossen. Der Antrag des Bundesrats entsprach mit diesen Formulierungen durchaus den internationalen Entwicklungen im Bereich der Mandatierungsfrage. In der praktischen Durchsetzung der auf Kapitel VII der Uno-Charta basierenden sehr weit gefassten Mandate heutiger PSO hat es sich zunehmend als schwierig erwiesen, Elemente des *Peacekeeping* von solchen des *Peace Enforcement* klar zu trennen. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass PSO zunehmend von Regionalorganisationen oder Staatenkoalitionen durchgeführt werden, die ihre Handlungsfähigkeit nicht in jedem Fall von der Zustimmung des Uno-Sicherheitsrates abhängig machen wollen. Die Formulierung des Bundesrates hätte das Gewicht dagegen auf die vorgängige Zustimmung der betroffenen Staaten gelegt.

Diese Fragen lassen sich – auch das haben die Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre in aller Deutlichkeit gezeigt – immer nur für den einzelnen Fall befriedigend beantworten. Zweck der gesetzlichen Grundlage ist die Schaffung eines klaren interpretatorischen Rahmens und die Wahrung der politischen Kompetenzen von Bundesrat und Parlament. Dies hätte der Antrag des Bundesrates zweifellos geleistet. Der definitive Text muss mit seinen Kompromissen aus innenpolitischer Notwendigkeit als Minimallösung bezeichnet werden. Jede weitere Eingrenzung des konzipierten Rahmens für die bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen wäre angesichts der Praxis internationaler PSO wenig sinnvoll gewesen und hätte die Handlungsfreiheit von Bundesrat und Parlament unnötig eingeschränkt. Obwohl die Räte mit den beschriebenen Änderungen den friedenspolitischen Forderungen der Linken weit entgegengekommen waren, ergriffen nicht nur die rechtskonservativen Kreise der Auns, sondern auch die links-pazifistischen Kreise der GSoA das Referendum gegen die Vorlage.

#### 3.1 Das Referendum von rechts: Fundamentalopposition gegen die sicherheitspolitische Kurskorrektur des Bundesrates

Die Auns richtet sich mit ihrem Referendum letztlich nicht nur gegen die Bewaffnung von Schweizer Truppen im Ausland. Es geht den rechtskonservativen Kräften gleichzeitig darum, ihrer viel fundamentaleren Forderung nach einer weiterhin auf Neutralität und Verteidigungsautonomie ausgerichteten Sicherheitspolitik Gehör zu verschaffen. Das rechte Referendum nimmt beide Teile der Vorlage zum Anlass, grundsätzlichen Widerstand gegen die Stossrichtung der Sicherheit durch

Kooperation zu demonstrieren und diese womöglich zu Fall zu bringen. Dementsprechend wird die Vorlage auch als „Türöffner-Vorlage“ portraitiert und als Vorstufe zu einem Uno-, EU- und Nato-Beitritt dargestellt.<sup>49</sup> Die Vorlage ist kein Präjudiz für einen Beitritt zur Uno, zur EU oder gar zur Nato. Sie dazu hochzuspielen, ist eine bewusste politische Zweckentfremdung und will vom eigentlichen Gegenstand ablenken.

Mit Blick auf die Armeereform befürchten die Kreise um die Auns den Anfang vom Ende der Milizarmee. Es geht ihnen nicht darum, am Thema Swissscoy die Fragwürdigkeit eines unbewaffneten Einsatzes aufzuzeigen oder dem Zusammenhang zwischen militärischer Stabilisierung vor Ort und der öffentlichen Sicherheit in der Schweiz nachzugehen. Vielmehr wollen sie die Frage ins Zentrum stellen, ob Schweizer Soldaten *überhaupt* ins Ausland gehen sollen. In letzter Zeit haben sie die Affäre um die Uran-Munition dazu verwendet, die Unverantwortbarkeit solcher Einsätze zu belegen. Keinen Platz in dieser Argumentation haben Überlegungen, wohin der Modernisierungsprozess der Armee zielen soll, wenn dieser nicht bedrohungsgerecht ausgerichtet ist.

Die Schweiz soll ihren Beitrag zu Sicherheit und Stabilität auf die humanitären Leistungen des IKRK und des SKH, dargestellt als schweizerische Qualitätsprodukte, beschränken. Diese Vereinnahmung ist zumindest mit Blick auf das IKRK problematisch, das über einen von der Schweiz unabhängigen völkerrechtlichen Sonderstatus verfügt und in seiner Zusammensetzung ausserordentlich international ausgerichtet ist. Zudem schliessen sich humanitäre Dienste und Beiträge zur militärischer Friedensförderung nicht gegenseitig aus. Der Erfolg einer Stabilisierungspolitik setzt vielmehr ihr reibungsloses Zusammenwirken voraus. Auch die Schweiz sollte demnach ein Interesse daran haben, dass IKRK und SKH ihre Mission in einem einigermaßen gesicherten Umfeld erfüllen können.

Als strikte Anhänger der Neutralität stellen diese Kreise die Entsendung von bewaffneten Soldaten ins Ausland als grundsätzlich neutralitätswidrig dar. Weltweit gilt hingegen, dass die Beteiligung an Friedensoperationen, die sich auf Kapitel VII der Uno-Charta abstützen, nicht im Widerspruch zur Neutralität stehen. Neutralität kann gegenüber der Uno nicht wie gegenüber einem Drittstaat geltend gemacht werden. So hält auch die offizielle Neutralitätskonzeption der Schweiz unmissverständlich fest, dass die Beteiligung von bewaffneten Truppen der

<sup>49</sup> Überparteiliches bürgerliches Komitee „Kriegsabenteuer nein – humanitäre Präsenz ja“. *Keine Schweizer Soldaten im Ausland – keine ausländischen Soldaten in der Schweiz! Argumentarium*. Bern 2001, S. 11. Vgl. auch: Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns). *Das Schweizer Volk hält an der Unabhängigkeit und Neutralität fest!* Grauer Brief Nr. 75. Bern 2001, S. 9.

Schweiz an PSO auf der Basis eines Uno- oder OSZE-Mandates nichts mit Neutralität zu tun hat.<sup>50</sup> Dies gemäss der Logik, dass das Neutralitätsrecht bei der Beteiligung an wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen der Uno nicht zur Anwendung kommt. Die Anwendbarkeit der Neutralität beschränkt sich auf internationale militärische Konflikte.

### 3.2 Das Referendum von links: zwischen einer Aktivierung der Friedenspolitik und einer Abschaffung der Armee

Die Kreise um die GSoA, die das linke Referendum lancierten, formulierten drei Minimalbedingungen, an die sie einen Verzicht auf das Referendum knüpften: Erstens müssen bewaffnete Einsätze an ein Uno- oder OSZE-Mandat gebunden sein. Zweitens soll die Teilnahme an friedensergebenden Massnahmen ausgeschlossen werden. Und drittens soll die Bewaffnung auf den Selbstschutz begrenzt werden.<sup>51</sup> Das Parlament schwenkte im Laufe seiner Beratungen im ersten Punkt auf diese Linie ein. Im zweiten Punkt wurde gemäss dem aktuellen Gesetzestext zwar die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ausgeschlossen. Dies entsprach aber nicht gänzlich den Vorstellungen der links-pazifistischen Kreise, die auch allfällige logistische Beiträge zu *Peace Enforcement*-Einsätzen als nicht zulässig erklären wollten. Im dritten Punkt kam das Parlament der Forderung nicht entgegen, die Bewaffnung zum Schutz des Auftrags ebenfalls zu streichen, worauf das linke Lager das Referendum beschloss.

Die weitergehenden Einschränkungen des Mandates, die von links-pazifistischer Seite gefordert wurden, sind angesichts der Realitäten von Friedensoperationen als nicht realistisch und unverantwortlich zu bezeichnen. Die Schweiz wäre zu einem unverlässlichen Partner geworden, der die internationale Gemeinschaft im unklaren darüber gelassen hätte, ob er sie nicht gerade zu dem Zeitpunkt in Stich lassen würde, in dem solidarischer Zusammenstehen ganz besonders gefordert sein würde, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor Ort aufrechtzuerhalten. Gerade wenn man sich für eine aktive Friedenpolitik einsetzt, sollte man Interesse an einem erfolgreichen Zusammenwirken der zivilen und militärischen Gewaltprävention haben.

<sup>50</sup> Bericht zur Neutralität: Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Sonderdruck), S. 19. Vgl. auch: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Sonderdruck), S. 17.

<sup>51</sup> Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA). *Argumente für das Friedenspolitische Referendum gegen die Militärgesetzrevision: Fakten zur Militärgesetzrevision*. <http://www.gsoa.ch>.

Um so mehr erstaunt vor dem Hintergrund dieser wenig überzeugenden Argumentation, dass die GSoA in ihrer Initiative „für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee“ vom Oktober 1999 einen Vorbehalt für die bewaffnete Beteiligung an internationalen Friedensbemühungen ausserhalb der Schweiz aufgenommen hatte.<sup>52</sup> Ebenso wenig kohärent ist es, den Uno-Beitritt als vordringliches aussenpolitisches Ziel zu fordern, gleichzeitig jedoch die Uno-Charta und die darin enthaltene Möglichkeit von Sanktionen nicht ebenfalls zu akzeptieren. Der Schutz der Truppen und ihres Auftrags und die Abstützung der Mandate auf Kapitel VII der Uno-Charta sind im heutigen Umfeld internationaler PSO aus gutem Grund zu internationalen Standards geworden. Will sich die Schweiz an bewaffneten Beiträgen zu Friedensoperation beteiligen, dann sollte sie ihren Beitrag an realistischen Rahmenbedingungen ausrichten.

### 3.3 Unheilige Allianz von links und rechts: Anti-Nato- und Anti-Amerika-Reflexe

Die Referenden von links und rechts finden zur Übereinstimmung im Vorwurf, die vorgeschlagene Teilrevision des Militärgesetzes sei im Kern eine Vorbereitung für eine Annäherung an die Nato, die von den USA klar dominiert würden. Misstrauen weckt in diesem Zusammenhang das verstärkte Engagement der Schweiz in der Partnerschaft für den Frieden, das auf die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit ausgerichtet ist.<sup>53</sup> Der Interoperabilitäts-Prozess muss aber in der militärischen Praxis auf die Nato ausgerichtet werden. Die Nato ist die einzige Organisation, deren militärische Standards international anerkannt sind.<sup>54</sup> Auch in den meisten Uno-Operationen wird gemäss Nato-Standards gearbeitet. Die Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Kriseninterventions-Streitkräfte wird sich ebenfalls an denselben Standards ausrichten.

Der politische Schluss, hier werde auf verdeckte Art und Weise der Nato-Beitritt vorbereitet, entspricht nicht den Tatsachen. Niemand würde ernsthaft behaupten, der Blick der Zürcher Börsianer auf die New Yorker Aktienmärkte sein Hinweis auf einen baldigen Torschluss der Zürcher Börse. Interoperabilität mit der Nato heisst nicht Nato-Beitritt. Mit der Einschränkung der Einsatzmöglichkeiten

<sup>52</sup> Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA), *Eidgenössische Volksinitiative: Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee*. <http://www.gsoa.ch>.

<sup>53</sup> Jahresbericht des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der Partnerschaft für den Frieden für 1999 vom 17. Mai 2000. [http://www.pfp.ethz.ch/4/documents/jahresbericht1999\\_d.pdf](http://www.pfp.ethz.ch/4/documents/jahresbericht1999_d.pdf).

<sup>54</sup> Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Interoperabilität: Prospektivstudie.

auf Uno- oder OSZE-mandatierte Operationen geht die Schweiz vielmehr auf Distanz zur Nato, die ihren Einsatz in Kosovo in der ersten Phase ohne Uno-Mandat durchführte. Interoperabilität mit der Nato heisst, dass die Armee die für eine Zusammenarbeit erforderlichen militärischen Standards beherrscht und bereit ist, falls die Bundesbehörden und das Parlament dies so wollen, in internationalen Operationen als gleichberechtigter Partner mitzuarbeiten und so einen Beitrag an die Sicherheit des europäischen Raumes zu leisten.

### Schlusswort

Die Vorlage über die Teilrevision des Militärgesetzes, wie sie dem Souverän am 10. Juni zur Abstimmung vorgelegt wird, bietet einen vernünftigen und annehmbaren Kompromiss zwischen dem sicherheitspolitisch Wünschbaren und Notwendigen und dem innenpolitisch Machbaren. Es geht um die Definition eines gesetzlichen Rahmens, der eine verantwortbare künftige Beteiligung der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen möglich macht. Die Vorlage ist ein zentraler Bestandteil der Armee reform XXI und stellt ein Kernelement der in Angriff genommenen Kurskorrektur hin zu einer zukunftsgerichteten sicherheitspolitischen Strategie der Kooperation dar.

Es geht am 10. Juni 2001 nicht um einen politischen Grundsatzentscheid, sondern um die Schaffung bedrohungs- und aufgabengerechter Optionen der militärischen Zusammenarbeit und damit um eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit der politischen Behörden der Schweiz. Weder geht es um ein Ja oder ein Nein zur politischen Öffnung der Schweiz, noch geht es um ein Ja oder ein Nein zur Armee der Schweiz. Die Vorlage präjudiziert die Frage eines Beitritts zu EU, Uno oder Nato in keiner Weise. Der Gesetzesentwurf zieht weder eine Veränderung der schweizerischen Neutralitätspolitik nach sich, noch verpflichtet er die politischen Behörden zu spezifischen militärischen Beiträgen im internationalen Rahmen.

Mit dem Gesetzesentwurf reagiert die Schweiz auf den markanten Bedeutungsanstieg einer aktiven Politik der Friedensförderung für Sicherheit und Stabilität des gesamten euro-atlantischen Raumes. Angesichts höchst dynamischer und komplexer Krisenphänomene an der europäischen Peripherie ist in den vergangenen Jahren das Gewicht präventiver Massnahmen im Rahmen einer ursachenorientierten Konfliktlösungsstrategie angestiegen. Gleichzeitig zeigten die Erfahrungen in Somalia, Ruanda und Bosnien in aller Deutlichkeit, dass die Präsenz schwer bewaffneter militärischer Einheiten in komplexen Konfliktsituationen oft eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg ziviler Stabilisierungsmassnahmen ist.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Charakter internationaler PSO in der vergangenen Dekade stark gewandelt. Es haben sich neue internationale Einsatzgrundsätze herausgebildet, an denen sich auch der schweizerische Beitrag zu orientieren hat. Gefragt sind robuste und durchsetzungsfähige Friedenstruppen, damit die inhaltlich mit zivilen und exekutiven Aufgaben stark erweiterten Mandate auf der Basis von Kapitel VII der Uno-Charta von den eingesetzten Autoritäten erfolgreich umgesetzt werden können. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zur Auftragsbefreiung hat sich zum internationalen Standard von PSO entwickelt.

Der Swisscoy-Einsatz hat die Problematik von unbewaffneten Beiträgen zu Friedensoperationen denn auch deutlich gemacht. Soldaten, die von anderen Soldaten geschützt werden müssen, werden von den Kooperationspartnern als Zusatzbelastung und nicht als gleichberechtigte Partner wahrgenommen. Entsprechend klein fällt die Nachfrage nach solchen Beiträgen im Rahmen der laufenden PSO aus. Ein Verharren in der gegenwärtigen Nischenpolitik rein logistischer Beiträge entspricht nicht dem sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Eine solche Politik gefährdet das erfolgreiche Zusammenspiel humanitärer, politischer, wirtschaftlicher, polizeilicher und militärischer Stabilisierungsbeiträge vor Ort und lässt die Schweiz die nichtmilitärischen Auswirkungen lokaler und regionaler Krisen direkter spüren. Sie trägt auf lange Sicht zudem wenig dazu bei, dass potentielle künftige militärische Bedrohungen des europäischen Raumes gar nicht erst entstehen können.

Eine Ablehnung der Teilrevision des Militärgesetzes wäre gleichbedeutend mit einer erneuten Ausrichtung der Armee auf die klassischen Aufgaben der Territorialverteidigung und mit einem Verharren im Paradigma der autonomen Landesverteidigung. Nicht bedrohungsgerechte Streitkräfte laufen jedoch Gefahr, langfristig an Glaubwürdigkeit gegen innen wie gegen aussen zu verlieren. Eine intensivierete Ausbildungszusammenarbeit und der zielgerichtete Know-how-Transfer aus der Praxis militärischer Stabilisierungsbeiträge sind zudem zentrale Elemente eines erfolgreichen Modernisierungsprozesses der Schweizer Armee. Eine Armee ist nur kooperationsfähig, wenn sie sich die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit schrittweise, zielgerichtet und mit klaren politischen Vorgaben aneignen kann.

Mit dem Bericht 2000 hat die Schweiz ihre sicherheitspolitische Strategie auf die internationale Zusammenarbeit ausgerichtet. Diese Kurskorrektur erfolgte aufgrund der Erkenntnis, dass die strategische Handlungsfähigkeit der Schweiz in einem von diffusen Risiken und ständigem Wandel geprägtem Umfeld zunehmend durch Mitbestimmung auf der Basis internationaler Kooperation gewährleistet

werden muss. Es braucht die vorgeschlagene Gesetzesänderung, wenn die Schweiz die Lücke zu den militärischen Stabilisierungsbeiträgen vergleichbarer neutraler Staaten nicht weiter anwachsen lassen will. Ausschliesslich logistische Unterstützungsleistungen an internationale Friedensoperationen sind keine solidarische Gegenleistung für erwartete militärische Sicherheitsbeiträge der Nachbarstaaten. Sicherheit durch Kooperation setzt die Möglichkeit bewaffneter Auslandseinsätze von Schweizer Truppen voraus, wenn sie international auf lange Sicht glaubwürdig sein soll.

## Euro-atlantischer Streitkräftewandel nach dem Kalten Krieg – wo steht die Schweizer Armee?

von Markus Mäder

### Einleitung

Streitkräfte als staatliche Institution sind ein Abbild von Politik und Gesellschaft eines Staates sowie dessen wirtschaftlicher und technologischer Leistungsfähigkeit. Entsprechend werden Intensität und Dynamik der Streitkräfteentwicklung durch politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und technologische Spannungsfelder bestimmt.<sup>1</sup>

Während des mehr als vier Jahrzehnte dauernden Kalten Krieges waren die euro-atlantischen Armeen in erster Linie geprägt vom Gegensatz zwischen sicherheitspolitischer Erstarrung und technologischer Dynamik; handlungsleitend für die Militärs waren die Vorgaben der strategischen Abschreckung und die Erfordernisse des Rüstungswettlaufs. Das Jahr 1989 markierte die Überwindung dieses umfassenden Ost-West-Konfliktes und bedeutete für die Institution Armee im euro-atlantischen Raum den Auftakt zu einem Wandel, der zunehmend vom Kräftefeld einer wieder in Fluss geratenen Sicherheitspolitik bestimmt wurde. In der Folge gerieten die betroffenen Streitkräfte in den Sog eines tiefgreifenden sicherheitspolitischen Wandlungsprozesses, der die Rolle des militärischen Instrumentes neu definierte. Die westliche Armee an der Schwelle zum 21. Jahrhundert unterscheidet sich in hohem Masse von derjenigen der vorangehenden Epoche: Die Territorialverteidigungsarmee als zentrale Komponente der Abschreckungsstrategie im Kalten Krieg steht den Krisenreaktionskräften als multifunktionalem Sicherheitsinstrument einer ausgreifenden Stabilisierungsstrategie gegenüber.<sup>2</sup> Der militärische Veränderungsprozess der dazwischen liegenden Dekade, ausgelöst durch die strategische Wende von 1989, ist das Thema des vorliegenden Artikels.

In der Schweiz wurde dieser Prozess mit dem Reformprojekt Armee 95 eingeleitet. Die primär quantitative Restrukturierung stellte sich allerdings vor dem Hintergrund der weiteren sicherheitspolitischen Veränderungen in der zweiten

Hälfte der 1990er Jahre als nicht weitreichend genug heraus. Mit dem laufenden Projekt „Armee XXI“ hat die Schweiz begonnen, ihre Streitkräfte konzeptionell neu auszurichten und dem aktuellen euro-atlantischen Entwicklungsstand anzugleichen.

Im folgenden geht es darum, den militärischen Transformationsprozess im euro-atlantischen Raum im Überblick nachzuzeichnen und in diesem Kontext eine Standortbestimmung der Schweizer Armee zu vollziehen. In einem ersten Schritt wird zu diesem Zweck der Frage nachgegangen, welche politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen den westlichen Streitkräften nach 1989 die entscheidenden Impulse verliehen haben. In einem zweiten Schritt werden die sich daraus ergebenden Entwicklungs- und Reformtendenzen westlicher Streitkräfte herausgeschält. Schliesslich soll in einem dritten Schritt als Beitrag zur aktuellen militärpolitischen Diskussion ein Vergleich zur Schweizer Armee angestellt werden.

### 1 Faktoren des Streitkräftewandels nach dem Kalten Krieg

Ausgangspunkt des neu erwachten Veränderungsdruckes im Militärbereich ist die geostrategische Wende von 1989/91. Der Wegfall der politischen und militärischen Bedrohung – im Jahre 1991 wurden sowohl der Warschauer Pakt als auch die Sowjetunion formell aufgelöst – gab Raum frei für eine Grundsatzdebatte über die westlichen Sicherheitskonzepte.

Die Diskussion bewegte sich zwischen einem optimistischen und einem pessimistischen Pol. Von Optimismus geleitet waren Strömungen, welche den Aufbruch in ein Zeitalter ohne militärische Konflikte oder, etwas vorsichtiger, zumindest die Chance einer gerechteren Weltordnung propagierten – wie dies insbesondere das von Frances Fukuyama angekündigte „Ende der Geschichte“ oder die von US-Präsident George Bush propagierte *New World Order* symbolisierten.<sup>3</sup> Auf ein pessimistisches Weltbild bauten Ansichten, die mit dem Ende des Kalten Krieges eine neue Epoche von Instabilität oder Anarchie heraufkommen sahen – so unter anderem Samuel Huntington mit seiner These von einem potentiellen „Kampf der Kulturen“.<sup>4</sup> Einer der politischen Kristallisationspunkte dieser weltanschaulichen Debatte waren zwangsläufig die Streitkräfte als Institution staatlichen Gewaltmonopols – nach Jahrzehnten unangefochtener Daseinsberechtigung und klarer Aufgabenzuordnung geriet das westliche Militär in eine Phase der Unsicher-

<sup>1</sup> Zur Streitkräfteentwicklung nach dem Kalten Krieg vgl.: Haltiner, Karl W. Europas Streitkräfte im Umbruch – Trends, Probleme, Fragen. In: *Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift „Europas Streitkräfte im Umbruch – Beispiele ausgewählter Armeereformen“* 11 (1993): S. 4-9.

<sup>2</sup> Womit muss die Armee in Zukunft rechnen? Fragen zu einer zeitgemässen Verteidigungspolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Februar 1998.

<sup>3</sup> Fukuyama, Frances. *The End of History and the Last Man*. New York 1992.

<sup>4</sup> Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York 1996. Eine pessimistische Sichtweise bezüglich der weiteren Entwicklung der internationalen Beziehungen vertritt auch: Kaplan, Robert D. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York 2000.

heit, in welcher auch von staatstragenden Kreisen kritische Fragen in bezug auf die künftige Tauglichkeit bisheriger militärischer Konzepte gestellt wurden.

### 1.1 Verknappung der materiellen Ressourcen

Noch während die Grundsatzdebatte über den weiteren Verlauf der internationalen Beziehungen im Gang war, machte sich ein erster bedeutsamer Veränderungsfaktor in der Verteidigungspolitik der westlichen Staaten bemerkbar. Im Zuge der allgemeinen Erleichterung über die Beendigung der Ost-West-Konfrontation – die über weite Strecken im Rahmen eines hohen Kosten verursachenden Rüstungswettlaufs ausgetragen worden war – und der einsetzenden Wirtschaftsrezession setzte sich zu Beginn der neunziger Jahre unter dem Begriff der „Friedensdividende“ die Forderung nach gekürzten Verteidigungsbudgets durch.<sup>5</sup> Die Verteidigungsausgaben sowohl der Nato- als auch der ehemaligen Wapa-Staaten erfuhren in der Folge eine deutliche Senkung.<sup>6</sup> Diese nicht nur von linken Kreisen vertretene finanzpolitische Korrekturphase zwang die betroffenen Verteidigungsministerien zu Anpassungen, noch bevor die sicherheitspolitischen Konzepte umfassend erneuert worden waren.

Die erste auf die Streitkräfte wirkende Veränderung nach dem Kalten Krieg war demzufolge kostengesteuert. Sie löste eine erste Phase militärischer Reformen primär in Form von Bestandesreduktionen aus.<sup>7</sup> Davon betroffen war insbesondere die personalintensive Territorialverteidigung Kontinentaleuropas, welche eine hohe Anzahl von Verbänden und Waffensystemen gebunden hatte.<sup>8</sup> Auch in der Schweiz war der erste militärische Reformschub mehr von reduzierten Beständen geprägt denn von grundlegend neuen konzeptionellen Ansätzen: Mit der Armee 95 fiel die Gesamtzahl der Armeeangehörigen von mehr als 600 000 (Armee 61) auf 400 000.

<sup>5</sup> Haltiner, Europas Streitkräfte im Umbruch, S. 5f.; vgl. auch: Stone, Anthony. Future Imperfect. In: *RUSI Journal* (June 1999): S. 54-59, hier S. 54.

<sup>6</sup> Vgl. zu Statistik der Verteidigungsausgaben: The International Institute for Strategic Studies (Ed.). *The Military Balance, Vol. 1989/1990 bis 2000/2001*, hier u.a.: Vol. 2000/2001, Table 38.

<sup>7</sup> Stone, Future Imperfect, S. 55.

<sup>8</sup> Sullivan, Gordon R./Harper, Michael V. *Hope Is Not a Method. What Business Leaders Can Learn from America's Army*. New York 1996.

### 1.2 Veränderte sicherheitspolitische Risikobeurteilung

Bereits 1990/91 wurden mit dem Ausbruch des Golfkrieges allzu euphorische Erwartungen an ein Zeitalter ohne bewaffnete Konflikte gedämpft. Die in militärischen Kreisen geradezu als Sinnkrise wahrgenommene sicherheitspolitische Orientierungslosigkeit zu Beginn der neunziger Jahre wurde allerdings nicht nur durch die Eindrücke aus dem Golfkrieg überwunden. Die anfänglich hoch gesteckten Hoffnungen auf eine internationale Friedensordnung mussten bald einer nüchternen, von allen westlichen Staaten geteilten Risiko- und Bedrohungsanalyse weichen. Während einerseits die Gefahr eines grossen konventionellen oder sogar mit Nuklearwaffen ausgetragenen Kräfteingens in Europa als sehr unwahrscheinlich eingestuft wurde, musste andererseits konstatiert werden, dass nach Überwindung der starren Bipolarität des Kalten Krieges zahlreiche lokale Konflikte zum Ausbruch kamen. Mit dem blutigen Auseinanderfallen Jugoslawiens ab 1991 war nach jahrzehntelanger Abwesenheit sogar wieder Krieg nach Europa zurückgekehrt. Gleichzeitig entwickelte sich aufgrund der in den Hintergrund getretenen rein machtpolitisch-militärischen Bedrohung in Europa ein stärkeres Bewusstsein für nicht-militärische Risiken. Das Gefahrenspektrum diversifizierte sich: Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägertechnologie, internationaler Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Informations-Kriegführung, Migration und die Begleiterscheinungen ethnisch, religiös und kulturell bedingter Gewaltkonflikte demonstrierten die vermehrt distanzunabhängig und transnational wirkenden Risiken, welche die verwundbar gewordene moderne Gesellschaft sowohl von innen wie von aussen bedrohten.<sup>9</sup>

Das komplexer gewordene Risikospektrum hatte zur Folge, dass sich die militärische Aufgabenpalette in bezug auf Schwergewicht und Zusammensetzung markant veränderte. Die Streitkräfte als straff geführte Organisation, ausgelegt auf die Fähigkeit zu rascher und sowohl personell als auch materiell schlagkräftiger Reaktion unter erschwerten Umständen, erhielten vor diesem Hintergrund eine Reihe neuer Aufgaben. Über den nach wie vor gültigen Auftrag der Landes- oder Bündnisverteidigung hinaus kamen somit weitere, zum Teil internationalisierte Aufgaben mit vornehmlich Präventions-, Interventions- und Ordnungscharakter hinzu.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Vgl. zur neuen Risikobeurteilung: Micewski, Edwin R. Sicherheitspolitik und Streitkräfteentwicklung. In: *Truppendienst* 2 (1996): S. 104-111, hier S. 105 ff.; vgl. auch Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Eds.). *Towards the 21<sup>st</sup> Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 4. Bern et al. 1999.

<sup>10</sup> Die Militärsoziologie spricht in diesem Zusammenhang auch von der Konstabilisierung („Verpolizeilichung“) der Streitkräfte: Haltiner, Europas Streitkräfte im Umbruch, S. 5.

### 1.3 Neue Strategie der Stabilisierung

Im Rahmen dieser sicherheitspolitischen Grundsatzdebatte stellte sich auch die Frage nach dem weiteren Werdegang der Nato als dem zentralen westlichen Verteidigungsbündnis. Eine verbreitete Auffassung war, dass mit der Auflösung des Warschauer Paktes auch der Nato ihre Existenzberechtigung entzogen war. Nicht wenige Stimmen aus Politik und Wissenschaft prophezeiten ihr baldiges Ende.<sup>11</sup>

Allerdings wurden diese Zweifel rasch überwunden. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Risikobeurteilung gelang es der Nato nicht nur, im Strategischen Konzept von 1991 einen Paradigmenwechsel zu vollziehen, sondern sie avancierte mit ihrer Neuausrichtung sogar zur Vorreiterin der sich herausbildenden Strategie der Stabilisierung.<sup>12</sup> Das neue Strategische Konzept ging von einem weitgefassten Sicherheitsbegriff aus. Der Gedanke der kollektiven Verteidigung sollte nach wie vor das Kernstück der Allianz bilden. Zusätzlich erachtete die Nato aber den Dialog und die Kooperation mit Staaten ausserhalb des Bündnisses zur gemeinsamen Bewältigung der transnationalen Gefahren als strategische Aufgaben.<sup>13</sup> Krisenmanagement zur Eindämmung und Stabilisierung von Krisenherden sollte künftig Priorität haben. Aufgrund der internationalen Entwicklung, insbesondere der Balkankriege, wurde die Nato in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, eingebettet in ein immer dichter werdendes Netz von internationalen Organisationen und sicherheitspolitischen Kooperationsinstrumenten, gleichsam zur institutionellen Hauptträgerin von Stabilisierung und Sicherheitskooperation in Europa.<sup>14</sup> An ihrem Jubiläumsgipfel 1999 bestätigten die Nato-Staaten die Bedeutung dieser Entwicklung durch die Verabschiedung eines neuen Strategischen Konzeptes, das die strategischen Leitlinien von 1991 noch verstärkte.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Eichler, Jan. From Long-Term Deterrence to an „Out-of-Area Air Campaign“: A View of Nato Security Policy 1949-1999. In: *Perspectives* 14 (2000): S. 27-39, hier S. 34.

<sup>12</sup> North Atlantic Treaty Organisation. *The New Strategic Concept*. Rome, November 7/8 1991. <http://www.nato.int/docu/comm/c911107a.htm>; vgl. im weiteren: Däniker, Gustav. Stabilisierung als strategische Aufgabe. In: *Europäische Sicherheit* 10 (1994): S. 508-512.

<sup>13</sup> Zur neuen Rolle der Nato vgl. u.a.: Dahinden, Martin/Wenger, Andreas. Die Nato 50 Jahre nach ihrer Gründung – eine Allianz im Wandel. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999): S. 35-57; Laugen, Torunn. Stumbling into a New Role: NATO's Out-of-Area Policy after the Cold War. *Norwegian Institute for Defence Studies* 5 (1999).

<sup>14</sup> Zentrale Kooperationsinstrumente der Nato: Nato-Partnerschaft für den Frieden (PfP; 1994); Mittelmeerdialog (1994); Euro-atlantischer Partnerschaftsrat (EAPC; 1997); Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nato und Russland (1997); Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nato und der Ukraine (1997).

<sup>15</sup> Cragg, Anthony. Ein neues Strategisches Konzept für eine neue Ära. In: *Nato Brief* (Sommer 1999): S. 19-22.

Die strategischen Vorgaben der neu ausgerichteten Nato drängten nicht nur den Bündnisstaaten weitgehende Anpassungen ihrer militärischen Strukturen auf, sie legten auch allen an einer Sicherheitskooperation interessierten Staaten Reformgedanken nahe. Insbesondere die Partnerschaft für den Frieden (PfP) als Plattform militärischer Zusammenarbeit sowie die erste von der Nato geführte multinationale Friedenssicherungsoperation – die *Implementation Force* (Ifor) in Bosnien-Herzegowina zur Überwachung des Dayton-Abkommens – wirkten als Katalysator der europäischen Streitkräftereformen und hatten wegleitenden Charakter über die Nato-Armeen hinaus.<sup>16</sup>

### 1.4 Auswirkungen des gesellschaftlichen Wertewandels

Streitkräfte sind nicht nur Abbild sondern letztlich auch ein Teil der Gesellschaft. Der Wertewandel der modernen Gesellschaft, der bereits vor der strategischen Wende eingesetzt hatte, formierte sich in den neunziger Jahren zu einem weiteren zentralen Kräftefeld mit tiefgreifenden Auswirkungen auf die Institution der Streitkräfte.<sup>17</sup> Die allgemeine Wehrpflicht, welche abgesehen von der Berufsarmee Grossbritanniens in ganz Europa Gültigkeit hatte, war ein Kind der nationalstaatlich organisierten Territorialverteidigung – wenn sie auch in der Nachkriegszeit von einem Grossteil der Europäer im Rahmen eines Bündnisses wahrgenommen wurde.<sup>18</sup> Die abnehmende Bedrohungswahrnehmung nach dem Ende des Kalten Krieges führte dazu, dass der Gedanke der Wehrpflicht in Frage gestellt wurde. Die zunehmende Individualisierung von Werten und Lebensstilen einerseits sowie die wachsende Globalisierung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen andererseits setzten die traditionellen Wehrpflichtssysteme Europas grossem Druck aus.<sup>19</sup> Vor diesem Hintergrund war absehbar, dass sowohl die Bereit-

<sup>16</sup> Zur Entwicklung der Nato-Partnerschaft für den Frieden vgl.: Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Lehmann, Patrick. *Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel. Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 48. Zürich 1998; vgl. auch: Naumann, Klaus. Nato's Military on its Way into the Next Millennium. In: *Nato's Nations and Partners for Peace* 1 (1999): S. 20-28.

<sup>17</sup> Zu den Auswirkungen des Wertewandels auf die europäischen Streitkräfte vgl. Haltiner, Karl W. Miliz nach dem „Ja-aber-ohne-mich“-Prinzip. In: *Der Bund*, 20. August 1997.

<sup>18</sup> Grossbritannien nimmt – wie auch die USA – als „Inselstaat“ eine besondere Stellung ein. Für die territoriale Verteidigung ist traditionellerweise die Marine zuständig, weshalb Massenlandheere nur zu Zeiten grosser Kriege in Übersee unterhalten wurden wie z.B. 1914-1918 und 1939-1945. Grossbritannien ging bereits 1963 zur reinen Freiwilligen-Berufsarmee über, die USA 1973; vgl.: Strachan, Hew. *The British Way in Warfare*. In: Chandler, David/Beckett, Ian (Eds.). *The Oxford History of the British Army*. New York 1994: S. 399-415; Moskos, Charles C. *Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm*. In: Moskos/Williams/Segal, *The Postmodern Military*, S. 14-31, hier S. 18.

<sup>19</sup> Haltiner, Miliz nach dem „Ja-aber-ohne-mich“-Prinzip, S. 7.



schaft des Einzelnen zur Wehrdienstleistung als auch die gesellschaftliche Akzeptanz personalintensiver Massenheere mit tiefem Spezialisierungsgrad mittel- bis langfristig sinken würden.

Diskussionen über die Abschaffung der Wehrpflicht und die Professionalisierung der Streitkräfte wurden vermehrt geführt. Wenn auch die allgemeine Wehrpflicht in Europa noch nicht der Vergangenheit angehörte, so führten die gesellschaftlichen Veränderungen, gepaart mit der Verknappung der finanziellen Mittel und den neuen militärischen Anforderungen, dennoch dazu, dass die Streitkräfte mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen haushälterischer und gezielter umzugehen hatten.

### 1.5 Abnehmende Verlust- und Schadensakzeptanz

Die Vorzüge der modernen westlichen Lebenswelt mit ihrer Betonung von individueller Freiheit und staatlicher Transparenz hatten auch Auswirkungen auf die westliche Art der Kriegführung. Noch verstärkt durch die Allgegenwart der Medien bildete sich allmählich eine Informationsgesellschaft heraus, welche die Streitkräfte mit einem in seinem Ausmass neuartigen Phänomen konfrontierte: die sinkende Bereitschaft einer breiten und sich bemerkbar machenden Öffentlichkeit, die Auswirkungen militärischer Gewaltanwendung zu akzeptieren.<sup>20</sup> Spätestens nach den Einsätzen in Somalia und Bosnien wurde klar, dass die westlichen Gesellschaften bei Krisenreaktionseinsätzen nicht sehr „verlustresistent“ waren: Eine Anzahl von Zwischenfällen mit Todesfolge eigener Soldaten hatte die politischen Grenzen solcher Interventionen unmissverständlich aufgezeigt.<sup>21</sup>

Die zunehmende Verwendung von Präzisionsmunition und Abstandswaffen generierte zudem das Bild einer unblutigen und sauberen Kriegführung – nicht zuletzt hervorgerufen durch den in der Medienberichterstattung hautnah verfolgbaren Einsatz von Hochtechnologiewaffen während der Operation *Desert Storm* 1991.<sup>22</sup> Da die Verwendung staatlich organisierter Gewalt in einem demokratischen Staat grundsätzlich als problematisch beurteilt wurde und die öffentliche Meinung mit zunehmender Schadensverursachung ablehnend reagierte, schien die „Sauberkeit“ moderner Waffen eine verlockende Lösung darzustellen. Im Verlauf

<sup>20</sup> Stone, *Future Imperfect*, S. 56f.

<sup>21</sup> Vgl. dazu: *The Shape of the Battle Ahead*. In: *The Economist*, 18. November 2000: S. 33-36, hier S. 33.

<sup>22</sup> Entgegen des in den Medienberichterstattungen entstehenden Bildes eines „Hochtechnologie-Luftkrieges“ betrug der Anteil intelligenter Munition (Marschflugkörper, lasergelenkte Bomben etc.) an der gesamten aus der Luft verschossenen Munition im Golfkrieg 1990/91 nur gerade 16%; vgl. Leibstone, Marvin/ Bonignore, Ezio. U.S. Military vs. Iraq: The “New Warfare”. In: *Military Technology* 3 (1998): S. 6-19.

der neunziger Jahre bildete sich die Vorstellung heraus, dass die westliche Waffentechnologie eine Kriegführung ohne eigene Verluste bei gleichzeitiger Vermeidung von „Kollateralschäden“ auf gegnerischer Seite ermöglichte.<sup>23</sup> Diese gesellschaftliche und politische Erwartungshaltung moderner Demokratien veranlasste die westlichen Militärs, sich noch intensiver als bisher mit den doktrinen und rüstungstechnischen Konsequenzen einer möglichst schadenminimierenden Kriegführung auseinanderzusetzen.<sup>24</sup>

Vor dem Hintergrund der dargelegten Veränderungskräfte – der fortschreitenden Ressourcenverknappung, der gewandelten Risikobeurteilung, der neuen Stabilisierungsstrategie sowie den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen in bezug auf Wehrpflicht und Schadensakzeptanz – wird deutlich, dass die euro-atlantischen Armeen während der neunziger Jahre vor grossen Herausforderungen standen. Ihre Neuausrichtung war grundsätzlich und tiefgreifend. Die entscheidenden Impulse waren sicherheitspolitischer Natur, flankiert von gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen.

## 2 Zentrale Entwicklungstrends moderner Streitkräfte

Der einsetzende Wandel ging über das übliche Mass periodischer Modernisierungen hinaus und schlug sich in sämtlichen militärischen Belangen nieder – in Doktrin, Struktur und Organisation ebenso wie in Ausbildung, Ausrüstung und Einsatz.<sup>25</sup> Im folgenden geht es darum, die zentralen Entwicklungstrends und somit die wichtigsten Merkmale moderner Streitkräfte aufzuzeigen. Aus Gründen der besseren Übersicht werden drei Bereiche unterschieden: ein *doktrinelles*, der die militärstrategische Ausrichtung der modernen westlichen Armee umfasst; ein *strukturelles*, welches die Entwicklungstrends im Wehrpflichtsystem, in Organisation sowie in Teilstreitkräftestruktur beinhaltet; sowie ein *operationelles* Bereich, der die neuen, zur militärischen Auftragserfüllung zentralen Fähigkeiten abdeckt.

<sup>23</sup> Stone, *Future Imperfect*, S. 56 u. 59; vgl. auch: Mey, Holger H. Der Kosovo-Konflikt. Eine vorläufige Analyse. In: *Soldat und Technik* 10 (1999): S. 587-591, hier S. 590.

<sup>24</sup> Dandeker, Christopher/Gow, James. Military Culture and Strategic Peacekeeping. In: Schmidl, Erwin A. (Ed.). *Small Wars and Insurgencies* 10, 2 (1999): S. 58-79, hier S. 62.

<sup>25</sup> Vgl. dazu: De Nooy, Gert (Ed.). *The Role of European Ground and Air Forces after the Cold War*. The Hague 1997.

## 2.1 Entwicklungen im doktrinen Bereich

Im militärischen Begriffsverständnis ist die Doktrin die zentrale Handlungsanleitung, anhand derer die Streitkräfte ihre Aufgaben wahrnehmen. Die Doktrin ist kein dogmatischer Lehrsatz; die darin enthaltenen Prinzipien sind zwar bindend, räumen aber dem militärischen Akteur genügend Handlungsspielraum ein und unterliegen einer steten Weiterentwicklung.<sup>26</sup> Die Doktrin der militärstrategischen Stufe ist gewissermassen das konzeptionelle Scharnier zwischen Sicherheitspolitik und Armee und legt dar, auf welche Weise diese ihre Aufträge militärisch umsetzt. Entsprechend kann anhand der doktrinen Diskussion die konzeptionelle Entwicklung einer Armee nachgezeichnet werden.

### *Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktionsfähigkeit*

Die doktrinen Entwicklung der neunziger Jahre wurde primär durch die Anforderungen internationaler Stabilisierungsmassnahmen geprägt. Die Fähigkeit zur militärischen Landesverteidigung blieb zwar als sogenannte Kernaufgabe ein langfristig weiterhin geltender Auftrag; die unmittelbare Bedeutung dieser auf nationales Territorium fokussierten Aufgabe hat allerdings seit der strategischen Wende abgenommen.<sup>27</sup> Aufgrund der neuen Risikoeinschätzung und der zahlreichen internationalen Befriedungsoperationen ist die militärische Krisenreaktionsfähigkeit ins Zentrum gerückt.

Damit Streitkräfte einen Beitrag zur internationalen Krisenbewältigung leisten können, müssen sie über Strukturen und Mittel verfügen, welche den Regierungen die Möglichkeit einer raschen militärischen Intervention und einer allfällig nachgeordneten längerfristigen Friedenssicherung in der Krisenregion erlauben.<sup>28</sup> Auch wenn die grundsätzliche Fähigkeit zur bewaffneten Gewaltanwendung die Voraussetzung für erfolgreiches militärisches Krisenmanagement bleibt, so ist rasch erkannt worden, dass das zwar klare, aber starre Kriegsbild aus der Zeit der sowjetischen Bedrohung in einer Epoche vielschichtiger Konfliktformen mit den

<sup>26</sup> Der Begriff der Doktrin stammt aus der angelsächsischen Militärterminologie und entspricht nach schweizerischer Vorstellung am ehesten der „Einsatzkonzeption“. Vgl. auch: Wegmüller, Hans. Zur Doktrin der Armee XXI. Glaubwürdigkeit durch Kooperationsfähigkeit. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 5 (2000): S. 11-12.

<sup>27</sup> Schwindende Bedeutung reiner Territorialverteidigung. General Klaus Naumann in Genf. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Juni 1999.

<sup>28</sup> Womit muss die Armee in Zukunft rechnen? Fragen zu einer zeitgemässen Verteidigungspolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Februar 1998.

unterschiedlichsten Akteuren nicht mehr taugte.<sup>29</sup> Die klassischen Militäroperationen offensiver oder defensiver Art gaben keinen Aufschluss darüber, auf welche Weise mit konfusen Situationen unterhalb der Kriegsschwelle zu verfahren war. Neue Vorgehensweisen, übersetzt in neue Operationsarten, drängten sich auf. Militärische Effektivität musste ebenso mit den Interessen der verschiedenen Grossmächte in Einklang gebracht werden wie mit den Geboten nach Verhältnismässigkeit und Schadenminimierung sowie den zahlreichen humanitären Aufgaben.<sup>30</sup> Die Entwicklung griffiger Konzepte dauerte mehrere Jahre; die zahlreichen Begriffsschöpfungen sowohl nationaler wie auch internationaler Herkunft wie beispielsweise „Robust Peacekeeping“, „Military Operations Other than War“, „Security and Stability Operations“, „Humanitarian Intervention“ oder „Peace Support Operations“ zeugen von diesem Entwicklungsprozess.<sup>31</sup>

Mit dem Konzept der sogenannten friedensunterstützenden Operationen scheint mittlerweile ein gewisser Konsens zur Verwendung militärischer Mittel im Rahmen der Krisenbewältigung gefunden worden zu sein.<sup>32</sup> Die Nato-Streitkräfte, welche zu Beginn der neunziger Jahre gewissermassen als Verlegenheitslösung zur Unterstützung der gefährdeten Unprofor-Mission in Bosnien-Herzegowina herangezogen worden waren, werteten ihre Erfahrungen in der Folge systematisch aus und passten sowohl Doktrin als auch Ausbildung den neuartigen Missionen an.<sup>33</sup> Die konzeptionelle Entwicklung der internationalen Friedensoperationen ist längst nicht abgeschlossen. Unverkennbar ist allerdings der doktrinen Entwicklungstrend moderner westlicher Streitkräfte, die in multinationalem Rahmen wahrgenommenen Präventions-, Interventions- und Ordnungsaufgaben als einen neuen militärstrategischen Schwerpunkt anzuerkennen.<sup>34</sup>

### *Zunehmende Multinationalisierung*

Einher mit der internationalen Krisenbewältigung geht auch die zunehmende Multinationalisierung der Streitkräfte. Bereits der Golfkrieg 1990/91 liess erahnen,

<sup>29</sup> Micewski, Sicherheitspolitik und Streitkräfteentwicklung, S. 108f.

<sup>30</sup> Däniker, Gustav. Der „Miles Protector“ lebt und wirkt. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 6 (2000): S. 7-9, hier S. 7.

<sup>31</sup> Dandeker/Gow, Military Culture and Strategic Peacekeeping, S. 58ff.

<sup>32</sup> Vgl. dazu: Fishel, John (Ed.). *The Savage Wars of Peace: Towards a New Paradigm of Peace Operations*. Boulder 1998.

<sup>33</sup> Bei *Peace Support Operations* handelt es sich um einen von der Nato festgelegten Überbegriff für folgende Aufgabenbereiche: *Conflict Prevention, Peacemaking, Peacekeeping, Peace Enforcement, Peacebuilding* und *Humanitarian Assistance*. Vgl. u.a.: Mackinlay, John (Ed.). *A Guide to Peace Support Operations*. Providence 1996; Malat, Horst. *Friedensunterstützende Operationen (II). Das Konzept der Nordatlantischen Organisation*. In: *Truppendienst* 5 (1998): S. 381-389.

<sup>34</sup> Micewski, Sicherheitspolitik und Streitkräfteentwicklung, S. 110.

dass künftige militärische Operationen grösseren Ausmasses kaum noch unilateral durchführbar waren. Koalitionskriegführung per se war aufgrund der Erfahrungen der Nachkriegszeit nichts neues, sie erhielt aber durch die multinationalen Friedensoperationen und humanitären Einsätze der neunziger Jahre eine neue Bedeutung.<sup>35</sup> Im Rahmen der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entstanden neue multinationale Verbände, wie zum Beispiel das Eurokorps oder das Deutsch-Niederländische Korps.<sup>36</sup> Aus militärischer Sicht als klare Beschränkung der operationellen Effizienz beurteilt, ist die Heterogenität multinationaler Truppen zu einer zentralen Voraussetzung für die gemeinsame Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft geworden.<sup>37</sup> Die Beteiligung verschiedenster Nationen verleiht einer Intervention erst den internationalen Charakter und die moralische Legitimität, die für eine politische Lösung unabdingbar sind.<sup>38</sup>

Die Durchführung zunehmend internationalisierter Operationen ist nicht ohne Rückwirkungen auf die nationalen Streitkräfte geblieben. Einerseits hat die Zahl fester multinationaler Verbände zugenommen. Andererseits ist der Einbezug des Prinzips der Multinationalität in Doktrin und Ausbildung zu einem wesentlichen Entwicklungsmerkmal moderner westlicher Armeen geworden.<sup>39</sup>

### *Entwicklung eines neuen soldatischen Selbstverständnisses*

Die neue Rolle der Streitkräfte führte gleichzeitig zu einer Debatte über die Notwendigkeit eines neuen soldatischen Selbstverständnisses. Vor dem Hintergrund der neuen Aufgaben stellte sich die Frage, wie weit die bisherige militärische Konzeption, die auf die möglichst effiziente Destruktion des Gegners unter Kriegsumständen ausgerichtet war, den Soldaten überhaupt zum Ordnung schaffenden, friedenserhaltenden oder humanitären Einsatz befähigte.<sup>40</sup> Neben der

<sup>35</sup> Schnell, Harry. Multinationale Streitkräftestrukturen. In: *Europäische Sicherheit* 8 (1993): S. 417-420; vgl. auch: Die Nato als Krisenmanagerin. Konzepte und Instrumentarium für multinationale Operationen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. September 1998.

<sup>36</sup> Vgl. dazu: Bagger, Hartmut. Die Streitkräfte der Zukunft – Anspruch und Realität. In: *Europäische Sicherheit* 4 (1996): S. 10-18, hier S. 18; Miller, David. Multinationality: Implications of Nato's Evolving Strategy. In: *International Defense Review* 3 (1991): S. 211-213.

<sup>37</sup> Wenger, Andreas/Mäder, Markus. Interoperabilität – Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2000): S. 89-107, hier: S. 96.

<sup>38</sup> Vgl. dazu: Kein Konflikt nach traditionellem Muster. Fragen zur Kriegführung nach der Operation „Allied Force“. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. März 2000.

<sup>39</sup> Zur neuen Anforderungspalette in der Ausbildung vgl. u.a.: Benecke, Uwe. Ausbildung von Soldaten für internationale Einsätze. In: *Europäische Sicherheit* 8 (1998): S. 43-46.

<sup>40</sup> Vgl. dazu: Dandeker/Gow, Military Culture and Strategic Peacekeeping, S. 58f.; Gibt es den multifunktionalen Soldaten? Stau politischer Entscheide in der Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 30. November 1999.

Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit seines Waffeneinsatzes – der in jedem Fall nur ultima ratio sein darf – muss der moderne Soldat im komplexen Umfeld der internationalen Krisenbewältigung auch über diplomatisches Geschick und über ein gewisses Mass an politischer Urteilsfähigkeit verfügen. Die Omnipräsenz der Medien stellt ausserdem hohe Anforderungen an seine Kommunikationsfähigkeit.<sup>41</sup> Die Konturen eines neuen Soldatenbildes werden mittlerweile mit einer Fülle von Eigenschaften und Attributen skizziert.

Im angelsächsischen Raum wird in diesem Kontext vom *Soldier-statesman* oder *Soldier-scholar* gesprochen, während im deutschen Sprachraum auch vom „Diplomaten in Uniform“ die Rede ist.<sup>42</sup> Die Diskussion ist von einem Schweizer mitgeprägt worden: Gustav Däniker propagierte bereits nach dem Golfkrieg den Begriff des *Miles Protector*, welcher den neuen Soldatentypus des „Schützers, Retters und Helfers“ symbolisieren sollte.<sup>43</sup> Wenn auch andere Stimmen auf die inhärent schon immer vorhanden gewesene Schutz- und Helferfunktion des Soldaten hingewiesen haben, so ist doch ein allgemeiner Konsens darüber entstanden, dass die Rolle des Soldaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert aufgrund der Komplexität der Einsätze und der Diffusität zwischen Krieg, Krise und Frieden vielschichtiger und diffiziler, aber dank der Möglichkeiten des sicherheitspolitischen Gestaltens auch konstruktiver geworden ist.<sup>44</sup> Diese Verlagerung des Selbstverständnisses hat in der Doktrin moderner westlicher Streitkräfte bereits deutliche Spuren hinterlassen und Anpassungen bei der Erziehung und Ausbildung von Militärangehörigen ausgelöst.

## **2.2 Entwicklungen im strukturellen Bereich**

Der sichtbarste Wandel der Streitkräfte manifestiert sich im strukturellen Bereich: die neuen sicherheitspolitischen Erfordernisse und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben zu Veränderungen im Wehrpflichtsystem sowie in Organisation und Zusammensetzung der Streitkräfte geführt.

<sup>41</sup> Moskos, *Toward a Postmodern Military*, S. 20f.

<sup>42</sup> Zu *Soldier-statesman* und *Soldier-scholar* vgl.: Ebd., S. 19.

<sup>43</sup> Däniker, Gustav. *Wende Golfkrieg: vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte*. Frankfurt am Main 1992; vgl. ebenso: Däniker, Gustav. *The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Force*. UNIDIR Research Paper 36. New York/Geneva 1995.

<sup>44</sup> Vgl. dazu u.a.: Beck, Hans-Christian. Auslands Einsätze: Neue Anforderungen an den Soldaten. In: *Truppen dienst* 1 (2000): S. 8-10.; Däniker, Der „Miles Protector“ lebt und wirkt, S. 7f.

### *Professionalisierungstrend*

Der allgemeine Personalabbau bei gleichzeitiger Erweiterung der militärischen Aufgabenpalette bedingte eine Aufstockung beim Berufspersonal. Die erhöhte Einsatzbereitschaft und Spezialisierung von professionellen Kräften lässt trotz insgesamt kleinerer Bestände die Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben zu. Das abnehmende Bedrohungsgefühl weiter Bevölkerungsteile hat zu einer schleichenden Aufweichung der allgemeinen Wehrpflicht in Europa geführt, die unter politischem Druck schrittweise sowohl in zeitlicher als auch in demographischer Hinsicht reduziert worden ist.<sup>45</sup> Die Infragestellung der Wehrpflicht sowie die Bestrebung zur Professionalisierung in den Streitkräften haben sich gegenseitig befruchtet. Die militärtechnologischen Fortschritte – Stichworte dazu sind computerisierte Führungs- und Informationssysteme, Lenkwaffen und intelligente Munition oder auch gesteigerte Feuerkraft bei herkömmlichen Waffenträgern – zeigen ausserdem Möglichkeiten auf, wie grosse Bestände durch Technologie und den Einsatz von Spezialisten ersetzt werden können.

Während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hat die Mehrzahl der westeuropäischen Staaten ihre Wehrpflichttradition aufgegeben oder zumindest weitgehend relativiert; den Übergang zu reinen Freiwilligen-Berufsarmeen in den nächsten Jahren haben jüngst Frankreich und Spanien für 2002 und Italien für 2007 in Aussicht gestellt. Selbst bei Staaten, welche explizit an der Wehrpflicht festzuhalten gedenken, macht sich eine stetige Zunahme des Berufspersonals bemerkbar.<sup>46</sup> Grundsätzlich ist im gesamten euro-atlantischen Raum ein deutlicher Trend zu Verkleinerung und gleichzeitiger Professionalisierung der Streitkräfte feststellbar.

### *Ausbau der Präsenzkomponente*

Die zeitliche Komponente der neuen militärischen Aufgaben ist anders gelagert als diejenige der grossräumigen Territorialverteidigung während des Kalten Krieges, als man in kurzer Zeit Masseneheere zu mobilisieren hatte. Ein Grossteil der Aufgaben zur Unterstützung der internationalen Stabilisierungsmassnahmen oder auch der zivilen Behörden im Inland ist zwar ebenso kurzfristig oder noch kurzfristiger zu erbringen, verlangt aber primär nach Spezialformationen. Die für die Territorialverteidigung vorgesehenen Verbände – nach Nato-Terminologie die

<sup>45</sup> Zur schleichenden Reduktion der Wehrpflicht vgl.: Haltiner, Miliz nach dem „Ja-aber-ohne-mich“-Prinzip, S. 2.

<sup>46</sup> Zum Beispiel Deutschland, Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz.

sogenannten Hauptverteidigungskräfte – können heutzutage Vorwarnzeiten von mehreren Jahren in Anspruch nehmen. Dies hat zu einer strukturellen Verlagerung geführt: Während die Hauptverteidigungskräfte bestandesmässig reduziert und ausrüstungsmässig nicht mehr flächendeckend modernisiert werden, hat die rasch verfügbare Präsenzkomponente – die sogenannten Krisenreaktionskräfte – an Bedeutung zugenommen.<sup>47</sup> Die Krisenreaktionskräfte sind durch eine deutliche Bestandserhöhung, eine verbesserte Bereitschaftsorganisation sowie intensive Ausrüstungsmodernisierungen rascher, vielfältiger und schlagkräftiger einsetzbar geworden. In diesen Kontext ist auch die Debatte über die Problematik einer Zweiklassenarmee zu betten, wie sie insbesondere in Deutschland geführt wird.<sup>48</sup> Trotz derartiger Vorbehalte ist der Ausbau rasch verfügbarer Kräfte ein allgemeiner und unumkehrbarer Entwicklungstrend, welcher sich durch die Multidimensionalität und Kurzfristigkeit der militärischen Krisenreaktionsaufgaben ergibt.

### *Umbau der Reservekomponente*

In jüngster Zeit ist im Rahmen der sich verändernden Grundstruktur von Krisenreaktions- und Hauptverteidigungskräften auch ein Wandel der Reservekomponente festzustellen. Es mag erstaunen, dass im Zuge der allgemeinen Streitkräfte-reduktion und Relativierung der Territorialverteidigung führende Streitkräfte des Westens eine Erhöhung ihrer Reservebestände veranlasst haben.<sup>49</sup> Der Widerspruch ist allerdings nur scheinbar. Die zunehmende Bedeutung der Reserve ist auf zwei Faktoren zurückzuführen.

Da erstens die neue Militärstrategie der meisten westlichen Armeen den Fall der nationalen Verteidigung auf der Zeitachse sehr weit nach hinten verschoben hat, erlaubt ihre Einsatzkonzeption, dass ein Teil der damit verbundenen Aufgaben von Reserveverbänden und potentiell neu zu bildenden Truppen übernommen werden kann. Diese Verlagerung ermöglicht das Einsparen von Ressourcen bei den aktiven Verbänden, erfordert aber gleichzeitig einen Mindestbedarf an strukturierten oder gekaderten Reservisten. Bei einer Ausdehnung des militärischen Potentials über die bestehenden Grenzen hinaus wird zudem von der sogenannten Aufwuchsfähigkeit gesprochen.

<sup>47</sup> Zu Hauptverteidigungs- und Krisenreaktionskräften vgl. auch: Womit muss die Armee in Zukunft rechnen? Fragen zu einer zeitgemässen Verteidigungspolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Februar 1998.

<sup>48</sup> Die Problematik der Zweiklassenarmee wird vor allem in Deutschland diskutiert: Während die Krisenreaktionskräfte (KRR) mit modernstem Material ausgerüstet und rasch verfügbar sind und häufig zum Einsatz kommen, fristen die Hauptverteidigungskräfte ein Dasein, welches von Unterfinanzierung, Rekrutierungsproblemen und Ausbildungsmängeln geprägt ist. Die sich öffnende Qualitätsschere kann in den Augen von Verteidigungsexperten zu einer Zweiklassenarmee führen; vgl. dazu: Kieschowitz, Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel, S. 674.

<sup>49</sup> Vgl. dazu: Moskos, *Toward a Postmodern Military*, S. 18f.

Zweitens haben die Reserven verschiedener westlicher Armeen durch die hohe Belastung parallel laufender Auslandoperationen eine sehr aktuelle Bedeutung erhalten. Die erforderliche Durchhaltefähigkeit ist bei den meisten friedensunterstützenden Einsätzen sehr hoch.<sup>50</sup> Konfliktlösung und Wiederaufbau in Krisenregionen sind langfristige Aufgaben und erfordern die jahrelange Präsenz multinationaler Truppen, welche in der Regel halbjährlich abgelöst werden müssen. Die Personalauslastung der betroffenen Armeen ist entsprechend hoch. So greifen auch Staaten mit Berufsstreitkräften zur Aufrechterhaltung ihrer operativen Durchhaltefähigkeit und zur Ablösung anderswo benötigter Berufsgruppen regelmässig auf ihre Reserveverbände zurück. Zudem sind dieselben Berufsarmeen bei Operationen mit hoher Intensität – wie der Operation *Allied Force*, den 78 Tage dauernden Nato-Luftschlägen gegen das Milosevic-Regime in Serbien 1999 – auf die rasche Verfügbarkeit von zahlreichen Spezialisten aus der Reserve angewiesen. Derartige Reservisten stellen einen unabdingbaren Personalpool von Fachkräften dar, welche vor allem zur Unterstützung der Kampfgruppen als Logistikspezialisten, medizinisches Personal, nicht-kombattante Flugzeugbesatzungen, Sprachspezialisten und in diversen anderen Funktionen zum Einsatz kommen.<sup>51</sup> Die Bedeutungszunahme der Reservekomponente, sei dies als Truppenkörper oder als einzelne Fachkräfte, ist durch diese Erfahrungen ebenfalls zu einem allgemein feststellbaren Entwicklungssindikator moderner militärischer Strukturen geworden.

#### *Strukturierung nach Modularität*

Als weiteres strukturveränderndes Merkmal ist die zunehmende Modularität zu nennen. Waren bis vor kurzem die Streitkräfte anhand einer permanenten *ordre de bataille* strukturiert, deutet die aktuelle Entwicklung eine Auflösung starrer Grossstrukturen an. Aus der Forderung nach rascher und einsatzbezogener Verfügbarkeit ergibt sich die Notwendigkeit kürzerer Entscheidungswege und auftragsbezogener Zusammensetzung der Truppen. Die Nato hat zu diesem Zweck das Konzept der sogenannten *Combined Joint Task Forces* (CJTF) entwickelt, welches den Einsatz multinationaler, teilstreitkräfteübergreifender und auf den

<sup>50</sup> Durchhaltefähigkeit: Die Fähigkeit eines Verbandes, während längerer Zeit eine bestimmte Operationsleistung sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht aufrechtzuerhalten. Vgl. dazu: Donnelly, Chris. Militärische Ausbildung für das 21. Jahrhundert. In: *Nato Brief* (Sommer/Herbst 2000): S. 28-31, hier S. 30.

<sup>51</sup> Zur zunehmenden Verwendung von Reservisten vgl. z.B.: Dandeker, Christopher. The United Kingdom: The Overstretched Military. In: Moskos/Williams/Segal, The Postmodern Military, S. 32-50, hier S. 34f.

Einsatz massgeschneiderter Kräfte ermöglicht.<sup>52</sup> Dieses Prinzip von modularitativ zusammensetzbaren Kampfgruppen wird von den meisten euro-atlantischen Armeen mittlerweile auch auf nationaler Ebene angestrebt. Die einzelnen Modulbausteine, in der Regel Truppenkörper in Bataillonsgrösse, werden zu diesem Zweck einem bestehenden Einsatzstab in Brigade- oder Divisionsgrösse unterstellt, welcher ausserhalb des Einsatzes über keine fest zugeteilten Truppen verfügt. Strukturen grösserer Verbände wie Korps oder Divisionen sind teilweise abgeschafft worden oder haben nicht einsatzbezogene Aufgaben der ihr administrativ unterstellten Verbände übernommen. Moderne westliche Armeen zeichnen sich deshalb durch eine modulare Truppenstrukturierung aus.

### **2.3 Entwicklungen im operationellen Bereich**

Die doktrinell und strukturell neu ausgerichteten Streitkräfte haben auch mit Blick auf ihre Fähigkeitspalette eine Schwergewichtsverlagerung erfahren. Die grundlegenden Fähigkeiten, die insbesondere durch die vorrangige militärische Aufgabe der internationalen Krisenbewältigung an Bedeutung gewonnen haben, werden im folgenden dargelegt. Die Auswirkungen der militärtechnologischen Revolution, welche ihrerseits einen grundlegenden Wandel des militärischen Fähigkeitsspektrums ausgelöst hat, werden dabei nur am Rande thematisiert.

#### *Aufbau von Jointness*

Die Komplexität und Raschheit militärischer Operationen sowie das hohe Technologieniveau der verfügbaren Mittel verlangen nach einer zunehmenden Integration der beteiligten Führungsebenen und Kräfte.<sup>53</sup> Zur Umsetzung dieser an sich banalen Feststellung bemühen sich die Militärs seit Jahren, die sogenannte *Jointness* – das Prinzip der teilstreitkräfteübergreifenden Zusammenarbeit von Land-, Luft- und Seekomponenten – zu fördern. Die historisch unterschiedlich gewachsenen sowie von ihren Einsatzgrundsätzen, Strukturen und Systemen her verschieden funktionierenden Teilstreitkräfte müssen letztlich eine gemeinsame Operationsleistung gewährleisten. Gleichzeitig führen die technologischen Errungenschaften zu einem immer komplexeren Verbund der Führungs-, Kommunikations-, Informations-, Aufklärungs- und Waffenwirkungssysteme.<sup>54</sup> Der

<sup>52</sup> Die Definition für CJTF lautet: „A CJTF is a multi-national (Combined) and multi-service (Joint) task force, task-organised and formed for contingency operations which require multi-national and multi-service command and control by a CJTF HQ.“ Zitiert nach: Da Silva, Mario. Combined Joint Task Forces Concept. In: *Nato's Nations and Partners for Peace 1* (1999): S. 151-155, hier S. 153.

<sup>53</sup> Bagger, Streitkräfte der Zukunft, S. 16.

<sup>54</sup> Vgl. dazu: Meyer, Streitkräfte auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, S. 24.

moderne Soldat wird deshalb gezielt in einer „Kultur der Jointness“ ausgebildet und auf den kombinierten Einsatz von Heeres-, Flieger- und Marineeinheiten vorbereitet. Die Fähigkeit zum teilstreitkräfteübergreifenden Einsatz ist für die effiziente und effektive Nutzung militärischer Mittel eine unabdingbare Voraussetzung geworden.

#### *Schaffung von Interoperabilität*

Zu einer weiteren zentralen Fähigkeit moderner Streitkräfte ist die sogenannte Interoperabilität geworden. Die Internationalisierung der Sicherheitspolitik hat der transnationalen militärischen Zusammenarbeitsfähigkeit eine neue Dimension verliehen. Insbesondere die Nato, welche als Führungsrahmen mehrerer friedensunterstützender Operationen dient und mit zahlreichen Nicht-Nato-Armeen kooperiert, hat sich der Problematik der Zusammenarbeitsfähigkeit in jüngster Zeit verstärkt angenommen.<sup>55</sup> Davon zeugen die Anstrengungen im Rahmen der Nato-Partnerschaft für den Frieden zur Schaffung erhöhter Interoperabilität der euro-atlantischen Streitkräfte. Allerdings hat sich der Interoperabilitätsprozess nicht alleine durch die Erfahrungen aus internationalen Operationen intensiviert. Der Zwang zu verstärkter Kooperation wächst auch aufgrund der immer rascheren Technologieentwicklung, welche einen hohen rüstungspolitischen Investitionsdruck ausgelöst hat.<sup>56</sup> Immer mehr Staaten stellen fest, dass in einer Zeit fortschreitender Ressourcenverknappung ein militärischer und rüstungstechnischer Alleingang nicht mehr finanzierbar ist und nach vermehrter internationaler Lastenteilung ruft.<sup>57</sup>

Der Trend zur Schaffung von Interoperabilität hat sowohl konzeptionelle als auch materielle Folgen. Im Vordergrund steht die sogenannte mentale Interoperabilität: Begriffe, Doktrin und Einsatzgrundsätze für gemeinsame Operationen erfordern bereits eine gemeinsame Entwicklung.<sup>58</sup> Als internationaler Standard militärischer Zusammenarbeit haben sich, vorab im euro-atlantischen Raum, zusehends die in der Nato verkörperten angelsächsischen Konzepte durchgesetzt. Die Stabsarbeitsverfahren und Strukturen der Nato-Armeen, welche bereits während mehrerer Jahrzehnte innerhalb des Bündnisses entwickelt wurden, sind gewissermassen zum allgemein anerkannten Muster militärischer Zusammenarbeit geworden. In materieller Hinsicht wird bei Beschaffungen und Nachrüstungen vermehrt auf

<sup>55</sup> Naumann, Klaus. Von der Zusammenarbeit zur Interoperabilität. In: *Nato Brief* 4 (1996): S. 17-20.

<sup>56</sup> Wenger/Mäder, Interoperabilität – Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit, S. 97f.

<sup>57</sup> Meyer, Streitkräfte auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, S. 23.

<sup>58</sup> Wenger/Mäder, Interoperabilität – Schlüssel zur militärischen Handlungsfähigkeit, S. 91.

die technische Kompatibilität mit den Systemen möglicher Kooperationspartner geachtet. Interoperabilität wird heutzutage auch in bündnisfreien Staaten wie etwa Schweden, Finnland oder Österreich als eine zentrale militärische Fähigkeit beurteilt.

#### *Ausbau der strategischen Mobilität*

Krisenreaktion fern der heimatlichen Basen hat die westlichen Armeen vor eine weitere Herausforderung gestellt: die Sicherstellung ausreichender strategischer Transportmittel. Selbst die amerikanischen, britischen und französischen Militärs, die auch während des Kalten Krieges die Fähigkeit zur Projektion militärischer Stärke ausserhalb Europas unterhalten hatten, stellten bei ihrem Aufmarsch gegen Saddam Hussein 1990 Mängel in ihrer strategischen Beweglichkeit fest. Die Anforderungen moderner militärischer Krisenbewältigung erfordert bedeutende Mittel zur raschen und weitreichenden Verlegung von Truppen und Material. Dabei geht es primär um flexible Bereitschafts-, Führungs- und Logistikstrukturen sowie um Luft- und Seeverlegekapazität zur raschen Dislokation grösserer Verbände. Die Korps und Divisionen der europäischen Streitkräfte im Kalten Krieg hatten den Verteidigungskampf auf Bündnis- oder Nationalgebiet vorbereitet, und entsprechend basierten ihre Einsatzkonzepte auf der Benutzung der eigenen Grundinfrastruktur; Mobilität war im Rahmen der Territorialverteidigung primär auf operativer und taktischer Stufe notwendig. Die bisherigen Mittel haben deshalb die neuen Erfordernisse strategischer Mobilität nicht abzudecken vermocht, wie sie für multinationale Operationen am Rande oder ausserhalb Europas in wenig entwickelten, krisenhaften Regionen benötigt wird. Diese Lücke hat dazu geführt, dass seit einigen Jahren die strukturellen und ausrüstungsmässigen Erfordernisse der militärischen Kraftprojektion intensiv vorangetrieben werden und das Streben nach strategischer Mobilität zu einem Merkmal moderner westlicher Streitkräfte geworden ist.<sup>59</sup>

Insgesamt zeichnen die Trends der westlichen Streitkräfteentwicklung der neunziger Jahre das Bild eines in seinem Umfang stark reduzierten, dafür um so flexibleren und schlagkräftigeren sowie multifunktionalen Krisenreaktionsinstrumentes – rasch projizierbar sowie zur multinationalen und teilstreitkräfte-

<sup>59</sup> Auch die Operation *Allied Force* brachte Mängel bei den Luftverlegekapazitäten zu Tage; vgl. dazu: Kein Konflikt nach traditionellem Muster. Fragen zur Kriegführung nach der Operation „Allied Force“. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. März 2000. Die angekündigten Beschaffungsprojekte von strategischen Transportflugzeugen durch die führenden europäischen Armeen ist in diesem Zusammenhang zu sehen; vgl. dazu: London beschafft europäische Rüstungsgüter. „Meteo“-Abwehrrakete und Airbus-Transportflugzeuge. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Mai 2000.

übergreifenden Zusammenarbeit befähigt. Allerdings ist anzufügen, dass keine Armee sämtliche Entwicklungsschritte in bereits zufriedenstellendem Mass vollzogen hat. Dem damit verbundenen hohen Investitions- und Restrukturierungsdruck stehen nicht nur finanzpolitische, sondern in der Regel auch noch weitere, national unterschiedliche Beschränkungen im Weg.

### 3 Standortbestimmung der Schweizer Armee

Auch in der Schweiz stellte man fest, dass der militärische Transformationsprozess der neunziger Jahre von einer weitergehenden Dynamik geprägt war. Die Armee 95 wurde bereits kurz nach ihrer Implementierung nicht mehr als das den aktuellen Anforderungen angemessene Instrument wahrgenommen. Mit der Einsetzung der Studienkommission Brunner wurde 1996 die nächste sicherheitspolitische Reformphase eingeleitet, welche mittlerweile bei der Detailplanung der Armee XXI angeht.

Im folgenden geht es darum, anhand des skizzierten Idealbildes der modernen, bedrohungsgerecht strukturierten und ausgerüsteten Armee des international engagierten westlichen Staates eine Standortbestimmung der Schweizer Armee vorzunehmen. Die Vergleichswerte auf schweizerischer Seite orientieren sich hauptsächlich an den Vorgaben des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 vom Juni 1999, den Politischen Leitlinien des Bundesrates zum Armeeleitbild XXI vom Mai 2000 sowie den sogenannten „Bandbreitenentscheiden“ vom Dezember 2000.<sup>60</sup> Im Vorentwurf zum Armeeleitbild XXI vom Februar 2001 werden zudem die Konturen der künftigen Armee der Schweiz bereits sichtbar.<sup>61</sup> Das hier gezeichnete Bild der Schweizer Armee ist damit gewissermassen ein in die Zukunft projiziertes, welches nicht die noch geltende Armee 95, sondern die voraussichtlich ab 2003 in die Umsetzungsphase schreitende Armee XXI wiedergibt.

<sup>60</sup> Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als Bericht 2000; Politische Leitlinien des Bundesrates zum Armeeleitbild XXI: „Sicherheit durch Kooperation – mit Armee XXI“ vom 31. Mai 2000, nachfolgend zitiert als Politische Leitlinien; Armee XXI: Die Bandbreitenentscheide. Pressemitteilung des VBS vom 20. Dezember 2000.

<sup>61</sup> Armeeleitbild XXI: Konzeption der Schweizerischen Armee zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf vom 21. Februar 2001. <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/Pub/alb/Index.htm>, nachfolgend zitiert als Vorentwurf ALB XXI.

### 3.1 Militärstrategische Doktrin der Armee XXI

Gemäss Sicherheitspolitischem Bericht 2000 hat die Armee der Schweiz folgende drei Aufträge: „Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, die Raumsicherung und Verteidigung sowie subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren“.<sup>62</sup> Verteidigung wird gemäss den Politischen Leitlinien weiterhin als Kernfähigkeit bezeichnet; gleichzeitig anerkennt die militärstrategische Konzeption die Friedensunterstützung und Krisenbewältigung als vorrangigen Aufgabenbereich, der einen deutlichen Ausbau erfahren soll.<sup>63</sup> Die Fähigkeit der Verteidigung soll durch einen Nukleus von sechs bis acht Kampfbrigaden sowie entsprechenden Kampfunterstützungs- und Logistikverbänden und einer leistungsfähigen Luftwaffe mit luft- und bodengestützten Waffensystemen sichergestellt werden.<sup>64</sup> Gemäss den Leitlinien ist es mit diesem Kern einer Verteidigungsarmee möglich, die Kompetenz zur militärischen Selbstbehauptung auf einem glaubwürdigen Stand zu halten. Zu Recht wird in diesem Zusammenhang betont, dass die angestrebte Verteidigungsleistung unter den laufenden Personalreduktionen nur bei Zurverfügungstellung der nötigen Technologie realisierbar ist. Im weiteren trägt das neue sicherheitspolitische Konzept den grösseren Gefahren unterhalb der Kriegsschwelle durch den Einbezug der sogenannten „Raumsicherung“ Rechnung.

Insgesamt ist in konzeptioneller Hinsicht eine Verlagerung von der Territorialverteidigung zu mehr Krisenreaktion festzustellen. Die Krisenreaktionsfähigkeit bei Einsätzen im Inland wird im Vergleich zur Armee 95 deutlich verbessert. Die im Endausbau angestrebte Zielgrösse von rund 1 600 Personen für Friedensunterstützung und Krisenbewältigung im Ausland, die in zwei Ablösungen pro Jahr für Auslandeinsätze zur Verfügung stehen sollen, entspricht im tatsächlichen Einsatz der Grössenordnung eines verstärkten Bataillons, auch wenn kein permanent gegliederter Verband für Auslandeinsätze vorgesehen ist.<sup>65</sup> Der genannte Umfang bedeutet für die bei militärischen Auslandoperationen unerfahrene Schweiz zwar einen wichtigen und grossen Ausbauschritt, zumal die dazu nötigen Verwaltungs- und Ausbildungsstrukturen erst im Entstehen begriffen sind. In der praktischen Umsetzung ist der militärische Beitrag der Schweiz zur internationalen Krisenbewältigung im Vergleich mit anderen neutralen Staaten,

<sup>62</sup> Bundesrat, Bericht 2000, S. 46.

<sup>63</sup> Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 4.

<sup>64</sup> Vorentwurf ALB XXI, S. 27.

<sup>65</sup> Bandbreitenentscheide.

insbesondere dem Nachbarn Österreich, allerdings weiterhin als bescheiden und ausbauwürdig zu bezeichnen.<sup>66</sup>

Der unumkehrbare Trend der Multinationalisierung ist erkannt worden. Die Schweizer Armee sammelt bereits seit einigen Jahren Erfahrungen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden, welche richtigerweise in die Vorstellungen über die Armee XXI einfließen. Im Rahmen der Teilrevision des Militärgesetzes ist eine Erleichterung der multinationalen Zusammenarbeit in Einsatz und Ausbildung vorgesehen.<sup>67</sup> Als eigentlicher Katalysator verstärkter militärischer Kooperation der Schweiz mit ihrem Umfeld wirkt seit 1999 die schweizerische Beteiligung an der Nato-geführten Kfor durch die Zurverfügungstellung einer logistischen Kompanie (Swisscoy).<sup>68</sup> Multinationalität als Prinzip für Doktrin und Ausbildungsinhalte ist in den letzten Jahren ins Bewusstsein der Schweizer Armee gerückt und scheint auch mit Blick auf die Armee XXI zu einem handlungsleitenden Grundsatz geworden zu sein. Zur besseren Vorbereitung von multinationalen Einsätzen sind zudem die Schaffung erhöhter Interoperabilität sowie der Aufbau eines Kompetenzzentrums für internationale Belange geplant.<sup>69</sup>

Etwas Mühe bereitet den Planern der Armee XXI die politische Vorgabe, die Verteidigungsfähigkeit der künftigen Armee sowohl auf autonomes als auch auf kooperatives Handeln auszurichten. Autonome Verteidigung ist aufgrund der strategischen Lage in Europa wenig sinnvoll und verlangt – soll sie glaubwürdig sein – eine militärische Eigenleistung in einem politisch nicht finanzierbaren Ausmass. Gleichzeitig ist eine glaubwürdige Verteidigungskooperation nur bei vorhergehender gemeinsamer Vorbereitung mit den potentiellen Partnern möglich.<sup>70</sup> Aufgrund dieses Widerspruchs ist in der Militärstrategie der Armee XXI eine Art „konzeptioneller Spagat“ festzustellen. Die Logik der kooperativen Verteidigung, nämlich

<sup>66</sup> Österreich stellt im Rahmen seines Konzepts der Vorbereiteten Einheiten (VOREIN) pro Jahr rund 2 500 Armeeingehörige für friedensunterstützende Einsätze zur Verfügung; vgl.: Bundesministerium für Landesverteidigung (Hrsg.), *Vorbereitete Einheiten des Österreichischen Bundesheeres für friedenserhaltende Operationen und internationale Hilfe*. Wien 1996. Finnland hat zum Zweck rascher Verfügbarkeit von Truppen für die Friedensunterstützung eine *Rapid Deployment Force* geschaffen; vgl.: The International Division of the Defence Staff (Ed.), *Facts about the Finnish Defence Forces 1999-2000*. Kuopio 1999.

<sup>67</sup> Zur Bedeutung der Teilrevision des Militärgesetzes für die Armee XXI vgl.: Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Mäder, Markus. Swisscoy-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation. In: Gabriel, Jürg M. (Hrsg.), *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich 2000: S. 119-140, hier S. 134ff.

<sup>68</sup> Zu den Auswirkungen der Swisscoy auf die neue schweizerische Sicherheitspolitik vgl.: Wenger/Breitenmoser/Mäder, Swisscoy-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation, S. 136f.

<sup>69</sup> Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 15.

<sup>70</sup> Vorentwurf ALB XXI, S. 20f.

die bereits im Friedensfall institutionalisierte Zusammenarbeit, ist in der absehbaren Konzeption der Armee XXI noch nicht zu Ende gedacht. Das bestehende Dilemma zwischen autonomer und kooperativer Verteidigungsbereitschaft hat seinen Ursprung allerdings auf politischer Ebene und kann deshalb nicht auf Stufe Armee gelöst werden.<sup>71</sup> Aufgabe der Armeeführung ist es aber, die politischen Gremien anhand der erwähnten militär-strategischen Argumente auf die bestehende konzeptionelle Inkonsequenz hinzuweisen.

Die Herausbildung des neuen soldatischen Selbstverständnisses wird in den militärstrategischen Überlegungen zur Armee XXI nicht näher thematisiert. Die Fragestellung scheint sich bei der Milizarmee schweizerischer Provenienz allerdings weniger aufzudrängen als bei Berufsstreitkräften. Zum einen kann der Bürgersoldat schweizerischen Staatsverständnisses nichts anderes als ein Schützer, Retter und Helfer sein, was insbesondere auch in seiner subsidiären Unterstützung der zivilen Behörden in besonderen Lagen oder der militärischen Katastrophenhilfe zugunsten der Bevölkerung zum Ausdruck kommt. Zum anderen haben sich Fragen der Verhältnismässigkeit und Schadenminimierung im Rahmen internationaler Kampfeinsätze für die Schweizer Armee bisher nicht gestellt. Dem Gedanken des *Miles Protector* wird in der Praxis der Schweizer Armee letztlich schon seit langem nachgelebt, wenn auch in jüngster Zeit eine Verstärkung entsprechender Tendenzen feststellbar ist – sei dies anhand des frühen Verzichts auf den Einsatz von Personenminen, der aktiven Förderung des humanitären Kriegsvölkerrechts oder auch dem klaren Bekenntnis zu nicht-militärischen und humanitären Aufgaben.<sup>72</sup>

### 3.2 Umfang und Strukturen der Armee XXI

Die Armee XXI sieht eine Reduktion des Gesamtbestandes von derzeit etwa 360 000 auf rund 200 000 Armeeingehörige vor; diese Zahl setzt sich aus 119 000 Aktiven sowie rund 80 000 Reserveangehörigen zusammen.<sup>73</sup> Gleichzeitig hat eine Teilprofessionalisierung eingesetzt, wenn auch verglichen mit euro-atlantischen Zahlen in geringerem Mass. In der Debatte über die allgemeine Wehrpflicht

<sup>71</sup> Vgl. zur Problematik des autonomen und kooperativen Ansatzes: Kuchler, Simon. 2000 – Jahr der Entscheidungen für Armee XXI. Kritische Überlegungen zur nächsten Armeeerform. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 25. Januar 2000.

<sup>72</sup> Zum *Miles Protector* in der Schweizer Armee vgl.: Zumstein, Jürg. „Miles Protector“ – der Soldat im Wandel des Kriegsbildes. In: Heller, Daniel et al. (Hrsg.), *Strategie – Beiträge zur Sicherheitspolitik, Unternehmensführung und Kommunikation*. Festgabe für Gustav Däniker zum 65. Geburtstag. Zürich 1993: S. 123-130.

<sup>73</sup> Bandbreitenentscheide.



liess sich in der Schweiz bis anhin keine Mehrheit für deren Abschaffung finden, wenn auch Untersuchungen zeigen, dass sich Befürworter von Miliz- und Berufsarmee im Jahr 2000 erstmals die Waage gehalten haben.<sup>74</sup> Der Milizgedanke wird in der Schweiz nach wie vor als staatstragendes Prinzip betrachtet, dessen Bedeutung weit über die Armee hinaus geht. Verfassungsmässig ist die Schweizer Armee weiterhin „grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert“.<sup>75</sup>

Die Militärdienstpflicht erfährt gleichwohl eine massvolle Reduktion: Das Dienstalter für Soldaten wird von 42 auf 30 Jahre gesenkt, und die Dienstleistungspflicht beträgt neu 280 statt 300 Tage für Wiederholungskurs-Dienstleistende; für die Kategorie der geplanten Durchdiener wird sie bei 300 Tagen belassen.<sup>76</sup> Zudem erfordern Bestandesreduktionen sowie Vorgaben nach permanenter Führung, höherer Einsatzbereitschaft und verbesserter Ausbildungsunterstützung eine Erhöhung des Berufspersonals. Der vorgesehene Anteil an Berufspersonal für die Armee XXI liegt bei maximal 8 000, zusammengesetzt aus Berufs- und Zeitsoldaten.<sup>77</sup> Gemessen am Gesamtbestand von rund 119 000 aktiven Armeemitgliedern nimmt sich der Anteil des Berufspersonals mit rund 4% zwar weiterhin bescheiden aus. Unverkennbar ist allerdings die Einsicht, dass gewisse Schlüsselbereiche der militärischen Leistungserbringung ihre Milizfähigkeit ausgereizt haben und nicht mehr ohne das Vorhandensein von weiterem Berufspersonal gewährleistet werden können. Mit Blick in die Zukunft bleibt die Frage bestehen, wie weit die geplante massvolle Teilprofessionalisierung das schweizerische Milizsystem vor weiteren Auflösungsschritten bewahren können; die Debatte über den militärischen Professionalisierungstrend wird auch mit Armee XXI nicht vom Tisch sein.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Vgl. Haltiner, Karl W./Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2000. Aussen- Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 2000: S. 150f.

<sup>75</sup> Gemäss Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Art. 58, Abs. 1; vgl. auch: Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 6.

<sup>76</sup> *Bandbreitenentscheide*: Im Militärgesetz wird die Obergrenze der Dienstleistungspflicht bei 330 Tagen belassen, womit sich der Bundesrat Handlungsfreiheit im Hinblick auf mögliche Krisensituationen bewahrt.

<sup>77</sup> Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 5. Es ist davon auszugehen, dass bei diesen 8 000 Berufs- und Zeitsoldaten die Fachlehrer sowie die Angehörigen der Militärbetriebe und der Verwaltung nicht eingerechnet sind. Verglichen mit den weniger als 5 000 Berufssoldaten der Armee 95 (Instruktoren, Festungswächter, Berufsmilitärpiloten) findet damit eine leichte Erhöhung der Berufskomponente von ca. 1,5% (Armee 95 mit 350 000) auf ca. 4% (Armee XXI mit 200 000) statt; vgl. auch: Zollinger, Paul. Berufspersonal in der Armee XXI. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 9 (2000): S. 6-8.

<sup>78</sup> Vgl. dazu: Haltiner, Miliz nach dem „Ja-aber-ohne-mich“-Prinzip, S. 2; Haltiner, Karl W./Hirt, Eduard. Switzerland: Between Tradition and Modernity. In: Moskos, *The Postmodern Military*: S. 205-223, hier S. 210.

Die Präsenzkomponekte der Armee XXI wird im Vergleich zu ihrer Vorgängerin deutlich vergrössert. Die Zahl der sogenannten Durchdiener ist auf rund 3 000 pro eingezogenem Jahrgang festgelegt worden.<sup>79</sup> Die in den Politischen Leitlinien vorgeschlagene Zahl von 4 000 wurde aus staatspolitischen Erwägungen nachträglich zurückgeschraubt, da die Durchdiener in den Augen der Verfechter einer starken Miliz die Charakteristik der schweizerischen Milizarmee verwässern.<sup>80</sup> Dennoch kann mit der Schaffung dieses für die Schweiz neuen Dienstleistungsmodells sowie mit der Erhöhung des Berufspersonals eine ausreichende Verfügbarkeit für Einsätze aus dem Stand sichergestellt werden. Die als Führungsstäbe, in Bereitschaftsverbänden oder als einzelne Spezialistengruppen strukturierten Präsenzkräfte der Armee XXI sind vor allem für Existenzsicherungseinsätze vorgesehen.<sup>81</sup>

Die abgestufte Einsatzbereitschaft der Armee XXI, die den raschen und lagegerechten Einsatz von präsenten Mitteln in erster Linie für Einsätze unterhalb der Kriegsschwelle ermöglichen soll, ist die Antwort auf die veränderte Risikobeurteilung und somit ein Kernstück der Reform sowohl in struktureller als auch konzeptioneller Hinsicht.<sup>82</sup> Die geplante Gliederung entspricht letztlich dem in den meisten euro-atlantischen Armeen üblichen Konzept einer Aufteilung in Krisenreaktions-, Hauptverteidigungs- und Ergänzungskräfte oder Reserven.

Die im Rahmen der Armee XXI vorgesehene Reservekomponente ist gemäss Bundesrat ein flexibles Instrument zu vergleichsweise geringen Kosten und wird der Forderung nach sicherheitspolitischer Handlungsfreiheit gerecht.<sup>83</sup> Das Gros der Reservisten im Umfang von rund 80 000 soll in Formationen gegliedert werden; Staboffiziere und Hauptleute werden während rund fünf Tagen pro Jahr weitergebildet.<sup>84</sup> Ihre Ausrüstung ist in den nächsten Jahren aufgrund der anstehenden Armeereduktion gewährleistet; zu einem späteren Zeitpunkt soll die materielle Bereitschaft neu beurteilt werden.<sup>85</sup> Die Reserve soll primär bei Bedarf der

<sup>79</sup> Bandbreitenentscheide.

<sup>80</sup> Vgl.: Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 10.

<sup>81</sup> Der Vorentwurf zum Armeeleitbild spricht in diesem Zusammenhang von einem „System der abgestuften Bereitschaft“; vgl. dazu: Vorentwurf ALB XXI, S. 21f.

<sup>82</sup> Vgl. auch: Konturen einer modularen Armee. Militärplaner setzen auf die abgestufte Einsatzbereitschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Januar 2000.

<sup>83</sup> Abtreten mit dreissig. Bundesratsentscheide auf dem Weg zur Armee XXI. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. Dezember 2000: S. 83.

<sup>84</sup> Bandbreitenentscheide; die Reserve setzt sich aus vier Jahrgängen mit ehemaligen WK-Dienstpflichtigen und zehn Jahrgängen mit ehemaligen Durchdienern zusammen.

<sup>85</sup> Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 13f.; vgl. zur materiellen Ausrüstung der Reserve auch: Bandbreitenentscheide.

Erhöhung der Kampfkraft und Durchhaltefähigkeit des aktiven Armeeteils im Rahmen der Raumsicherung und Verteidigung dienen. Die Politischen Leitlinien erwähnen hingegen auch die Funktion der Reserve als Personalpool für Fachpersonal wie Ärzte oder technische Spezialisten, deren Verwendung für alle Armeeaufträge grundlegend ist.<sup>86</sup> Unter welchen Bedingungen Reserveverbände zum Einsatz kommen, ist unter den bisher veröffentlichten Überlegungen nicht abschliessend zu beurteilen. Ein direkter Vergleich der schweizerischen Reserve mit derjenigen von Berufsarmeen ist nur bedingt möglich, denn im weiteren Sinn entspricht die schweizerische Milizarmee als Ganzes dem Reservesystem von Berufstreitkräften.<sup>87</sup> Insofern wird die Armee XXI mit dem Einsatz von freiwilligen Milizsoldaten zur Friedensunterstützung oder zur Unterstützung der zivilen Behörden im Inland auch dem Entwicklungstrend gerecht, Reservisten – also „Nicht-Berufspersonal“ – für derartige Operationen zu verwenden.

Nichts mehr im Weg steht der Strukturierung der Armee XXI nach dem Modularitätsprinzip. Die geplanten Strukturen lassen die Konturen einer modular aufgebauten Armee XXI zum Vorschein kommen. Die Abschaffung der Führungsebenen des Korps und Regiments scheinen allgemein akzeptiert zu werden. Das Bataillon als Grundmodul für auftragsbezogene Einsatzgruppen, welche in der Regel durch Brigadeeinsatzstäbe geführt werden, ist in den planerischen Vorgaben ebenfalls fest verankert.<sup>88</sup>

### 3.3 Zentrale operationelle Fähigkeiten der Armee XXI

Auch die *Jointness* wird in die Armee XXI Einzug halten. Zum einen entstehen mit der Einführung eines echten Teilstreitkräftemodells ein Heer und eine Luftwaffe mit gleichgestellter Bedeutung. Zum anderen wird mit der Schaffung eines sogenannten Joint-Stabes auf operativer Stufe den Bedürfnissen der teilstreitkräfteübergreifenden Zusammenarbeit entsprochen. Eine „Kultur der Jointness“ wächst aber langsam und muss als langfristiger Prozess betrachtet werden.<sup>89</sup>

Die Forderung nach Schaffung von Interoperabilität mit den militärischen Partnern im strategischen Umfeld der Schweiz wird bereits im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 erhoben.<sup>90</sup> In den Politischen Leitlinien werden weitere

<sup>86</sup> Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 13.

<sup>87</sup> Vgl. dazu auch: Haltiner/Hirt, Switzerland: Between Tradition and Modernity, S. 208f.

<sup>88</sup> Vorentwurf ALB XXI, S. 34.

<sup>89</sup> Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 16.

<sup>90</sup> Bundesrat, Bericht 2000, S. 47.

militärstrategische Überlegungen dazu angestellt. Unter anderem heisst es dort, Interoperabilität sei „die entscheidende Voraussetzung für die Kooperationsfähigkeit“, welche erst das Zusammenwirken von Eigen- und Fremdleistung ermögliche.<sup>91</sup> Da es sich um eine Querschnittsfähigkeit handle, sei die „Armee als Gesamtsystem auf Interoperabilität auszurichten“.<sup>92</sup> Dass der Gedanke der Interoperabilität nicht nur konzeptionell, sondern auch in praktischer Hinsicht seinen Niederschlag findet, beweist die geplante Angleichung der Führungs- und Stabsstrukturen sowie zahlreicher weiterer Schlüsselbereiche an die Nato-Standards. Zudem haben die Interoperabilitätsbestrebungen der Schweizer Armee bereits begonnen, und mit dem Entscheid zur Teilnahme am PfP-Planungs- und Überprüfungsverfahren (*PfP Planning and Review Process*, Parp) wurde 1998 eine zentrale Weiche gestellt.<sup>93</sup>

Den Stellenwert eigener strategischer Transportmittel für internationale Einsätze friedensunterstützender oder humanitärer Art hat das Schweizer Verteidigungsdepartement bereits erkannt. Die in diesem Bereich zur Zeit bestehende Lücke musste bei bisherigen Auslandseinsätzen mit improvisierten Lösungen überbrückt werden, wie beispielsweise bei der Operation *Alba* im Frühsommer 1999 durch Einmieten eines Transportflugzeuges der spanischen Luftwaffe.<sup>94</sup> Mit Blick auf die erweiterten internationalen Aufgaben der Armee XXI ist die Beschaffung einer eigenen Lufttransportkapazität mittlerer Reichweite geplant: Im Rüstungsprogramm 2001 soll dem schweizerischen Parlament die Beschaffung von zwei Transportflugzeugen des Typs Casa C-295M unterbreitet werden.<sup>95</sup> Diese Beschaffung dürfte die benötigte strategische Transportkapazität der Armee XXI bis auf weiteres abdecken. Nach den Vorstellungen der Armeepoliker ist die permanente Verfügbarkeit eigener strategischer Transportmittel richtigerweise nicht nur für die rasche Verlegung von Truppen, sondern auch für deren angemessene

<sup>91</sup> Zitiert nach: Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 12.

<sup>92</sup> Ebd.

<sup>93</sup> Schweiz nimmt am Planning and Review Process der Partnerschaft für den Frieden teil. Pressemitteilung des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 21. Oktober 1998. Vgl. zu Parp auch: Cragg, Anthony. Das Planungs- und Überprüfungsverfahren der Partnerschaft für den Frieden. In: *Nato Brief* 6 (1995): S. 23-25; Wenger/Mäder, Interoperabilität, S. 100ff.

<sup>94</sup> Vgl. zur Transportproblematik der Operation Alba: Keckeis, Christophe. Premier Commandant de la Task Force ALBA, Difficultés initiales. In: *Luftwaffenzeitung* 15 (Juli 1999): S. 14ff.

<sup>95</sup> Der Beschaffungsantrag von rund 120 Millionen Franken wird von der Zustimmung des Stimmvolkes zur Teilrevision des Militärgesetzes abhängen, gegen die von der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) und von der Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA) das Referendum eingereicht worden ist. Vgl.: Casa C-295M als zukünftiges Transportflugzeug gewählt. Pressemitteilung des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 5. Dezember 1998.

personelle und logistische Unterstützung bei potentieller Eskalation oder für Rückführungen von Truppen und Staatsbürgern aus Krisensituationen von zentraler Bedeutung.<sup>96</sup>

Die schweizerische Armee der neunziger Jahre, die Armee 95, verharrte trotz ihres breiteren Aufgabenspektrums, ihrer umfassenden Einsatzkonzeption und ihrer verkleinerten Strukturen noch mit einem Bein im Kalten Krieg. Die laufende Reform der schweizerischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist mit der Armee XXI grundsätzlich auf dem richtigen Weg. Die geplante Armee XXI kann im europäischen Vergleich als glaubwürdiges sicherheitspolitisches Instrument bezeichnet werden, das sowohl einen ersten Umbauschritt im Bereich der Territorialverteidigung als auch den Auftakt zum Ausbau der Krisenreaktion darstellt. Die militärstrategische Neuausrichtung, das System einer abgestuften Bereitschaft und die Flexibilisierung der Führungs- und Verbandsstrukturen werden in Zukunft eine lagegerechte Leistungserbringung erlauben. Die zur Zeit noch vorhandenen Defizite in doktrinellem, strukturellem und operationellem Hinsicht sind primär auf das Vermächtnis der jahrzehntelangen sicherheitspolitischen Isolation der Schweiz zurückzuführen. Staatspolitische und verfassungsrechtliche Gründe lassen einen weiteren Ausbau der Berufs- und damit der Krisenreaktionskomponente vorerst nicht zu. Eine erfolgreiche Umsetzung der Teilrevision des Militärgesetzes, die das selbst auferlegte Bewaffnungsverbot für schweizerische Verbände im Auslandseinsatz beseitigen soll, wird zwar den Ausbau der militärischen Zusammenarbeit ermöglichen. Klärungsbedarf besteht aber noch bei der Verteidigung, vorab auf politischer Ebene: Solange die Schweiz aufgrund ihres Festhaltens an der Neutralität und mangels institutionalisierter Beistandspflichten von ihrer Armee trotz kooperativer Vorgaben nach wie vor die Fähigkeit zu einer weitgehend autonomen Verteidigung verlangt, ist eine weitere Gewichtsverlagerung von Territorialverteidigung zu Krisenreaktion nicht zu erwarten. Bis die sicherheitspolitische Position der Schweiz vollständig geklärt ist, wird diese doktrinellem Inkongruenz weiterhin bestehen.

### Schlussgedanken

Die Rolle der westlichen Streitkräfte hat sich im geostrategischen Umfeld nach dem Kalten Krieg deutlich gewandelt. Ihr Auftrag, nationales Territorium im Notfall mit Waffengewalt zu verteidigen, ist zwar militärische Kernaufgabe geblieben. Über die Verteidigungsaufgabe hinaus sind Streitkräfte im Rahmen der

<sup>96</sup> Bundesrat, Politische Leitlinien, S. 15.

gesamtheitlichen und ausgreifenden Sicherheitsstrategie, wie sie insbesondere im euro-atlantischen Umfeld vorherrscht, allerdings ein zentrales Mittel zur Prävention, Bewältigung und Stabilisierung von Krisen geworden. Die militärische Sicherheitsproduktion vor Ort gilt als unabdingbare Voraussetzung für eine ursachenorientierte Konfliktlösung durch humanitäre, politische und wirtschaftliche Massnahmen. Das erweiterte militärische Leistungsspektrum wird diesen neuen Anforderungen gerecht. Die dargelegten Entwicklungstrends der euro-atlantischen Streitkräfte dürften sich weiter verstärken; insbesondere wird sich der Ausbau der Krisenreaktionsfähigkeit im Rahmen multinationaler Strukturen fortsetzen, wie auch die jüngsten Diskussionen über eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Aufstellung eines EU-Eingreifkorps deutlich zeigen.<sup>97</sup>

Letztlich kann auch die schweizerische Armee nur so weit reformiert werden, wie dies Politik und Gesellschaft des Landes zulassen. Unter diesen Rahmenbedingungen betrachtet, erscheint die Armee XXI als ein innovativer, politisch machbarer und militärisch ausgewogener Schritt nach vorne, der sowohl den neuen sicherheitspolitischen Gestaltungsspielraum als auch die innenpolitischen Befindlichkeiten in Einklang zu bringen vermag. Ein vollständiges Aufschliessen zur militärischen Normalität europäischer Streitkräfte findet mit der Armee XXI zwar noch nicht statt, zumindest rückt es aber in absehbare Nähe. Drei zentrale Problembereiche harren allerdings auch mit der Armee XXI noch ihrer Lösung: Erstens wird die Frage sowohl der abnehmenden Wehrgerechtigkeit als auch der sinkenden Milizfähigkeit nicht grundsätzlich beantwortet. Zweitens bleibt nach der geplanten Ressourcenverteilung nach wie vor ein Missverhältnis zwischen Territorialverteidigung und Krisenreaktionseinsätzen bestehen. Und drittens ist weiterhin die Inkongruenz zwischen autonomer und kooperativer militärischer Landesverteidigung zu feststellbar. Angesichts der Vorstellung des Verteidigungsdepartementes, dass die Armee XXI zu einer „lernenden Organisation“ werden soll, welche ihre Selbstüberprüfung als einen permanenten Prozess betreibt, sind allerdings die Zeichen für Optimierungsmassnahmen auch nach Umsetzung der Armee XXI gesetzt.

<sup>97</sup> Vgl. u.a.: Plan für ein EU-Eingreifkorps von 50 000 Mann. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. November 1999; Nationale Puzzlesteine der EU-Eingreiftruppe. Zusagen der Mitglieder für einen Pool von 100'000 Mann. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. November 2000; Meet Your New European Army. In: *The Economist*, 25. November 2000; S. 45-47.

## Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität

von Judith Niederberger

### Einleitung

Ein Blick auf die österreichische Sicherheitspolitik lohnt sich aus Schweizer Sicht zunächst aufgrund der unmittelbaren geographischen Nachbarschaft Österreichs und seiner vergleichbaren Grösse, vor allem aber aufgrund seiner Neutralitätspolitik, in der es sich lange Zeit am Beispiel der Schweiz orientierte. Verbindlich festgehalten wurde die dauernde Neutralität Österreichs erstmals im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, mit dem das besetzte Land der Sowjetunion seine Souveränität abzurufen vermochte. In diesem Memorandum erklärte Österreich im Sinne einer Präzisierung, es werde fortan „eine Neutralität üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird“<sup>1</sup>. Diese Verpflichtung wurde wiederum implizit dem Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 zugrundegelegt und schliesslich im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 verankert.<sup>2</sup>

In der Folge bildete Österreich während des Kalten Krieges zusammen mit der Schweiz einen neutralen Riegel an der kontinentalen Nahtstelle zwischen Westeuropa und dem sowjetischen Einflussbereich. Die beiden Nachbarländer sahen sich in dieser Zeit oft mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert und besaßen ähnliche sicherheitspolitische Interessen.<sup>3</sup> Während die Schweiz die Neutralität jedoch geradezu zelebrierte und die goldenen Jahrzehnte ihrer Politik der Guten Dienste erlebte, tat sich Österreich mit seiner nicht ganz freiwillig gewählten

\* Die Autorin dankt Andreas Wenger, Daniel Möckli und Sibylla Bossard für die Durchsicht des Manuskripts.

<sup>1</sup> Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, zitiert nach: Kurz, Hans Rudolf. Die Sicherheitspolitik der Schweiz und ihr Verhältnis zu Österreich. In: Thalberg, Hans (Hrsg.). *Österreich – Schweiz: Nachbarn, Konkurrenten, Partner*. Wien 1988: S. 297-317, 298.

<sup>2</sup> Darin heisst es wörtlich: „Artikel I: (1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach aussen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen. (2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen. Artikel II: Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.“ Siehe: Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs. In: *BGBI* 211 (1955).

<sup>3</sup> Keller, Roland/Wigger, Bernhard. Österreich, Schweiz und Europa. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 5 (1999): S. 595-602, 597.

Rolle als neutraler Kleinstaat schwer. Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation nutzte die Donaurepublik die Gelegenheit zu einer aussen- und sicherheitspolitischen Öffnung. Sie trat 1995 der Europäischen Union (EU) bei und verpflichtete sich damit zur Teilnahme an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Im gleichen Jahr erlangte Österreich zudem den Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union (WEU) und entschied sich zur Teilnahme am Nato-Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP). Ab 1998 machte es auch an der vertieften PfP und am PfP-Planungs- und Überprüfungsprozess (PARP) mit. Darüber hinaus intensivierte Österreich in den neunziger Jahren sein Engagement für die Uno und unterstützte in diesem Rahmen nachdrücklich die Bemühungen, friedenserhaltende Operationen effizienter zu planen und in Krisenfällen durch raschere Truppenentsendung reagieren zu können. Daher gehört Österreich dem 1994 geschaffenen *Stand-by Arrangement System* (SAS) an und beteiligt sich an der von Dänemark initiierten *UN-Stand-by Forces High Readiness Brigade* (SHIRBRIG), die innerhalb von 30 Tagen in das Einsatzgebiet verlegt werden kann.<sup>4</sup>

Im Vergleich zum östlichen Nachbarland verlief die aussen- und sicherheitspolitische Neuausrichtung der Schweiz nach dem Kalten Krieg wesentlich langsamer und blieb von Rückschlägen wie dem Blauhelm-Nein von 1994 nicht verschont. Österreich ist deshalb für die Schweiz im Verlauf der neunziger Jahre vom neutralitätspolitischen Juniorpartner gleichsam zum „integratorischen Studienobjekt mit Pilotcharakter“<sup>5</sup> geworden. Vor diesem Hintergrund nimmt der vorliegende Artikel eine Bestandesaufnahme der österreichischen Sicherheitspolitik der letzten Jahre vor, die Denkanstösse für die weitere Ausgestaltung der schweizerischen Doktrin „Sicherheit durch Kooperation“ liefern soll.

Aus Schweizer Sicht interessieren dabei vor allem drei Fragen: Welche Politik verfolgt Österreich gegenüber der GASP der EU beziehungsweise den Plänen für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), und welche Probleme stellen sich Österreich hier aus neutralitätspolitischer beziehungsweise neutralitätsrechtlicher Sicht? Welche Aktivitäten entwickelt Österreich im Bereich friedensunterstützender Massnahmen (PSO), wie begründet es sein friedenspolitisches Engagement, und mit welchen Herausforderungen sieht es sich konfrontiert? Wieviel Kooperation ist aus österreichischer Sicht ohne Integration in ein sicherheitspolitisches Bündnis – sprich in die Nato – möglich?

<sup>4</sup> Für eine detaillierte Darstellung des Engagements Österreichs in den diversen sicherheitspolitischen Institutionen siehe: Österreichisches Institut für europäische Sicherheitspolitik (Hrsg.). *Europa 2000 – das europäische Sicherheitssystem EU, WEU, NATO und Österreich*. Enzersdorf, 1998: S. 29-33.

<sup>5</sup> Keller/Wigger, Österreich, Schweiz und Europa, S. 595.

Diesen Themenkomplexen entsprechend gliedert sich der vorliegende Beitrag in drei Teile. In einem ersten Teil wird die Entwicklung der österreichischen Politik gegenüber der GASP/ESVP der EU nachgezeichnet. Im Mittelpunkt stehen insbesondere die österreichische Interpretation der neutralitätsrechtlich relevanten Teile der EU-Verträge von Maastricht und Amsterdam und die damit verbundenen Anpassungen der österreichischen Bundesverfassung. Der verfassungsrechtliche Status Österreichs wird in einem weiteren Schritt dem politischen und völkerrechtlichen Handlungsspielraum der österreichischen Regierung hinsichtlich der Neutralität gegenübergestellt.

Im zweiten Teil werden die österreichischen Aktivitäten im PSO-Bereich unter die Lupe genommen. Nach einer kurzen Darstellung der Zielsetzungen und Charakteristika des friedenspolitischen Engagements Österreichs geht es hier vor allem um die österreichischen Massnahmen in bezug auf die veränderten Rahmenbedingungen internationaler Friedenseinsätze. Diese werden im Kontext des Bundesheers und auf der gesetzlichen Ebene besprochen, bevor in einem letzten Abschnitt einige der noch nicht gelösten Probleme aufgelistet werden, mit denen sich Österreich in Zusammenhang mit seinen PSO-Einsätzen konfrontiert sieht.

Der abschliessende Teil dieses Beitrags befasst sich mit der Haltung Österreichs gegenüber einem Nato-Beitritt. Im Vordergrund stehen hier die Motive der gegenwärtigen Regierungsparteien Österreichische Volkspartei (ÖVP) und Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) für eine Annäherung Österreichs an die nordatlantische Allianz. Vor dem Hintergrund des Scheiterns des österreichischen Optionenberichts im Jahre 1998 werden aber auch die Argumente der Nato-Gegner beleuchtet.

## 1 Österreich und die GASP/ESVP der EU

Als sich die damaligen Koalitionspartner Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) und ÖVP im Jahre 1989 darauf einigten, in Brüssel Beitrittsgesuche zu den drei Europäischen Gemeinschaften (EG) einzureichen, gingen beide Parteien davon aus, dass Österreich seinen Status der dauernden Neutralität wahren können, und deponierten mit den Gesuchen auch einen dahingehenden Vorbehalt.<sup>6</sup> Der

<sup>6</sup> In ihrer Koalitionsvereinbarung zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik hatten die Regierungsparteien 1989 festgehalten, dass für „Österreich (...) die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar (sei) und (...) daher in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden (müsse). Siehe: Vereinbarung zur weiteren Vorgehensweise in der Integrationspolitik, zitiert nach: Schneider, Heinrich. Der sicherheitspolitische „Optionenbericht“ der Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – ein Lehrstück politischen Scheiterns. In: *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* (1999): S. 419-466, 420-421.

Standpunkt der österreichischen Regierung war unter den gegebenen Umständen durchaus vertretbar, seine Umsetzung allerdings vom guten Willen der EG-Kommission, des Europäischen Parlaments und insbesondere der EG-Mitgliedstaaten abhängig. Die vorbereitende EG-Kommission war hinsichtlich der Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität jedoch skeptisch. Sie empfahl den EG-Mitgliedern zwar die Aufnahme Österreichs, wies aber darauf hin, dass es vor allem im Hinblick auf die schon absehbare Einführung der GASP mit dem Status Österreichs Probleme geben könnte.<sup>7</sup>

Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen am 1. Februar 1993 hatten sich diese Probleme insofern verschärft, als nun nicht mehr ein Beitritt zur EG, sondern zur Europäischen Union zur Debatte stand, die ein Jahr zuvor formal ins Leben gerufen worden war. In deren Gründungsvertrag waren nun auch Klauseln über die künftige gemeinsame Verteidigungspolitik enthalten, womit sich die Beitrittsbedingungen für das neutrale Österreich gegenüber 1989 fundamental verändert hatten. Die skizzierte gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik würde in ihrer Finalität das neutralitätspolitisch beziehungsweise neutralitätsrechtlich begründete Abseitsstehen eines Vertragspartners nicht mehr erlauben, sondern allen Mitgliedstaaten eine auf Solidarität gründende Beistandspflicht abverlangen. Die Position der österreichischen Regierung, dass Österreich seine Neutralität auch nach einem EU-Beitritt würde aufrechterhalten können, war unter diesen Umständen im Grunde nicht mehr haltbar.<sup>8</sup>

Erstaunlicherweise wurde die Frage der Neutralität bei den Beitrittsverhandlungen jedoch weitgehend ausgeklammert, was im wesentlichen darauf zurückzuführen war, dass die österreichische Regierung gegenüber der EU wiederholt beteuerte, dass Österreich „sich vollinhaltlich mit den Zielsetzungen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ identifiziere und versicherte, dass das Land in der Lage sei, die mit der künftigen ESVP einhergehenden Verpflichtungen zu übernehmen. Sie versprach überdies, dass Österreich sich an der Weiterentwicklung der GASP „aktiv und solidarisch beteiligen“ werde.<sup>9</sup> Von einem Neutralitätsvorbehalt war hingegen keine Rede mehr.

Dieser Positionswechsel der Bundesregierung war zum einen darauf zurückzuführen, dass ein Rückzug aus den EU-Verhandlungen für die Koalition einen

<sup>7</sup> Schneider, Der Optionenbericht, S. 433. Siehe auch: Hummer, Waldemar. Solidarität versus Neutralität: Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 2 (2001): S. 147-166, 149.

<sup>8</sup> Schneider, Der Optionenbericht, S. 434.

<sup>9</sup> Aide-Mémoire Österreichs an die EG-Mitgliedstaaten vom Juni 1992, zitiert nach: Ebd., S. 439.

massiven Gesichtsverlust bedeutet hätte, hatte sie doch grosse Anstrengungen darin investiert, alle innenpolitischen Kräfte auf den EU-Integrationskurs einzuschwören. Zum anderen hielt die Regierung den Beitritt aus wirtschaftlichen Überlegungen für so wichtig und unerlässlich, dass die neuen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht den Beitrittskurs nicht in Frage stellen durften. Ganz abgesehen davon kamen SPÖ und ÖVP nach und nach zum Schluss, dass die Kooperationspläne der EU sich im Grunde mit den sicherheitspolitischen Interessen Österreichs deckten.<sup>10</sup>

Die weitgehenden Zusicherungen der Regierung an Brüssel stiessen bei der österreichischen Bevölkerung auf wenig Opposition. Obwohl eine Mehrheit nach wie vor an der dauernden Neutralität festhalten wollte, stimmte Österreich in der Folge am 12. Juni 1994 dem EU-Beitritt zu und übernahm damit alle einschlägigen Bestimmungen betreffend die GASP vollständig und ohne Neutralitätsvorbehalt. Die Zustimmung der österreichischen Bevölkerung zu derartigen Bestimmungen war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Regierung gegenüber dem heimischen Publikum an der Sprachregelung festhielt, dass Österreich der EU als neutraler Staat beitrete. Da die Solidaritätsbezeugungen gegenüber den sicherheitspolitischen Kooperationsplänen Brüssels in Österreich demgegenüber wenig Medienecho fanden, fiel die Problematik der österreichischen EU-Politik bestenfalls gut informierten Kreisen auf. Nicht einmal die Regierung selbst scheint sich über die Konsequenzen ihrer Zusicherungen gegenüber Brüssel vollumfänglich im klaren gewesen zu sein, zumal es wesentliche Differenzen zwischen den Regierungsparteien und ihren zuständigen Exponenten in Brüssel gab.<sup>11</sup>

### 1.1 Neutralitätspolitische und verfassungsrechtliche Überlegungen

Problematisch war die Mitwirkung Österreichs an der GASP/ESVP und insbesondere seine Zusicherung, an deren Weiterentwicklung hin zu einer gemeinsamen Verteidigung aktiv mitzuwirken, in erster Linie aus neutralitätspolitischer Sicht. Versteht man unter Neutralitätspolitik nämlich „die Summe aller zur Sicherung der Beibehaltung des Status der (immerwährenden) Neutralität ergriffenen (innen- und) aussenpolitischer Massnahmen“, dann war Österreich mit seiner EU-Politik bereits über die Grenzen einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik hinausgegangen.<sup>12</sup> Da die GASP/ESVP trotz aller vertraglichen Bestimmungen zum Zeitpunkt des österreichischen EU-Beitritts noch in den Kinderschuhen steckte, konnte sich

<sup>10</sup> Ebd., S. 436.

<sup>11</sup> Ebd., S. 441. Siehe auch: Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 150.

<sup>12</sup> Ebd., S. 163.

die österreichische Regierung hingegen neutralitätsrechtlich noch auf den Standpunkt stellen, dass ein Beitritt zur EU keine Probleme aufwerfe.

Möglich wurde dies zum einen deshalb, weil neutralitätsrechtlich allenfalls bedenkliche Bestimmungen in Zusammenhang mit der GASP durch eine Reihe von Regelungen entschärft wurden, etwa durch das Einstimmigkeitsprinzip, das Österreich ein Vetorecht einräumte, oder durch die Bestimmung, dass in verteidigungspolitischen Fragen keine bindenden „Gemeinsame Aktionen“ verabschiedet werden.<sup>13</sup> Die österreichische Regierung konnte sich folglich in bezug auf die Beibehaltung der immerwährenden Neutralität auf die im EU-Vertrag selbst verankerten Schutzmechanismen berufen.

Gleichzeitig ging die österreichische Regierung aber dazu über, die österreichische Neutralität als ein bloss staatsrechtlich (und nicht völkerbeziehungsweise neutralitätsrechtlich) übernommenes Rechtsinstitut zu deuten. Das ermöglichte es ihr, Österreich durch die Einfügung des Artikels 23f ins Bundesverfassungsgesetz über die EU verfassungsrechtlich zu ermächtigen, an Wirtschaftssanktionen der Union mitzuwirken.<sup>14</sup> Damit wandelte Österreich seine absolute Neutralität auf staatsrechtlicher Basis in eine differentielle um. Wie in Zusammenhang mit dem österreichischen Engagement in PSOs noch gezeigt wird, war diese Reduktion der Neutralität auf ihren militärischen Kern allerdings lediglich die verfassungsrechtliche Legitimierung einer Neutralitätspraxis, die Österreich bereits im zweiten Golfkrieg 1991 erstmals angewandt hatte.

Hatte Österreich allfällige neutralitätsrechtliche Klippen in Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht nun mehr oder weniger elegant umschiffen, so geriet seine Position abermals ins Wanken, als am 1. Juni 1999 der Vertrag von Amsterdam in Kraft trat, mit dem sich die Idee einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik weiter konkretisierte. Der Vertrag sieht die schrittweise Realisierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik vor, die zu einer gemeinsamen militärischen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschliesst. Der neue EU-Vertrag enthält auch ein verstärktes politisches Solidaritätsgebot, jedoch weiterhin keine wechselseitige rechtliche Beistandspflicht. Zudem wurde in Amsterdam die Übernahme der Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union in die EU eingeleitet. Dadurch soll die EU in die Lage versetzt werden, Operationen zur Krisenbewältigung ausserhalb der Nato oder unter Inanspruchnahme von Nato-Strukturen und -Mitteln selbständig durchzuführen und zwar im Notfall auch ohne Uno-Mandat. Die Übernahme der Petersberg-Auf-

<sup>13</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 151.

<sup>14</sup> Ebd., S. 150.

gaben bedingte wiederum eine Neuordnung der Zusammenarbeit mit der WEU, die nun langfristig in die EU integriert werden sollte.<sup>15</sup>

Die österreichische Regierung reagierte auf die neuen Herausforderungen auf zweierlei Weise. An die Adresse der Neutralitätsbefürworter verwies sie einmal mehr auf Elemente im Unionsvertrag, die als eigentliche Neutralitätsschutzklauseln interpretiert werden können. So stellte die inzwischen ohnehin obsolet gewordene Verschmelzung der EU mit der WEU nach Darstellung der österreichischen Regierung und vieler Völkerrechtler insofern kein Problem dar, als jeder Staat das Recht hatte, diese durch ein Veto zu verhindern. Die Teilnahme an den Petersberg-Aufgaben wiederum liegt im freien Ermessen eines jeden Mitgliedstaates, so dass ein Neutraler nicht gezwungen werden kann, daran teilzunehmen. Zudem wurde mit dem Vertrag von Amsterdam nun auch das Prinzip der konstruktiven Stimmenthaltung eingeführt, womit nach Ansicht der österreichischen Regierung Neutrale zusätzlichen Handlungsspielraum erhielten.<sup>16</sup>

Gleichzeitig machte die österreichische Regierung mit einer weiteren Verfassungsänderung im Vorfeld der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam aber deutlich, dass sie von ihrem Recht Gebrauch machen wollte, sowohl am Planungs- und Entscheidungsprozess als auch bei der Durchführung von Petersberg-Aufgaben völlig gleichberechtigt teilzunehmen. Mit einer dahingehenden Ergänzung von Artikel 23f der Bundesverfassungsgesetzgebung stellte sie sicher, dass diese Mitwirkungsmöglichkeiten am europäischen Krisenmanagement zumindest verfassungsrechtlich nicht durch das österreichische Neutralitätsrecht eingeschränkt werden.<sup>17</sup> Trotz formeller Beibehaltung seines Neutralitätsgesetzes ist Österreich somit im Rahmen der EU nicht mehr zur Wahrnehmung aller neutralitätsrechtlichen

<sup>15</sup> Trischak, Reinhard. Militärpolitische Konsequenzen aus der Veränderung der sicherheitspolitischen Lage Österreichs. In: Landesverteidigungsakademie Wien (Hrsg.). *Die Entwicklung der sicherheitspolitischen Situation Schweiz – Österreich*. GCSF Tagungsbericht. Wien 2000: S. 23-28, 23. Siehe auch: Roithner, Thomas. Österreich zwischen „neuer“ Nato und Militärunion?: Möglichkeiten der Neutralität zur Zivildisierung der internationalen Beziehungen. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.). *Europas Beitrag zum Frieden: vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement*. Münster 2000: S. 146-147.

<sup>16</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 152.

<sup>17</sup> Die Bestimmungen des Artikels 23f. lauten: „(1) Österreich wirkt an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V des Vertrages über die Europäische Union mit. Dies schliesst die Mitwirkung an Massnahmen ein, mit denen die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden.“ In: *Bundes-Verfassungsgesetz, erstes Hauptstück, B: Europäische Union*. [http://www.idv.uni-linz.ac.at/bvg/B-VG\\_1.htm#Art23a](http://www.idv.uni-linz.ac.at/bvg/B-VG_1.htm#Art23a). Für die erwähnten Bestimmungen des EU-Vertrags siehe: Europäische Union. *Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (Vertrag von Amsterdam). Titel V: Bestimmungen über die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik: S. 15-22. [http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec\\_cons\\_treaty\\_de.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf).

Bestimmungen verpflichtet. Damit wird das entscheidende Element der dauernden Neutralität hinfällig, nämlich die allgemeine und unbedingte Verpflichtung, im Kriegsfall neutral zu bleiben. Verfassungsrechtlich lässt sich der Status Österreichs daher eindeutig festlegen. Seit dem 1. Mai 1999 ist das Land nicht mehr dauernd neutral, sondern lediglich bündnisfrei.<sup>18</sup>

Rein verfassungsrechtlich hat die österreichische Regierung damit alle aktuellen Probleme aus dem Weg geräumt, die sich in Zusammenhang mit dem Vertrag von Amsterdam gestellt hatten. Gravierende verfassungsrechtliche Probleme werden sich mit der geltenden Gesetzgebung erst wieder ergeben, wenn die gemeinsame Verteidigung der EU Wirklichkeit würde oder wenn der Artikel V des WEU-Vertrages, der eine Beistandsverpflichtung der WEU-Mitglieder enthält, in den Rechtsbestand der EU übernommen würde.

Erstaunlicherweise unterstützt die im Frühjahr 2000 an die Macht gelangte Koalition von ÖVP und FPÖ jedoch nicht nur die Weiterentwicklung der GASP/ESVP hin zu einer gemeinsamen Verteidigung. Sie setzt sich im Sinne einer konsequenten Weiterführung der sicherheitspolitischen Integration im Geiste der europäischen Solidarität vielmehr auch für die Übernahme der Beistandsverpflichtung aus dem WEU-Vertrag in die EU ein. Beide Positionen sind für die Regierung eines neutralen Staates bemerkenswert, erklären sich aber dadurch, dass ÖVP und FPÖ die Neutralität längst für überholt halten. In ihrem Regierungsprogramm vom Februar 2000 führen sie denn auch aus, dass im Falle einer Verwirklichung ihrer Ziele durch eine Anpassung der Bundesverfassungsgesetzgebung über die Neutralität klargestellt werden soll, „dass dieses auf die aktive und solidarische Mitwirkung Österreichs an der Weiterentwicklung der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Union und auf die Beteiligung an einer europäischen Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft mit gleichen Rechten und Pflichten, einschliesslich einer Beistandsgarantie, keine Anwendung findet.“<sup>19</sup> Die Pläne der Regierung, die österreichische Neutralität weiter zu beschneiden, dürften aber sowohl aus politischen als auch aus völkerrechtlichen Gründen nicht so einfach zu verwirklichen sein.

## 1.2 Politische Überlegungen

Ungeachtet der Haltung der Regierung steht die Neutralität in den Augen einer Mehrheit der österreichischen Bevölkerung nach wie vor hoch im Kurs. Sie ist

<sup>18</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 153.

<sup>19</sup> Österreichische Bundesregierung. Regierungsprogramm „Österreich neu regieren“, 4. Februar 2000, <http://www.austria.gv.at: S. 96>.

Bestandteil der österreichischen Identität und spielt in innenpolitischen Debatten über sicherheitsrelevante Themen nach wie vor eine bedeutende Rolle.<sup>20</sup> Das Bild, das sich weite Teile der österreichischen Bevölkerung von der Neutralität machen, orientiert sich allerdings am Stand des Jahres 1955 und hinkt somit der aktuellen österreichischen Neutralitätspraxis und der Verfassungsrealität hinterher. Dass dem so ist, ist nicht zuletzt der nicht gerade offenen Politik der SPÖ/ÖVP-Regierung zuzuschreiben. Diese hat im Zusammenhang mit den Implikationen der EU-Verträge immer wieder auf mögliche Neutralitätsschutzklauseln verwiesen und damit die Bevölkerung im Glauben gelassen, dass die österreichische Neutralität nicht tangiert würde. Es ist deshalb auch kein Zufall, dass man die Bestimmungen zur Einschränkung der österreichischen Neutralität in der Bundesverfassung unter Artikel 23f des EU-Gesetzes und nicht unter dem Artikel I des Neutralitätsgesetzes findet, wo sie systematisch eigentlich hingehört hätten. Schliesslich hatte man der Bevölkerung erklärt, dass das Neutralitätsgesetz in Zusammenhang mit der EU nicht geändert werden müsse.<sup>21</sup>

Erst die im Frühjahr 2000 an die Macht gelangte Koalition von ÖVP und FPÖ bemüht sich ernsthaft, die Kluft zwischen dem Bild, das sich die österreichische Bevölkerung von der Neutralität macht und der Verfassungsrealität zu schliessen. In einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, deren erster, analytischer Teil am 23. Januar 2001 der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, beschreiben die von der Regierung eingesetzten Experten denn auch den Wandel der österreichischen Neutralitätspolitik und Verfassungsrealität in den neunziger Jahren und halten am Ende unmissverständlich fest, dass Österreich aufgrund dieser Entwicklungen wie Finnland und Schweden nur mehr bündnisfrei sei.<sup>22</sup>

Begründet wird die Abkehr von der dauernden und absoluten Neutralität mit dem Gebot zur Solidarität: „Einigen Staaten die schwierigen und gefährlichen Aufgaben bei der Sicherung von Frieden und Sicherheit in Europa aufzuerlegen, während andere nur weniger gefährliche oder belastende Beiträge leisten, widerspricht dem Gerechtigkeitsgebot. Die Inanspruchnahme solcher ‚Privilegien‘ (etwa eine ausschliessliche Konzentration Österreichs auf sicherheitspolitische Nischen, auf das Anbieten ‚guter Dienste‘ oder auf die zivile Dimension der

<sup>20</sup> Luif, Paul. Zehn Thesen zur österreichischen Neutralität: Gravierende Fehldeutungen der EU-Entwicklungen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. August 2000.

<sup>21</sup> Leidenmüller, Franz. Österreichs dauernde Neutralität und die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. In: Strohmer, Michael F./Lutzenberger Günter H. (Hrsg.). *Neutralität oder Verteidigungsbündnis: Rechtsexperten und Spitzenpolitiker über die sicherheitspolitische Zukunft Österreichs*. Innsbruck 2000: S. 37-61, 43.

<sup>22</sup> Österreichische Bundesregierung. Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Österreichs vom 23. Januar 2001. Analyseteil. [www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt\\_20010123\\_doktrin.shtml](http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt_20010123_doktrin.shtml), S. 60-65.

Sicherheitspolitik) ist mit dem Solidaritätsprinzip und einer europäisch geforderten Lasten- und Risikoteilung unvereinbar.“<sup>23</sup>

Mit diesem Vorstoss zur Klärung des verfassungsrechtlichen Status' Österreichs und dem klaren Bekenntnis zur Solidarität hat die Regierung einen ersten wichtigen Schritt zur Beendigung der Überhöhung der österreichischen Neutralität in der Bevölkerung gemacht. Es wird sich allerdings erst weisen müssen, ob sich das Bild, das sich die österreichische Bevölkerung und mit ihr einige Parteien von der Neutralität machen, der nüchternen Rhetorik der Regierung anpassen wird. Der Sturm der Entrüstung gegen die klare und ehrliche Sprache der neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin war jedenfalls gross.<sup>24</sup> Dies hängt allerdings nicht zuletzt auch damit zusammen, dass weite Kreise nun befürchten, dass die Regierung als nächsten Schritt einen Beitritt zur Nato und damit auch noch die Aufgabe der Bündnisfreiheit anstrebt.

Es liegt deshalb auf der Hand, dass es der gegenwärtigen Regierung kaum gelingen dürfte, ihre Ziele zu verwirklichen und die österreichische Neutralität noch weiter zu beschneiden, zumal die entsprechende Bundesverfassungsgesetz nur vom Parlament geändert werden kann, in dem die Neutralitätsanhänger eine Sperrminorität besitzen. Das österreichische Neutralitätsgesetz wird deshalb auf absehbare Zeit bestehen bleiben, auch wenn Verteidigungsminister Herbert Scheibner dessen Aufhebung vor dem Hintergrund der auf Integration ausgerichteten österreichischen Sicherheitspolitik als „sauberer und ehrlicher“ bezeichnete.<sup>25</sup>

### 1.3 Völkerrechtliche Überlegungen

Selbst wenn die österreichische Regierung für ihre Pläne, das Neutralitätsgesetz aus der Verfassung zu streichen, eine Mehrheit finden würde, wäre der Status Österreichs damit noch nicht restlos bereinigt. Unklar bliebe, ob Österreich seinen Neutralitätspflichten aufgrund des Völkerrechts nicht doch nachkommen müsste. Österreichische Völkerrechtsexperten stellen sich in dieser Frage auf unterschiedliche Positionen. Da die bisherigen Modifikationen der österreichischen Neutralität in der Bundesverfassung weder im Sicherheitsrat der Uno noch in den Staaten, gegenüber welchen Österreich seine Neutralitätspflichten 1955 übernommen hat, auf Widerstand gestossen ist, kann nach Auffassung einiger Experten davon ausge-

<sup>23</sup> Österreichische Bundesregierung. Zusammenfassung des Analyseteils der „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“, 24. Januar 2001. [www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt\\_20010123\\_doktrin.shtml](http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt_20010123_doktrin.shtml), S. 7.

<sup>24</sup> Gegen die „Demontage der österreichischen Neutralität“ wehrten sich insbesondere Grüne und SPÖ. Siehe: Sicherheitspolitisches Umdenken in Wien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. Januar 2001.

<sup>25</sup> „Neutralitäts-Abschaffung ehrlicher“: Sicherheitsdoktrin im Ministerrat. In: *Die Presse*, 23. Januar 2001.



gangen werden, dass die österreichischen Konkretisierungen zulässig waren.<sup>26</sup> Dies ist auch die Position der österreichischen Regierung, die in dieser Frage sogar so weit geht, zu argumentieren, dass nicht nur über die Modifikation, sondern auch über die Aufgabe der österreichischen Neutralität rein staatsrechtlich verfügt werden könne.

Eine Mehrheit der österreichischen Völkerrechtsexperten vertritt aber die Auffassung, dass Österreich völkerrechtlich nach wie vor zur Beibehaltung seiner Neutralität verpflichtet ist. Sie argumentieren damit, dass die Begründung der Neutralität durch einen völkerrechtlichen und keinen staatsrechtlichen Akt erfolgt sei und dementsprechend auch nicht einseitig staatsrechtlich beendet werden könne.<sup>27</sup> Es wird denn auch wiederholt darauf hingewiesen, dass zumindest Russland bei der Auflösung der österreichischen Neutralität ein gewichtiges Wort würde mitreden wollen, insbesondere wenn diese vor dem Hintergrund eines österreichischen Nato-Beitritts vorgenommen würde.<sup>28</sup>

In bezug auf die Gegenwart lässt sich die völkerrechtliche Situation Österreichs vor diesem Hintergrund so auslegen, dass das Land im Anlassfall der Neutralität – wenn es um die Beteiligung an solchen Massnahmen der EU geht, die im Zusammenhang mit einem stattfindenden Krieg eingeleitet werden und die weiter nicht durch Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gedeckt sind – seine Neutralitätspflichten trotz anders lautender verfassungsrechtlicher Bestimmungen auch im EU-Rahmen wahrnehmen müsste. Wie im folgenden noch näher ausgeführt wird, wirft diese Konstellation vor allem in Zusammenhang mit dem PSO-Engagement Österreichs Probleme auf.

## 2 Österreich und friedensunterstützende Operationen (PSO)

Aufgrund der Modellfunktion der Schweiz für Österreichs dauernde Neutralität wies die österreichische Aussen- und Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges zahlreiche Gemeinsamkeiten mit der schweizerischen auf. Ein gewichtiger Unterschied bestand allerdings darin, dass Österreich der *militärischen* Landesverteidigung einen weit geringeren Stellenwert einräumte als die Schweiz und statt dessen auf eine aktive Aussenpolitik setzte. Während sich diese ausgreifende

<sup>26</sup> Leidenmühler, Österreichs dauernde Neutralität, S. 56-57. Siehe auch: Öhlinger, Theodor. Neutralität und Verteidigungsbündnis sind eine contradictio. In: Strohm/Lutzenberger, *Neutralität oder Verteidigungsbündnis*, S. 63-65, 63.

<sup>27</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 162.

<sup>28</sup> Lingens, Peter Michael. *Wehrloses Österreich? Neutralität oder Nato – Alternativen in der Sicherheitspolitik*. Wien, 2000: S. 61.

Komponente der Sicherheitspolitik hierzulande bis in die neunziger Jahre im wesentlichen auf Gute Dienste beschränkte, suchte Österreich sich schon früh in ein internationales Sicherheitssystem einzugliedern. So trat es 1955 der Uno bei. Zudem nutzte Österreich seine Neutralität für eine aktive Friedenspolitik und gewann damit international an Einfluss und Ansehen.<sup>29</sup>

Zu diesem friedenspolitischen Engagement gehörte insbesondere, dass sich Österreich bereits ab 1960 an Blauhelm-Missionen der Uno beteiligte. Seit dem ersten Einsatz im Kongo standen insgesamt nicht weniger als 40 000 österreichische Soldaten verteilt auf 26 Missionen im Dienst der Uno. Derzeit sind 1 200 Österreicher in Truppenverbänden, aber auch als Militärbeobachter, Polizeioffiziere sowie militärische und zivile Experten in 16 verschiedenen Missionen im Einsatz, unter anderem auf Zypern, im Kosovo, in Georgien sowie in Äthiopien/Ertrita. Hinsichtlich der zahlenmässigen Beteiligung an friedenserhaltenden Missionen liegt Österreich damit im internationalen Vergleich im Spitzenfeld.<sup>30</sup>

### 2.1 Zielsetzungen und Charakteristika der österreichischen PSO

War das internationale Engagement Österreichs während des Kalten Krieges vorwiegend darauf ausgerichtet, Sympathien zu erwerben, so bekam die Teilnahme an Friedenseinsätzen nach der Ost-West-Entspannung zunehmend eine existentielle sicherheitspolitische Bedeutung. Österreich befand sich nunmehr am Rande einer Zone des Wohlstands und der Stabilität und sah sich durch den Kriegsausbruch im ehemaligen Jugoslawien und die potentiellen Krisenherde in den ethnisch, ökonomisch und politisch instabilen Ländern des ehemaligen Ostblocks unmittelbar von den direkten und indirekten Auswirkungen von Konflikten bedroht. Damit wurde Österreich erstmals direkter Nutzniesser internationaler Bemühungen, Konflikte vor Ort einzudämmen oder deren Eskalation zu verhindern.

In den neunziger Jahren änderte sich aber nicht nur der sicherheitspolitische Stellenwert, sondern analog zu den Entwicklungen auf internationaler Ebene auch der Charakter der österreichischen Friedenseinsätze.<sup>31</sup> So erteilte Österreich im

<sup>29</sup> Eine Darstellung der Sicherheitspolitik Österreichs im Kalten Krieg mit Bezügen zur Sicherheitspolitik der Schweiz liefert: Danzmayr, Heinz. Österreichs Sicherheitspolitik – Orientierung an der Schweiz. In: Thalberg, *Österreich – Schweiz*, S. 319-360. Eine Darstellung der österreichischen Uno-Einsätze zu dieser Zeit findet sich bei: Dallinger, Erich. Im Einsatz für den Weltfrieden: Österreichs Beitrag zu den friedenserhaltenden Operationen der UNO. In: *Truppendienst* 4 (1995): S. 309-314.

<sup>30</sup> Greindl, Günther. *Recent Experience with International Peace Support Operations – Austria's View*. Paper Presented at the International PSO Conference. Zürich February 2001: S. 2.

<sup>31</sup> Zu den veränderten Vorzeichen internationaler PSO siehe den Artikel von Andreas Wenger und Daniel Trachsler in diesem Bulletin.

zweiten Golfkrieg fremden Streitkräften erstmals Überflugs- und Durchfuhrge-nehmigungen und nahm im Rahmen seines Einsatzes im Grenzgebiet zwischen Irak und Kuwait ab 1991 zum ersten Mal an einer Uno-Mission teil, die nicht bloss auf reinem Konsens der Konfliktparteien basierte, sondern vorab durch friedenserzwingende Massnahmen ermöglicht worden war. Es hatte sich in der österreichischen Regierung nun die Rechtsauffassung durchgesetzt, dass der Verpflichtung zur Durchführung von Beschlüssen des Uno-Sicherheitsrats Vorrang vor den Neutralitätspflichten zukommen solle.<sup>32</sup>

## 2.2 Neuerungen im Bundesheer

Weitere Schritte wie der EU-Beitritt, die aktive Partizipation an der PfP und in diesem Zusammenhang insbesondere die jüngsten Einsätze in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo stellten neue Anforderungen an die materielle wie personelle Qualität des österreichischen Bundesheeres. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, lancierte die österreichische Regierung bereits 1992 eine bis heute andauernde Heeresreform. Durch die Heeresgliederungsreform NEU und die Struktur-anpassung STRAN wurde dem Bundesheer ein modularer Strukturaufbau verpasst und die Mobilität der Truppenverbände sowie deren Präsenz erhöht. Dadurch gewann das Bundesheer an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, womit es die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration in ein europäisches Sicherheitsbündnis nunmehr im wesentlichen erfüllt. Darüber hinaus wurde das Konzept der VOREIN (Vorbereitete Einheiten) im Bundesheer umgesetzt. Mit dieser Erhöhung der Bereitschaft einzelner Verbände erlangte Österreich die Fähigkeit, innerhalb nützlicher Frist adäquate Truppenkontingente zur Hilfeleistung ins Ausland zu entsenden.<sup>33</sup>

1999 wurde überdies ein neues Vorbereitungs-konzept für friedensunterstützende Operationen eingeführt, das weltweit grosse Anerkennung geniesst. Sämtliche Kernkompetenzen im Zusammenhang mit Auslandseinsätzen werden nun im Kommando für Internationale Einsätze zentralisiert. Nebst Organisation und Führung von Einsätzen gehört dazu auch die Auswertung der im Ausland gemachten Erfahrungen. Die Rekrutierung, Grundausbildung und Bereitstellung der Friedenssoldaten erfolgt hingegen dezentral bei den einzelnen Truppenkommandos.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Österreichische Bundesregierung, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Österreichs vom 23. Januar 2001, Analyseteil. [http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt\\_20010123\\_doktrin.shtml](http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt_20010123_doktrin.shtml), S. 62.

<sup>33</sup> Bundesministerium für Landesverteidigung, Presseagentur (2. April 1999). Neue Struktur des Bundesheeres wird eingenommen. [http://www.bmlv.gv.at/archiv/a1999/archiv\\_990402.shtml](http://www.bmlv.gv.at/archiv/a1999/archiv_990402.shtml).

<sup>34</sup> Bundesministerium für Landesverteidigung, Presseagentur (13. September 1999). Gründungsfeier des Kommandos für Internationale Einsätze. [http://www.bmlv.gv.at/archiv/a1999/a19990914\\_kdo-ie.shtml](http://www.bmlv.gv.at/archiv/a1999/a19990914_kdo-ie.shtml).

Weitere Verbesserungen am österreichischen PSO-Konzept sollen in Hinblick auf die Beteiligung Österreichs an der Schnellen Eingreiftruppe der EU erfolgen, die am EU-Gipfeltreffen vom Dezember 1999 in Helsinki beschlossen wurde. Diese europäische Eingreiftruppe soll in der Lage sein, die volle Bandbreite der Petersberg-Aufgaben wirksam zu erfüllen. Dazu setzten sich die EU-Staaten zum Ziel, bis zum Jahr 2003 in der Lage zu sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte von bis zu 60 000 Mann zu entsenden und diesen Einsatz für mindestens 1 Jahr aufrechtzuerhalten. Österreich will sich an dieser Truppe mit einem Kontingent von 2 000 Mann beteiligen, was eine nochmalige Erhöhung der Bereitschaft österreichischer Truppen und die Aufstockung des Pools an einsatzfähigen Friedenssoldaten bedingt.<sup>35</sup>

In Zusammenhang mit den diversen Neuerungen im Bundesheer ist in Fachkreisen die alte Forderung nach Abschaffung der Milizarmee wiederbelebt worden. Die Befürworter eines Berufsheeres machen zum einen geltend, dass die gesteigerten Anforderungen an internationale Friedenstruppen nur von Profis zufriedenstellend gemeistert werden könnten. Da Österreich unter Rekrutierungsschwierigkeiten für seine freiwilligen Friedenssoldaten leidet, wird überdies damit argumentiert, dass Auslandseinsätze für Berufssoldaten zur Pflicht gemacht werden könnten. Derzeit steht eine weitere Professionalisierung des österreichischen Bundesheeres jedoch nicht zur Diskussion. Zur Lösung des Rekrutierungsproblems für PSO soll deshalb vorerst ein Kontraktssystem mit rund 6 000 Soldaten geschaffen werden.<sup>36</sup> Selbst wenn sich das Konzept einer Berufsarmee dereinst durchsetzen sollte und Auslandseinsätze für österreichische Berufssoldaten zur Pflicht werden sollten, sind dem internationalen Engagement Österreichs jedoch Grenzen gesetzt. Da auch eine professionelle Truppe Rotationsfristen und Belastungszyklen unterliegt, ergeben sich letztlich aus der Kleinheit des Landes resultierende Rekrutierungsgrenzen.<sup>37</sup>

## 2.3 Neuerungen auf Gesetzesebene

Anpassungen an die neuen internationalen Rahmenbedingungen im PSO-Bereich nahm Österreich nicht nur beim Bundesheer, sondern auch auf Gesetzesebene vor.

<sup>35</sup> Greindl, *Recent Experience With International PSO*, S. 4. Siehe auch: Österreichisches Institut für europäische Sicherheitspolitik. *Schnelle EU-Eingreiftruppe wird Realität*. <http://www.oeries.or.at/oeries/doku/0003eueingriff.html>.

<sup>36</sup> Greindl, *Recent Experience With International PSO*, S. 4.

<sup>37</sup> Roithner, *Österreich zwischen „neuer“ Nato und Militärunion?*, S. 153.

Bis 1997 beruhte Österreichs Engagement zugunsten des Friedens auf dem „Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen“. Gemäss diesem Gesetz hatten internationale Einsätze jeweils sorgfältig auf ihre Neutralitätskonformität überprüft werden müssen und waren nur auf Anfrage einer internationalen Organisation zustande gekommen.<sup>38</sup> Dieser Grundsatz wurde mit dem „Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland“ umgestossen. Internationale Einsätze österreichischer Truppen werden nun nicht mehr von ihrer Neutralitätskonformität, sondern von ihrer Übereinstimmung mit Österreichs völkerrechtlichen Verpflichtungen, den Grundsätzen der Uno, der KSZE-Schlussakte von Helsinki sowie den Bestimmungen der GASP der EU abhängig gemacht.<sup>39</sup>

Eine Anpassung der österreichischen Bundesverfassung – auf die in Zusammenhang mit der GASP der EU bereits näher eingegangen wurde – erfolgte auch in Verbindung mit der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam 1999, mit dem die EU die Übernahme der Petersberg-Aufgaben von der WEU formal regelte. Seit Inkrafttreten dieses Vertrages sowie der zugehörigen Verfassungsänderung ist Österreich nun zumindest rechtlich in der Lage, im Rahmen der EU/WEU wie auch der Nato-Partnerschaft für den Frieden uneingeschränkt an friedensunterstützenden Operationen mitzuwirken. Diese umfassen im Unterschied zur bisherigen Praxis Österreichs auch friedenserzwingende Massnahmen und zwar – zumindest im Rahmen der Petersberg-Aufgaben – auch ohne Mandat der Uno. Ohne die Anpassung der Bundesverfassung hätte der Vertrag von Amsterdam nach offizieller Lesart nicht ratifiziert werden können. Allerdings hat Österreich nicht die Absicht, seinen erweiterten rechtlichen Handlungsspielraum auszunützen, da seitens der SPÖ vor der Ratifizierung des Amsterdamer Vertragswerks Vorbehalte angemeldet worden waren. Diese bestehen darin, dass Österreich für seine Teilnahme an einer Friedensmission ein Uno-Mandat zwingend voraussetzt und eine aktive Teilnahme österreichischer Soldaten an friedenserzwingenden Massnahmen ausgeschlossen bleibt.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen. In: *BGBI* 1965/173: S. 1.

<sup>39</sup> Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG). [http://www.bmlv.gv.at/gesetze/aer/ges\\_aer\\_ausl\\_1.shtml](http://www.bmlv.gv.at/gesetze/aer/ges_aer_ausl_1.shtml).

<sup>40</sup> Gustenau, Gustav. Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen“: Eine Einschätzung aus österreichischer Sicht. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 1 (2000): S. 25-38, 33.

## 2.4 Politische Herausforderungen in bezug auf künftige PSO

Ob Österreich diese aus Sicht anderer Staaten restriktive Haltung aufrechterhalten soll, ist allerdings eine der zentralen Fragen der sicherheitspolitischen Debatte in unserem östlichen Nachbarland. Vor allem mit seinem Standpunkt, dass es lediglich an der Umsetzung eines Friedensabkommens, nicht aber an dessen Erzwingung teilnehmen wird, gerät Österreich – aber auch andere Staaten – im europäischen Kontext zunehmend unter Beschuss. Zum einen geht ein gewisser Druck von denjenigen Staaten aus, welche die Gefahren und Lasten von friedenserzwingenden Einsätzen zu tragen haben. Diese dürften über kurz oder lang nicht mehr bereit sein, die schwierigen und risikoreichen Aufgaben der Friedenserzwingung zu übernehmen, um letztlich auch die Voraussetzungen für den Einsatz der Streitkräfte weniger leistungswilliger oder -fähiger Staaten zu schaffen. Zum anderen weisen sicherheitspolitische Experten darauf hin, dass aufgrund gegenwärtiger Konfliktpotentialanalysen und aufgrund der häufig recht hohen Eskalationsgefahr in Konfliktgebieten, die schon befriedet schienen, klassische friedenserhaltende Missionen künftig eher zu den Ausnahmen gehören werden. Die glaubhafte Fähigkeit einer Friedenstruppe, jeglicher Eskalationsmöglichkeit im Ansatz zu begegnen, erfordert nicht nur den Einsatz entsprechend ausgerüsteter und bewaffneter Truppen, sondern auch ein entsprechendes Mandat mit den dazugehörigen *rules of engagement*. Andernfalls ist der politische und militärische Wert eines Kontingents gering, das aufgrund der nationalen Vorgaben im Falle einer Eskalation aus der Operation ausscheidet und herausgelöst werden muss, wie dies etwa mit dem finnisch-schwedischen Kontingent in Mazedonien in der mittleren Phase des Kosovokrieges der Fall war. Probleme dieser Art können an der Verlässlichkeit, aber auch an der Verwendbarkeit österreichischer Kontingente mit beschränktem Mandat Zweifel aufkommen lassen.<sup>41</sup>

Schwerwiegende Probleme ergeben sich auch aufgrund des neutralen Status Österreichs, was zunächst damit zusammenhängt, dass die verfassungsrechtlichen Einschränkungen der österreichischen Neutralität sich nur auf Massnahmen im Rahmen der EU beziehen. Das führte in der Vergangenheit insbesondere in Zusammenhang mit der Gewährung von Transitrechten immer wieder zu Problemen und Verwirrung. So verbot Österreich im Kosovo-Konflikt Nato-Transitflüge, obwohl es im Rahmen der EU den militärischen Einsatz im Kosovo als „notwendig und gerechtfertigt“ ansah.<sup>42</sup> Da es sich nicht um einen EU- sondern um einen Nato-Einsatz handelte und dieser nicht von der Uno mandatiert war, war der Ent-

<sup>41</sup> Gustenau, Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 35.

<sup>42</sup> Luif, Zehn Thesen zur österreichischen Neutralität.

scheid Österreichs völker- und verfassungsrechtlich zwar richtig, vor dem Hintergrund der österreichischen Haltung in der EU für die EU-Partner jedoch nicht nachvollziehbar. Dem ohnehin schon angeschlagenen Image der Neutralität sind derartige Probleme denn auch nicht gerade förderlich.

Das Ansehen der Neutralität leidet aber auch unter dem ungeklärten *völkerrechtlichen* Status Österreichs. Dieser lässt sich so auslegen, dass Österreich im Anlassfall der Neutralität seine Neutralitätspflichten trotz anders lautender verfassungsrechtlicher Bestimmungen auch im Rahmen von Petersberg-Aufgaben wahrnehmen muss. Da Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen in der EU nur einstimmig gefasst werden können, könnte dies wiederum zu einer massiven Einschränkung der Handlungsfähigkeit der EU führen. Zwar gilt das Prinzip der konstruktiven Stimmenthaltung. Da jedoch auch bei einer konstruktiven Enthaltung die Durchführung von Beschlüssen nicht behindert werden darf – also etwa der Transit von Kriegsmaterial zugelassen werden müsste –, bleibt Österreich bei potentieller Gefährdung der Neutralität bei entsprechender Auslegung des Völkerrechts nur das Veto. Als Konsequenz daraus müsste sich auch die EU neutral verhalten, wenn eine aussenpolitische Situation militärisch bedrohlich würde.<sup>43</sup> Angesichts der Uneinigkeit der Völkerrechtler in bezug auf die Neutralitätspflichten Österreichs wird es im Anlassfall jedoch letztlich eine politische Frage sein, ob Österreich sich zugunsten der Solidarität oder der Neutralität entscheiden wird. Obwohl der diesbezügliche Standpunkt der gegenwärtigen österreichischen Regierung klar scheint, ist dies für die EU-Partner eine unhaltbare Situation – was wiederum den Druck auf die österreichische Regierung erhöht, den völkerrechtlichen Status Österreichs ein für alle Mal verbindlich zu klären.

Abgesehen von diesen Herausforderungen in Zusammenhang mit seiner Neutralität und der Frage, ob es sich auch an friedens erzwingenden Operationen beteiligen soll, sieht sich Österreich in Zusammenhang mit seinem PSO-Engagement auch mit dem Problem der Vormachtstellung der Nato im europäischen Krisenmanagement konfrontiert. Als Nicht-Nato-Mitglied muss Österreich aufgrund dieser Konstellation einige Nachteile in Kauf nehmen. Wie im folgenden noch näher ausgeführt wird, ist dies mit ein Grund dafür, weshalb die österreichische Regierung den Beitritt Österreichs zur Nato anstrebt.

### 3 Österreich und die Nato

Die Frage eines Nato-Beitritts steht in Österreich schon seit Jahren im Zentrum der innenpolitischen Auseinandersetzungen um die sicherheitspolitische Zukunft des

<sup>43</sup> Ebd. Siehe auch: Gustenau, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 33.

Landes. Die Befürworter einer möglichst raschen Integration in die nordatlantische Allianz argumentieren in dieser Debatte unter anderem damit, dass Sicherheit angesichts des breiten Spektrums an Risiken und Unsicherheiten im Alleingang nicht mehr glaubwürdig zu gewährleisten, geschweige denn zu finanzieren sei. Zudem weisen sie darauf hin, dass die Nato weltweit die einzige glaubwürdige Sicherheitsorganisation sei, die aufgrund der vereinbarten gegenseitigen Sicherheitsgarantie allen Partnern das Höchstmass an derzeit möglicher Sicherheit in Europa und in der Welt garantiere.<sup>44</sup> Es sind dies Argumente, wie sie auch hierzulande zugunsten eines Nato-Beitritts ins Feld geführt werden. Aufgrund der Mitgliedschaft Österreichs in der EU und insbesondere aufgrund seiner Teilnahme an friedensunterstützenden Operationen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben und der Partnerschaft für den Frieden geniesst die Frage eines Nato-Beitritts in unserem Nachbarland jedoch eine zusätzliche Relevanz, ja der Beitritt Österreichs würde vor dem Hintergrund der bisherigen Integrationsschritte des Landes einer gewissen Logik nicht entbehren.

#### 3.1 Die Verflechtung EU-Nato

Diese Logik rührt vor allem daher, dass sich in den letzten Jahren immer deutlicher abzeichnete, dass die von Österreich befürwortete ESVP der EU nicht unabhängig von der Nato wird verwirklicht werden können. Dafür spricht zum einen der Umstand, dass die Mehrheit der EU-Partner gleichzeitig Nato-Mitglieder sind und diese trotz anders lautender Rhetorik aus Kostengründen nicht bereit sein werden, ihre Anstrengungen zu duplizieren und zusätzliche, unabhängige Kapazitäten ausserhalb der Nato aufzubauen. Auch wenn die schnelle Eingreiftruppe der EU einmal stehen wird, wird die EU für die Erfüllung der Petersberg-Aufgaben nach wie vor von den Ressourcen und Militärstrukturen der Nato abhängig sein, die vor allem im Bereich der Kommando-, Kontroll-, Kommunikations-, Computer-, Nachrichten-, Überwachungs- und Aufklärungssysteme (C4-ISR) ihrerseits dringend auf amerikanische Kräfte angewiesen ist. Vor diesem Hintergrund ist denn auch bedeutsam, dass nur via Nato sichergestellt werden kann, dass die USA in die gemeinsame Verteidigung Europas eingebunden bleiben. Zusammen mit der Tatsache, dass bisher einzig die Nato eine effiziente gemeinsame Verteidigung garantieren kann, ist dies ein weiterer Grund dafür, dass sich an der Vormachtstellung der Nato gegenüber der GASP/EVSP der EU auch in Zukunft nichts ändern wird.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Eine aktuelle Darstellung der Argumente für oder wider einen österreichischen Nato-Beitritt liefern: Lingen, Wehrloses Österreich? sowie: Strohmayer/Lutzenberger, *Neutralität oder Verteidigungsbündnis*.

<sup>45</sup> Gustenau, Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 27-28.

Für Österreich ist die enge Verflechtung der nordatlantischen Allianz mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU insofern bedeutsam, als es als Nicht-Mitglied dennoch in infrastrukturelle Abhängigkeit von der Nato gerät, wenn es sich an Petersberg-Aufgaben beteiligt. Überdies kann man davon ausgehen, dass aufgrund der führenden Rolle der Nato in der europäischen Sicherheitspolitik die Rahmenbedingungen einer europäischen Krisenintervention weitgehend im Nato-Rat festgelegt werden, in dem Österreich keinerlei Mitspracherecht hat. Zwar kann die EU im Rahmen der Petersberg-Aufgaben eine Friedensmission auch unabhängig von der Nato beschliessen, doch werden aufgrund der politischen und militärischen Realitäten der Nato-Rat und die USA in der Frage des Ob und Wie einer europäischen Krisenintervention ein gewichtiges Wort mitzureden haben. Dies gilt natürlich umso mehr für Missionen im Rahmen der Nato-Partnerschaft für den Frieden, bei denen die Partner im Entscheidungs- und Planungsprozess wie auch bei den konkreten militärischen Mitwirkungsmöglichkeiten gravierenden Einschränkungen unterworfen sind. Als blosser Nato-Partner ist Österreich somit von der gleichberechtigten politischen Mitbestimmung im europäischen Krisenmanagement ausgeschlossen, obwohl das österreichische Bundesheer einen wesentlichen militärischen Beitrag leistet und auch weiterhin zu leisten gewillt ist.<sup>46</sup>

### 3.2 Der Parteienstreit und das Scheitern des Optionenberichts

Vor diesem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der Nato in Europa kam die Führung der ÖVP bereits vor einigen Jahren zum Schluss, dass ein Beitritt Österreichs zur nordatlantischen Allianz sich geradezu aufdränge. Die Partei hält es schlicht für inkonsequent, voll für die europäische Integration und für die ESVP der EU einzutreten, gleichzeitig aber der für die Umsetzung dieser Idee zentralen Institution fernzubleiben und Österreich damit sicherheitspolitisch in die zweite Liga zu verbannen. Nachdem die ÖVP zunächst Hemmungen hatte, sich dem Umstand zu stellen, dass ein Beitritt zur Nato mit der dauernden Neutralität Österreichs nicht in Einklang zu bringen wäre, vertritt sie nun seit geraumer Zeit den Standpunkt, dass Bündnissolidarität Vorrang vor überlebter Neutralität haben sollte.<sup>47</sup>

Im Gegensatz zur ÖVP tritt die langjährige Koalitionspartnerin SPÖ jedoch vehement gegen einen Nato-Beitritt ein. Zum einen sieht sie für einen solchen Schritt keinen dringenden Handlungsbedarf, zum anderen stört sie sich am Militärbündnischarakter der Nato. Hauptgrund für ihre ablehnende Haltung ist jedoch

<sup>46</sup> Ebd., S. 34. Siehe auch: Roithner, Österreich zwischen „neuer“ Nato und Militärunion, S. 33.

<sup>47</sup> Schneider, Der Optionenbericht, S. 444-454.

die Tatsache, dass ein Beitritt zur Nato mit der Neutralität Österreichs nicht zu vereinbaren wäre. Dieser Neutralität fühlt sich die Sozialdemokratie – wie im übrigen in weit stärkerem Masse auch die Grünen – nach wie vor verpflichtet, und sie weiss dabei die Mehrheit der österreichischen Bevölkerung hinter sich.<sup>48</sup>

Statt mit dem Nato-Beitritt sympathisieren deshalb weite Teile der SPÖ mit dem Projekt eines Systems kollektiver Sicherheit, wie die Uno eines ist. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass ein System kollektiver Sicherheit in der Regel als friedliebender perzipiert wird als eine Allianz. Zudem stellt sich bei der Teilnahme an einem solchen System im Gegensatz zur Mitgliedschaft in einem Militärbündnis die Neutralitätsfrage nicht, da sich hier nicht Kriegsparteien gegenüberstehen, sondern es um die Durchsetzung von Rechtswahrung geht. Auch steht hinter diesem sozialdemokratischen Modell ein gewisses Mass an Antiamerikanismus, was sich daran erkennen lässt, dass es immer wieder Stimmen aus der SPÖ gibt, die für eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur plädieren, die auch Russland ohne Diskriminierung einschliessen soll, aber gegenüber den USA über eine gewisse Eigenständigkeit verfügen müsste.<sup>49</sup>

Im März 1998 führte die Uneinigkeit der damaligen Koalitionspartner ÖVP und SPÖ in der Nato-Frage zum Scheitern des sogenannten Optionenberichts, in dem die Bundesregierung dem Parlament verschiedene Vorschläge über die sicherheitspolitische Zukunft des Landes hatte unterbreiten wollen.<sup>50</sup> Während die ÖVP auf einen raschen Beitritt zur Nato drängte, war die SPÖ nicht bereit, die Nato-Mitgliedschaft explizit als Option in den Bericht aufzunehmen. In der Folge misslang die Verabschiedung des Optionenberichts, und die Sicherheitspolitik Österreichs stützte sich deshalb bis in jüngste Zeit noch immer auf den Landesverteidigungsplan aus dem Jahre 1984, der in seiner Substanz wiederum auf die siebziger Jahre zurückging.

### 3.3 Die Haltung der neuen Regierung

Erst unter der neuen ÖVP-FPÖ-Koalition ist es gelungen, die in der Nato-Frage zuvor gesplante österreichische Regierung wieder zu einen. In ihrem Regierungsprogramm vom 4. Februar 2000 lässt die neue Landesspitze verlauten, dass eine Mitgliedschaft Österreichs zu einem nicht mehr allzu fernen Zeitpunkt nicht

<sup>48</sup> Schneider, Der Optionenbericht, S. 454.

<sup>49</sup> Reiter, Erich. Österreichs europäische Sicherheitspolitik: Befürworter und Verhinderer. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. September 2000.

<sup>50</sup> Der offiziell nie verabschiedete österreichische Optionenbericht findet sich unter: [www.oecies.or.at/doku.html](http://www.oecies.or.at/doku.html).

ausgeschlossen werde.<sup>51</sup> Vor diesem Hintergrund ist Österreich inzwischen in einen intensivierten Dialog mit der Nato eingetreten. Dabei soll geprüft werden, ob und inwieweit die Teilnahme am *Membership Action Plan*, welcher der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft dient, für Österreich sinnvoll wäre. Wie ÖVP und FPÖ allerdings betonen, soll auch mit diesem Schritt eine endgültige Entscheidung über eine zukünftige Mitgliedschaft Österreichs noch nicht vorweggenommen werden. Die österreichische Regierung gibt sich also in der Nato-Frage betont vorsichtig. Zudem liegt der Schwerpunkt ihrer sicherheitspolitischen Integrationspolitik nach wie vor bei der EU. Bevor ein Nato-Beitritt definitiv ins Auge gefasst wird, soll deshalb abgewartet werden, wie sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität weiterentwickeln wird. Ob die Regierung deshalb bereits in ihrer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin einen Nato-Beitritt fordern wird, ist fraglich, wird sich aber im Sommer weisen, wenn nebst dem Analyseteil auch der Empfehlungs- und Forderungsteil vorliegen wird.<sup>52</sup>

Unabhängig von den Absichten der Regierung ist die Wahrscheinlichkeit, dass Österreich in naher Zukunft Nato-Mitglied wird, allerdings äusserst gering. Zum einen, weil – wie bereits ausgeführt – die Neutralitätsanhänger im Parlament eine Sperrminorität besitzen und damit in der Lage sind, die für einen Nato-Beitritt erforderliche Änderung oder Aufhebung des Verfassungsgesetzes über die Neutralität zu verhindern. Zum anderen dürfte die Nato Vorbehalte gegenüber einem Beitrittskandidaten anmelden, dessen Verteidigungsbudget mit etwa 0,8 Prozent Anteil am Bruttoinlandprodukt den letzten Rang unter den europäischen Ländern einnimmt. Dies lässt Österreich als militärisch vollwertigen Partner wenig glaubwürdig erscheinen.<sup>53</sup> Obwohl ein österreichischer Nato-Beitritt vor dem Hintergrund der österreichischen EU-Politik und des österreichischen Engagements im PSO-Bereich eine gewisse Implikationslogik aufweist, verfügt die österreichische Regierung damit auf lange Sicht nicht über den nötigen Handlungsspielraum, um diesen Schritt auch tatsächlich zu vollziehen.

## Résumé

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich die strategischen und politischen Rahmenbedingungen umfassend, und den Staaten Europas bot sich nunmehr die Möglichkeit, an der Neugestaltung des europäischen Sicherheitssystems

<sup>51</sup> Österreichische Bundesregierung, Regierungsprogramm „Österreich neu regieren“, S. 97.

<sup>52</sup> Ebd., S. 96-97. Siehe auch: Reiter, Österreichs europäische Sicherheitspolitik.

<sup>53</sup> Ebd.

mitzuwirken. Österreich ergriff diese Gelegenheit, seine Interessen und Ziele in das neue Europa einzubringen und unternahm im Verlauf der neunziger Jahre wesentliche Schritte in Richtung einer auf europäischer Kooperation und Solidarität gründenden Sicherheitskonzeption. So trat es 1995 der EU bei, erlangte den Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union und intensivierte sein friedenspolitisches Engagement im Rahmen der Uno. Auch näherte sich Österreich der Nato an und beteiligte sich nicht nur an der Partnerschaft für den Frieden, sondern auch an der vertieften PfP und am PfP-Planungs- und Überprüfungsprozess.

Obwohl Differenzen zwischen den damaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP hinsichtlich eines Beitritts zur Nato die Verabschiedung einer neuen sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption verhinderten, gelangen Österreich in dieser Aufbruchphase auch praktische politische und militärische Anpassungsmassnahmen an die veränderte internationale Lage. Diese kamen vor allem dem österreichischen Engagement im PSO-Bereich zugute, das vor dem Hintergrund schwelender Konflikte und offener Kriege in der unmittelbaren Nachbarschaft Österreichs an sicherheitspolitischer Relevanz gewonnen hatte. Mit einer umfassenden Heeresreform, einem neuen PSO-Vorbereitungskonzept und den nötigen Gesetzesanpassungen schuf das Land die Voraussetzungen, um auf die sich stetig wandelnden Anforderungen bei Auslandseinsätzen zugunsten des Friedens effizient und adäquat reagieren zu können. Allerdings gibt es gerade im PSO-Bereich auch einige ungelöste Probleme. Dazu gehören zunächst drohende Rekrutierungsengpässe, die wiederum der Forderung nach einem Berufsheer Auftrieb verleihen. Des weiteren stellt sich die Frage nach der Teilnahme Österreichs an *friedenserzwingenden* Operationen und aufgrund der führenden Rolle der Nato im europäischen Krisenmanagement auch die eines österreichischen Nato-Beitritts.

Ungelösten Problemen sieht sich das Land aber auch in Zusammenhang mit seiner EU-Mitgliedschaft gegenüber. Diese betreffen vor allem die Neutralität des Landes. Im Zuge der sicherheitspolitischen Integration Österreichs in die EU wurde diese in der Bundesverfassung in bezug auf Aktionen im Rahmen der EU bereits weitgehend ausser Kraft gesetzt. In ihrer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, deren erster Teil seit wenigen Wochen vorliegt, hat die österreichische Regierung denn auch unmissverständlich klar gemacht, dass Österreich längst kein dauernd Neutraler, sondern nur mehr bündnisfrei ist.

Inwieweit Österreich aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Situation für Aktionen im Rahmen der EU auch seiner völkerrechtlichen Neutralitätspflichten entledigt ist, ist allerdings umstritten. Zudem hat das österreichische Neutralitätsgesetz nach wie vor Bestand. Diese Restneutralität und der unklare völkerrecht-

liche Status stellen Österreich vor allem in Zusammenhang mit Petersberg-Aufgaben – und hier insbesondere bei der Gewährung von Transitrechten – vor einige Probleme. Aufgrund der nicht restlos gesicherten Verlässlichkeit Österreichs bei gemeinsamen Aktionen der EU sieht sich die österreichische Regierung denn auch einigem Druck von seiten seiner Partner ausgesetzt, den völkerrechtlichen Status Österreichs endgültig zu klären. Die österreichische Regierung macht keinen Hehl daraus, dass sie dabei gerne soweit ginge, Österreich ganz von seinem neutralen Status zu entbinden. Dies ist zum einen auf die zunehmende Funktionslosigkeit der österreichischen Neutralität und ihre mangelnde Akzeptanz bei den EU-Partnern zurückzuführen. Zum anderen würde dieser Schritt den Beitritt Österreichs zur Nato ermöglichen, den die österreichische Regierung aufgrund der führenden Rolle der Nato in der europäischen Sicherheitspolitik im allgemeinen und im europäischen Krisenmanagement im besonderen mittelfristig für unabdingbar hält. Eine Mehrheit der österreichischen Bevölkerung will von diesen Plänen der Regierung aus neutralitätspolitischen Gründen allerdings nichts wissen. Die Regierung wird sich aus diesem Grunde schwer tun, die Abkehr Österreichs von der Neutralität in Richtung Solidarität konsequent weiterzuführen.

## Schwerpunktthema

## 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).

Vertragswerke von Maastricht und Amsterdam rekapituliert. Darauf aufbauend wird zweitens die rasante Beschleunigung der sicherheits- und verteidigungspolitischen EU-Diskussionen in den vergangenen zwei Jahren entlang der Ergebnisse und Beschlüsse der EU-Gipfeltreffen von Köln, Helsinki, Feira und Nizza skizziert. Dabei stellt sich einerseits die Frage nach den Antriebskräften hinter diesem erstaunlichen Entwicklungsschub. Andererseits geht es darum, das grundsätzliche Potential der EU im Bereich der Krisenbewältigung aufzuzeigen.

Im dritten und längsten Teil wird der Entwicklungsstand der GESVP nach dem Gipfeltreffen von Nizza im Dezember 2000 in seinen einzelnen Elementen diskutiert. Dabei wird Erreichtes gewürdigt und auf weiterhin offene Fragen hingewiesen. Die Analyse mündet in eine Zwischenbilanz des Projektes GESVP. In einem vierten und abschliessenden Teil werden die Herausforderungen diskutiert, denen sich die Schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesichts der raschen Entwicklung der GESVP in den vergangenen zwei Jahren früher oder später stellen muss.

## 1 GASP: von Maastricht nach Amsterdam

Der europäische Integrationsprozess verfügte von Anfang an über eine aussen- und sicherheitspolitische Dimension. Konkretisiert wurde der Wille zur gemeinsamen Gestaltung der Aussenpolitik allerdings erst vor dem Hintergrund der anbrechenden Epoche der Entspannung in den 70er Jahren. Der sogenannte *Davignon-Bericht* aus dem Jahre 1969 postulierte den Aufbau der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), der Vorläuferin der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.

### *Die Europäische Politische Zusammenarbeit*

Vertraglich festgeschrieben wurde die EPZ erstmals in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahre 1986. Die Regierungen verpflichteten sich auf die Ausarbeitung und Verwirklichung einer europäischen Aussenpolitik sowie auf die Vermeidung von Massnahmen oder Stellungnahmen, die der „Wirksamkeit [der Gemeinschaft] als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen oder in den internationalen Organisationen schaden würden.“<sup>3</sup> Allgemein verblieb der Vertragstext der EEA noch recht unverbindlich. Trotzdem wirkten sich die Konsultationsmechanismen insgesamt positiv auf die internationale Wahrnehmung

<sup>3</sup> Europäische Union. Einheitliche Europäische Akte, unterzeichnet am 28. Februar 1986; in Kraft getreten am 1. Juli 1987. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 30, L 169 (1987): Titel III: Vertragsbestimmungen über die europäische Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, Art. 30.2.d.

der Gemeinschaft als aussenpolitische Kraft und einheitlicher diplomatischer Akteur aus.<sup>4</sup>

### *Maastricht: Die GASP als integraler Pfeiler der Europäischen Union*

Der Unionsvertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 schuf unter dem gemeinsamen institutionellen Dach des Europäischen Rates die 3-Säulen-Struktur der Europäischen Union.<sup>5</sup> Ist die „klassische“ Säule der Europäischen Gemeinschaften supranational organisiert, so handelt es sich bei der Säule der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik weiterhin um einen zwischenstaatlich geprägten Politikbereich. Im Gegensatz zur EPZ ist die GASP aber eine Aufgabe der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die sich im Sinne der im Unionsvertrag festgelegten Ziele und zur Wahrung gemeinsamer Interessen zur Angleichung ihrer nationalen Politiken verpflichten.<sup>6</sup> Der Vertrag enthält damit ein politisches Solidaritätsgebot.

Der Schritt von der EPZ zur GASP ist nicht nur als innerer Entwicklungsschub der Europäischen Gemeinschaften, sondern auch als Reaktion auf die zunehmende Bedeutung globaler Wirtschaftsprozesse zu verstehen. Die Schaffung des weltweit grössten Handelsblockes durch den Schritt zur Wirtschafts- und Währungsunion sollte durch die Einführung der GASP ergänzt werden. Der Integrationsprozess musste langfristig auf das Ziel der politischen Union ausgerichtet werden, sollte eine aussenpolitisch handlungsfähige Wirtschaftsmacht entstehen. Entsprechend umfassend definiert der Unionsvertrag die GASP. Auf längere Sicht gehört dazu auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.<sup>7</sup>

### *Amsterdam: Konkretisierung von Instrumenten, Institutionen und Entscheidungsmechanismen*

Hatte der Vertrag von Maastricht die einzelnen Teile des europäischen Integrationsprozesses in eine gemeinsame Struktur mit dem Ziel der Politischen Union zusammengeführt, so konzentrierten sich die Diskussionen im Vorfeld des Vertrags von Amsterdam im Bereich der GASP auf institutionelle Fragen. Das am 1. Mai 1999 in Kraft gesetzte Vertragswerk schuf eine klare Auswahl von Instrumenten (Gemeinsame Strategien, Aktionen und Standpunkte), die der GASP zur

<sup>4</sup> Zu den Anfängen der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik vgl.: Soetendorp, Ben. *Foreign Policy in the European Union: Theory, History and Practice*. London and New York 1999.

<sup>5</sup> Europäische Union. Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 7. Februar 1992. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 35, C 191 (1992), nachfolgend zitiert als EU-V.

<sup>6</sup> Ziele gemäss Art. 11, EU-V.

<sup>7</sup> Art. 14, EU-V.

Verfügung stehen.<sup>8</sup> Die Systematisierung des operativen Instrumentariums wurde im institutionellen Bereich ergänzt durch die Schaffung eines „Hohen Vertreters für die GASP“. Die konzeptionelle Ausgestaltung der GASP wurde durch eine Strategieplanungs- und Frühwarninheit gestärkt, die dem „Hohen Vertreter für die GASP“ unterstellt ist.<sup>9</sup>

Als Generalsekretär des Rates soll „Mr. GASP“ den Rat bei der Formulierung, Vorbereitung und Umsetzung von Beschlüssen unterstützen. Er kann auch Aufgaben im Dialog mit Drittstaaten übernehmen, womit die langjährigen Bemühungen um eine einheitliche europäische Stimme einen gewichtigen Fortschritt zu verzeichnen hatten. Zusammen mit dem Vorsitz und dem Vertreter der Kommission bildet der Generalsekretär die neue Troika der EU. Am 18. Oktober 1999 nahm Javier Solana die Arbeit als erster „Mr. GASP“ für die kommenden fünf Jahre auf. Mit der Wahl dieses politischen Schwergewichts setzte die EU ein Zeichen, dass es ihr dieses Mal ernst war mit der Stärkung der GASP. Die neue Funktion Solanas bei der EU kann allerdings nicht mit seiner früheren Position als Nato-Generalsekretär oder derjenigen des Uno-Generalsekretärs verglichen werden. Frankreich setzte sich mit seinen Vorstellungen weitreichender Kompetenzen eines Hohen Repräsentanten nicht durch. Der „Mr. GASP“ ist in erster Linie Zuarbeiter für die Präsidentschaft und den Rat. Seine Bedeutung wird einerseits davon abhängen, wie weit ihn die Mitgliedstaaten gewähren lassen. Andererseits muss sich zeigen, wie ernst er vom Rest der Welt genommen wird.

Mit dem Vertrag von Amsterdam vollzog die EU des weiteren eine Reform des Entscheidungsmechanismus. Die Bemühungen zielten auf eine Stärkung des ausserpolitischen Profils der Union auf der Basis einer freiwilligen und flexiblen Beteiligung der Mitglieder an gemeinsamen Aktionen und Standpunkten ab. Beschlüsse zur GASP werden vom Rat grundsätzlich einstimmig gefasst. Das Einstimmigkeitsprinzip wird allerdings durch das Verfahren der konstruktiven

<sup>8</sup> Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 40, C 340 (1997), nachfolgend zitiert als Vertrag von Amsterdam.

<sup>9</sup> Zhuang, Yixing. EU auf dem Weg zur Sicherheitsgemeinschaft – Fortschritte, Schwierigkeiten, und Perspektiven der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. In: Reiter, Erich (Hrsg.). *GASP: Die Entwicklung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik aus aussereuropäischer Sicht. Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik* (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie). Wien 2000: S. 59-76; Europäische Kommission (Hrsg.). *Der Vertrag von Amsterdam: Was sich in Europa geändert hat*. Luxemburg 1999; Gil-Robles, José María. *Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union*. Bonn 1999; Hummer, Waldemar (Hrsg.). *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*. Wien 1998; Integrationsbüro EDA/EVD. *Der Vertrag von Amsterdam: Analyse der wichtigsten Neuerungen und mögliche Auswirkungen auf die Schweiz*. Bern 1997.

Stimmhaltung flexibilisiert, das es Staaten ermöglicht, an Beschlüssen nicht teilzunehmen, deren Durchführung jedoch nicht zu behindern. Bei Beschlüssen, die auf einer gemeinsamen Strategie basieren, beschliesst der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ist Einstimmigkeit gefordert.<sup>10</sup>

Die Debatte um die Entscheidungsmechanismen der Union zeigte einmal mehr, wie sehr Staaten wie beispielsweise Grossbritannien aus Gründen der nationalen Politik eine grundsätzliche Vetomöglichkeit betonen. Gegen seinen ausdrücklichen Willen kann kein Mitgliedstaat zu einer gemeinsamen Aktion verpflichtet werden. Die GASP blieb auch nach Amsterdam ein zwischenstaatlicher Politikbereich der EU und ist nicht Ersatz für die nationalen Aussenpolitiken. Dies wird vollends deutlich, wenn der Blick auf die Neuerungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerichtet wird. Grundsätzlich weitet der Vertrag von Amsterdam die Kompetenzen des Rates in der Verteidigungspolitik gegenüber Maastricht gleichwohl weiter aus.

Gemäss Amsterdamer Vertrag gehört zur GASP auch die schrittweise Festlegung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik. Die Bildung einer gemeinsamen Verteidigung setzt jedoch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates voraus und muss von allen Mitgliedstaaten gemäss ihren verfassungsmässigen Regelungen angenommen werden.<sup>11</sup> Sind damit die Hürden mit Blick auf die Ausgestaltung einer gemeinsamen Verteidigung als hoch einzuschätzen, machte die Verankerung der Petersberg-Aufgaben militärische Stabilisierungsbeiträge zum Kern der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Die Übernahme der 1992 vom WEU-Ministerrat beschlossenen Petersberg-Missionen in den EU-Vertrag sollte die Möglichkeiten der EU im Bereich des Krisenmanagements verbessern. Die Petersberg-Aufgaben umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschliesslich friedensschaffender Massnahmen, die mit oder ohne Uno- oder OSZE-Mandat durchgeführt werden können.<sup>12</sup> Die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung erlaubt es Mitgliedstaaten, von der Teilnahme an spezifischen Einsätzen im Einzelfall abzusehen, wenn sie die Verbindlichkeit des Beschlusses akzeptieren und dessen Umsetzung nicht behindern.

<sup>10</sup> Art. 23, Vertrag von Amsterdam.

<sup>11</sup> Art. 17, Vertrag von Amsterdam.

<sup>12</sup> Erklärung der Regierungskonferenz im Vertrag von Amsterdam 1997, Nr. 3: Erklärung zur Westeuropäischen Union, abgedruckt in: Läufer, Thomas (Hrsg.). *Vertrag von Amsterdam: Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*. Bonn 1999: S. 309-318.

Vor diesem Hintergrund sieht der Vertrag von Amsterdam auch eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit der WEU vor. Eine weitergehende Verschmelzung mit der WEU oder gar die Übernahme des WEU-Beistandsartikels scheiterten dagegen am Widerstand Grossbritanniens und der Neutralen.<sup>13</sup> Schliesslich wird auch die rüstungspolitische Zusammenarbeit in den Vertrag miteinbezogen und als erstrebenswerten Schritt in Richtung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik bezeichnet.

## 2 Von der GASP zur GESVP: Schwerpunktverlagerung von den institutionellen Fragen zu den militärischen Kapazitäten

Die EU-Gipfel vom 3./4. Juni 1999 in Köln und vom 10./11. Dezember 1999 in Helsinki markierten einen entscheidenden Wendepunkt in der Entwicklung der GASP, die sich in den Jahren zuvor schwergewichtig auf institutionelle Fragen konzentriert hatte. Im Vorfeld des Kölner Treffens verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussionen in den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der erklärte Wille der versammelten Staats- und Regierungschefs, autonome militärische Fähigkeiten zur Krisenbewältigung zu schaffen, verlieh der in institutionellen Details verhafteten GASP-Reformdebatte erstmals konkrete politische Substanz. Mittlerweile haben die Tagungen des Europäischen Rates in Feira vom 19./20. Juni 2000 und in Nizza vom 7./10. Dezember 2000 in Erinnerung gerufen, dass das nichtmilitärische Krisenmanagement ebenfalls der Stärkung bedarf und die institutionellen Mechanismen laufend den neuen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

### *Beschleunigung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration: Köln, Helsinki, Feira, Nizza*

Mit der Erklärung des Europäischen Rates von Köln zur Stärkung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelte sich die GESVP zu einem zentralen Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Die Petersberg-Aufgaben sollen umgesetzt werden, und die EU soll mit dem dazu notwendigen Instrumentarium ausgestattet werden. Die Union strebt autonome Handlungsfähigkeit an: „The Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises without prejudice

<sup>13</sup> Primosch, Edmund G. Die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Perspektive des Europäischen Rates von Köln. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 5 (1999): S. 627-633, hier S. 629; Vorschlag Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Spaniens, Belgiens und Luxemburgs zur schrittweisen Integration der WEU in die Europäische Union. In: *Agence Europe*, 24./25. März 1997: S. 4f.

to actions by Nato.“<sup>14</sup> Glaubwürdige militärische Fähigkeiten und geeignete Beschlussfassungsmechanismen sind entscheidende Voraussetzungen, damit die EU international wirkungsvoll als sicherheitspolitischer Akteur auftreten kann. Die unmittelbare Verfügbarkeit einer eigenen operativen Kapazität setzt die Integration der zur Durchführung der Petersberg-Aufgaben notwendigen Funktionen der WEU in die EU voraus. Hingegen bleibt die Nato das Fundament der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder.<sup>15</sup>

Ausdrücklich bekräftigt und weitergeführt wurden die Entscheidungen des Kölner Gipfels durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki im Dezember 1999. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen die Einrichtung eines ständigen politischen und sicherheitspolitischen Komitees mit Sitz in Brüssel. Es soll sich mit allen Fragen der europäischen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassen und nach Vorgabe des Rates die politische Kontrolle und strategische Führung von Krisenmanagement-Operationen übernehmen. Ausserdem wurde ein Militärausschuss mit zugeordnetem Militärstab geschaffen. Da unklar war, ob diese Beschlüsse eine Änderung des EU-Vertrags bedingen, wurden diese Gremien vorerst als Interimsgruppen eingesetzt.

Mit dem Ziel autonomer militärischer Kapazitäten für die Krisenbewältigung in Fällen, in denen die Nato nicht engagiert ist, vor Augen, einigten sich die EU-Staaten darauf, bis zum Jahr 2003 eine 60 000 Mann starke Krisenreaktionstruppe aufzustellen, die in 60 Tagen einsatzbereit ist und für ein Jahr lang im Einsatz bleiben kann. Der mit diesem Beschluss deutlich zum Ausdruck gebrachte Wille, eigene militärische Krisenreaktionsfähigkeiten aufzubauen, wurde politisch mit zwei weiteren Beschlüssen bekräftigt. Einerseits wurde in Aussicht genommen, Regelungen für eine umfassende Konsultation und Zusammenarbeit zwischen der EU und der Nato auszuarbeiten. Andererseits sollten Vorkehrungen getroffen werden, die es der EU nicht angehörenden europäischen Nato-Mitgliedern und anderen interessierten Ländern unter Wahrung der Beschlussfassungsautonomie der EU erlauben sollen, bei der Umsetzung der Petersberg-Aufgaben mitzuwirken.<sup>16</sup>

Am EU-Gipfel in Feira stand vor dem Hintergrund einer Analyse der Kosovo-Erfahrungen das nichtmilitärische Krisenmanagement im Zentrum der Diskussionen. Analog zum militärischen Bereich wurde festgehalten, dass die EU bis 2003 in der Lage sein soll, 5 000 Polizisten für eine internationale Mission

<sup>14</sup> Siehe: Primosch, Die gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, S. 627.

<sup>15</sup> Hummer, Waldemar. Solidarität versus Neutralität: Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 2 (2001): S. 147-166, hier S. 155.

<sup>16</sup> Ebd., S. 154f.

bereitzustellen. Mit den politischen Beschlüssen des Europäischen Rats von Nizza wurden die Bemühungen von Köln, Helsinki und Feira zur Ausbildung und Stärkung einer GESVP schliesslich erneut bestätigt. Allerdings rückten nun erneut institutionelle Fragen ins Zentrum der Debatten, die einmal mehr den zwischenstaatlichen Charakter dieses Politikbereichs in Erinnerung riefen und die enge Verzahnung zwischen EU, WEU und Nato zum Thema hatten.

*Motive: neue Risiken, französisch-britische Annäherung, Krieg im Kosovo*

Wie ist dieser erstaunliche Entwicklungsschub der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den vergangenen zwei Jahre zu erklären? In der Vergangenheit fuhren Initiativen zur Stärkung der GASP jeweils rasch im institutionellen Sumpf fest. Wieso gelang es den Unionsmitgliedern dieses Mal, ihre Anstrengungen auf den Aufbau konkreter operativer Fähigkeiten zu konzentrieren? Der Entwicklungsschub der GESVP erstaunt um so mehr, als es sich dabei um einen Prozess handelt, der weiterhin intergouvernemental angelegt ist. Inwieweit setzten die Entwicklungen der vergangenen Jahre daher eine Annäherung der nationalen Interessen und Politiken der wichtigsten EU-Mitglieder voraus?

Die Bemühungen um eine Stärkung der GASP begannen mit der Einsicht, dass eine globale Wirtschaftsmacht, die für zwei Drittel der weltweiten humanitären Hilfe aufkommt, zunehmend auch aussenpolitisch handlungsfähig sein müsse.<sup>17</sup> Für Staaten wie Frankreich bot sich zudem eine Konzentration auf die GESVP als nächster logischer Schritt des Integrationsprozesses an, nachdem das Ziel der Währungs- und Wirtschaftsunion nach langjährigen Bemühungen erreicht werden konnte. Die Rückkehr von Krieg nach Europa im Zuge der Balkankrisen überzeugte dann auch andere Länder wie Deutschland, dass eine Stärkung der EU auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik dringend notwendig war. Gerade die EU als wichtigster Geldgeber in den Bereichen der Prävention und des Wiederaufbaus musste ein Interesse daran haben, über nichtmilitärische wie militärische Instrumente der Krisenbewältigung zu verfügen. Vor dem Hintergrund des Erweiterungsprozesses konnte es aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten zudem nicht nur darum gehen, mögliche negative Rückwirkungen solcher Krisen auf den europäischen Binnenraum einzudämmen. Ebenso wichtig erschien zunehmend, stabilisierend über die Grenzen des europäischen Raumes hinaus zu wirken. Funktional sind die Petersberg-Aufgaben in diesem Zusammenhang denn auch als Teil eines regionalen Sicherheitssystems zu sehen.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Chevallard, Giancarlo. The European Security and Defence Policy. In: *Info Sicherheitspolitik* 29 (2000): S. 3-4, hier S. 4.

<sup>18</sup> Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 6f.; Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 5.

Entscheidend für die Stärkung der GESVP war neben diesen grundsätzlichen Veränderungen im aussen- und sicherheitspolitischen Umfeld der Union die französisch-britische Annäherung im Verteidigungsbereich, die anlässlich des bilateralen Gipfeltreffens in Saint-Malo vom 4. Dezember 1998 einen entscheidenden Durchbruch erzielte. Voraussetzung auf französischer Seite war dabei die Annäherung Frankreichs an das transatlantische Bündnis. Nachdem das Projekt einer von der Nato unabhängigen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Mitterand gescheitert war, schwenkte der neue Präsident Chirac auf eine Politik der Balance zwischen EU und Nato um. Noch viel erstaunlicher war dann allerdings, dass sich Grossbritannien unter der Führung von Tony Blair für eine glaubwürdige europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzusetzen begann.

Die Uneinigkeit Frankreichs und Grossbritanniens in diesen Fragen war bis anhin einer der Hauptgründe gewesen, wieso diverse Initiativen zur Stärkung der GASP gescheitert waren. Der britische Schritt ist im Zusammenhang mit dem Fernbleiben Grossbritanniens von der Währungsunion zu sehen. Damit verblieb für Grossbritannien das Feld der Sicherheitspolitik – angesichts des nuklearen Status und der Vertretung im Sicherheitsrat traditionell eine der Stärken britischer Aussenpolitik –, um sein Gewicht in Europa zu erhöhen und gleichzeitig seinen Einfluss in Washington nicht zu verlieren. Tony Blair betonte denn auch den „Bottom-up Approach“ der britischen Regierung in diesen Fragen: „European defence is not about new institutional fixes. It is about new capabilities, both military and diplomatic.“<sup>19</sup>

Die britisch-französische Annäherung ist letztlich aber auch vor dem Hintergrund steigender Bedenken in London wie Paris zu sehen, dass der Führungswille und die Verpflichtung der USA für die europäische Sicherheit nicht mehr im selben Ausmass vorausgesetzt werden könne wie noch im Kalten Krieg.<sup>20</sup> Der Dialog zwischen Amerikanern und Europäern hat sich in den letzten Jahren in vielen sicherheitspolitischen Fragen schwieriger gestaltet als zuvor. Vor diesem Hintergrund verdichtete sich in Grossbritannien und Frankreich in den vergangenen Jahren die Überzeugung, dass es eine neue Balance zwischen europäischen Initiativen und transatlantischer Kooperation braucht. Allerdings sieht Frankreich die GESVP in erster Linie als europäisches Projekt, dessen globale Ausstrahlungskraft unter Rückgriff auf die operationellen Fähigkeiten der Nato bei Bedarf erhöht werden könne. Grossbritannien dagegen hält eine Stärkung der GESVP für eine zentrale Voraussetzung, damit die Nato auch in Zukunft zusammengehalten werden

<sup>19</sup> Andréani, Gilles. Why Institutions Matter. In: *Survival* 42, 2 (2000): S. 81-95, hier S. 81.

<sup>20</sup> Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 5.

kann.<sup>21</sup> Dies macht deutlich, dass es sich bei der GESVP noch auf Jahre hinaus um ein limitiertes Projekt handeln wird.

Wie wenig Sinn es auf lange Sicht macht, sich auf institutionelle Frage zu konzentrieren, wenn die materiellen Voraussetzungen für eine Stärkung der GESVP fehlen, legte schliesslich das Versagen der europäischen Streitkräfte im Kosovo-Krieg offen. Der Ausspruch des damaligen britischen Verteidigungsministers George Robertson – „You cannot send an institutional wiring diagram to a crisis“<sup>22</sup> – weist darauf hin, wie stark das Gefühl der beinahe vollständigen Abhängigkeit Europas von den USA bei der militärischen Krisenbewältigung zum Motor hinter den Bemühungen um eine Stärkung der GESVP wurde. Die amerikanische Luftwaffe flog 90% der Einsätze, da die europäischen Staaten nur begrenzt über *Cruise Missiles* und geeignete Flugzeuge verfügen. Ebenso deutlich wurden die Defizite bei den strategischen Aufklärungs-, Kommunikations- und Führungsmitteln.<sup>23</sup> Die technologische Lücke wurde in der Praxis demonstriert und bestärkte den Willen der europäischen Staaten, ihre militärischen Fähigkeiten und die Befähigung zur gemeinsamen Beschlussfassung zu stärken. Das Gefühl der Ohnmacht als treibende Kraft hinter der GESVP wird mit der Zeit jedoch verblassen. Um so wichtiger ist es, dass sich die Union auf ihre nicht zu unterschätzenden Potentiale besinnt.

#### *Politische, militärische und zivile Krisenmanagement-Potentiale der EU*

Vergleicht man die ca. 45 000 im Kosovo stationierten KFOR-Soldaten aus 28 Ländern mit dem in Helsinki formulierten *European Headline Goal* einer Krisenreaktionstruppe von 60 000 Soldaten, dann wird deutlich, dass es sich dabei um ein ambitioniertes Projekt handelt. Grundsätzlich müssten die EU-Staaten angesichts ihrer Aufwendungen im militärischen Bereich über das Potential verfügen, eine Operation dieser Grössenordnung selbständig durchzuführen. Zwar umfassen die Militärausgaben der EU-Staaten in der Tat nur etwa 60% derjenigen der USA. Nun ist aber auch der geographische Raum, der aus europäischer Sicht mit Blick auf militärische Einsätze zur Diskussion steht, sehr viel begrenzter als im Fall der global engagierten USA. Das Problem ist nicht primär, dass die Europäer zuwenig

<sup>21</sup> Howorth, Jolyon. Britain, France and the European Defence Initiative. In: *Survival* 42, 2 (2000): S. 33-55, hier S. 33.

<sup>22</sup> Andréani, Why Institutions Matter, S. 81.

<sup>23</sup> Naumann, Klaus. Der nächste Konflikt wird kommen: Erfahrungen aus dem Kosovo-Einsatz. In: *Europäische Sicherheit* 11 (1999): S. 8-22; Rühle, Hans. Kosovo und Europas Verteidigungssillusionen: Wachsende Kluft zwischen Rhetorik und Praxis. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. August 1999; Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 6.

Geld für ihre militärische Sicherheit ausgeben, sondern vielmehr, dass sie dafür nicht 60% der amerikanischen militärischen Leistungsfähigkeit erhalten.<sup>24</sup>

Während die USA in moderne Militärtechnologie investieren, bezahlt der europäische Steuerzahler für eine Leistung, für die immer weniger Bedarf besteht: die Landesverteidigung. Nur gerade 2-3% der europäischen Soldaten waren für einen Einsatz wie im Kosovo bereit.<sup>25</sup> Die Europäer verfügen nur über einen Bruchteil der verlegbaren amerikanischen Kapazität für militärische Aufgaben ausserhalb des Bündnisraumes. Es braucht insbesondere einen Ausbau der Kapazitäten in den Bereichen Aufklärung, Transport und Kommunikation, die in vielen europäischen Verteidigungshaushalten aufgrund von Budgetkürzungen veraltet sind. Eine Erhöhung der Verteidigungsbudgets scheint innenpolitisch zur Zeit kaum legitimierbar. Erfolgversprechender ist daher ein Abbau der vielen nationalen Doppelspurigkeiten bei Ausrüstungen und Investitionen. Dies ist die Logik hinter den Bemühungen um eine verbesserte Koordination der europäischen Rüstungsindustrien.<sup>26</sup>

Im Vergleich mit anderen Institutionen verfügt die EU bei der Krisenbewältigung über ein weiteres grundsätzliches Potential: sie kann die Instrumente der militärischen Krisenbewältigung mit denjenigen der nichtmilitärischen Krisenbewältigung kombinieren, wie Javier Solana Ende 2000 in einer Rede betonte: „The unique feature of the European Union is that it can bring together the full spectrum of instruments – political, economic as well as military – in responding to a crisis.“<sup>27</sup> Aufgrund ihrer institutionellen Erfahrungen verfügt die EU über wichtige zivile Kapazitäten und – ungleich der OSZE – über die notwendigen finanziellen Mittel, um diese erfolgversprechend einzusetzen. Inwieweit es der Union gelingen wird, dieses Potential in konkreten Fällen zu nutzen, hängt nicht zuletzt davon ab, wie gut der interne Dialog und die Beschlussfassungsmechanismen in der Praxis funktionieren. Während Frankreich und Grossbritannien den militärischen Mitteln grosse Bedeutung zumessen und notfalls auch gewillt sind, ohne Uno-Mandat zu handeln, neigen insbesondere die kleineren Staaten dazu, die Möglichkeiten der nichtmilitärischen Krisenbewältigung voll auszuschöpfen.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Heisbourg, François. Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity. In: *Survival* 42, 2 (2000): S. 5-15, hier S. 13.

<sup>25</sup> Lessons From Kosovo: Military Operational Capabilities. In: The International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 1999/2000*. London 1999: S. 288-290.

<sup>26</sup> Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 40-47; Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 7-9.

<sup>27</sup> Address by Dr. Javier Solana, Secretary-General of WEU, to the Second Part of the 46th Session of the WEU Assembly, Paris, 5 December 2000. Siehe: <http://www.weu.int/eng.speeches/s001205a.htm>.

<sup>28</sup> Chevillard, *European Security and Defence*, S. 3; Schwarz, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 5ff.

### 3 Stand der GESVP nach dem EU-Gipfel von Nizza

Wo steht die GESVP nach der längsten Regierungskonferenz, die es je gab? In der Berichterstattung aus Nizza schienen die sicherheitspolitischen Entscheidungen hinter den Diskussionen um Fragen der Erweiterung oder etwa der Stimmgewichtung der einzelnen Mitgliedstaaten zurückzustehen. Die Entscheidungen im Bereich der GESVP sind aber von grosser Tragweite: Die EU will bereits im Jahr 2001 erste operative Fähigkeiten zur Durchführung von Petersberg-Aufgaben erreichen für Fälle, in denen die Nato als Ganzes nicht beteiligt ist. Mit den Beschlüssen von Nizza führt sie die GESVP in permanente Strukturen über, die eine eigenständige Beschlussfassung ermöglichen sollen.

Nur wenige Tage vor dem Treffen in Nizza hatte der „Mr. GASP“ und gleichzeitige WEU-Generalsekretär Javier Solana in einer Rede vor der WEU-Versammlung auf die Grenzen der GESVP aufmerksam gemacht: „Let us be clear. The European Union is not creating a European army; it is not forcing countries to deploy their armed forces against their will; and it is not undermining the Atlantic Alliance. We are creating a pool of military resources ready and able to undertake EU-led crisis management operations; we are setting up effective decision-making structures to provide the political control and strategic direction of such operations; and we are working in full transparency and cooperation with NATO. Our American allies have moreover clearly recognised that enhancing European military capabilities will also have the effect of strengthening the Atlantic Alliance as a whole.“<sup>29</sup> Im einzelnen präsentiert sich der momentane Stand des insgesamt überraschend dynamischen Entwicklungsprozesses der vergangenen zwei Jahre wie folgt.

#### *Militärische Fähigkeiten*

Zur Diskussion steht in diesem Bereich nicht die Schaffung einer europäischen Armee. Es geht um den Aufbau militärischer Fähigkeiten, welche die EU in die Lage versetzen sollen, das ganze Spektrum der Petersberg-Aufgaben zu bewältigen. Die Mitgliedstaaten der Union erhöhen ihre existierenden Truppenbestände nicht. Sie stellen Einheiten, die zu Uno-Blauhelmeinsätzen oder Nato-Interventionen beitragen können, neu auch der EU-Eingreiftruppe zur Verfügung.<sup>30</sup>

Auf der Beitragskonferenz in Brüssel vom 20. November 2000 konnte das in Helsinki festgelegte Planziel einer Streitkraft in Korpsstärke in quantitativer Hin-

<sup>29</sup> Address by Dr. Javier Solana, Secretary-General of WEU, to the Second Part of the 46th Session of the WEU Assembly, Paris, 5 December 2000. Siehe: <http://www.weu.int/eng/speeches/s001205a.htm>.

<sup>30</sup> Nationale Puzzesteine der EU-Eingreiftruppe: Zusagen der Mitglieder für einen Pool von 100 000 Mann. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. November 2000.

sicht erfüllt werden. Aus den freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten ergibt sich ein Pool von mehr als 100 000 Heeresangehörigen sowie von ungefähr 400 Kampfflugzeugen und 100 Schiffen.<sup>31</sup> Ein Grossteil der Mittel wurde durch Grossbritannien, Frankreich und Deutschland gestellt. Aber auch kleinere Staaten wie Belgien, Schweden, Finnland und Portugal stellten zwischen 1 000 und 4 000 Mann sowie eine Anzahl Schiffe und Flugzeuge zur Verfügung.<sup>32</sup> Der deutsche Beitrag wird allerdings aufgrund eines zu knappen Verteidigungshaushalts vorerst nicht die angezeigten militärischen Kapazitäten erbringen können. Dies wird sich wohl erst nach der Verwirklichung der Bundeswehrreform zum positiveren wenden.<sup>33</sup>

Die Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrien ist in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung. Sie begünstigt auf lange Sicht die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten Europas. Mit Blick auf die logistischen Probleme der europäischen Einsatzbereitschaft war dabei der Entscheid Deutschlands vom Juni 2000 positiv zu bewerten, wie Grossbritannien und Frankreich den Airbus A 400 M als neues militärisches Transportflugzeug anzuschaffen.<sup>34</sup>

In Nizza wurden erste Grundsätze zu den Streitkräfteplanungs- und -überprüfungsverfahren festgelegt, mit denen die quantitative und vor allem auch die qualitative Realisierung der in Helsinki fest gelegten Planungsziele gefördert und überprüft werden sollen. Um Duplikationen zu vermeiden, werden die Verfahren in enger Konsultation und unter Rückgriff auf die Daten des Nato-Verteidigungsplanungsprozesses und des Planungs- und Überprüfungsverfahrens der Partnerschaft für den Frieden durchgeführt.<sup>35</sup>

In diesem Zusammenhang wurde von britischer Seite das Augenmerk auch auf die Festlegung sogenannter Konvergenzkriterien gelegt, wie sie hinsichtlich der Etablierung der Wirtschafts- und Währungsunion zur Anwendung kamen. Damit befindet sich die Union in einem Dialog über die angemessene Grösse von Streitkräften im Verhältnis zur Bevölkerungszahl, über die Grösse der nationalen Verteidigungsbudgets und den Anteil von Beschaffung, Forschung und Entwicklung oder etwa über Festlegung nationaler Kontingente für „out-of-area“-Einsätze. Als weitere Idee haben die Briten die Möglichkeit einer Spezialisierung einzelner Nationen im Bereich bestimmter Teilstreitkräfte oder Waffengattungen vorgeschlagen, um

<sup>31</sup> Erklärung des Allgemeinen Rates der Europäischen Union über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten vom 22. November 2000. In: *Internationale Politik* 1 (2001): S. 108-113.

<sup>32</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 155.

<sup>33</sup> EU-Eingreiftruppe – ein Papiertiger? In: *IAP-Dienst Sicherheitspolitik* 1 (2001): S. 1-2.

<sup>34</sup> Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 8.

<sup>35</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 154ff.



weitere Spareffekte zu erzielen. Inwieweit solche Ideen realisiert werden können, muss die Zukunft zeigen.<sup>36</sup>

### *Zivile Fähigkeiten*

Im Bereich des nichtmilitärischen Krisenmanagements wurde in Nizza die Schaffung eines „Ausschusses für Zivile Aspekte des Krisenmanagements“ beschlossen. Analog zum militärischen Bereich sind die Mitgliedstaaten und die Kommission dazu aufgerufen, der EU zivile Einsatzkräfte zur Verfügung zu stellen. Die Arbeiten konzentrieren sich dabei auf die vier Bereiche Polizei, Stärkung des Rechtsstaats, Stärkung der Zivilverwaltung und Zivilschutz. Im Jahr 2001 soll eine Beitragstellerkonferenz zur Erfüllung der in Feira formulierten Zielsetzung eines EU-Polizeikontingents von 5 000 stattfinden.<sup>37</sup> Es wird sich zeigen müssen, inwieweit es den Mitgliedstaaten im konkreten Bedarfsfall gelingen wird, die erforderlichen Polizeikapazitäten freizustellen.

Es ist eine weitere Zielsetzung der EU in diesem Bereich, die Zusammenarbeit mit der Uno, der OSZE und dem Europarat zu verstärken. Ebenfalls wird angestrebt, dass sich Drittstaaten auch in diesem Bereich an EU-Operationen beteiligen können. Wichtig mit Blick auf eine rasche Finanzierung konkreter Aktivitäten sind schliesslich die Bemühungen um den Aufbau eines Schnelleingriffsfonds als Teil einer „Rapid Reaction Facility“.<sup>38</sup>

### *Ständige politische und militärische Strukturen*

Der Europäische Rat von Nizza schuf permanente Strukturen für die Durchführung des EU-Krisenmanagements. Er beschloss eine Änderung des EU-Vertrags und fügte neu eine Passage ein, gemäss welcher der Rat dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee im Rahmen eines Beschlusses über die Durchführung einer Krisenmanagement-Operation eine beschränkte Entscheidungsbefugnis übertragen kann.<sup>39</sup> Damit ist sichergestellt, dass die EU die für die Durchführung einer Krisenmanagement-Operation notwendigen Entscheidungen treffen kann, wenn die Nato nicht handeln kann oder will.

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) beschäftigt sich auf Botschaferebene mit allen Aspekten der GASP, einschliesslich der GESVP. Im

<sup>36</sup> Gustenau, Gustav E. Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen“: Eine Einschätzung aus österreichischer Sicht. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 1 (2000): S. 25-38, hier S. 32; Heisbourgh, Europe's Strategic Ambitions, S. 5ff.

<sup>37</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 155.

<sup>38</sup> Frieztzsche, Helmut/Parchmann, Dirk. Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Der Erfolg von Nizza?! In: *Europäische Sicherheit* 2 (2001): S. 10-12, hier S. 10.

<sup>39</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 156f.

Rahmen des Krisenmanagements übernimmt es die zentrale Rolle: es ist verantwortlich für die politische Kontrolle und die strategische Führung von Krisenmanagement-Operationen. Der Vorsitz kann in Abstimmung mit der Präsidentschaft dem „Mr. GASP“ übertragen werden.<sup>40</sup>

Der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) nimmt die militärische Beratung des PKS wahr und gibt diesem gegenüber Empfehlungen ab. Gleichzeitig legt er die Leitlinien für die Arbeiten des EU-Militärstabs fest. Der EUMC setzt sich aus den Generalstabschefs zusammen, die durch ihre militärischen Delegierten vertreten werden. Der EUMC hat einen ständigen Vorsitzenden im Range eines Vier-Sterne-Generals/Admirals, der auf drei Jahre gewählt wird und an den Tagungen des Rates teilnimmt, wenn verteidigungspolitische Beschlüsse zu fassen sind.<sup>41</sup>

Der Militärstab der EU (EUMS) ist unmittelbar dem „Mr. GASP“ unterstellt und wird auf Weisung des EUMC tätig. Er wird von einem Generaldirektor geleitet im Range eines 3-Sterne-Generals/Admirals. Der Militärstab beschäftigt sich mit der Frühwarnung, Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben, ungeachtet dessen, ob die EU auf Mittel und Fähigkeiten der Nato zurückgreift oder nicht. Operative Planungen führt er nicht durch. Er stellt ständige Beziehungen zur Nato her. Geplant sind rund 150 Dienstposten, die bereits im Frühjahr 2001 arbeitsfähig sein sollen. Per 1. März trat mit Generalleutnant Rainer Schuwirth der erste Vorsitzende sein Amt an.<sup>42</sup>

### *Zusammenarbeit mit der Nato*

Die Frage der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde bereits anlässlich der Nato-Gipfel in Brüssel 1994 und in Berlin 1996 diskutiert. Damals anerkannten die Europäer die Nato als zentrales Sicherheitsforum und stimmten der Stärkung des europäischen Pfeilers der Nato durch die Entwicklung der WEU zu. Die Amerikaner wiederum sprachen sich für eine Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität aus, was durch das Konzept der „Combined Joint Task Force“ (CJTF) und die Abstützung auf Nato-Ressourcen bei WEU-Operationen ermöglicht werden sollte. Dabei hätten die USA jedoch bei jedem möglichen Einsatz ein Veto-Recht gehabt.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> European Union. The European Union Military Structures. Siehe: <http://ue.eu.int/pesc/military/en/homeen.htm>.

<sup>42</sup> Ebd. Siehe auch: Frieztzsche/Parchmann, Der Erfolg von Nizza, S.11; Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 156f.

<sup>43</sup> Thränert, *Europa als Militärmacht*, S. 11.

Mit den Beschlüssen von Köln und Helsinki ging die EU dann allerdings deutlich über dieses Konzept hinaus. Die Union strebte im eigenen Rahmen einen Entscheidungsmechanismus und die notwendigen militärischen Mittel an, um Krisenmanagement-Operationen auch autonom durchzuführen. Damit entwickelte sich die Frage der Zusammenarbeit zwischen EU und Nato zum politisch brisantesten Streitpunkt der GESVP. Während sich die Europäer nicht mehr mit der Rolle eines Subkontraktors der Nato begnügen wollten, befürchteten die Amerikaner eine Duplizierung von Nato-Strukturen, eine Abkoppelung der EU von den USA und eine Diskriminierung von Nato-Staaten, die nicht der EU angehören.<sup>44</sup> Angesichts der Tatsache, dass die EU in den meisten Fällen dann doch auf amerikanische Kapazitäten zurückgreifen müsste, forderten die USA ein „right of first refusal“, wie dies Verteidigungsminister Cohen am 1. Dezember 1999 vor deutschen Militärs betonte: „I prefer to say that Nato should have what I call a first option on any action that would be taken in the way of a military operation.“<sup>45</sup>

Während die meisten Europäer ein amerikanisches Veto über die Entscheidungskompetenz der EU für inakzeptabel hielten, waren sie sich gleichwohl nicht einig darüber, wie weit die Unabhängigkeit von der Nato und den USA gehen sollte. Frankreich verlangte, dass sich die EU zuerst zu einer internen Position hinsichtlich der Konsultationsfrage zwischen EU und Nato durchringen solle, bevor in Verhandlungen mit der Nato eingetreten werde. Grossbritannien dagegen sprach sich für einen sofortigen Verhandlungsbeginn aus. Bei näherer Betrachtung entpuppte sich die Debatte um das „right of first refusal“ allerdings als reichlich künstlich, war doch klar, dass im konkreten Krisenfall Konsultationen auf jeden Fall gleichzeitig in informellen und formellen, bilateralen und multilateralen Foren stattfinden würden.<sup>46</sup> Zunehmend isoliert in diesen Fragen, stimmte Frankreich am EU-Gipfel in Feira der Einsetzung von Ad-hoc Arbeitsgruppen zwischen EU und Nato zur Ausarbeitung von Dauervereinbarungen für Konsultation und Zusammenarbeit zu.

In Nizza präsentierte sich der Stand der Arbeiten an diesen Dokumenten in einem fortgeschrittenen Stadium. Es wird in diesem Jahr darum gehen, die Verhandlungen mit der Nato zu einem möglichst baldigen Abschluss zu bringen. Die Dauervereinbarungen sehen vor, dass EU und Nato Fragen der Sicherheit, der Verteidigung und der Krisenbewältigung in gemeinsamen Sitzungen auf politischer

<sup>44</sup> Howorth, Britain, France and the European Defence, S. 45.

<sup>45</sup> Ebd., S. 47.

<sup>46</sup> Gyarmati, Istran. European Security and Defense Cooperation at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century. In: *Info Sicherheitspolitik* 29 (2000): S. 9-11.

und militärischer Ebene regelmässig beraten. Ausserhalb von Krisensituationen soll mindestens einmal pro Vorsitzperiode eine gemeinsame Tagung von PSK und Nordatlantikat stattfinden. Auf Antrag einer der beiden Organisationen können auch gemeinsame Sitzungen der Militärausschüsse von EU und Nato einberufen werden. Mit Blick auf die Durchführung von Krisenmanagement-Operationen misst die EU dem gesicherten Rückgriff auf die Planungskapazitäten und auf die Mittel und Fähigkeiten der Nato grosse Bedeutung zu. Sie wird bei der operativen Planung für militärische Einsätze – bei der die strategischen Planungsvorgaben in die erforderlichen operativen Planungsdokumente (CONOPS, OPLAN) umgesetzt werden – vor allem auf die Mittel der Nato zurückgreifen.<sup>47</sup> Das Ziel ist eine wirksame Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung unter voller Wahrung der Beschlussfassungs-Autonomie der EU und der Nato.

#### *Beteiligung von Drittstaaten*

In Nizza wurden Regelungen zur Konsultation und Beteiligung an EU-Krisenmanagement-Operationen für die sechs europäischen Nicht-EU Nato-Staaten, für die EU-Beitrittskandidaten, für Russland, die Ukraine und andere europäische Staaten, die mit der EU einen politischen Dialog unterhalten, sowie für andere interessierte Staaten wie beispielsweise Kanada festgelegt. Dabei muss der Grundsatz der Beschlussfassungs-Autonomie der EU respektiert werden. Es sind regelmässige Treffen zwischen dem PSK und Vertretern der entsprechenden Staatengruppen vorgesehen.<sup>48</sup>

Wichtig ist in diesem Zusammenhang das Recht der sechs europäischen Nicht-EU Nato-Staaten (Island, Norwegen, Türkei, Polen, Tschechische Republik und Ungarn), sich bei Rückgriff der EU auf Mittel und Kapazitäten der Nato an EU-geführten Einsätzen beteiligen zu können. Insbesondere die Türkei, die der EU höchstens zu einem sehr fernen Zeitpunkt angehören wird, droht jede Unterstützung der Nato für die EU mit einem Veto zu verweigern, um ihre Mitgliedschaft in der EU zu erzwingen.<sup>49</sup> Nehmen Drittstaaten an EU-Operationen teil, können sie Verbindungsoffiziere in die Planungsstäbe entsenden und zusammen mit den EU-Staaten an den Sitzungen des Ausschusses der beitragenden Länder teilnehmen. In Bezug auf die laufende Operation verfügen sie über die gleichen Rechte und Pflichten wie EU-Mitglieder.

<sup>47</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 160ff.; Frietzsche/Parchmann, Der Erfolg von Nizza, S. 11.

<sup>48</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 159ff.; Frietzsche/Parchmann, Der Erfolg von Nizza, S. 12.

<sup>49</sup> Sicherheitspolitik der EU im Visier Ankaras. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 15. Februar 2001.

### Die Rolle der WEU

Bereits am Kölner Gipfel war klar geworden, dass es zu keiner Verschmelzung der WEU mit der EU kommen würde. Die EU sollte aber bis ins Jahr 2000 die für die Durchführung der Petersberg-Aufgaben notwendigen Funktionen übernehmen. Der Ministerrat der WEU beschloss am 13. November 2000 in Marseille, die erst im vergangenen Jahrzehnt entwickelten operativen Kapazitäten aus der WEU auszugliedern und in die EU einzugliedern. Bis zum 1. Juli 2001 sollen das Satellitenzentrum in Spanien und das Institut für Sicherheitsstudien in Paris in die EU überführt werden. Aufgrund seiner engen Verknüpfung mit der Nato verhinderte Frankreich eine Integration des WEU-Militärstabs, der aufgelöst wird.<sup>50</sup>

Damit wird die WEU wieder in ihren alten ruhenden Status zurückversetzt. Sie wird nur noch in einigen wenigen institutionellen Restfunktionen bestehen bleiben. Im Kern geht es um die Klärung der Frage, was aus der in Artikel V des WEU-Vertrags enthaltenen Beistandspflichtung werden soll. Artikel V betrifft die zehn Vollmitglieder der WEU Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Niederlande, Italien, Luxemburg, Portugal und Spanien. Eine Übernahme ist zum momentanen Zeitpunkt nicht konsensfähig. Befürchten Grossbritannien und andere atlantisch orientierte Mitgliedstaaten eine Konkurrenz der Nato im Bereich der kollektiven Verteidigung, lehnen die meisten allianzfreien Staaten die Entwicklung der EU in Richtung Militärbündnis klar ab. Solange sich die Union aber die Option der gemeinsamen Verteidigung für die Zukunft offen halten will, macht es Sinn, den Artikel 5 des WEU-Vertrags als Nukleus einer potentiellen Beistandspflichtung für die EU-Mitgliedstaaten beizubehalten.<sup>51</sup>

### Zwischenbilanz

Die Fortschritte der EU im Bereich der GESVP in den vergangenen zwei Jahren sind beeindruckend. Insgesamt ist damit das Gewicht der Union als sicherheitspolitischer Akteur im europäischen Raum deutlich gestiegen. Mit der Umsetzung der Beschlüsse von Nizza wird die EU spätestens im Jahre 2003 Handlungsfähigkeit im Krisenmanagement erlangen. Als positiv im Vergleich zu früheren Versuchen zur Stärkung der GASP ist insbesondere die Konzentration auf operationelle Fähigkeiten hervorzuheben. Dabei hat sich gezeigt, dass funktionierende Mechanismen für eine effektive Beschlussfassung schneller und einfacher zu schaffen sind, als die materiellen Voraussetzungen zur Stärkung der GESVP.

<sup>50</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 161.

<sup>51</sup> Andréani, Why Institutions Matter, S. 86-88.

Der entscheidende Test im Rahmen der weiteren Entwicklung der GESVP wird denn auch sein, ob die EU-Krisenreaktionskräfte quantitativ und vor allem qualitativ den Anforderungen moderner *Peace Support Operations* genügen können. Jenseits der grossen Medienspektakel anlässlich der EU-Gipfeltreffen geht es dabei in erster Linie um eine erfolgreiche Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte und der europäischen Rüstungsindustrien. Damit verbunden ist die politische Frage, ob der europäische Steuerzahler bereit ist, die Kosten für eine grössere militärische Handlungsfähigkeit Europas zu tragen. Die Konzentration auf den „bottom-up approach“ der Streitkräfteplanung hat zudem deutlich gemacht, dass die EU bei der Durchführung der meisten Petersberg-Aufgaben auf die operativen Planungskapazitäten und auf die Mitteln und Fähigkeiten der Nato zurückgreifen wird. Unter Wahrung der wechselseitigen Beschlussfassungs-Autonomie sind EU und Nato denn auch auf eine enge permanente Zusammenarbeit angewiesen.

Inwieweit die GESVP in der Praxis funktioniert, wird erst die Zukunft zeigen. Sicher ist, dass es sich dabei noch auf lange Jahre hinaus um ein begrenztes Projekt handeln wird. Der Verhandlungsprozess innerhalb der EU enthält weiterhin bewusst Elemente der konstruktiven Mehrdeutigkeit. Inwieweit verfügen die Mitgliedstaaten über eine gemeinsame Vision, was Ziel, Grösse und geographische Reichweite einer europäischen Streitkraft anbelangt? Einige EU-Staaten verfügen über Allianzverpflichtungen als Nato-Mitglieder, andere nicht. Der geographische Horizont Frankreichs und Grossbritanniens ist wesentlich weiter gefasst als derjenige der allianzfreien Staaten. Im Verhältnis mit den USA wiederum stellt sich die Frage, ob Washington akzeptiert, dass die Kehrseite eines grösseren europäischen Beitrags zur gemeinsamen Sicherheit eine gewisse Balance in der Entscheidungs- und Kommandoautonomie voraussetzt. Solange beide Seiten überzeugt sind, dass es eine Neugewichtung der Verantwortlichkeiten braucht, stehen die Chancen gut, dass der eingeschlagene Weg weiterführt.<sup>52</sup>

Die grossen Fortschritte der GESVP sind wohl nicht zuletzt dadurch zu erklären, dass es sich dabei weiterhin um einen zwischenstaatlichen Politikbereich handelt. Die Souveränität der Staaten wird dabei nicht frontal, sondern nur auf lange Sicht tangiert. Zudem bleibt die kollektive Verteidigung vorerst Sache der Nato. Angesichts des Erweiterungsprozesses der EU sind diesbezüglich wohl auch keine raschen Veränderungen zu erwarten. Allerdings stellen sich mit Blick auf die aktuelle Risikolage die grössten Herausforderungen in absehbarer Zeit auch nicht im Bereich der gemeinsamen Verteidigung. Der sehr viel wahrscheinlichere Test

<sup>52</sup> Heisbourg, Europe's Strategic Ambitions, S. 5; Howorth, Britain, France and the European Defence, S. 50f.

der EU als sicherheitspolitischer Akteur wird sein, ob und inwieweit sie angemessen auf Krisen an der europäischen Peripherie reagieren kann. Entscheidend für den Erfolg der EU wird dabei das erfolgreiche Zusammenspiel zwischen militärischen und nichtmilitärischen Massnahmen der Krisenbewältigung sein.

#### 4 GESVP: Chancen und Herausforderungen für die Schweizer Sicherheitspolitik

Ohne Zweifel stellt die neue verteidigungspolitische Dynamik Europas mit Blick in die Zukunft eine der zentralen Herausforderungen der schweizerischen Sicherheitspolitik dar. Sie bildet den internationalen Rahmen für die von der Schweiz eingeleitete Kurskorrektur von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation. Um so problematischer erscheint in diesem Zusammenhang, dass weder der Bericht 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik noch der Entwurf des Armeeleitbildes die jüngsten Entwicklungen im Bereich der GESVP angemessen rezipieren.

Zwar weist der Bericht 2000 auf die neue Bedeutung der für Europa relevanten Sicherheitsinstitutionen und die damit verbundenen institutionellen Defizite der Schweiz hin. Gleichwohl sucht der Leser vergeblich nach einer klaren Antwort auf die zentrale Frage, wieviel Kooperation ohne Integration überhaupt möglich ist.<sup>53</sup> Der Entwurf des Armeeleitbildes wiederum anerkennt zwar realistischerweise die zunehmende Bedeutung der internationalen Kooperation auch für die Verteidigung. Unklar bleibt aber, ob Verteidigungsoperationen ohne institutionelle Einbindung bereits in Friedenszeiten wirklich im Rahmen einer Kooperation geführt werden könnten.<sup>54</sup>

Erklärt sich diese Zurückhaltung mit Blick auf das innenpolitisch Durchsetzbare, wird damit gleichzeitig eine unvoreingenommene Darstellung der Chancen verunmöglicht, die ein EU-Beitritt aus sicherheitspolitischer Perspektive mit sich bringen würde. Die Bewältigung zunehmend grenzüberschreitender Risiken setzt nicht nur das erfolgreiche Zusammenwirken ziviler und militärischer Massnahmen, sondern im Sinne einer optimalen Handlungsfähigkeit auch eine gewisse Balance zwischen Eigeninteresse und Solidarität voraus. Nun geht es diesbezüglich im institutionellen Rahmen der GESVP ja gerade darum, einen für alle Mit-

<sup>53</sup> Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 6 (2000): S. 733-742.

<sup>54</sup> Armeeleitbild XXI: Konzeption der Schweizerischen Armee zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf vom 21. Februar 2001. <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/Pub/alb/Index.htm>, nachfolgend zitiert als Vorentwurf ALB XXI.

gliedstaaten akzeptablen Ausgleich zu finden. Nichtmitgliedstaaten – dies haben die Erfahrungen der Schweiz in den vergangenen Jahren deutlich gemacht – werden zumindest einen sehr viel höheren Aufwand haben, eine für sie akzeptable Balance zwischen Eigenleistung und Fremdleistung herbeizuführen.

Dies ist nicht nur so mit Blick auf die gemeinsame Bewältigung von Krisenmanagement-Operationen. Dieselbe Logik treibt auch die Umstrukturierungsprozesse der europäischen Streitkräfte und Rüstungsindustrie voran. Wie im Bereich der Wirtschaft erfordert die wachsende Bedeutung von Information und Kommunikation auch im Bereich der Streitkräfte vertiefte Zusammenarbeit, vermehrte Arbeitsteilung und konvergierende Streitkräfte- und Rüstungsplanungen. Eine klare Ausrichtung der Armeepolitik auf die EU würde eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungspolitischen Bereich mit sich bringen. Es braucht erhebliche politische Anstrengungen, damit diese verteidigungspolitischen Chancen eines EU-Beitritts in einer breiteren Öffentlichkeit thematisiert werden. Ansonsten drohen die sicherheitspolitischen Aspekte der EU-Frage – soviel hat die Debatte um das Militärgesetz bereits deutlich werden lassen – auf eine emotionale Diskussion der Neutralität reduziert zu werden.

#### *EU-Mitgliedschaft und Neutralitätsrecht*

Grundsätzlich ist aus Schweizer Perspektive die Frage sicher legitim und wichtig, ob und inwieweit Übereinstimmung besteht zwischen einer Mitgliedschaft in der EU und der Neutralität. Rein rechtlich gesehen stellt der EU-Vertrag auch nach den Beschlüssen von Nizza kein Problem für den neutralen Staat dar. Das internationale Neutralitätsrecht verpflichtet den neutralen Staat dazu, nicht aktiv an einem zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikt teilzunehmen und keine Kriegspartei zu unterstützen.<sup>55</sup>

Die EU ist keine Militärallianz. Der Unionsvertrag enthält keine Beistandsklausel und die Bildung einer gemeinsamen Verteidigung setzt einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates voraus. Damit verfügt jeder Mitgliedstaat de facto über ein Veto hinsichtlich der Frage der kollektiven Verteidigung und kann gemäss seinen verfassungsmässigen Regeln selbst entscheiden, ob er davon Gebrauch machen will oder nicht. Vorerst ist die Frage der gemeinsamen Verteidigung zudem nicht sehr aktuell und in absehbarer Zeit kaum konsensfähig.

Im Rahmen der GASP kann kein Staat gegen seinen ausdrücklichen Willen zu gemeinsamen Aktionen oder Standpunkten gezwungen werden. Gerade militärische Mittel werden ausschliesslich freiwillig eingesetzt. Entscheidungen mit

<sup>55</sup> Goetschel, Zukunft der Neutralität, S. 641-644.

militärischem und verteidigungspolitischem Charakter setzen Einstimmigkeit voraus. Damit kann jeder Staat grundsätzlich Entscheide in diesem Bereich blockieren. Oder er kann sich konstruktiv enthalten und muss damit Beschlüsse nicht einmal finanziell mittragen.

Aus einer rein neutralitätsrechtlichen Perspektive ist damit der Feststellung des Bundesrates im Integrationsbericht 1999 zuzustimmen, dass der Neutralitätsstatus kein Hindernis für einen Beitritt darstelle, soweit der Kandidat bereit sei, alle Ziele der EU zu akzeptieren.<sup>56</sup> Inwieweit die mit dem Bericht zur Neutralität aus dem Jahre 1993 eingeleitete Reduktion der schweizerischen Neutralitätskonzeption auf ihren militärischen Kern innenpolitisch konsensfähig ist, ist eine andere Frage.<sup>57</sup>

An einen wie auch immer gearteten Neutralitätsvorbehalt – auch das muss klar betont werden – ist im Rahmen von Beitrittsverhandlungen nicht zu denken. Dies hat das Beispiel Österreichs deutlich gezeigt. Vielmehr wird es darum gehen, auch im Bereich der GASP Solidarität zu signalisieren. Die EU verlangt von Kandidaten, dass sie die gesamte GASP vorbehaltlos und vollständig unterstützen und ab dem Beitrittszeitpunkt in der Lage sind, aktiv an der GASP mitzuwirken.<sup>58</sup> Es ist kaum zu erwarten, dass der Schweiz eine „bessere“ Lösung angeboten würde. Der Spielraum wird sich in Zukunft wohl eher verkleinern.<sup>59</sup> Je besser die sicherheitspolitische Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten funktioniert, um so kleiner wird die Akzeptanz der Neutralität.

### *Die Petersberg-Aufgaben und das Konzept der Allianzfreiheit*

Zwar kann kein Staat zur Teilnahme an Petersberg-Aufgaben gezwungen werden. Es waren aber gerade die neutralen Staaten Schweden und Finnland, welche die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben in den Amsterdam-Vertrag mit einer gemeinsamen Initiative an der intergouvernementalen Konferenz 1996/97 entscheidend gefördert hatten.<sup>60</sup> Mit ihrer Initiative signalisierten die beiden Staaten eine grundsätzliche Bereitschaft, das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben zu unterstützen, von den humanitären Aufgaben über Rettungseinsätze, friedenserhaltende

<sup>56</sup> Schweiz – Europäische Union, Integrationsbericht vom 3. April 1999 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als Integrationsbericht, S. 206.

<sup>57</sup> Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Sonderdruck); Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvirceev, Tibor. *Sicherheit 2000: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 2000.

<sup>58</sup> Vgl. für das Beispiel Österreich: Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 149f.

<sup>59</sup> Frik, *Neutralität in der GASP*, S. 38-40 und 118ff.

<sup>60</sup> Andréani, Why Institutions Matter, S. 82; Die WEU als Friedensinstrument der EU? Ein schwedisch-finnischer Vorstoss. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 3. Mai 1996.

Operationen bis hin zu Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen. Ferner akzeptierten sie, dass solche Operationen auch ohne Uno- oder OSZE-Mandat durchgeführt werden können. Diese Schritte gingen mit einer Neudefinition der Neutralitätspolitik der beiden Länder einher, die neu als Nichtbindung zu militärischen Bündnissen definiert wurde. Schweden und Finnland bezeichnen sich heute als allianzfreie Staaten.<sup>61</sup>

Tatsächlich hat sich mit den Beschlüssen von Nizza der Druck auf die Neutralen verstärkt, eine transparente Klärung des Neutralitätsstatus nach innen wie aussen herbeizuführen. Mit der Eingliederung der operativen Kapazitäten der WEU in die EU und der Schaffung permanenter Strukturen für eine autonome Beschlussfassung verfügt die EU über eigene operative Mittel, auch rein politische Krisenmanagement-Operationen durchzuführen. Hat sich ein Staat zur Übernahme der gesamten GASP-Bestimmungen verpflichtet, so erscheint die Verhinderung einer nicht durch Uno oder OSZE mandatierten Operation aus Neutralitätsgründen politisch schwerlich legitimierbar. Rein rechtlich bliebe der Handlungsspielraum der Neutralen grundsätzlich bestehen, da eine allfällige Blockade von Beschlüssen nicht eingeklagt werden kann. Auch eine konstruktive Stimmenthaltung aus neutralitätspolitischen Überlegungen ist auf lange Sicht problematisch, da eine dauernde Enthaltung im Entscheidungsprozess nicht vorgesehen ist.

Die Solidaritätspflicht besagt, dass die Durchführung von Beschlüssen, an denen ein Land nicht teilnimmt, nicht behindert wird. Eine nicht durch die Uno oder OSZE mandatierte Mission könnte die Schweiz nun aber in der Tat vor komplizierte neutralitätsrechtliche Fragen stellen, beispielsweise mit Blick auf Überflug- und Transitrechte für an der Operation beteiligte EU-Staaten.<sup>62</sup> An der Tatsache, dass die Schweiz weiterhin autonom gegen die Interessen ihrer EU-Partner entscheiden könnte, würde sich auch in diesem sehr unwahrscheinlichen Fall nichts ändern, da die Schweiz rechtlich nicht zur Gewährung von Überflug- und Transitrechte gezwungen werden könnte.

Allerdings dürften sich mit der Zeit politische Akzeptanzprobleme ergeben, wenn ein Staat für sich das volle Recht auf politische Mitbestimmung in Anspruch nimmt, ohne diesen Anspruch durch eine aktive und solidarische Mitwirkung zu untermauern. Versuche, die Neutralität mit neuem Inhalt zu versehen, dürften vor

<sup>61</sup> Schröter, Patrick. *Neutralität und GASP: Erste Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens*. Bern 1997; Frik, *Neutralität in der GASP*, S. 119.

<sup>62</sup> Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 162f.; Gustenau, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 34.

diesem Hintergrund zunehmend der Quadratur des Kreises gleichkommen.<sup>63</sup> Dass mittlerweile auch Österreich in Richtung Allianzfreiheit tendiert, wird an anderer Stelle im Detail dargestellt.<sup>64</sup>

#### *Operative Kapazitäten: Militärische Fähigkeiten und permanente Entscheidungsstrukturen*

Die Tatsache, dass die EU aufgrund der Beschlüsse von Nizza bereits in diesem Jahr erste operative Fähigkeiten für die Durchführung von Petersberg-Aufgaben erreichen will, stellt jedes neue Mitglied vor die Frage, in welcher Form es zur Stärkung der operativen Fähigkeiten der EU im Bereich der GESVP beitragen will. Auch die Schweiz müsste sich mit Blick auf einen allfälligen EU-Beitritt fragen, inwieweit sie an den ständigen politischen und militärischen Strukturen (PSK, EUMC, EUMS) und allenfalls auch am Satellitenzentrum in Spanien und dem Institut für Sicherheitsstudien in Paris mitwirken könnte. Gerade die Teilnahme an einem europäischen Dialog im Bereich Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung würde wichtige Lücken im sicherheitspolitischen Dispositiv der Schweiz schliessen.

Dann wäre auch zu entscheiden, welche Beiträge die Schweiz zu den in Entstehung begriffenen Pools an zivilen und militärischen Einsatzkräften leisten könnte. Mit dieser Herausforderung verknüpft wäre wiederum die Frage, inwieweit die schweizerischen Strukturen im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit überhaupt mit den europäischen in Übereinstimmung zu bringen sind. Die Bereitstellung konkreter Beiträge für das Polizeikontingent setzt schweizerischerseits eine Zentralisierung und einen Ausbau der nationalen Kapazitäten voraus.<sup>65</sup> Der Beitrag der Armee zu den europäischen Krisenreaktionskräften würde – so wie er im Entwurf zum ALB XXI skizziert ist – einerseits in quantitativer Hinsicht hinter den Beiträgen zurückbleiben, zu denen sich vergleichbare europäische Staaten bereits verpflichtet haben. Andererseits würde das Land auch nach einer allfälligen Annahme der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes über einen engeren gesetzlichen Handlungsspielraum verfügen, als dies im Rahmen der Petersberg-Aufgaben vorgesehen ist.

<sup>63</sup> Die Ausführungen des Integrationsberichts vermögen im Zusammenhang mit den Petersberg-Aufgaben nicht zu genügen. Vgl.: Integrationsbericht, S. 382f. Für Versuche der Neudefinition siehe Goetschel, Zukunft der Neutralität, S. 652-661. Zur österreichischen Diskussion siehe Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 162-165.

<sup>64</sup> Siehe den Artikel von Judith Niederberger in diesem Bulletin.

<sup>65</sup> Siehe den Artikel von Daniel Möckli in diesem Bulletin.

Mit Blick auf die Armee würde ein allfälliger EU-Beitritt dem eingeschlagenen Reformprozess einen klaren europäischen Orientierungspunkt geben. Dies würde erlauben, den Modernisierungsprozess der Armee konsequent in eine bedrohungsgerechte Richtung zu steuern. Die volle Teilnahme am Streitkräfteplanungs- und Überprüfungsverfahren der EU, das eng an den Nato-Verteidigungsplanungsprozess und das Planungs- und Überprüfungsverfahren der Pfp angelehnt ist, würde eine Beschleunigung des Strukturwandels der Schweizer Armee erlauben. Die Diskussionen um militärische Konvergenzkriterien und um Spezialisierung einzelner Länder in bestimmten militärischen Bereichen weisen darauf hin, dass das Ausschöpfen von Effizienzgewinnen unter der Bedingung schrumpfender nationaler Verteidigungsbudgets eine der wesentlichen Antriebskräfte hinter den Fortschritten der GESVP darstellt. Dies zeigt sich besonders deutlich im Rahmen der verstärkten Rüstungskooperation.

#### *Kollektive Verteidigung*

Als Mitglied der EU könnte sich die Schweiz voll und ganz als gleichberechtigter Partner an zivilen und militärischen Krisenoperationen im europäischen Umfeld beteiligen, ohne ihre nationale Entscheidungskompetenz zu verlieren. Dies würde sich insofern positiv auf die Sicherheit der Schweiz auswirken, als sie ihren Beitrag zur zivilen und militärischen Stabilisierung des europäischen Raumes optimal mit demjenigen ihrer europäischen Nachbarstaaten abstimmen könnte. Eine aktive Mitwirkung an der GESVP erweitert nicht nur den Raum zur Mitgestaltung europäischer Sicherheitspolitik, gleichzeitig stellt sie einen solidarischen Beitrag aller Mitgliedstaaten im Sinne einer ausgeglicheneren Lastenteilung sicher.

Sicherheitsgarantien könnte die Schweiz beim momentanen Entwicklungsstand der GESVP weiterhin keine in Anspruch nehmen. Die kollektive Verteidigung bleibt auch nach Nizza Sache der Nato. Hingegen könnte sie im Rahmen des Restrukturierungsprozesses der Armee von den Synergie- und Effizienzgewinnen profitieren, die im europäischen Rahmen angestrebt werden. Und schliesslich würde sie sicherstellen, dass sie mit Blick auf die weitere Entwicklung der GESVP in Richtung einer gemeinsamen Verteidigung mitentscheiden kann. Damit würde der Schweiz – wie im Bericht 2000 und im Vorentwurf zum ALB XXI vorgesehen – eine Kooperationsoption zur Verfügung stehen, sollte sich der momentan kaum absehbare Verteidigungsfall in Zukunft konkretisieren. Dass sie in einer solchen Situation auch als Nichtmitglied der EU von den Entscheidungen betroffen würde, die im Rahmen der GESVP gefällt würden, bedarf keiner weiteren Erläuterungen.

Eines ist sicher: weder die Debatte um die Aufnahme eines Beistandsartikels in den EU-Vertrag noch die Debatte um die Neutralität in der EU ist abgeschlossen.

Ebenso sicher ist, dass es sich bei der Weiterentwicklung der GESVP um einen langsamen Prozess handeln wird. Dabei weist die Dynamik der EU-internen Diskussionen einen klaren Trend hin zu einer Angleichung der Positionen der grossen und kleinen Staaten und zu einer allgemein steigenden Akzeptanz militärischer Instrumente auf.<sup>66</sup> Auf lange Sicht kann dies auch bedeuten, dass Konzepte wie Neutralität und Allianzfreiheit in der EU zunehmend an Bedeutung verlieren.<sup>67</sup> Angesichts der Fortschritte der EU als aussen- und sicherheitspolitischer Akteur erscheint eine abwartende Haltung der Schweiz in der EU-Frage aus einer sicherheitspolitischen Perspektive nicht als die erfolgversprechendste.<sup>68</sup> Kurzfristig wird die sicherheitspolitische Strategie durch Kooperation ohne Integration in die EU gerade mit Blick auf den Reformprozess der Armee relativ bald an ihre Grenzen stossen. Mittel- und langfristig fällt ins Gewicht, dass die Schweiz den weiteren Entwicklungsprozess der GESVP nicht zusammen mit den anderen neutralen und allianzfreien Staaten mitgestalten kann.

Die EU hat nach der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion den Weg in Richtung Sicherheitsunion eingeschlagen. Sie ist zum verteidigungspolitischen Akteur geworden und verfügt heute über die Fähigkeit zur eigenständigen Krisenbewältigung. Zusammen mit der Nato wird sie die zukünftige sicherheitspolitische Ordnung des europäischen Raumes massgeblich bestimmen. Aus sicherheitspolitischen Überlegungen drängt sich vor diesem Hintergrund ein baldiger EU-Beitritt der Schweiz auf. Je länger die sicherheits- und verteidigungspolitische Dynamik Europas nur von ausserhalb der EU mitverfolgt wird, desto grösser droht die Lücke zwischen dem sicherheitspolitischen Selbstverständnis der Schweiz und demjenigen der „neutralen“ Staaten der EU zu werden. Parallel dazu wird der innenpolitische Erklärungsbedarf ansteigen, inwieweit ein EU-Beitritt langfristig mit dem Status der Neutralität in Übereinstimmung zu bringen ist. Sinnvoller schiene es, die Zukunft der GESVP von innen mitzugestalten, und die notwendigen Anpassungen der schweizerischen Sicherheitspolitik schrittweise vorzunehmen. Die Entwicklungen der GESVP in den vergangenen zwei Jahren legen nahe, die Diskussion des EU-Beitritts auf die sicherheitspolitischen Aspekte auszuweiten.

<sup>66</sup> Heisbourg, *Europe's Strategic Ambitions*, S. 5.

<sup>67</sup> Bildt, Carl. ESDI: A Swedish Point of View, and impact on the Balkans. In: *Info Sicherheitspolitik* 29 (2000): S. 25f.

<sup>68</sup> Frik, *Neutralität in der GASP*, S. 38-40.

## Schengen und Dublin: Die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres für die Schweiz

von Daniel Möckli

Wird an dieser Stelle die europäische Zusammenarbeit im Bereich der *inneren* Sicherheit thematisiert und auf ihre Bedeutung für die Schweiz hin analysiert, so verlagert sich der Untersuchungsgegenstand auf der Ebene der Europäischen Union von der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik zu einem anderen umfassenden Integrationsvorhaben, dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR). Der Entscheid zur Schaffung dieses Raumes geht auf den Amsterdamer Revisionsvertrag von 1997 zurück. Er basierte auf der Erkenntnis, dass der Abbau der Binnengrenzen zur Verwirklichung der vollen Personenfreizügigkeit in der EU auch eine Schwächung der nationalstaatlichen Kontrollvorkehrungen zur Gewährung der inneren Sicherheit zur Folge haben würde. Die Einführung eines „Raumes der Freiheit“ galt es demnach durch eine verstärkte Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres im Sinne eines „Raumes der Sicherheit und des Rechts“ zu ergänzen. Eine „Europäisierung der inneren Sicherheit“<sup>1</sup> drängte sich aber gleichzeitig auch deshalb auf, weil die Bedrohungen der Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und des Staates ohnehin grenzüberschreitend geworden sind. Akteure der organisierten Kriminalität etwa sind heute über globalisierte Kommunikations- und Finanznetze international verbunden und weltweit handlungsfähig, weshalb sie im Alleingang nicht mehr effizient zu bekämpfen sind.

Auch wenn der RFSR erst im Entstehen begriffen ist, vermittelt die ihm zugrunde liegende europäische Sicherheitszusammenarbeit bereits heute ein facettenreiches Bild. Während in einigen Bereichen wie der angestrebten Kooperation in der Strafverfolgung die Arbeiten noch in den Anfängen stecken, sind andere Elemente bereits operationell. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang in erster Linie die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Abkommens.

\* Der Autor dankt Andreas Wenger, Katharine Weder, Christiane Callsen und Thomas Fischer für die Durchsicht des Manuskripts.

<sup>1</sup> Bigo, Didier. Der Kampf um das Definitionsmonopol – Zur Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit. In: Graf, Wilfried/Unterseher, Lutz (Hrsg.). *Europäische Friedensordnung: Konturen einer Sicherheitsarchitektur*. Münster 1998: S. 177-196, hier S. 23.

Aber auch in der Asylpolitik, die in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der zahlreichen Krisenherde an der europäischen Peripherie verstärkt in die europäischen Sicherheitsüberlegungen integriert wurde, hat die EU mit dem Übereinkommen von Dublin ein Instrument von nachhaltiger Wirkkraft entwickelt.<sup>2</sup>

Ähnlich wie die GASP stellt auch die hier untersuchte Dimension der EU-Sicherheitskooperation für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar, dies trotz der verhältnismässig geringen öffentlichen Aufmerksamkeit, die ihr bis anhin zuteil wurde. Die nachfolgenden Ausführungen werden deshalb zunächst die Entstehung des RFSR nachzeichnen, um in einem zweiten Teil die Probleme und Nachteile aufzuzeigen, die der Schweiz durch ihr Fernbleiben von der europäischen Zusammenarbeit erwachsen. Weiter werden die bisher erfolglosen Bemühungen der Schweiz thematisiert, sich an Schengen und Dublin zu beteiligen. Sodann gilt es, diejenigen Massnahmen kritisch zu durchleuchten, die der Bundesrat getroffen hat, um die innere Sicherheit der Schweiz auch ohne Beteiligung an der europäischen Sicherheitszusammenarbeit zu stärken. Hier wird zu zeigen sein, dass diese Massnahmen zwar notwendig und richtig sind, dass sie aber die aus der Nichtteilnahme am europäischen Verbund resultierenden Nachteile nicht zu kompensieren vermögen. Abschliessend ist darzulegen, warum auch die von der Regierung angestrebten neuen bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union über Schengen und Dublin kaum eine befriedigende Lösung hervorbringen dürften und das schweizerische Kooperationsdefizit in diesem Bereich nur mit einem EU-Beitritt wettzumachen sein wird.

## 1 Der europäische „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Obwohl der RFSR als Integrationsprojekt erst in Amsterdam vereinbart wurde, gehen seine Wurzeln bis auf die Einheitliche Europäische Akte von 1986 zurück. Damals beschloss die Europäische Gemeinschaft, bis 1992 ihren Binnenmarkt zu vollenden und neben der Waren-, Kapital- und Dienstleistungsfreizügigkeit auch die Personenfreizügigkeit zu verwirklichen. Dieser Entscheid zwang auch die Justiz- und Innenminister der EG, ihre Arbeiten enger zu koordinieren und sich mit den zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten auseinanderzusetzen. Hatten sich bereits seit den 1970er Jahren intergouvernementale Arbeitsgruppen (die nach dem Brunnen in Rom genannten Trevi-Gruppen) auf europäischer Ebene mit Fragen der Einwanderung, des Asylrechts

<sup>2</sup> Vgl. dazu: Huysmans, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. In: *Journal of Common Market Studies* 38, 5 (2000): S. 751-777.

und der polizeilichen sowie justitiellen Zusammenarbeit beschäftigt, so wurden diese Bemühungen nach 1986 stark intensiviert und in der EG formalisiert.<sup>3</sup>

### *Vom Trevi-Brunnen nach Maastricht*

Jedoch war sich die Gemeinschaft lange Zeit uneinig, wie umfassend die vereinbarte Personenfreizügigkeit zu interpretieren sei. Grossbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland vertraten einen restriktiven Ansatz und wollten lediglich das freie Aufenthaltsrecht von Arbeitnehmenden, Selbständigen und Studierenden im europäischen Raum umsetzen. Andere Staaten hingegen strebten zusätzlich eine Abschaffung der Binnengrenzen und damit einen eigentlichen freien Personenverkehr an. Dies hatte zur Folge, dass die Bemühungen um mehr Freiheit und Sicherheit im EG-Raum zwischen 1986 und dem Amsterdamer Vertrag von 1997 auf zwei Schienen parallel vorangetrieben wurden.

Die Gemeinschaft als ganzes musste sich zunächst mangels Konsens auf die Einführung der Freizügigkeit ohne Beseitigung der Binnengrenzen beschränken. Eine Vergemeinschaftung der Bereiche der inneren Sicherheit und der Einwanderungs- und Asylpolitik scheiterte in der Folge ebenfalls, weshalb im Maastrichter Vertrag 1993 gewissermassen als Verlegenheitslösung eine zusätzliche, intergouvernementale Säule in die EU-Architektur eingefügt wurde. Diese dritte Säule sollte einen umfassenden zwischenstaatlichen Handlungsrahmen für die Bewältigung europaweiter Herausforderungen in den Politikfeldern Justiz und Inneres bieten.

Konkret sah Maastricht eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Überschreitung der Aussengrenzen, Einwanderung, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Massstab, justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeistellen vor. Die Durchschlagskraft dieser Säule blieb jedoch bis zum Amsterdamer Revisionsvertrag sehr bescheiden. Trotz zahlreicher Rechtsinstrumente und klar definierter Beschlussfassungsverfahren konnte sich der Rat für Justiz und Inneres auf nur wenige verbindliche Beschlüsse einigen. Dies war, ähnlich wie im Falle des GASP-Pfeilers, vor allem auf das Einstimmigkeitsprinzip und das eingeschränkte Initiativrecht der Kommission zurückzuführen.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Zu diesen Ursprüngen der Zusammenarbeit vgl.: Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus. *Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt*. Gütersloh 1992; Wittkämper, Gerhard W./Krevert, Peter/Kohl, Andreas. *Europa und die innere Sicherheit: Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Kriminalitätsentwicklung und Schlussfolgerungen für die polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung*. Wiesbaden 1996.

<sup>4</sup> Bieber, Roland/Monar, Joerg (Eds.). *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar*. Brussels 1995; Theobald, Volkmar (Hrsg.). *Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU*. Berlin 1997.



### *Umweg über Schengen und Dublin*

Parallel zu diesen Bemühungen waren Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten entschlossen, in der Frage der Personenfreizügigkeit wesentlich weiter zu gehen und ausserhalb des blockierten EG-/EU-Rahmens die Binnengrenzen zwischen ihren Staaten vollständig zu beseitigen. In der luxemburgischen Stadt Schengen kam es diesbezüglich 1985 zu einem ersten Übereinkommen. Dieses wurde 1990 mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen konkretisiert, das 1995 als Staatsvertrag in Kraft trat. Bis 1996 traten diesem Abkommen 13 EU-Staaten bei. Lediglich Grossbritannien und Irland wollten nach wie vor nur EU-Bürgern die Personenfreizügigkeit gewähren. Zudem wurde ein Assoziierungsabkommen mit Norwegen und Island abgeschlossen, damit die skandinavischen EU-Staaten die seit langem existierende Nordische Passunion aufrechterhalten konnten. Seit März 2001 gilt Schengen deshalb auch in Skandinavien, womit heute 15 europäische Staaten den umfassenden freien Personenverkehr ohne Grenzkontrollen verwirklicht haben.<sup>5</sup>

Die Einführung des Schengen-Raumes machte nun erstmals umfangreiche Kompensationsmassnahmen im Sinne *erstens* einer polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit im europäischen Innenraum, *zweitens* verstärkter Kontrollen an den Aussengrenzen und *drittens* einer Harmonisierung der Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik erforderlich. Die daraus resultierende Sicherheitszusammenarbeit fand zwar ausserhalb des EU-Rahmens statt, blieb aber EU-Staaten sowie den zwei Assoziierten vorbehalten, da die Schengen-Gruppe von Beginn weg eine spätere Integration des Schengen *acquis* in die Gemeinschaft anstrebte.

Von den zahlreichen Kooperationsvereinbarungen seien an dieser Stelle nur die beiden bedeutsamsten erwähnt: das Schengener Informationssystem SIS und das Dubliner Erstasylabkommen. Mit dem SIS soll die europaweite Bekämpfung vor allem der Kriminalität und des Terrorismus erleichtert werden. Zu diesem Zweck sind über 40 000 Polizeidienststellen und konsularische Vertretungen mit Abfrage-Stationen ausgerüstet worden, die nach verschiedenen Ausschreibungskategorien gesonderte Daten über gesuchte Personen, Gegenstände und Fahrzeuge beinhalten. Gespiessen wird dieses automatisierte Fahndungssystem über nationale Netze (N-SIS), die an ein zentrales System (C-SIS) angeschlossen sind.

<sup>5</sup> Achermann, Alberto/Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Wehner, Ruth (Hrsg.). *Schengen und die Folgen: Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*. Bern 1995; Boer, Monica den (Eds.) *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*. Maastricht 1997; Bigo, Didier. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris 1996; Taschner, Hans Claudius. *Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten*. Baden-Baden 1997; Würz, Karl. *Das Schengener Durchführungsübereinkommen: Einführung, Erläuterungen, Vorschriften*. Stuttgart 1997.

Innerhalb kurzer Zeit hat SIS in Europa eine herausragende Bedeutung für die Verbrechensbekämpfung erlangt. Entsprechend wird es kontinuierlich ausgebaut und dürfte mittelfristig zu einem umfassenden europäischen Informations- und Kommunikationssystem weiterentwickelt werden.<sup>6</sup>

Das Dubliner „Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags“ soll verhindern, dass sich Asylsuchende in einem Europa ohne Binnengrenzen unkontrolliert von Staat zu Staat bewegen und an mehreren Orten Asylanträge stellen. Das Abkommen trat 1997, sieben Jahre nach seiner Unterzeichnung, in Kraft und umfasst im Unterschied zu anderen Schengen-Massnahmen alle 15 EU-Mitglieder. Es legt aufgrund von sechs Kriterien den verantwortlichen Staat für ein Asylverfahren fest. Sollte dieses Verfahren schliesslich negativ ausfallen, so verhindert Eurodac – eine ab 2002 verfügbare zentrale Datenbank, die u.a. den Fingerabdruck, das Herkunftsland und den Ort der Antragsstellung registriert – ein Zweitgesuch in einem anderen Mitgliedstaat.<sup>7</sup>

Mit dem Schengener Informationssystem und anderen mit Schengen zusammenhängenden Bestimmungen sowie dem Dubliner Abkommen machte die europäische Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit und der Asylpolitik einen Quantensprung. Gleichzeitig wurde damals erstmals der seither oft gehörte Vorwurf laut, dass Europa mit solchen Massnahmen zu einer „Festung“ gegen aussen wie gegen innen gemacht würde.<sup>8</sup> Eine solche Rhetorik ist insgesamt wohl übertrieben, weist aber zu Recht darauf hin, dass die Einführung einer Personenfreizügigkeit für die Einen mit einer Einschränkung der Freiheit Anderer verbunden ist und dass das Aufheben von Grenzkontrollen alternative (Überwachungs-)Mechanismen etwa in Form von internationalen Datenbanken mit sich gebracht hat. Festzuhalten bleibt, dass die Regime von Schengen und Dublin eine Konsequenz des Binnenmarktes sind und, wie der Vertrag von Amsterdam deutlich macht, auch künftig in der Sicherheitszusammenarbeit Europas einen zentralen Stellenwert einnehmen werden.

<sup>6</sup> Ausführlich bei: Oberleitner, Rainer. *Schengen und Europol: Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit*. Wien 1998.

<sup>7</sup> Der Text des Abkommens findet sich auf: <http://migration.uni-konstanz.de/german/index.htm>. Die sechs Kriterien umfassen: 1) Familienangehörige, 2) Aufenthaltserlaubnis, 3) Visa, 4) illegale Einreise, 5) legale Einreise, 6) Staat, bei dem der Antrag gestellt wird.

<sup>8</sup> Vgl. dazu etwa: Leuthardt, Beat. *Festung Europa*. Zürich 1994; Coordination Asile Suisse et al. (Hrsg.). *Europe: Montrez patte blanche! Les nouvelles frontières du „laboratoire Schengen“*. Genève 1993; Geddes, Andrew. *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester-New York 2000.

### *Verdichtung und Ausbau in Amsterdam*

Zur Überraschung vieler Beobachter einigten sich 1997 die EU-Staats- und Regierungschefs in Amsterdam darauf, nun auch innerhalb des EU-Rahmens den freien Personenverkehr ohne Binnengrenzen umzusetzen.<sup>9</sup> Bis zum Jahre 2004 will die Union den oben erwähnten europäischen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schaffen, der nicht nur den Abbau der Grenzen sondern auch die entsprechenden Kompensationsmassnahmen umfassen soll. Mit diesem Schritt zurück in das EU-Gefüge wurde die europäische Sicherheitszusammenarbeit noch einmal merklich intensiviert. Einerseits wurde nun der gesamte Schengen *acquis* in die EU integriert, ein beträchtlicher Teil davon gar in den supranationalen ersten Pfeiler. Andererseits wurden gleichzeitig wesentliche Elemente der dritten Säule von Maastricht ebenfalls in den EG-Pfeiler transferiert, insbesondere die Bereiche Asyl, Einwanderung und Visa.<sup>10</sup> Im dritten Pfeiler der EU verbleibt damit heute nur noch die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, deren intergouvernementale Beschlussfassung in Amsterdam zudem wesentlich effizienter gestaltet wurde.<sup>11</sup>

Blieb die Ausgestaltung des RFSR zunächst vage, so konkretisierten die europäischen Staats- und Regierungschefs dieses Integrationsvorhaben im Wiener Aktionsplan vom Dezember 1998 und vor allem dann am Gipfel von Tampere im Oktober 1999, dem ersten EU-Sondergipfel zum Thema Justiz und Inneres überhaupt.<sup>12</sup> Bezüglich einer europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik sieht die

<sup>9</sup> Zum Vertrag von Amsterdam vgl: Zbinden, Martin. *Die Institutionen und die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union nach Amsterdam*. Bern 1999; Argirakos, Dimitrios. *Die Europäische Union – Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik / Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. Ein rechtspolitisches Lehrbuch*. Marburg 1999.

<sup>10</sup> Die Vergemeinschaftung dieser Bereiche bleibt aber bis 2004 partiell, d.h. die Kommission teilt ihr Initiativrecht weiterhin mit den Mitgliedstaaten, die Beschlüsse des Rates müssen einstimmig gefällt werden und das Europäische Parlament wird vor der Beschlussfassung lediglich angehört.

<sup>11</sup> Eine hervorragende Darstellung des RFSR bietet die EU selber: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s22000.htm>. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem RFSR findet sich bei: Boer, Monica den/Wallace, William. Justice and Home Affairs: Integration through Incrementalism? In: Wallace, Helene/Wallace William (Eds.). *Policy-Making in the European Union*. Fourth Ed. Oxford et al. 2000: S. 493-519; Kerchove, Gilles de. Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines: Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures. In: Boer, Monica den (Eds.). *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*. Maastricht 1998: S. 197-204; Monar, Jörg. Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs. In: Boer, Monica den (Eds.). *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*. Maastricht 1997: S. 9-28; Ehrentraut, Christoph. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union. *Integration* 22, 4 (1999): S. 246-262.

<sup>12</sup> Monar, Jörg. Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. In: *Integration* 23, 1 (2000): S. 18-33.

EU nunmehr in erster Linie vor, das Dubliner Übereinkommen durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft zu ersetzen. Zusätzlich will sie aber auch die Entwicklung eines gemeinsamen Asylverfahrens, eines Verteilungsschlüssels bei der vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen, einer umfassenden Migrationsstrategie sowie eines EU-Einheitsvisums vorantreiben.<sup>13</sup>

Was die Zusammenarbeit in der dritten Säule betrifft, so strebt die EU hauptsächlich eine intensivierte Kooperation der nationalen Polizeidienststellen an. Geplant sind etwa die Einrichtung einer europäischen Polizeiakademie und einer Taskforce der nationalen Polizeichefs sowie die Aufstellung gemeinsamer Ermittlungsteams zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels. Im Mittelpunkt dieser Bemühungen steht aber eindeutig der Ausbau von Europol, dem seit 1999 operationellen europäischen Polizeiamt in Den Haag. Europol soll einerseits als europäisches Informations- und Analysezentrum für alle Polizei- und Strafverfolgungsbehörden fungieren und die Leistungsfähigkeit und Interoperabilität der nationalen Behörden verbessern, hat aber andererseits auch bestimmte eigene operative Befugnisse, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität. Von zentraler Bedeutung hierfür ist das jüngst entwickelte Computersystem TECS (*The Europol Computer System*), das ein Informations-, Analyse- und Indexsystem primär personenbezogener Daten verwaltet und mittelfristig möglicherweise mit dem Schengener Informationssystem verknüpft wird.

Hinsichtlich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen schliesslich ist auf die Entwicklung von Eurojust aufmerksam zu machen. Dieser Zusammenschluss von Staatsanwälten, Richtern und Polizeibeamten dient zwar vorläufig ‚nur‘ der verbesserten überstaatlichen Koordination der strafrechtlichen Verfolgung. Längerfristig könnte er aber den Kern einer Europäischen Strafverfolgungsbehörde für grenzüberschreitende Delikte darstellen. Da der Aufbau einer uniformen europäischen Rechtsordnung noch nicht konsensfähig ist, wird sich die EU vorläufig aber wohl auf eine weitgehende Annäherung der strafrechtlichen Vorschriften sowie auf eine gegenseitige Anerkennung von Urteilen konzentrieren.

Blickt man zurück auf die fragmentarischen Anfänge der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, so lässt sich bilanzieren, dass die EU im vergangenen Jahrzehnt trotz der äusserst divergenten nationalen Strukturen und Gesetzstraditionen in den Mitgliedstaaten und trotz mannigfacher

<sup>13</sup> Hailbronner, Kay/Weil, Patrick (Hrsg.). *Von Schengen nach Amsterdam: Auf dem Weg zu einem europäischen Einwanderungs- und Asylrecht*. Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier 29. Köln 1999; Schieffer, Martin. *Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung*. Baden-Baden 1998; Lavenex, Sandra. *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot 2001 (forthcoming).

innenpolitischer Sensibilitäten eine weitgehende Kooperation in diesen vormaligen Bastionen der Souveränität zu entwickeln vermochte. Mit dem RFSR verfolgt die Union heute ein Integrationsprojekt, das klare Ziele und Instrumente definiert und das sie bezüglich innerer Sicherheit sowie Asyl- und Einwanderungspolitik zum weitaus wichtigsten Akteur in Europa macht. Dies umso mehr, als der RFSR auch von allen Neumitgliedern mitzutragen sein wird und eine differenzierte Integration hier nicht vorgesehen ist.<sup>14</sup> Diese umfassende Zusammenarbeit stellt Nichtmitgliedstaaten vor zunehmende Probleme, insbesondere auch die Schweiz, die geographisch im Zentrum Europas liegt.

## 2 Negative Rückwirkungen auf das Nichtmitglied Schweiz

Obwohl sich die Schweiz nicht am Abbau der Binnengrenzen in Europa beteiligt, ist sie doch von den damit in Zusammenhang stehenden Ausgleichsmassnahmen der EU unmittelbar betroffen. Wie alle europäischen Staaten ist auch sie heute auf internationale Kooperation angewiesen, um den grenzüberschreitenden Risiken im Bereich der inneren Sicherheit wirksam begegnen zu können. So gesehen bedeutet der Umstand, dass gerade die EU in den Bereichen Justiz und Inneres eine solche Dynamik entwickelt hat, eine deutliche Verengung des Handlungsspielraumes der Schweiz. Nicht nur hat damit die informelle europäische Zusammenarbeit etwa in den Trevi-Gruppen, an welcher der Bundesrat im Rahmen von Drittstaat-konsultationen häufig beteiligt war, ein jähes Ende genommen. Noch gravierender ist, dass Gremien mit Schweizer Beteiligung wie der Europarat, Interpol oder die Haager Konferenz, die sich in den 1970er und 1980er Jahren ebenfalls mit diesen Themen beschäftigten, angesichts der Dominanz der EU in den letzten Jahren stark an Bedeutung verloren haben.

Ist die Quasi-Monopolisierung der europäischen Sicherheitszusammenarbeit durch die EU heute eine politische Realität, der sich die Schweiz stellen muss, so drängt sich die Frage auf, wie sich die schweizerische Nichtteilnahme an dieser Zusammenarbeit konkret auswirkt.<sup>15</sup> Zwei hauptsächliche Bereiche lassen sich in

<sup>14</sup> Bemerkenswert ist allerdings, dass diese Regelung nur für EU-Neumitglieder gilt. Grossbritannien und Irland sind nach wie vor nicht an die Schengen-Beschlüsse gebunden, und für Dänemark wurde nach der Integration der Schengener Bestimmungen in die EU eine Sonderregelung für die vergemeinschafteten Bereiche vereinbart. Siehe ausführlich: Freiburghaus, Dieter/Eberharter, Elisabeth/Spiesberger, Manfred. Flexible Integration – Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung einzelstaatlicher Besonderheiten und Wünsche durch die Europäische Union. In: Cottier, Thomas/Koppe, Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 139-176.

<sup>15</sup> Für eine allgemeine, wenn auch in Teilen bereits veraltete Einschätzung der Bedeutung der europäischen Sicherheitszusammenarbeit für die Schweiz vgl.: Bieber, Roland/Lyon, Anne-Catherine/Monar, Jörg (Hrsgs.). *Justice et affaires intérieures – L'Union Européenne et la Suisse*. Bern 1997; Epiney, Astrid.

diesem Zusammenhang ausmachen. *Erstens* ist offenkundig, dass der Ausschluss aus der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit, insbesondere aus den Schengener Informations- und Fahndungssystemen, gravierende Lücken im schweizerischen System der inneren Sicherheit verursacht. Unser Land droht immer mehr zu einer Fahndungsinsel zu werden und kann vom Kriminalnachrichtenaustausch und von gemeinsamen Lageanalysen, Arbeitsgruppen und Aktionsprogrammen nicht profitieren. Zudem birgt das Abseitsstehen aus dem gemeinsamen Sicherheitsraum die Gefahr einer vermehrten Verlagerung etwa der organisierten Kriminalität auf die Schweiz, die nach wie vor hauptsächlich mit nationalen und damit oft nur beschränkt wirksamen Instrumenten gegen derartige Bedrohungen vorgehen muss.<sup>16</sup>

*Zweitens* wird auch die schweizerische Nichtvertretung in den flüchtlingsrelevanten westeuropäischen Gremien, die allesamt in der EU zusammentreten, Opportunitätskosten zur Folge haben.<sup>17</sup> So droht die Schweiz zum Ersatzaufnahmeland für Asylzweitgesuche in Europa zu werden, da ein Asylgesuch gemäss Dubliner Bestimmungen nur einmal in der EU eingereicht werden darf. Ebenfalls wird ihr kein Anschluss an die Eurodac-Datenbank gewährt, obwohl sie wie die EU-Staaten ihren Asylbewerbern zur Identifikation die Fingerabdrücke abnimmt. Schwer ins Gewicht fallen dürfte auch, dass sich die Schweiz kaum am vorgesehenen europäischen Lastenausgleich bei der vorübergehenden Aufnahme von Flüchtlingen beteiligen können, dies obschon sie etwa während der Kosovo-Krise

Switzerland and the Third Pillar: Implications and Perspectives. In: Bieber, Roland/Monar, Joerg (Eds.). *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar*. Brussels 1995: S. 335-371.

<sup>16</sup> Zu Schengen und der Schweiz siehe auch: Cerjat, Bénédict de. Les accords de Schengen et leurs implications pour la Suisse. In: Bieber, Roland/Lyon, Anne-Catherine/Monar, Jörg (Hrsgs.). *Justice et affaires intérieures – L'Union Européenne et la Suisse*. Bern 1997: S. 105-113. Zur organisierten Kriminalität in der Schweiz: *Staatsschutzbericht 1999*. Hrsg. vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Bern 2000; Stahel, Albert A. *Organisierte Kriminalität und Sicherheit: Ein Zwischenbericht*. Strategische Studien 1. Bern-Stuttgart-Wien 1999; Pieth, Mark. „Organisierte Kriminalität“ und „innere Sicherheit?“ In: Bauhofer, Stefan/Bolle, Pierre-Henri (Hrsg.). *Innere Sicherheit – Innere Unsicherheit?* Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie. Zürich 1995: S. 77-88.

<sup>17</sup> Zwar ist die Schweiz in anderen multilateralen Foren wie der *Intergovernmental Consultation on Asylum Refugee and Migration Policies* (IGC), dem *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) in Wien und der *Asylum Group of Eight* (A8) vertreten, doch dienen diese Gefässe lediglich einem begrenzten Informationsaustausch. Zudem verlieren sie angesichts der dynamischen Entwicklung in der EU zusehends an Bedeutung.

proportional zur Bevölkerung der mit Abstand grössten Anzahl Vertriebener Schutz gewährte.<sup>18</sup>

### *Gescheiterte Kooperationsbemühungen der Schweiz*

Nun lässt sich nicht behaupten, dass der Bundesrat die gravierenden Nachteile eines Fernbleibens von der EU-Zusammenarbeit nicht frühzeitig erkannt hätte. So setzte die Regierung bereits 1990 eine erste Expertengruppe zum Themenkomplex Schengen und innere Sicherheit ein, die schon damals vor den negativen Konsequenzen eines Alleingangs warnte. Sieben Jahre später forderte eine weitere Arbeitsgruppe die Regierung erneut auf, eine möglichst weitgehende Annäherung an die Schengener Organe zu suchen. Seit den späten 1990er Jahre sind Schengen und Dublin auch das Thema zahlreicher parlamentarischer Vorstösse, die allesamt davor warnen, die Schweiz zu einer „Insel der Unsicherheit“ werden zu lassen.<sup>19</sup> Dass die Schweiz achtgeben müsse, angesichts der „Herausbildung einer eigentlichen europäischen Innenpolitik“ in der EU und einer „kollektiven inneren Sicherheit“ bei der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in diesen Bereichen nicht marginalisiert zu werden, gemahnt der Bundesrat seit 1993 zudem in seinen aussen- und sicherheitspolitischen Berichten.<sup>20</sup>

Trotz dieses Problembewusstseins ist der Schweiz bis heute eine Partizipation in der europäischen Sicherheitskooperation nicht gelungen. Weder die seit zehn Jahren unternommenen Anstrengungen um eine institutionalisierte Zusammen-

<sup>18</sup> Siehe zur europäischen Migrations- und Asylpolitik und der Schweiz auch: Achermann, Alberto/Hertig, Maya. Europäischer Asylraum, Einwanderung von Drittstaatenangehörigen und die Schweiz. In: Cottier, Thomas/Koppe Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 573-607; *Die Vertiefung der Migrationszusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf die Schweiz*. Studie verfasst vom International Centre for Migration Policy Development. Wien 1997; Brochmann, Grete/Lavenex, Sandra. Neither in nor out: The impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland. In: Lavenex, Sandra/Uçarer, Emek (Eds.). *Externalities of Integration: the Wider Impact of the Developing EU Migration Regime*. Lanham: Lexington Books (forthcoming); EU-Datenbank über Asylbewerber: Die Schweiz bleibt ausgeklammert. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. Dezember 2000.

<sup>19</sup> Wichtige parlamentarische Vorstösse zur europäischen Sicherheitszusammenarbeit sind, mit der Geschäftsnummer bezeichnet (vgl. die Geschäftsdatenbank des Parlaments: [http://www.parlament.ch/af/toc/d/gesch\\_d\\_mainFrameSet.htm](http://www.parlament.ch/af/toc/d/gesch_d_mainFrameSet.htm)): 97.1172; 97.3676; 97.3598; 98.074; 98.3138; 98.3538; 98.3592; 99.3440; 99.3614; 00.3069; 00.3547. Einen guten Überblick über die schweizerischen Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit Schengen bietet die Antwort des Bundesrates auf eine entsprechende Interpellation von Nationalrätin Lili Nabholz vom 19. Dezember 1997. Siehe 97.3676.

<sup>20</sup> Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993. Anhang: Bericht zur Neutralität (Sonderdruck), S. 13; Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPO B 2000) vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck), S. 20; Präsenz und Kooperation: Interessenwahrnehmung in einer zusammenwachsenden Welt. Aussenpolitischer Bericht 2000 vom 15. November 2000 (Sonderdruck), S. 44.

arbeit mit Schengen noch das bereits 1990 formulierte Begehren um ein Parallelabkommen mit den Dublin-Staaten haben ein zählbares Ergebnis hervorgebracht. Im Gegenteil lehnte der Schengener Exekutivausschuss im September 1998 eine Kooperation mit der Schweiz explizit ab. Die Dubliner Vertragspartner auf der anderen Seite vertrösten Bern seit 1992 immer wieder auf später. Einzig Europol hat ein gewisses Interesse an einer Assoziation der Schweiz gezeigt und wird dem Bundesrat wohl noch in diesem Jahr die Stationierung von Verbindungsbeamten in Den Haag zugestehen. So wichtig und erfreulich dies ist: angesichts der im RFSR vorgezeichneten vielschichtigen Kooperation kann es sich hierbei nur um einen äusserst bescheidenen Erfolg handeln.

Es ist nicht zu übersehen, dass im vergangenen Jahrzehnt viele helvetische Akteure, insbesondere im Parlament, die Bereitschaft der europäischen Staaten zur sektoriellen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der Schweiz überschätzt haben. Dies obwohl eine gewisse Zurückhaltung der EU, integrationskritische Staaten wie die Schweiz an ihrem Sicherheitsdispositiv teilnehmen zu lassen, kaum überraschen kann. Erst die immer wieder ausweichenden oder gar explizit negativen Reaktionen Europas auf die schweizerischen Sondierungen haben den Bundesrat erkennen lassen, dass eine Kooperation mit Schengen und Dublin so schnell nicht zu haben sein wird.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Bedrohungen der inneren Sicherheit – insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität – stark zugenommen haben, versucht die Regierung seit einigen Jahren, die negativen Auswirkungen des Abseitsstehens mit verschiedenen Kompensationsmassnahmen abzufedern. So hat sie im Bereich der Verbrechensbekämpfung damit begonnen, die nationalen Strukturen und Kapazitäten und damit die Eigenleistung zu verbessern. In der Asyl- und Migrationspolitik hat sie wiederum wichtige europäische Beschlüsse autonom umgesetzt. Auf der internationalen Ebene schliesslich ist sie bestrebt, alternative Formen der Zusammenarbeit in diesen Politikfeldern ausserhalb des EU-Rahmens zu stärken. Inwieweit mit diesen Massnahmen die Nachteile der Nichtintegration wettzumachen sind, gilt es im folgenden zu untersuchen.

### 3 Kompensationsstrategien gegen eine Marginalisierung

#### *Zentralisierung und Ausbau der nationalen Kapazitäten zur Verbrechensbekämpfung*

Mit Recht geht der Bundesrat von der Annahme aus, dass die Schweiz ihres bedeutenden Finanzplatzes wegen durch das internationale Verbrechen, vor allem durch die organisierte Kriminalität, in besonderem Masse gefährdet ist. Adäquate Instrumente zur Bekämpfung dieser Bedrohungen fehlen ihm aber weitgehend. Neben der Nichtmitgliedschaft in den relevanten europäischen Gremien lässt sich dieser Mangel auch auf das föderalistische Strafverfolgungssystem und die knappen Polizeimittel in der Schweiz zurückführen. Diesen nationalen Defiziten sucht die Landesregierung seit mehreren Jahren mit einer breiten Palette von Massnahmen zu begegnen.

Zu beobachten sind vor allem Anstrengungen, die Verbrechensbekämpfung trotz föderalistischer Staatsstrukturen zu zentralisieren. Die vom Parlament im Dezember 1999 verabschiedete „Effizienzvorlage“ (EffVor) sieht vor, dass die Strafverfolgungsbehörden des Bundes vermehrt Kompetenzen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Geldwäscherei und komplexer Wirtschaftskriminalität erhalten und künftig insbesondere für interkantonale und internationale Ermittlungen zuständig sind.<sup>21</sup> Diese Gewichtsverlagerung von der kantonalen auf die nationale Ebene wird begleitet von einem Prozess der Umstrukturierung, Entflechtung und Zusammenlegung des Polizeibereiches auf Stufe Bund. Mit der Integration der vormals in der Bundesanwaltschaft angesiedelten Bundespolizei in das reorganisierte Bundesamt für Polizei (BAP) werden die staatschutzrelevanten, vorbeugenden Massnahmen der Verbrechensbekämpfung und die kriminalpolizeilichen, ermittelnden Tätigkeiten unter einem Dach zusammengefasst. Damit besitzt die Schweiz seit dem 1. Januar 2001 ein eigentliches Polizeiamt mit einem „Dienst für Analyse und Prävention“ als einem präventiv tätigen Nachrichtendienst und einer „Bundeskriminalpolizei“ für den Bereich der Ermittlung, was eine erhöhte Handlungsfähigkeit und eine erleichterte nationale wie internationale Koordination ermöglichen wird.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Siehe dazu: *Gemeinsam gegen das organisierte Verbrechen*. Referat von Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, an der Bankiertagung vom 1. September 2000.

<sup>22</sup> Vgl.: „Bundeskriminalpolizei“ und „Dienst für Analyse und Prävention“: Bundesrätin Metzler-Arnold stellt die neue Polizeiorganisation vor. Pressemitteilung des Bundesrates vom 3. Mai 2000; Die Stärkung der Polizei auf Bundesstufe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Oktober 2000. Die neue Organisation ist das Ergebnis einer im Juli 1999 eingeleiteten Überprüfung der Strukturen des Polizeibereiches auf Stufe Bund (Projekt Strupol).

Dies dürfte jedoch lediglich den Beginn einer noch weitergehenden Reformierung des Systems der inneren Sicherheit darstellen. Eine Ende 1999 eingesetzte Arbeitsgruppe unterzieht dieses System derzeit einer systematischen Überprüfung und wird in ihrem Schlussbericht im Jahre 2003 Empfehlungen vorlegen, wie die Zusammenarbeit zwischen den Departementen und insbesondere zwischen Bund und Kantonen umzugestaltet wäre.<sup>23</sup> Dies lässt weitere Schritte der Zentralisierung und der Koordinierung erwarten – Massnahmen, wie sie im gesamt-europäischen Rahmen ebenfalls zu beobachten sind.

Neben diesen strukturellen Veränderungen ist auch ein massiver Ausbau der Mittel insbesondere zur Repression feststellbar. Bis 2004 ist eine Erweiterung der Strafverfolgungsbehörden, d.h. der Bundeskriminalpolizei, der Bundesanwaltschaft und dem Untersuchungsrichteramt, von 125 auf 550 Mitarbeitende geplant, und bis 2008 sollen noch einmal 500 neue Stellen geschaffen werden, die meisten davon im BAP.<sup>24</sup> Daneben wurde die als Drehscheibe zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden fungierende Meldestelle für Geldwäscherei ausgebaut und zu einer Sektion aufgewertet, um auch den Kampf gegen das eigentliche Herzstück der organisierten Kriminalität effizienter gestalten zu können.<sup>25</sup>

All diese Massnahmen zusammen werden zweifellos eine bemerkenswerte Stärkung der inneren Sicherheit der Schweiz bedeuten. In Anbetracht des heutigen Bedrohungsbildes sind sie notwendig. Mit der Zentralisierung schafft der Bundesrat zudem die Voraussetzungen dafür, dass sich die Schweiz überhaupt effektiv in ein europäisches System der Verbrechensbekämpfung wird eingliedern können. Jenes System zu ersetzen vermögen die nationalen Reformen aber in keiner Weise. Wie gross auch immer nationale Kapazitäten sein mögen: ohne internationale Koordination können sie den grenzüberschreitenden Risiken nicht gerecht werden.

<sup>23</sup> Zur „Überprüfung des Systems Innere Sicherheit der Schweiz“ (Projekt USIS) vgl.: Innere Sicherheit/USIS. Pressemitteilung des Bundesrates vom 4. November 1999; Neue USIS-Projektleiterin ernannt. Pressemitteilung des Bundesrates vom 12. Oktober 2000.

<sup>24</sup> Vgl.: *Die Strategie des Bundes bei der Bekämpfung der internationalen Schwerstrafkriminalität*. Rede des Bundesanwalts Dr. Valentin Roschacher am Divisionsrapport der F Div 6, 13. Januar 2000; Grosser Miteinsatz gegen grosse Fische. Aufrüstung der Bundesverwaltung für den Kampf gegen organisiertes Verbrechen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Oktober 2000.

<sup>25</sup> Die Rechenschaftsberichte der Meldestelle finden sich auf: <http://www.admin.ch/bap/d/index.htm>. Vgl. auch: Das BAP stellt die personellen Weichen für die neuen Herausforderungen. Pressemitteilung des Bundesrates vom 2. November 2000.

### *Autonomer Nachvollzug in der Asyl- und Migrationspolitik*

Der Gedanke, die Nachteile eines schweizerischen Alleingangs durch einen sachspezifischen autonomen Nachvollzug von europäischem Recht wettzumachen, ist nicht neu. Bereits der Integrationsbericht von 1988, der einen EG-Beitritt noch ablehnte, hatte empfohlen, die Schweiz müsse ihre Gesetze so an das Gemeinschaftsrecht anpassen, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit trotz der Nichtmitgliedschaft nicht beeinträchtigt würde.<sup>26</sup> Obwohl diese Strategie seit jeher Anlass zu heftigen Diskussionen gab, wird sie nun auch im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik erwogen.

So hat der Bundesrat im Juli 2000 damit begonnen, die schweizerische Visumpolitik derjenigen der EU anzupassen. Nachdem die Schengen-Gruppe der Schweiz eine Teilnahme am Schengener Einheitsvisum nicht zugebilligt hat, übernimmt Bern nun mehr und mehr die EU-Liste der visumpflichtigen und der befreiten Staaten im autonomen Nachvollzug. Bereits wurde eine Visumbefreiung für Personen aus dem Mittleren Osten und Thailand mit einem Schengenvisum verfügt.<sup>27</sup> Der Grund für diese Anpassung ist primär ökonomischer Natur, veranlasst doch das Einheitsvisum, das eine Rückkehr in den Schengenraum nach einem vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz nicht zulässt, immer mehr Reiseunternehmungen zu einer Umgehung der Schweiz. Eine Politik der Angleichung birgt jedoch die Gefahr in sich, dass die Schweiz ein wichtiges Steuermittel gegen die illegale Migration aus der Hand gibt, ohne gleichzeitig an den gemeinsamen Kompensationsmassnahmen der EU beteiligt zu sein. Der autonome Nachvollzug kann in diesem Fall gar zu mehr Unsicherheit führen.

Aber selbst dann, wenn eine Angleichung der helvetischen Politik auf einen sicherheitspolitischen Mehrwert zielt, bleibt diese Strategie oft mit grossen Fragezeichen behaftet. Exemplarisch lässt sich dies an den gegenwärtigen Debatten um eine unilaterale Anpassung des schweizerischen Asylverfahrensrechts zeigen. Enthielt die Revision des Asylgesetzes von 1999 eine Angleichung an (teilweise restriktivere) europäische Standards und Verfahren, so sind die heute geforderten weitergehenden Massnahmen weder praktikabel noch befriedigend. Eine einseitige

<sup>26</sup> Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988 (Sonderdruck). Staatssekretär Franz A. Blankart, der an der Ausarbeitung des Berichts massgeblich beteiligt war, prägte für diese Strategie die Wendung, die Schweiz müsse „beitrittsfähig sein, um nicht später beitreten zu müssen“. Vgl. dazu: Zbinden, Martin. Von der Neutralität zur direkten Demokratie: Die Entwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. In: Cottier, Thomas/Koppe Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich 1998: S. 213-269, hier S. 251.

<sup>27</sup> Vgl.: Visumbefreiung für Personen mit Schengenvisum oder Aufenthaltstitel. Pressemitteilung des Bundesrates vom 5. Juli 2000.

Anwendung des Dubliner Abkommens im Sinne eines Nichteintretens auf Zweit- asylgesuche aus dem EU-Raum, wie im Parlament und in der Bundesverwaltung diskutiert, oder gar die prinzipielle Ablehnung von Verfahren für via „sichere Drittstaaten“ eingereiste Asylsuchende, wie es eine SVP-Volksinitiative vorsieht, wären Schritte, die notgedrungen Stückwerk bleiben müssen, asylopolitisch fragwürdig sind und den komplexen Herausforderungen nicht gerecht werden können. So ist etwa eine Rückschaffung in ein Erstland ohne die Vertragsrechte von Dublin gar nicht durchführbar und stellt sich meist nur schon die Eruiierung des Erstlands ohne Zugriff auf das Eurodac-Informationssystem als unmöglich heraus.<sup>28</sup>

So verständlich die vermehrt wahrnehmbaren Rufe nach einem autonomen Nachvollzug in der Asyl- und Migrationspolitik sind, kompensieren lassen sich die schweizerischen Integrationsdefizite mit einer solchen Strategie nicht. Pflichten zu übernehmen ohne an den entsprechenden Rechten und Ausgleichsmassnahmen beteiligt zu sein, wird sich im Gegenteil in manchen Fällen kontraproduktiv auswirken, für die Schweiz, aber auch für die Asylsuchenden.

### *Intensivierte internationale Zusammenarbeit ausserhalb des EU-Rahmens*

Neben den Massnahmen auf nationaler Ebene ist der Bundesrat auch bemüht, im europäischen Umfeld Alternativen zur EU im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit zu finden. Dabei setzt er vor allem auf eine vertiefte Kooperation mit den Nachbarstaaten, strebt daneben aber auch eine Stärkung der europäischen Polizeizusammenarbeit im Europarat an.

Die 1998 und 1999 mit Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich und Liechtenstein geschlossenen bilateralen Polizeizusammenarbeits-Abkommen sehen eine grenzüberschreitende Kooperation zwischen den zuständigen Polizei- und Zollbehörden vor, welche das Abseitsstehen von Schengen erleichtern soll. Die im Gehalt unterschiedlichen Verträge regeln beispielsweise den Austausch von Fahndungsdaten und Verbindungsbeamten, die Errichtung gemeinsamer Kooperationszentren,

<sup>28</sup> Vgl. dazu: Hailbronner, Kay. *Kompatibilität des Schweizer Asylverfahrens mit Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht der Europäischen Union*. Schriften zum Europarecht 21. Zürich 2000; Kein Asyl nach Transit durch sicheres Land? Schweizer Flüchtlingsrecht unter EU-Anpassungsdruck. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Januar 2001.

die grenzüberschreitende Observation und Nacheile von Verdächtigen oder auch den Einsatz gemischter Polizeistreifen.<sup>29</sup>

Dass auch diese Vereinbarungen, so bedeutsam sie im einzelnen sind, die grundsätzlichen Defizite des europäischen Alleingangs nicht wettzumachen vermögen, liegt auf der Hand. Eine verstärkte bilaterale Grenzzusammenarbeit kann eine Teilnahme an der multilateralen Sicherheitskooperation nicht ersetzen, zumal die Schweiz von den zentralen Informationssystemen ausgeschlossen bleibt. EJPD-Vorsteherin Ruth Metzler, die für die Abkommen schweizerischerseits zuständig ist, verglich das vereinbarte Instrumentarium denn auch mit einem Mittelklassewagen, der in einer Welt, in der Verbrecher Rennwagen besässen, nicht ausreiche.<sup>30</sup>

Ähnliches gilt für die ebenfalls mit den Nachbarstaaten getroffenen bilateralen Rückübernahme-Abkommen, welche die Bekämpfung der illegalen Migration verbessern sollen. Auch ihr Wert ist im Vergleich zu den EU-Bestimmungen bescheiden. Wie erwähnt fällt nur schon der Nachweis einer illegalen Einreise in vielen Fällen äusserst schwer. Zudem enthalten diese bilateralen Kooperationsvereinbarungen keine umfassende asyl- und migrationspolitische Zusammenarbeit und beschränkten sich in der Regel auf die Bearbeitung einzelner Fälle.<sup>31</sup>

Ob die Idee einer multilateralen „Alpensicherheitspartnerschaft“, wie sie die Schweiz 1999 lanciert hat, substantiellere Ergebnisse hervorbringen kann, ist ebenfalls zu bezweifeln. Selbst wenn ein solcher Informationsverbund mit Schwergewicht illegale Migration, Schlepperwesen, Betäubungsmittelhandel, Waffenhandel und Geldwäscherei Gestalt annehmen sollte, wird er doch dieselben Schwächen aufweisen wie die bilateralen Übereinkommen. Weder kann er der europäischen Dimension der Bedrohungen gerecht werden, noch gibt er der Schweiz die notwendigen Werkzeuge in die Hand, um diesen Bedrohungen erfolgreich zu begegnen. Wie die anderen Formen der nachbarschaftlichen Kooperation

<sup>29</sup> Siehe: Botschaft über verschiedene bilaterale Abkommen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 14. Dezember 1998 (Sonderdruck); Botschaft über verschiedene Vereinbarungen mit Deutschland sowie mit Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vom 24. November 1999 (Sonderdruck). Im Februar 1999 unterzeichnete der Bundesrat auch mit Ungarn als erstem nicht an die Schweiz angrenzenden Staat einen Polizeivertrag. Siehe dazu: Schweiz und Ungarn wollen bei der Bekämpfung der Kriminalität enger zusammenarbeiten. Pressemitteilung des Bundesrats vom 23. August 2000.

<sup>30</sup> Vgl.: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Polizeibereich*. Referat von Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, vor der Statistisch-Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel am 8. November 1999 in Basel.

<sup>31</sup> Siehe dazu: *Die schweizerische Flüchtlingspolitik im europäischen Kontext*. Referat von Jean-Daniel Gerber, Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, vor dem Europainstitut der Universität Basel am 6. Mai 1999.

ist auch die „Alpensicherheitspartnerschaft“ zwar ein Schritt in die richtige Richtung, ohne dass er die Nachteile einer Nichtpartizipation im RFSR zu kompensieren vermag.<sup>32</sup>

Als chancenlos und inhaltlich wenig vielversprechend ist schliesslich der Versuch des Bundesrats einzustufen, Elemente der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in den Europarat als Alternativinstitution zur EU zu verlagern. Anlässlich der Innenministerkonferenz in Bukarest im Juni 2000 schlug Bundesrätin Metzler vor, im Europarat nicht nur die justitielle Zusammenarbeit etwa im Bereich der Rechtshilfe weiter zu forcieren, sondern auch bezüglich der polizeilichen Zusammenarbeit ein umfassendes Übereinkommen zu treffen.<sup>33</sup> Eine derartige Initiative dürfte von der Union mit Skepsis und Ablehnung erwidert werden. Neue Doppelspurigkeiten will die EU unter allen Umständen vermeiden. Aber auch bei den Nichtmitgliedern der EU dürfte das Anliegen der Schweiz auf eher geringes Interesse stossen, führen doch viele von ihnen derzeit Beitrittsverhandlungen mit Brüssel. Und selbst wenn der Europarat die Initiative tatsächlich aufnehmen sollte, kann ein paneuropäisches Polizeiabkommen das Niveau der Zusammenarbeit im RFSR nicht erreichen.

So ist zu bilanzieren, dass der Bundesrat bis heute weder Anschluss an die Sicherheitszusammenarbeit der Europäischen Union gefunden hat noch die dadurch verursachten Lücken in der inneren Sicherheit und in der Asylpolitik mit Kompensationsmassnahmen entscheidend auszufüllen vermochte. Dieser Befund evoziert die Frage, welche Möglichkeiten der Schweiz noch offenstehen, um die sicherheitspolitische Marginalisierung abzuwenden. Der Bundesrat hat diese Frage Ende 2000 dahingehend beantwortet, dass er mittels neuer bilateraler Verhandlungen mit der EU eine Integration in die europäische Sicherheitszusammenarbeit in den Gebieten Justiz und Inneres anstrebe. Die Regierung erachtet einen Bilateralismus II für das Politikfeld der inneren Sicherheit als gangbare Alternative zu einer EU-Mitgliedschaft. Letztere strebt sie zwar ebenfalls nach wie vor an, doch hat sie dies bisher kaum je mit dem Themenkomplex der sicherheitspolitischen Integration begründet. Zudem will sie frühestens in der nächsten Legislaturperiode (zwischen 2004 und 2007) über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Brüssel befinden, womit sie den EU-Beitritt lediglich langfristig als eine ernsthafte Option einschätzt.

<sup>32</sup> Siehe: Bodenseetreffen der Innenminister der Alpenländer in Konstanz. Pressemitteilung des Bundesrates vom 1. September 2000.

<sup>33</sup> Siehe: *Strafverfolgung zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit*. Referat von Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, an der Konferenz der Europäischen Innenminister am 22./23. Juni 2000 in Bukarest.

Wie realistisch aber ist das Zustandekommen eines bilateralen Übereinkommens im sicherheitspolitischen Bereich? Und könnte ein solches bilaterales Abkommen den Interessen und Bedürfnissen der Schweiz überhaupt gerecht werden?

#### 4 Neue bilaterale Verhandlungen als Sackgasse

In der Schlussakte zu den sieben bilateralen Abkommen hatten die Schweiz und die EU im Juni 1999 vereinbart, nach Abschluss jener Verhandlungen rasch neue bilaterale Gespräche aufzunehmen und die sogenannten „Überbleibsel“, d.h. die aus dem damals vereinbarten Gesamtpaket ausgeschiedenen Bereiche zu behandeln. Es handelt sich hierbei um die Dossiers Bildung, Jugend, Medien, Statistik, Umwelt, Besteuerung der Pensionen ehemaliger EU-Bediensteter sowie um die für die Schweiz besonders interessanten Freizügigkeiten im Dienstleistungssektor und auf dem Agrarveredelungsmarkt.

Neben diesen acht gesetzten Themen will der Bundesrat in der angestrebten zweiten Runde nun auch ein Assoziationsabkommen zum Schengener Übereinkommen und ein Parallelabkommen zur Dubliner Asylkonvention verhandelt wissen. Die Europäische Union hat sich im März 2001 grundsätzlich dazu bereit erklärt, auch diese Politikbereiche in eine neue bilaterale Verhandlungsrunde mit-einzubeziehen.<sup>34</sup> Dass die EU der Schweiz in dieser Frage entgegenkam, liegt im Umstand begründet, dass sie ihrerseits mit zwei neuen Verhandlungsanliegen an die Schweiz herantreten will. *Erstens* zielt Brüssel darauf, die Schweiz in das vorgesehene europäische System zur Zinsbesteuerung einzubinden. Um endlich auch Zinseinkünfte besteuern zu können, welche Personen mit Steuersitz in einem EU-Staat in einem anderen EU-Land erzielen, schwebt der Union die Einführung eines Informationsaustausches zwischen den nationalen Steuerbehörden vor. Da Kapital jedoch rasch auf andere Finanzplätze ausweichen kann, ist die EU auf die Kooperation von wichtigen Drittstaaten angewiesen. Ohne „hinreichende Zusicherungen“ dieser Staaten wird die EU die entsprechende Richtlinie nicht wie vorgesehen 2002 beschliessen können. Entsprechend verlangt sie, dass die Schweiz ein ähnliches Meldeverfahren einführt und von ihrem traditionellen, von Bankgeheimnis und Quellensteuer geprägten System abrückt.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Vgl.: Abschluss der Gesamtschau für Bilaterale II. Brüssel und Bern über Themen und Vorgehen einig. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. März 2001.

<sup>35</sup> Dazu: Die Schweiz vor heiklen Zins-Verhandlungen: Die EU einigt sich über die Zins-Besteuerung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. November 2000; Vor hartem Ringen um das Bankgeheimnis: Ausgangslage für die Zinsverhandlungen mit der EU. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Januar 2001. Vgl. auch: Gisselbrecht,

*Zweitens* erwartet die EU vom Bundesrat auch mit Nachdruck eine Optimierung der Betrugsbekämpfung, insbesondere der Amts- und Rechtshilfe gegen von der Schweiz aus begangenen Zollbetrug. Gemäss Kommission hat vor allem der Zigarettenschmuggel in den letzten Jahren ein enormes Ausmass angenommen und zu erheblichen finanziellen Schäden für die EU geführt. Belastet das Thema Betrugsbekämpfung das Verhältnis der EU zur Schweiz seit 1997, so hat die Brüsseler Exekutivbehörde den Druck auf Bern seit Dezember 2000 spürbar erhöht und verlangt nunmehr unverzüglich mehr Kooperationsbereitschaft und griffige Massnahmen seitens der Schweiz.<sup>36</sup>

Haben sich die beiden Seiten also im Sinne eines *do ut des* auf die Themen einer neuen bilateralen Verhandlungsrunde geeinigt, heisst dies jedoch noch lange nicht, dass im Bezug auf den hier interessierenden Aspekt der Sicherheitszusammenarbeit mit einem erfolgreichen Abschluss dieser Verhandlungen gerechnet werden kann. Anlass zu Skepsis gibt einerseits die Komplexität der Materie, die nach der partiellen Vergemeinschaftung von Schengen im Vertrag von Amsterdam noch deutlich zugenommen hat und die eine Zusammenarbeit der EU mit der Schweiz sehr schwierig gestalten muss. Andererseits lässt auch die Interessenvielfalt innerhalb der EU Zweifel aufkommen, ob sich die Union innerhalb nützlicher Frist auf eine gemeinsame Verhandlungsposition festlegen kann – und will.

Mehrere EU-Staaten sind offensichtlich wenig geneigt, die Schweiz an ihrem Raum der Sicherheit teilnehmen zu lassen, solange Bern die Leitgedanken und Konsequenzen der europäischen Integration nicht grundsätzlich mitzutragen gewillt ist. Dies zeigte sich zuletzt in der Weigerung der EU, der Schlussakte der bilateralen Abkommen einen gemeinsamen Passus bezüglich einer anzustrebenden Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit und der Verhandlung eines Dubliner Parallelabkommens beizufügen. Zudem werden sich einige Staaten wohl davor hüten, der Schweiz ohne weiteres eine Teilnahme an den Dubliner Bestimmungen zu ermöglichen, da Bern trotz der Nichtmitgliedschaft von jenen Vertragsbestimmungen überproportional profitieren würde. Als europäisches Binnenland könnte die Schweiz gemäss Dubliner Kriterien bei einer Mehrheit der identifizierbaren, über Unionsterritorium in die Schweiz gelangten Asylsuchenden die Verantwortung für ein Asylverfahren an andere EU-Staaten weiterreichen. Damit würde die Zahl der Asylverfahren in der

Thomas. *Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union: Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?* Basler Schriften zur europäischen Integration 50. Basel 2000.

<sup>36</sup> Wie weiter im Bilateralismus Schweiz – EU? Brüssel erwartet Vorleistung in der Betrugsbekämpfung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Januar 2001; Eröffnungszüge im neuen Bilateralismus: Schweiz und EU markieren ihre Ausgangspositionen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Januar 2001.



Schweiz, traditionell einem Hauptzielland von Asylsuchenden, massiv gesenkt, dies vor allem auf Kosten der EU-Grenzstaaten. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass seit Amsterdam auch die Kommission bei Dublin und Schengen ein gewichtiges Wort mitzureden hat, was die europäische Konsensfindung zusätzlich erschwert.

#### *Schatten des EWR*

Bei aller Skepsis kann aber, insbesondere vor dem Hintergrund der Vetoposition Berns gegenüber der europäischen Zinsbesteuerung, nicht ausgeschlossen werden, dass dem neuen Chefunterhändler des Bundesrats, Staatssekretär Franz von Däniken, ein Verhandlungserfolg mit der EU gelingt. Abschliessend stellt sich somit die Frage nach dem möglichen Gehalt und entsprechend der Wünschbarkeit einer bilateralen Einigung.

Zwei Beobachtungen lassen bereits heute den Schluss zu, dass ein allfälliges Abkommen mit der EU den Interessen der Schweiz kaum genügend Rechnung wird tragen können. *Erstens* kann die Schweiz als Nichtmitgliedstaat Schengen und Dublin nicht beitreten. Denkbar wäre höchstens eine Assoziation analog zu Norwegen und Island, wobei die EU diese Form der Annäherung eigentlich nur für diese beiden Staaten der Nordischen Passunion vorsah. Eine solche Assoziation jedoch impliziert einen minderberechtigten Status. Norwegen und Island dürfen im Gemischten Ausschuss mit der EU zwar Stellungnahmen und Vorschläge einbringen, besitzen aber kein Stimmrecht.<sup>37</sup> Dieses Defizit erscheint umso gravierender, als es sich beim RFSR um ein dynamisches Integrationsprojekt handelt, das zweifellos weiterentwickelt wird. Auch wenn die Schweiz als assoziiertes Mitglied vollumfänglich in die europäische Sicherheitszusammenarbeit eingebunden würde, erscheint das fehlende Stimmrecht deshalb staatspolitisch zumindest fragwürdig und innenpolitisch kaum mehrheitsfähig, wie die EWR-Debatte 1992 deutlich gemacht hat.

*Zweitens* ist der Assoziationsstatus auch insofern unbefriedigend, als die Schweiz, obwohl sie kein Stimmrecht besässe, doch sämtliche Schengener Verpflichtungen zu übernehmen hätte und folglich etwa auch auf die Personenkontrollen an ihren territorialen Grenzübergängen verzichten müsste. Da hinter der europäischen Sicherheitskooperation der Grundgedanke der vollständigen Personenfreizügigkeit steht, ist eine Integration in den Raum der Freiheit gewisser-

<sup>37</sup> Vgl. den Wortlaut des „Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziation der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands“: [http://europa.eu.int/lex/de/lif/dat/1999/de\\_299A0710\\_02.html](http://europa.eu.int/lex/de/lif/dat/1999/de_299A0710_02.html).

massen die Voraussetzung für eine Einbindung in das Schengener System.<sup>38</sup> Wie umstritten ein solcher Schritt innenpolitisch wäre, hat bereits die in den ersten bilateralen Abkommen vereinbarte Personenfreizügigkeit für erwerbstätige und finanziell unabhängige EU-Bürger deutlich gemacht, obschon die nationalen Grenzkontrollen davon nicht tangiert wurden.

Nun wird ein Abbau der Grenzen früher oder später ohnehin unvermeidbar sein, ob als EU-Mitglied oder als Assoziierter. Einen solch weitgehenden und vor allem symbolträchtigen Schritt aber im Kontext eines so oder so mit Nachteilen behafteten Assoziationsverhältnisses zu rechtfertigen, wird kaum möglich sein. Nur eine Argumentation, die sich auf die mit einer EU-Mitgliedschaft verbundenen Vorteile und Rechte abstützt, vermag den Nutzen einer Integration der Schweiz in das Sicherheitsdispositiv der EU überzeugend darzulegen.

So notwendig und wünschbar eine Teilnahme der Schweiz an der europäischen Sicherheitskooperation ist, so wenig erfolgversprechend erscheint der bilaterale Weg. Zu gross sind die erforderlichen schweizerischen Zugeständnisse, zu gravierend die absehbare Minderberechtigung, als dass die Assoziation eine akzeptable Form der Zusammenarbeit darstellen könnte. Bemerkenswert ist, dass der Bundesrat selber in seinem Integrationsbericht von 1999 unmissverständlich festhielt, dass eine „umfassende und gleichberechtigte Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit“ nur durch den EU-Beitritt, nicht aber durch ein weiteres sektorielles Abkommen zu erreichen sei.<sup>39</sup>

Vor diesem Hintergrund sind neue bilaterale Verhandlungen, zumindest was das Dossier Justiz und Inneres betrifft, als eine durch die innenpolitische Blockierung der Europapolitik bedingte Verlegenheitslösung ohne realistische Aussichten auf Erfolg einzustufen. Anders als im wirtschaftlichen Bereich stellt der Bilateralismus in sicherheitspolitischen Belangen lediglich eine Scheinalternative dar. Insofern ist zu befürchten, dass weitere bilaterale Gespräche, auch wenn sie der Bundesrat als Schritt Richtung EU-Beitritt verstanden wissen will, eine breite

<sup>38</sup> Drei Bundesratsschreiben für die EU: Berner Eckpunkte für die Betrugsbekämpfung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Februar 2001.

<sup>39</sup> Schweiz – Europäische Union. Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999 (Sonderdruck), S. 298. Ähnlich äussert sich die Regierung in den einleitenden Bemerkungen ihrer Botschaft zu den bilateralen Abkommen: „Der Bundesrat hat den sektoriellen Weg in den letzten Jahren gründlich ausgelotet und dabei festgestellt, dass sich die institutionelle Isolation der Schweiz negativ auf Verhandlungsdauer und Verhandlungsaufwand auswirkt, dass solche Verhandlungen für jene Bereiche nicht in Frage kommen, bei deren Regelung Souveränitätsübertragungen an supranationale Instanzen unerlässlich sind (Zollunion, Währungsunion, Schengen, Aussenhandels- und Sicherheitspolitik), und dass die Bereitschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die Weiterführung derartiger Verhandlungen gering ist.“ Siehe: Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999 (Sonderdruck), S. 5.

Debatte über die sicherheitspolitische Dimension einer Schweizer EU-Mitgliedschaft erneut hinauszögern werden. Immerhin werden sie deutlich machen, dass die dringend erforderliche europäische Abstützung der inneren Sicherheit der Schweiz ohne EU-Beitritt nicht befriedigend zu realisieren ist.

## **FSK-Projekte**

## **Umfassende Risikoanalyse – *Comprehensive Risk Analysis and Management Network (CRN)***

*von Jan Metzger*

Das immer breiter und zugleich komplexer werdende Spektrum moderner Gefahren und Risiken bringt für die sicherheitspolitische Forschung zusätzliche Herausforderungen und einen erhöhten Analyse-, Erklärungs- und Handlungsbedarf mit sich. In dem Masse, in dem sich der Begriff „Sicherheit“ wandelt, muss auch die wissenschaftliche Disziplin der Sicherheitspolitik diesem Umstand Rechnung tragen. Das Projekt „Umfassende Risikoanalyse“ der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich (FSK) erarbeitet wissenschaftliche Expertise über die gegenwärtigen und zukünftigen sicherheitspolitischen Risiken der Schweiz im europäischen Umfeld. Zur Moderation eines diesbezüglichen Dialoges zwischen Experten aus Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft in der Schweiz und im euro-atlantischen Raum wird eine elektronische Plattform aufgebaut. Das *Comprehensive Risk Analysis and Management Network (CRN)* möchte als Schweizer Beitrag im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) Methoden, Instrumente und Konzepte der sicherheitspolitischen Risikoanalyse inventarisieren, weiterentwickeln und primär internetbasiert darstellen. Die im internationalen Dialog zu erarbeitende Methodik-Expertise will das Projekt in der Schweiz im Verbund mit interessierten Verwaltungsstellen praktisch anwenden – beispielsweise indem gemeinsam Risikoszenarien entworfen und den Verantwortlichen auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden als notwendige Grundlage für die langfristige Planung zur Verfügung gestellt werden.

### **Ausgangslage – Das Projekt „Umfassende Risikoanalyse Schweiz“ (1991-99)**

Der Bundesrat erteilte 1992, gestützt auf eine Motion und verschiedene Postulate des Parlamentes, der Verwaltung den Auftrag zur Erarbeitung einer „Umfassenden Risikoanalyse Schweiz“. Ziel des Projektes war die Erfassung, die Bewertung und der Vergleich unterschiedlicher Risiken, welche die Sicherheit der Schweiz existentiell gefährden können. Daraus sollte ein effizienter und an den realen Bedrohungen orientierter Einsatz der Mittel abgeleitet werden. Ab 1993 wurde ein systematischer Dialog über die Erfassung und Bewertung existentieller Risiken für die

Schweiz durchgeführt. Unter der Leitung und Koordination der Zentralstelle für Gesamtverteidigung (ZGV) waren neben Vertretern aller interessierten Bundesstellen auch Experten aus Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft am Projekt beteiligt. Mit der Auflösung der ZGV stellte sich die Frage, wie das erworbene Fachwissen und die wertvollen Kontakte – vor allem auch zu schwedischen Regierungsstellen – erhalten bleiben könnten. Im Herbst 1999 beschloss das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), das Projekt Risikoanalyse zu akademisieren sowie zu internationalisieren – letzteres im Sinne des Leitspruches des sicherheitspolitischen Berichts 2000 „Sicherheit durch Kooperation“. Zu diesem Zweck wurde das Projekt an die FSK übertragen. Mit „Akademisierung“ gemeint war insbesondere die inhaltliche Ausrichtung auf die Methodik einer umfassenden Risikoanalyse. „Umfassend“ bedeutete erstens, dass ein breites Spektrum moderner Risiken und Gefahren berücksichtigt werden sollte. Zweitens sollten in einem holistischen Ansatz sowohl naturwissenschaftliche als auch sozialwissenschaftliche Aspekte wie Risikoperzeption und -kommunikation in die Betrachtung, Charakterisierung und Analyse der Gefahren integriert werden.

Der Transfer an eine Institution der ETH Zürich machte deshalb Sinn, weil dadurch eine sowohl institutionelle als auch örtliche Nähe zu den umfangreichen Universitäts- und ETH-Ressourcen im Forschungsbereich der Bewältigung naturbedingter, technischer, machtpolitischer und zivilisatorischer Risiken hergestellt wurde.

### **Comprehensive Risk Analysis and Management Network (CRN)**

Im Verlaufe des Jahres 2000 ging es im Rahmen des Projektes „Umfassende Risikoanalyse“ an der FSK in erster Linie darum, erstens die bestehenden nationalen und internationalen Kontakte auszubauen; zweitens den Mehrwert eines elektronischen Risikoanalyse-Netzwerkes zu identifizieren; drittens eine Web-Site auf der Basis des *International Relations and Security Network* (ISN) zu entwickeln; und viertens erste Inhalte des früheren ZGV-Projektes auf Englisch zu übersetzen und anspruchsgruppengerecht aufzubereiten.

*Ausbau Kontaktnetz:* Die Hauptzielgruppe des Projektes sind nationale und allenfalls subnationale (kantonale) Sicherheitspolitik-Analysten und -Forschende. Obwohl die zu erarbeitende Expertise des Projektes sich in erster Linie an die zuständigen Verwaltungsstellen in der Schweiz wenden soll, umfasst das zu unterhaltende Kontaktnetz Vertreter aus allen interessierten und betroffenen Stellen in Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Mit den Regierungen

Schwedens und anderer PfP-Staaten bestehen enge Kontakte. Das Projekt zielt stark auf eine internationale Kooperation bei der Bewältigung neuer sicherheitspolitischer Risiken. Berücksichtigt werden insbesondere die Aktivitäten verschiedener sicherheitspolitisch relevanter internationaler Organisationen im Bereich der präventiven Risikoanalyse (z.B. Uno, OECD, OSZE, Nato, EU). Gegenwärtig sind neben zahlreichen Bundesstellen verschiedene internationale Partner involviert. Gesamtprojektpartner sind die schwedische *Agency for Civil Emergency Planning* (ÖCB) und das schweizerische Bundesamt für Zivilschutz (BZS) in Bern. Weitere europäische Regierungsstellen und Expertengruppen, die auf dem gleichen Gebiet tätig sind, werden eingeladen, sich als Projektpartner anzuschliessen. Speziell im Rahmen der einzelnen Risikoteilbereiche oder -module werden ausdrücklich auch Partnerschaften mit privaten Institutionen gesucht.

*Strategische Positionierung:* In Anbetracht der Fülle nationaler, internationaler und supranationaler Initiativen im Bereich der Bewältigung natürlicher, zivilisationsbedingter und technischer Risiken ist die Abgrenzung, d.h. die strategische Positionierung des Risikoanalyse-Netzwerkes, entscheidend, um dessen Mehrwert identifizieren zu können. Das CRN grenzt sich von vergleichbaren Sites wie beispielsweise dem *Reliefweb* der Vereinten Nationen<sup>1</sup> dadurch ab, dass es primär präventiv ausgerichtet ist. Nicht die operative Frage „Was ist zu tun wenn?“, sondern „Was kann passieren?“ steht im Mittelpunkt. Der Fokus ist strategisch in dem Sinne, als es weniger darum geht, eigene Kernkompetenzen in einzelnen Risikobereichen wie Terrorismus/Extremismus, Naturkatastrophen etc. aufzubauen, als in der Methodik, wie man aus gesamtstaatlicher Perspektive diese Risiken als vernetzt erkennt, darstellt und die entsprechenden Konsequenzen hieraus ableitet. Die Priorisierung des Verstehens gegenüber dem Handeln zeigt sich auch bei der Abgrenzung der Risikoanalyse gegenüber der strategischen Früherkennung/Early Warning. Zwar stellen beide Schlüsselaufgaben im strategischen Entscheidungsprozess zur Bewältigung sicherheitspolitischer Risiken dar. Während die Risikoanalyse im Rahmen der Krisenprävention primär Gefahren charakterisieren möchte, geht es bei der Früherkennung darum, Signale zu deuten. Der politische Entscheidungsträger soll im Entscheidungsfindungsprozess unterstützt werden. Die Risikoanalyse ist der operativeren Früherkennung zeitlich vorgelagert, indem sie eine breite Palette von Risiken und Gefahren identifiziert, charakterisiert und analysiert. Neben Methoden der exakten Wissenschaften (u.a. probabilistische Risikoanalyse) gelangen sozialwissenschaftliche Ansätze zur Anwendung. Die Früherkennung richtet ihr Sensorium

<sup>1</sup> <http://www.reliefweb.int>.

auf diejenigen kollektiven Gefahren aus, welche von der Risikoanalyse als „existentiell“ bezeichnet werden.

*Aufbau Website:* Das CRN basiert technisch, teilweise aber auch inhaltlich auf dem *International Relations and Security Network*. Das ISN wird als elektronischer Informationsdienst durch die FSK entwickelt und betrieben. Die FSK wiederum bildet seit 1997 zusammen mit den Professuren für Internationale Beziehungen von ETH Zürich und Universität Zürich das (Kompetenz-)Zentrum für Internationale Studien (CIS) – mit insgesamt ca. 90 Forschenden. Das ISN hat sich im Internet etabliert als einer der führenden Informationsdienste im Bereich Sicherheitspolitik mit zwischen 300 000 und 400 000 Hits pro Woche. In Kooperation mit über 60 Partnerinstitutionen verbindet das ISN Vertreter aus Regierung, akademischen und militärischen Einrichtungen, Presse und NGOs durch eine Reihe von hauptsächlich internetbasierten Diensten. Ziel und erklärte Aufgabe des ISN ist es, den breit verstandenen sicherheitspolitischen Dialog in Europa zu fördern und zu pflegen. Das CRN stellt inhaltlich eine Ergänzung der elektronischen Dienstleistung ISN dar, indem es auf den interdisziplinären Risikodialog ausgerichtet ist. Angesichts des verbreiterten Gefahrenspektrums moderner Gesellschaften gilt es, bestehende methodische Konzepte und Vorgehensweisen zur Charakterisierung sowohl naturbedingter als auch zivilisatorischer Katastrophen und Bedrohungen auf einem Informationsportal zusammenzufassen und interessierten Kreisen nutzbar zu machen. Beim Aufbau des CRN wird versucht, eine grösstmögliche Integration mit der Terminologie, den Services (z.B. Konferenzdatenbank) und dem optischen Erscheinungsbild des ISN zu schaffen. So wird beispielsweise darauf geachtet, dass die Begriffe des CRN mit denjenigen der *ISN Links Library* übereinstimmen.

Die Struktur des CRN ist so ausgelegt, dass sowohl bedrohungsspezifische als auch interdisziplinäre Inhalte aus Lehre, Forschung, Entwicklung, Training und Ausbildung Platz finden. Im Rahmen des vierten „International Security Forum“ vom 15.-17. November 2000 in Genf wurde ein Homepage-Prototyp online geschaltet und das Projekt dadurch erstmals einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt.

*Inhalte und Studien:* Auf dem CRN finden sich Dokumente, welche bis anhin öffentlich nicht zugänglich waren. Wo es wenig sinnvoll ist, eigene Kompetenzen aufzubauen, werden Forschungsk Kooperationen eingegangen. Diesem Zweck dient auch das Teilprojekt Risk Initiatives by International Organisations (RIO). In Anbetracht der überwältigenden Fülle von Initiativen internationaler Organisationen und NGOs im Bereich der präventiven Risikoanalyse gilt es, sich einen strukturierten Überblick über die Hauptakteure und -initiativen zu verschaffen. Als

Endprodukt wird eine internetbasierte Matrix angestrebt, welche Informationen darüber enthält, welche Internationale Organisation (Uno, Nato, EU, OECD, OSCE etc.) in welchem Bedrohungsbereich tätig ist (z.B. Naturkatastrophen, technologische Risiken, Terrorismus/Extremismus, wirtschaftliche Landesversorgung, *Cyber-security Threats*, Umwelt/Ressourcen, Migration und Machtpolitik). In einem ersten Schritt wurde eine Studie in Auftrag gegeben, welche eine Bestandaufnahme präventiver multilateraler Aktivitäten im Bereich Migration in Europa vornimmt – mit besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Migrationssteuerung und der Risikoprävention im europäischen Raum. Es handelt sich hierbei um ein Pilotprojekt, das als inhaltliches und gestalterisch-strukturelles Modell für einen ähnlichen Einstieg in die übrigen Risikomodule dient. Ein analoges Teilprojekt im Bereich *Cyber-security Threats* ist ebenfalls lanciert.

## 2001 – Internationale Expertenworkshops

Zur inhaltlichen Weiterentwicklung des CRN werden im Jahre 2001 in Zusammenarbeit mit der schwedischen *Agency for Civil Emergency Planning* zwei Expertenworkshops durchgeführt:

- „National Approaches to Risk Profiling – Risk Analysis and Risk Assessment in Europe“, 3./4. Mai 2001 in Stockholm,
- „Critical Infrastructure Protection in Europe – Lessons Learned and Steps Ahead“, 9./10. November 2001 in Zürich.

Beim ersten Workshop geht es um die strategische Frage: „Wie gehen moderne Staaten vor, um ihre Risiken zu identifizieren, zu charakterisieren und zu analysieren?“ Das Ziel besteht darin, ein Inventar von sogenannten *Country Profiles* zu erstellen. Im Gegensatz zur politischen Länderanalyse, wie sie beispielsweise durch Banken, Rückversicherungsgesellschaften und Rating Agenturen durchgeführt wird, handelt es hierbei weniger um eine Risikoanalyse *von* als vielmehr um eine Risikoanalyse *durch* Staaten. In den Länderprofilen sollen keine Fremdevaluationen vorgenommen, sondern aktuelle und historische Dokumente nationaler Verteidigungsinstitutionen ohne Wertung inventarisiert werden. Basierend auf der Überzeugung, dass es nicht die Sache ausländischer Beobachter ist, andere Staaten in der Analyse ihrer Bedrohungssituation zu beurteilen, enthalten die *Country Profiles* Informationen (Weissbücher, Reporte und Berichte) darüber, von welchen sicherheitspolitischen Risiken ausgewählte PfP-Länder offiziell ausgehen oder in der Vergangenheit ausgegangen sind. So findet man beispielsweise unter dem Profil der Schweiz erstmalig öffentlich zugänglich die Resultate der „Bedrohungsanalyse ZGV“ aus dem Jahre 1987. Es ist geplant, in den kommenden

Jahren auch die teilstaatliche respektive kantonale und lokale Risikoanalyse im Ländervergleich mittels Expertenworkshops und komparativer Studien zu inventarisieren.

Der zweite internationale Expertenworkshop ist einem speziellen Risikobereich gewidmet, welcher in jüngster Zeit vermehrt sicherheitspolitische Relevanz gewonnen hat und in Zukunft wohl noch weiter gewinnen wird: die Computersicherheit. Die Kernfrage lautet hier: Welche unterschiedlichen nationalen Lösungen oder zumindest Bestrebungen bestehen zum Schutz der als kritisch eingestufteten Infrastrukturen? Um das Grundlagenwissen im Forschungsbereich der *Critical Infrastructure Protection (CIP)* zu erweitern, wird 2001 an die in diesem Bereich tätige Beratungsfirma Ernst Basler + Partner AG eine vergleichende internationale Studie in Auftrag gegeben. Die Methodik-Studie trägt den Arbeitstitel „Interdependency Unravelling – Best Practice in Assessing the Interdependency of Critical Infrastructures: A Global Comparative Study on National Approaches, Tools and Solutions“. Im Rahmen des Workshops vom 9./10. November 2001 in Zürich werden erste Resultate dieses CRN-Teilprojektes vorgestellt. An demselben Workshop wird eine CRN-gesponsorte Studie des Psychologischen Instituts der Universität Zürich über die Wechselwirkung von Vertrauen und Risikoperzeption im Bereich CIP präsentiert.

### **Ausblick – Das Projekt „Umfassende Risikoanalyse Schweiz XXI“ (RiA XXI)**

Die Aufträge des Parlaments von 1991 an den Bundesrat zur systematischen Erfassung und Beurteilung aller existentiellen Risiken, welche die Schweiz beeinträchtigen könnten, sind nach wie vor gültig – ebenso wie die Aufforderung zur periodischen Berichterstattung darüber an das Parlament. Vor diesem Hintergrund gilt es, die im internationalen Dialog zu erarbeitende Methodik-Expertise national fruchtbar zu machen. Die FSK hat mit dem Projekt „Umfassende Risikoanalyse“ die Aufgabe der Systematisierung und des Ausbaus des bestehenden Problem- und Risikokatalogs von der ZGV gleichsam „geerbt“. Dieser Auftrag lässt sich nur in Partnerschaft mit verschiedenen Bundesstellen wahrnehmen. Speziell in der Frage der Kontakte zu Kantonen und Gemeinden wird eine enge Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat VBS (Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik, SIVEP) angestrebt. Dessen neuer Organisationseinheit „Nationale Sicherheitskooperation“ (NSK) ist das Projekt „Umfassende Risikoanalyse“ an der FSK seit 1.1.2001 auch organisatorisch zugeordnet. Aufgrund der Interessenlage der beteiligten Fachbereiche könnten komplexe Themen wie stark vernetzte Gefahren oder

Szenarien mit hohem Risikopotential im Rahmen nationaler Expertenworkshops vertieft diskutiert werden. Mögliche Workshop-Themen wären: die Verwundbarkeit der zivilen Infrastruktur, die Verfügbarkeit von sauberem Wasser oder Tunnelbrände. Denkbare Beiträge des Projektes „Umfassende Risikoanalyse“ an der FSK für ein zukünftiges Projekt RiA XXI wären das Einbringen von methodischem Know how, die internationale Kontaktpflege im Rahmen von PfP und der Unterhalt und Ausbau der zu diesem Zwecke geschaffenen Internet-Plattform CRN.

#### *Homepage*

CRN: [www.isn.ethz.ch/crn](http://www.isn.ethz.ch/crn)

#### *Kontaktadresse*

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse  
ETH Zentrum / SEI  
CH-8092 Zürich

Dr. Jan Metzger

Tel. +41-(0)1-632-0837

Fax +41-(0)1-632-1941

[metzger@sipo.gess.ethz.ch](mailto:metzger@sipo.gess.ethz.ch)

## „Sicherheit wagen“ – Der Aufbruch zu neuen Lernformen an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

von Luzius Meyer

Wenn alles schläft und einer spricht, so nennt man dieses Unterrichts – Der Vers ist mehr als holprig, aber er ist alt, und sein Wahrheitsgehalt inzwischen auch empirisch gut belegt: Die Behaltensquoten von Studierenden, die eine Vorlesung belegen, werden mit grosser Konstanz im Umfeld von 5% gemessen, und das vermittelte Wissen ist in der Regel eher oberflächlich, das heisst, es kann kaum auf neue Situationen übertragen und kreativ und kritisch angewandt werden.<sup>1</sup> Neu ist, dass solche Befunde an den Hochschulen zur Kenntnis genommen werden, wobei die ETH Zürich auch diesbezüglich zu den fortschrittlichsten Kontinentaleuropas gehört. Die Hochschulen stehen unter Reformdruck. Effizienter sollen sie werden und zielgerichteter; zugleich flexibler und international kombinierbar die Studiengänge, und die Absolventen sollen als problembewusste, flexible, teamfähige Managertypen Wirtschaft und Verwaltung beflügeln.

Was so arg nach politischer Rhetorik tönt, sehen engagierte Pädagogen als Chance: Lehren, sagen sie, heisse nicht, Wissen in Köpfe abzufüllen und dort verfügbar zu machen. Man müsse aufhören, das Lernen nur mit Blick auf Erkenntnisprozesse und auf die Aneignung von konzeptionellen Strukturen und von Lehrsätzen zu betrachten. Lernen finde nicht in einzelnen Köpfen statt, sondern stets in sozialen Zusammenhängen. Exploratives, problemorientiertes und kollaboratives Lernen seien deshalb Schlüssel zum Auslösen von neu und umfassend verstandenen Lernprozessen: Lernen, sagen sie, sei nicht die Art und Weise, das Wissen über die soziale Welt zu erweitern. Lernen sei vielmehr eine Praxis, in der sozialen Welt zu sein.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ellington, Henry. Flexible Learning – Your Flexible Friend! In: Bell, Chris/Bowden, Mandy/Trott, Andrew. *Implementing Flexible Learning: Aspects of Educational and Training Technology XXIX*. London 1997: S. 7. Dies gilt auch, wenn die Vorlesung mit einer Prüfung kombiniert wird: Morgan, Alistair. *Improving Your Student's Learning: Reflexions on the Experience of Study*. Open and Distance Learning Series. London 1997: S. 72

<sup>2</sup> McConnell, David. *Communities of Practice: Practical and Research Experiences of Collaborative and Cooperative Learning in Asynchronous Networked Learning Groups*. Vortrag am 4<sup>th</sup> International Security Forum. Geneva 2001. Vgl. Abstract und Präsentation: [http://www.isn.ethz.ch/4isf/3/Elements/w\\_IV-8/w\\_IV-8\\_dp.htm](http://www.isn.ethz.ch/4isf/3/Elements/w_IV-8/w_IV-8_dp.htm).

Für die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse bedeuten diese Erkenntnisse und Forderungen einen Ansporn, die Ziele und Methoden ihrer Lehrangebote grundsätzlich zu überdenken und allenfalls zu korrigieren. Die Sicherheitspolitik ist in den letzten Jahren in Bewegung geraten und wird international wie auch in der Schweiz grundlegend neu konzipiert. Entsprechend muss auch die Ausbildung zur Sicherheitspolitik und muss die Ausbildung jener, die die Sicherheitspolitik einst tragen werden, den neuen Anforderungen angepasst werden.

Die erste Umgestaltung einer Lehrveranstaltung, nämlich der im jährlichen Turnus angebotenen Vorlesung „Sicherheitspolitik 1: Allgemeine Grundlagen und Übersicht über die schweizerische Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg“, steht inzwischen vor ihrem Abschluss. Das Ziel war es, die Studierenden mit einem hochwertigen multimedialen Selbstlernprogramm auszustatten. Dieses sollte die Lehrveranstaltung von der reinen Wissensvermittlung entlasten, so dass in den Präsenzveranstaltungen mehr Zeit für vertiefende Diskussionen und für studentische Beiträge zum Thema zur Verfügung steht. Zudem sollte das Lernprogramm nach dem Konzept des „Teach the Teacher“ erstellt werden: ein attraktives Lehr- und Lernprogramm, das die Studierenden einsetzen können, wenn sie später selber Kurse über die schweizerische Sicherheitspolitik erteilen.

Das Resultat ist die CD-ROM „Sicherheit wagen. Eine Entdeckungsreise durch die Geschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg.“ Die Silberscheibe ist einerseits eine reichhaltige und einmalige Quellensammlung mit historischen Radio- und Fernsehdiskussionen, mit einer grossen Sammlung an Zeitungsartikeln, Photographien und einer speziellen Sammlung an Nebelspalter-Karikaturen aus vier Jahrzehnten. Dazu kommen selbstverständlich auch wichtige offizielle Dokumente wie etwa die sicherheitspolitischen Berichte des Bundesrates. Auf drei verschiedene Weisen ist der Zugang zu diesem Quellensammlung organisiert: Im Café des Alpes kann sich der oder die Lernende sozusagen mit einer Zeitmaschine in vier verschiedene Epochen zurückversetzen und dort die nach Mediengattung geordneten Dokumente aufrufen. Zurückversetzt in eine bestimmte Zeit kann er oder sie sich der sicherheitspolitischen Diskussion so widmen, wie das interessierte Zeitgenossen auch getan haben: Über die Auseinandersetzung mit verschiedenen und sich teilweise widersprechenden Meinungen.

Im „Archiv“ ist das Quellenmaterial dann nach zeitlichen und thematischen Gesichtspunkten gegliedert. Hier finden sich zusätzlich die offiziellen Dokumente und insbesondere aktuelle historische Darstellungen, welche die Entwicklung auf narrative Weise schildern und analysieren. Auf einer Europakarte kann die

Veränderung der politischen Geographie wie auch der internationalen Zusammenarbeit im Spiegel der internationalen Organisationen im Jahresrhythmus verfolgt werden. Mit Hilfe dieser Fülle an Studienmaterial sollen sich die Studierenden aktiv mit der Sicherheitspolitik vergangener Jahrzehnte auseinandersetzen. Selbstverständlich kann das Material auch genützt werden, um bestimmte Themen der Vorlesung zu vertiefen, indem der oder die Dozierende zum Beispiel kleinere Studien und Arbeiten in Auftrag gibt und diese in der Lehrveranstaltung diskutieren lässt.

Der Kern des Lernprogramms ist der geführte Teil, in dem der oder die Lernende Schritt für Schritt in die Fragen, Probleme und Entscheide der Sicherheitspolitik seit 1945 eingeführt wird. Untersucht werden in drei unterschiedlichen Zeitabschnitten jeweils das internationale Umfeld, die Lage der Schweiz in der Welt, die daraus hervorgegangenen Strategiedebatten und schliesslich deren Umsetzung. Ein hoher Grad an Interaktivität hilft, mitzudenken und den Schilderungen aktiv zu folgen: Der Lernende kann Fragen beantworten, eigene Einschätzungen einbringen oder Lösungen bewerten und erhält auf diese Interventionen jeweils ein angepasstes Feedback. Das Durcharbeiten jeder Lektion wird mit einem „Orden“ belohnt, der vom Programm in einen virtuellen Aktenkoffer gelegt wird, und hinter dem sich jeweils eine Zusammenfassung des Gelernten verbirgt. Natürlich soll damit der Ehrgeiz der Studierenden angeregt werden, das gesamte Programm durchzuarbeiten, gleichzeitig kann dieser kleine Aktenkoffer aber auch das Vademecum des oder der Studierenden werden – die ständige Begleitung mit der eisernen Wissensration über die Geschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik.

Das graphische Erscheinungsbild der CD-ROM ist professionell und auf den Geschmack eines jüngeren Publikums ausgerichtet; dieses soll auch primär angesprochen werden. Die Verbindung einer relativ lockeren Aufmachung mit strenger Wissenschaftlichkeit im inhaltlichen Bereich ist darauf angelegt, das Produkt für verschiedene Verwendungszwecke innerhalb und ausserhalb der Hochschule attraktiv zu machen. Dies und die Reichhaltigkeit der einbezogenen Quellen dürften die CD-ROM zu einer in ihrer Art einmaligen „Qualitätsscheibe“ machen, welche eine starke Beachtung verdient. Bereits haben erste Erfahrungen beim Einsatz des neuen Lernmittels in einer Vorlesung gezeigt, dass dieses bei den Studierenden auf Anklang stösst und tatsächlich motivierende Impulse für neue Formen des Lehrens und Lernens geben kann. Der nicht geringe personelle und finanzielle Aufwand für die Erstellung dieses hochwertigen Lernprogrammes dürfte sich gelohnt haben, und der Gewinn an Know how kann auch für die weitere Überarbeitung der Lehrpläne und Lehrveranstaltungen fruchtbar gemacht werden.

Geplant ist nun, die CD-ROM in einer Online-Version auch über das World Wide Web anzubieten.

*Sicherheit wagen. Eine Entdeckungsreise durch die Geschichte der schweizerischen Sicherheitspolitik seit 1945.* Multimediales Lernprogramm auf CD-ROM (Win/Mac), Hrsg. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zürich; Wissenschaftliche Gesamtleitung: Andreas Wenger; Buch und Regie: Luzius Meyer; Wissenschaftliche Mitarbeit: Christoph Breitenmoser, Jon A. Fanzun, Marcel Gerber, Patrick Lehmann, Daniel Möckli; Archivarbeit: Robert Amsler, Tina Kempin, Daniel Möckli; Grafik und Programmierung: Haindl Mediendesign GmbH, Zug.



## Kurzangaben über die AutorInnen

**Markus Mäder**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich. Zur Zeit absolviert er einen Einsatz als Staboffizier der österreichisch-schweizerischen *Task Force Dulje* im Rahmen der Nato-geführten Kosovo Force (Kfor).

**Dr. Jan Metzger**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und als Senior Researcher verantwortlich für das Projekt *Comprehensive Risk Analysis and Management Network* (CRN).

**Luzius Meyer Kurmann**, lic. phil. I, ist Gestalter von multimedialen Lernumgebungen am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich. Er leitete die Produktion der CD-ROM „Sicherheit wagen“ an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

**Daniel Möckli**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

**Judith Niederberger**, lic. phil. I, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

**Daniel Trachsler**, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

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

# Chronologie

## **Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik von Januar 2000 bis Dezember 2000**

*zusammengestellt von Niklaus Meier und Marco Zanoli, unter Mitarbeit von Daniel Trachsler, Jan-Philipp Kessler und Christiane Callsen*

Die Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik ist Teil der Homepage „Netzwerk Schweizerische Aussen und Sicherheitspolitik – SSN“ und auf Internet unter <http://www.ssn.ethz.ch/> abrufbar.

### **Abkürzungsverzeichnis**

In der Chronologie werden folgende Abkürzungen verwendet:

Aucon	Austrian Contingent (Österreichisches Kontingent im Rahmen der Kfor)
Auns	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
Deza	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council (Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GSoA	Gruppe Schweiz ohne Armee
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kfor	Kosovo Force (Internationale Friedenstruppe im Kosovo)
Nato	North Atlantic Treaty Organisation (Nordatlantikvertragsorganisation)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PPF	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
Sfor	Stabilisation Force (Internationale Friedenstruppe in Bosnien-Herzegowina)
Swisscoy	Swiss Company (Schweizer Kompanie im Rahmen der Kfor)

UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge)
Unmik	United Nations Mission in Kosovo (Uno-Mission im Kosovo)
Uno	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

*12.01.2000*

### **Zusammenarbeit zwischen der schweizerischen und der deutschen Luftwaffe**

Der Bundesrat stimmt einer Vereinbarung zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland zu, die eine gemeinsame Ausbildung und gemeinsame Übungen auf dem Gebiet der Militärluftfahrt und der militärischen Flugsicherung regelt. Laut Bundesrat beschränkt sich die Zusammenarbeit aus Neutralitätspolitischen Gründen auf den Ausbildungsbereich.

*13.01.2000*

### **Ernennung einer Schweizer Diplomatin zur Vertreterin des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Missionen im Kaukasus**

Der Amtierende Vorsitzende der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der österreichische Aussenminister Wolfgang Schüssel, ernennt die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini zu seiner persönlichen Vertreterin für Missionen im Kaukasus. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE kann zu seiner Unterstützung persönliche Vertreter für bestimmte Krisensituationen ernennen.

*14.01.2000*

### **Subsidiärer Einsatz der Armee zur Behebung von Sturmschäden**

Das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) entscheidet auf Anfrage der Kantone, den vom Orkan „Lothar“ betroffenen Regionen beim Aufräumen von Wäldern sowie bei der Reparatur von Infrastruktur und Gebäuden behilflich zu sein. Diese Einsätze mit Teilen der Armee werden subsidiär geleistet, d.h. das VBS stellt Truppenteile, einzelne Spezialisten, Material sowie Luft- und Strassentransporte dort zur Verfügung, wo die Kantone die Aufgaben nicht mit eigenen Mitteln bewältigen können. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend dürfen die Armeeeinsätze zugunsten ziviler Behörden das zivile Gewerbe nicht konkurrenzieren. Die Armee verzichtet ausnahmsweise auf die Erhebung der Gebühren, die für subsidiäre Einsätze und für Materialabgaben vorgesehen sind.

18.01.2000

### **Einsatz des Festungswachtkorps am World Economic Forum in Davos**

Der Sicherheitsausschuss des Bundesrates beschliesst, dem Kanton Graubünden während des World Economic Forums in Davos vom 27. Januar bis zum 1. Februar ein Kontingent Festungswächter zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der definitiven Anmeldung des amerikanischen Präsidenten und der auf den Zeitpunkt des Besuchs angekündigten unbewilligten Demonstration hat sich die Lage im Bereich der Sicherheit wesentlich verändert. Der Sicherheitsausschuss ist deshalb zum Schluss gekommen, die Kantonspolizei während des Forums durch Angehörige der Armee zu unterstützen.

23.01.2000 – 24.01.2000

### **Arbeitsbesuch von Bundesrätin Metzler in Albanien**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), weilt zu einem Arbeitsbesuch in Tirana. Mit Innenminister Spartak Poçi bespricht Metzler die Kooperation bei der Polizeiausbildung und der Polizeiarbeit sowie ein Rückübernahmeabkommen. Dieses regelt die Rückkehr der abgewiesenen albanischen Asylsuchenden und den Transit von Kosovo-Flüchtlingen und soll im Februar unterzeichnet werden. Mit dem Justizminister Ilir Panda vereinbart die Bundesrätin eine Zusammenarbeit beim Ausbau des Justizsystems, die Albanien bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens unterstützen soll.

24.01.2000 – 04.02.2000

### **Veranstaltung eines Lawinenkurses im Rahmen der PfP**

Die Zentrale Gebirgskampfschule in Andermatt führt einen zweiwöchigen Lawinenkurs im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) durch. Es nehmen 42 Berufsoffiziere und Unteroffiziere aus 12 verschiedenen Nationen an diesem Kurs teil und setzen sich mit Lawinengefahren und deren Auswirkungen auseinander.

27.01.2000 – 01.02.2000

### **30. Weltwirtschaftsgipfel in Davos**

Bundespräsident Adolf Ogi eröffnet das 30. World Economic Forum (WEF) in Davos. Neben Ogi nehmen auch die Bundesräte Kaspar Villiger, Joseph Deiss, Pascal Couchepin und Ruth Dreifuss am WEF teil, um von der Präsenz zahlreicher hoher, ausländischer Gäste profitieren zu können. So nimmt eine Delegation des

Bundesrats die Gelegenheit wahr, mit dem amerikanischen Präsidenten Bill Clinton kurz über aktuelle weltpolitische Fragen zu diskutieren. Die Bundesräte treffen sich im weiteren Verlauf des Forums mit 16 Staats- und Regierungschefs aus aller Welt zu Beratungen. Im Vordergrund stehen dabei internationale Finanzfragen – namentlich auch im Zusammenhang mit dem Internationalen Währungsfonds –, die Situation auf dem Balkan, im Nahen Osten und im Kaukasus.

31.01.2000 – 01.02.2000

### **Teilnahme der Schweiz an Ministertreffen in Moskau über den Friedensprozess im Nahen Osten**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), nimmt an einem Ministertreffen in Moskau teil, mit dem ein politisches Signal der internationalen Staatengemeinschaft zur Wiederaufnahme und Unterstützung der bilateralen Verhandlungen über den Frieden im Nahen Osten gesetzt werden soll. Gleichzeitig findet damit auch der seit 1997 unterbrochene multilaterale Friedensprozess seine Fortsetzung. Die Bemühungen der Schweiz konzentrieren sich laut EDA insbesondere auf die vollumfängliche Anerkennung der Bedeutung der Menschenrechte in diesem Prozess. Am Treffen in Moskau nehmen die 12 Mitglieder der Lenkungsgruppe des multilateralen Friedensprozesses teil. Die Schweiz ist aufgrund ihres 1995 erteilten spezifischen Mandats zur Förderung der „menschlichen Dimension“, d.h. zur Förderung einer regionalen Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte und interkulturelles Verständnis, eingeladen worden.

31.01.2000

### **Offizieller Besuch des Präsidenten der Republik Indonesien in der Schweiz**

Der Präsident der Republik Indonesien, Abdurrahman Wahid, weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. Bundespräsident Adolf Ogi und die Bundesräte Kaspar Villiger, Pascal Couchepin und Joseph Deiss nehmen an den offiziellen Gesprächen teil, in denen Themen rund um die aktuelle politische und wirtschaftliche Situation in Indonesien sowie die bilateralen Beziehungen zwischen den beiden Ländern besprochen werden.

01.02.2000

### **Offizieller Besuch des Präsidenten der Republik Mazedonien in der Schweiz**

Bundespräsident Adolf Ogi empfängt den mazedonischen Präsidenten Boris Trajovski, der zu einem Arbeitsbesuch in der Schweiz weilt. Anschliessend trifft sich Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, mit Trajovski zu Gesprächen über die Situation auf dem Balkan.

01.02.2000

### **Arbeitsbesuch des italienischen Staatspräsidenten in der Schweiz**

Bundespräsident Adolf Ogi trifft den italienischen Staatspräsidenten Azeglio Ciampi in Zürich zu einem Gespräch über die europäische Integration, die Sicherheitspolitik in Europa, die Situation auf dem Balkan sowie über die bilateralen Beziehungen.

03.02.2000

### **Ernennung eines neuen Kommandanten für die Gelbmützen in Bosnien-Herzegowina**

Bruno Häberli, Oberstleutnant im Generalstab, übernimmt das Kommando der Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU) in Bosnien-Herzegowina. Der Bundesrat hat vergangenen Dezember das Mandat der Gelbmützen auf Ersuchen der OSZE ein letztes Mal bis Ende 2000 verlängert.

07.02.2000 – 25.02.2000

### **Training der Schweizer Luftwaffe in Norwegen**

Die Schweizer Luftwaffe trainiert mit 25 Piloten in Norwegen den Nachtflug. Die Mission wird mit fünf F/A-18 Kampffjets und in zwei Ablösungen durchgeführt. Der Aufenthalt in Norwegen gilt als Ergänzung zum Nachtflugtraining in der Schweiz, das aus Rücksicht auf die Bevölkerung nur selten durchgeführt werden kann. Die rechtliche Grundlage für den Trainingsaufenthalt bildet ein Memorandum of Understanding mit dem Königreich Norwegen und der Schweiz vom 19. Februar 1997.

07.02.2000

### **Schweizer Experten als Beobachter in Serbien**

Die Schweiz entsendet sechs Experten nach Serbien, um den Prozess der Registrierung von Vertriebenen aus dem Kosovo zu beobachten. Sie kommt damit einer Anfrage des Uno-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) und der serbischen Flüchtlingsbehörden nach, die diese Registrierung in den nächsten Monaten gemeinsam durchführen werden. Ein erstes Team von zwei Personen reist am 7. Februar nach Belgrad und verfolgt die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UNHCR und der serbischen Behörden sowie den Aufbau der Infrastruktur für die Registrierung. Eine zweite Gruppe wird am 21. Februar folgen. Die Erfassung der Vertriebenen soll bis Ende Mai abgeschlossen sein.

16.02.2000

### **Abgabe des Berichts der Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst**

Die Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst (SUN) legt dem Bundesrat ihren Bericht vor. Im Zentrum des Berichts stehen die Professionalisierung, die Demilitarisierung und die bessere politische und administrative Kontrolle des Strategischen Nachrichtendienstes. Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, wird den Bericht und die Empfehlungen der SUN nun prüfen, wobei der Generalstab und die Sektion Nachrichtendienst der Luftwaffe Gelegenheit haben sollen, sich zu den Vorschlägen der SUN zu äussern. In einem zweiten Schritt sollen dann die bestehenden Rechtsgrundlagen über die Nachrichtendienste angepasst und organisatorische Konsequenzen gezogen werden. Dabei will das VBS auch die Empfehlungen der Geschäftsprüfungsdelegation und die vorliegenden parlamentarischen Vorstösse berücksichtigen.

20.02.2000 – 22.02.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in der Türkei**

Bundesrat Joseph Deiss weilt zu einem offiziellen Besuch in der Türkei. Im Mittelpunkt der Gespräche mit Aussenminister Ismail Cem stehen die bilateralen Beziehungen sowie regionale und internationale Fragen. Ferner trifft sich Deiss mit Justizminister Hikmet Sami Türk. In Istanbul kommt Deiss zudem mit Vertretern aus Wirtschafts- und Handelskreisen zusammen. Mit diesem Besuch soll die diplomatische Krise zwischen der Schweiz und der Türkei beendet werden, die auf

einen Zwischenfall vor der türkischen Botschaft im Jahr 1993 zurückgeht, bei dem ein kurdischer Demonstrant getötet worden war.

21.02.2000

### **Eröffnung einer konsularischen Vertretung im Kosovo**

Die Schweiz eröffnet als erster ausländischer Staat eine Vertretung in Pristina, der Hauptstadt der formell serbischen Provinz Kosovo. Damit wird dem lebhaften Personen- und Güterverkehr zwischen der Schweiz und dem Kosovo Rechnung getragen. Die Zustimmung der Bundesrepublik Jugoslawien zur Eröffnung der Vertretung liegt vor. Aus diplomatischen Gründen wird diese jedoch „Verbindungsbüro“ genannt.

23.02.2000

### **Auflösung der Volcker-Kommission**

Die Volcker-Kommission beschliesst an ihrer 17. Sitzung ihre Auflösung. Sie setzt damit einen Schlusspunkt hinter die Abklärungen über den Umgang der Schweizer Banken mit nachrichtenlosen Konten von Opfern des Holocausts. Die Kommission ist 1996 auf dem Höhepunkt der ersten Krise zwischen Schweizer Banken und amerikanisch-jüdischen Organisationen ins Leben gerufen worden, um den Umgang der Schweizer Banken mit den sogenannten Holocaust-Geldern zu rekonstruieren. Der Schlussbericht der Kommission ist am 6. Dezember 1999 vorgelegt worden.

25.02.2000 – 29.02.2000

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Deiss in Ägypten**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, weilt zu einem offiziellen Besuch in Kairo. Die Visite steht im Zeichen eines Neubeginns der bilateralen Beziehungen. Neben der endgültigen Bereinigung des Dossiers über das Luxor-Attentat steht das schweizerische Engagement im Nahost-Friedensprozess auf der Traktandenliste. In einem Gespräch mit dem ägyptischen Wirtschaftsminister Boutros-Ghali werden schliesslich Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit erörtert.

28.02.2000

### **Bilanz der Aktion FOCUS**

Die Schweiz, Russland, Österreich und Griechenland ziehen eine positive Bilanz aus der Aktion FOCUS in der Bundesrepublik Jugoslawien, die Ende Februar ausläuft. Einzelne Hilfsprojekte sollen aber auch nach dem Ende von FOCUS bilateral weitergeführt werden. Nach dem Ende des Jugoslawienkriegs waren FOCUS-Spezialisten vornehmlich mit der Abklärung von Umweltschäden, mit den Kriegsfolgen im Gesundheitswesen, der Wärmeversorgung sowie der Entminung beschäftigt.

28.02.2000 – 04.03.2000

### **Veranstaltung eines PfP-Kurses über Risikoanalyse und Krisenbewältigung in der Schweiz**

Im Zivilschutz-Ausbildungszentrum in Schwarzenburg findet ein Kurs des Bundesamtes für Zivilschutz zum Thema Risikoanalyse und Krisenbewältigung statt. An dieser Veranstaltung im Rahmen des Nato-Programms PfP wohnen 16 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus acht Ländern bei. Sie werden informiert über Ausgestaltung des Zivilschutzes, Risikoanalyse, Organisationen und Mittel zur Katastrophenbewältigung, Kulturgüterschutz und Ausbildung der Einsatzkräfte in der Schweiz.

28.02.2000

### **Ernennung neuer Kommandanten für die Swiss Company (Swisscoy)**

Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, Chef des Generalstabs, ernennt Oberstleutnant im Generalstab Urs Staub und Major im Generalstab Stefano Trojani zu den Kommandanten des neuen Swisscoy-Kontingents. Staub wird per 23. März 2000 Kontingentskommandant der Schweizer Armeeeingehörenden im Kosovo und ist somit ebenfalls verantwortlich für die Schweizer Soldaten, die ihren Dienst in der Nachschubzelle der Swisscoy in der Republik Mazedonien leisten. Trojani soll die eigentliche Dienstkompanie leiten, welche die logistische Unterstützung zugunsten des österreichischen Kfor-Bataillons Austrian Contingent (Aucon) erbringt.

29.02.2000 – 02.03.2000

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Deiss in Syrien**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, weilt im Rahmen seiner Nahost-Reise zu einem offiziellen Besuch in Syrien. Thema der Gespräche mit

Aussenminister Faruk ach-Charea ist der Friedensprozess im Nahen Osten. Deiss bekräftigt die Schweizer Bereitschaft, den Friedensprozess zwischen Israel und den arabischen Staaten voranzubringen. Deiss besucht auch die Schweizer Uno-Beobachter in der Beobachtermission der Vereinten Nationen für die Überwachung des Waffenstillstands (Undof) in Kuneitra im Golan. Abschliessend wird Deiss vom syrischen Staatspräsidenten Hafis al-Asad zu einem Höflichkeitsbesuch empfangen.

29.02.2000

### **Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens zwischen der Schweiz und Albanien**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, und der albanische Innenminister Spartak Poçi unterzeichnen ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Schweiz und Albanien. Im Zentrum des Abkommens steht die Verpflichtung zur gegenseitigen Rückübernahme eigener Staatsangehöriger. Darüber hinaus führen Metzler und Poçi Gespräche über ein projektiertes multilaterales Transitabkommen, dessen Ziel die visumfreie Rückkehr jugoslawischer Staatsangehöriger via Albanien ist. An den Verhandlungen sind Albanien, Bosnien-Herzegowina, Deutschland, Italien, Kroatien, Österreich, die Schweiz, Slowenien und Ungarn beteiligt. Metzler bestätigt überdies ihr Angebot vom Januar, Albanien im Polizei- und Justizbereich zu unterstützen.

01.03.2000 – 04.03.2000

### **Seminar über die Frage des militärischen Engagements bei zivilen Missionen in der Schweiz**

In Montreux findet ein Seminar zur Frage des militärischen Engagements bei zivilen Missionen statt, das gemeinsam von der parlamentarischen Versammlung der North Atlantic Treaty Organisation (Nato) und der Schweizer Bundesversammlung organisiert worden ist. Teilnehmer sind neben den Nato-Staaten vor allem neutrale und osteuropäische Länder. Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, führt vor der Versammlung aus, dass die Schweiz beabsichtige, ihre Militäreinsätze für humanitäre Zwecke im Ausland zu verstärken. Diese Einsätze müssten aber klar definiert und politisch abgestützt sein, zudem solle die Verantwortung bei zivilen Organisationen liegen. Die Schweiz beabsichtige jedoch nicht, an Operationen teilzunehmen, bei denen der Einsatz von Waffen zentrales Element des Mandats ist.

02.03.2000 – 04.03.2000

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Deiss im Libanon**

Bundesrat Joseph Deiss weilt im Rahmen seiner Nahostreise zu einem offiziellen Besuch im Libanon. Im Zentrum der Gespräche mit dem libanesischen Vizepremier Michel Murr stehen die Stärkung der bilateralen Beziehungen und die Unterzeichnung eines Investitionsschutzabkommens. Abschliessend wird Deiss vom libanesischen Präsidenten General Emile Lahoud zu einem Höflichkeitsbesuch empfangen.

03.03.2000

### **Bewilligung des Einsatzes von Schweizer Militärbeobachtern in der Demokratischen Republik Kongo**

Bundespräsident Adolf Ogi bewilligt in seiner Eigenschaft als Vorsteher VBS den Einsatz von zwei bis vier unbewaffneten Schweizer Militärbeobachtern in der Demokratischen Republik Kongo (Zaire). Die Beobachter überwachen im Auftrag des Uno-Sicherheitsrats Waffenstillstände, vermitteln in Konflikten und verhindern Eskalationen. Zur Zeit sind 16 Schweizer Offiziere im Einsatz und zwar elf im Mittleren Osten, vier in Georgien/Abchasien und einer in Kroatien/Montenegro.

06.03.2000 – 13.04.2000

### **Einreichung der Uno-Beitrittsinitiative**

In Bern wird mit 124 772 gültigen Unterschriften eine Initiative eingereicht, die den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen (Uno) verlangt. Der Bundesrat erklärt, dass er in der Initiative eine willkommene Unterstützung seiner Bemühungen sehe, die Schweiz in der laufenden Legislaturperiode (1999 bis 2003) in die Uno zu führen. Die Vernehmlassung zu diesem Geschäft soll noch diesen Sommer eröffnet werden, so dass im laufenden Jahr die Botschaft zusammen mit der Initiative an die Räte gelangen kann.

08.03.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch der österreichischen Aussenministerin Benita Ferrero-Waldner**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt die österreichische Aussenministerin Benita Ferrero-Waldner zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. Gesprächsthemen sind die Situation in Österreich nach der jüngsten

Regierungsbildung und die bilateralen Beziehungen. Weitere Punkte sind die OSZE, die in diesem Jahr von Österreich präsiert wird sowie die europäische Integrationspolitik.

09.03.2000

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Deiss in Portugal**

Aussenminister Joseph Deiss weilt zu einem offiziellen Besuch in Lissabon. Themen eines Gesprächs mit Jaime Gama, dem portugiesischen Minister für auswärtige Angelegenheiten, sind die gegenseitigen Beziehungen, die europäische Integration sowie die Situation im südlichen Afrika und in Timor.

13.03.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch des israelischen Aussenministers Levy in der Schweiz**

Der israelische Aussenminister David Levy weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. In Gesprächen mit Bundesrat Joseph Deiss werden der Friedensprozess im Nahen Osten und die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel thematisiert.

14.03.2000

### **Zustimmung des Nationalrats zur Revision des Militärgesetzes**

Der Nationalrat stimmt mit 86 gegen 49 Stimmen bei 30 Enthaltungen der Gesetzesänderung zu, welche die Bewaffnung schweizerischer Friedenstruppen ermöglichen soll. Danach hat der Bundesrat im Einzelfall zu entscheiden, welche Bewaffnung für den Schutz der Truppen und die Erfüllung ihres Auftrages nötig ist. Einsätze, die länger als drei Wochen dauern oder mehr als 100 Freiwillige umfassen, müssen vom Parlament genehmigt werden. Der Nationalrat hält aber mit Zustimmung von Bundespräsident Adolf Ogi ausdrücklich im Gesetz fest, dass schweizerischen Friedenstruppen die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenszwingung verboten ist. Die Vorlage ist sowohl in rechten als auch linken Kreisen sehr umstritten, weshalb die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) das Referendum bereits beschlossen und die Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA) es angedroht hat.

16.03.2000 – 17.03.2000

### **Internationaler Workshop über die Lagersicherheit von Kleinwaffen in Thun**

Die Schweiz führt im Rahmen der Pfp in Thun einen internationalen Workshop über die Lagersicherheit von Kleinwaffen (small arms) durch. Während zwei Tagen beschäftigen sich 29 Experten aus 20 Pfp-Ländern mit verschiedenen technischen und institutionellen Problemlösungen der beteiligten Staaten im Bereich Lagersicherheit. Der Workshop soll auch als Forum für eine zukünftige Zusammenarbeit zwischen den Pfp-Staaten auf diesem Gebiet dienen.

20.03.2000

### **Wahl des neuen Nachrichtenkoordinators**

Der Bundesrat wählt Dr. Jacques Pitteloud in das neugeschaffene Amt des Nachrichtenkoordinators. Er wird in seiner Funktion das Lage- und Früherkennungsbüro leiten, das gleichzeitig als Sekretariat des Sicherheitsausschusses des Bundesrats und der Lenkungsgruppe Sicherheit dient. Zudem soll er die Lenkungsgruppe Sicherheit in ihrer Aufgabe unterstützen, Entwicklungen und Risiken im Sicherheitsbereich frühzeitig zu erkennen und mögliche Handlungsoptionen zuhanden des Bundesrats auszuarbeiten. Pitteloud wird das Amt am 1. Juni 2000 antreten.

21.03.2000

### **Zustimmung des Ständerats zum sicherheitspolitischen Bericht 2000**

Der Ständerat nimmt mit 24 zu 5 Stimmen „in zustimmendem Sinne“ vom sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrats Kenntnis. Damit stimmt nach dem Nationalrat auch der Ständerat einem Kurswechsel zu: Statt auf autonome Verteidigung will die Schweiz künftig auf „Sicherheit durch Kooperation“, auf militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland und auf ein besseres Zusammenwirken der inländischen Mittel setzen.

22.03.2000 – 24.03.2000

### **Rückkehr des ersten Swisscoy-Kontingents in die Schweiz**

Das erste Swisscoy-Kontingent kehrt nach sechsmonatigem Einsatz aus dem Kosovo in die Schweiz zurück und wird am folgenden Tag in Bern von Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, und Generalstabschef Hans-Ulrich



Scherrer empfangen. Ogi dankt den rund 100 Armeeingehörigen im Namen des Bundesrats für ihren freiwilligen Einsatz im Rahmen der Friedensförderung auf dem Balkan. Das 2. Swisscoy-Kontingent hat in der Zwischenzeit seine Arbeit im Kosovo aufgenommen. Der Einsatz der Schweizer Logistikkompanie ist vom Bundesrat auf Ende 2000 befristet worden.

27.03.2000

#### **Offizieller Arbeitsbesuch des dänischen Aussenministers in der Schweiz**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt den dänischen Aussenminister Niels Helveg Petersen zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die europäische Integration, die Welthandelsorganisation (WTO), der Friedensprozess im Nahen Osten, die Situation auf dem Balkan sowie die bilateralen Beziehungen.

27.03.2000 – 30.03.2000

#### **Gemeinsame Übung „SACIG 2000“ der schweizerischen und französischen Luftwaffe**

Die Schweizer Luftwaffe führt in der Region Genf mit der französischen Luftwaffe eine Übung unter dem Namen „SACIG 2000“ durch. Ziel der Übung ist es, ein gemeinsames Luftlagebild zu erstellen. Dafür werden Daten diverser Sensoren erfasst und in einer gemeinsamen Leitstelle auf dem Flughafen Genf verarbeitet. Die Datenerfassung geschieht aber nicht grenzüberschreitend. An „SACIG 2000“ sind auf Schweizer Seite neben der Luftwaffe auch das Bundesamt für Zivilluftfahrt und die Swisscontrol beteiligt.

29.03.2000 – 30.03.2000

#### **Teilnahme der Schweiz an der Regionalen Finanzierungskonferenz für Südosteuropa**

Die Schweiz nimmt an der ersten Regionalen Finanzierungskonferenz (Regional Funding Conference) für Südosteuropa in Brüssel teil. Diese wird von der Weltbank und der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit dem Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa organisiert. Das Hauptziel der Konferenz ist es, die finanzielle Unterstützung der Geberstaaten für Projekte zu mobilisieren, die im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa erarbeitet worden sind. Die Schweiz hat von Beginn an den Ansatz des Stabilitätspaktes

begrüsst und aktiv an dessen Arbeiten mitgewirkt. Im letzten Oktober hat die Schweiz das erste Treffen des Arbeitstisches I (Demokratisierung und Menschenrechte) in Genf organisiert. Auch an den Arbeitstischen II (Wirtschaft) und III (Sicherheit) beteiligen sich Schweizer Experten.

29.03.2000

#### **Verabschiedung des Rüstungsprogramms 2000**

Der Bundesrat verabschiedet das Rüstungsprogramm 2000 mit einem Kreditbegehren von rund 1,2 Milliarden Franken. Die Beschaffung von 186 Schützenpanzern des schwedischen Typs CV-9030 bildet mit 990 Millionen Franken den Schwerpunkt. Zudem enthält die Rüstungsbotschaft 120 moderne Fahrzeuge für Schiesskommandanten und zwölf leichte Minenräumsysteme. Rund 80 Prozent der Investitionen kommen der Schweizer Wirtschaft zugute.

31.03.2000

#### **Offizieller Arbeitsbesuch des österreichischen Bundeskanzlers in der Schweiz**

Bundespräsident Adolf Ogi und die Bundesräte Kaspar Villiger und Joseph Deiss empfangen den österreichischen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel in Bern zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Themen der Gespräche sind die innenpolitische Situation in Österreich, die bilateralen Beziehungen, die OSZE, die in diesem Jahr von Österreich präsidiert wird, und die europäische Integrationspolitik.

02.04.2000 – 07.04.2000

#### **Internationaler Kurs über den Schutz vor chemischen Kampfstoffen in der Schweiz**

Die Schweiz veranstaltet im AC-Ausbildungszentrum in Spiez einen internationalen Ausbildungskurs über den Schutz vor Chemiewaffen. Die 40 Kursteilnehmer aus 36 Ländern werden vor allem im Gebrauch von schweizerischen C-Schutzausrüstungen geschult. Der Kurs mit dem Namen „Chief Instructor Training Programme“ (CITPRO) wird vom Generalstab der Schweizer Armee zusammen mit der Organisation für das Verbot von C-Waffen (OPCW) veranstaltet und ist Teil eines umfassenden Hilfspaketes, das die Schweizer Armee im Rahmen des internationalen Chemiewaffenübereinkommens zur Verfügung stellt.

03.04.2000 – 04.04.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in Grossbritannien**

Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, weilt zu einem Besuch in Grossbritannien. Themen eines Gesprächs mit dem britischen Verteidigungsminister Geoff Hoon sind die Situation auf dem Balkan, die sicherheitspolitische Lage in Europa und Fragen von bilateralem Interesse. Im weiteren hält Ogi auf Einladung des angesehenen Königlichen Instituts für Verteidigungsstudien (RUSI) eine Rede über die schweizerische Sicherheitspolitik.

04.04.2000

### **Lieferung eines Schweizer Entminnungssystems in den Balkan**

Das VBS beliefert die Uno und humanitäre Organisationen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo mit einem von der Schweizerischen Munitionsunternehmung (SM) entwickelten Entschärfungssystem für Minen (Explosive Ordnance Disposal System, EOD). Das System erlaubt die Entschärfung von Blindgängern und Minen, ohne diese berühren zu müssen, wodurch die mit der Kampfmittelbeseitigung verbundenen Risiken erheblich reduziert werden können. Das Engagement des VBS umfasst neben der Lieferung der SM-EOD-Systeme auch die Ausbildung von Spezialisten vor Ort.

05.04.2000 – 08.04.2000

### **Arbeitsbesuch von Bundesrätin Metzler im Kosovo**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, weilt zu einem Arbeitsbesuch im Kosovo. Sie nimmt im Hinblick auf die bevorstehende Rückkehr von Vertriebenen aus dem Kosovo noch einmal einen Augenschein vor Ort. Metzler trifft sich mit Jock Covey, dem stellvertretenden Leiter der UN Mission in Kosovo (Unmik), dem Chef der Zivilpolizei sowie mit Vertretern von UNHCR und OSZE zu Gesprächen, in denen neben der schweizerischen Rückkehrpolitik vor allem auch Stand und Entwicklung des Aufbaus von Institutionen im Kosovo thematisiert werden.

08.04.2000 – 09.04.2000

### **Einsatz der Gelbmützen bei den Gemeindewahlen in Bosnien-Herzegowina**

Die 46 Gelbmützen der Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU) werden zur logistischen Unterstützung der OSZE bei den Gemeindewahlen in Bosnien-

Herzegowina eingesetzt. Die SHQSU ist zuständig für Verteilen und Einsammeln der knapp 260 Tonnen Wahlmaterial (Wahlzettel, Computer). Zudem obliegt den Gelbmützen in ihren Standorten Sarajevo, Banja Luka, Mostar und Tuzla die Einrichtung von Ersatzwahllokalen für Notfälle.

13.04.2000

### **Untersuchung des Pilotenaustauschs zwischen der Schweiz und dem Ausland**

Die Geschäftsprüfungsdelegation des Nationalrats untersucht den Pilotenaustausch zwischen der Schweiz und dem Ausland während der letzten zehn Jahre, insbesondere mit kriegführenden Staaten. Schon 1993 hat sich die Delegation in Zusammenhang mit der 1983 bis 1988 zwischen der Schweiz und Südafrika erfolgten Zusammenarbeit mit diesem Thema auseinandergesetzt. Die Delegation hat in ihrem 1993 veröffentlichten Bericht den Verantwortlichen der Luftwaffe und des Nachrichtendienstes vorgeworfen, diese Austausche dem damaligen Departementsvorsteher vorenthalten zu haben. Die Delegation zeigt sich vor diesem Hintergrund nicht überrascht, dass solche Pilotenaustausche auch mit anderen Ländern, beispielsweise mit Israel, stattgefunden haben. Die Delegation will alle Pilotenaustausche untersuchen, die nach dem Erscheinen ihres Berichts von 1993 stattgefunden haben.

14.04.2000

### **Offizieller Besuch von Bundesrat Couchepin in Mazedonien**

Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), weilt zu einem offiziellen Besuch in Skopje. Thema der Gespräche mit dem mazedonischen Präsidenten Boris Trajkovski, Premierminister Ljubco Georgievski sowie diversen Ministern sind die wirtschaftliche Lage der beiden Länder sowie die zukünftigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Abschliessend werden ein Memorandum of Understanding über die Richtung der Intensivierung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa und ein Doppelbesteuerungsabkommen unterzeichnet. Die Intensivierung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Mazedonien wird mit der Eröffnung der Schweizer Botschaft durch Bundesrat Couchepin unterstrichen.

17.04.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Polen**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, reist zu einem offiziellen Arbeitsbesuch nach Warschau. Im Mittelpunkt der Gespräche mit seinem polnischen Amtskollegen Bronislaw Geremek stehen die europäische Integration, die europäische Sicherheit, die Zusammenarbeit in Zentraleuropa sowie die bilateralen Beziehungen. Deiss wird abschliessend vom polnischen Präsidenten Aleksander Kwasniewski und vom polnischen Premierminister Jerzy Karol Buzek zu einem Höflichkeitsbesuch empfangen.

22.04.2000 – 25.04.2000

### **Disput um Armeegrösse zwischen Bundesräten Couchepin und Ogi**

Über das Ausmass der Bestandesreduktion in der Armee XXI kommt es zu neuen Diskussionen. Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, fordert eine zusätzliche Reduktion des Armeebestandes auf 120 000 Wehrpflichtige, um das Militärbudget zu senken. Demgegenüber rechnet Verteidigungsminister Adolf Ogi mit einem zukünftigen Personalbestand von 200 000 Wehrpflichtigen. Zudem soll die Armee XXI wegen der erforderlichen Professionalisierung in gewissen Bereichen und der notwendigen Modernisierung der Ausrüstung zumindest gleich viel, wenn nicht sogar mehr kosten als die Armee 95. Das VBS will die Vernehmlassung zum neuen Armeeleitbild und zum Leitbild über den Bevölkerungsschutz im November 2000 eröffnen.

24.04.2000 – 19.05.2000

### **Teilnahme der Schweiz an der Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen**

Die Schweiz nimmt mit einer Delegation an der Konferenz zur Überprüfung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Atomsperrvertrag) in New York teil. Die diesjährige Konferenz muss, wie seit 1975 alle fünf Jahre, die Wirkungsweise des Vertrags überprüfen. Zusätzlich wird erörtert, inwieweit die 1995 im Zusammenhang mit der Vertragsverlängerung gefassten weiteren Beschlüsse umgesetzt worden sind.

01.05.2000

### **Inkrafttreten des Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden zwischen der Schweiz und Italien**

Das Abkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden zwischen der Schweiz und Italien tritt in Kraft. Damit soll eine direkte Kooperation zwischen den sogenannten Verbindungsbüros in den Grenzgebieten ermöglicht werden. Die Schweiz hat mit allen Nachbarstaaten ähnliche bilaterale Abkommen abgeschlossen. Im kommenden Herbst wird voraussichtlich als nächstes das Abkommen mit Frankreich in Kraft treten. Später folgen die Abkommen mit Deutschland und Österreich. Mit diesen Vereinbarungen will die Schweiz verhindern, als Nichtunterzeichnerstaat des Schengener Abkommens zu einer Drehscheibe für grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Migration zu werden.

01.05.2000 – 02.05.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Tunesien**

Aussenminister Joseph Deiss reist zu einem offiziellen Arbeitsbesuch nach Tunesien. Bei Gesprächen mit seinem tunesischen Amtskollegen Habib Ben Yahia und Premierminister Mohammed Ghannouchi stehen die aktuelle Lage in Tunesien und der Schweiz, die Menschenrechtssituation, das Recht der freien Meinungsäusserung sowie die bilateralen Beziehungen im Zentrum. Daneben werden auch Fragen über die Lage im Maghreb und im Nahen Osten diskutiert. Ebenfalls erörtert wird der Fall des Dissidenten Taoufik Ben Brick, der als Journalist auch für Westschweizer Zeitungen Artikel verfasst hat. Als Folge des Besuchs wird Tunesien den seit 1995 vakanten Botschafterposten in Bern wieder besetzen.

03.05.2000

### **Präsentation der neuen Polizeiorganisation des Bundes**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, informiert den Bundesrat über die Reorganisation des Polizeibereichs des Bundes. Das Bundesamt für Polizei (BAP) soll demgemäss zu einem eigentlichen „Polizeiamt“ umgestaltet werden, welches unter anderem eine Bundeskriminalpolizei und einen Dienst für Analyse und Prävention umfasst. Deshalb sollen alle polizeifremden Bereiche in andere Bundesämter verlegt werden. Künftig werden die nachrichtendienstlichen Aufgaben des BAP neu organisiert: Der neue Dienst für Analyse und Prävention (DAP) beschafft Informationen über Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Handel mit Waffen und radioaktiven

Materialien sowie verbotenen Technologietransfer und wertet diese zuhanden der berechtigten Personen und Instanzen aus. Zudem soll er ein Lagebild über die innere Sicherheit der Schweiz erstellen. Die neue Bundeskriminalpolizei (BKP) führt alle gerichtspolizeilichen Vorermittlungs- und Ermittlungsverfahren in Bundeszuständigkeit unter der fachlichen Leitung des Bundesanwalts durch.

03.05.2000

### **Abschluss der Disziplinaruntersuchungen im Nachgang zur Affäre Bellasi**

Im Zusammenhang mit der Affäre Bellasi sind zwölf verwaltungsinterne Disziplinarverfahren abgeschlossen worden. Ein dreizehntes Verfahren bleibt bis zum Abschluss des zivilen Strafverfahrens sistiert. Die zwölf abgeschlossenen Untersuchungen haben in vier Fällen einen Verweis zur Folge, in einem weiteren Verfahren wird ein Verweis kombiniert mit einer Busse verhängt. In fünf Verfahren wird auf disziplinarrechtliche Massnahmen verzichtet. Zwei Verfahren sind eingestellt worden.

06.05.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in Rom und im Vatikan**

Bundespräsident Adolf Ogi weilt anlässlich der Vereidigungszeremonie der Schweizer Garde zu einem Besuch im Vatikan. Anschliessend wird er von Papst Johannes Paul II. empfangen. Im weiteren trifft sich Ogi mit dem italienischen Präsidenten Carlo Azeglio Ciampi zu Gesprächen über die Herausforderungen für Europa, die Bedeutung der bilateralen Abkommen für die Schweiz, die Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien sowie über den Wiederaufbau im Balkan.

08.05.2000 – 26.05.2000

### **Teilnahme der Schweiz an einer internationalen Übermittlungsübung**

Eine Schweizer Delegation nimmt an der Übermittlungsübung „Combined Endeavor“ teil, die im Rahmen der PfP in Deutschland abgehalten wird. Rund 600 Spezialisten für Telekommunikations- und Informationssysteme aus 38 Ländern sollen damit die Interoperabilität im Bereich von Kommunikations- und Informationssystemen zwischen Nato- und PfP-Nationen verbessern.

09.05.2000 – 26.05.2000

### **Training von Schweizer Piloten in Frankreich**

Drei Schweizer Militärpiloten absolvieren zusammen mit drei Fluglehrern der französischen Luftwaffe ein Training im Luft-Luft-Betanken. Die beteiligten Schweizer F/A-18 starten und landen in Payerne, während die Luft-Luft-Betankungsübungen mit einer französischen C-135 ausschliesslich im Luftraum über Frankreich stattfinden. Die Ausbildung der drei Schweizer F/A-18-Piloten in der Luft-Luft-Betankung geschieht im Rahmen der F/A-18-Weiterausbildung. Rechtliche Grundlage für das Training bildet eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit Frankreich.

11.05.2000 – 12.05.2000

### **Ministertreffen über „Menschliche Sicherheit“ in Luzern**

Minister aus zwölf Ländern treffen auf Einladung von Aussenminister Joseph Deiss in Luzern zu einer Tagung über „Menschliche Sicherheit“ zusammen. Themen der Diskussionen sind die Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen (small arms) und die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren in Krisensituationen. Dieses Treffen ist das erste, welches im Rahmen des internationalen Netzwerks „Menschliche Sicherheit“, das auf eine kanadisch-norwegische Initiative aus dem Jahre 1998 zurückgeht, stattfindet.

14.05.2000 – 19.05.2000

### **Internationaler Ausbildungskurs über den Nachweis von Chemiewaffen in Spiez**

Im AC-Ausbildungszentrum in Spiez findet ein internationaler Ausbildungskurs über die Detektion von Chemiewaffen statt. Der Kurs mit dem Namen „Swiss Emergency Field-Laboratory“ (SEF-Lab) ist Teil eines umfassenden Hilfspakets, das die Schweizer Armee im Rahmen des internationalen Chemiewaffenübereinkommens zur Verfügung stellt. Die 17 Kursteilnehmer aus 16 Ländern werden im Gebrauch von schweizerischen C-Nachweisgeräten und -methoden geschult. SEF-Lab wird vom Generalstab der Schweizer Armee zusammen mit der Organisation für das Verbot von C-Waffen (OPCW) durchgeführt.

17.05.2000 – 19.05.2000

### **Staatsbesuch des deutschen Bundespräsidenten in der Schweiz**

Der deutsche Bundespräsident Johannes Rau weilt zu einem Staatsbesuch in der Schweiz. In einer Rede in der Wandelhalle des Bundeshauses thematisiert er die bevorstehende Abstimmung über die bilateralen Verträge Schweiz-EU und die Problematik des Anflugverkehrs nach Zürich-Kloten über Süddeutschland.

17.05.2000

### **EAPC- und PfP-Jahresbericht 1999**

Der Bundesrat nimmt den Jahresbericht 1999 über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) und an der PfP zustimmend zur Kenntnis. Der Bericht kommt zum Schluss, dass EAPC und PfP weiter an sicherheitspolitischer Bedeutung für Europa gewonnen hätten und dass sie es der Schweiz ermöglichten, ihre Interessen und Positionen gegenüber der Nato und den anderen Partnerstaaten zu wahren und in ausgewählten Bereichen enger zusammenzuarbeiten. Besondere Bedeutung komme dabei den sicherheitspolitisch relevanten Bereichen zu, insbesondere den friedensunterstützenden Operationen. Vergangenes Jahr hat die Nato zusammen mit ihren Partnern die Kosovo Force (Kfor) aufgebaut, an der sich die Schweiz mit der Swisscoy beteiligt. 1999 offerierte die Schweiz im Rahmen von PfP 31 Angebote und beteiligte sich an 250 Aktivitäten der Nato und anderer Partnerstaaten. Die Mitwirkung der Schweiz im militärischen Bereich bleibt insgesamt bescheiden. Durch gezielte Nutzung von PfP-Instrumenten (insbesondere des „Planning and Review Process“) soll die Armee aber besser befähigt werden, an internationalen friedensunterstützenden Operationen mit einem Mandat der Uno oder der OSZE sowie im Rahmen der Rettungskette bei der Unterstützung humanitärer Operationen mitzuwirken.

21.05.2000

### **Zustimmung von Volk und Ständen zu den bilateralen Verträgen mit der EU**

Volk und Stände der Eidgenossenschaft stimmen mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 67,2 Prozent bzw. mit 21 von 23 Ständestimmen den sieben sektoriellen bilateralen Abkommen der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) zu. Einzig die Kantone Schwyz und Tessin lehnen die Vorlage ab. Eine Abstimmung war nötig geworden, nachdem verschiedene Gruppierungen das Referendum gegen die bilateralen Verträge ergriffen hatten.

22.05.2000 – 16.06.2000

### **Nordseekampagne 2000 der Schweizer Luftwaffe in England**

Die Schweizer Luftwaffe trainiert während vier Wochen über der Nordsee den Luftkampf. An diesem Überschall-Luftkampftraining im Rahmen der Nordseekampagne 2000 (NORKA 2000) nehmen sieben F/A-18 und sechs F-5 Tiger teil. Das Training findet bereits zum zehnten Mal statt und wird von der bei Lincoln gelegenen Royal Air Force Basis Waddington aus geführt. Insgesamt werden 82 Luftkampfübungen mit Überschallgeschwindigkeit in Höhen zwischen 2 000 und 10 000 Meter geflogen. Solche Übungen können aus Sicherheitsgründen, aus Rücksicht auf die Umwelt und aufgrund der fehlenden speziellen Führungs- und Auswertungsanlagen in der Schweiz nicht durchgeführt werden. Als Trainingspartner der Schweizer Piloten fungieren abwechslungsweise die Royal Air Force, die belgische Air Force, die französische Air Force, die US Air Force Europe und die Royal Netherland Air Force.

23.05.2000 – 07.06.2000

### **Schweizerisch-französische Truppenübung im Kanton Glarus**

Eine französische Panzereinheit führt mit Teilen eines Westschweizer Panzerbataillons Schiessübungen auf der Glarner Wichlenalp durch. Dies ist der zweite Teil der schweizerisch-französischen Truppenübung „WIVA 2000“. Der erste Teil hat vom 8.–24. Mai auf einem Waffenplatz bei Reims stattgefunden, wo eine verstärkte Schweizer Panzerkompanie mit zehn Leopard-2-Kampfpanzern trainierte. Die Übung war am 19. April vom Bundesrat genehmigt worden.

25.05.2000

### **Umstrukturierung des Bevölkerungsschutzes: Verabschiedung von Eckwerten durch den Bundesrat**

Parallel zum Reformvorhaben Armee XXI treibt der Bundesrat das Projekt Bevölkerungsschutz voran. Er verabschiedet Eckwerte, die als Grundlage für das Leitbild Bevölkerungsschutz dienen. Aufgaben im Bereich des Bevölkerungsschutzes, besonders bei Katastrophen und Notlagen, sollen den Kantonen obliegen. Der Zivilschutz wird vollumfänglich in den Bevölkerungsschutz integriert, der Sollbestand der Zivilschutzangehörigen wird dabei auf 120 000 reduziert, das Höchstalter von 50 auf 40 Jahre herabgesetzt. Die Militär- und Schutzdienstpflichtigen sollen künftig gemeinsam rekrutiert werden. Das Einsatzspektrum des

Zivilschutzes wird von der Ausrichtung auf bewaffnete Konflikte näher zu realen Bedrohungsformen hingeführt.

25.05.2000 – 26.05.2000

### **Krisenmanagement-Übung der Lenkungsgruppe Sicherheit**

Die Lenkungsgruppe Sicherheit des Bundes unter Vorsitz von Staatssekretär Franz von Däniken und die Stäbe der Departemente üben in Schwarzenburg das Krisenmanagement im internationalen Verbund. Im Zentrum steht die vorausschauende Beurteilung einer sich entwickelnden internationalen Krise und das Erkennen von Risikopotentialen.

25.05.2000

### **Teilnahme der Schweiz am EAPC-Treffen in Florenz**

Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, nimmt am Aussenministertreffen des EAPC in Florenz teil. Themen des Treffens sind die Situation in Südosteuropa, insbesondere die Zusammenarbeit im Rahmen von Kfor und Stabilisation Force (Sfor), und die Weiterentwicklung der PfP-Zusammenarbeit. Die Schweiz will die Weiterentwicklung des Programms (enhanced PfP) nutzen, um ihre Fähigkeiten zu verbessern und friedensunterstützende Leistungen zu erbringen. Beim Treffen mit dem Balkan-Beauftragten für den Stabilitätspakt für Südosteuropa, Bodo Hombach, erinnert Deiss noch einmal daran, dass die Schweiz ihr finanzielles und personelles Engagement im Stabilitätspakt reduzieren wird, falls sie am 8. Juni nicht die volle Mitgliedschaft zugesprochen bekomme. Gleichzeitig kündigt er an, die Schweiz wolle ihre Unterstützung für den Aufbau eines funktionierenden Justizsystems im Kosovo verstärken. Es werde auch geprüft, weitere Polizisten in die Region zu schicken. Die Bewaffnungsfrage sei in diesem Fall geregelt.

26.05.2000

### **Neuer Präsident und Direktor beim GICHD**

Cornelio Sommaruga, ehemaliger Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), wird neuer Präsident des Genfer Internationalen Zentrums für humanitäre Minenräumung (GICHD). Er tritt die Nachfolge von Altbundesrat René Felber an. Ebenfalls zurückgetreten ist Direktor François Godet. Zum Nachfolger wählt der Stiftungsrat Botschafter Martin Dahinden, der seit 1998 in der Schweizer Mission bei der Nato in Brüssel arbeitet.

31.05.2000

### **Zustimmung des Bundesrats zu den politischen Leitlinien zum Armeeleitbild XXI**

Der Bundesrat stimmt den politischen Leitlinien zum Armeeleitbild XXI zu und legt für wichtige Elemente der Armee XXI Bandbreiten fest: So wird die Armee XXI weiter eine Milizarmee auf der Basis der Militärdienstpflicht bleiben. Der Personalbestand soll sich zwischen 100 000 und 120 000 aktiven Armeeingehörigern bewegen, die Dienstleistungspflicht zwischen 250 und 300 Tagen. Für die Reserve ist ein Personalbestand von bis zu 80 000 Armeeingehörigern vorgesehen. Die politischen Leitlinien bilden den Rahmen für das Armeeleitbild XXI, welches das VBS bis Anfang 2001 zu erarbeiten hat.

02.06.2000

### **Überprüfung der Panzerbrigade 1 durch die OSZE**

Auf Ersuchen der Slowakischen Republik wird die Panzerbrigade 1, die sich im Wiederholungskurs befindet, von slowakischen Offizieren überprüft. Die Überprüfung erfolgt im Rahmen des gegenseitigen Austausches militärischer Informationen über die Streitkräfte der OSZE-Teilnehmerstaaten und bildet einen Teil der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM). Seit 1992 gibt die Schweiz Informationen über Truppen im Wiederholungskurs bekannt. Für das Jahr 2000 hat die Schweiz zwei Überprüfungsbesuche akzeptiert.

04.06.2000 – 09.06.2000

### **Internationaler Workshop im Rahmen von PfP in der Schweiz**

In Kloten findet ein internationaler Workshop im Rahmen der PfP mit 36 Teilnehmern aus 22 Ländern statt. Organisiert wird der Anlass, der bereits zum dritten Mal stattfindet, von der Militärischen Führungsschule der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und der Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation im Generalstab der Schweizer Armee. Thema des Workshops bildet die praktische Umsetzung und die Einhaltung des Verhaltenskodex der OSZE innerhalb von Streitkräften. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Anwendung des internationalen Völkerrechts. Die Teilnehmer benutzen dabei die Plattform zum Erfahrungsaustausch über Ausbildungsmittel und -methoden auf dem Gebiet des internationalen Völkerrechts. Auf einem Ausflug nach Diessenhofen und St. Gallen werden den Workshop-Teilnehmern auch aktuelle Beispiele zu Themen wie aktive Demokratie, Milizorganisation der Schweizer Armee und Kulturgüterschutz

präsentiert. Zudem führen Schweizer Soldaten eine praktische Anwendung völkerrechtlicher Grundsätze im militärischen Alltag vor.

05.06.2000

### **Rüstungskooperation mit Frankreich**

Die Schweiz und Frankreich wollen im Bereich Rüstung enger zusammenarbeiten. Der Bundesrat hat eine Vereinbarung über eine Rüstungskooperation genehmigt. Die Kooperation wird auf dem Gebiet der Wehrtechnik erweitert, um die Leistungsfähigkeit der Rüstungsindustrien zu stärken. Im weiteren soll auch die gemeinsame Forschung, Entwicklung und Nutzung von Wehrmaterial gefördert werden. Frankreich war in den letzten Jahren ein wichtiger Rüstungslieferant für die Schweiz. Die Schweiz erwartet, dass Frankreich ebenfalls schweizerische Rüstungsprodukte berücksichtigen wird.

07.06.2000 – 19.06.2000

### **Debatte über Initiative „Ja zu Europa!“ und Gegenvorschlag im National- und Ständerat**

1996 wurde die Volksinitiative „Ja zu Europa!“ eingereicht. Sie verlangt unverzügliche Beitrittsverhandlungen mit der EU. Der Bundesrat legte 1998 einen indirekten Gegenvorschlag vor, der das Beitrittsziel beibehält, sich jedoch auf keinen zeitlichen Fahrplan festlegen will. In seiner Sitzung vom 7. Juni bekräftigt der Nationalrat die Ablehnung der Initiative mit 113 zu 16 Stimmen. Mit 99 zu 84 Stimmen wird ein indirekter Gegenvorschlag angenommen. Dieser enthält im Vergleich zum Gegenvorschlag des Bundesrats einige geringfügige Änderungen. Der Ständerat lehnt am 15. Juni die Initiative mit 33 zu 9 Stimmen ebenfalls ab. Im Gegensatz zum Nationalrat wird aber auch der Gegenvorschlag mit 29 zu 16 Stimmen abgelehnt. Der Nationalrat muss somit nochmals über den Gegenvorschlag befinden. Am 19. Juni beschliesst der Nationalrat mit 97 zu 80 Stimmen, erst in der Herbstsession zu entscheiden, ob er am Gegenvorschlag festhalten will.

08.06.2000 – 09.06.2000

### **Bundespräsident Ogi in Hamburg und Hannover**

Der Vorsteher des VBS, Bundespräsident Adolf Ogi, besucht in Begleitung von Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz, Vizekanzler Achille Casanova und Generalstabschef Hans-Ulrich Scherrer die Bundesrepublik Deutschland. In Ham-

burg hält Ogi ein Referat mit dem Titel „Die Schweiz und die europäische Herausforderung“. Er spricht dabei die Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland, den europapolitischen Weg der Schweiz sowie die Armee XXI an. Die Schweizer Delegation reist anschliessend nach Hannover weiter, wo sie die Weltausstellung Expo 2000 besucht und der offiziellen Feier zum Schweizer Tag an der Expo 2000 beiwohnt.

08.06.2000

### **Aufnahme der Schweiz als Vollmitglied des Stabilitätspakts für den Balkan**

Die Aussenminister des Stabilitätspakts für den Balkan haben im griechischen Thessaloniki die Schweiz als Vollmitglied in die Organisation aufgenommen. Der Stabilitätspakt koordiniert Projekte für die Stabilisierung der durch Kriege und ethnische Konflikte gefährdeten Balkanregion. Die Schweiz hat sich bereits früher finanziell und projektmässig in den Zielländern beteiligt, die Vollmitgliedschaft in der Organisation war ihr aber bisher verwehrt geblieben.

09.06.2000

### **Schweizerische Teilnahme am EAPC-Treffen in Brüssel**

Die Schweiz nimmt an der Frühjahrstagung der Verteidigungsminister des EAPC in Brüssel teil. Leiter der Schweizer Delegation ist Botschafter Philippe Welti, Stellvertretender Generalsekretär für Sicherheits- und Verteidigungspolitik im VBS. Auf der Tagung diskutieren die 19 Nato- und 27 Partnerstaaten die Realisierung der Initiativen zur Vertiefung der Partnerschaft in Konfliktprävention und Krisenmanagement. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Situation in Südosteuropa, insbesondere die Zusammenarbeit im Rahmen von Kfor und Sfor.

13.06.2000

### **Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte**

Der Bundesrat beschliesst auf gemeinsamen Antrag des EDA und des VBS, in Genf ein internationales Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte einzurichten. Die Schweiz will damit einen konkreten Beitrag zur Förderung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften in Transformations- und Entwicklungsländern leisten. Die Förderung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften bildet ein Grundanliegen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Im Rahmen der Beteiligung an der Pfp will die Schweiz diesen Schwerpunkt nun ausbauen. Das neue Zentrum wird wie die beiden bestehenden Genfer Zentren für Sicherheitspolitik und humanitäre Minenräumung als Stiftung nach Schweizer Recht, aber mit globalem Wirkungskreis gegründet. Die Gründung der neuen Stiftung ist für den Herbst 2000 vorgesehen. In einer ersten Phase wird der Stiftungsrat 20 bis 25 Staaten primär aus dem euro-atlantischen Raum umfassen, später soll die Mitgliedschaft auch auf Schlüsselstaaten anderer Weltregionen ausgedehnt werden. Nach einem schrittweisen Ausbau soll das Zentrum Ende 2003 voll einsetzbar sein. Der Bundesrat schlägt Dr. Theodor H. Winkler, gegenwärtig Stellvertretender Chef Sicherheits- und Verteidigungspolitik des VBS, als Direktor des neuen Zentrums vor.

14.06.2000

#### **Offizieller Arbeitsbesuch des iranischen Aussenministers in Bern**

Der iranische Aussenminister Kamal Kharrazi weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. Im Zentrum der Gespräche mit dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Joseph Deiss, stehen die bilateralen Beziehungen, die innenpolitische Lage im Iran und die Entwicklung in Zentralasien und im Mittleren Osten. Erörtert werden insbesondere auch die Möglichkeiten der Vertiefung des Austauschs und der Zusammenarbeit mit dem Iran. Der iranische Aussenminister wird im weiteren von Bundespräsident Adolf Ogi, Nationalratspräsident Hanspeter Seiler und Ständeratspräsident Carlo Schmid zu einem Höflichkeitsbesuch empfangen.

19.06.2000

#### **EFTA-Ministertreffen in Zürich**

Die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) führt unter dem Vorsitz von Bundesrat Pascal Couchepin ihr Frühjahrs-Ministertreffen in Zürich durch. Dabei werden ein Freihandelsabkommen mit Mazedonien und Kooperationserklärungen mit Kroatien und der Ukraine unterzeichnet. Ein Abkommen mit Kanada, das den Mitgliedstaaten den Zugang zu den Märkten der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) öffnen würde, steht kurz vor dem Abschluss. Diesem Abkommen wird grosse Bedeutung beigemessen, da die EFTA zum ersten Mal Freihandelsbeziehungen mit einem Land jenseits des Atlantiks aufbauen könnte. Die EFTA beabsichtigt zudem, Verhandlungen mit Chile und Mexiko aufzunehmen. Auch mit Staaten in Asien und dem Mittelmeerraum sind entsprechende Kontakte im Gang.

19.06.2000

#### **Bundesrat spricht 52 Millionen Franken für das Uno-Entwicklungsprogramm**

Der Bundesrat entscheidet, dem Uno-Entwicklungsprogramm (UNDP) für das laufende Jahr einen Betrag von 52 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Die UNDP ist die wichtigste Uno-Institution für Entwicklungszusammenarbeit mit den Hauptaufgaben Armutsbekämpfung, Umweltschutz, Regierungsführung, Gleichstellung von Mann und Frau, Krisenprävention und -bewältigung sowie Koordination von Entwicklungsaktivitäten der Uno. Für die Schweiz ist das UNDP seit Jahren einer der wichtigsten Pfeiler der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz ist Mitglied im UNDP-Exekutivrat und beteiligt sich aktiv an der Gestaltung der Organisation und ihrer Aktivitäten; zuständig für die Zusammenarbeit ist die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza).

19.06.2000

#### **Bewaffnung der schweizerischen Zivilpolizeibeobachter**

Der Bundesrat beschliesst, in Zukunft die Bewaffnung von schweizerischen Zivilpolizeibeobachtern (CIVPOL) im Einsatz für friedensunterstützende Aktionen zu ermöglichen. Mit ihrer Überwachungs- und Beratungstätigkeit fördern diese die menschenrechtskonforme und unparteiische Amtsausübung der lokalen Polizei. Zur Zeit stehen zwölf Zivilpolizeibeobachter für die Uno in Bosnien-Herzegowina und zwei für die OSZE in Kroatien im Einsatz. Im Gegensatz zu Militärpolizisten in internationalen Missionen waren die schweizerischen Zivilpolizeibeobachter bisher unbewaffnet. Die Uno macht aber die Bewaffnung von zivilen Polizisten vermehrt zur Bedingung. Das Konzept des Bundesrats über den Einsatz von zwanzig Zivilpolizeibeobachtern im Kosovo konnte deshalb noch nicht realisiert werden.

21.06.2000

#### **Zustimmung des Ständerats zur Revision des Militärgesetzes**

Der Ständerat stimmt mit 36 zu 0 Stimmen der Revision des Militärgesetzes zu, welche die Bewaffnung von Friedenstruppen zum Selbstschutz ermöglichen will. Dem Gesetzesentwurf wird aber die Bedingung beigefügt, dass es für militärische Friedenseinsätze ein Mandat der Uno oder der OSZE braucht. Damit stellt sich der Ständerat gegen den Nationalrat. Dieser hatte es in der Frühlingssession abgelehnt, friedensunterstützende Einsätze von einem Uno- oder OSZE-Mandat abhängig zu machen.



21.06.2000

### **Zustimmung des Ständerats zum Rüstungsprogramm 2000**

Mit 26 zu 5 Stimmen heisst der Ständerat das Rüstungsprogramm 2000 gut. Damit hat der Rat auch der umstrittenen Beschaffung von 186 neuen schwedischen Schützenpanzern des Typs CV-9030 für 990 Millionen Franken zugestimmt. Diese sollen einen Teil der 40 Jahre alten Schützenpanzer M-113 ersetzen und sind für die Ausrüstung einer Panzerbrigade sowie eines Panzerbataillons vorgesehen.

22.06.2000 – 23.06.2000

### **Bundesrätin Metzler an der Konferenz der europäischen Innenminister in Bukarest**

Unter der Leitung von Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, nimmt eine Schweizer Delegation an der Konferenz der europäischen Innenminister in der rumänischen Hauptstadt Bukarest teil. Konferenzthema bildet die Polizei im 21. Jahrhundert, insbesondere die Stärkung der Bürgerrechte und neue internationale Bedrohungen der Sicherheit. Dabei werden die durch den Europarat seit der letzten Konferenz 1998 realisierten Arbeiten bewertet sowie die Ethik der Polizei in der demokratischen Gesellschaft und die Anwendung grenzüberschreitender Untersuchungsmittel diskutiert. Bundesrätin Metzler weist darauf hin, dass für moderne grenzüberschreitende Ermittlungsmethoden rechtsstaatliche Grundlagen zu schaffen seien. Entsprechende Abklärungen sollen im Rahmen des Europarats geleistet werden.

26.06.2000

### **Deutscher Verteidigungsminister Scharping in Bern**

Der deutsche Bundesminister für Verteidigung, Rudolf Scharping, trifft sich in Bern zu einem Arbeitsgespräch mit Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS. Scharping hebt die konstruktiven sicherheitspolitischen Kontakte zur Schweiz hervor und lobt die im Kosovo stationierte Swisscoy-Einheit. Im weiteren erklärt Scharping, dass sich Deutschland am neuen Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte beteiligen wolle.

26.06.2000 – 30.06.2000

### **Folgekonferenz zum Weltsozialgipfel in Genf und „Geneva 2000 Forum“ – Armee unterstützt Polizei**

Fünf Jahre nach dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen hält die Uno-Generalversammlung im Palais des Nations in Genf eine Sondersession ab, um die Fortschritte und Probleme der sozialen Entwicklung zu analysieren und neue Initiativen zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu vereinbaren. An der Konferenz nehmen Vertreter aus über 180 Staaten, darunter über dreissig Staats- und Regierungschefs sowie über hundert Minister mit ihren Delegationen, teil. Die Schweiz ist durch Bundespräsident Adolf Ogi, Bundesrätin Ruth Dreifuss und die Bundesräte Pascal Couchepin und Joseph Deiss vertreten. Gleichzeitig findet das „Geneva 2000 Forum“ statt, das Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine Plattform für Debatten mit Regierungen, internationalen Organisationen, Gewerkschaften, Wirtschafts- und Medienvertretern bietet. Etwa 800 Angehörige des Festungswachkorps, des Militärpolizeibataillons 1 und des Schutzdétachements des Bundesrats unterstützen dabei das Sicherheitskonzept der Genfer Kantonspolizei und des Grenzwachkorps. Die Armee stellt auch Kapazitäten für Transport und Logistik zur Verfügung.

26.06.2000 – 27.06.2000

### **Schweizer Teilnahme an der Demokratiekonferenz in Warschau**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, nimmt als Vertreter der Schweiz an der Weltkonferenz über Demokratie in Warschau teil. Die Konferenz findet auf Einladung des polnischen Aussenministers Bronislaw Geremek mit Vertretern aus über 100 Ländern statt. Ziel der Konferenz ist es, den globalen Trend hin zur Demokratie zu würdigen und zu stärken. Im Mittelpunkt stehen dabei die Unterstützung beim Aufbau demokratischer Verfahren und Institutionen, der Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen demokratischen Ländern. Die Schweiz leistet ihren Beitrag im Bereich der Demokratieförderung – eines der Hauptziele der schweizerischen Aussenpolitik.

27.06.2000 – 12.07.2000

### **Teilnahme der Schweizer Luftwaffe an der internationalen Luftverteidigungsübung NOMAD 2000**

Die Schweizer Luftwaffe nimmt zusammen mit Vertretern der Luftwaffen aus Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Spanien und der US Air Force Europe an der

internationalen Luftverteidigungsübung NOMAD 2000 in Grossbritannien teil. An der Übung sind fünf F/A-18 sowie 28 Angehörige der Schweizer Luftwaffe beteiligt. Im ganzen werden 52 Einsätze geflogen. Die rechtlichen Grundlagen für NOMAD 2000 bilden vom Bundesrat bewilligte Zusammenarbeitsvereinbarungen.

28.06.2000 – 02.07.2000

### 11. Forum von Crans-Montana

Bundespräsident Adolf Ogi eröffnet das 11. Forum von Crans-Montana. Am Forum nehmen zahlreiche Regierungschefs und Wirtschaftsvertreter teil. Die Schweiz ist mit den Bundesräten Adolf Ogi, Joseph Deiss und Pascal Couchepin vertreten. Hauptthema des Forums bildet die Zukunft des Balkans.

28.06.2000

### Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens über den Beitritt der Schweiz zur Uno

Der Bundesrat beauftragt das EDA, ein Vernehmlassungsverfahren über den Beitritt der Schweiz zur Uno durchzuführen. Der Beitritt ist Zielsetzung des Bundesrats für die Legislaturperiode 1999–2003. Zudem soll die Behandlung der am 6. März 2000 eingereichten Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ in die Umsetzung des eigenen Legislaturziels integriert werden. Das Vernehmlassungsverfahren hat zum Ziel, einen Dialog mit interessierten Kreisen und der Bevölkerung über das Verhältnis der Schweiz zur Uno aufzunehmen. Dem Uno-Beitritt der Schweiz misst der Bundesrat grosse Bedeutung bei. Die Schweiz soll in der Uno nicht wie bisher nur mitwirken – sie engagiert sich bereits umfassend als Beobachterstaat und stellt der Uno jährlich 400–500 Millionen Franken zur Verfügung – sondern als gleichberechtigtes Mitglied auch mitbestimmen. Für den Bundesrat steht fest, dass der Uno-Beitritt im Einklang mit der schweizerischen Neutralität steht und die Schweiz als Uno-Mitglied diese noch besser einsetzen kann.

29.06.2000

### Offizieller Besuch des chinesischen Vize-Premierministers

Der chinesische Vize-Premierminister Wen Jiabao, der in Begleitung einer hochrangigen Delegation am Sozialgipfel Geneva 2000 teilnimmt, wird von Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, zu einer Arbeitssitzung empfan-

gen. Das Treffen steht im Zeichen des 50-jährigen Jubiläums der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China. Im Zentrum der Gespräche stehen die Wirtschaftsbeziehungen und die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, der WTO-Beitritt Chinas, die Wirtschaftssituation in China sowie ein Meinungsaustausch über den Sozialgipfel Geneva 2000. Mit einem Höflichkeitsbesuch bei Bundespräsident Adolf Ogi wird das Treffen abgerundet.

29.06.2000

### Offizieller Arbeitsbesuch des bulgarischen Präsidenten

Der bulgarische Staatspräsident Petar Stoyanov wird von Bundespräsident Adolf Ogi und einer Delegation des Bundesrats zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern empfangen. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die Situation in Südosteuropa, die europäische Sicherheit und Integration sowie die bilateralen Beziehungen.

03.07.2000

### Inspektion des AC-Laboratoriums Spiez im Rahmen des internationalen Chemiewaffenübereinkommens

Ein internationales Spezialistenteam der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) inspiziert das AC-Laboratorium in Spiez. Diese Routineinspektion findet im Rahmen des internationalen Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) statt, das die Schweiz 1995 ratifiziert hat. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Produktion von Chemikalien, die für zivile Zwecke, aber auch für die Produktion von Chemiewaffen verwendet werden können, zu deklarieren. Die Deklarationen werden von der OPCW mittels Inspektionen überprüft. Da die Schweiz selbst keine chemischen Waffen besitzt, haben die Inspektionen den Charakter einer vertrauensbildenden Massnahme.

03.07.2000

### Arbeitsbesuch des österreichischen Innenministers Strasser in Bern

Der österreichische Innenminister Ernst Strasser wird von Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, zu einem Arbeitsbesuch empfangen. Bundesrätin Metzler betont die traditionell freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten und erklärt, dass der Kurs der ÖVP/FPÖ-Regierung keine Probleme aufwerfe. Der Arbeitsbesuch wird auch zum Anlass genommen, ein trilaterales

Rückübernahmeabkommen zwischen Österreich, der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein zu unterzeichnen.

04.07.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch des Präsidenten der Republik Benin in Bern**

Bundespräsident Adolf Ogi empfängt den Präsidenten der Republik Benin, Mathieu Kérékou, zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. In der beninischen Delegation sind drei Minister vertreten; Bundespräsident Adolf Ogi wird von Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, begleitet. Im Zentrum der Gespräche stehen die aktuelle Lage in Benin und Afrika sowie die bilateralen Beziehungen. Benin gehört zu einem der Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.

05.07.2000

### **Treffen von Bundeskanzler Schröder mit Bundespräsident Ogi**

Der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder trifft sich in Zürich zu einem Gespräch mit Bundespräsident Adolf Ogi. Bundeskanzler Schröder erklärt, dass er im Hinblick auf die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU bei den Mitgliedstaaten für eine möglichst rasche Ratifikation eintreten werde. Im weiteren wird die Problematik des Anflugverkehrs nach Zürich-Kloten über Süddeutschland erörtert. Am Gespräch zwischen Schröder und Ogi nehmen auch Bundesrat Joseph Deiss, Botschafter Thomas Borer und der deutsche Innenminister Otto Schily teil.

05.07.2000

### **Bundesrat lehnt GSoA-Initiativen für eine Schweiz ohne Armee und für einen freiwilligen zivilen Friedensdienst ab**

Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative „Solidarität schafft Sicherheit: Für einen freiwilligen Zivilen Friedensdienst (ZFD)“ der GSoA ohne Gegenvorschlag ab. Er betont, dass die Schweiz bereits heute namhafte Beiträge im Bereich der humanitären Hilfe und der zivilen Friedensförderung leiste. Im weiteren empfiehlt der Bundesrat auch die andere GSoA-Volksinitiative „für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee“ ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Gestützt auf den Sicherheitspolitischen Bericht 2000 hält der Bundesrat fest, dass die Annahme der Initiative schwere Auswirkungen auf die gesamte Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik hätte. Mit der Abschaffung der Armee würde die Schweiz eines der zentralen Instrumente ihrer Sicherheitspolitik beraubt.

05.07.2000

### **Bedingte Gefängnisstrafe für Oberst Nyffenegger**

Das in Zürich tagende Militärappellationsgericht 2A reduziert im Fall Nyffenegger das Strafmass der Vorinstanz. Die Angeklagten hatten sich wegen mutmasslicher Verfehlungen im Zusammenhang mit der Herstellung des „Elektronischen Behelfs für den Generalstabsdienst“ (EBG 95) auf CD-ROM zu verantworten. Der ehemalige Generalstabsobers Oberst Friedrich Nyffenegger wird nun wegen Verletzung militärischer Geheimnisse und wegen mehrfachen Ungehorsams gegen militärische Massnahmen zu einer bedingten Gefängnisstrafe von vier Monaten verurteilt. Alt Brigadier Paul Meyer wird vom Vorwurf der Verletzung militärischer Geheimnisse freigesprochen, erhält aber wegen Ungehorsams gegen militärische Massnahmen eine Busse von 2000 Franken. Drei weitere Mitangeklagte werden freigesprochen.

11.07.2000

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Brüssel**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, weilt zu einem Kurzbesuch bei der EU-Kommission in Brüssel. Er trifft sich mit Kommissionspräsident Romano Prodi, Aussenkommissar Chris Patten, Osterweiterungs-Kommissar Günther Verheugen und der für Budget und Betrugsbekämpfung zuständigen Kommissarin Michaela Schreyer. Die EU drängt auf ein Kooperationsabkommen zur Verstärkung der Betrugsbekämpfung, da aufgrund der geltenden Bestimmungen einer strafrechtlichen Verfolgung von Betrugsfällen in der Schweiz oft Grenzen gesetzt sind. Auch die Problematik rund um das Bankgeheimnis wird angesprochen. Bundesrat Deiss bekräftigt die Bereitschaft zu Verhandlungen, verknüpft sie aber mit der Berücksichtigung verschiedener schweizerischer Interessen. Im Herbst 2000 sollen Einzelheiten über eine neue Verhandlungsrunde zwischen der Schweiz und der EU besprochen werden.

15.07.2000 – 18.07.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in London**

Bundespräsident Adolf Ogi weilt zu einem Besuch in London und trifft dabei Premierminister Tony Blair zu einem Gespräch. Themen bilden die Ratifizierung der bilateralen Verträge Schweiz – EU, die Beziehungen zwischen Grossbritannien und der Schweiz sowie die sicherheitspolitische Lage in Europa. Ogi würdigt die Bereitschaft der britischen Regierung, spätestens mit Inkrafttreten der bilateralen

Verträge die Schweizerinnen und Schweizer bei der Einreise EU-Bürgern gleichzustellen. Im Rahmen seines Besuchs hält Bundespräsident Ogi zudem die offizielle Rede zum Bundesfeiertag vor der Schweizer Gemeinde.

20.07.2000

### **Bundesrätin Metzler an der Tagung über illegale Einwanderung in Paris**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, nimmt in Begleitung von Peter Huber, Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, in Paris an einer internationalen Tagung über die Bekämpfung der illegalen Einwanderung teil. Die Tagung wird nebst Vertretern aus Ländern der EU auch von Delegierten aus den USA, Australien und Kanada besucht. Tagungsthemen bilden die Zusammenarbeit im Kampf gegen organisierte Kriminalität, die illegale Einwanderung, Fragen betreffend Einreise und Aufenthalt von Ausländern sowie die Asylpolitik. Bundesrätin Metzler trifft sich am Rande der Konferenz zu Gesprächen mit dem französischen Innenminister Jean-Pierre Chevènement, dem australischen Einwanderungsminister Philip Ruddock und dem spanischen Innenminister Jaime Mayor Oreja.

24.07.2000 – 25.07.2000

### **Friedenstreffen über Kolumbien in Genf**

In Genf treffen sich Vertreter der kolumbianischen Regierung, der Widerstandsbewegung Nationale Befreiungsarmee (Ejército de Liberación Nacional – ELN) und der kolumbianischen Zivilgesellschaft. Ziel des Treffens ist es, den Friedensprozess in Kolumbien voranzubringen und auf einen nationalen Konsens hinzuarbeiten. Die Schweiz hat das Treffen auf Wunsch der beteiligten Parteien organisiert.

26.07.2000 – 28.07.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in Washington**

Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, weilt zu einem Besuch in Washington, wo er sich mit dem amerikanischen Verteidigungsminister William S. Cohen zu Gesprächen trifft. Im Zentrum des Meinungsaustausches stehen die internationale sicherheitspolitische Lage, die bilaterale Zusammenarbeit in den Bereichen Rüstung und Ausbildung sowie die Genfer Zentren für Sicherheitspolitik, humanitäre Minenräumung und demokratische Kontrolle der Streitkräfte. Ogi

führt zudem mit Spitzen der US-Streitkräfte einen Gedankenaustausch über Streitkräfteplanung und Offiziersausbildung.

06.08.2000 – 11.08.2000

### **Internationaler Kurs über den Nachweis von chemischen Kampfstoffen in Spiez**

Während sechs Tagen findet im AC-Ausbildungszentrum in Spiez ein internationaler Ausbildungskurs über das Aufspüren von Chemiewaffen statt. Der Kurs „Swiss Emergency Field Laboratory“ (SEF-LAB) wird vom Generalstab der Schweizer Armee und der internationalen Organisation für das Verbot von chemischen Waffen (OPCW) durchgeführt und bildet einen Teil des umfassenden Hilfspakets, das die Schweizer Armee im Rahmen des internationalen Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) zur Verfügung stellt.

07.08.2000 – 08.08.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in Polen**

Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, weilt zu einem Besuch beim polnischen Staatspräsidenten Aleksander Kwasniewski. Anlässlich des World Economic Forums in Davos hatte Kwasniewski Ogi zum Besuch in Polen eingeladen. Die beiden Präsidenten führen Gespräche über Fragen der europäischen Sicherheit und Integration, die Lage im Umfeld von Polen und Südosteuropa, die bilateralen Beziehungen und über die Genfer Zentren für Sicherheitspolitik und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte.

09.08.2000

### **Neuer Kommandant für Gelbmützen in Bosnien-Herzegowina**

Die Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU) in Bosnien-Herzegowina untersteht neu dem Kommando von Oberstleutnant Jean-Philippe Gaudin. Der Berufsoffizier und Absolvent der Militärischen Führungsschule der ETH Zürich ist der zehnte Kommandant seit 1996. Im Dezember 1999 verlängerte der Bundesrat zum letzten Mal das Mandat der Gelbmützen bis Ende 2000. Deshalb wird ab dem 1. August 2000 das Dienstleistungsangebot kontinuierlich abgebaut. So wurden Ende Juli die Camps in Mostar und Tuzla geschlossen und der Lufttransport und der Postdienst eingestellt. Für November ist die Schliessung des Camps in Banja Luka vorgesehen, während im Hauptquartier Sarajewo die Dienstleistungen bis zum Mandatsende erbracht werden.

21.08.2000

### **Ausbildungsbeginn des 3. Swissscoy-Kontingents und Ernennung neuer Kommandanten**

Auf dem Waffenplatz Bière nehmen 131 Angehörige der Schweizer Armee, davon neun Frauen, die fünfwöchige Ausbildung für den Einsatz im Kosovo auf. Zu den neuen Kommandanten des 3. Swissscoy-Kontingents hat Generalstabschef Hans-Ulrich Scherrer Oberstleutnant Rolf Sainsbury und Major Robert Tischhauser ernannt. Oberstleutnant Sainsbury wird neuer Kontingentskommandant, Major Tischhauser übernimmt das Kommando über die Dienstkompanie.

23.08.2000

### **Verlagerung der Osthilfe**

Laut einem Bericht des Bundesrats hat die Deza ihr Engagement in Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn weitgehend abgeschlossen. In diesen Ländern führt das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) die Unterstützung des Privatsektors mit Handels- und Investitionsförderungen fort. Im Zentrum der Ostzusammenarbeit stehen jetzt die politisch, sozial und wirtschaftlich instabilen Gebiete Südosteuropas und der früheren Sowjetunion.

23.08.2000

### **Importverbot für Rohdiamanten aus Sierra Leone**

Der Bundesrat schliesst sich dem befristeten Uno-Embargo gegen Sierra Leone an. Damit wird die Einfuhr von Rohdiamanten aus Sierra Leone in die Schweiz für die nächsten 18 Monate verboten. Mit dem vom Uno-Sicherheitsrat Anfang Juli verhängten Importverbot für Rohdiamanten sierra-leonischen Ursprungs soll den Rebellen der Revolutionären Befreiungsfront (RUF) der wichtigste Geldhahn für die Finanzierung ihres Kriegs zugedreht werden.

30.08.2000

### **Bericht des Bundesrats über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz**

Der Bundesrat hat einen Bericht über die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik gutgeheissen. Die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik (RAP) ist eine Priorität der Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz. Der Bericht stellt Rahmenbedingungen, Ziele und Instrumente der schweizerischen

RAP in umfassender und kohärenter Form dar. Neben den klassischen Bereichen der RAP werden auch neue Rüstungsbereiche und neue internationale Abhängigkeiten untersucht. Grundsätzliches Ziel der schweizerischen RAP ist internationale Sicherheit und Stabilität auf möglichst tiefem Rüstungsniveau. Die Schweiz ist deshalb sämtlichen Abkommen über Rüstungskontrolle und Abrüstung beigetreten, die ihr heute offenstehen. Zudem beteiligt sie sich an allen Vereinbarungen, die der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen dienen. Ausserhalb der etablierten internationalen Strukturen ist in den letzten Jahren zusätzlich eine neue Form der RAP entstanden, welche auf eine Verbesserung der Sicherheit der einzelnen Bürger abzielt, so etwa die Konvention über das vollständige Verbot von Personenminen von 1997. Die Schweiz hat aufgrund ihrer humanitären Tradition in diesem Bereich besonderes Engagement entfaltet.

04.09.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch des indischen Aussenministers Singh**

Der indische Aussenminister Jaswant Singh weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. Mit Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, bespricht er die bilateralen Beziehungen und eine Reihe regionaler, globaler und multilateraler Themen, u.a. die nukleare Nonproliferation und Abrüstung. Im Rahmen seines Besuchs trifft sich der indische Aussenminister auch mit Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, wobei die wirtschaftlichen Beziehungen im Mittelpunkt der Gespräche stehen.

04.09.2000 – 05.09.2000

### **Treffen der Innenminister der Alpenländer in Konstanz**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, nimmt am Treffen der Innenminister der Alpen-Anrainerstaaten (Deutschland, Österreich, Schweiz, Fürstentum Liechtenstein, Italien und Frankreich) in Konstanz teil. Hauptthema bildet der zunehmende Rechtsextremismus. Die Konferenzteilnehmer unterzeichnen eine gemeinsame Erklärung, worin sie die Bereitschaft zu einer verstärkten Kooperation im Kampf gegen rechtsextreme Gewalt bekunden. Im weiteren werden an der Konferenz Fragen der Zusammenarbeit in polizeilichen und migrationspolitischen Angelegenheiten erörtert.

06.09.2000 – 07.09.2000

### **Bundespräsident Ogi am Millenniumsgipfel der Uno in New York**

Bundespräsident Adolf Ogi nimmt am Millenniumsgipfel der Uno in New York teil. Zum ersten Mal in der Geschichte spricht der schweizerische Bundespräsident vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Adolf Ogi führt zudem mit zahlreichen Staats- und Regierungschefs bilaterale Gespräche, unterzeichnet zwei internationale Verträge über die Rechte des Kindes und übergibt dem Generalsekretär der Uno, Kofi Annan, die Beitrittsurkunde der Schweiz zum Abkommen über die Prävention und die Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ziel des Millenniumsgipfels, an dem über 150 Staats- und Regierungschefs teilnehmen, ist die Verabschiedung neuer Grundlagen für die künftige Arbeit der Uno; das Gipfeltreffen stellt damit eine wichtige Etappe im Prozess der Uno-Reform dar.

06.09.2000

### **Reorganisation des strategischen Nachrichtendienstes**

Der Bundesrat nimmt die ersten Weichenstellungen zur Zukunft des strategischen Nachrichtendienstes (SND) vor. Er beschliesst, den SND auf Anfang 2001 aus der Untergruppe Nachrichtendienst des Generalstabs herauszulösen und als ziviler Verwaltungszweig innerhalb des VBS zu organisieren. Damit folgt die Landesregierung einem zentralen Reformvorschlag der Studienkommission Untergruppe Nachrichtendienst (SUN), die im Februar in ihrem Bericht eine Demilitarisierung des strategischen Nachrichtendienstes gefordert hatte. Eine direkte Unterstellung der neuen Einheit unter den Vorsteher des VBS, wie sie die SUN angeregt hatte, lehnt der Bundesrat jedoch ab. Voraussichtlich soll der SND vorübergehend dem Verantwortungsbereich des VBS-Generalsekretärs zugewiesen werden. Was die nachrichtendienstlichen Bedürfnisse der Armee anbelangt, so entscheidet der Bundesrat, dass der Generalstab weiterhin über einen militärischen Nachrichtendienst mit einem eigenen Chef verfügen soll.

11.09.2000 – 17.09.2000

### **Besuch von Bundesrat Deiss in New York und Winnipeg**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, weilt anlässlich der 55. Session der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York und trifft sich dabei mit Uno-Generalsekretär Kofi Annan und weiteren hochrangigen Uno-Vertretern. Im weiteren nimmt Bundesrat Deiss an einem Ministertreffen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) sowie an Anlässen der Frankophonie

und der Staatengruppe für Menschliche Sicherheit teil und führt bilaterale Gespräche mit verschiedenen Aussenministern. Am 16. und 17. September begibt sich Deiss auf Einladung des kanadischen Aussenministers an die Ministerkonferenz über „Kinder in bewaffneten Konflikten“. Deiss unterstützt dort die Annahme eines internationalen Aktionsplans zugunsten von kriegsgeschädigten Kindern.

11.09.2000 – 29.09.2000

### **Uno-Militärbeobachter-Ausbildung in Bière**

Im Ausbildungszentrum Friedenserhaltende Operationen in Bière (VD) findet der neunte Schweizer Militärbeobachter-Kurs statt. Die Teilnehmer – 42 Offiziere aus 17 Ländern – lassen sich von internationalen Instruktoressen zu Uno-Militärbeobachtern ausbilden. Das Kurskommando hat Oberst Marcel Magnin, Kommandant des Ausbildungszentrums Friedenserhaltende Operationen, inne. Die Ausbildung von Militärbeobachtern findet im Rahmen des schweizerischen PFP-Programms statt.

12.09.2000 – 15.09.2000

### **Besichtigung militärischer Einrichtungen in der Schweiz durch OSZE-Vertreter**

Auf Einladung der Schweiz weilen 41 Vertreter aus 26 OSZE-Teilnehmerstaaten zum Besuch des Waffenplatzes Wangen an der Aare-Wiedlisbach und des Militärflugplatzes Sion in der Schweiz. Die Besichtigung einer militärischen Einrichtung und eines Militärflugplatzes sind Teil der Bestimmungen des Wiener Dokuments 1999 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen. Zuvor waren 1993 der Militärflugplatz Payerne und 1997 der Artillerie-Waffenplatz Bière besucht worden.

12.09.2000 – 14.09.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in China**

Bundespräsident Adolf Ogi reist auf Einladung des Präsidenten der Volksrepublik China nach Peking und Schanghai. Grund der Reise ist die Feier zum 50. Jahrestag der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit China. Begleitet wird Ogi von Staatssekretär David Syz sowie Vertretern von EDA, EVD und VBS. Ogi führt Gespräche mit dem chinesischen Premierminister Zhu Rhongji und Verteidigungsminister Chi Haotian. Am 13. September, dem Tag der offiziellen

Feier zum 50. Jahrestag der Beziehungen Schweiz – China, wird Ogi und seine Delegation von Staatspräsident Jiang Zemin empfangen.

13.09.2000

### **Stellungnahme des Bundesrats zum Ende der Isolierung Österreichs**

Mit Genugtuung nimmt der Bundesrat das von den vierzehn EU-Staaten gemeinsam deklarierte Ende der Sanktionen gegen Österreich zur Kenntnis. Aus dem Bericht der „drei Weisen“, der die Aufhebung der EU-Sanktionen möglich machte, leitet der Bundesrat ab, dass seine Position gegenüber der Regierungskoalition von ÖVP und FPÖ richtig war. Die Haltung der Schweiz bestand darin, die Lage in Österreich genau zu verfolgen, gleichzeitig aber der neuen Regierung Vertrauen zu schenken und die traditionell guten Beziehungen weiterzuführen. Seine eigenständige Position hatte der Bundesrat dadurch unterstrichen, dass er zuerst die Aussenministerin Benita Ferrero-Waldner und später auch Bundeskanzler Wolfgang Schüssel sowie Innenminister Ernst Strasser empfing.

13.09.2000 – 14.09.2000

### **Arbeitsbesuch des stellvertretenden Oberbefehlshabers der Alliierten in Europa bei der Schweizer Armee**

Der Generalstabschef der Schweizer Armee, Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, empfängt den stellvertretenden Oberbefehlshaber der Alliierten in Europa, General Sir Rupert Smith, zu einem Arbeitsbesuch. Der britische Nato-General besucht das Armeeausbildungszentrum Luzern (AAL) und das Taktische Trainingszentrum in Kriens. Im weiteren lässt er sich über die Sicherheitspolitik der Schweiz, die Armee XXI und das Engagement der Schweizer Armee im Kosovo orientieren. General Smith selbst spricht über die jüngsten Entwicklungen im europäischen Sicherheits- und Verteidigungsbereich, insbesondere in den Organisationen Nato, EAPC und PfP.

14.09.2000 – 17.09.2000

### **Bundespräsident Ogi in Sydney und Singapur**

Bundespräsident Adolf Ogi nimmt an der Eröffnung der XXVII. Olympischen Sommerspiele in Sydney teil. Vor der Eröffnungszeremonie trifft sich Ogi zu Gesprächen mit Generalgouverneur William Dean, Premierminister John Howard, Sportministerin Jackie Kelly und Verteidigungsminister John Moore. Am 17. Sep-

tember stattet Ogi in Singapur dem Präsidenten der Republik, S. R. Nathan, und der Schweizerkolonie einen Besuch ab.

18.09.2000 – 22.09.2000

### **Verbandstraining des 3. Swisscoy-Kontingents in Österreich**

110 Swisscoy-Angehörige absolvieren auf dem Truppenausbildungsplatz Bruck-Neudorf südöstlich von Wien zusammen mit Angehörigen des österreichischen Kfor-Kontingents Aucon ein Verbandstraining (Force Integration Training, FIT). Das Training dient der gegenseitigen Angleichung unterschiedlicher Abläufe (z.B. Funksprechregeln, Fahren im Konvoi, Verhalten bei Zwischenfällen) und soll Differenzen und Unklarheiten beseitigen. Das gemeinsame Training der Einsatzkontingente beruht auf einem Abkommen, das Bundespräsident Adolf Ogi in seiner Eigenschaft als Vorsteher des VBS am 6. September mit Österreich abgeschlossen hat.

20.09.2000

### **Nationalrat: Ja zum Gegenvorschlag zur Initiative „Ja zu Europa!“**

In der Sommersession waren sich National- und Ständerat bei der Ablehnung der Initiative „Ja zu Europa!“ einig. Jedoch lehnte der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat den indirekten Gegenvorschlag zur Initiative ebenfalls ab. Darauf beschloss der Nationalrat, erst in der Herbstsession zu entscheiden, ob er am Gegenvorschlag festhalten will. Mit 97 zu 83 Stimmen bekräftigt der Nationalrat nun seine Zustimmung zum indirekten Gegenvorschlag. Dieser behält das EU-Beitrittsziel bei, will sich aber anders als die Initiative auf keinen zeitlichen Fahrplan festlegen. Falls der Ständerat an seinem Nichteintretensentscheid festhält, ist der Gegenvorschlag vom Tisch.

21.09.2000

### **Sicherheitspolitische Rede von Bundespräsident Ogi am George C. Marshall Center in Garmisch**

Auf Einladung des George C. Marshall Centers in Garmisch (Deutschland) spricht Bundespräsident Adolf Ogi vor hochrangigen Regierungsvertretern aus den Teilnehmerstaaten der PfP und des EAPC über die neue schweizerische Sicherheitspolitik „Sicherheit durch Kooperation“. Im weiteren informiert sich Ogi über das PfP-Konsortium von Militärakademien und sicherheitspolitischen Instituten,

das 1998 am 3. Internationalen Sicherheitsforum in Zürich gegründet wurde und das die institutionelle Zusammenarbeit unter den EAPC-Staaten fördern soll. Die Schweiz unterstützt das Konsortium im Rahmen ihres PFP-Programms, insbesondere durch das International Relations and Security Network (ISN) der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

24.09.2000 – 28.09.2000

### **Bundesräte Villiger und Couchepin an der Jahrestagung des IWF und der Weltbank in Prag**

In Prag findet die gemeinsame Jahresversammlung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbankgruppe statt. Die Schweizer Delegation umfasst die Bundesräte Kaspar Villiger und Pascal Couchepin sowie Hans Meyer, Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank. Im Zentrum der Tagung stehen die Sitzungen der Beratungsgremien der beiden Bretton-Woods-Institutionen, des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses sowie des Entwicklungsausschusses. Ihnen voraus geht ein Treffen der elf wichtigsten Industrieländer (G-10), welches dieses Jahr von Bundesrat Villiger präsidiert wird.

26.09.2000

### **Zustimmung des Nationalrats zum Rüstungsprogramm 2000**

Gegen den Widerstand der Grünen, der SP und Teilen der SVP heisst der Nationalrat mit 116 zu 55 Stimmen das Rüstungsprogramm 2000 gut. Dieses umfasst den Kauf von 186 schwedischen Schützenpanzern für 990 Millionen Franken sowie die Beschaffung von 120 Schiesskommandanten-Fahrzeugen für 166 Millionen und zwölf Minenräumpflügen für 22 Millionen. Im weiteren bewilligt der Nationalrat mit 105 gegen 26 Stimmen Kredite von 373 Millionen Franken für militärische Bauten.

26.09.2000

### **Revision Militärgesetz: Differenzbereinigung im Nationalrat**

Bei der Revision des Militärgesetzes, die die Bewaffnung von Schweizer Friedenstruppen im Ausland ermöglichen will, bereinigt der Nationalrat die Differenzen zum Ständerat. Dieser hatte in der Sommersession beschlossen, dass friedensfördernde Einsätze ausschliesslich auf der Grundlage eines Uno- oder OSZE-Mandats durchgeführt werden dürfen. Der Nationalrat schwenkt nun auf

die Linie des Ständerats ein. In der Debatte bestätigt Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, dass sich die Schweiz an friedens erzwingenden Massnahmen nicht beteiligen werde. Zudem erklärt sich Ogi bereit, eine ausserparlamentarische Kommission zur Überwachung von Auslandseinsätzen einzusetzen.

27.09.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch des deutschen Aussenministers Fischer in Bern**

In Bern empfängt Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, den deutschen Aussenminister Joschka Fischer zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Im Zentrum der Gespräche stehen die Uno, die europäische Integration und Sicherheit, die Situation auf dem Balkan, im Kaukasus und dem Nahen Osten sowie der Rechts-Extremismus und der Diskurs über den Luftverkehr im Raum des Flughafens Zürich. Aussenminister Fischer wird ausserdem von Bundespräsident Adolf Ogi zu einem Höflichkeitsbesuch empfangen.

28.09.2000

### **Ablehnung des Gegenvorschlags zur Initiative „Ja zu Europa!“ durch den Ständerat**

Mit 26 zu 15 Stimmen spricht sich der Ständerat erneut gegen den indirekten Gegenvorschlag zur Initiative „Ja zu Europa!“ aus. Dieser war vom Nationalrat zweimal angenommen worden. Mit dem Entscheid des Ständerats fällt der Gegenvorschlag jedoch definitiv aus Abschied und Traktanden.

28.09.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in Liechtenstein**

Bundespräsident Adolf Ogi und seine Gattin werden von Fürst Hans-Adam II. und Fürstin Marie von und zu Liechtenstein auf Schloss Vaduz empfangen. Nach einem Gespräch mit Fürst Hans-Adam II. trifft sich Ogi mit Regierungschef Mario Frick, Wirtschafts-, Innen- und Sozialminister Michael Ritter und Aussenministerin Andrea Willi. Erörtert werden dabei die innen- und aussenpolitische Lage der beiden Länder sowie die bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Flüchtlingshilfe.



01.10.2000

### **Abkommen mit Frankreich über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden**

Die Schweiz und Frankreich wollen bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration enger zusammenarbeiten. Ein entsprechendes bilaterales Abkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden tritt heute in Kraft. Das Abkommen sieht die Einrichtung gemeinsamer Kooperationszentren in Grenznähe, den Austausch von Verbindungsbeamten und die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll vor Ort vor.

02.10.2000

### **Sanktionen der Schweiz gegen Myanmar (Burma)**

Der Bundesrat beschliesst, gegen Myanmar (Burma) Sanktionen zu verhängen. Er stützt sich dabei auf die von der EU am 28. Oktober 1996 und 26. April 2000 beschlossenen Massnahmen. Sie umfassen die Einfrierung der im Ausland gehaltenen Mittel und ein Einreiseverbot für die Angehörigen des Militärregimes sowie ein Embargo für Waffen und militärische Ausrüstung.

02.10.2000

### **Sanktionen der Schweiz gegen die afghanischen Taliban**

Der Bundesrat entscheidet, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegen die Taliban (Afghanistan) beschlossenen Sanktionen mitzutragen. Die Sanktionen wurden vom Sicherheitsrat am 15. Oktober 1999 beschlossen und traten am 14. November 1999 in Kraft. Hintergrund bildet die Weigerung der Taliban, den nach den Attentaten vom August 1998 gegen die amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania gesuchten Osama bin Laden auszuliefern. Die Massnahmen umfassen finanzielle Sanktionen und ein Flugembargo.

03.10.2000

### **Schweizer Zivilpolizeibeobachter im Kosovo**

Das erste Kontingent von zehn Schweizer Zivilpolizeibeobachtern für die Unmik nimmt im Kosovo seine Arbeit auf. Sechs Angehörige des Grenzwachtkorps und vier Polizeibeamte aus kantonalen und städtischen Polizeikorps leisten einen sechsmonatigen bewaffneten Einsatz in der Polizeikomponente der Unmik. Sie stehen unter der Befehlsgewalt der Uno, welche für den Vollzug polizeilicher Aufgaben im Rahmen des zivilen Wiederaufbaus im Kosovo die Verantwortung trägt.

05.10.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Stockholm**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, weilt zu einem offiziellen Arbeitsbesuch bei seiner schwedischen Amtskollegin Anna Lindh in Stockholm. Gesprächsthemen bilden die bevorstehende schwedische EU-Präsidentschaft, die europäische Sicherheit, die Situation in Südosteuropa und im Baltikum sowie die bilateralen Beziehungen.

06.10.2000 – 07.10.2000

### **Besuch von Bundesrätin Metzler in Ägypten**

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, trifft sich in Kairo mit dem ägyptischen Justizminister Farouq Seif el Nasr. Sie unterzeichnen einen Rechtshilfevertrag in Strafsachen, der eine gegenseitige aktive Unterstützung bei der Kriminalitätsbekämpfung ermöglicht. Im weiteren führt Bundesrätin Metzler mit dem ägyptischen Innenminister Habib el Adly Gespräche über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung und der Migration.

06.10.2000

### **Revision Militärgesetz: Schlussabstimmung im National- und Ständerat**

Im National- und Ständerat finden die Schlussabstimmungen zu den zwei Vorlagen zur Revision des Militärgesetzes statt. Die erste Vorlage ermöglicht die Bewaffnung von Schweizer Friedenstruppen im Ausland, sofern ein Mandat der Uno oder der OSZE vorliegt und es sich nicht um Kampfeinsätze handelt. Der Ständerat stimmt mit 38 gegen 2 Stimmen, der Nationalrat mit 109 gegen 59 Stimmen der Vorlage zu. Die zweite Vorlage regelt die Ausbildung von Schweizer Soldaten auf ausländischen Waffenplätzen, gemeinsame Übungen und das Training von ausländischen Truppen in der Schweiz. Der Ständerat billigt diese Gesetzesrevision einstimmig, der Nationalrat mit 126 gegen 46 Stimmen. Die Grünen, die GSoA sowie weitere linke und pazifistische Organisationen werden ein friedenspolitisches Referendum gegen die Bewaffnungsvorlage ergreifen. Die Auns will gegen beide Vorlagen antreten.

08.10.2000 – 15.10.2000

### **Reise von Bundesrat Deiss nach Thailand, den Philippinen und Bangladesch**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, reist zu offiziellen Besuchen nach Thailand, den Philippinen und Bangladesch. Auf dem Programm stehen Treffen mit König Bhumibol Adulya-dej und Premierminister Chuan Leekpai in Thailand, Präsident Joseph Ejercito Estrada auf den Philippinen und Premierministerin Sheik Hasina in Bangladesch. Im weiteren führt Bundesrat Deiss Gespräche mit seinen Amtskollegen und weiteren Ministern der drei Staaten. Ziel der Reise ist die Stärkung der bilateralen Beziehungen mit diesen drei Staaten sowie die Einrichtung eines politischen Dialogs. Mit dem thailändischen Aussenminister Surin Pitsuwan tauscht Bundesrat Deiss zudem die Ratifikationsurkunden des 1997 unterzeichneten Vertrags über die Überstellung von Straftätern in ihr Heimatland aus.

09.10.2000 – 12.10.2000

### **Schweizer Luftwaffe zu Gast in Frankreich**

Eine Delegation der Schweizer Luftwaffe weilt als Gast der Armée de l'Air française in Dijon. Auf dem Programm steht ein gemeinsamer Flugdienst in Form von Luftverteidigungsübungen, an denen seitens der Schweizer Luftwaffe zwei F/A-18 teilnehmen.

10.10.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch des italienischen Ministerpräsidenten Amato in Bern**

In Bern empfängt Bundespräsident Adolf Ogi den italienischen Ministerpräsidenten Giuliano Amato zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Am Empfang nehmen auch Bundesrat Kaspar Villiger, Vorsteher des EFD, und Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, teil. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die europäische Integration und Sicherheit, die Situation in Südosteuropa sowie die bilateralen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen.

10.10.2000

### **Änderung der Politik des Bundesrats gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien**

Aufgrund des demokratischen Wandels in der Bundesrepublik Jugoslawien ändert der Bundesrat seine Politik gegenüber diesem Staat. Die Verordnung vom 23. Juni 1999 über die restriktiven Massnahmen gegenüber Jugoslawien wird geändert. Der Bundesrat unterstützt auch die Anstrengungen um eine rasche Einbindung der Bundesrepublik Jugoslawien in die verschiedenen internationalen Organisationen, denen die Schweiz angehört.

12.10.2000

### **Schweizerische Wahlbeobachter bei Lokalwahlen in Albanien**

Zwei Schweizer Kurzzeitwahlbeobachter reisen zur zweiten Runde der Lokalwahlen, die am 15. Oktober stattfinden, nach Albanien. Bei der ersten Runde der Lokalwahlen vom 1. Oktober standen fünf Schweizer Kurzzeitbeobachter im Einsatz. Eine Schweizer Langzeitwahlbeobachterin befindet sich bereits seit Ende August in Albanien. Die Wahlbeobachtung findet unter der Schirmherrschaft der OSZE statt.

14.10.2000

### **Treffen von Bundespräsident Ogi mit dem jugoslawischen Präsidenten Kostunica**

Bundespräsident Adolf Ogi trifft im Flughafen Genf mit dem neuen jugoslawischen Präsidenten Vojislav Kostunica zusammen. Ogi und Kostunica führen Gespräche über den Weg Jugoslawiens zur Demokratie, die Verstärkung der Hilfe durch die Schweiz und die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern.

15.10.2000 – 18.10.2000

### **Hilfeleistung der Armee in den Katastrophengebieten im Wallis und im Tessin**

Nach einer schweren Unwetterkatastrophe unterstützt die Armee die Walliser Zivilschutzorganisationen. Im Einsatz sind Angehörige der Rettungskompanie II/277 der Rekrutenschule Wangen, des Katastrophenhilfebataillons 4 und der Eisenbahngeniebataillone 11 und 12. Die Luftwaffe stellt zwei Superpumas und

zwei Alouette-Helikopter für Personenevakuationen und Materialtransporte zur Verfügung. Im Tessin leisten Soldaten der Grenadier-Rekrutenschule 214 und der Sanitäts-Rekrutenschulen 266 und 267 Hilfe. Insgesamt stehen rund 1300 Soldaten und 3000 Zivilschützer im Einsatz.

16.10.2000

### **Ratifizierung der bilateralen Verträge mit der EU**

Die Schweiz hat die bilateralen Verträge mit der EU ratifiziert und hinterlegt nun die Ratifikationsurkunde in Brüssel. Das europäische Parlament hat seinerseits die sieben Abkommen am 4. Mai 2000 genehmigt. Das Personenverkehrsabkommen muss jedoch, da seine Bestimmungen in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten fallen, von allen 15 Staaten einzeln ratifiziert werden, bevor der EU-Rat die Ratifikation im Namen aller EU-Vertragsparteien vornehmen kann. Die Ratifikation in den Mitgliedstaaten ist zur Zeit im Gange. Österreich hat die Verträge bereits am 11. Juli 2000 ratifiziert, die restlichen Staaten dürften bis Mitte 2001 soweit sein.

17.10.2000

### **Treffen von Bundesrat Couchepin mit den EU- und EFTA-Finanz- und Wirtschaftsministern**

Bei einem Treffen mit den Wirtschafts- und Finanzministern der EU und der EFTA in Luxemburg bekräftigt Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, die Bereitschaft der Schweiz, bei der Zinsbesteuerung zu einer Lösung zu gelangen. Dies könne – so Couchepin – im Rahmen einer Quellenbesteuerung erfolgen. Eine Meldepflicht und damit die Aufhebung des Bankgeheimnisses sei für die Schweiz jedoch kein akzeptabler Weg. Die EU müsse vorerst aber auch ihre Position genauer erläutern. Am Treffen kommen zudem Massnahmen gegen die Geldwäscherei zur Sprache.

18.10.2000

### **Projekt „EffVor“: Verstärkte Kriminalitätsbekämpfung des Bundes**

Der Bundesrat nimmt Kenntnis vom Vorgehen des EJPD bei der Umsetzung der sogenannten „Effizienzvorlage“ (EffVor) zur verstärkten Kriminalitätsbekämpfung auf Bundesebene, ebenso von den für die Umsetzung benötigten finanziellen und personellen Mitteln. In den nächsten Jahren sollen die Strafverfolgungsbehörden und die Polizei des Bundes (Bundesanwaltschaft, Bundesamt für

Polizei und Eidgenössisches Untersuchungsrichteramt) so ausgebaut werden, dass sie die vom Parlament beschlossenen neuen Ermittlungskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, Korruption und schwere Wirtschaftskriminalität effizient wahrnehmen können.

24.10.2000

### **Arbeitsbesuch des österreichischen Verteidigungsministers in Bern**

Der österreichische Bundesminister für Landesverteidigung, Herbert Scheibner, weilt zu einem Arbeitsbesuch in Bern. Im Zentrum der Gespräche mit Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, stehen Aspekte der Sicherheits- und Verteidigungspolitik Österreichs und der Schweiz, die laufenden Armeeumformungen und die Zusammenarbeit der beiden Armeen im Kosovo.

25.10.2000

### **Bedingungen für den Export von Schweizer Panzerkanonen in die Ukraine**

Der Bundesrat entscheidet, dass die bundeseigene Unternehmung für Waffensysteme ihre selbstentwickelte Panzerkanone nur dann in die Ukraine liefern darf, wenn diese auf einen Weiterexport verzichtet. Grund für diesen restriktiven Entscheid ist der drohende Weiterexport in die Türkei und andere Länder, die aufgrund kriegerischer Spannungen und Menschenrechtsverletzungen von der Schweiz nicht beliefert werden dürfen.

25.10.2000

### **20 Millionen Schweizer Franken für das IKRK**

Der Bundesrat beschliesst, dem IKRK für das laufende Jahr zusätzlich 20 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Dieser Nachtragskredit dient der Weiterführung von unterfinanzierten Hilfsprojekten des IKRK. Der Schweizer Beitrag an das IKRK für das Jahr 2000 erhöht sich damit auf rund 100 Millionen Franken.

25.10.2000

### **Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes im Kosovo**

Der Bundesrat beschliesst, den Einsatz der Swisscoy im Kosovo auch 2001 fortzuführen. Die Grösse der Kompanie – maximal 160 Armeeingehörige – und

das Tätigkeitsfeld bleiben gleich. Seit Oktober 1999 unterstützt die Swisscoy das österreichische Kontingent Aucon mit Dienstleistungen in den Bereichen Transport, Wasseraufbereitung und -verteilung, Bereitstellung von Treibstoff, Strassen- und Brückenbau sowie medizinische Betreuung. Zudem stellt die Swisscoy der multinationalen Brigade Süd Schweizer Militärpolizisten zur Verfügung.

25.10.2000

### **Schweizerische Wahlbeobachter bei den Präsidentschaftswahlen in Kirgisien**

Fünf Schweizer Kurzzeitwahlbeobachterinnen und -beobachter reisen nach Kirgisien, wo am 29. Oktober die Präsidentschaftswahlen stattfinden. Die Schweizer Beobachtungsmision steht unter der Schirmherrschaft der OSZE. Bereits seit Ende September ist ein Schweizer Langzeitbeobachter in Kirgisien im Einsatz.

26.10.2000

### **Besuch des Nato-Generalsekretärs in der Schweiz**

Der Nato-Generalsekretär Lord George Robertson stattet der Schweiz seinen ersten offiziellen Besuch ab. Im Kursaal in Bern hält Lord Robertson zuerst eine Rede im Rahmen des Symposiums „Sicherheit durch Kooperation“, das von Bundespräsident Adolf Ogi präsiert wird und an dem auch der ehemalige russische Premierminister Viktor Tschernomyrdin und der deutsche Verteidigungsminister Rudolf Scharping teilnehmen. Anschliessend trifft Lord Robertson sich mit Bundespräsident Adolf Ogi und Bundesrat Joseph Deiss zu Gesprächen. Im Zentrum stehen dabei die Situation in Südosteuropa und die Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur sowie das Engagement der Schweiz im Rahmen des EAPC und der Pfp. Lord Robertson führt auch Gespräche mit den Präsidenten der Sicherheitspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Nationalrat Boris Banga und Ständerat Pierre Paupa, sowie mit Nationalrat Walter Frey, Präsident der Aussenpolitischen Kommission.

26.10.2000

### **Arbeitsbesuch des algerischen Staats- und Aussenministers in Bern**

In Bern empfängt Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, den algerischen Staats- und Aussenminister Abdelaziz Belkhadem zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Gesprächsthemen bilden die bilateralen Beziehungen, die Lage in Algerien

und der Schweiz sowie die Situation in Nordafrika und im Nahen Osten. Im weiteren stattet Minister Belkhadem Bundespräsident Adolf Ogi, Bundesrätin Ruth Metzler und David Syz, Staatssekretär für Wirtschaft, einen Höflichkeitsbesuch ab. Er führt auch Gespräche mit Ständeratspräsident Carlo Schmid und Nationalrat Walter Frey, Präsident der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

27.10.2000

### **Gründung des Genfer Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte**

In Genf findet der Gründungsakt für das neue Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) statt. An der Feier nehmen Bundespräsident Adolf Ogi und hochrangige Regierungsvertreter aus über 20 Staaten sowie dem Kanton Genf teil. Die Stärkung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte ist ein Kernziel der Schweizer Beteiligung an der Pfp. Der Bundesrat hat darum am 13. Juni 2000 beschlossen, das Engagement der Schweiz in diesem Bereich durch die Gründung des Zentrums zu verstärken. Dessen Hauptaufgaben sind die Entwicklung von international anerkannten Normen, die Beratung von Regierungen und Parlamenten, die Realisierung von Projekten vor Ort sowie die Informationsvermittlung. Das Zentrum steht unter der Leitung von Botschafter Theoder H. Winkler; Präsident des Stiftungsrats wird alt Staatssekretär Edouard Brunner.

28.10.2000

### **Schweizerische Wahlexperten bei den Gemeindewahlen im Kosovo**

Bei den Gemeindewahlen im Kosovo stehen Schweizer Wahlexpertinnen und -experten im Einsatz. Es sind dies zehn Polling Supervisors (Überwacher) für die OSZE und fünf Kurzzeitwahlbeobachterinnen und -beobachter für den Europarat. Die Wahlbeobachtermission des Europarats wird vom Schweizer alt Nationalrat Victor Ruffly geleitet, der seine Arbeit bereits Ende Juni aufgenommen hat. Der Mission gehören zudem seit Mitte Juli zwei weitere Schweizer als Langzeitbeobachterin und -beobachter an.

28.10.2000 – 02.11.2000

### **„Versailles 2000“: Gemeinsame Übung der Schweiz und Frankreichs**

„Versailles 2000“ ist eine Übung von schweizerischen und französischen Eisenbahnsappeuren. In der Region Hinterrhein (GR) wird gemeinsam die

Geleiseführung der Rhätischen Bahn angepasst und erweitert. Ziel der Einsatzübung ist es, die Zusammenarbeit mit einer ausländischen Einheit auf operativer Stufe zu testen und die internationale Kooperation im Eisenbahnsektor zu fördern. Mit der gemeinsamen Übung wird die Idee der PfP konkret in einem Milizverband umgesetzt.

30.10.2000

### **Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in der Ukraine**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, trifft sich in Kiev zu einem offiziellen Arbeitsbesuch mit seinem ukrainischen Amtskollegen Anatoly Zlenko. Im weiteren wird Bundesrat Deiss von Präsident Léonid Koutchma, dem Präsidenten des Parlaments Ivan Plioutch und Premierminister Victor Youchenko zu Höflichkeitsbesuchen empfangen. Gesprächsthemen bilden hauptsächlich die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die gegenseitige Rechtshilfe.

01.11.2000

### **Schweizer Wahlexperten bei den Wahlen in Bosnien-Herzegowina**

Die Schweiz stellt der OSZE 10 Wahlexperten zur Verfügung. Die OSZE unterstützt die Behörden Bosnien-Herzegowinas bei der Organisation und Durchführung der Wahlen vom 11. November. Seit Oktober befinden sich bereits zwei Schweizer Langzeit-Supervisoren vor Ort. Sechs Polling Supervisors und zwei Count Supervisors reisen Anfang November nach Bosnien-Herzegowina. Ihre Aufgabe besteht in der Überwachung einzelner Wahllokale und der Beaufsichtigung der Stimmauszählung.

01.11.2000

### **Bosnien-Herzegowina: Beendigung des Schweizer Gelbmützen-Einsatzes auf Ende 2000**

Der Bundesrat beschliesst, die Dienstleistungen der Schweizer Gelbmützen zugunsten der OSZE in Bosnien-Herzegowina auf Ende 2000 zu beenden. Im Dezember 1999 wurde der Abbau der Dienstleistungen der Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU) beschlossen, der im Juli 2000 planmässig angelaufen ist. So wurde der Post- und Flugdienst eingestellt und die SHQSU-Regionalzentren Tuzla und Mostar geschlossen. Die verbliebenen Mittel der SHQSU werden für die Unterstützung der Parlamentswahlen in Bosnien-Herzegowina vom 11. November

eingesetzt. Nach den Wahlen wird das Regionalzentrum Banja Luka abgebaut. Auf Ende Dezember werden auch die Dienstleistungen der Gelbmützen an ihrem Hauptstandort in Sarajewo eingestellt.

05.11.2000 – 10.11.2000

### **„Cooperative Determination 2000“: Erste Übung der PfP in der Schweiz**

Zum ersten Mal findet eine Übung im Rahmen der PfP auf Schweizer Territorium statt. Rund 450 Teilnehmer aus 20 Nationen nehmen an der Stabsübung „Cooperative Determination 2000“ teil, die im Armeeausbildungszentrum in Luzern durchgeführt wird. Ziel der Übung ist die Schulung und Vertiefung der militärischen Kooperationsfähigkeit (Interoperabilität) in friedensunterstützenden Operationen. Dabei kommt eine speziell entwickelte Computersimulation zum Einsatz. Für die Vorbereitung und Durchführung der Übung ist die Schweiz als gastgebende Nation gemeinsam mit dem Nato-Hauptquartier Joint Command South Centre (JCSC) verantwortlich.

08.11.2000 – 09.11.2000

### **Bundesrat Deiss an der Sitzung des Ministerkomitees des Europarats**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, nimmt an der 107. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats in Strassburg teil. Die Aussenminister der Mitgliedstaaten des Europarats befassen sich mit der politischen Lage in Südosteuropa und im Kaukasus. Sie treffen sich zudem zu einem Gedankenaustausch mit dem neuen Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien, Vojislav Kostunica, der speziell zur Sitzung eingeladen wurde.

13.11.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch des österreichischen Bundespräsidenten Klestil**

In Bern empfangen Bundespräsident Adolf Ogi und Bundesrat Joseph Deiss den österreichischen Bundespräsidenten Thomas Klestil zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Im Zentrum der Gespräche stehen die Entwicklungen in der EU und die Situation auf dem Balkan. Bundespräsident Klestil lobt die freundschaftliche Haltung der Schweiz gegenüber Österreich während den Monaten der Isolierung durch die EU. Bundespräsident Ogi seinerseits bedankt sich, dass Österreich das bilaterale Abkommen zur Personenfreizügigkeit als erster EU-Staat ratifiziert hat.

15.11.2000

### **Schweiz – EU: Bundesrat erörtert neue bilaterale Verhandlungen**

In seiner Klausur in Lugano erörtert der Bundesrat die Themen, die Bestandteil einer neuen bilateralen Verhandlungsrunde mit der EU sein könnten. Im weiteren entscheidet er über den Zeitplan und den einzuschlagenden Weg. Vor dem Beginn von Verhandlungen müssen sich die Schweiz und die EU auf eine Themenliste einigen. Darum soll in nächster Zeit eine Gesamtschau abgehalten werden. Aus Schweizer Sicht stehen insbesondere Fragen der inneren Sicherheit (organisierte Kriminalität, Kriminaltourismus, illegale Migration) im Vordergrund. Der Bundesrat strebt deshalb eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Grenzkoooperation, Justiz und innere Angelegenheiten an. Für die EU hat die Bekämpfung von Delikten, welche ihren finanziellen Interessen Schaden zufügen (z.B. Zigarettenschmuggel), Priorität. Sie ist an der Einführung einer Zinsbesteuerung oder sogar einer Meldepflicht für Schweizer Banken interessiert. Der Bundesrat will jedoch am Bankgeheimnis festhalten.

15.11.2000 – 17.11.2000

### **4. Internationales sicherheitspolitisches Forum in Genf**

Als Teil des Schweizer Beitrags zur PfP findet in Genf das vierte „International Security Forum“ statt. Am Treffen nehmen rund 400 Experten, Diplomaten, Politiker, Offiziere und Mitglieder von Nicht-Regierungsorganisationen aus über 40 Ländern teil. Organisiert wird das Forum vom Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, dem Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales in Genf sowie der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich. Unter dem Titel „Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas“ bietet die Konferenz über 40 Workshops und Seminare an. Zentrale Themen bilden die europäische Sicherheitspolitik, die humanitäre Dimension der Verteidigungspolitik, die Abstimmung ziviler und humanitärer Mittel in humanitären Operationen, der Terrorismus, die Rolle moderner Informationstechnologien in der Sicherheitspolitik und die demokratische Kontrolle von Streitkräften.

15.11.2000

### **Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof – Verabschiedung Botschaft durch Bundesrat**

Der Bundesrat beabsichtigt, das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs für Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ratifizieren und verabschiedet eine entsprechende Botschaft zuhanden der Eidgenössischen Räte.

nössischen Räte. Eine im Sommer durchgeführte Vernehmlassung ist insgesamt auf ein positives Echo gestossen. Die Schweiz hat vor dem Hintergrund ihrer humanitären Tradition und ihrer Rolle als Depositarstaat der Genfer Konvention die Arbeiten zur Errichtung eines unabhängigen Gerichtshofs unterstützt. Zusammen mit der Ratifikationsvorlage unterbreitet der Bundesrat den Eidgenössischen Räten einen entsprechenden Gesetzesentwurf. Der Gerichtshof wird seine Arbeit aufnehmen können, wenn 60 Staaten das Statut ratifiziert haben – bis jetzt taten dies 22 Staaten.

15.11.2000

### **Neuer Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates**

Der Bundesrat verabschiedet den neuen Aussenpolitischen Bericht „Aussenpolitischer Bericht 2000 – Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt“, der den „Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“ vom 29. November 1993 ablöst. Im neuen Bericht stellt der Bundesrat dar, wie er die schweizerische Aussenpolitik im vergangenen Jahrzehnt gestaltet hat und welche Ziele und Schwerpunkte er sich für die nächsten zehn Jahre setzen will. Bekräftigt wird insbesondere die Absicht zur verstärkten Öffnung der Schweiz und zur Intensivierung der internationalen Kooperation. Der Beitritt zur Uno wird für die laufende Legislatur angestrebt. Auch der Beitritt zur EU ist ein Ziel des Bundesrats: spätestens in der nächsten Legislaturperiode (2003 bis 2007) möchte er über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU entscheiden.

20.11.2000

### **Arbeitsbesuch des italienischen Innenministers Bianco**

Der italienische Innenminister Enzo Bianco stattet Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, einen Arbeitsbesuch ab. Gesprächsthemen bilden die bilateralen Beziehungen in den Bereichen innere Sicherheit, organisierte Kriminalität und Migration. Im Zentrum steht dabei die Umsetzung des bilateralen Polizeikoooperationsabkommens. Innenminister Bianco und Bundesrätin Metzler kommen überein, dass das bereits geplante gemeinsame Polizeikoooperationszentrum in Chiasso im Laufe des Jahres 2001 seine Arbeit aufnehmen soll.

22.11.2000

### **Reaktivierung der Botschaft im Irak**

Der Bundesrat beschliesst, die 1991 während des Golfkriegs aus Sicherheitsgründen geschlossene Botschaft in Bagdad zu reaktivieren. Für die humanitäre

Hilfe und die wirtschaftlichen Beziehungen werden je ein Diplomat entsandt. Mit der Reaktivierung will die Schweiz ihren Handlungsspielraum nutzen. Die diplomatischen Beziehungen sind vom Uno-Embargo gegen den Irak nicht betroffen und wurden von der Schweiz auch nie abgebrochen.

22.11.2000

### **Bericht und Aussprache über die Neutralitätspraxis der Schweiz**

Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des neuen Aussenpolitischen Berichts führt der Bundesrat eine Aussprache über aktuelle Fragen zur Neutralität. Grundlage für die Aussprache bildet der Bericht einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe unter der Leitung von Franz von Däniken, Staatssekretär im EDA. Der Bericht befasst sich mit dem Inhalt und Stellenwert des Neutralitätsrechts im heutigen Völkerrecht und den damit zusammenhängenden strittigen Fragen. Im weiteren wird die Neutralitätspraxis der Schweiz in den neunziger Jahren unter besonderer Berücksichtigung des Kosovo-Konflikts untersucht. Der nun vorliegende Bericht löst den Neutralitätsbericht von 1993 nicht ab, sondern knüpft an der damals vorgenommenen Reduktion der Neutralität auf ihren militärischen Kerngehalt an. Jedoch hatte sich die Anwendung dieses Konzepts während der Kosovo-Krise als schwierig erwiesen, weshalb ein Zwischenbericht nötig wurde. Der Bundesrat pflichtet den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe bei, wonach sich die Schweizer Neutralitätspraxis im vergangenen Jahrzehnt im wesentlichen bewährt habe und die internationale Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität durch eine zeitgemässe Anwendung gewährleistet geblieben sei. Allerdings müsse die Schweizer Neutralitätspraxis der Bevölkerung noch näher gebracht werden.

26.11.2000

### **Ablehnung der Umverteilungsinitiative durch Volk und Stände**

Mit 62,4 Prozent Nein gegen 37,6 Prozent Ja wird die Initiative „Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze“ (Umverteilungsinitiative) klar abgelehnt. Zustimmung fand die Initiative in den Kantonen Jura, Genf, Neuenburg und Waadt. Die Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz forderte eine Halbierung der Militärausgaben; die eingesparten Mittel hätten für die internationale Friedensförderung verwendet werden sollen.

27.11.2000

### **Lockerung der Sanktionen gegenüber Jugoslawien**

Nachdem am 11. Oktober bereits eine Reihe von restriktiven Massnahmen gestrichen wurden, entscheidet der Bundesrat, die Sanktionen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien weiter abzubauen. In Anlehnung an einen Beschluss der EU werden die Finanzsanktionen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien aufgehoben, mit Ausnahme der Blockierung von Konten von rund 600 natürlichen Personen aus dem Umfeld des ehemaligen Präsidenten Milosevic.

28.11.2000 – 29.11.2000

### **Besuch von Bundespräsident Ogi in Berlin**

Bundespräsident Adolf Ogi hält sich zu einem Besuch in Berlin auf, wo ihm der Europäische Solarpreis 2000 verliehen wird. Vor der Preisverleihung trifft sich Ogi mit Verteidigungsminister Rudolf Scharping. Diskutiert werden die Lage auf dem Balkan, das Schweizer Engagement für die PfP, Aspekte der bilateralen Zusammenarbeit sowie das Engagement beider Staaten im Rahmen der Uno. Im weiteren wird Ogi von Bundespräsident Johannes Rau zu einem offiziellen Empfang eingeladen.

01.12.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch des Aussenministers von Bosnien-Herzegowina**

In Bern empfängt Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, den Aussenminister von Bosnien-Herzegowina, Jadranko Prlic, zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Gesprächsthemen bilden die bilateralen Beziehungen, die Entwicklung in Südosteuropa sowie die wirtschaftliche und politische Situation in Bosnien-Herzegowina. Im Rahmen seines Besuchs unterzeichnet Aussenminister Prlic zudem zusammen mit Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, ein Rückübernahmeabkommen. Das Abkommen regelt die völkerrechtliche Verpflichtung zur Wiederaufnahme eigener Staatsangehöriger, die sich ohne Aufenthaltsbewilligung im anderen Vertragsstaat befinden.

04.12.2000

### **Ernennung eines Botschafters für Konfliktbearbeitung**

Der Bundesrat ernennt Josef Bucher, Missionschef in Nairobi und Vertreter der Schweiz beim Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) zum Botschafter

für Konfliktbearbeitung. Mit der Schaffung dieses neuen Postens stärkt der Bundesrat seine Aktivitäten im Bereich der Friedensförderung. Im Sinne der Leistung Guter Dienste will er vor allem zur Lösung innerstaatlicher Konflikte beitragen. Botschafter Bucher wird die Aufgabe haben, Kontakte zu Konfliktparteien aufzubauen, den Dialog zwischen ihnen zu fördern und Bemühungen um Konsenslösungen zu unterstützen.

04.12.2000

### **Uno-Beitritt: Bundesrat verabschiedet Botschaft**

Der Bundesrat nimmt das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens über den Uno-Beitritt der Schweiz zur Kenntnis. Das vom 28. Juni bis am 5. Oktober 2000 durchgeführte Vernehmlassungsverfahren hat gezeigt, dass der Uno-Beitritt über einen starken Rückhalt in der schweizerischen Öffentlichkeit verfügt. Im weiteren überweist der Bundesrat die Botschaft zur Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ an die eidgenössischen Räte. Der Uno-Beitritt ist ein Ziel im Legislaturprogramm der Landesregierung für die Jahre 1999 bis 2003. Deshalb empfiehlt der Bundesrat die Initiative zur Annahme. Volk und Stände werden voraussichtlich im 2002 über die Initiative abstimmen.

04.12.2000

### **Einrichtung eines Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung**

Der Bundesrat beschliesst die Schaffung eines Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF) und heisst ein entsprechendes Konzept für die Rekrutierung, Ausbildung und Einsatzvorbereitung gut. Beim Expertenpool handelt es sich um eine Personalreserve aus qualifizierten zivilen Expertinnen und Experten, die nach dem Milizprinzip rasch und gezielt für internationale friedenserhaltende Aktionen eingesetzt werden können. Er besteht aus Fachleuten aus den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, Presse und Medien, Wahlen sowie Zivilpolizei. In der Startphase soll der Expertenpool 500 bis 600 Personen umfassen. Das verabschiedete Konzept soll sicherstellen, dass zukünftig rund 100 Personen gleichzeitig in verschiedenen Missionen – vorab im Rahmen von Uno und OSZE – eingesetzt werden können. Mit der Einrichtung des Expertenpools will die Schweiz dem in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Bedarf an zivilem Personal für friedensunterstützende Aktionen Rechnung tragen.

06.12.2000

### **Wahl von Samuel Schmid zum neuen Bundesrat**

Die Vereinigte Bundesversammlung wählt im sechsten Wahlgang den Berner SVP-Ständerat Samuel Schmid zum neuen Bundesrat und Nachfolger von Adolf Ogi. Mit der Wahl von Samuel Schmid entscheidet sich die Bundesversammlung für einen von der SVP-Fraktion nicht offiziell vorgeschlagenen Kandidaten. Der neue Bundesrat wird voraussichtlich das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) übernehmen.

07.12.2000

### **Bundespräsident Ogi an der Europa-Konferenz in Nizza**

Zum Auftakt des Europäischen Rats in Nizza findet die Europa-Konferenz statt, an der Staats- und Regierungschefs aus 28 europäischen Staaten teilnehmen. Die Europa-Konferenz wurde 1997 als Gesprächsforum für die erweiterte europäische Familie eingerichtet und umfasst neben den EU-Mitgliedstaaten die Kandidatenländer (inklusive die Türkei) sowie die Schweiz als Beobachterin mit vollem Rederecht. Themen der Konferenz bilden die inneren Reformen der EU und die EU-Erweiterung. In seiner Rede weist Bundespräsident Adolf Ogi darauf hin, dass das „Modell Schweiz“ der EU bei ihren Reformen als Vorbild dienen könne und vergleicht die gegenwärtige institutionelle Diskussion in der EU mit jener bei der Gründung des Bundesstaats im Jahr 1848. Im weiteren betont Ogi, dass der EU-Beitritt das strategische Ziel der Europapolitik des Bundesrats sei.

07.12.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Kroatien**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, wird in Zagreb von seinem kroatischen Amtskollegen Tonino Picula zu einem offiziellen Arbeitsbesuch empfangen. Gesprächsthemen sind die Situation in Südosteuropa, die Beziehungen Kroatiens zur EU und zu internationalen Organisationen, die innen- und aussenpolitische Lage in Kroatien sowie die bilateralen Beziehungen. Bundesrat Deiss gibt im Anschluss an die Gespräche bekannt, dass die Schweiz ein Programm zur Entminung in der Region Vukovar mit 750 000 Franken unterstützen werde. Auf dem Programm steht im weiteren ein Höflichkeitsbesuch beim kroatischen Präsidenten Stjepan Mesić.



08.12.2000

### **Bundesrat Schmid übernimmt das VBS**

Der Bundesrat trifft sich zu einer Sitzung, um die Departementsverteilung vorzunehmen. Kein amtierendes Mitglied der Landesregierung beabsichtigt einen Departementswechsel. Somit wird der neugewählte Bundesrat Samuel Schmid vom noch bis Ende Jahr amtierenden Bundespräsidenten Adolf Ogi am 1. Januar 2001 das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) übernehmen.

11.12.2000 – 13.12.2000

### **Teilnahme der Schweiz an der zweiten Jahreskonferenz des revidierten Protokolls II über das Verbot von Minen**

In Genf findet die zweite Jahreskonferenz über das 1996 revidierte Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen statt. 58 Vertragsstaaten, Beobachterstaaten, das IKRK, Vertreter von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie Experten diskutieren über die Umsetzung des revidierten Protokolls II. Dieses ist Bestandteil des Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, das 1980 abgeschlossen wurde. Aufgrund ihrer humanitären Tradition unterstreicht die Schweiz die Bedeutung des revidierten Protokolls II und setzt sich für eine umfassende Umsetzung der angenommenen Bestimmungen ein.

11.12.2000

### **Bildung einer Direktion für Sicherheitspolitik im VBS**

Der Bundesrat beschliesst die Bildung einer Direktion für Sicherheitspolitik im VBS. Damit sollen die organisatorischen Strukturen des VBS den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen angepasst werden. Die Direktion für Sicherheitspolitik umfasst nach heutiger Planung folgende Organisationseinheiten: den Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus dem Generalsekretariat VBS, den Strategischen Nachrichtendienst, die Koordination der PpP-Aktivitäten, die Führung der drei Genfer Zentren für Sicherheitspolitik, humanitäre Minenräumung und die demokratische Kontrolle von Streitkräften, die administrative Führung des Nachrichtenkoordinators und eventuell auch die Führung der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) und der Abteilung Presse- und Funkspruch (APF). Im weiteren entscheidet der Bundesrat, die Gruppe Rüstung zu einer Gruppe „Beschaf-

fung und Technologie“ umzubauen. Sie soll aus dem Verteidigungsbereich herausgelöst und vollständig unabhängig werden.

12.12.2000 – 13.12.2000

### **EFTA-Ministertagung in Genf**

In Genf findet die Ministertagung der EFTA statt. Die Schweizer Delegation wird von Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, angeführt. Am Treffen wird die Pflege und Weiterentwicklung der Politik der EFTA-Staaten gegenüber Drittländern diskutiert. Im weiteren unterzeichnen die EFTA-Minister Zusammenarbeitserklärungen mit den Staaten des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) sowie mit der Bundesrepublik Jugoslawien.

12.12.2000 – 15.12.2000

### **Bundesrätin Metzler an der Uno-Konferenz über transnationale organisierte Kriminalität**

Eine Schweizer Delegation unter der Leitung von Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJP, nimmt in Palermo an der Uno-Konferenz über transnationale organisierte Kriminalität teil. Anlässlich der Konferenz unterzeichnet Bundesrätin Metzler das Uno-Übereinkommen gegen transnationale organisierte Kriminalität, welches der Bundesrat am 27. November genehmigt hat. Das Abkommen bezweckt, diese Art der Kriminalität auf globaler Ebene wirksamer zu bekämpfen. Es legt einen Mindeststandard fest, indem es zur internationalen Zusammenarbeit und zur konsequenten Bestrafung des organisierten Verbrechens verpflichtet.

13.12.2000

### **Offizieller Besuch des italienischen Präsidenten Ciampi**

Der Präsident der Republik Italien, Carlo Azeglio Ciampi, trifft zu einem offiziellen Besuch in Bern ein. Er wird von Bundespräsident Adolf Ogi, Bundesrätin Ruth Dreifuss sowie den Bundesräten Kaspar Villiger und Joseph Deiss empfangen. Im Mittelpunkt der Gespräche stehen die europäische Integration und der EU-Gipfel in Nizza, die Situation auf dem Balkan und im Nahen Osten sowie die bilateralen Beziehungen.

14.12.2000 – 15.12.2000

### **Aussenministertreffen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats**

In Brüssel findet das Treffen der Aussenminister des EAPC statt. Die Schweiz ist durch Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, vertreten. Diskutiert werden Fragen zur Schaffung dauerhafter Sicherheit und Stabilität in der euro-atlantischen Region, wobei Südosteuropa, der Kaukasus und Zentralasien im Vordergrund stehen. Speziell wird auch auf die regionalen Implikationen der Entwicklungen in der Bundesrepublik Jugoslawien und in den angrenzenden Gebieten eingegangen.

18.12.2000

### **Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Lettland**

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, wird in Riga von seinem lettischen Amtskollegen Indulis Berzins zu einem offiziellen Arbeitsbesuch empfangen. Im Zentrum ihrer Gespräche stehen die europäische Integration und Sicherheitsarchitektur, regionale Fragen sowie die bilateralen Beziehungen. Im weiteren trifft sich Bundesrat Deiss mit der lettischen Staatspräsidentin Vaira Vike-Freiberga, Premierminister Andris Berzins und Parlamentspräsident Janis Straume.

19.12.2000

### **Schweizerische Wahlbeobachter bei den Parlamentswahlen in Serbien**

Fünf Schweizer Kurzzeitwahlbeobachterinnen und -beobachter reisen nach Belgrad zu den Parlamentswahlen vom 23. Dezember. Die Schweizerische Beobachtermission steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR). Bereits seit dem 26. November befinden sich zwei Schweizer Langzeitwahlbeobachter für die OSZE / ODIHR in Belgrad im Einsatz.

20.12.2000

### **Schweizer Unterstützung für Jugoslawiens Beitritt zum IWF**

Der Bundesrat beschliesst, der Bundesrepublik Jugoslawien einen Überbrückungskredit zu gewähren, damit dieses Land dem IWF beitreten kann. Bevor die Bundesrepublik Jugoslawien Mitglied werden kann, muss sie einen Teil der Schulden Ex-Jugoslawiens gegenüber dem IWF begleichen. Der Überbrückungskredit wird je zur Hälfte von Norwegen und von der Schweizerischen National-

bank (SNB) finanziert. Jugoslawien ist seit dem 5. Dezember Mitglied der von der Schweiz angeführten Stimmrechtsgruppe in IWF und Weltbank.

20.12.2000

### **Armee XXI: Bandbreitenentscheide des Bundesrats**

Am 31. Mai hatte der Bundesrat den politischen Leitlinien zum Armeeleitbild XXI zugestimmt. Dabei wurden in den Bereichen Armeebestand, Reserve, Dienstleistungspflicht und Dienstpflichtalter Bandbreiten festgelegt, innerhalb derer das VBS weitere Planungen machen konnte. Der Bundesrat heisst nun die planerischen Vorstellungen des VBS gut und trifft die Bandbreitenentscheide zu den politischen Leitlinien zum Armeeleitbild XXI. Folgende Eckwerte werden verabschiedet: Die Dienstleistungspflicht beträgt grundsätzlich 280 Tage für wiederholungskurspflichtige Soldaten und 300 Tage für Durchdiener; die Rekrutenschule dauert 24 Wochen; die Dienstleistungspflicht umfasst die Rekrutenschule und sechs Wiederholungskurse von je 19 Tagen; die Armee umfasst 119 000 Armeeingehörige (ohne Reserve); die Reserve beträgt 80 000 Armeeingehörige; für die Mannschaft endet die Militärdienstpflicht nach Vollenden des 30. Altersjahrs; der Generalstabschef bildet zusammen mit den Chefs von Heer und Luftwaffe die Armeeführung; die Armee XXI setzt sich aus den zwei Teilstreitkräften Heer und Luftwaffe zusammen; für die Auslandseinsätze ist eine Zielgrösse von 1 600 Armeeingehörigen pro Jahr vorgesehen; während der Übergangsphase zur Armee XXI betragen die jährlichen Ausgaben für Verteidigung rund 4,3 Milliarden Franken. Diese Vorgaben erlauben es, die Planung für die Armee XXI weiterzuführen und den Entwurf des Armeeleitbilds für die Vernehmlassung fristgerecht zu verabschieden.

20.12.2000

### **Neue bilaterale Verhandlungen mit der EU**

Der Bundesrat ernennt Staatssekretär Franz von Däniken zum Koordinator der neuen bilateralen Verhandlungen Schweiz – Europäische Union (EU). Die Schweiz und die EU beabsichtigen, in nächster Zeit neue bilaterale Verhandlungen zu eröffnen. Dabei handelt es sich einerseits um Fragen – sogenannte „left overs“ –, bei denen die Schweiz und die EU bereits in der Schlussakte der bilateralen Verträge vom Juni 1999 den Willen zu weiteren Verhandlungen festgehalten haben: verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Jugend und Bildung, Umwelt, Dienstleistungen, Pensionen, Statistik und Medien. Andererseits handelt es sich um Themen, die

Gegenstand zukünftiger Verhandlungen sein könnten. Die EU wünscht insbesondere, über Zinsbesteuerung und Zollbetrug zu verhandeln, die Schweiz über eine Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Polizei und Asyl. Die EU und die Schweiz sind übereingekommen, im Januar 2001 eine erste Gesamtschau über zukünftige Themen und über die Modalitäten der Verhandlungen vorzunehmen.

*20.12.2000*

### **Verabschiedung Botschaft für Embargogesetz**

Der Bundesrat verabschiedet zuhanden des Parlaments eine Botschaft für ein Bundesgesetz über die Durchführung internationaler Sanktionen. Bei internationalen Sanktionen nichtmilitärischer Art, welche von der Uno, der OSZE oder den wichtigsten schweizerischen Handelspartnern erlassen worden sind und die von der Schweiz mitgetragen werden, soll das neue Bundesgesetz als Rechtsgrundlage für den Erlass entsprechender Massnahmen in der Schweiz dienen. Im Gegensatz zu den bisher erlassenen Embargoverordnungen sieht das Gesetz bei Verstössen Gefängnisstrafen vor. Es regelt zudem die Amtshilfe in der Schweiz sowie die Amts- und Rechtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden.

*22.12.2000*

### **Abschiedsbesuch von Bundespräsident Ogi bei den Gelbmützen**

In Begleitung mehrerer Parlamentarier und des Generalstabschefs reist Bundespräsident Adolf Ogi, Vorsteher des VBS, nach Bosnien-Herzegowina, um das letzte Kontingent der Schweizer Gelbmützen offiziell zu verabschieden. In Visegrad übergibt Ogi dem Uno-Flüchtlingshilfswerk UNHCR 100 Wohn- und Arbeitscontainer, die von den Gelbmützen nicht mehr benötigt werden. Auf dem Programm stehen weiter ein Treffen mit dem Dreier-Präsidium des Staates Bosnien-Herzegowina sowie ein Besuch bei der Polizeiakademie, welche von der Schweiz materiell und personell unterstützt wird. Schliesslich findet im Camp der Gelbmützen im Beisein von OSZE-Vertretern die Dank- und Schlusszeremonie statt. Gemäss Bundesratsbeschluss wird die Gelbmützen-Mission am 31. Dezember beendet. Freiwillige der Armee haben während viereinhalb Jahren die OSZE in Bosnien-Herzegowina logistisch unterstützt. Die Dienstleistungen wurden in den Bereichen Transporte, Postdienst, Reparatur von Fahrzeugen und medizinische Betreuung erbracht.

# **Forschungsprojekte**

## Sicherheitspolitische Forschung 2000/2001

Die folgende Liste von Forschungsprojekten umfasst laufende oder kürzlich abgeschlossene Arbeiten auf dem Gebiet der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. 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 der Umfrage anschliessen und dankt Sidos für dieses Entgegenkommen.

Diese Erhebung ist auch in elektronischer Form auf dem Internet unter <http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/index.htm> verfügbar.

Die Dienste von Sidos können elektronisch unter <http://www.sidos.ch> aufgerufen werden.

\* \* \* \* \*

### **Autoren**

*Klaus Armingeon (Leitung), Michèle Beyeler*

### **Titel**

Critical Juncture: An International Comparison

### **Kurzbeschreibung**

The guiding question of the project refers to the preconditions for institutional reform in democracies in general and Switzerland in particular. Institutional reform is defined as a substantial political reform, which results in changing the basic rules or basic aims of national political institutions. Such major reforms rarely take place. Political institutions in OECD countries tend to persist. Contrary to the early hypotheses of the globalisation literature predicting a convergence of policies and institutions in nation states, internationalisation has not changed this pattern of stable institutions. However, under some rare circumstances, institutional reforms do occur.

The guiding hypothesis of this project is that the probability of institutional reform is high, if there is both: Strong internal pressure and political potential for change accompanied by external developments, which support such changes. This

hypothesis will be tested by analysing qualitative and quantitative data from 17 European countries (including Norway and Switzerland) and five other democracies (USA, Canada, New Zealand, Australia and Japan) in the 20 years between 1980 and 2000.

Particular emphasis is put on the Swiss experience. We are interested in reforms which have changed five major institutions (horizontal and vertical structures of national government, the system of interest intermediation, the type of state intervention in the economy and the welfare state). The following questions are guiding the research:

- Where and when did institutional reform occur in these five fields in the 22 countries under study?
- Do the cases of reform and non-reform correspond to the hypothesis outlined above? Our results will generate hypotheses on the likelihood of institutional reform of Swiss consociational democracy, Swiss federalism, Swiss corporatism, Swiss pragmatic and reactive economic policy and the delayed yet mature Swiss welfare state.

#### **Laufzeit**

2000/04 – 2002/03

#### **Kontaktadresse**

Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft – IPW, Unitobler, Lerchenweg 36, 3000 Bern 9

\* \* \* \* \*

#### **Autoren**

*Roland Bieber (resp.), Cesla Amarelle, Anne Cornu*

#### **Titel**

„L'espace de liberté, de sécurité et de justice“ mis en place par l'Union européenne dans le cadre du Traité d'Amsterdam – les effets sur les Etats tiers, notamment la Suisse

#### **Kurzbeschreibung**

La recherche proposée porte sur les problèmes et les implications théoriques et pratiques, internes et externes, de la mise en place progressive d'un „espace de

liberté, de sécurité et justice“ dans le cadre de l'Union européenne suite au traité d'Amsterdam. Ce nouveau traité est analysé dans une perspective juridique et politique. Il est notamment prévu d'examiner la manière selon laquelle le système juridique suisse peut être mis en rapport avec cet espace par le biais des accords prévus à cet effet par le traité d'Amsterdam.

#### **Laufzeit**

1999/01 – 2000/12

#### **Kontaktadresse**

Universität de Lausanne, Centre de droit comparé et européen – CDCE, BFSH1, 1015 Lausanne/Dorigny

\* \* \* \* \*

#### **Autoren**

*Kurt Brassel (Leitung) (a), Franz Schultheis (Leitung) (b), Michael Hermann (a), Heinrich Leuthold (a)*

#### **Titel**

Sozialtopologie und Modernisierung (SOTOMO): zwischen sozialstrukturellem Wandel und kultureller Beharrung: Entwicklung weltanschaulicher Milieus der Schweiz in sozialtopologischer Betrachtung

#### **Kurzbeschreibung**

Das wichtigste Ziel des vorgeschlagenen Projekts ist es, Wandel und Persistenz im weltanschaulichen Gefüge der Schweiz zu erforschen, auf ihre sozialen und kulturellen Ursachen zurückzuführen und aus zeitdiagnostischer Perspektive zu interpretieren. Als theoretischer Zugang zur sozialen Differenzierung wird eine mehrdimensionale und relationale Sichtweise von sozialen Topologien in Anlehnung an Bourdieu gewählt. Für die dynamische Betrachtung von Veränderung und Beharrung politisch-moralischer Milieus wird der soziographische Ansatz mit Theorien zu Modernisierung und Wertewandel verbunden. Als ideale Voraussetzung für die Rekonstruktion von Weltanschauungen besitzt die Schweiz eine weltweit einzigartige Ressource in Form von Resultaten aus eidgenössischen Volksabstimmungen in den Gemeinden. Die lange Zeitreihe dieser Aggregate von Meinungsäusserungen reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück, bietet ein mächtiges „Monitoring“ der regionalen weltanschaulichen Differenzierung der Schweiz und soll deshalb als

empirische Grundlage erschlossen und genutzt werden. Die Verbindung von Sozialstrukturanalyse, Modernisierungstheorie, Abstimmungsforschung und Regionalanalyse erfordert einen transdisziplinären Ansatz, in dem theoretisches und methodisches Wissen aus Soziologie, Politologie und Geographie einfließen und fruchtbar zur Anwendung gebracht werden. Für die Längsschnittanalyse der Volksabstimmungsresultate kommen qualitative und quantitative Methoden zur Anwendung.

In der ersten Phase werden die benötigten Abstimmungsresultate digitalisiert, inhaltlich wie thematisch qualifiziert und eingeordnet und in eine Datenbank integriert. In der zweiten Phase werden in Kombination von Quer- und Längsschnittanalysen weltanschauliche Konfliktdimensionen extrahiert, mit Hilfe der inhaltlichen Zuordnung benannt und interpretiert und zu einer weltanschaulichen Topologie modelliert. Eine Reinterpretation von Methoden der Geographical Information Science (GIS) dient sowohl der Visualisierung des weltanschaulichen Rasters als auch dessen Verknüpfung mit herkömmlichen Karten. Durch Integration von Indikatorvariablen zur sozialen und kulturellen Differenzierung wird ein Bezug zur Sozialtopologie Bourdieus geschaffen. In der dritten Phase werden vier Hypothesenkomplexe bearbeitet, die Wandel und Persistenz in der weltanschaulichen Topologie über die gesamte Zeitspanne von 130 Jahren erklärbar machen. Das Projekt SOTOMO verfolgt den Anspruch, verschiedene Theorietraditionen und methodische Zugänge zu verbinden und daraus neue Forschungsstrategien zu entwickeln.

### Laufzeit

2000/04 – 2003/04

### Kontaktadresse

- Universität Zürich, Geographisches Institut, Winterthurerstrasse 190, 8057 Zürich (a)
- Université de Neuchâtel, Institut de sociologie et de science politique, Pierre-à-Mazel 7, 2000 Neuchâtel (b)

\* \* \* \* \*

### Autor

*Christoph Breitenmoser (Leitung)*

### Titel

Strategie ohne Aussenpolitik: zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik bis 1973

### Kurzbeschreibung

Die Untersuchung setzt sich zum Ziel, den Wandel des sicherheitspolitischen Denkens in der Schweiz von einer rein militärisch verstandenen Verteidigungspolitik zu einer umfassenden Sicherheitspolitik mit einer – zumindest deklaratorisch – ausgreifenden Komponente, das heisst einer aktiven Aussenpolitik, aufzuzeigen.

Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, worin das fehlende Bewusstsein für den strategischen Wert des sicherheitspolitischen Mittels der Aussenpolitik begründet liegt. Überdies gilt es, die äusseren (internationalen) und inneren (nationalen) Faktoren für diesen Wandel in der schweizerischen Strategiediskussion im Übergang von den sechziger in die siebziger Jahre zu analysieren. Im Zentrum stehen die beteiligten Akteure der Debatte und ihre Beiträge zur Weiterentwicklung der Schweizer Sicherheitspolitik.

### Laufzeit

1997/01 – 2001/03

### Kontaktadresse

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

\* \* \* \* \*

### Autor

*Stefan Brem (Leitung)*

### Titel

From Landmines to Small Arms and Light Weapons: Policy Change in the Swiss Arms Control Debate

### Kurzbeschreibung

The research project uses theoretical and empirical approaches applicable to the activities of Switzerland in arms control and disarmament processes. So far, most of the arms control literature focuses on the (post) Cold War confrontation between the United States and the USSR/Russia and international arms control and disarmament processes in general. However, since the end of the Cold War and the acceleration of globalization processes, the proliferation problems created new

challenges and risks for the international system. In the beginning, Switzerland, as a typical mid-power state, had been overrun by these developments. Since then, it has fairly well adjusted to the new security environment and now actively participates in the international efforts to stop the proliferation of conventional weapons and weapons of mass destruction.

- How and why does Switzerland contribute to the international efforts to cope with arms control and disarmament problems?
- How far is Switzerland's room for maneuver for its activities and how does Switzerland act within it?

These questions are at the core of a set of research questions that structure the doctoral thesis. A theoretical framework will be developed to test possibilities and drawbacks of different strategies that states can apply in cooperative endeavors to control arms related problems, i.e. in the landmines ban treaty and the discussion in the field of small arms and light weapons. In the end, I generate some general recommendations how mid-power states can cope with arms control and disarmament problems in the area of conventional weapons. Thus, the project has theoretical and practical consequences.

### **Laufzeit**

2000/09 – 2001/08

### **Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH Zentrum SEI-F12, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

### **Autoren**

*Urs Cipolat (Leitung), Ulrich Karpenstein*

### **Titel**

Nonproliferation and Switzerland: A Critical Analysis of Switzerland's Weapon and Technology Export Control Regime, 1990-1997

### **Kurzbeschreibung**

This project aims at analyzing legislative developments in the field of weapon and technology export controls, covering the time period between 1990 and 1997. We intend to examine the current Swiss law regulating this particular domain, thereby putting it into a historical and comparative context.

The project pursues three goals. First, it shall present the legal history, contents and application of the post-Cold War Swiss law regulating weapon and technology export controls. Second, it shall verify to what extent this body of law allows Switzerland to fulfill its international obligations and its national foreign policy goals in the realm of nonproliferation. Third, if this analysis shows any major flaws in current Swiss legislation, then we will propose possible solutions de lege ferenda.

The main focus lies on legal questions. Whenever required, political and historical contexts will also be discussed.

### **Laufzeit**

1997/10 – 1999/10

### **Kontaktadresse**

Universität de Fribourg, Séminaire de droit international privé et droit international public, Beauregard 11, 1700 Fribourg

\* \* \* \* \*

### **Autor**

*Michele Coduri (Leitung)*

### **Titel**

La Suisse vis-à-vis de la Chine: La recherche d'une continuité impossible? (1946-1955)

### **Kurzbeschreibung**

Aufgrund von Archivquellen (schweizerischen wie ausländischen) und ausgewählter Sekundärliteratur sollen die Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und der Schweiz analysiert werden. In einer ersten Phase werden die Rahmenbedingungen und der Stand der bilateralen Beziehungen vor dem Regimewechsel geschildert. In einer zweiten Phase werden insbesondere die Gründe und

der Entscheidungsprozess untersucht, die zu einer raschen Anerkennung der Volksrepublik durch die Schweiz führten. In einer dritten Phase wird die Evolution der bilateralen Beziehungen, zuerst während des Korea-Krieges und dann während der Tätigkeit der neutralen Missionen zur Überwachung der Waffenstillstandsabkommen und zur Heimschaffung von Kriegsgefangenen beleuchtet.

### **Laufzeit**

1994/10 – 2001/12

### **Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St. Gallen

\* \* \* \* \*

### **Autoren**

*Josef Estermann (Leitung), Franz Riklin (Leitung), Heiner Busch*

### **Titel**

Organisierte Kriminalität: Theorie, öffentliche Wahrnehmung und Entwicklung der Strafverfolgung

### **Kurzbeschreibung**

*Problemstellung:* Das Thema „organisierte Kriminalität“ ist in den vergangenen Jahren in der Schweiz zu einem zentralen Bezugspunkt der Rechtspolitik und der Tätigkeit von Polizei und Untersuchungsbehörden geworden. Phänomenologische Beschreibungen einzelner Tätigkeitsfelder (Drogenhandel, Waffenhandel etc.) stehen im Vordergrund. Ein Forschungsdefizit liegt zur Zeit weniger bei der Beschreibung von organisiertem Verbrechen vor, denn dies wird von den Strafverfolgungsbehörden, den Medien und deren wissenschaftlicher Begleitung geleistet. Der Mangel liegt in der Theorie des Begriffs. Die juristische Definition der einschlägigen Straftatbestände reicht zur Klärung des Begriffs nicht aus. Er umfasst per definitionem Straftatbestände, die auch ohne Referenz auf das Organisationsdelikt eine Verfolgung rechtfertigen, da die kriminelle Organisation auf das Begehen von Straftaten ausgerichtet sein muss, Mitgliedern also in der Regel bereits Beihilfe oder Versuch vorzuwerfen ist.

*Forschungsziele / Hypothesen:* Da Polizei und Untersuchungsbehörden für alle definitorischen Aspekte, insbesondere für ein Haupttätigkeitsgebiet der „organisierten Kriminalität“, den illegalen Drogenmarkt, eine konstitutive Rolle spielen, ist an ihren Sichtweisen und Konzepten von „organisierter Kriminalität“ und an ihrer Tätigkeit bei der Bekämpfung anzuknüpfen. Die Eigenständigkeit und Bedeutung des Begriffs werden hier nicht nur für die Tätigkeitsfelder wie Drogenhandel, Geldwäsche, Frauenhandel, politisch motivierte Kriminalität etc. geklärt, sondern auch für die Polizei- und Gerichtsarbeit und – damit zusammenhängend – für das Bewusstsein der Gesellschaft. Das Forschungsprojekt betrachtet neben den Tätigkeitsfeldern der „organisierten Kriminalität“ drei Dimensionen, die bisher in der Debatte zu kurz gekommen sind:

- die eine ist die des Verwaltungshandelns, also die polizeiliche und justizielle Verfolgung;
- die zweite Ebene ist die rechtspolitische, welche die entsprechenden Normsetzungen bestimmt;
- die dritte ist diejenige der Wahrnehmung der „organisierten Kriminalität“ in der veröffentlichten Meinung und aus der Sicht der Strafverfolgungsbehörden.

Der Begriff muss unter Einbezug aller Dimensionen definiert werden.

### **Laufzeit**

1999/01 – 2000/06

### **Kontaktadresse**

- Orlux AG Sozial- und Gesundheitsforschung, Postfach 2817, 6002 Luzern
- Universität Freiburg, Seminar für Strafrecht und Kriminologie, Av. de Beau regard 11, 1700 Fribourg

\* \* \* \* \*

### **Autoren**

*Jon A. Fanzun (Leitung), Patrick Lehmann*

### **Titel**

Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000



### Kurzbeschreibung

Frieden, Sicherheit und Stabilität sind Zielgrössen der meisten Staaten auf der Welt. Seit den beiden Weltkriegen wurden vermehrt auch internationale Institutionen damit beauftragt, diese Ziele zu verfolgen und zu verwirklichen. Die Schweiz hat sich ebenfalls auf diesem Gebiet engagiert, auch wenn sie sich institutionell kaum in die internationalen Strukturen der Friedenssicherung einbinden liess. Die Untersuchung zeichnet die internationalen Bemühungen zur Schaffung und Sicherung friedlicher und stabiler internationaler Verhältnisse seit dem Zweiten Weltkrieg nach.

Ausgehend von diesen internationalen Entwicklungen im Bereich der Friedens- und Sicherheitspolitik werden die schweizerischen Bemühungen nach 1945 in diesem Bereich beleuchtet. Im Zentrum der Untersuchung steht der Politikbereich, den man als die „ausgreifende Komponente“ der schweizerischen Sicherheitspolitik bezeichnen kann. Dabei gehen wir von einem breiten Friedens- und Sicherheitsverständnis aus, das neben militärischen auch nichtmilitärische Komponenten berücksichtigt. Dementsprechend breit ist die Palette der angesprochenen Schweizer Beiträge. Sie umfasst Massnahmen in den Bereichen der Konfliktprävention, des Konfliktmanagements und des postkonfliktären Engagements. Das Ziel der Studie ist es, die schweizerischen Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Stabilität seit 1945 darzustellen und zu analysieren. Es sollen die Stärken und Schwächen sowie die Lücken des schweizerischen Engagements in diesem Bereich aufgezeigt werden.

Hierbei geht es nicht um eine detaillierte Auflistung der verschiedenen Schweizer Initiativen und Massnahmen, sondern um eine Gesamtdarstellung und Gesamtbewertung. Die Untersuchung stützt sich im wesentlichen auf schon edierte Studien sowie auf bundesrätliche Berichte und Botschaften. Auf eigentliche Quellenarbeit wurde aufgrund des breit gefassten Charakters der Darstellung verzichtet.

### Laufzeit

1999/02 – 2000/10

### Kontaktadresse

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

\* \* \* \* \*

### Autor

*Jon A. Fanzun (Leitung)*

### Titel

Menschenrechte in der Schweizer Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik: Konzeptionelle Veränderungen und deren Umsetzung, 1978-2000 (Arbeitstitel)

### Kurzbeschreibung

Die schweizerischen Aussenbeziehungen waren bis in die neunziger Jahre durch die konzeptionelle Trennung zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik gekennzeichnet. Die Entwicklungspolitik ihrerseits verstand sich als vorwiegend unpolitisches Engagement und als Ausdruck der Solidaritätsmaxime. Die Menschenrechtspolitik sowie die Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik waren somit weitgehend voneinander getrennte Politikbereiche. Unter dem Eindruck des Kalten Krieges und aufgrund der allgemein zurückhaltenden Aussenpolitik der Schweiz war die Respektierung der Menschenrechte kein Kriterium für die Aufnahme von Handelsbeziehungen oder für die Gewährung von wirtschaftlicher Hilfe. Zudem hatten die Menschenrechte im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik einen relativ geringen Stellenwert.

Als Pierre Aubert 1978 sein Amt als Aussenminister antrat, waren die Intensivierung der Nord-Süd-Beziehungen sowie die Stärkung der Menschenrechtspolitik – neben dem Uno-Beitritt – die erklärten ausserpolitischen Hauptziele. In den folgenden Jahren erlangten die Menschenrechte eine zunehmend grössere Bedeutung in der Schweizer Aussenpolitik. Dieser Bedeutungsanstieg hatte zur Folge, dass menschenrechtliche Anliegen zunehmend in andere Politikbereiche Eingang fanden, namentlich in die Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Verknüpfung von Wirtschaftshilfe mit politischen Kriterien zum neuen Paradigma in der internationalen Politik. Seit den neunziger Jahren bindet auch die Schweiz ihre wirtschaftliche Unterstützung unter dem Stichwort „Good Governance“ explizit an die Einhaltung von politischen Konditionen. Diese Verbindung verschiedener Politikbereiche bedeutet eine konzeptionelle Umorientierung der Schweizer Aussenpolitik, die im seit 1993 gültigen ausserpolitischen Zielfünfeck ihren Ausdruck findet.

Das Dissertationsprojekt beabsichtigt, aus einer politologisch-historischen Perspektive den politischen Prozess darzustellen und zu analysieren, der zur Integration menschenrechtlicher Zielsetzungen in die schweizerische Aussenpolitik geführt hat. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 1978 bis 2000. Die

Arbeit geht von der These aus, dass die schweizerische Aussenpolitik in dieser Zeit einen rechtlich-normativen Wandel durchgemacht hat, der sich sowohl in den konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen als auch in der Umsetzung der Aussenpolitik spiegelt.

Die Untersuchung versteht sich als Beitrag zur Aussenpolitikforschung (foreign policy analysis). Dabei wird der Versuch unternommen, diejenigen internationalen und nationalen Faktoren zu eruieren und zu analysieren, die zu diesem Politikwandel geführt haben. Zudem soll der institutionelle Umgang mit den im politischen Prozess auftretenden Zielkonflikten und Kohärenzproblemen im Spannungsfeld ethisch-normativer und materieller Zielsetzungen untersucht werden.

### Laufzeit

1999/08 – 2001/12

### Kontaktadresse

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

### Autor

Thomas Fischer (Leitung)

### Titel

Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik 1969-1986: das Ausbleiben der aussenpolitischen Öffnung

### Kurzbeschreibung

*Art der Studie:* Das Dissertationsprojekt versteht sich als Beitrag zur Aussenpolitikforschung (foreign policy analysis) und befasst sich als solche mit den Determinanten des aussenpolitischen Verhaltens der Schweiz.

*Bezugsrahmen:* Als Untersuchungszeitraum wurde die Periode von 1969-1986 gewählt, in welcher ein erster Anlauf zur aussen- und sicherheitspolitischen Öffnung des Landes (Uno-Beitritt, KSZE-Politik) unternommen wurde. Diese Entwicklung zur Aktivierung der Aussenpolitik gewann eine gewisse Dynamik und erreichte ihren Höhepunkt in der ersten Hälfte der 70er Jahre mit der Unterzeich-

nung der Freihandelsverträge mit der EWG (1972) und der aktiven Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess. Begünstigt wurde diese Tendenz zur verstärkten Mitarbeit der Schweiz in den multilateralen Gremien von einem internationalen Klima der Entspannung. Aber bereits mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ist eine eigentliche Stagnation in den europa- und sicherheitspolitischen Belangen festzustellen. Die KSZE-Folgekonferenzen brachten kaum mehr substantielle Resultate, und als der Uno-Beitritt 1986 vom Volk deutlich verworfen wurde, wurde das Scheitern der Bemühungen des Bundesrats offensichtlich. Diese Abstimmungsniederlage war ein eigentlicher Tiefpunkt der bundesrätlichen Aussenpolitik und äusseres Anzeichen für das Misslingen der politischen Öffnung der Schweiz.

*Fragestellung:* Im Zentrum der Arbeit steht die Frage, weshalb die vom Bundesrat seit den siebziger Jahren angestrebte aussenpolitische Öffnung des Landes ausblieb.

*These:* Die Studie geht davon aus, dass der Wandel im internationalen Umfeld von einem Klima der Entspannung Ende der siebziger Jahre hin zum sogenannten „Zweiten“ Kalten Krieg in den achtziger Jahren massgeblich für das Ausbleiben der politischen Öffnung der Schweiz verantwortlich war.

### Laufzeit

1998/09 – 2001/12

### Kontaktadresse

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

### Autoren

Antoine Fleury (Leitung), Mauro Cerutti, Eric Flury, Sébastien Guex, Therese Steffen Gerber, Sacha R. Zala, unter Mitarbeit von: Michele Coduri, Thomas Gürber, Roland Maurhofer, Marc Perrenoud, Luc Van Dongen

### Titel

Diplomatische Dokumente der Schweiz

## Kurzbeschreibung

### 1. Anfänge und Organisation des Forschungsprogramms

Die Initiative, Dokumente für das Studium der schweizerischen Aussenpolitik und der internationalen Stellung der Schweiz zu veröffentlichen, wurde im Jahr 1972 von einer Gruppe junger Forscher ergriffen. Die 1975 gegründete „Nationale Kommission für die Publikation der Diplomatischen Dokumente der Schweiz“ unter der Leitung von Jacques Freymond beschloss, für den Zeitraum von 1848 bis 1945 die Herausgabe von fünfzehn Bänden in Angriff zu nehmen. Diese vielleicht willkürlich anmutende Beschränkung erwies sich als realistisch in Anbetracht der Tatsache, dass dieses Projekt von einer ganzen Generation von Akademiker/-innen umzusetzen war. Gleichzeitig handelte es sich im Zusammenhang mit den in der Schweiz auf dem Gebiet der Geisteswissenschaften breit angelegten Forschungsprojekten um ein sehr ehrgeiziges Unternehmen. Auf diese Weise entspricht jeder Band einem bestimmten Zeitraum, dessen Datierung sich an der Bedeutung der entsprechenden Periode orientiert: an grossen Ereignissen, Kriegen, Verhandlungen usw. Seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts verkürzt sich die Periode pro Band aufgrund der ständig wachsenden Anzahl von Dokumenten, was die Intensivierung der internationalen Beziehungen widerspiegelt. Die fünfzehn geplanten Bände für den Zeitraum von 1848 bis 1945, wovon einer in zwei Teilbänden, erschienen zwischen 1979 und 1997.

Bevor diese erste, die Periode 1848-1945 abdeckende Serie fertiggestellt war, wurden Massnahmen zur Weiterführung der Forschungsarbeit für die Jahre von 1945 bis 1961 getroffen. Die Kommission für die Veröffentlichung der Dokumente wurde im Jahr 1992 umstrukturiert und deren Leitung Jean-Claude Favez anvertraut. Die Forschung wurde reorganisiert, um die Arbeit ununterbrochen und insbesondere mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung fortzusetzen. Auf diese Weise entstand die Datenbank DoDiS ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)), deren Informationen schrittweise über Internet zugänglich gemacht werden, während parallel dazu sechs 500-seitige Bände zu den entsprechenden Jahren publiziert werden. Der erste Band der neuen Serie, der Dokumente aus dem Zeitraum von Mai 1945 bis Mai 1947 enthält, wurde im Mai 1997, der zweite Band (Dokumente zwischen 1947 bis 1949) im April 1999 herausgegeben. Der dritte Band (Bd. 18, 1949-1952) erscheint im Frühjahr 2001.

### 2. Forschungskonzept

Zum ersten erstellten die Forscher/-innen eine Bestandsaufnahme aller Aktenbestände der Bundesverwaltung, die Aufschluss über den einen oder anderen Aspekt der internationalen Beziehungen der Schweiz und der Weltpolitik im allgemeinen

zu geben versprochen. Die Initiatoren des Projekts wollten einen selektiven Zugriff auf die Dokumente vermeiden, welcher lediglich der Illustration spezifischer aussenpolitischer Entscheidungen der Schweizer Regierung dienen würde; in methodischer Hinsicht musste gewährleistet sein, dass keine Dokumente übergangen wurden, die in irgendeiner Weise eine Bestimmung der internationalen Stellung der Schweiz zu verschiedenen Zeitpunkten in der zeitgenössischen Geschichte erlauben. Daher stehen im Auswahlprozess diejenigen Dokumente an erster Stelle, welche die allgemeine aussenpolitische Orientierung der Schweiz erkennen lassen oder diese zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beeinflussen vermochten.

An zweiter Stelle stehen Dokumente, die die Rolle der Schweiz in der internationalen Politik aufzeigen oder ihre Haltung zu einem bestimmten Ereignis oder Problem klären; an dritter Stelle folgen Berichte, Situationsanalysen, welche Originalinformationen enthalten oder den Standpunkt des Neutralen zu internationalen Ereignissen oder nationalen Ereignissen anderer Länder reflektieren, Anweisungen, Stellungnahmen, Notizen und Briefwechsel, die für das Verständnis einer bestimmten Angelegenheit unentbehrlich sind.

## Laufzeit

1992/04 – 2007/04

## Kontaktadresse

Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente,  
Archivstrasse 24, 3003 Bern

\* \* \* \* \*

## Autor

*Hans Rudolf Fuhrer (Leitung)*

## Titel

Geschichte des schweizerischen Generalstabes (Fortsetzung)

## Kurzbeschreibung

Für den Zeitraum von 1800 bis 1945 liegt die Geschichte des schweizerischen Generalstabes einschliesslich der Kollektivbiographie des Korps der Generalstabsoffiziere fast vollständig vor. Nun soll die Untersuchung für den Zeitraum 1945-1966 fortgesetzt werden. Damit soll ein Beitrag zur schweizerischen Militärgeschichte geleistet werden.

**Laufzeit**

Bis 2000/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Jürg Martin Gabriel (Leitung)*

**Titel**

Schweizerische Aussenpolitik im Kosovokrieg

**Kurzbeschreibung**

Switzerland's foreign policy was severely tested during the Kosovo War. The situation was not an easy one given the country's traditional (and obstinate) neutrality reflected in its abstention from organizations like the United Nations, the European Union and NATO. The book is an edited compilation of eight articles on various aspects of Swiss foreign policy, during and after the eleven week war.

**Laufzeit**

1999/09 – 2000/03

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Jürg Martin Gabriel (Leitung)*

**Titel**

Die Gegenläufigkeit von Neutralität und humanitären Interventionen

**Kurzbeschreibung**

The purpose of this study is to discuss the dilemma neutral Switzerland faces when confronted with humanitarian interventions, as was the case during the Kosovo War. The article focuses on the euro-atlantic region and shows that during much of the 20<sup>th</sup> century neutrality was on the decline while the feasibility of humanitarian interventions improved. Now, at the turn of the century, the contradictions are becoming ever more apparent as manifested during the Kosovo War.

**Laufzeit**

1999/08 – 2000/01

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Marcel Gerber (Leitung)*

**Titel**

Schweizerische Rüstungskontrolle seit dem Ende des Kalten Krieges

**Kurzbeschreibung**

Der Wandlungsprozess, den das Ende des Kalten Krieges in der internationalen Sicherheitspolitik auslöste, erfasste auch die Rüstungskontrolle. Themen, die bereits zur Zeit des Kalten Krieges relevant waren, nach wie vor ungelöst, gleichzeitig drängten aber neue Probleme nach Lösungen: Bewaffnete Konflikte verschoben sich zusehends von der zwischenstaatlichen auf die innerstaatliche Ebene womit kleine und leichte Waffen wie Personenminen ins Blickfeld der Rüstungskontrolle rückten. Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft verschärfte die Problematik, den weltweiten Waffenmarkt und die unerlaubte Weitergabe strategisch heikler Güter zu kontrollieren. Zusätzlich weitete sich der Kreis internationaler Akteure aus. Als bestimmende Grössen der Politik traten neben die Nationalstaaten vermehrt internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen.

Für Kleinststaaten wie die Schweiz bedeutete dieser Wandel neue Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten. Die Schweiz steigerte nach der Wende von 1989 ihr rüstungskontrollpolitisches Engagement. Sie fand in der Rüstungskontrolle

ein neues sicherheitspolitisches Betätigungsfeld entsprechend der Neuauslegung der Sicherheitspolitik auf vermehrte internationale Kooperation. Der offiziellen Politik fehlte aber bisher eine Konzeption, welche Möglichkeiten, Grenzen und Prioritäten im neuen internationalen Umfeld auslotet. Hinter diesem Mangel steht das Fehlen einer Gesamtsicht.

Eine Gesamtsicht liess jedoch bisher auch die Wissenschaft vermissen. Das Projekt verfolgt deshalb das Ziel, diese Lücke zu schliessen durch die Aufarbeitung folgender Fragen: Welche neuen Anforderungen stellen sich der schweizerischen Rüstungskontrolle, bedingt durch den internationalen Wandel, und welche Möglichkeiten und Chancen bieten sich der Rüstungskontrolle als einem Element einer auf internationale Kooperation ausgerichteten Sicherheitspolitik? Das Ziel einer analytischen Gesamtsicht soll erreicht werden durch die Aufarbeitung der internationalen und schweizerischen rüstungskontrollpolitischen Debatten und die Integration von bestehenden und laufenden Teilstudien. Dazu folgt das Projekt in erster Linie der zeitgeschichtlichen Analyse.

#### **Laufzeit**

1997/10 – 2002/12

#### **Kontaktadresse**

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

\* \* \* \* \*

#### **Autor**

*Laurent Goetschel (Leitung)*

#### **Titel**

Die Aussen- und Sicherheitspolitik der GASP 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 würde. 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 neugeschaffenen 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 internationalem Akteur für den neutralen Kleinstaat Schweiz nachgegangen. Dies soll es auch gestatten, die Ergebnisse der bevorstehenden 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 bevorstehenden 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 – 2000/03

**Kontaktadresse**

Schweizerische Friedensstiftung – SFS, Gerechtigkeitsgasse 12, 3000 Bern 8

\* \* \* \* \*

**Autor**

Thomas Graf (Leitung)

**Titel**

Die Wirtschaftssanktionen amerikanischer Gliedstaaten und Lokalbehörden während der Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Banken

**Kurzbeschreibung**

Die Dissertation behandelt die Wirtschaftssanktionen, welche amerikanische Gliedstaaten und Lokalbehörden während der Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Banken geplant und teilweise verhängt haben.

Die Arbeit ist in drei Teile gegliedert.

Im *ersten Teil* werden die Wirtschaftssanktionen im Kontext der Krisenereignisse dargestellt und die Voraussetzungen und Ursachen ermittelt, welche die Entstehung der Sanktionen bedingt haben.

Im *zweiten Teil* soll untersucht werden, ob für Wirtschaftssanktionen amerikanischer Gliedstaaten und Städte rechtliche Schranken bestehen. Dabei sind Normen relevant, welche entweder das Verhältnis zwischen der amerikanischen Bundesregierung und den Gliedstaaten definieren oder den wirtschaftlichen Verkehr zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten regeln. Solche Normen lassen sich im amerikanischen Verfassungsrecht sowie im Recht der Welthandelsorganisation WTO finden.

Der *dritte Teil* der Studie behandelt die wirtschaftliche und politische Wirkung der Sanktionen und Sanktionspläne während der Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Initianten der Sanktionen ihre Ziele gegenüber der Schweiz erreicht haben und, falls dies bejaht werden kann, wo die Gründe dafür liegen. Die Arbeit soll mit Folgerungen aus den vorangegangenen Analyseschritten sowie mit Vorschlägen und Empfehlungen abgeschlossen werden.

**Laufzeit**

1998/01 – 2001/10

**Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St. Gallen

\* \* \* \* \*

**Autoren**

Sébastien Guex (resp.) (a), Hans Ulrich Jost (resp.) (a), Hanspeter Kriesi (resp.) (b)

**Titel**

La politique commerciale de la Suisse 1945-1996

**Kurzbeschreibung**

Comment se présente la politique commerciale de la Suisse qui, en raison de la très grande intégration de l'économie helvétique dans l'économie mondiale, constitue une composante essentielle de sa politique extérieure?

Il s'agit de saisir en priorité la manière dont se forment, sur le plan interne, les décisions dans le domaine de la politique commerciale suisse, en combinant l'approche propre à la recherche historique avec les outils conceptuels de la science politique. Dans ce sens, on se centrera sur le processus d'élaboration de la politique commerciale, c'est à dire sur le système d'interactions entre les autorités fédérales et les différents acteurs intervenant dans ce domaine, en particulier les principaux groupes d'intérêt. L'objectif est ainsi de dégager aussi bien les facteurs qui favorisent que ceux qui entravent l'adaptation de la politique commerciale à un contexte international changeant.

**Laufzeit**

1996/09 – 2000/02

**Kontaktadresse**

- Universität de Lausanne, Section histoire, Bâtiment Central, 1015 Lausanne (a)
- Universität de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 40 Bd du Pont-d'Arve, 1211 Genève 4 (b)

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Franz Haag (Leitung), Eugen Horber (Leitung), Nicole Schöbi*

**Titel**

Eurobarometer in der Schweiz: repräsentative Befragung der Schweizer Wohnbevölkerung und Entwicklung eines Lehrmittels auf dem Web

**Kurzbeschreibung**

Die Eurobarometer-Umfragen der Europäischen Kommission, ursprünglich als Meinungsbarometer zur europäischen Integration konzipiert, sind heute grossangelegte Erhebungen, die neben einem Kern von Standardfragen regelmässig wichtige Themen des öffentlichen Lebens abdecken. Für die Schweizer Sozialwissenschaften soll der Eurobarometer in der Schweiz einerseits die Chance bieten, regelmässig Informationen über die Bevölkerungseinstellungen zur europäischen Integration zu erhalten. Andererseits soll er der Psychologie, der Erziehungswissenschaft, der Soziologie, der Politikwissenschaft sowie der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre die Möglichkeit geben, Einstellungen und Verhaltensweisen der Schweizer Bevölkerung auf einer breiten Datenbasis analysieren und international vergleichen zu können.

1. *Teilprojekt*: Repräsentative Befragung der Schweizer Wohnbevölkerung (Leitung: Franz Haag). Die Befragung enthält folgende Themengruppen: Einstellung zur europäischen Integration, persönliche und allgemeine wirtschaftliche Lage, Parteilaffinität, Bindung an Institutionen (insbesondere an Neutralität, Föderalismus und direkte Demokratie), räumliche und kulturelle Identifikation, Umwelt. Nach der EWR Abstimmung 1992 wurden verschiedene Umfragen und Analysen über das Resultat der Abstimmung durchgeführt, in welchen unter anderem die Motivationen der Befürworter und der Gegner untersucht wurden. Einige Autoren kommen zum Schluss, dass die individuelle wirtschaftliche Betroffenheit der Wähler ausschlaggebend war. Im Gegensatz dazu zeigen andere Forscher, dass Motivationen sozio-kultureller Art und Identifikationsmotive die Entscheidung der Wähler bestimmt haben. Der politikwissenschaftliche Teil der Eurobarometer-Umfrage 1999 in der Schweiz soll einen Beitrag zur Beantwortung der Kontroverse wirtschaftliche versus sozio-kulturelle Faktoren in bezug auf die europäische Integration ermöglichen. Die Eurobarometer-Umfrage in der Schweiz soll mindestens bis zum Jahr 2003 jährlich einmal durchgeführt werden.

2. *Teilprojekt*: Entwicklung eines Lehrmittels auf dem Web (Leitung: Eugen Horber). In der Schweiz ist die Sekundäranalyse von Datensätzen noch nicht sehr

verbreitet. Der Eurobarometer eignet sich in hervorragender Weise für solche Sekundäranalysen, und deswegen soll in diesem Teilprojekt ein Lehrmittel entwickelt werden, das die Beantwortung einer Forschungsfrage mit Hilfe einer Sekundäranalyse der Eurobarometer-Datensätze diskutiert. Die Arbeitsanleitungen und „Übungsaufgaben“ sollen auf dem Web publiziert werden. Das Lehrmittel richtet sich primär an Professoren in der Methodenausbildung. Die Professoren wählen und vermitteln das inhaltliche Thema und passen, soweit wie möglich, das Lehrmittel ihren spezifischen Interessen und didaktischen Zielen an.

**Laufzeit**

1999/03 – 2000/03

**Kontaktadressen**

- Schweizerischer Informations- und Daten-Archivdienst für die Sozialwissenschaften – SIDOS, Ruelle Vaucher 13, 2000 Neuchâtel
- Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Karl W. Haltiner (Leitung) (a), Kurt R. Spillmann (Leitung) (b), Andreas Wenger (Leitung) (b), Jonathan Bennett (a), Tibor Szvircsev (a)*

**Titel**

Sicherheit 2000. Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend

**Kurzbeschreibung**

Die Schweiz steht am Anfang einer grundlegenden Neuausrichtung ihrer Sicherheitspolitik. Mit dem Strategiepapier „Sicherheit durch Kooperation“ vom 10. Juni 1999 hat der Bundesrat von der traditionellen, auf autonome Landesverteidigung ausgerichteten Sicherheitspolitik Abschied genommen. Er hat mit seiner neuen sicherheitspolitischen Konzeption die Konsequenzen aus den tiefen Veränderungen gezogen, die seit der Wende von 1989/91 im internationalen Umfeld der Schweiz eingetreten sind. National- und Ständerat haben beide mit überwältigender Mehrheit den bundesrätlichen Bericht zustimmend zur Kenntnis genommen und die strategische Neuausrichtung genehmigt.

Damit begann in der Öffentlichkeit die Erörterung von Problemen der Umsetzung der neuen Konzeption. Dass die neuen Vorgaben Anlass zu kontroversen Diskussionen geben, kann angesichts der tiefgreifenden Veränderungen im sicherheitspolitischen Instrumentarium nicht überraschen. Die Neugestaltung der Armee gab dabei besonderen Anlass zur Diskussion. Gleichermassen lösten die Europapolitik des Bundesrats und der anvisierte Uno-Beitritt hitzige Debatten aus.

Das Ziel der Untersuchung bestand in der Ermittlung langfristiger Trends in der aussen- und sicherheitspolitischen Meinungsbildung (vgl. „Sicherheit ‘97“, „Sicherheit ‘98“, „Sicherheit ‘99“) basierend auf einer repräsentativen Befragung der Schweizer Stimmbevölkerung mittels CATI (Computer Assisted Telephone Interview). Darüber hinaus wurden Typologien der sicherheits- und aussenpolitischen Öffnungswilligkeit und der Bewertung der schweizerischen Neutralität der Schweizer Bevölkerung weitergeführt.

### Laufzeit

2000/01 – 2000/08

### Kontaktadressen

- ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil (a)
- ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich (b)

\* \* \* \* \*

### Autorin

*Andrea Heinzer (Leitung)*

### Titel

Das Engagement der Schweiz in internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen – Grenzen und Möglichkeiten

### Kurzbeschreibung

Im Zentrum des Dissertationsprojekts stehen folgende Fragen: Wie und weshalb beteiligt sich die Schweiz an den internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollbemühungen? Über welchen Handlungsspielraum verfügt sie und wie nutzt sie diesen aus? Welches sind für die Schweiz die vielversprechendsten Strategien, um substantielle Beiträge zu leisten? Die Autorin untersucht diese Hauptfragen

anhand von zwei vergleichenden Fallstudien im Zeitraum 1989 bis 1999. Die erste Fallstudie befasst sich mit den Aktivitäten der Schweiz in Zusammenhang mit dem Chemiewaffenregime und die zweite Fallstudie analysiert die Schweizer Beiträge im Rahmen des Bio- und Toxinwaffenregimes.

Das Forschungsprojekt verfolgt drei Ziele: Erstens wird das Engagement der Schweiz für ein Verbot chemischer und biologischer Waffen eingehend aufgearbeitet und analysiert. Zum zweiten werden theoretische Ansätze der Rüstungskontrolle und Abrüstung – die bis anhin auf die Aktivitäten der einstigen Supermächte UdSSR/Russland und USA ausgerichtet waren – auf den Kontext der Schweiz angepasst und angewendet. Drittens können durch die Beurteilung des schweizerischen Handlungsspielraums und der Bestimmung der für die Schweiz besonders erfolgversprechenden Tätigkeitsbereiche in internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen Möglichkeiten für künftige Aktivitäten aufgezeigt werden.

### Laufzeit

1999/02 – 2001/03

### Kontaktadresse

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

### Autoren

*Madeleine Herren (Leitung), Sascha Zala*

### Titel

Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente schweizerischer Aussenpolitik 1914-1950

### Kurzbeschreibung

Netzwerk Aussenpolitik beschreibt den dynamischen Wandel der internationalen Beziehungen von einer Summe nationaler Aussenpolitiken zu einem vielschichtigen Netzwerk von multilateralen Kontakten. Für die staatliche Aussenpolitik war dieser Prozess eine Herausforderung der besonderen Art, da es die staatliche Beteiligung an dieser Entwicklung abzusichern und die Instrumente der Aussenpolitik an die neuen Gegebenheiten anzupassen galt. Reichhaltige Archivquellen belegen



die Herausbildung einer netzwerkorientierten Aussenpolitik als ein in Vergessenheit geratenes, als historische Wurzel der Globalisierung aber an Bedeutung gewinnendes Charakteristikum schweizerischer Aussenpolitik. Netzwerk Aussenpolitik untersucht die schweizerische Beteiligung an internationalen Organisationen und die offizielle Beschickung internationaler Konferenzen und Kongresse in der Zeit von 1914 bis 1950. Die Empfehlung, der Konzeptualisierung einer netzwerkorientierten Aussenpolitik sei vermehrt Beachtung zu schenken, basiert auf der Darstellung einer Periode steigender politischer, ökonomischer und sozialer Spannungen. Der historische Kontext erlaubt, die Krisentauglichkeit der internationalen Netzwerke zu diskutieren, die aussenpolitischen Reaktionen auf faschistische und nationalsozialistische Unterwanderung zu untersuchen, auf die Bedeutung des Verhältnisses von Aussenpolitik und Netzwerken während der Weltkriege und auf deren Bedeutung in der Transformation der internationalen Beziehungen zum Uno-System einzugehen.

Die Zielsetzung des Projekts besteht in der Darstellung einer in den Bereichen der technischen Zusammenarbeit realisierten modernisierungsorientierten schweizerischen Aussenpolitik, deren machtpolitische Bedeutung in der Verdichtung grenzübergreifender Vernetzung und in der Organisation des internationalen Informationstransfers besteht. Dabei wird diese Form multilateraler Kooperation nicht als machtpolitisch determinierter Mechanismus verstanden, sondern als eine auch dem neutralen Kleinstaat zugängliche Form einer aktiven Aussenpolitik. Wir werden Bedeutung und Wandel des in die Vorkriegszeit zurückgreifenden Konzepts des staatlichen Internationalismus darlegen und dabei sowohl den bundesrätlichen Entscheidungsprozess berücksichtigen als auch nach den konkreten Auswirkungen dieser Politik fragen, indem wir auf einzelne internationalen Organisationen und Kongresse näher eingehen und auch die Reaktion der parlamentarischen Öffentlichkeit einbeziehen. Das Projekt versteht sich als historische Längsschnittstudie, die den Wandel der internationalen Beziehungen einbezieht und in diesem Sinne über das Gebiet der Schweizer Geschichte hinausgehen will.

#### **Laufzeit**

1996/08 – 2000/03

#### **Kontaktadresse**

Universität Zürich, Historisches Seminar, Rämistrasse 64, 8006 Zürich

\* \* \* \* \*

#### **Autoren**

*Peter Hug (Leitung), Daniel Béguin*

#### **Titel**

Schweizer Rüstungsindustrie und Kriegsmaterialhandel zur Zeit des Nationalsozialismus

#### **Kurzbeschreibung**

Grundlage des Projekts ist eine intensive Quellenarbeit in in- und ausländischen öffentlichen und privaten Archiven, darunter Schweizerisches Bundesarchiv, Archiv für Zeitgeschichte, Firmenarchive der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon-Bührle, Schweizerische Industriegesellschaft (SIG) Neuhausen, Tavano S.A. Genf, Verkaufs-Aktiengesellschaft Heinrich Wilds geodätischer Instrumente (heute Leica), Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller (VSM), Rheinmetall DeTec Düsseldorf, National Archives Washington, Bundesarchiv Bonn, Berlin und Koblenz, Militärarchiv Freiburg i.Br., Public Record Office London. Das Projekt folgt der historisch-kritischen Methode (Quellenkritik) und der statistischen Analyse. Das Projekt will einen Beitrag leisten zur Frage, welche Rolle die Schweiz zur Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft spielte. Ein Fokus liegt auf der Unternehmensgeschichte und der Frage nach dem Verhältnis von Wirtschaft und Politik.

#### **Laufzeit**

2000/09 – 2001/06

#### **Kontaktadresse**

Universität Bern, Historisches Institut, Unitobler, 3000 Bern 9

\* \* \* \* \*

#### **Autoren**

*Peter Hug (Leitung), Thomas Gees, Katja Dannecker*; unter Mitarbeit von *Martin Klöter*

#### **Titel**

Die Aussenpolitik der Schweiz 1937-1989

### Kurzbeschreibung

Wie gestaltete sich die schweizerische Aussenpolitik 1937 bis 1989? Mit diesem Projekt soll die Aussenpolitik der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs und der Nachkriegszeit in einer für ein breites Publikum lesbaren, wissenschaftlich fundierten Überblicksdarstellung historisch aufgearbeitet werden. Inhalt und Wandel der aussenpolitischen Konzepte der Schweiz sollen dargelegt, und die Ursachen von Bruchstellen und Neuorientierungen herausgearbeitet werden. Ausgehend vom internationalen Wandel und der Positionierung der Schweiz im internationalen System soll untersucht werden, in welchen Aspekten die Aussenpolitik der Schweiz Anpassungsprozesse an neue internationale Entwicklungen durchlief, in welchem Mass die Schweiz eigenständige aussenpolitische Konzepte erarbeitete, über welche Methoden und Koalitionen vorhandene Handlungsspielräume erweiterte und die internationalen Verhältnisse aktiv mitgestaltete. Es soll transparent gemacht werden, wer in der Schweiz mit welchen Interessen und Strategien Aussenpolitik machte, welche spezifischen Träger und Gruppeninteressen sich hinter den unterschiedlichen aussenpolitischen Konzepten verbargen, wie sich diese im innenpolitischen Meinungsbildungsprozess durchsetzten und mit welcher Konsequenz für die Kohärenz und Wirksamkeit der Aussenpolitik. Methodisch gliedert sich die Untersuchung in einen strukturanalytischen und in einen qualitativ-prozessorientierten Teil. Anhand serieller Daten soll die Schweiz zuerst im internationalen System positioniert, Interdependenzen aufgezeigt, Schlüsselräume schweizerischer Interessen und aussenpolitischer Aktivitäten bestimmt und die wichtigsten aussenpolitischen Akteure identifiziert werden. Insbesondere ist eine Datenbank über alle vom Bundesrat ernannten und mit einem Verhandlungsmandat ausgestatteten Verhandlungsdelegationen erstellt worden (1937-1974). Diese Resultate werden nun in einer qualitativen Analyse mit den Bewältigungsstrategien der wichtigsten Akteure der schweizerischen Aussenpolitik konfrontiert und anhand der Analyse prioritärer aussenpolitischer Weichenstellungen Erklärungszusammenhänge erstellt, die Folgen für die innen- und aussenpolitischen Entscheidungsstrukturen und -prozesse untersucht und die Durchsetzungschancen der schweizerischen Aussenpolitik analysiert. Grundlage bildet die Auswertung der vorhandenen Literatur, nicht veröffentlichter universitärer Arbeiten und die gezielte Aufarbeitung von Aktenbeständen im Schweizerischen Bundesarchiv, der Schweizerischen Nationalbank, den wichtigsten Wirtschaftsverbänden und einem grossen Firmenarchiv (Vorort des SHIV, Vereinigung Schweiz. Industrie-Holding-Gesellschaften, Schweiz. Bankiervereinigung, Schweiz. Rückversicherungsgesellschaft, Schweiz. Gewerkschaftsbund, Schweiz. Bauernverband). Punktuell sollen auch ausländische Archive konsultiert werden.

Für die Umsetzung der Resultate ist geplant, die Fallstudien laufend der Forschung in Form von Arbeitsheften zugänglich zu machen und je am Ende der drei Projektjahre ein Workshop, ein Kolloquium und eine wissenschaftliche Fachtagung durchzuführen. Im Hinblick auf eine breitere Öffentlichkeit bildet die durch das Projekt angestrebte Erstellung einer gedrängten, narrativen Überblicksdarstellung das Hauptinstrument zur Umsetzung der Projektergebnisse. Die Fallstudien sollen am Schluss in einen Zusammenhang gestellt und in einem Sammelband veröffentlicht werden.

### Laufzeit

1996/09 – 2000/08

### Kontaktadresse

Universität Bern, Historisches Institut, Unitobler, 3000 Bern 9

\* \* \* \* \*

### Autoren

*Kurt Imhof (Leitung), Patrik Ettinger, Stephan Meier von Bock, Petra Frey, Martin Kraft, Guido Schätti, unter Mitarbeit von Andreas Ernst (Leitung), Mark Eisenegger*

### Titel

Die Schweiz in der Welt – die Welt in der Schweiz: eine vergleichende Studie zu Bedrohungsaufbau und Bedrohungsverlust als Koordinaten schweizerischer Aussenpolitik

### Kurzbeschreibung

Entscheidungsstrukturen und -prozesse der schweizerischen Aussenpolitik sind durch die direkte Demokratie stark an die mediale Öffentlichkeit gebunden. Dieses Projekt erfasst deshalb die Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik, indem es die Berichterstattung über internationale Ereignisse in schweizerischen Medien rekonstruiert und die öffentlichen Konflikte über die Stellung der Schweiz in der Welt untersucht. Hierbei stehen die Prozesse des Bedrohungsaufbaus und des Bedrohungsverlustes im Zentrum.

Das Projekt gliedert sich in zwei Teilprojekte: In einer Längsschnittuntersuchung der deutschschweizerischen Leitmedien (1944-1995) wird die wechselnde Intensität der Berichterstattung über internationale Ereignisse systematisch

rekonstruiert. In vier Phasenstudien (1944-1950, 1959-1964, 1965-1973, 1989-1995) werden signifikante „Konfliktperioden“ der schweizerischen Aussenpolitik analysiert. Hier konzentriert sich das Projekt zum einen auf den Wandel der aussenpolitischen Konstellation und zum anderen auf neu auftretende Akteure in der öffentlichen Kommunikation (soziale Bewegungen, Protestparteien).

Dieses Projekt verschafft historisch fundiertes Orientierungswissen über die Formen der innenpolitischen Positionsbestimmung der Schweiz in der Welt und den Einfluss des Sonderfallverständnisses auf die Akzeptanz der schweizerischen Aussenpolitik. Dieses Wissen lässt sich zur Bewältigung aktueller Konflikte um die aussenpolitische Position der Schweiz nutzen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass das Projekt sprachregionale Unterschiede herausarbeiten kann und so Anhaltspunkte für deren Überwindung bereitstellt.

### Laufzeit

1997/01 – 2000/10

### Kontaktadresse

Universität Zürich, Soziologisches Institut, Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft – fög, Wiesenstrasse 9, 8008 Zürich

\* \* \* \* \*

### Autoren

*Max Keller (Leitung), Bernhard Brunner (Leitung)*

### Titel

A-Waffen: Einwirkung und Schutz (technische Bedrohungsanalyse)

### Kurzbeschreibung

- Bearbeitung wissenschaftlich-technischer Aspekte der nuklearen Bedrohung
- Verfolgen der Entwicklung bei A-Abrüstung, A-Proliferationskontrolle und A-Verifikation
- Abschätzung der Bedeutung und Gefährdung durch nukleare Proliferation, Sabotage-, Terrorhandlungen und Erpressungsmöglichkeiten
- Zur Hauptsache aber: Durchführung von Grundlagenarbeiten auf dem Gebiet der bei A-Explosionen/zivilen A-Katastrophen auftretenden Effekte und des Schutzes vor deren Auswirkungen

### Laufzeit

1968 –

### Kontaktadresse

Gruppe Rüstung, Bundesamt für Armeematerial und Bauten – BAB, Fachabteilung 36, AC-Laboratorium Spiez, AC-Zentrum, 3700 Spiez

\* \* \* \* \*

### Autoren

*Hanspeter Kriesi (Leitung), Pascal Sciarini (Leitung), Sibylle Hardmeier (Leitung), Ulrich Klöti (Leitung), Adrian Vatter (Leitung), Wolf Linder (Leitung), Romain Lachat, Peter Selb, Georg Lutz*

### Titel

Analyse der eidgenössischen Wahlen 1999

### Kurzbeschreibung

Mit dem Projekt SELECTS '95 – finanziert vom schweizerischen Nationalfonds und realisiert von den drei politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich – wurde 1995 in der Schweiz ein Neubeginn in der Wahlforschung lanciert. Die grossangelegte Studie mit einer Befragung von mehr als 7000 Personen in den Kantonen Aargau, Genf, Glarus, Luzern, Schaffhausen, Tessin und Wallis erlaubte es erstmals, detailliertere Analysen auf der Ebene von Parteien und Kantonen zu machen. Gleichzeitig garantierte die theoretische Fundierung eine Heranführung an die international-vergleichende Wahlforschung.

An dieses Projekt knüpft SELECTS '99 an. Das Forschungsteam möchte eine dauerhafte Fortführung der Wahlanalysen auf dem Niveau der 1995er Studie sicherstellen und die über Jahrzehnte hinweg entstandenen Defizite der schweizerischen Wahlforschung abarbeiten. Die Studie hat sich damit eine doppelte Zielsetzung gestellt: Sicherstellung von Kontinuität einerseits und innovative Weiterentwicklung andererseits. Um Kontinuität zu gewährleisten, wurde in einer nationalen Befragung nach den eidgenössischen Wahlen Ende Oktober 1999 an die SELECTS '95 angeknüpft, und es wurden Vorschläge für eine institutionelle Verankerung nationaler Wahlbefragungen formuliert. Gleichzeitig wurde die Aufnahme in das international vergleichende Programm „Comparative Study of Electoral Systems (CSES)“ vorangetrieben, so dass im Gegensatz zu SELECTS '95 die

gesamte Fragebatterie dieses Programms in das nationale Sample aufgenommen und damit ein weiterer Meilenstein in der schweizerischen Wahlforschung gesetzt werden kann. Die innovative Weiterentwicklung liegt erstens darin, dass der Tatsache Rechnung getragen wird, dass eidgenössische Wahlen in 26 verschiedenen Kantonen stattfinden und damit in erster Linie einer Serie parallel stattfindender kantonaler Urnengänge entsprechen. Zweitens schenken wir dem Prozess der Meinungsbildung während der Kampagne besondere Aufmerksamkeit. So spielt der komplexe Prozess der Meinungsbildung während den verschiedenen Phasen einer Kampagne eine zunehmend bedeutendere Rolle für die individuelle Wahlentscheidung, wurde aber bei bisherigen Wahluntersuchungen kaum berücksichtigt. Um die Meinungsbildung analysieren zu können, wurden neben der nationalen Nachbefragung eine Panelbefragung zu drei Zeitpunkten, nämlich zu Beginn, während und am Ende der Wahlkampagne, in drei ausgewählten Kantonen (Genf, Luzern, Zürich) durchgeführt. Damit werden gleichzeitig sowohl die Voraussetzungen für Longitudinal-Studien in den Kantonen als auch für detaillierte Wirkungsanalysen politischer Kommunikationsprozesse geschaffen. Auf theoretischer Ebene knüpft das Projekt an eine der ältesten Traditionen der Wahlforschung, die Columbia-School, an, wobei die damit verbundenen Revisionen und Weiterentwicklungen (z.B. Media- und Persuasionsforschung) aufgegriffen werden.

### Laufzeit

1999/03 – 2002/03

### Kontaktadressen

- Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 102 Bd Carl-Vogt, 1211 Genève 4
- Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft – IPZ, Abt. Innenpolitik/Vergleichende Politik, Karl Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich
- Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft – IPW, Unitobler, Lerchenweg 36, 3000 Bern 9

\* \* \* \* \*

### Autoren

*Hans Mahnig (resp.) (a), Sandro Cattacin (a), Mauro Cerutti (b), Martin Niederberger (a), Lorena Parini (b), Matteo Gianni (b), Etienne Piguet (a), Marco Giugni (b), Florence Passy (b)*

### Titel

Histoire de la politique suisse de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948

### Kurzbeschreibung

L'immigration représente depuis le milieu des années 80 une problématique centrale de la politique intérieure de la Suisse. Actuellement, l'immigration des réfugiés, la relation à l'Union européenne en matière de circulation des personnes, ainsi que la question de l'intégration des étrangers sont âprement discutées et demandent des solutions nouvelles. Il ne s'agit toutefois pas de la première phase de conflit relative à la politique de migration de l'après-guerre.

L'immigration a régulièrement provoqué des tensions sociales. A la fin des années 60 par exemple, la crise politique a pris une telle envergure qu'elle aurait, selon certains spécialistes, montré pour la première fois les limites du modèle de concordance helvétique. Bien que l'immigration fasse partie des enjeux les plus importants de la politique intérieure suisse de l'après-guerre, on ne dispose pas d'études qui – de manière synthétique – analysent sa présence récurrente sur l'agenda politique en tant que question conflictuelle et l'évolution des réponses et des décisions étatiques à son égard. Ce projet propose donc de reconstruire l'histoire des politiques de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 en vue de combler cette lacune. Il veut en même temps mettre les enjeux actuels dans un contexte plus large et contribuer à une meilleure compréhension du phénomène migratoire en général. L'analyse se fera en collaboration avec le projet „Immigration et intégration – La population étrangère depuis 1948“, comme cela avait été prévu initialement par le groupe d'experts du NFP 39. Cette coopération permettra d'établir le lien entre les régulations spécifiques, les flux effectifs, et leurs effets en retour sur la perception des acteurs, le discours politique, la distribution des pouvoirs dans le champ de la politique migratoire.

La réunion des deux projets permet donc de donner la vue d'ensemble qui manque depuis longtemps de l'histoire de l'immigration en Suisse de l'après-guerre et d'enrichir empiriquement la réflexion sur l'avenir de la Suisse comme pays de facto d'immigration.

**Laufzeit**

1999/01 – 2000/12

**Kontaktadresse**

- Université de Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations – FSM, Rue des Terreaux 1, 2000 Neuchâtel (a)
- Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 40 Bd du Pont-d'Arve, 1211 Genève 4 (b)

\* \* \* \* \*

**Autor***Roland Maurhofer (Leitung)***Titel**

Die Suche nach dem kleinsten Übel: die Europapolitik der Schweiz vom Marshallplan zur EFTA (1947-1960)

**Kurzbeschreibung**

Ein einführender Teil der Dissertation beleuchtet die Anfänge der europäischen Integration der Nachkriegszeit aus primär schweizerischer Perspektive, das heisst den Übergang von der „Blütezeit des Bilateralismus“ zum Multilateralismus im Rahmen der Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), sowie der mit der Präsentation des Schuman-Plans einsetzenden Diskussion über das Verhältnis zwischen „Kooperation“ und „Integration“. Im Zentrum der Arbeit steht die Entwicklung der europäischen Integration nach der Messina-Initiative der sechs Schuman-Plan-Länder. Eingehend betrachtet wird die schweizerische und britische Haltung in den Vorgesprächen und Verhandlungen über die „grosse Freihandelszone“ von 1956 bis 1958. Im weiteren wird die Rolle der Schweiz und Grossbritanniens bei der Gründung der European Free Trade Association (EFTA) untersucht. Der letzte Teil der Dissertation ist dem Übergang von der OEEC zur OECD sowie dem britischen Entscheid, der EWG beitreten zu wollen, gewidmet.

Das Schwergewicht der Dissertation liegt auf der Darstellung und Erklärung der schweizerischen Europapolitik der 50er Jahre anhand von schweizerischem und britischem Archivmaterial.

**Laufzeit**

1996/01 – 2000/10

**Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St. Gallen

\* \* \* \* \*

**Autor***Jan Metzger (Leitung)***Titel**

Umfassende Risikoanalyse

**Kurzbeschreibung**

Erarbeitung wissenschaftlicher Expertise über die gegenwärtigen und zukünftigen sicherheitspolitischen Risiken der Schweiz im europäischen Umfeld und Moderation eines diesbezüglichen Dialoges zwischen Experten aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft in der Schweiz und im euro-atlantischen Raum.

*Adressatenkreis und institutionelle Einbettung:* Die zu erarbeitende Expertise wendet sich in erster Linie an die zuständigen Verwaltungsstellen sowie an die strategisch-politische Führungsebene (Parlament) in der Schweiz.

Das zu unterhaltende Netzwerk umfasst Vertreter aus allen interessierten und betroffenen Stellen in Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft.

Mit den Regierungen Schwedens und anderer PfP-Staaten bestehen enge Kontakte. Das Projekt zielt stark auf eine internationale Kooperation bei der Bewältigung neuer sicherheitspolitischer Risiken. Hierbei zu berücksichtigen sind insbesondere die Aktivitäten verschiedener sicherheitspolitisch relevanter internationaler Organisationen im Bereich der präventiven Risikoanalyse.

*Dienste:*

- Systematisierung und laufender Ausbau eines Problem- und Risikokataloges
- Pflege und Ausbau des Beziehungsnetzes zu europäischen Regierungsstellen und Expertengruppen, die auf dem gleichen Gebiet tätig sind

- Leitung, internationale Koordination und Moderation des nationalen und internationalen Dialogs über die umfassende Risikoanalyse moderner Industriegesellschaften
- Vorbereitung und Durchführung von Expertenworkshops und Konferenzen
- Aufbau und Unterhalt einer Homepage „Comprehensive Risk Analysis and Management Network CRN“ im Rahmen des ISN ([www.isn.ethz.ch/crn](http://www.isn.ethz.ch/crn))

#### *Entwicklungsziele:*

- Beitrag der Schweiz im Rahmen ihres Pfp-Programms zur systematischen Analyse grosser ziviler und sicherheitspolitischer Risiken bis unterhalb der Kriegsschwelle als Grundlage für die Prävention und internationale Zusammenarbeit bei existentiellen Gefahren und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen.
- Systematisierung und Ausbau des bestehenden Problem- und Risikokatalogs sowie Fortsetzung des internationalen Dialogs über diesen umfassenden Katalog von Risiken und Herausforderungen.
- Vertiefung der vorhandenen Kontakte und Schaffung neuer Beziehungen zu europäischen Regierungsstellen aufgrund der Erkenntnis, dass sich die meisten existentiellen Risiken nicht mehr im Alleingang lösen lassen.
- Absicherung der Ergebnisse aus der eigenen „Umfassenden Risikoanalyse Schweiz (1991-1999)“ im internationalen Vergleich und Gewinn an Urteiltiefe.
- Aufbau einer hauptsächlich internetbasierten Plattform zur Führung eines methodischen und inhaltlichen Dialogs über nationales Risk Profiling.

#### **Laufzeit**

1999/05 –

#### **Kontaktadresse**

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

\* \* \* \* \*

#### **Autor**

*Daniel Möckli (Leitung)*

#### **Titel**

Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947

#### **Kurzbeschreibung**

Mit seinem „Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“ hat der Bundesrat 1993 erstmals eine schriftliche aussenpolitische Konzeption vorgelegt, welche die in der unmittelbaren Nachkriegszeit formulierte Leitlinie „Neutralität und Solidarität“ ersetzen sollte. Die im Bericht 93 anvisierte aussenpolitische Öffnung hat sich aber bis zum heutigen Tag nicht realisieren lassen, da der Souverän im direktdemokratischen Prozess den Beitritt in die Vereinten Nationen, die Teilnahme am europäischen Wirtschaftsraum sowie ein sicherheitspolitisches internationales Engagement mittels schweizerischer Blauhelmtuppen verworfen hat. De facto verfolgt die Schweiz damit heute noch einen isolationistischen Kurs im Sinne von „Neutralität und Solidarität“, wobei die Neutralität als aussenpolitische Hauptmaxime bei einer Mehrheit der Bevölkerung auch nach dem Kalten Krieg kaum an Bedeutung verloren hat.

Vor dem Hintergrund der ungebrochenen faktischen Geltungskraft von „Neutralität und Solidarität“ untersucht die Arbeit die Entstehung dieser aussenpolitischen Konzeption in den Jahren 1943-1947. Im Zentrum steht folgende Frage: Warum formulierten die schweizerischen Entscheidungsträger in der Nachkriegszeit eine ausgesprochen restriktive, auf eine überhöhte Neutralität ausgerichtete aussenpolitische Doktrin? Die Studie zeigt, wie sich der damalige konzeptionelle Evaluationsprozess im Kontext der drängenden Uno-Beitrittsfrage sowie der sich abzeichnenden Teilung Europas abspielte. Obwohl die schweizerische Neutralität sowohl durch das System der kollektiven Sicherheit als auch durch die Polarisierung und Ideologisierung der Weltpolitik im Kalten Krieg vor grosse Probleme bezüglich Legitimität und Praktikabilität gestellt wurde, hinterfragte der Bundesrat diese Maxime nie grundsätzlich, sondern betrachtete die Neutralität als axiomatisches Prinzip seiner Aussenpolitik. Angesichts der weitverbreiteten emotionalen Affinität zur Neutralität fehlte damit einerseits schlicht der Wille zu einem aussenpolitischen Kurswechsel. Andererseits war aber auch der äussere Druck dazu nie genügend gross. Da das internationale Umfeld der unmittelbaren Nachkriegszeit jedoch sehr neutralitätsunfreundlich war, erhob Aussenminister Max Petitpierre die Solidarität und die Universalität zu zwei zusätzlichen aussenpolitischen Maximen,

welche die Defizite des helvetischen Alleingangs kompensieren sollten. Zudem verfolgte er eine gezielte Strategie der Überhöhung der Neutralität und der Stilisierung der Schweiz zum internationalen Sonderfall, womit er ebenfalls die internationale Akzeptanz der eidgenössischen Neutralität zu vergrössern hoffte.

Die konzeptionelle Leitlinie „Neutralität und Solidarität“, wie sie von Petitpierre erstmals im Oktober 1947 öffentlich dargelegt wurde, zielte demnach sowohl auf eine Aktivierung als auch auf eine Verabsolutierung der Neutralität und war eine Reaktion auf die veränderten internationalen Rahmenbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Arbeit zeigt weiter, wie sich der Aussenminister mit seiner Unterscheidung zwischen einem „politischen“ und einem „technischen“ internationalen Engagement ein äusserst pragmatisches Werkzeug zur Umsetzung seiner Konzeption in die Hand gab, lag es fortan doch an ihm zu bestimmen, wann ein Sachbereich „politisch“ und damit mit der schweizerischen Neutralität nicht vereinbar war. Diese den Kern der Konzeption darstellende Dichotomie zwischen „politisch“ und „technisch“ wurde zwar in den 1970er Jahren vom Bundesrat wieder aufgegeben, prägt aber das aussenpolitische Bewusstsein vieler Schweizerinnen und Schweizer auch heute noch und trägt damit massgeblich zur gegenwärtigen Blockierung der schweizerischen Aussenpolitik bei.

#### **Laufzeit**

1998/01 – 2000/05

#### **Kontaktadresse**

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

\* \* \* \* \*

#### **Autor**

*Silvano Möckli (Leitung)*

#### **Titel**

Internationale Supervision von nationalen Wahlen

#### **Kurzbeschreibung**

Gegenstand dieses Projekts ist der Stellenwert der Variable „Supervision von Wahlen“ im Transitions- und Demokratisierungsprozess von Staaten, in denen die internationale Gemeinschaft nach einer politischen Krise vor Ort präsent ist. Im

Rahmen dieses Projekts wurde eine empirische Einzelfallstudie über die Wahlen von 1996/1997 in Bosnien-Herzegowina ausgearbeitet, die sich auch auf persönliche Erfahrungen des Autors vor Ort stützt. Die theoretische Durchdringung dieses völlig neuen Forschungsgegenstandes wurde durch die Herausarbeitung einer Typologie der internationalen Supervision von Wahlen sowie durch den Entwurf eines Wirkungsmodells der Leistungen der Supervision ein Stück weitergebracht. Das Modell unterscheidet auf der Makroebene die drei Phasen Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung und auf der Mikroebene die Phasen Freiheitsschaffung, Freiheitsausübung und Freiheitssicherung. Dieses Modell wurde in einer Umfrage unter deutschen, österreichischen und schweizerischen Wahlbeobachtern, die in Bosnien-Herzegowina vor Ort waren, getestet.

#### **Laufzeit**

1995/10 – 2000/12

#### **Kontaktadresse**

Universität St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, Dufourstrasse 45, 9000 St. Gallen

\* \* \* \* \*

#### **Autor**

*Hans-Balz Peter (Leitung)*

#### **Titel**

Ethik und Entwicklung angesichts der Globalisierung

#### **Kurzbeschreibung**

Die von der Deza angeregte Studie zielt auf die Überprüfung und Erneuerung der ethischen Begründung/Legitimation der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit angesichts der Globalisierung, und zwar sowohl hinsichtlich der politischen Trägerschaft als auch hinsichtlich der Zielsetzung. Sie geht aus von der These, dass die Globalisierung der Wirtschaft den Wettbewerb unter Standorten, also Staaten, verschärft hat. In der Folge entwickelte Anpassungsstrategien wie Deregulierung usw. basieren reduktionistisch auf dem unmittelbaren Eigeninteresse der Staaten. Der Wettbewerb scheint auch zwischen Staaten die Kooperation zu verdrängen. Auf „Solidarität“, „burden sharing“ etc. ausgerichtete Politikbereiche wie die Entwicklungspolitik leiden demnach gegenüber den rein eigeninteressengeleiteten

Politikbereichen an einer Legitimationslücke. Wie Entwicklungspolitik gegenüber der schweizerischen Bevölkerung, wie qualitative entwicklungspolitische Standards (wem soll sie dienen, mit welchen Rücksichten auf Zielgruppen?) begründen? Moderne Ethik ist auf solche Fragestellungen angelegt. Sie impliziert allerdings nicht autoritative Präskription, sondern bietet Methoden interdisziplinärer Klärung der normativen Anforderungen an, die auf Kommunikation und Argumentation beruhen. Methodisch verfolgt die Studie zwei Wege: Expertengespräche und theoretische Studie (ethische Theorie). Ergänzend umfasst sie eine vorwiegend wirtschaftswissenschaftliche theoretische Klärung der These der Globalisierung (Literaturstudie): Was ist neu an der „Globalisierung“ gegenüber bisherigen weltwirtschaftlichen Konzepten und Entwicklungen – welche tatsächlich neuen Anforderungen ergeben sich daraus für die Entwicklungszusammenarbeit und die Entwicklungsethik?

#### **Laufzeit**

1997/12 – 2002/02

#### **Kontaktadresse**

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund – SEK, Institut für Sozialethik, Sulgenauweg 26, 3007 Bern

\* \* \* \* \*

#### **Autoren**

*Dieter Ruloff (Leitung), Thomas Bernauer (Leitung), Peter Moser, Aviva Schmur, Stefano Bruno*

#### **Titel**

Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der schweizerischen Bundesverwaltung

#### **Kurzbeschreibung**

Die Bewältigung globalen Wandels durch die Entscheidungsträger des schweizerischen politischen Systems (Bundesbehörden) 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 – 2000/05

#### **Kontaktadresse**

- Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft – IPZ, Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8001 Zürich
- ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

\* \* \* \* \*

#### **Autoren**

*Dieter Ruloff (Leitung), Sandra Lavenex (Co-Leitung)*

#### **Titel**

UNIVOX Aussenpolitik

#### **Kurzbeschreibung**

Jährliche wiederkehrende Repräsentativbefragung über die Einstellung zur schweizerischen Aussenpolitik und die Kenntnisse von Weltpolitik in der Bevölkerung.

#### **Laufzeit**

nicht limitiert

#### **Kontaktadresse**

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft – IPZ, Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8001 Zürich

\* \* \* \* \*



**Autor**

*Stefan Seiler (Leitung)*

**Titel**

Berufsethos von Berufsoffizieren: eine empirische Untersuchung zum Umgang mit Konflikten im militärischen Führungsalltag

**Kurzbeschreibung**

*Problemeinbettung:* Wo Menschen miteinander zu tun haben, treten früher oder später moralische Konflikte auf. Führungskräfte und Unterstellte müssen dann zu deren Lösungen Entscheide treffen, für welche sie die Verantwortung tragen. Oft sind diese zwischenmenschlichen Störungen so gelagert, dass es nicht eine rasche ‚beste Lösung‘ gibt, da nicht allen Bedürfnissen entsprochen werden kann. Es kann auch sein, dass elementare Bedürfnisse einzelner Personen nicht respektiert werden, wodurch sich diese in ihrer Würde verletzt fühlen. Es ist dann nicht immer möglich, allen Ansprüchen gerecht zu werden; eine Ausbalancierung der Bedürfnisse wird notwendig. In solchen Situationen wird von moralischen Dilemmas gesprochen. Es liegt unter anderem in der Verantwortung der Führungsperson, Bedingungen zu schaffen, unter denen es den am Konflikt beteiligten Mitarbeitern möglich ist, eine Lösung zu finden, welche langfristig erfolgversprechend scheint. Die Fähigkeit, mit diesen Situationen umzugehen, führt zur Synergie von Erfolg und Moral (regulatives Modell).

*Fragestellung:* Die zentrale Frage dieser Arbeit ist, wie Berufsoffiziere mit alltäglichen Führungsproblemen in ihrem Beruf umgehen (Berufsethos von Berufsoffizieren). Es wird ein Modell des ‚situationsangemessenen Verhaltens‘ entwickelt, welches zur Einschätzung des Berufsethos von Berufsoffizieren dienen soll. Im Anschluss daran wird untersucht, welche Bedingungsvariablen entscheidenden Einfluss auf das Berufsethos haben und ob das Berufsethos einen Voraussagewert für den Führungserfolg hat.

**Laufzeit**

1999/10 – 2001/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Kurt R. Spillmann (Leitung), Andreas Wenger (Leitung), 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 Anfang 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 „CH-SIPO“ 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:

- Wie wurde „Sicherheitspolitik“ definiert und inwieweit veränderte sich diese Definition im Laufe der Zeit?
- Welche inneren und äusseren Anstösse zur Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Konzeption lassen sich ausmachen?
- 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 – 2001/03

**Kontaktadresse**

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

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Heiner Staub (Leitung), unter Mitarbeit von: Bernhard Brunner*

**Titel**

Bearbeitung von Problemen der Verifikation im Zusammenhang mit dem Chemie- waffenübereinkommen

**Kurzbeschreibung**

Bearbeiten verschiedener Teilaspekte (vor allem für „Dual-Use-Chemikalien“) wie: Verifikationsprozedere, Anforderungsprofile für Inspektoren und deren Ausbildung, Verifikationsanalytik, Implementierung des CW-Übereinkommens in der Schweiz.

**Laufzeit**

1984 –

**Kontaktadresse**

Gruppe Rüstung, Bundesamt für Armeematerial und Bauten – BAB, Fachabteilung 36, AC-Laboratorium Spiez, AC-Zentrum, 3700 Spiez

\* \* \* \* \*

**Autorin**

*Nicole Toepperwien (Leitung)*

**Titel**

Citizenship vs. nationality – an often tense relationship: a comparison of Switzerland, Germany, the United States, and France with special considerations for the multicultural context

**Kurzbeschreibung**

Citizenship is the legal status of state membership that attributes a person to a certain state. As a legal status citizenship is an objective criterion. Citizenship and naturalization laws however are not value neutral. With citizenship and naturalization laws that state can decide under certain limitations on the criteria for state membership. Perhaps the major influence on the general design of the attribution or ascription of citizenship has the concept of the nation. The nation is understood as a group of people who have a feeling of solidarity and of belonging together and who want through concerted political action create, foster, or strengthen their own nation-state. The nation can be very inclusive so as to include all citizens but it can as well be exclusive, e.g. when nation membership depends on prepolitical criteria like ethnicity or religion. The mechanisms to create the necessary unity and feeling of belonging differs from country to country. This dissertation regards four different relations between citizenship and nationality and accords special attention to the importance of culture for the national unity. In the United States all citizens are members of the nation. To create unity, culture was banished from the public sphere. In France, like in the United States, all citizens are members of the nation; here, however, the state created a French culture and expects all who want to be French to assimilate to this culture. In Germany, at least historically, the nation included all who have German ethnicity, and citizenship laws were drafted so as to create a symmetry between nation membership and citizenship. The exclusion of all who did not share German ethnicity was the result. Today, however, militant democracy and human rights are important values for the German nation. Switzerland is based on communal civism. Through its bottom-up structures it managed to create a system that did not necessitate the assimilation of the multicultural Swiss populations in the cantons nor that led to the exclusion of any culture. The institutions in Switzerland were designed so as to foster the diversity of the cantons. Switzerland, however, only managed to accomodate given cultures and is today not able to integrate foreigners except through willing assimilation.

**Laufzeit**

1996/12 – 2000/12

**Kontaktadresse**

Universität Freiburg, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Föderalismus,  
Les Portes de Fribourg, Rte d'Englisberg 7, 1763 Granges-Paccot

\* \* \* \* \*

**Autor**

*Daniel Trachsler (Leitung)*

**Titel**

„Les conditions de la neutralité n'existent plus aujourd'hui“: Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges (1947-1952)

**Kurzbeschreibung**

Kaum hatte Bundesrat Max Petitpierre seine aussenpolitische Konzeption der ‚Neutralität und Solidarität‘ entworfen, da wurde die schweizerische Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges radikal in Frage gestellt. Im Unterschied zur unmittelbaren Nachkriegszeit fürchteten die politischen Entscheidungsträger jedoch nicht mehr nur eine moralische oder wirtschaftliche Isolation der Schweiz, sondern sahen sich mit einer als real empfundenen ideologischen und militärischen Bedrohung konfrontiert. Die sich rasch akzentuierende Bedrohungswahrnehmung in dieser ersten Phase des Kalten Krieges warf die Frage nach der aussen- und sicherheitspolitischen Verantwortbarkeit und der Praktikabilität des auf wirtschaftliche und technische Kooperation begrenzten Alleingangs auf. Trotz der als bedrohlich eingeschätzten Lage und Zweifeln an der sicherheitspolitischen Effektivität hielt der Bundesrat schliesslich an einer rigiden Neutralitätspolitik fest und nahm die damit einhergehenden Einschränkungen des Handlungsspielraumes in Kauf. Mit dieser Entscheidung riskierte die Landesregierung, die Schweiz erneut in eine – diesmal selbstgewählte – Isolation zu manövrieren und verzichtete auch auf den Schutz einer institutionell abgesicherten Integration im entstehenden Westblock.

In der Studie wird aus einem sicherheitspolitischen Blickwinkel der Evaluations- und Entscheidungsprozess analysiert, der dazu führte, dass die Schweiz am

Grundsatz der Neutralität und einer restriktiv interpretierten Neutralitätspolitik festhielt. Dazu wird der untersuchte Prozess nach Phasen, Akteuren, Interessen und nach den geprüften alternativen Handlungsoptionen aufgeschlüsselt. Im Zentrum stehen dabei in erster Linie die Überlegungen im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD), weiter wird auch das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) berücksichtigt. Ein spezieller Fokus wird auf die administrationsinterne Perzeption des äusseren Umfeldes und die entsprechenden Rückwirkungen auf den Entscheidungsprozess gerichtet.

**Laufzeit**

1999/08 – 2000/12

**Kontaktadresse**

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

\* \* \* \* \*

**Autoren**

*Frank Weyermann (Leitung)*

**Titel**

Sicherheitspolitik heute – sicherheitspolitische Konzeptionen im Vergleich

**Kurzbeschreibung**

Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die künftige schweizerische Sicherheitspolitik sich in bezug auf Ziele, Interessen, Strategie und Instrumente der Sicherheitspolitik anderer europäischer Länder angleichen wird.

Das Projekt beabsichtigt eine komparative Analyse der neuen sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz (SIPOL B 2000) mit Konzeptionen anderer europäischer Staaten. Dabei wird der Frage nachgegangen, von welchen Überlegungen, Konzeptionen und Strategien andere Staaten ausgehen. Der Vergleich soll untersuchen, ob den Konzeptionen gemeinsame oder ähnliche Bedrohungsbilder zugrunde liegen und welche Ziele, Strategien und Instrumente die einzelnen Staaten daraus ableiten. Schliesslich sollen auch Aussagen zu den Konsequenzen für die Armee XXI gemacht werden.

**Laufzeit**

1999/01 – 2001/12

**Kontaktadresse**

ETH Zürich, Militärische Führungsschule – MFS, Steinacherstrasse 101 B, 8804  
Au/Wädenswil