

Zürcher Beiträge

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 57

Jon A. Fanzun und Patrick Lehmann

Die Schweiz und die Welt:

**Aussen- und sicherheitspolitische
Beiträge der Schweiz zu Frieden,
Sicherheit und Stabilität, 1945-2000**

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

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	9
Abkürzungen	11
Einleitung	15
1 Frieden, Sicherheit und Stabilität als Hauptziele internationaler Politik	25
1.1 Frieden	26
1.1.1 Negativer und positiver Frieden	26
1.1.2 Unteilbarkeit des Friedens	28
1.2 Sicherheit	31
1.2.1 Nationale und internationale Sicherheit	32
1.2.2 Ausweitung des Sicherheitsbegriffs	34
1.3 Stabilität	36
1.4 Integriertes Verständnis von Frieden, Sicherheit und Stabilität	38
1.5 Friedensursachen und -strategien	41
1.5.1 Sicherung des negativen Friedens und der internationalen Sicherheit	45
1.5.2 Völkerrecht als Friedens- und Sicherheitsfaktor	48
1.5.3 Überwindung der zwischenstaatlichen Anarchie durch internationale Organisationen	51
1.5.4 Demokratische Ordnung und Wohlfahrt als Fundament für Frieden, Sicherheit und Stabilität	54
1.6 Fazit	60

2 Konzeptionelle Grundlagen der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik	63
2.1 Überwindung der Isolation und Aufbruch in den Sonderfall	64
2.2 Zurückhaltende Aussenpolitik im Kalten Krieg	66
2.3 Aufbau eines Gesamtverteidigungssystems	70
2.4 Ansätze zur Überwindung der konzeptionellen Trennung zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik	72
2.5 Konzeptioneller Übergang am Ende des Kalten Krieges	74
2.6 Zielfünfeck statt Zielmonismus in der Aussenpolitik	77
2.7 Kooperative Aussen- und Sicherheitspolitik	80
2.8 Fazit	83
3 Friedliche Streitbeilegung und internationale Friedenssicherung	87
3.1 Internationale Entwicklungen	87
3.1.1 Schutzmandate	87
3.1.2 Gute Dienste und Internationale Konferenzen	88
3.1.3 Vermittlung	89
3.1.4 Schiedsgerichtsbarkeit und Schlichtung	91
3.1.5 Internationale Mandate	93
3.1.6 Friedenserhaltende Missionen	93
3.1.7 Humanitäre Hilfe	96
3.1.8 Fazit	98
3.2 Schweizer Beiträge	99
3.2.1 Schutzmandate	100
3.2.2 Gute Dienste und internationale Konferenzen	101
3.2.3 Vermittlung	103
3.2.4 Schiedsgerichtsbarkeit	107
3.2.5 Internationale Mandate	109

3.2.6	Friedenserhaltende Missionen	114
3.2.7	Humanitäre Hilfe	120
3.2.8	Fazit	123
4	Wirtschaftliche und militärische Zwangs- massnahmen	127
4.1	Internationale Entwicklungen	127
4.1.1	Wirtschaftssanktionen	127
4.1.2	Militärische Zwangsmassnahmen	131
4.1.3	Humanitäre Interventionen	132
4.1.4	Fazit	133
4.2	Schweizer Beiträge	134
4.2.1	Wirtschaftssanktionen	134
4.2.2	Militärische Zwangsmassnahmen	140
4.2.3	Bemühungen um „humanitäre Sanktionen“	141
4.2.4	Fazit	142
5	Abrüstung und Rüstungskontrolle	145
5.1	Internationale Entwicklungen	145
5.1.1	Bemühungen um ein internationales Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime	146
5.1.2	Neue Rahmenbedingungen für Rüstungskontroll- und Abrüstungsforen	148
5.1.3	Fazit	150
5.2	Schweizer Beiträge	152
5.2.1	Beitritt zu Regimen der Abrüstung und Rüstungskontrolle	152
5.2.2	Ausarbeitung von Vertragswerken	156
5.2.3	Beiträge zur Implementierung	158
5.2.4	Fazit	159

6	Völkerrecht als Friedens- und Sicherheitsfaktor	161
6.1	Internationale Entwicklungen	161
6.1.1	Vom Koexistenz- zum Kooperations- und Integrationsrecht	161
6.1.2	Vom Recht zum Krieg zu Gewaltverbot und Friedenspflicht	163
6.1.3	Internationale Menschenrechte als Kern internationaler Politik	166
6.1.4	Entwicklungen im Bereich des humanitären Völkerrechts	170
6.1.5	Minderheitenproblematik als neue Herausforderung	174
6.1.6	Fazit	176
6.2	Schweizer Beiträge	179
6.2.1	Betonung der Wichtigkeit des Völkerrechts	179
6.2.2	Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts sowie Beitritt zu Konventionen	181
6.2.3	Neutralitätsrecht	184
6.2.4	Rechtliche und schiedsgerichtliche Streitbeilegung	185
6.2.5	Humanitäres Völkerrecht	186
6.2.6	Menschenrechtspolitik	191
6.2.7	Fazit	207
7	Integration und internationale Kooperation	213
7.1	Internationale Entwicklungen	213
7.1.1	Die Vereinten Nationen	214
7.1.2	Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	216
7.1.3	Die Nordatlantikvertrags-Organisation	217
7.1.4	Die Westeuropäische Union	219
7.1.5	Die europäische Integration	222
7.1.6	Der Europarat	224
7.1.7	Fazit	225

7.2 Schweizer Beiträge	227
7.2.1 Mitgliedschaften	228
7.2.2 Nichtmitgliedschaften	236
7.2.3 Sitz von internationalen Organisationen	242
7.2.4 Fazit	244
8 Demokratie und Wohlfahrt	249
8.1 Internationale Entwicklungen	249
8.1.1 Systemgegensatz zwischen Ost und West	249
8.2.2 Internationale Entwicklungspolitik im Zeichen des Kalten Krieges	253
8.1.3 Neuorientierung der Ost- und Südpolitik	258
8.1.4 Fazit	263
8.2 Schweizer Beiträge	266
8.2.1 Trennung zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik	267
8.2.2 Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern	271
8.2.3 Zusammenarbeit mit Osteuropa	287
8.2.4 Fazit	297
Schlusswort	307
Zu den Autoren	324
Bibliographie	325

VORWORT

Die Schweiz durchlebt in aussen- und sicherheitspolitischer Hinsicht eine ereignisreiche Zeit. Nach der Zustimmung zu den bilateralen Verträgen mit der Europäischen Union (EU) im Mai 2000 ist es in der europapolitischen Debatte zu keiner Ruhepause gekommen, sondern zu einer Neulancierung der Diskussion. Das gleiche gilt auch für die Uno-Beitrittsfrage, die ganz oben auf der aussenpolitischen Agenda des Bundesrates zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht und über die das Volk noch in der bis 2003 laufenden Legislaturperiode befinden wird. Auch in der Sicherheitspolitik ist durch den im sicherheitspolitischen Bericht 2000 vollzogenen Kurswechsel von einer autonomen zu einer kooperativen Strategie einiges in Bewegung geraten. Diesbezüglich steht mit der Umsetzung der strategischen Vorgaben im Rahmen des Projekts „Armee XXI“ eine entscheidende Etappe betreffend die Zukunft der schweizerischen Sicherheitspolitik vor der Tür.

Vor dem Hintergrund dieser anstehenden Entscheidungen ist ein Rückblick auf die Geschichte der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik angebracht. Dabei zeigt sich, dass die auf die direktdemokratischen Prozesse Rücksicht nehmende Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg vom Spannungsfeld zwischen neutralem Abseitsstehen und solidarischem Engagement geprägt war. Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, einen Überblick über die schweizerischen Beiträge zu geben, die seit dem Zweiten Weltkrieg in einem weit gefassten Sinn zu Frieden, Sicherheit und Stabilität weltweit und insbesondere in Europa beigetragen haben.

Angesichts der thematischen Breite und des langen Untersuchungszeitraums ist die Studie als Übersichtswerk konzipiert. Damit verbunden ist die Beschränkung auf die Grundzüge der jeweils untersuchten Bereiche. Bewusst nimmt die Arbeit inhaltliche Lücken in Kauf und verzichtet auf eine vertiefte Analyse der einzelnen Themenbereiche.

Die Studie soll aber nicht zuletzt Anstoss sein für weitere Untersuchungen, insbesondere in jenen Bereichen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik, die bis anhin kaum oder nur am Rand Beachtung fanden.

Die Herausgeber danken Jon A. Fanzun und Patrick Lehmann für ihre gehaltvolle und gründliche Arbeit, die erstmals Theorie und Praxis der schweizerischen Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Welt seit 1945 systematisch, kritisch und im Überblick darstellt.

Zürich, im Dezember 2000

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der Forschungsstelle
für Sicherheitspolitik und
Konfliktanalyse

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

ABKÜRZUNGEN

Aucon	<i>Austrian Contingent</i> (Österreichisches Kontingent im Rahmen der Kfor)
Bawi	Bundesamt für Aussenwirtschaft (seit dem 1. Juli 1999 seco)
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BWÜ	Biologiewaffenübereinkommen
bzw.	beziehungsweise
CD	<i>Conference on Disarmament</i> Genfer Abrüstungskonferenz
CJTF	<i>Combined Joint Task Forces</i> Alliierte Streitkräftekommandos
Cocom	<i>Coordination Committee for Multilateral Export Controls</i>
CTBT	<i>Comprehensive Test Ban Treaty</i> Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen
DAC	<i>Development Aid Comitee (OECD)</i> Entwicklungshilfekomitee (OECD)
Deza	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
DftZ	Dienst für technische Zusammenarbeit
EAPC	<i>Euro-Atlantic Partnership Council</i> Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (vormals EPD)
Efta	<i>European Free Trade Association</i> Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (seit 1979 EDA)
ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Gasp	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik
Gatt	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GZS	Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik
HKNM	<i>High Commissioner on National Minorities</i> Hohe Kommissar für nationale Minderheiten
Ifor	<i>Implementation Force</i>
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	<i>International Labour Organization</i> Internationale Arbeitsorganisation
IMF	<i>International Monetary Fund</i> Internationaler Währungsfonds
ISN	<i>International Relations and Security Network</i>
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof

Kfor	<i>Kosovo Force</i>
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1995 OSZE)
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa
LTBT	<i>Limited Test Ban Treaty</i> Vertrag über das Verbot von Kernwaffen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser
MOE	mittel- und osteuropäische Staaten
N+N	Neutrale und Nichtpaktgebundene Staaten
NAC	<i>North Atlantic Council</i> Nordatlantischer Rat
NACC	<i>North Atlantic Cooperation Council</i> Nordatlantischer Kooperationsrat
Nato	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i> Nordatlantikvertrags-Organisation
NGO	<i>Non Governmental Organization</i> Nichtregierungsorganisation
NNRC	<i>Neutral Nations Repatriation Commission</i>
NNSC	<i>Neutral Nations Supervisory Commission</i>
NPT	<i>Non Proliferation Treaty</i> Atomsperrvertrag
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (vormals OEEC)
OEEC	<i>Organisation for European Economic Cooperation</i> Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (seit 1961 OECD)

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (vormals KSZE)
PfP	<i>Partnership for Peace</i> Partnerschaft für den Frieden
Saceur	<i>Supreme Allied Commander Europe</i> Oberster Alliiertes Befehlshaber Europa
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft (vormals Bawi)
Sfor	<i>Stabilization Force</i>
SKH	Schweizerisches Katastrophenhilfekorps
Swisscoy	<i>Swiss Company</i> Schweizerische Kompanie im Rahmen der Kfor
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEF	<i>United Nations Emergency Force</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
Uno	<i>United Nations Organization</i> Organisation der Vereinte Nationen
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEU	Westeuropäische Union
WTO	<i>World Trade Organization</i> Welthandelsorganisation

EINLEITUNG

Die Suche nach Frieden, Sicherheit und Stabilität beschäftigt die internationale Politik seit jeher. Die Frage, wie eine stabile Ordnung herzustellen sei, wurde im Laufe der Geschichte unterschiedlich beantwortet. Die klassische europäische Ordnung des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts sah die Lösung in einem flexiblen Mächtegleichgewicht, in dem mit Absprachen, Bündnissen und notfalls Kriegen eine Machtbalance aufrechterhalten werden sollte. Schon der Erste Weltkrieg verdeutlichte, dass dieses System nicht mehr richtig funktionierte. Als neues Modell der Sicherung des Friedens wurde der Völkerbund aus der Taufe gehoben. Dessen System der kollektiven Sicherheit erwies sich aber als zu schwach, um den Frieden dauerhaft zu sichern. Mit dem Aufstieg Hitlers kündigte sich der endgültige Zerfall der alten Ordnung und das Scheitern des Völkerbundes an.¹

Nach dem Zweiten Weltkrieg sollte die neugeschaffene Organisation der Vereinten Nationen (Uno) den Weltfrieden und die internationale Sicherheit garantieren. Der bald ausbrechende Kalte Krieg blockierte das System der Vereinten Nationen aber weitgehend. Die sicherheitspolitische Ordnung nach 1945 stand ganz im Zeichen der Bipolarität zwischen den beiden Supermächten und ihren Verbündeten. Für die Dauer des Kalten Krieges galt fortan das bipolare System und das nukleare Gleichgewicht als Garant für die Stabilität des internationalen Systems.²

* Die Autoren danken Daniel Möckli Christian Nünlist, Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber, Thomas Fischer und Andrea Heinzer für ihre wertvollen Anregungen und Kommentare zu dieser Arbeit. Für die Durchsicht des Manuskripts sowie für die Hilfe bei der Fertigstellung dieser Publikation geht der Dank an Béatrice Eigenmann und Marco Zanoli.

1 Vgl. für eine knappe Übersicht über die euro-atlantische Sicherheitspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg: Wenger (1999).

2 Der Gedanke, dass das nukleare Gleichgewicht der beste Garant für die internationale Sicherheit sei, dominierte über weite Strecken des Kalten Krieges das Fachgebiet der internationalen Beziehungen. Die diese Sichtweise vertretende Theorierichtung ist der Neorealismus, dessen wohl bekanntester Vertreter Kenneth N. Waltz ist. Vgl. hierzu: Waltz (1959).

Mit dem Ende der Blockkonfrontation begann eine weitere Epoche der internationalen Sicherheitspolitik. Zu Beginn der neunziger Jahre wurden einerseits grosse Hoffnungen gehegt, dass eine „neue Weltordnung“ oder ein „gemeinsames europäisches Haus“ entstehen würde und dass das System der kollektiven Sicherheit wieder funktionieren würde.³ Andererseits gingen Skeptiker in ihren Analysen von einem Rückfall in ein System des Mächtegleichgewichts und der Renationalisierung der Sicherheitspolitik aus.⁴ Weder die Optimisten noch die Pessimisten haben Recht behalten. Zwar sind die Staaten immer noch die zentralen sicherheitspolitischen Akteure, das Sicherheitsdilemma zwischen ihnen wird aber – zumindest im euro-atlantischen Raum – stark durch die internationale Kooperation abgemildert. Die Ereignisse auf dem Balkan haben jedoch vor Augen geführt, dass die Stabilität einer ganzen Region durch die innenpolitischen Entwicklungen eines einzelnen Staates empfindlich gestört werden kann. Sie haben auch deutlich gemacht, dass Frieden, Sicherheit und Stabilität nicht national hergestellt werden können, sondern im hohem Masse auf internationaler Zusammenarbeit beruhen.⁵ Die Sicherheitsrisiken liegen seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr primär im militärischen Bereich. Im Vordergrund stehen nichtmilitärische Risiken, die sich durch Dynamik, Komplexität und verminderte Bedeutung des geographischen Raums auszeichnen (z. B. die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, das organisierte Verbrechen oder die Bedrohung der Informationsstrukturen).

Die strategischen Entwicklungen seit der Wende von 1989/91 sowie das neue Bedrohungsspektrum bedeuten auch für die Schweiz eine grosse sicherheitspolitische Herausforderung. In seinem neuesten Bericht zur Sicherheitspolitik (Bericht 2000)⁶ geht der Bundesrat davon aus, dass sich die Schweiz den anstehenden Herausforderungen gemeinsam mit anderen Ländern stellen müsse, um ihre eigene Sicherheit zu erhöhen und gleichzeitig auf europäischer und globaler Ebene zu Frieden und Sicherheit beizutragen. Die neue Konzeption fordert

3 Vgl. dazu: Gorbatschow (1989), 17ff.; Bush (1991), 1219.

4 Vgl. stellvertretend hierzu die Thesen bei: Mearsheimer (1990).

5 Vgl. dazu: Haftendorn (1997); Keck (1997).

6 Bundesrat (1999a).

dementsprechend eine Strategie der „Sicherheit durch Kooperation“ und setzt damit einen Markstein im Entwicklungsprozess von der autonomen Landesverteidigung zur kooperativen Sicherheitspolitik.⁷

Die sich abzeichnenden Schwierigkeiten im Umsetzungsprozess dieser Strategie, der bisher ausgebliebene Beitritt zu den Vereinten Nationen sowie das bis heute offene Verhältnis zur europäischen Integration verweisen darauf, dass der aussen- und sicherheitspolitische Kooperations- und Integrationsprozess noch weit und beschwerlich sein dürfte. Die Schweiz bekundet grosse Mühe, sich von der Rolle der neutralen Beobachterin des Weltgeschehens zu lösen und sich international aktiv zu engagieren. Augenfällig sind in diesem Zusammenhang insbesondere die institutionellen Defizite der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Diese abwartende und teilweise abwehrende Haltung gegenüber internationalen Entwicklungen hat historische Gründe, welche die Schweizer Politik auch heute noch prägen und beeinflussen.⁸

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, eine Übersicht über das schweizerische Engagement seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu bieten, das in einem weit gefassten Sinne zu Frieden, Sicherheit und Stabilität weltweit und insbesondere in Europa beigetragen hat. Auf dem aussenpolitischen Bericht von 1993 (Bericht 93)⁹ und dem sicherheitspolitischen Bericht 2000¹⁰ basierend, geht die Untersuchung von einem breiten Friedens- und Sicherheitsverständnis aus, das neben militärischen auch nichtmilitärische Komponenten berücksichtigt. Im Sinne der gegenwärtigen aussen- und sicherheitspolitischen Konzeptionen trägt eine breite Palette von Instrumenten zu Frieden, Sicherheit und Stabilität bei. Sie reicht von der traditionellen friedlichen Streitbeilegung über wirtschaftliche und militärische Massnahmen bis hin zum Einsatz für Menschenrechte und Demokratie.

7 Näheres dazu bei: Fanzun/Wenger (2000).

8 Vgl. für einen prägnanten Überblick über die schweizerische Sicherheitspolitik: Spillmann (1995b).

9 Bundesrat (1993).

10 Bundesrat (1999a)

Das Schweizer Engagement soll anhand der konzeptionellen Vorgaben und den internationalen Entwicklungen bewertet werden. Im Sinne einer Gesamtdarstellung werden die angesprochenen relevanten Gebiete der Aussen- und Sicherheitspolitik in groben Zügen skizziert. Auf die Vertiefung einzelner Bereiche wird verzichtet. Aufgrund des thematisch breiten Ansatzes und der langen Zeitspanne erheben wir keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Arbeit deckt die Zeitspanne von 1945 bis 2000 (erste Jahreshälfte) ab.

Inhaltlich beschränkt sich die Arbeit auf die staatlichen Massnahmen im Bereich der Friedenssicherung und behandelt die Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure nur am Rande. Zudem wird der Schwerpunkt auf das für die Sicherheit der Schweiz massgebende Umfeld gelegt, was in vielen Bereichen dem euro-atlantischen Raum entspricht. Nur am Rande berührt werden Fragen der inneren Sicherheit. Schliesslich werden schweizerische Bemühungen auf dem Gebiet des internationalen Umweltschutzes bewusst nicht behandelt, obwohl dem Schutz der natürlichen Grundlagen in neueren aussen- und sicherheitspolitischen Dokumenten eine sicherheitspolitische Bedeutung zugemessen worden ist.¹¹ Die Aussagen in der Sicherheitskonzeption 2000 weisen aber darauf hin, dass der ökologische Bereich heute wieder ausserhalb des sicherheitspolitisch relevanten Bereichs angesiedelt wird.¹² Aus diesem Grund sowie aufgrund des Umstands, dass die Bemühungen im Umweltschutzbereich ein relativ junges Phänomen sind und ihr Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik in der Schweiz noch kaum erforscht ist, bleibt der umweltpolitische Aspekt der Aussen- und Sicherheitspolitik in dieser Untersuchung unberücksichtigt.¹³

Die Arbeit stützt sich primär auf schon edierte Untersuchungen und sekundär auf offizielle Berichte und Botschaften. Für die Studie konnte zudem auf verschiedene Gesamtdarstellungen zur schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik zurückgegriffen werden: Als Standardwerk zur schweizerischen Aussenpolitik kann das „(Neue) Handbuch

11 Vgl. dazu: Bundesrat (1990); Bundesrat (1993).

12 Bundesrat (1999a), 35.

13 Vgl. zum Themenkreis Umweltprobleme und Sicherheitspolitik: Bächler/Böge/Klötzli/Libiszewski/Spillmann (1996).

der schweizerischen Aussenpolitik“ bezeichnet werden.¹⁴ Eine knappe Übersicht über die Schweizer Aussenpolitik im Kalten Krieg findet sich des weiteren bei Jakob Tanner und bei Katharina Bretscher-Spindler.¹⁵ Ein grundlegender Beitrag über die Schweiz im internationalen System ist von Daniel Frei verfasst worden.¹⁶ Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Untersuchung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit von 1945 bis 1989 stammt von Manfred Linke.¹⁷

Betreffend die Bedeutung der Neutralität für die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz sei auf die Beiträge von Daniel Frei, Jürg Martin Gabriel und Hans-Peter Brunner verwiesen.¹⁸ Als Überblicksdarstellungen zur schweizerischen Sicherheitspolitik können Hans Senns Untersuchung von der totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik und der von René Rhinow herausgegebene Sammelband zur schweizerischen Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld erwähnt werden.¹⁹ Schliesslich sei auf das Nationale Forschungsprogramm „Schweizerische Aussenpolitik“ (NFP 42) hingewiesen, in dessen Rahmen zahlreiche Forschungsprojekte zu verschiedenen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik angesiedelt sind.²⁰

Zu den untersuchten Teilbereichen konnte in unterschiedlichem Masse auf Sekundärliteratur zurückgegriffen werden. So liegen etwa betreffend die Guten Dienste,²¹ das Engagement in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)²² oder die Schweizer Haltung

14 Riklin/Haug/Binswanger (1975). Das Werk wurde 1992 völlig überarbeitet: Riklin/Haug/Probst (1992).

15 Tanner (1993); Bretscher-Spindler (1997).

16 Frei (1983).

17 Linke (1995).

18 Frei (1967); Gabriel (1997); Brunner (1989).

19 Senn (1983); Rhinow (1995).

20 Vgl. für eine Liste der verschiedenen Projekte die Homepage des NFP 42 im Internet: <http://www.snf.ch/NFP42/index.html>.

21 Vgl. dazu: Probst (1988); Stamm (1974); Borsani (1994).

22 Vgl. zum frühen KSZE-Engagement der Schweiz: Renk (1996); Breitenmoser (1996). Einen Überblick über verschiedene Aspekte des Schweizer OSZE-Präsidentschaftsjahr 1996 bietet der Sammelband von: Goetschel (1997).

gegenüber friedenserhaltenden Operationen²³ relativ umfassende Untersuchungen vor, die auch eine längere Zeitspanne abdecken. In anderen Bereichen fehlen dagegen solche Übersichtswerke, so etwa was die schweizerische Menschenrechtspolitik angeht.²⁴ Auf die entsprechende Literatur wird des Weiteren in den jeweiligen Kapiteln verwiesen.

An dieser Stelle muss betont werden, dass es nicht Ziel der vorliegenden Arbeit sein kann, die bestehenden Forschungslücken in verschiedenen Bereichen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik zu schliessen. Vielmehr soll diese Arbeit Anstösse zu weiteren und vertieften Untersuchungen liefern, vor allem in jenen Bereichen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik, die bis anhin kaum oder nur am Rand behandelt wurden.

Die Arbeit gliedert sich in acht Kapitel. In einem ersten theoretischen Kapitel werden die Begriffe Frieden, Sicherheit und Stabilität definiert und in den für die nachfolgenden Ausführungen wichtigen Dimensionen dargestellt. Dabei wird zwischen einem positiven und negativen Frieden sowie zwischen einer nationalen und internationalen Dimension von Sicherheit unterschieden. Der Stabilitätsbegriff seinerseits umfasst militärische, politische, soziale und ökonomische Aspekte. Ein zweiter Teil des ersten Kapitels beschäftigt sich mit verschiedenen Friedensstrategien, welche das strukturierende Element der Arbeit bilden. Hierbei differenzieren wir zwischen kurz- und mittelfristigen Strategien der Sicherung eines negativen Friedens und langfristigen Strategien, die auf einen positiven Frieden abzielen. Die erste Kategorie umfasst eine breite Palette von Massnahmen, die von der Präventivdiplomatie bis hin zu wirtschaftlichen und militärischen Zwangsmassnahmen reichen. Zu den Strategien der positiven Friedenssicherung zählen wir die Förderung des Völkerrechts, die Schaffung von internationalen Organisationen sowie die Demokratisierung.

Das zweite Kapitel stellt die konzeptionellen Grundlagen der schweizerischen Aussen- und der Sicherheitspolitik dar und versucht aufzuzeigen, wie Frieden, Sicherheit und Stabilität in diesen Konzeptionen perzipiert wurden und wie sich diese Begriffe gewandelt haben. Dabei

23 Vgl. dazu: Diethelm (1997a).

24 Im Bereich der schweizerischen Menschenrechtspolitik kann als namhafte Ausnahme der Aufsatz des Völker- und Staatsrechtlers Walter Kälin angeführt werden: Kälin (1988).

zeigt sich, dass die Begrifflichkeiten im Verlaufe der Jahre in geographischer und inhaltlicher Hinsicht konzeptionell erweitert wurden. Waren Frieden, Sicherheit und Stabilität früher vorwiegend nationale und militärisch geprägte Konzepte, werden sie heute als internationale und inhaltlich vielschichtige Phänomene wahrgenommen.

Die Kapitel drei bis acht behandeln die von uns untersuchten Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität. Ausgehend von der Unterscheidung zwischen Strategien des negativen und positiven Friedens werden folgende sechs Bereiche identifiziert, die jeweils ein eigenes Kapitel bilden:

- Friedliche Streitbeilegung und Friedenssicherung (Kapitel 3);
- wirtschaftliche und militärische Zwangsmassnahmen (Kapitel 4);
- Abrüstung und Rüstungskontrolle (Kapitel 5);
- Weiterentwicklung und Implementierung des Völkerrechts (Kapitel 6);
- sicherheitspolitische Kooperation und Integration (Kapitel 7);
- Förderung der Demokratie und Wohlfahrt (Kapitel 8).

Die ersten drei Bereiche zählen wir zu den Strategien der Sicherung eines negativen Friedens. Die übrigen drei versuchen die gewaltsame Konfliktaustragung durch gewaltfreie Mittel zu ersetzen, weshalb wir diese als Strategien eines positiven Friedens betrachten.²⁵ Allerdings ist anzumerken, dass die Unterscheidung zwischen negativen und positiven Friedensstrategien idealtypischer Natur ist und die Grenzen zwischen den verschiedenen Massnahmen fliegend sind. So beinhaltet etwa die Abrüstung und Rüstungskontrolle Elemente beider Strategien.

Das dritte Kapitel behandelt die Instrumente der friedlichen Streitbeilegung und Friedenssicherung. Die schweizerischen Aktivitäten in diesem Bereich sind einerseits geprägt durch das Festhalten an den traditionellen Instrumenten der Guten Dienste und andererseits durch eine

25 Diese Kategorisierung folgt im wesentlichen einem Ansatz von Czempiel, der das Völkerrecht, die internationalen Organisationen und die Demokratie als wesentliche Friedensursachen bzw. als langfristig wirkende Friedensstrategien bezeichnet. Vgl. dazu: Czempiel (1998a).

zögerliche Haltung gegenüber neueren Instrumenten der Friedenssicherung wie etwa den friedenserhaltenden Operationen.

In einem vierten Kapitel werden wirtschaftliche und militärische Zwangsmassnahmen thematisiert. Aufgrund ihrer Neutralität hat sich die Schweiz bis zum Ende des Kalten Krieges von diesem Bereich der Erzwingung von Frieden und Sicherheit ferngehalten. Eine Änderung der Schweizer Politik kam Anfang der neunziger Jahre zustande. Seither trägt die Schweiz die Wirtschaftssanktionen der Uno mit. Eine direkte Teilnahme an militärischen Sanktionen blieb aber bis anhin ausgeschlossen.

Das fünfte Kapitel ist der Abrüstung und Rüstungskontrolle gewidmet. Während des Kalten Krieges war dieses Gebiet vom Blockgegensatz geprägt. Als neutraler Kleinstaat mit einer defensiven Verteidigungsdoktrin sah sich die Schweiz nicht veranlasst, hier aktiv zu werden. Erst seit den neunziger Jahren engagiert sich die Eidgenossenschaft verstärkt in diesem Bereich.

Das sechste Kapitel befasst sich mit der Bedeutung des Völkerrechts als Friedensfaktor. Dabei konzentrieren wir uns besonders auf das humanitäre Völkerrecht sowie die Menschenrechte. Auf diesen Rechtsgebieten war die Schweiz unterschiedlich aktiv. Während sie sich traditionell für das humanitäre Völkerrecht engagierte, verhielt sie sich gegenüber der Internationalisierung der Menschenrechte zurückhaltender. Erst seit den achtziger Jahren kommt den Menschenrechten im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik eine grössere Bedeutung zu.

Der Stellung der Schweiz zu internationalen Organisationen ist das siebte Kapitel gewidmet. Den internationalen Organisationen – als Element der Milderung des Sicherheitsdilemmas und als Instrument der internationalen Kooperation – begegnete die Schweiz mit grosser Skepsis. Die institutionelle Abstinenz von sicherheitspolitisch relevanten internationalen Foren ist denn auch bis heute ein prägendes Element schweizerischer Politik geblieben.

Das achte Kapitel schliesslich befasst sich mit dem Themenkomplex „Demokratie und Wohlfahrt“. Dabei beschränken wir uns im wesentlichen auf die Politikbereiche der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, welche seit dem Ende des Kalten Krieges versuchen, die Demo-

kratisierung und die Wohlfahrtssteigerung unter dem Stichwort der politischen Konditionalität zu verbinden. Unter den Bedingungen des Blockgegensatzes war diese Strategie nicht anwendbar. Die Entwicklungszusammenarbeit beschränkte sich in dieser Zeit auf die wirtschaftliche Komponente mit dem Ziel, die materielle Wohlfahrt in den Entwicklungsländern zu steigern.

Das Schlusswort wird die Ergebnisse der einzelnen Kapitel zusammenfassen und eine Bewertung der schweizerischen Anstrengungen für Frieden, Sicherheit und Stabilität vornehmen.

Das Theoriekapitel zu Frieden, Sicherheit und Stabilität (Kapitel 1), die Kapitel zu den konzeptionellen Grundlagen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik (Kapitel 2), zur friedens- und sicherheitspolitischen Bedeutung des Völkerrechts (Kapitel 6) sowie zur Demokratie und Wohlfahrt (Kapitel 8) wurden von Jon A. Fanzun verfasst. Die Kapitel zur friedlichen Streitbeilegung und Friedenssicherung (Kapitel 3), zu wirtschaftlichen und militärischen Zwangsmassnahmen (Kapitel 4), zur Abrüstung und Rüstungskontrolle (Kapitel 5) sowie zur Integration und Kooperation (Kapitel 7) stammen von Patrick Lehmann.

1 FRIEDEN, SICHERHEIT UND STABILITÄT ALS HAUPTZIELE INTERNATIONALER POLITIK

Frieden, Sicherheit und Stabilität sind Zielgrößen der meisten Staaten auf der Welt. Seit den beiden Weltkriegen wurden vermehrt auch internationale Institutionen damit beauftragt, diesen Zielen zu dienen. Die Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens ist die Hauptaufgabe der Vereinten Nationen. Deren Charta bildet hierfür die normativ-rechtliche Grundlage. Die vorrangige Stellung des Friedensziels wird dadurch deutlich, dass es sowohl in der Präambel als auch in Art. 1 der Charta an erster Stelle genannt wird.²⁶ Diese prominente Stellung ist durch die Absicht der Gründer der Organisation der Vereinten Nationen zu erklären, eine Organisation zu schaffen, die einen effektiven Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens leisten und dadurch die Gefahr einer Wiederholung der Geschehnisse des Zweiten Weltkrieges verringern kann.²⁷

Es ist festzuhalten, dass es sich bei Frieden, Sicherheit und Stabilität um komplexe Phänomene menschlichen Zusammenlebens handelt, die sich einfachen Definitionsversuchen entziehen. Ein Blick in die in diesem Zusammenhang relevante vorwiegend politikwissenschaftliche Literatur verdeutlicht die Zahllosigkeit der Versuche, sich diesen zentralen Begriffen der internationalen Beziehungen zu nähern. Die Bestimmung des Friedens-, Sicherheits- und Stabilitätsbegriffs ist allerdings kein rein akademisches oder semantisches Problem. Es ist nicht überflüssig zu fragen, was Frieden, Sicherheit und Stabilität sind. Die wissenschaftliche Erfassung in einem theoretisch durchdachten

26 Der Text der Charta der Vereinten Nationen in englischer und deutscher Sprache ist u. a. abgedruckt bei: Simma (1991). Auf dem Internet ist die Charta zu finden unter: <http://www.un.org/Overview/Charter/contents.html>.

27 Die Hauptverantwortung für die Friedenswahrung überträgt die Charta dabei dem Sicherheitsrat (Art. 24 Abs. 1). Vgl. dazu: Simma (1991), 364ff.; Lailach (1998).

Konzept leistet einen kleinen Beitrag dazu, diesen Zielvorstellungen näher zu kommen.²⁸

Davon ausgehend soll in einem ersten Teil dieses Kapitels versucht werden, einige wichtige Aspekte und Dimensionen des Friedens, der Sicherheit und der Stabilität zu beleuchten. In einem zweiten Teil werden die wichtigsten Friedensursachen und -strategien besprochen, die dem Ziel von Frieden, Sicherheit und Stabilität in den internationalen Beziehungen dienen.

1.1 Frieden

Der Frieden verkörpert einen gesellschaftlichen und politischen Grundwert. Wie andere Begriffe, die solche Grundwerte bezeichnen, leidet auch der Begriff „Frieden“ an inhaltlicher Unbestimmtheit und Ungenauigkeit. Zudem ist der Friedensbegriff eine historisch gewordene, kontextabhängige Größe, die sich inhaltlich über die Zeitepochen gewandelt hat. Auf die historische Entwicklung sowie auf die gesellschaftliche und theoretische Auseinandersetzung mit dem Friedensbegriff kann im folgenden nicht näher eingegangen werden.²⁹ Stattdessen soll aus einer politologischen Sicht auf die Unterscheidung zwischen positivem und negativem Friedensbegriff sowie auf den universalistischen Anspruch der Friedensidee eingegangen werden.

1.1.1 Negativer und positiver Frieden

Völkerrechtlich wird der Frieden zunächst als Gegensatz zum Krieg definiert. Wenn sich Krieg als die Anwendung organisierter militärischer Gewalt in den Beziehungen zwischen zwei oder mehreren politischen Einheiten definieren lässt, dann kann Frieden in einer ersten

28 So auch: Czempiel (1998a), 29.

29 Vgl. einführend zum Friedensbegriff: Meyers (1994). Vgl. für eine Einführung in die Friedensforschung: Imbusch/Zoll (1999); Jopp (1992); Senghaas (1971). Für einen Überblick über Friedensmodelle und Friedensstrategien siehe: Boulding (1978); Delbrück (1984); Czempiel (1986); Czempiel (1998a). Vgl. für einen guten Überblick zum aktuellen Diskussionstand die zwei von Senghaas herausgegebenen Sammelbände: Senghaas (1995a); Senghaas (1997a).

Annäherung als das Fehlen dieser militärischen Gewaltanwendung bezeichnet werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Friedensbegriff ausgedehnt auf die Abwesenheit organisierter Gewaltanwendung allgemein. Die normative Verankerung hierfür ist das Gewaltverbot von Art. 2 Abs. 4 der Uno-Charta. In der politikwissenschaftlichen Literatur hat sich hierfür der Begriff des negativen Friedens eingebürgert. Negativ deshalb, weil der Begriff angibt, was Frieden *nicht* ist: Frieden ist nicht Krieg. Demgegenüber versucht der positive Friedensbegriff Charakteristika des Friedens zu beschreiben.³⁰

Die Gewaltlosigkeit ist das wichtigste Merkmal des Friedens, es kommt dem allgemeinen Begriffsverständnis am nächsten und kann auf die breiteste Zustimmung zählen. Ist die Negation der Gewalt aber schon mit Frieden gleichzusetzen? Wohl kaum. Neben der Negation manifester Gewalt bedarf es positiver Merkmale, um zu einem umfassenden und dauerhaften Frieden zu gelangen. Dies belegt auch die in der Charta der Vereinten Nationen angelegte, in der Friedensforschung sowie in der Praxis der Uno und anderer internationaler Organisationen verankerte Strategie. Diese beschränkt sich nicht mehr nur auf die Sicherung des negativen Friedens. Im Laufe der Zeit ist es in der völkerrechtlichen Praxis zu einer Ausweitung des Friedensbegriffs gekommen, indem versucht wird, Werte zu verwirklichen, die dem positiven Friedensbegriff zugeordnet werden können.³¹

Was genau zum negativen Friedensbegriff hinzukommen muss, damit ein positiver Frieden angenommen werden kann, ist je nach individueller Werteposition oder ideologischer Ausrichtung umstritten. Genannt werden unter anderem die Verwirklichung der Menschenrechte, der Schutz von Minderheiten, die Gewährleistung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, der Schutz von Leben und Freiheit, soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit und Gleichheit sowie die Sicherung

30 Die begriffliche Unterscheidung zwischen negativem und positivem Frieden sowie zwischen personaler und struktureller Gewalt ist eng mit dem Namen von Johann Galtung verbunden. Seine Kategorisierungen des Friedensbegriffs haben die Friedensforschung bis heute nachhaltig geprägt. Vgl. dazu: Galtung (1971); Galtung (1975).

31 Elemente eines positiven Friedens sind bereits in der Charta der Vereinten Nationen angelegt. So insbesondere in der Präambel sowie in Art. 1 Abs. 2, Art. 55 und 73. Vgl. zum Friedensbegriff im Völkerrecht: Randelzhofer (1979). Vgl. zur Praxis des Sicherheitsrates in der Auslegung des Friedensbegriffs: Gading (1996); Lailach (1998).

des Existenzminimums. So unterschiedlich die Meinungen bezüglich der inhaltlichen Dimension des positiven Friedens sind, so haben sie eines gemeinsam: Sie gehen von einem mehrdimensionalen Friedensbegriff aus, der dem Frieden neben dem Gewaltverzicht zusätzliche Wertdimensionen zuordnet.³²

Negativer und positiver Friedensbegriff lassen sich nicht als statische Alternativen gegenüberstellen, vielmehr ist der Frieden nur als Prozess zu begreifen. Diesem Gedanken der Prozesshaftigkeit folgend, kann man mit Czempiel den Frieden als ein Prozessmuster des internationalen Systems bezeichnen, das gekennzeichnet ist durch abnehmende Gewalt und zunehmende Verteilungsgerechtigkeit. Die Gewaltlosigkeit ist dabei auf Existenzerhaltung, die Gerechtigkeit auf die Existenzentfaltung ausgerichtet. Beide Elemente sind voneinander abhängig und beeinflussen sich gegenseitig.³³ Ein in diesem Sinne verstandener Frieden kann als eine immer weiter fortschreitende Annäherung an ein Ziel verstanden werden, dessen konkreter Inhalt sich mit der Zeit selbst immer weiter entwickelt und deshalb nicht abschliessend definiert werden kann. Als normatives Ziel eines solchen Prozesses kann näherungsweise eine gewaltfreie (nicht aber konfliktfreie) und gerechte Gesellschaft bestimmt werden, in der sämtliche Ursachen der Gewalt beseitigt sind.³⁴

1.1.2 Unteilbarkeit des Friedens

Frieden kann als innerer oder als äusserer Frieden gedacht werden. Der innere Frieden bezieht sich dabei auf die Verhältnisse innerhalb einer Gesellschaft oder eines Staates, während der äussere Frieden einen Zustand zwischen Gesellschaften oder Staaten umschreibt. Diese Dichotomie des Innen und Aussen findet sich bereits im abendländischen mittelalterlichen Denken. Frieden war auf eine Gemeinschaft

32 Vgl. für eine Übersicht möglicher Ausprägungen des positiven Friedensbegriffs: Randelzhofer (1979); Galtung (1995), 386f.; 15ff.; Picht (1995).

33 Vgl. dazu: Czempiel (1995), 170; Czempiel (1998a), 59. Zu einer inhaltlich ähnlichen Begriffsbestimmung kommt auch Picht. Für ihn bedeutet Frieden Schutz vor Gewalt, Schutz vor Not sowie Schutz der Freiheit. Vgl. dazu: Picht (1995).

34 Brock (1995), 318.

bezogen und nur in einem definierten Rechtsraum denkbar. Dem befriedbaren inneren Bereich stand ein unbefriedbarer äusserer Bereich gegenüber.³⁵ Die Forderung nach einem zwischenstaatlichen Frieden blieb eine randständige Angelegenheit, denn im Aussenverhältnis galt der Grundsatz des *ius ad bellum* (Recht zum Krieg).

Mit der Etablierung des modernen Staates, der sich im 18. Jahrhundert als Friedensverband herausbildete, verlagerte sich das Problem der Friedensgestaltung auf die internationale Ebene. Das aufklärerische Gedankengut hob das Innen und Aussen auf und propagierte eine universalistische Friedensidee. Exemplarisch hierfür ist Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“. In Kants Friedensplan ist der Frieden ein *Weltfrieden*. Das Ziel seiner Überlegungen ist eine Friedensordnung für den nationalen *und* internationalen Raum. Kant sah dabei im Frieden keinen Naturzustand, Frieden musste „gestiftet“ werden. Zu diesem Zwecke sollten sich – ausgehend von einem europäischen Kern – immer mehr Staaten zu einem weltweiten Staatenbund zusammenschliessen.³⁶

Dieser universalistische Anspruch ist bis zum heutigen Tag alles andere als verwirklicht. Die Welt ist in vielen Bereichen in erster Linie eine Staatenwelt. Das Souveränitätsprinzip ist trotz zunehmend verwischter Grenzen und zunehmender Durchlässigkeit des Einzelstaates in vielen Bereichen weiterhin ein konstituierendes Merkmal der internationalen Ordnung. Zwischen dem innerstaatlichen und dem internationalen Raum herrscht deshalb nach wie vor eine gewisse rechtliche und auch moralische Asymmetrie. Dennoch wäre es verkürzend, die internationale Politik als ein von Anarchie, Machtkämpfen und staatlicher Selbsthilfe geprägtes System zu bezeichnen. In der internationalen Politik sind in den letzten Jahren vermehrt gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure neben die staatlichen Akteure getreten, und es zeichnet sich ein

35 Alle mittelalterlichen Frieden waren territorial begrenzte Sonderfrieden, die ein unbefriedetes „Aussen“ voraussetzten. Das Mittelalter kam insgesamt gesehen nicht über die Vorstellung eines „geschlossenen“ Friedens hinaus. Die Trennung zwischen innerstaatlichem und ausserstaatlichem Frieden wurde in der Folge zur zentralen Bedeutungsdimension von Frieden. Vgl. zur Geschichte des Friedensbegriffs: Janssen (1995).

36 Kant (1984). Vgl. zu Kants Friedensidee den gehaltvollen Sammelband von: Lutz-Bachmann (1996).

vorsichtiger Trend von der „Staatenwelt zur Gesellschaftswelt“ ab.³⁷ Zudem überlagern vielfältige Interdependenzen und Verflechtungen das Staatensystem und zwingen die Staaten zur Kooperation.

Insbesondere auf dem Gebiet der Friedens- und Sicherheitspolitik stehen die Staaten vor Problemen, die nicht durch unkoordinierte einzelstaatliche Massnahmen gelöst werden können. Keines der grossen Weltprobleme lässt sich im nationalen Rahmen lösen. Moderne Waffensysteme nehmen keine Rücksicht auf territorialstaatliche Grenzen. Die Zerstörungskraft von Nuklearwaffen vernichtet im Extremfall jegliches Leben auf unserem Planeten. Viele der neuen Risiken wie Waffenschmuggel, Terrorismus und Umweltprobleme sind grenzüberschreitender oder globaler Natur. Staatliche Grenzen decken sich nicht mehr mit den heute relevanten Friedens- und Sicherheitsräumen. Die Unterscheidung zwischen innerem und äusserem Frieden wird durch diese Entwicklungen zunehmend verwischt.

Frieden lässt sich konsequenterweise nur als *Weltfrieden* denken. Daraus ergibt sich die These, dass der Frieden unteilbar ist. Diese These besagt mehr als die Feststellung, dass es unter den heutigen technischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen immer schwieriger wird, Risiken und Gefahren geographisch zu begrenzen. Sie besagt darüber hinaus, dass sich ein Zustand, den man Frieden nennen kann, nur noch als innere Ordnung verstehen und angemessen beschreiben lässt.³⁸

Die Chancen und Voraussetzungen zur Verwirklichung eines dauerhaften Friedens sind in den verschiedenen Weltregionen allerdings sehr unterschiedlich verteilt. Dadurch ist in der Praxis eine Regionalisierung des Friedens festzustellen, die sich darin äussert, dass zwischen Friedens- und Konfliktzonen unterschieden werden kann.³⁹ Eine eigentli-

37 Vgl. dazu: Czempiel (1999).

38 Picht (1995), 184. Verschiedentlich wird daraus gefolgert, dass der Weltfrieden erst dann gesichert ist, wenn über den Staaten eine Art Weltstaat mit einer Weltregierung und entsprechendem Gewaltmonopol errichtet wird. Eine solche Entwicklung ist sehr unwahrscheinlich. Teilweise verwirklicht sind Formen kooperativer, kollektiver oder integrativer Sicherheit auf bilateraler, regionaler und globaler Ebene, welche die durch die vielen einzelstaatlichen Gewaltmonopole hervorgerufenen Sicherheitsdilemmas mildern bzw. relativ verlässlich einhegen können. Vgl. dazu: Senghaas (1995b), 220.

39 Senghaas (1995c).

che Friedenszone bildet dabei die sogenannte „OECD-Welt“.⁴⁰ Interessenkonflikte werden hier in der Regel ohne das klassische Instrumentarium der Machtpolitik – Androhung und Anwendung von Gewalt – gelöst. Demgegenüber sind gewaltsame Konflikte in verschiedenen anderen Teilen der Welt nach wie vor die Regel und nicht die Ausnahme. Trotz dieser faktischen Teilung der Welt in Friedens- und Konfliktzonen bleibt der Weltfrieden das oberste zu erreichende Ziel in den internationalen Beziehungen. Durch die Schaffung von Sicherheit und Stabilität soll dieses Ziel erreicht werden.

1.2 Sicherheit

Ähnlich wie der Friedensbegriff ist derjenige der Sicherheit zu einem wichtigen Begriff politischer, philosophischer und rechtlicher Diskurse geworden. Sicherheit bezeichnet ein universal gültiges Grundbedürfnis, das allen Menschen gemeinsam ist. Sicherheit kann dabei individuell, national oder international definiert werden.⁴¹

Sicherheit kann in einer ersten Annäherung als permanente Abwesenheit von Gefahren für grundlegende Werte verstanden werden. Der Sicherheitsbegriff ist in der modernen Industriegesellschaft zu einem gesellschaftlichen Wertsymbol mit stark normativer Besetzung geworden, der allgemein zustimmungsfähig und positiv besetzt ist.⁴²

40 Die Abkürzung OECD steht für *Organisation for Economic Cooperation and Development*. Die sogenannte „OECD-Welt“ umfasst den nordamerikanischen Kontinent und Mexiko, weite Teile Europas, insbesondere die Länder der EU und der Efta, sowie Komponenten des pazifischen Raums (Neuseeland, Australien, Japan und Korea). Insgesamt umfasst die „OECD-Welt“ rund 30 Länder mit rund 800 Millionen Einwohnern, die das Gravitationszentrum der gegenwärtigen Weltwirtschaft bilden.

41 Auf eine weitere, in der Wissenschaft gängige Unterscheidung, nämlich diejenige zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit, wird im folgenden nicht näher eingegangen. Vgl. einführend für den Sicherheitsbegriff: Frei (1977); Lipschutz (1995); Baldwin (1997); Jaberg (1998a), 95ff.

42 Siehe dazu grundlegend: Kaufmann (1973). Die allgemeine Wertschätzung ergibt sich aus dem Wunsch nach Verhaltenssicherheit als einer elementaren Voraussetzung sinnvollen menschlichen Handelns überhaupt. Unter Verhaltenssicherheit wird einerseits die relative Gewissheit über die Richtigkeit, Angemessenheit, Wirksamkeit des eigenen Handelns verstanden und andererseits die Fähigkeit, künftiges Verhalten anderer zuverlässig vorhersehen zu können. Lippert/Wachtler (1984), 2.

Die zumeist positive Konnotation des Begriffs bedeutet aber nicht dessen Unbestrittenheit. Sicherheit ist vielmehr ein kontroverses Konzept, das Gegenstand gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen ist. Geschichtliche, politische, gesellschaftliche und nationale Hintergründe prägen die Perzeption des Sicherheitsbegriffs. Zudem wandelt sich der Begriff der Sicherheit permanent. Nachfolgend soll kurz dargelegt werden, wie sich der Sicherheitsbegriff sowohl bezüglich seiner räumlichen Reichweite als auch inhaltlich erweitert hat.

1.2.1 Nationale und internationale Sicherheit

Der Gedanke der nationalen Sicherheit ist eng mit der Geburt des Nationalstaats in der frühen Neuzeit verbunden und bedeutete deshalb die Sicherheit von und zwischen Staaten. Sicherheitspolitik beinhaltete die Wahrung der territorialen Unversehrtheit und die politische Selbstbestimmung. Sowohl im klassischen europäischen Gleichgewichtssystem als auch in der Zeit des Kalten Krieges dominierte diese realistische bzw. neorealistische Sicherheitskonzeption.⁴³ Nationales Überleben, nicht internationale Sicherheit bilden gemäss dieser Sichtweise die Hauptziele der Staaten. Die anarchische Struktur des internationalen Systems zwingt dabei die Staaten, autonom für ihre Sicherheit zu sorgen. Dieses Selbsthilfesystem führt zum bekannten Sicherheitsdilemma in den internationalen Beziehungen.⁴⁴

43 Das realistische Paradigma der nationalen Sicherheit kann auf Thomas Hobbes zurückgeführt werden, bei dem das internationale System eine anarchische Struktur aufweist und in dem sich die Staaten als Gegner gegenüberstehen. Vgl. dazu: Hobbes (1992). Zu den prominentesten Vertretern der realistischen bzw. neorealistischen Schule im 20. Jahrhundert gehören Hans Morgenthau und Kenneth Waltz. Vgl. für einen guten Überblick über die realistische Denkschule: Smith (1986).

44 Der Begriff des Sicherheitsdilemmas wurde von John H. Herz entwickelt und von Robert Jervis theoretisch fruchtbar gemacht. Der Begriff umschreibt eine Situation, in der angesichts des Fehlens eines internationalen Gewaltmonopols die Einzelstaaten gezwungen sind, selbst für ihre Sicherheit zu sorgen. Diese suchen sie in aller Regel durch Rüstungsanstrengungen zu gewährleisten. Derartige Bemühungen werden von anderen Staaten als Gefährdung ihrer Sicherheit perzipiert, worauf diese ebenfalls aufrüsten. Das Resultat ist ein sich gegenseitig aufschaukelnder Rüstungswettlauf. Obwohl für beide Seiten eine kooperative Strategie optimal wäre, wählen die Staaten die konfrontative Strategie, da sie in Unkenntnis der Strategie der anderen entscheiden müssen. Siehe dazu: Herz (1950); Jervis (1978).

Schon vor dem Ende des Kalten Krieges geriet das realistische Konzept der nationalen Sicherheit vor allem von liberaler und neoliberaler Seite unter Druck. Unter dem Eindruck der Kuba-Krise verstärkte sich die Überzeugung, dass es auch im Atomzeitalter Alternativen zum Sicherheitsdilemma gibt und dass das sicherheitspolitische Nullsummenspiel durch Kooperation überwunden werden könnte. Nach dem Ende des Kalten Krieges nahm die Kritik am (neo)realistischen Paradigma zu, und es kam – auch von neorealistischer Seite – zu einer Vielzahl von Ansätzen, das Konzept „Sicherheit“ neu zu definieren.⁴⁵

Diese Ansätze haben trotz sonstiger Unterschiede gemein, dass sie nicht die einzelstaatliche Sicherheit betonen, sondern Aspekte der *internationalen* Sicherheit in den Vordergrund rücken.⁴⁶ Das bedeutet, dass Sicherheit in zunehmendem Masse nicht mehr nationalstaatlich definiert wird, da Sicherheitsräume nicht mehr mit Staatsräumen übereinstimmen. Mehr und mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass die Eigenbezüglichkeit⁴⁷ des Konzepts der nationalen Sicherheit den derzeitigen und zu erwartenden Risiken nicht gerecht wird.⁴⁸ Der Gedanke der internationalen Sicherheit bricht mit der auf die Staaten bezogenen nationalen Sicherheit. Stattdessen wird die Unteilbarkeit und die Interdependenz der Sicherheit betont. Staaten sind in ihren Sicherheitsbelangen in dem Sinne interdependent, dass die Sicherheit des

45 Vgl. für die Diskussion über das sich verändernde Konzept „Sicherheit“: Haftendorn (1993); Lipschutz (1995); Tickner (1995); Baylis (1997); Baldwin (1997). Vgl. für einen umfassenden Redefinitionsversuch des Sicherheitsbegriffs aus neorealistischer Perspektive: Buzan (1991); Buzan/Wæver/de Wilde (1998).

46 Internationale Sicherheit kann dabei auf unterschiedlichen Ebenen betrachtet werden: auf derjenigen der Welt als globale Sicherheit und auf derjenigen eines geographisch begrenzten Raums als regionale Sicherheit. Vgl. dazu: Haftendorn (1993), 28ff.

47 Das Konzept der nationalen Sicherheit ist von einer zweifachen Eigenbezüglichkeit gekennzeichnet: Erstens ist der Ausgangs- wie der Zielpunkt die eigene nationale Sicherheit, zweitens unterliegen die Mittel der Sicherheitspolitik keinem anderen Kriterium als dem der Nützlichkeit im Hinblick auf dieses Ziel. Siehe dazu: Jaberg (1998a), 146f.

48 Allerdings ist diese Sichtweise nicht unwidersprochen geblieben, und es gibt Stimmen, die weiterhin dem bewährten Konzept der Bipolarität und der nationalen Sicherheit das Wort reden. Vgl. hierzu stellvertretend: Mearsheimer (1990).

einen in hohem Masse vom Handeln des anderen beeinflusst wird und umgekehrt.⁴⁹

Das Konzept der internationalen Sicherheit, ob in kooperativer, kollektiver oder integrativer Ausgestaltung, versucht das Sicherheitsdilemma zu überwinden. Die Unteilbarkeit und die Interdependenz der Sicherheit hat zur Konsequenz, dass Sicherheit nur durch gemeinsame Anstrengungen erreicht und dauerhaft bewahrt werden kann. Sicherheit ist nicht mehr im nationalen Alleingang erreichbar, sondern bedarf der internationalen Kooperation. Nach dem Ende des Kalten Krieges hat diese Einsicht in den internationalen Beziehungen – zumindest regional – Eingang gefunden.⁵⁰ Allerdings besteht das Spannungsfeld zwischen nationaler und internationaler Sicherheit fort, da divergierende staatliche Interessen und Werte auch nach der strategischen Wende von 1989/91 einen prägenden Einfluss auf die internationalen Beziehungen haben.

1.2.2 Ausweitung des Sicherheitsbegriffs

Die Konfrontation der beiden Blöcke sowie die konventionelle und nukleare Abschreckung des Kalten Krieges prägten den Sicherheitsbegriff *inhaltlich*. Die nationale und die internationale Sicherheit standen unter dem Eindruck eines potentiellen nuklearen Krieges, den es zu verhindern galt. Demzufolge standen militärische Aspekte der Sicherheit im Vordergrund. Durch den Zusammenbruch des Ostblocks und dem damit verbundenen Wegfall der bipolaren Ordnung trat eine völlig neue sicherheitspolitische Konstellation ein. An die Stelle der herkömmlichen, klar identifizierbaren militärischen Bedrohung traten nach 1989 vielfältige, komplexe und oft miteinander verbundene

49 Der Gedanke der sicherheitspolitischen Interdependenz kommt exemplarisch in der Charta von Paris der KSZE zum Ausdruck, in der es heisst: „Sicherheit ist unteilbar, und die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates ist untrennbar mit der aller anderen verbunden.“ Erklärung des KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs in Paris vom 21. November 1990. Abgedruckt in: Europa-Archiv 45 (1990) 24, D 657-658. Vgl. zur Struktur der Interdependenz, die zur Bildung geregelter Verhaltensmuster und zur Entwicklung internationaler Regime führt: Keohane/Nye (1988).

50 Weitere Konzepte, die der Förderung der internationalen Sicherheit dienen können, sind das Mächtegleichgewicht, die Abschreckung, die friedliche Koexistenz, der Einsatz vertrauensbildender Massnahmen sowie Abrüstungsbemühungen.

Risiken wie innerstaatliche Konflikte, massive Menschenrechtsverletzungen, internationaler Terrorismus, Proliferation, Auswirkungen von Migrationsbewegungen, Finanzkrisen und ökologische Grosskatastrophen.⁵¹

Dementsprechend hat sich das thematische Spektrum des Bereichs „internationale Sicherheit“ seit dem Wegfall der bipolaren Ordnung erweitert. Dies hat zur Folge, dass sich die Definition des Sicherheitsbegriffs schwieriger gestaltet. Seit dem Ende des Kalten Krieges stellt sich die grundlegende Frage, was überhaupt noch zum Bereich der internationalen Sicherheitspolitik gezählt werden soll. Trotz unterschiedlicher Ansätze lässt sich feststellen, dass es seit den achtziger Jahren zu einer inhaltlichen Ausweitung hin zu einem umfassenderen Sicherheitsbegriff gekommen ist, der neben militärischen auch politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Dimensionen beinhaltet.⁵² Dieser mehrdimensionale Sicherheitsbegriff spiegelt die oben exemplarisch aufgeführten vielfältigen Risiken wider und ist Ausdruck davon, dass Sicherheit mehr und mehr als Gesamtsystem betrachtet wird, das sich nicht mehr auf nationale Grenzen und militärische Bedrohungen reduzieren lässt.⁵³

Neben diesen Konzepten, die der erweiterten Sicherheit das Wort reden, mehren sich allerdings die Stimmen, die vor einer Überladung des Sicherheitsbegriffs warnen. Von dieser Seite wird unter anderem eingewandt, dass die Etikettierung jeglicher Themenbereiche als „Sicherheitsprobleme“, die potentiell die Lebensqualität beeinträchtigen,

51 Vgl. zu den Entwicklungen der internationalen Sicherheitspolitik insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges: Klare/Thomas (1994); Spillmann/Wenger (1999); Wenger (1999); Croft/Terriff (2000).

52 Die Debatte um den erweiterten Sicherheitsbegriff wurde in den achtziger Jahren ausgelöst durch einen einflussreichen Artikel von Richard Ullmann. Vgl. dazu: Ullmann (1983). Siehe für prominente Beispiele des erweiterten Sicherheitsbegriffs: Nye/Lynn-Jones (1988); Tuchman (1989); Brown (1989); Haftendorn (1991); Matthew (1995).

53 Die grösste Erweiterung erhielt der Sicherheitsbegriff wohl durch den vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) propagierten Begriff der „menschlichen Sicherheit“. Nicht die Sicherheit von Staaten, sondern von Menschen ist das Ziel dieses Konzepts. Gleichzeitig sei aber ohne menschliche Sicherheit auch die Sicherheit von Staaten nicht nachhaltig gewährleistet. Vgl. dazu: UNDP (1994), 22ff.

letztlich den operationellen Wert des Begriffs und die Kohärenz des Fachbereichs schmälert.⁵⁴ Jedenfalls lassen sich die Grenzen des Sicherheitsbegriffs – und somit des Fachbereichs Sicherheitspolitik – nicht mehr eindeutig benennen. Sie werden deshalb weiterhin Gegenstand intensiver Debatten bleiben.

In dieser Studie gehen wir von einem Sicherheitsbegriff aus, der auch nichtmilitärische und nichtmachtpolitische Aspekte beinhaltet. Um den Begriff aber nicht zu überladen und diesen auch vom Friedensbegriff abzugrenzen, definieren wir Sicherheitspolitik als denjenigen Politikbereich, welcher der Prävention und Bewältigung von Gewalt *strategischen* Ausmasses dient.⁵⁵

1.3 Stabilität

Stabilität steht im allgemeinen Sprachgebrauch für Beständigkeit, Berechenbarkeit und Dauerhaftigkeit. Stabilität lässt sich als Zustand und als Prozess verstehen, bei dem es darum geht, einen erstrebenswerten Zustand zu bewahren oder zu erreichen. Auch im Bereich der internationalen Politik gilt Stabilität als bewahrenswerter und erstrebenswerter Zustand. Beispiele dafür sind ein stabiles Machtgleichgewicht konkurrierender Staaten oder Staatengruppen, einschliesslich des militärischen Gleichgewichts.

Stabilität ist allerdings kein Wert an sich, der verabsolutiert werden kann. Vielmehr muss der Stabilitätsbegriff im Kontext betrachtet werden. So erscheint etwa die Zeit des Kalten Krieges im Rückblick als eine stabile Ordnung. Das rasche Ende der kommunistischen Regime weist aber darauf hin, dass diese Ordnung sehr labil war, da diese auf ökonomisch ineffizienten und politisch illegitimen Fundamenten ruhte. Zudem war die Stabilität unsicher und oberflächlich, da sie auf Misstrauen und einer im Grunde genommen konfrontativen Strategie der

54 Für eine eher enge Auslegung des Sicherheitsbegriffs siehe: Walt (1991); Chipman (1992); Mahncke (1993); Gray (1994); Freedman (1998).

55 So lautet auch die Definition im sicherheitspolitischen Bericht 2000: Bundesrat (1999a), 9 und 14.

gegenseitigen Abschreckung beruhte, welche die Welt etwa anlässlich der Kuba-Krise an den Rand eines nuklearen Schlagabtausches führte. Das nukleare Patt konnte so höchstens Koexistenz, aber nicht Kooperation erzeugen.

Inhaltlich umfasst Stabilität neben militärischen auch ökonomische, soziale und politische Komponenten. Die einzelnen Aspekte von Stabilität lassen sich nur in der Theorie voneinander trennen. In der Praxis bedingen und beeinflussen sich militärische, politische, soziale und ökonomische Stabilität bzw. Instabilität gegenseitig.

Ziel jeglicher Stabilitätspolitik in den internationalen Beziehungen muss es sein, Frieden und Sicherheit aufrecht zu halten. Die Lage, die nicht eintreten darf, ist der Krieg. Demgemäss sind die entscheidenden stabilitätspolitischen Strategien Kriegsverhinderung und Friedensförderung. Militärische Stabilität zielt dabei auf die Kriegsverhinderung ab, unter anderem durch defensive Streitkräftestrukturen. Kriegsverhinderung mit militärischen Mitteln – selbst wenn sie defensiv motiviert sind – kann allerdings nicht der alleinige oder vorrangige stabilitätspolitische Massstab sein. Die militärische Stabilität steht unter dem Primat der friedenspolitischen Stabilität. Deren Ziel ist die Friedensförderung, das heisst die Herstellung und Bewahrung eines stabilen Friedens.⁵⁶

Dieser ist dadurch gekennzeichnet, dass Konflikte nicht nur ohne Anwendung von Gewalt, sondern auch ohne deren Androhung ausgetragen werden. Streitkräfte haben dann untereinander keine abschreckende oder rückversichernde Funktion. Im Binnenverhältnis einer Friedensgemeinschaft bedeutet ein verwirklichter Frieden, dass militärische Stabilität überflüssig ist. Mit anderen Worten: Wo ein stabiler Frieden herrscht, gibt es kein militärisches Stabilitätsproblem.

Ausgehend von einem inhaltlich und geographisch breiten Verständnis von Frieden und Sicherheit, ist Stabilität im internationalen System um so eher gegeben, als weltweit

- militärische Gewalt als Mittel der Konfliktaustragung ausgeschlossen ist (militärische Stabilität);

56 Näheres hierzu bei: Lübke-meier (1993), 120ff.

- Menschenrechte und Demokratie verwirklicht sind (politische Stabilität);
- die materiellen Güter auf einem möglichst hohen Niveau sind (ökonomische Stabilität);
- und möglichst gerecht verteilt sind (soziale Stabilität).

Wird eines dieser Elemente vernachlässigt, ist dauerhafte Stabilität nicht erreichbar. Kein Staat, der etwa Menschen- und Minderheitenrechte systematisch verletzt, ist wirklich stabil. Der Übergang von einem autokratischen zu einem demokratischen System ist – wie es die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien zeigen – mit Instabilitäten verschiedener Art verbunden. Die zeitweise labile Lage ist der Preis des Übergangs. Dieser Preis dürfte auf lange Sicht aber letztlich tiefer sein, als die dysfunktionale Unterstützung eines menschenverachtenden Systems.

1.4 Integriertes Verständnis von Frieden, Sicherheit und Stabilität

Zwischen den Begriffen „Frieden“, „Sicherheit“ und „Stabilität“ und den ihnen zugrundeliegenden Sachverhalten besteht eine enge Verwandtschaft.⁵⁷ Als Forschungsgegenstand werden Frieden und Sicherheit meistens unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen zugeordnet: Während der Frieden mit der Friedensforschung in Verbindung gebracht wird, werden Sicherheit und Stabilität zumeist mit strategischen Studien (*security studies*) assoziiert. Die ehemals vorherrschende politisch-ideologische Gegenüberstellung der zwei Begriffe hat sich seit Ende der achtziger Jahre entschärft, allerdings ohne zu einem wirklich integrierten Verständnis von Frieden, Sicherheit und Stabilität zu führen.

Die Begriffe „Weltfrieden“ und „internationale Sicherheit“ werden in der Charta der Vereinten Nationen in mehreren Artikeln benutzt,

⁵⁷ Vgl. zum Verhältnis von Sicherheit und Frieden: Bächler (1989); Daase/Moltmann (1989); Diefenbacher/Moltmann (1991); Jaberg (1998b).

wohingegen dem Begriff der Stabilität keine eigenständige Bedeutung in der Charta zukommt.⁵⁸ Der Grad der inhaltlichen Überschneidung zwischen Frieden und Sicherheit richtet sich danach, ob der Friedensbegriff eng oder weit definiert wird. So sind internationale Sicherheit und negativer Frieden partiell deckungsgleich. Der negative Frieden beinhaltet hierbei allein die Abwesenheit von militärischer Gewalt. Dagegen beschreibt die internationale Sicherheit einen Zustand, in dem jegliche Gefahr kriegerischer Auseinandersetzungen ausgeschlossen ist und in dem die Sicherheit der Systemmitglieder gewahrt ist. Insofern umfasst die internationale Sicherheit Elemente, die normalerweise Bestandteile des positiven Friedensbegriffs sind. Dieser überschneidet sich zudem um so mehr mit dem Sicherheitsbegriff, je weiter letzterer gefasst wird.⁵⁹

Wie steht es nun aber mit der Stabilität solcher Friedens- und Sicherheitssysteme? Ein internationales System, das auf einem negativen Frieden beruht, kann zwar als stabil wahrgenommen werden, sich aber als instabil erweisen. Denn der Sachverhalt, dass gegenwärtig kein Krieg geführt wird – das Kennzeichen eines negativen Friedens – bedeutet nicht zwingend, dass die Systemmitglieder vor jeglicher Kriegsgefahr sicher sind. Ein solcher Zustand des negativen Friedens trägt deshalb den Keim der Instabilität in sich und vermag dem System und seinen Mitgliedern keine verlässliche Sicherheit zu garantieren. Beispiele hierfür sind das Gleichgewichtssystem des Kalten Krieges oder ein System des hegemonialen Friedens.⁶⁰ Aufgrund des Gesagten kann festgehalten werden, dass der Begriff der internationalen

58 Allerdings wird der Begriff „internationale Sicherheit“ an keiner Stelle alleine verwandt, wohingegen die Begriffe „Frieden“ und „Weltfrieden“ auch isoliert erwähnt werden.

59 Vgl. zum Zusammenhang zwischen Frieden und Sicherheit aus völkerrechtlicher Sicht: Wolfrum (1991), Rz. 4; Menk (1992).

60 Die Beziehung zwischen den USA und der Sowjetunion und ihren jeweiligen Verbündeten während des Kalten Krieges kann als instabiler Frieden bezeichnet werden. Trotz weitgehendem Fehlen von Gewaltausbrüchen war das System durch den Rüstungswettlauf charakterisiert und somit auf lange Sicht instabil. Dies ist deshalb der Fall, weil das Prinzip der Abschreckung den Keim der Instabilität in sich trägt, da diese nur funktionieren kann, wenn die Wahrscheinlichkeit des Atomwaffeneinsatzes grösser als null ist. Vgl. dazu: Boulding (1995), 310. Im Fall eines hegemonialen Friedens herrscht zwar Friede (in dem Sinn, dass keine militärische Gewalt angewendet wird), garantiert durch den Hegemon. Sicherheit jedoch (im Sinn, dass die Gewähr gegeben ist, nicht angegriffen zu werden) existiert nur für den Hegemon, für die anderen Staaten dagegen lediglich in beschränkter Masse oder gar nicht. Vgl. dazu: Schütz (1991), Rz. 30.

Sicherheit mehr umfasst als der des negativen Friedens; er bedeutet soviel wie stabiler negativer Frieden und ist die notwendige Bedingung für einen positiven Frieden.

Der positive Frieden ist durch ein hohes Niveau an Reziprozität und Kooperation gekennzeichnet. Er basiert auf gemeinsamen Werten und Zielen wie zum Beispiel einem demokratischen und rechtsstaatlichen politischen System sowie auf wirtschaftlicher Interdependenz. Nationalstaatliches Nullsummendenden ist überwunden, was allerdings nicht bedeutet, dass es keine Interessenkonflikte mehr gibt. Diese werden aber ohne Gewaltanwendung ausgetragen, weil Gewalt als Mittel der Konfliktaustragung in den Kalkulationen der Beteiligten keine Rolle mehr spielt.

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass Frieden, Sicherheit und Stabilität keine gegeneinander austauschbaren Alternativen darstellen. Die drei Begriffe beziehen sich aufeinander und bedingen sich gegenseitig. Dabei stehen sie aber nicht gleichberechtigt nebeneinander, sondern bilden eine Hierarchie. Das Fundament dieser Hierarchie ist die Stabilität. Stabilität bzw. Instabilität kann dabei einerseits als Attribut für Frieden und Sicherheit begriffen werden. Andererseits bilden stabile Verhältnisse die Grundlage für die Herstellung von Sicherheit, die ihrerseits die Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden darstellt. Sicherheit soll dabei nicht als Selbstzweck, sondern als Instrument verstanden werden, dessen Ziel der Frieden ist. Dies bedeutet nichts anderes als die Finalisierung der Sicherheitspolitik auf den Frieden.⁶¹ Friedensstrategien sind deshalb darauf auszurichten, Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten, um dadurch den Frieden zu ermöglichen.

Nachfolgende Graphik zeigt die Zusammenhänge zwischen den dargestellten Friedens- und Sicherheitskonzeptionen. Sie beschreibt einen idealtypischen Wandel der nationalen Sicherheit über den negativen Frieden zur internationalen Sicherheit bis hin zu einem System des positiven Friedens. Dieser Prozess ist durch eine Abnahme von Gewalt und eine Zunahme von Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit gekennzeichnet. Dabei stellt die vorangehende Stufe (z. B. die nationale

61 Daase/Moltmann (1989), 179. Vgl. für den Gedanken der „Selbstzweckhaftigkeit“ der Sicherheit: Kaufmann (1973), 58.

Sicherheit) eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die nächste Stufe im Prozess dar (z. B. der negative Frieden).

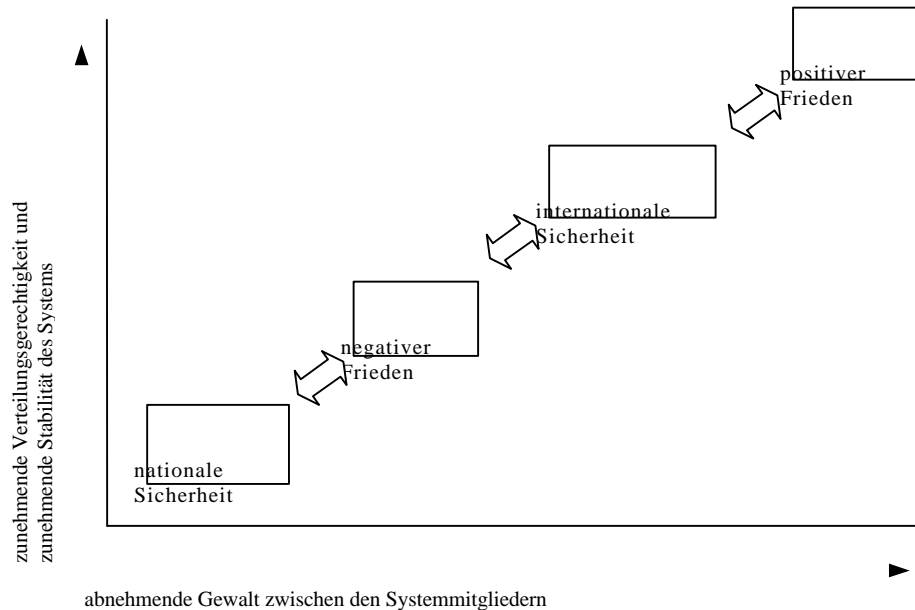


Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Friedens- und Sicherheitskonzeptionen

1.5 Friedensursachen und -strategien

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurden verschiedentlich Hoffnungen auf das Ende jeglicher kriegerischer Auseinandersetzungen verbunden.⁶² Nachdem Anfang der neunziger Jahre die Kriegshäufigkeit stark angestiegen ist, ist seit 1993 wieder ein starker Rückgang der Kriegshäufigkeit festzustellen. Trotz dieses erfreulichen Trends sind viele Konflikte von einem hohen Mass an Gewalt unter- und oberhalb der Kriegsschwelle geprägt. Der Trend der abnehmenden

62 Vgl. dazu etwa die optimistischen Thesen von: Fukuyama (1992).

Kriegshäufigkeit geht also nicht automatisch mit einer Befriedung der betreffenden Region einher. Die Frage nach geeigneten Friedensstrategien ist deshalb alles andere als obsolet.

In einer ersten Phase nach dem Ende des Kalten Krieges machte sich in der Wissenschaft als auch in der praktischen Politik eine optimistische Tendenz bemerkbar, die darauf abzielte, die neuen weltpolitischen Handlungsspielräume friedenspolitisch konstruktiv zu nutzen. Die Vereinten Nationen reagierten durchaus innovativ auf die neuen friedenspolitischen Herausforderungen, konzeptionell mit ihrer *Agenda for Peace* von 1992 und praktisch-politisch mit der Durchführung neuartiger, erweiterter Blauhelmsoperationen, die einerseits verstärkte zivile Komponenten und Aufgabenfelder einschlossen, aber in einigen Fällen auch Elemente der Friedenserzwingung gemäss Kapitel VII der Uno-Charta beinhalteten.

Die Bilanz der Bemühungen um Frieden und Sicherheit in den neunziger Jahren der Uno im speziellen und der internationalen Gemeinschaft im allgemeinen ist zwiespältig. Die Interventionen, mit denen die Staatengemeinschaft auf die humanitären Katastrophen der meist innerstaatlichen Konflikte reagierte, wiesen teilweise erhebliche Defizite auf. Ein Hauptproblem der globalen Friedenssicherung ist – neben der unbefriedigenden Funktionsweise der in der *Agenda for Peace* vorgesehenen Mechanismen und dem oft feststellbaren Mangel an politischem Willen der massgebenden Akteure – dass sie von einer Politik der Schadensbegrenzung statt Ursachenbekämpfung geprägt ist.⁶³

Die Friedensforschung ihrerseits beschäftigte sich lange Zeit mehr mit den Ursachen von Kriegen als mit deren Beendigung und der Stabilisierung von Friedensprozessen nach dem Ende von Kriegen. Gegenüber der Kriegsursachenforschung und der Frage „Warum und wie Kriege ausbrechen?“ blieben die Friedensursachenforschung und die Frage „Warum und wie Kriege enden?“ stark vernachlässigt.⁶⁴ Dies änderte nicht zuletzt unter dem Eindruck schrecklicher Kriegsgeschehnisse etwa in Ex-Jugoslawien, Somalia und Rwanda. Nun rückten vermehrt

63 Vgl. für die Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der Uno: Durch (1993); Debiel/Nuscheler (1996); Durch (1997); Otunnu/Doyle (1998); Biermann/Vadset (1999).

64 So: Matthies (1995b), 10; Matthies/Rohloff/Klotz (1996), 7; Czempiel (1998a), 20f.

Fragen der Konfliktprävention, Kriegsbeendigung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung in den Vordergrund. Die neuen Ansätze weisen deutlich auf die Schwächen des klassischen, von staatlichen Akteuren dominierten Konfliktmanagements hin und zeigen die Handlungsspielräume der gesellschaftlichen Konfliktbearbeitung auf.⁶⁵

Diese neuen Arbeiten zeichnen sich nicht nur durch eine schier unendliche Begriffsvielfalt aus, sie verdeutlichen auch, dass es die „grosse Theorie“ des Friedens nicht gibt. Ein einheitliches Muster, das den Transformationsprozess vom Krieg zum Frieden beschreibt, ist nicht erkennbar; vielmehr lässt sich eine grosse Variabilität solcher Prozesse feststellen. Das „Grand Design“, der geschlossene Friedensentwurf, der in allen politischen Sachbereichen und in allen Erdteilen gleichermaßen gilt, ist nicht zu erwarten. Denn der Friede in Afrika kennt andere Probleme als derjenige der euro-atlantischen Region; die Konflikte auf dem Balkan unterscheiden sich von der Problemlage im Nahen Osten. Aus diesen Gründen ist sowohl in der wissenschaftlichen Arbeit als auch in der praktischen Politik Bescheidenheit und geduldige, zähe Kleinarbeit angesagt.

Dennoch, Frieden, Sicherheit und Stabilität sind machbar. Hierbei lassen sich kurz- und mittelfristige sowie langfristige Strategien unterscheiden. Die kurz- und mittelfristigen Friedensstrategien wirken in der Regel direkt und sind in erster Linie auf die Sicherung des negativen Friedens und der internationalen Sicherheit ausgerichtet. Sie sind *prozessorientiert* und kommen in der Regel dann zum Tragen, wenn die langfristigen Strategien versagt haben und eine akute Konfliktgefahr besteht oder Gewalt schon ausgebrochen ist. Bei diesen Strategien geht es deshalb in erster Linie darum, gewaltsame Konflikte zu vermeiden.

Demgegenüber sind die langfristigen Strategien darauf ausgerichtet, Gewalt nicht nur zu vermeiden, sondern durch andere Formen der Konfliktaustragung zu ersetzen. Letztlich ist ein stabiler Frieden das Produkt von Strukturen und nicht von Prozessen. Frieden entsteht, indem innerhalb der Staaten und zwischen ihnen bestimmte dauerhafte *Strukturen* eingerichtet werden, welche die Gewaltpotentiale mildern. Eine erfolgreiche Friedens- und Sicherheitspolitik ist deshalb darauf

65 Vgl. hierzu die Sammelbände von: Ropers/Debiel (1995); Matthies (1995a).

auszurichten, diejenigen Mittel einzusetzen, die diese Strukturen erzeugen.⁶⁶ Dies kann zum einen indirekt durch Einwirken auf die *Interaktion* zwischen den Akteuren erreicht werden und zum anderen durch direkte Einflussnahme auf die Strukturen selber.

Zur ersteren Kategorie, die auf die Interaktion einzuwirken versucht, gehören internationale Organisationen, die auf die Interaktion zwischen den Akteuren einzuwirken und deren Aktionen und Verhalten zu beeinflussen suchen. Ebenfalls zur ersten Kategorie zählt das Völkerrecht, dem die Funktion zukommt, die durch internationale Organisationen erreichte Institutionalisierung rechtlich zu fixieren und das Verhalten der Akteure zu kodifizieren. Zur zweiten Kategorie gehört die Strategie der Demokratisierung und Wohlstandssteigerung, die den Versuch macht, durch Einwirkung auf die innerstaatlichen Strukturen den zwischenstaatlichen Frieden zu fördern. Die Strategie geht davon aus, dass es zwischen innerstaatlichen und internationalen Prozessen eine Wechselwirkung gibt, womit sie sich gegen das realistische und neorealistische Paradigma stellt, welches Staaten als „schwarze Kästchen“ betrachtet.⁶⁷

Die Errichtung internationaler Organisationen, das Völkerrecht und die Einwirkung auf innerstaatliche Strukturen sind langfristig und zumeist indirekt wirkende Strategien, die auf einen positiven Frieden zielen. Im folgenden werden zuerst verschiedene Mittel der Sicherung des negativen Friedens und der internationalen Sicherheit dargestellt, bevor die drei obengenannten langfristigen, auf die Interaktion und Strukturveränderung ausgerichteten Friedensstrategien vorgestellt werden. Dabei muss betont werden, dass diese Unterscheidung idealtypisch ist. In der Praxis lassen sich die verschiedenen Strategien kaum voneinander trennen, und sie werden in der Regel kombiniert eingesetzt. Im Idealfall geht die Strategie der negativen Friedenssicherung nahtlos in eine langfristige, auf die Herstellung und Wahrung eines positiven Friedens ausgerichtete Strategie über.

66 Czempiel (1997), 34.

67 Vgl. zur Wechselwirkung zwischen innen- und aussenpolitischen Prozessen die wegweisende Forschung von: Putman (1988).

1.5.1 Sicherung des negativen Friedens und der internationalen Sicherheit

Die Mittel und Methoden, mit denen Dritte zur Beilegung von Streitigkeiten beitragen können, sind vielfältig und werden je nach Konfliktphase und -verlauf unterschiedlich eingesetzt. Sie reichen von zivilen Aktivitäten über die klassischen Mittel staatlicher Einflussnahme (Diplomatie, Politik, Ökonomie) bis hin zu Zwangsmassnahmen unter Einschluss militärischer Instrumente. Als Träger dieser Massnahmen kommen Staaten, Staatengruppen, internationale Organisationen, aber auch nichtstaatliche Organisationen wie Menschenrechtsbewegungen oder humanitäre Hilfsorganisationen in Frage. Den Rahmen für all diese Massnahmen bildet das Uno-System der kollektiven Sicherheit, dessen Hauptaufgabe es ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren (Art. 1 Abs. 1 der Uno-Charta).

Das System der kollektiven Sicherheit war während des Kalten Krieges durch das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat in seiner Funktion stark beeinträchtigt. Nach dem Ende des Kalten Krieges hat die Frage der Einmischung Dritter zur Konfliktregelung stark an Aktualität gewonnen, wie jüngst auch das Beispiel Kosovo gezeigt hat.⁶⁸ Hinzu kommt, dass der Spielraum der Staaten, sich auf das Interventionsverbot der Uno-Charta zu berufen, in den letzten Jahren deutlich kleiner geworden ist. Insbesondere sind schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen mehr und mehr zu Fragen der internationalen Sicherheit geworden, womit sie dem Bereich der inneren Angelegenheiten von Staaten entzogen worden sind.⁶⁹ Unter dem Eindruck der neugewonnenen Handlungsfähigkeit der Uno veröffentlichte der damalige Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali seine vielbeachtete *Agenda for Peace*, welche ein breites Feld an Massnahmen und Instrumenten der Friedenssicherung vorschlug. Das Konzept reicht von präventiven Massnahmen vor Ausbruch eines Konfliktes über verschiedene Formen der Konfliktbeilegung bis hin zur

68 Vgl. zum Kosovo-Konflikt allgemein: Reiter (2000); Roberts (1999).

69 Vgl. zum Themenkreis der sogenannten „humanitären Intervention“ u. a.: Hoffmann (1996); Gading (1996); Pape (1997); Abiew (1999).

Friedenskonsolidierung nach Beendigung eines Konfliktes.⁷⁰ Im folgenden sollen die verschiedenen Formen der Intervention durch Dritte in den unterschiedlichen Phasen eines Konfliktes kurz dargestellt werden.

Im Bereich der Prävention steht eine breite Palette von Massnahmen zur Verfügung, die unter dem Begriff der vorbeugenden Diplomatie (*Preventive Diplomacy*) zusammengefasst werden können.⁷¹ Das Ziel dieser Massnahmen ist es, entstehende Konflikte frühzeitig zu erkennen, die zugrundeliegenden Ursachen zu ermitteln und eine gewaltsame Eskalation zu verhindern. Beispiele hierfür sind der Aufbau von Frühwarnsystemen, die rechtzeitige Tatsachenermittlung durch die Entsendung von sogenannten *Fact Finding Missions*, vertrauensbildende Massnahmen, die Errichtung entmilitarisierter Zonen sowie die vorbeugende Stationierung von Truppen (*Preventive Deployment*), wie dies im Falle Mazedoniens praktiziert worden ist. Auf regionaler Ebene erfüllen insbesondere der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE und die OSZE-Langzeitmissionen eine präventive Funktion.

Eine präventive und vertrauensbildende Funktion kommt schliesslich auch der Abrüstung und Rüstungskontrolle zu, indem diese Strategie durch Beschränkung bzw. Reduktion von Waffensystemen das internationale Sicherheitsdilemma abzumildern versucht. Abrüstung und Rüstungskontrolle sind im Gegensatz zu den anderen Strategien der negativen Friedenssicherung langfristig ausgerichtet und sind in der Regel in den institutionellen Rahmen einer internationalen Organisation oder in ein internationales Regime eingebunden. Aufgrund ihres zeitlichen Horizonts und ihrer institutionellen Einbettung weisen Abrüstung und Rüstungskontrolle Dimensionen einer auf den positiven Frieden ausgerichteten Strategie auf. Abrüstung und Rüstungskontrolle sind allerdings in der Regel prozessorientiert, darauf ausgerichtet, kriegerische Gewalt zu vermeiden, und stellen keine gewaltfreien Konfliktaustragungsformen zur Verfügung. Insofern weisen sie auch klare Bezüge zur negativen Friedenssicherung auf. Im Ergebnis ist dieser

70 Boutros-Ghali (1992).

71 Der Begriff der vorbeugenden Diplomatie wird unterschiedlich verwendet. In der *Agenda for Peace* wird er sehr breit definiert und umfasst alle Massnahmen, die dazu beitragen, dass ein Konflikt nicht eskaliert. In der Literatur wird der Begriff dagegen meistens enger verstanden. Vgl. dazu etwa: Lund (1996).

Bereich ein Beispiel für das Ineinanderfliessen negativer und positiver Strategien zur Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität.

Bricht ein Konflikt aus, verlagern sich die Massnahmen von der Erueirung von Konfliktursachen zur Streitschlichtung. In dieser Phase kommen die traditionellen Verfahren der friedlichen Streitbeilegung, wie sie etwa in Art. 33 der Uno-Charta vorgesehen sind, zum Tragen. Hierzu zählen Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Gute Dienste, Schiedsverfahren und gerichtliche Entscheidungen. Zu den konsensorientierten Massnahmen zählen auch die klassischen Peacekeeping-Operationen. Diese zielen auf die Abkühlung eines Konfliktes und die Schaffung eines friedlichen Umfeldes für politische Lösungen. In neuerer Zeit sind die Aufgabenbereiche dieser Einsätze erweitert worden. Neben der Überwachung von Waffenstillständen und der Bildung von Pufferzonen überwachen Friedenstruppen Wahlen, übernehmen oder überwachen die Entwaffnung verfeindeter Parteien, nehmen Ordnungsfunktionen staatlicher Bürokratien wahr oder sind im humanitären Bereich tätig.

Sind die kooperativen Mittel ausgeschöpft, sind gemäss des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen im Fall der Bedrohung oder des Bruchs des Friedens Zwangsmassnahmen vorgesehen. Diese umfassen einerseits nichtmilitärische Zwangsmassnahmen, insbesondere Wirtschaftssanktionen, und andererseits als ultima ratio militärische Zwangsmassnahmen.⁷² Die Übergänge zwischen den verschiedenen Formen der militärischen Intervention sind dabei fliessend. Sie reichen von friedens erzwingenden und humanitären Operationen mit verhältnismässigem Waffeneinsatz und grundsätzlicher Unparteilichkeit bis zum massiven Einsatz von Waffengewalt und der Aufgabe der Unparteilichkeit.⁷³

Nach Beendigung eines Konfliktes besteht das Ziel zuerst einmal darin, das Wiederaufflammen der Gewalt zu verhindern und so einen negativen Frieden zu konsolidieren. Die Aufgabenfelder des sogenannten *Peacebuilding* und der *Peace Implementation* umfassen die Entmilitarisierung der Konflikte (Demobilisierung und zivile Wiedereingliederung von ehemaligen Soldaten, Schaffung demokratisch kontrollierter

72 Vgl. den Wortlaut der Art. 39ff. der Uno-Charta.

73 Näheres dazu bei: Diethelm (1997a), 238 und 286ff.

Streitkräfte, Räumung von Minen und Abrüstungsmassnahmen), die Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie Massnahmen zur Aussöhnung von Konfliktparteien.⁷⁴

In einem Land mit zerstörter Infrastruktur, ruiniertes wirtschaftlicher Basis und zerrütteter sozialer Struktur stehen die Chancen für einen dauerhaften Frieden schlecht. Der politische, wirtschaftliche und soziale Wiederaufbau ist deshalb ein unverzichtbarer Bestandteil jeder Friedenskonsolidierung. Eine Politik, die sich allein auf die Herstellung eines negativen Friedens konzentriert, also auf die Reduzierung und Eindämmung von kriegerischer Gewalt ausgerichtet ist, greift jedenfalls zu kurz. Sie muss ergänzt werden durch Massnahmen, die auf einen positiven Frieden ausgerichtet sind. Will man verhindern, dass die Nachkriegszeit zu einer Zwischenkriegszeit oder einer neuen Vorkriegszeit wird, müssen die strukturellen Ursachen der Gewalt und Friedlosigkeit angegangen werden. Nachfolgend werden solche langfristig und strukturell ausgerichteten Strategien der Zivilisierung der internationalen Politik behandelt.

1.5.2 Völkerrecht als Friedens- und Sicherheitsfaktor

Rechtsnormen sollen das Zusammenleben von Menschen ermöglichen und ordnen. Diese Ordnungsfunktion des Rechts lässt sich auf allen Ebenen der sozialen Organisation, von der Familie bis zur Völkergemeinschaft, nachweisen. Schon der Begriff des Zusammenlebens – der mehr beinhaltet als ein Nebeneinander-Existieren – weist auf die Friedensfunktion des Rechts hin. Recht allein kann Frieden nicht bewirken, aber es ist für den Frieden unverzichtbar, denn es gehört zu den Voraussetzungen für die Schaffung und Erhaltung des Friedens. Die soziale Funktion des Rechts besteht in seiner Friedensfunktion. Würden die Kräfte des Unfriedens nicht mehr durch die normative Kraft der Rechtsnormen gebändigt, hätte das Recht in seiner sozialen Funktion vollkommen versagt. Der Frieden ist deshalb das Motiv und das eigentliche Fernziel jeglicher Rechtsordnung.

74 Vgl. für eine konzise Darstellung verschiedener Problemfelder in der Krisenfolgenbewältigung und Friedenskonsolidierung: Matthies (1994), 181.

Das Schlagwort „Frieden durch Recht“ bezeichnet jene Strategie, welche versucht, die Friedensfunktion des innerstaatlichen öffentlichen Rechts auf die internationalen Beziehungen zu übertragen.⁷⁵ Die Übertragbarkeit der Friedensfunktionen des Rechts auf die internationale Ebene wird oft deswegen in Frage gestellt, weil im zwischenstaatlichen Bereich eine zentrale Gewalt zur Durchsetzung des Rechts fehlt.⁷⁶ Diese Sicht übersieht aber, dass das moderne Völkerrecht durchaus gewisse Durchsetzungsmechanismen, wie beispielsweise Sanktionen und Kontrollverfahren, aufweist. Des weiteren wird übersehen, dass Recht nicht mit Zwang und Sanktionsgewalt gleichzusetzen ist und über die Zwangsdurchsetzung hinausgehende Friedensfunktionen hat.⁷⁷

Nur ein Rechtsverständnis, das auf die freiwillige Selbstbindung und nicht auf das Vorhandensein eines Souveräns abstellt, kann die empirisch feststellbar hohe Regelbefolgung von Akteuren im internationalen System erklären. Daraus folgt, dass auf internationaler Ebene nicht die Zwangsdurchsetzung, sondern der Verpflichtungscharakter des Rechts im Vordergrund stehen muss. Dem entspricht auch, dass das Völkerrecht kein Subordinations-, sondern ein Koordinations- und Kooperationsrecht ist. Ein derart gefasster Rechtsbegriff stellt also darauf ab, dass Regeln vorhanden sind, die von den Akteuren als verpflichtend und legitim akzeptiert werden, denen sie den Status von Recht zusprechen und an denen sie ihre Handlungen legitimieren.

75 Grewe (1985).

76 Die Gleichsetzung von Recht und Zwang entspricht einem positivistischen Rechtsverständnis. Daraus folgt, dass nationale und internationale Rechtsordnungen völlig verschiedene Ordnungen darstellen. National besteht ein Souverän, der aufgrund seines Gewaltmonopols Gesetze durchsetzen kann. International fehlt dieser Souverän (keine Weltregierung). Völkerrecht ist aus dieser Sicht nicht durchsetzbar. Da aber nur durchsetzbares Recht per definitionem Recht ist, wird gefolgert, dass das Völkerrecht nur ein Moralsystem, aber keine eigentliche Rechtsordnung darstelle. Diese Auffassung von Völkerrecht korrespondiert mit dem Weltbild der realistischen Schule, die das internationale System als anarchisches, durch Macht und Selbsthilfeprinzip bestimmtes System begreift.

77 Eine solche Gleichsetzung – und die damit verbundene Ausdehnung des Typus Strafrecht auf das gesamte Recht – verkennt, dass das Recht nicht nur einen direkten Sanktionszwang beinhaltet, sondern auch einen indirekt wirkenden Sozialzwang, der oftmals völlig losgelöst von einem möglichen Sanktionszwang seine Wirkung entfaltet.

Das Völkerrecht erfüllt drei Friedensfunktionen und leistet dadurch einen Beitrag zur friedlichen Konfliktbearbeitung:

1. Das Völkerrecht stellt eine normative Ordnungsstruktur her, die geeignet ist, Erwartungssicherheit in den internationalen Beziehungen herzustellen.
2. Das Völkerrecht formuliert Optionen, Regeln und Verfahren gewaltfreier Konfliktaustragung.
3. Die werthaftern Verfassungsregeln des internationalen Systems bilden die normative Richtschnur für den Verkehr zwischen den Völkerrechtssubjekten.⁷⁸

Der Erfüllung dieser Friedensfunktionen dienen hierbei die Kodifizierung des internationalen Rechts, die Bemühungen um die internationale Schiedsgerichtsbarkeit und Rechtsprechung sowie die Weiterentwicklung bestehender Normen. Die daraus folgende Verrechtlichung der internationalen Beziehungen hebt den Charakter des internationalen Systems nicht auf, produziert jedoch Übersichtlichkeit und Ordnung, indem sie den erreichten Stand der Interaktion kodifiziert und institutionalisiert. Dadurch werden die Voraussetzungen für eine weitere Abnahme von Gewalt im internationalen System verbessert. Allerdings darf das Recht als Mittel der Konfliktlösung in der internationalen Politik nicht überschätzt werden, denn das Völkerrecht bleibt ein Konsensrecht, das auf die Akzeptanz der daran beteiligten Staaten angewiesen ist. Bei ihnen liegt deshalb die Entscheidung, ob und in welchem Mass das Völkerrecht Frieden, Sicherheit und Stabilität voranbringen kann.⁷⁹

78 Hierzu gehören: Gleichheit der Staaten, Beachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben, Verpflichtung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, das Gewaltverbot sowie die Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten. Diese Normen sind nicht statisch, sondern einem steten Wandel unterworfen. Dies gilt insbesondere für Fragen der Nichteinmischung im Zusammenhang mit der Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten.

79 Czempiel (1998a), 101, 107 und 237.

1.5.3 Überwindung der zwischenstaatlichen Anarchie durch internationale Organisationen

Die Idee, dass man durch einen Staatenbund oder, in moderner Terminologie ausgedrückt, durch internationale Organisationen⁸⁰ dem Frieden und der Sicherheit in der Welt dienen könne, tauchte erstmals im 15. Jahrhundert auf und wurde schon im 18. Jahrhundert von Abbé de Saint-Pierre als Mittel gegen die Wirkungen des Sicherheitsdilemmas genannt.⁸¹ In die Praxis umgesetzt wurde diese Idee aber erst mit der Errichtung des Völkerbundes und später mit der Gründung der Vereinten Nationen.

Die Entstehung internationaler Organisationen wird in der Regel mit dem Auftreten gemeinsamer Probleme erklärt, die vom Sachbereich des Friedens und der Sicherheit über wirtschaftliche Probleme bis hin zu ökologischen Fragen reichen.⁸² In allen Fällen geht es um die kollektive Bearbeitung von Kooperationsproblemen. Internationale Organisationen beruhen auf der Wahrnehmung gemeinsamer Probleme und auf dem Willen, diese gemeinsam anzugehen. Die Fragen, ob und unter welchen Bedingungen sowie in welchem Umfang internationale Kooperation entsteht, ist hierbei in der Wissenschaft stark umstritten.⁸³

80 Der Begriff der internationalen Organisation wird in der Literatur uneinheitlich verwendet. Unter einer internationalen Organisation kann eine soziale Institution verstanden werden, die gegenüber ihrer Umwelt als Akteur auftreten kann. Sie ist durch auf zwischenstaatlich vereinbarte Normen und Regeln basierende Verhaltensmuster charakterisiert, welche in wiederkehrenden Situationen für Staaten Verhaltensrollen festlegen und zu einer Angleichung wechselseitiger Verhaltenserwartungen führen. Gegenüber einem Regime zeichnet sich eine internationale Organisation vor allem durch ihre bürokratische Struktur aus. Vgl. dazu: Rittberger (1995); Müller (1993). Vgl. für die Regimetheorie den grundlegenden Sammelband von: Krasner (1983).

81 Vgl. für eine Übersicht über frühe Werke betreffend die Idee der Friedenssicherung durch internationale Einrichtungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Idee der kollektiven Sicherheit: Jaberg (1998a), 493-580.

82 Vgl. für eine Zusammenstellung wichtiger Entstehungsgründe internationaler Organisationen: Rittberger (1995), 34-73.

83 In dieser Auseinandersetzung wird in der Regel zwischen neorealistischen sowie liberalen (neoinstitutionalistischen) Ansätzen unterschieden. In neuerer Zeit wurden diese ergänzt durch konstruktivistische Ansätze sowie durch Arbeiten, welche die innenpolitischen Rahmenbedingungen internationaler Kooperation betonen. Vgl. dazu: Axelrod (1984); Stein (1990).

Internationale Organisationen nehmen eine Vielzahl unterschiedlicher Rollen, Aufgaben und Funktionen wahr. Nachfolgend seien drei wichtige Funktionen erwähnt:⁸⁴

1. **Regulative Funktion:** Internationale Organisationen sind Plattformen, auf denen Themen von internationalem Belang behandelt werden können. Durch ihre Institutionalisierung ermöglichen sie den kontinuierlichen Kontakt zwischen ihren Mitgliedern. Sie erhöhen die Kooperationsbereitschaft, indem sie die Kommunikation erleichtern. Dadurch reduzieren sie die Gefahr konfliktträchtiger Auseinandersetzungen.
2. **Normative Funktion:** Internationale Organisationen dienen der Erarbeitung, Einhaltung und Durchsetzung von Normen und Regeln. Sie definieren Verhaltensnormen in wiederkehrenden Situationen und führen dadurch zu einer Angleichung der gegenseitigen Verhaltenserwartungen. Dies schafft Ordnung und Transparenz und fördert das Vertrauen.
3. **Soziale und kognitive Funktion:** Internationale Organisationen sind Akteure und nicht nur Instrumente staatlicher Diplomatie. Sie prägen einerseits das internationale Umfeld und sozialisieren andererseits die Akteure (Staaten), indem sie auf deren Präferenzen und Instrumente einwirken. Als Folge davon internalisieren die Akteure Denk- und Verhaltensweisen aus der sozialen Umwelt.⁸⁵

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass internationale Organisationen dazu geeignet sind, die anarchische Situation im zwischenstaatlichen Raum und das damit zusammenhängende Sicherheitsdilemma zu überwinden, indem sie das Verhalten der Akteure einschränken, an gewisse Regeln binden und damit einen gewaltfreien Umgang der Mitglieder ermöglichen. Zudem erleichtern sie die internationale Kooperation und Zusammenarbeit.⁸⁶ Internationale Organisationen sind deshalb grundsätzlich nicht auf einen negativen Frieden

84 Vgl. dazu: Haftendorn (1997); Rittberger (1995), 23-26; Borchert (1999), 98-114.

85 Schimmelfennig (1994), 337.

86 Goodin hat dies folgendermassen formuliert: „The existence of institutions make certain things easier to do and other things harder to do.“ Goodin (1996), 16.

beschränkt, sondern sind letztlich einem positiven Frieden verpflichtet. Die Existenz internationaler Organisationen in der heutigen Welt kann als eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für den Frieden, die Sicherheit und die Stabilität der internationalen Politik bezeichnet werden.⁸⁷

Globale und regionale internationale Organisationen verfolgen verschiedene Friedens- und Sicherheitskonzeptionen. Es lassen sich vier Ansätze der Friedenssicherung unterscheiden:

System der kollektiven Sicherheit: Uno

Systeme kollektiver Sicherheit zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Mitgliedern des Kollektivs eine Sicherheitsgarantie gegenüber Bedrohungen geben, die von Mitgliedern des Kollektivs selbst ausgehen. Die Sicherheitsgarantie ist in erster Linie nach innen gerichtet. Entsprechend wirken die Sanktionsmöglichkeiten auch gegen die eigenen Mitglieder. Dieser Sanktionsmechanismus kann ergänzt werden durch Verfahren und Massnahmen, die das Entstehen von Aggression präventiv zu verhindern suchen und Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen helfen. Das Hauptbeispiel für diesen Organisationstypus der internationalen Friedenssicherung ist die Uno.

System der kooperativen Sicherheit: KSZE/OSZE und PfP

Systeme kooperativer Sicherheit sind dadurch gekennzeichnet, dass sie Frieden und Sicherheit nicht gegeneinander, sondern durch gemeinsam getragene Anstrengungen zu erzielen versuchen. Die potentielle Gefahr kann ihren Ursprung innerhalb oder ausserhalb der Organisation und der sie konstituierenden Staaten haben. Dabei stehen politische Instrumente im Vordergrund. Auf Sanktionsinstrumente wird dem kooperativen Gedanken folgend in aller Regel verzichtet. Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) (heute: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE) ist das historische Beispiel für ein System kooperativer Sicherheit. Ein

87 Müller (1994), 248.

Beispiel neueren Datums ist die von der Nordatlantikvertrags-Organisation (Nato) 1994 lancierte Initiative „Partnerschaft für den Frieden“ (*Partnership for Peace, PfP*).

System der kollektiven Verteidigung: Nato

Im Unterschied zu Systemen kollektiver Sicherheit richten sich Systeme kollektiver Verteidigung gegen externe Aggressoren und Gefahren. Das Ziel solcher Systeme ist die Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der Bündnismitglieder mit politischen und vor allem militärischen Mitteln. Ein klassisches Beispiel für diesen Organisationstypus ist die Nato.

System der integrativen Sicherheit: EU

Das Konzept der integrativen Sicherheit beruht darauf, dass gezielt Interdependenzen auf der Basis gemeinsamer Werte aufgebaut werden. Die in Systemen integrativer Sicherheit zusammengeschlossenen Staaten schaffen entsprechende Institutionen und sind bereit, in einzelnen Bereichen staatliche Souveränität an übergeordnete Instanzen abzugeben. Auf der Basis demokratischer und rechtsstaatlicher Systeme, Interdependenz und politischer Interessenkonvergenz soll langfristig ein Zustand eines integrierenden Friedens geschaffen werden. Hauptbeispiel für diesen Organisationstypus ist die Europäische Union (EU).

1.5.4 Demokratische Ordnung und Wohlfahrt als Fundament für Frieden, Sicherheit und Stabilität

Gemäss der Theorie des demokratischen Friedens tendieren Demokratien dazu, *gegeneinander* keine Kriege zu führen.⁸⁸ Die theoretischen Erklärungen dieser These sind vielfältig. Die meisten Autoren greifen aber auf Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“ aus dem Jahre 1795

88 Vgl. für einen guten Überblick über den Stand der Forschung: Russett (1993); Nielebock (1993); Brown/Lynn-Jones/Miller (1996). Für die Bedeutung der Theorie des demokratischen Friedens für die europäische Sicherheitsarchitektur siehe: Borchert (1999), 85ff. und 155ff.

zurück. Gemäss dieser Schrift hat die *Regierungsform* einen entscheidenden Einfluss darauf, ob Staaten Krieg führen oder nicht.⁸⁹

Kant stellt den Zusammenhang her zwischen Demokratie und Frieden, genauer: den Zusammenhang von Demokratie und Gewaltverzicht in der Aussenpolitik.⁹⁰ Kants Theorem, wonach demokratische Herrschaftsstrukturen eine Voraussetzung für stabile Friedensordnungen in den internationalen Beziehungen sind, ist von zahlreichen Analysen der internationalen Beziehungen als richtig nachgewiesen worden. Die empirische Evidenz, wonach sich Demokratien nicht wechselseitig bekämpfen, ist insbesondere für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eindrücklich und kommt einem „empirischen Gesetz“ der internationalen Beziehungen sehr nahe.⁹¹

Als Gründe für die Tendenz zum Gewaltverzicht gelten insbesondere normative Orientierungen, gemäss denen demokratische Staaten ihre innenpolitischen Erfahrungen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen übertragen, sowie strukturelle Barrieren, die in der Gewaltenteilung und im Entscheidungsprozess von Demokratien verankert sind.

89 Kant (1984).

90 Kant spricht zwar nicht von Demokratien, sondern unterscheidet zwischen Republikanismus und Demokratie. Seine Ausführungen können aber dahingehend interpretiert werden, dass die Friedenssicherung zwischen Staaten eine demokratische und rechtsstaatliche Verfassung in diesen erfordert. Siehe dazu: Kersting (1995).

91 Obwohl die Forschung bezüglich der Frage des demokratischen Friedens einem Konsens so nahe ist wie bei keinem anderen Thema, ist die Theorie des demokratischen Friedens in der Wissenschaft natürlich nicht unumstritten. Kritische Anmerkungen kommen insbesondere von neorealistischer Seite. Kritikpunkte betreffen unter anderem den Mangel an schlüssigen empirischen Ergebnissen, zweitens deren Abhängigkeit vom verwendeten Demokratiebegriff, drittens den daraus folgenden Umstand, dass Demokratien in bestimmten Fällen auch gegen Demokratien Krieg führen. Vgl. hierzu: Elman (1997), 20-33.

Des Weiteren ist zu bemerken, dass sich bezüglich der Frage, ob und wie Demokratien auf Regierungssysteme anderer Staaten reagieren, zwei unterschiedliche Argumentationslinien entwickelt haben: Der *dyadische Ansatz* vertritt die Auffassung, dass Demokratien zwar nicht gegen andere Demokratien Krieg führen, dass sie jedoch im Umgang mit Nicht-Demokratien durchaus zu kriegerischen Mitteln greifen und ähnlich oft in kriegerische Konflikte verwickelt sind wie nicht-demokratische Systeme. Vgl. zu diesem Ansatz: Doyle (1983); Risse-Kappen (1994); Risse-Kappen (1995). Der *monadische Ansatz* argumentiert demgegenüber, dass Demokratien in ihrem Aussenverhalten *generell* friedfertiger sind, unabhängig vom Regierungssystem ihrer Opponenten. Vgl. zu dieser Argumentationslinie: Elman (1997); Rummel (1995).

Die wichtigste Friedensursache ist gemäss Kant aber die Mitbestimmung der Bürger bei der Frage „Ob Krieg sein solle oder nicht“. Aus dem Gesagten lässt sich die These ableiten: Je partizipatorischer ein Herrschaftssystem, desto geringer seine Neigung und seine Fähigkeit zur Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen.⁹² Normative Orientierungen, strukturelle Barrieren und die Mitbestimmung der Bürger verweisen darauf, dass Herrschaftssysteme gewisse Kriterien erfüllen müssen, um als demokratisch zu gelten. Als wichtigste Elemente, die ein demokratisches System *mindestens* erfüllen muss, können genannt werden:

- Die Möglichkeit, in freien, fairen und regelmässig wiederkehrenden Wahlen Volksvertreter zu wählen und abzuwählen (Demokratieprinzip);
- die Rechtsbindung von Politik und ein Minimum an Gewaltenteilung und Machtkontrolle (Prinzip der Rechtsstaatlichkeit);
- die Anerkennung unveräusserlicher Menschenrechte.⁹³

Es besteht ein enger innerer Zusammenhang zwischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Menschenrechte sind zwar nicht an ein bestimmtes politisches Herrschaftssystem gebunden. Die Erfahrung lehrt aber, dass die Menschenrechte in demokratischen Staaten eine bessere Chancen haben, respektiert zu werden als in anderen Regimen, da Menschenrechte die Notwendigkeit von Freiheit und Gleichheit der Individuen und ihre politische Partizipation voraussetzen. Das Demokratieprinzip stellt dabei sicher, dass sich die staatliche Herrschaft legitim konstituiert, rechtsstaatliche Strukturen sorgen dafür, dass Menschenrechte als Rechte gesichert und nötigenfalls gegen den Staat durchgesetzt werden.⁹⁴ Insgesamt kommt einer solcherart konstituierten inneren Ordnung eine zweifache Friedens- und Sicherheitsfunktion zu: Die Achtung demokratischer und rechtsstaat-

92 Die Mitbestimmung der Bürger ist Inhalt des ersten Definitivartikels in Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“. Vgl. dazu: Kant (1984), 12f. Vgl. weiterführend dazu: Czempiel (1996), der dieses partizipative Element in der Diskussion um die Theorie des demokratischen Friedens besonders hervorhebt.

93 Vgl. dazu: Schmidt (1995), 17f. und 167ff.; Waschkuhn (1998), 8-135.

94 Vgl. zum Verhältnis zwischen Demokratie und Menschenrechten: Bielefeldt (1998), 102ff. Dieser zeigt auf, dass dieses Verhältnis durchaus ambivalent sein kann.

licher Prinzipien und die Einhaltung von Menschenrechten sorgen erstens für stabile *innerstaatliche* Verhältnisse. Wie oben angetönt, wirken demokratische Strukturen zweitens mässigend und gewaltmindernd auf die Aussenpolitik eines Staates.⁹⁵

Der zweite Punkt, die Mitbestimmung der Bürger bei der Entscheidung über Krieg und Frieden, verweist zudem auf ökonomische Aspekte dieser Frage. Gemäss Kant tendieren Demokratien nicht zuletzt deshalb zum Frieden, weil hier diejenigen über Krieg und Frieden entscheiden, die in besonderem Mass die ökonomischen Lasten des Krieges zu tragen haben. Eine kriegerische Aussenpolitik wirkt sich negativ auf die wirtschaftliche Wohlfahrt der Staatsbürger aus. Darum fällt die Kosten-Nutzen-Rechnung zuungunsten militärischer Auseinandersetzungen aus.⁹⁶

Der Gedanke, dass Krieg der Wirtschaft schade, Frieden aber den Handel fördere und damit das Interesse an der Vermeidung von Kriegen stärke, gehört zu den Kernbeständen aufklärerischen Denkens. Seine erste konkrete Ausprägung fand dieser Gedanke in der Auseinandersetzung mit dem Merkantilismus und dem europäischen Kriegsgeschehen im 17. Jahrhundert. Danach feierte er in Form des britischen Liberalismus und Utilitarismus Triumphe. Im 19. Jahrhundert betonten der Freihandelsliberalismus, in unserem Jahrhundert der Funktionalismus und Neofunktionalismus sowie die verschiedenen interdependenztheoretischen Ansätze den Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Frieden.⁹⁷

Trotz unterschiedlicher Fragestellungen und grosser Vielfalt der Argumentationsmuster haben diese Ansätze folgende Punkte gemeinsam: Sie betonen erstens die hohen Kosten des Krieges sowie der Kriegsvorbereitungen (Rüstungsausgaben). Zweitens begründen sie den Frieden mit den Eigeninteressen und der Nützlichkeit von Handel und wirtschaftlicher Verflechtung für alle Beteiligten, wodurch diese ein

95 Vgl. zum Zusammenhang zwischen Menschen- und Minderheitenrechten einerseits und Frieden und Stabilität andererseits: Stoel (1999).

96 Czempiel (1996).

97 Vgl. für einen guten Überblick betreffend die Debatte um die Interdependenztheorien: Crawford (1995). Vgl. zum Beitrag der Aussenwirtschaft zum Frieden aus Schweizer Sicht auch: Blankart (1999).

Interesse an dauerhaften und stabilen Beziehungen hätten. Drittens schliesslich setzen sie auf die „List“ der wirtschaftlichen Zusammenarbeit als Mittel der allmählichen Herausbildung einer gewohnheitsmässigen Kooperation, die im Falle integrationstheoretischer Ansätze zu politischen Zusammenschlüssen führt.

Die sogenannte „OECD-Welt“ kann als eine Zone stabilen Friedens bezeichnet werden, in der seit 1945 – von ganz wenigen Ausnahmen (zum Beispiel Nordirland) abgesehen – keine bewaffneten Konflikte stattgefunden haben.⁹⁸ Die Grundannahme, dass wirtschaftliche Verflechtung friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen dienlich sei, scheint sich für diesen geographischen Raum eindrucksvoll zu bestätigen. Wirtschaftliche Verflechtung und Demokratisierung haben sich hier gegenseitig verstärkt und zu weitgehend gewaltfreien Konfliktlösungen beigetragen. Demgegenüber waren in den letzten Jahren praktisch nur Entwicklungsländer – und darunter insbesondere die ärmsten unter ihnen – in Kriege verwickelt.⁹⁹

Die Ergebnisse der Forschung weisen darauf hin, dass in vielen Fällen eine Reihe günstiger Kombinationen von strukturellen, sozioökonomischen und soziokulturellen Faktoren für einen stabilen Frieden verantwortlich sind: Vorhandensein von Institutionen, Normen und Verfahren zur Medialisierung sozialer Konflikte; demokratie-kompatible Formen politischer Partizipation; wirtschaftliche Wohlfahrt; Elemente sozialer Gerechtigkeit; elementare Rechtsstaatlichkeit und zivile Kontrolle des Sicherheitsapparates; der Verzicht auf Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen sowie eine verantwortungsvolle Politik der Führungseliten.¹⁰⁰

Diese Faktoren sind in vielen Entwicklungsländern – im Gegensatz zu den Verhältnissen in einem durchschnittlichen Industrieland – nicht oder nur unzureichend erfüllt. Vereinfachend kann man sagen: je entwickelter ein Land, desto geringer das Risiko eines bewaffneten Kon-

98 Senghaas (1995c).

99 Ebd.; Deza/Bawi (1998), 11.

100 Matthies (1997), 29. Vgl. dazu auch: Senghaas (1997b). Für Senghaas ist der Frieden durch ein zivilisatorisches Hexagon charakterisiert. Dieses umfasst folgende Elemente: Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, demokratische Partizipation, Interdependenz und Affektkontrolle, soziale Gerechtigkeit und Konfliktkultur.

fliktes.¹⁰¹ Interdependenz allein ist in diesem Fall keine ausreichende Friedenspolitik gegenüber diesen Ländern.¹⁰² Sie bedarf der Unterstützung durch Anstrengungen im Bereich der Entwicklungspolitik. Diese kann hier – im Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen – zum Abbau von Fehlentwicklungen und damit zu mehr Frieden und Sicherheit beitragen. Der Zusammenhang zwischen Wohlfahrt einerseits und Frieden und Sicherheit andererseits war schon den Vätern der Uno-Charta bewusst, als sie in Art. 55 der Charta die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und die Friedenssicherung direkt miteinander verknüpften. Die Verwirklichung dieser Ziele trat aber lange in den Hintergrund, da auch die Wirtschaft vom Ost-West-Konflikt überlagert wurde. Die weltpolitischen Rahmenbedingungen seit Beginn der neunziger Jahre eröffneten der Entwicklungspolitik die Möglichkeit, die ursprünglichen Friedensziele in den Mittelpunkt zu stellen.

Die geschichtlichen Erfahrungen nach dem Zweiten Weltkrieg legen es nahe, die Erkenntnisse der Theorie des demokratischen Friedens sowie der Interdependenz- und Integrationstheorien miteinander zu verknüpfen. Im Interesse einer globalen Friedenspolitik sind demnach Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie wirtschaftliche Wohlfahrt, Interdependenz und Integration gleichermaßen voranzutreiben. Die Ost- und Entwicklungszusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges folgt insofern diesem Gedanken, als sie wirtschaftliche und politische Aspekte miteinander verbindet. Die Gewährung wirtschaftlicher Unterstützung sowie die Aufnahme in westliche Strukturen (im Falle der ehemaligen Ostblockländer) werden an politische Bedingungen geknüpft, die auf eine Demokratisierung der jeweiligen politischen Systeme abzielen.

101 Vgl. für den Zusammenhang zwischen dem Human Development Index (HDI) als Mass für die menschliche Entwicklung und die Häufigkeit von bewaffneten Konflikten: Deza/Bawi (1999), 7.

102 Es ist darauf hinzuweisen, dass es verschiedene Formen von Interdependenz gibt. Die Nord-Süd-Beziehungen sind in der Regel von einer asymmetrischen Interdependenz geprägt. In der theoretischen Diskussion wird in diesem Zusammenhang eingewandt, dass asymmetrische Interdependenzen eine gegen den schwächeren Akteur einsetzbare Machtquelle seien. Zudem widerspreche eine solche Verflechtung elementaren Anforderungen der Verteilungsgerechtigkeit und sei deshalb nicht stabilisierbar. Demgegenüber erhöhe allein eine symmetrische Interdependenz die Chancen für eine Zivilisierung der internationalen Politik. Siehe für einen differenzierten Interdependenzbegriff: Senghaas (1994).

1.6 Fazit

Die wissenschaftliche Erfassung des Friedens-, Sicherheits- und Stabilitätsbegriffs ist schwierig. Es ist kaum möglich, diese Begriffe auf einen Nenner zu bringen. Es lassen sich diesbezüglich aber einige Tendenzen ausmachen. Erstens lässt sich eine inhaltliche Ausweitung der friedens- und sicherheitspolitischen Agenda feststellen. Insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges sind nichtmilitärische neben die traditionellen militärischen Risiken getreten und haben neue, teilweise nichtstaatliche Akteure die friedens- und sicherheitspolitische Arena betreten. Zweitens hat sich die Friedens- und Sicherheitsproblematik zumindest seit dem Zweiten Weltkrieg mehr und mehr von der nationalen auf die internationale Ebene verschoben. Die internationalen Aus- und Rückwirkungen der zahlreichen innerstaatlichen Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges verdeutlichen die Interdependenz zwischen innerstaatlicher und internationaler Sicherheit. Dies führt uns drittens dazu, ein integriertes Verständnis von Frieden, Sicherheit und Stabilität zu postulieren, welche innerstaatliche und internationale Aspekte ebenso berücksichtigt wie nichtmilitärische Dimensionen. In diesem Sinne untersuchen wir im Hauptteil dieser Studie eine breite Palette von friedens- und sicherheitspolitischen Massnahmen, die vom Einsatz militärischer und wirtschaftlicher Massnahmen über das Konfliktmanagement bis hin zur Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit reicht.

Damit sind mögliche Friedens- und Sicherheitsstrategien angesprochen, die von kurzfristigen, zumeist reaktiven bis hin zu langfristigen und präventiven Massnahmen reichen. Jahrzehntlang stand die internationale Gemeinschaft den Schrecken des Krieges zumeist tatenlos gegenüber, weil der Ost-West-Gegensatz ein Eingreifen oft zu gefährlich erscheinen liess. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist es in zahlreichen Fällen zur Einmischung in Konflikte von Seiten Dritter gekommen. Obwohl vor allem militärische Interventionen völkerrechtlich umstritten bleiben und die internationale Gemeinschaft oft selektiv in Konflikte eingreift, werden innerstaatliche Konflikte und massive Menschenrechtsverletzungen mehr und mehr als internationale Angelegenheiten und als Bedrohung des internationalen Friedens betrachtet.

Insofern lässt sich ein bedingter Paradigmenwechsel von einem Interventionsverbot zu einem Interventionsgebot feststellen.

Allerdings stellt sich die Frage, was die internationale Gemeinschaft, den politischen Willen dazu vorausgesetzt, durch Einmischung überhaupt erreichen kann? Die jüngsten Erfahrungen auf dem Balkan verdeutlichen, dass solche Interventionen zwar notwendig sein mögen, aber nicht in jedem Fall eine hinreichende Gewähr für eine friedliche Entwicklung bilden können. Das Gestaltungs- und Veränderungspotential von Dritten ist beschränkt, und eine dauerhafte und tragfähige Lösung von Konflikten muss letztlich von den beteiligten Akteuren akzeptiert und gestützt werden. Interventionen zur Eindämmung und Reduzierung kriegerischer Gewalt können schlimmeres Leid verhindern oder lindern, die tieferliegenden Wurzeln der Gewalt werden dadurch aber nicht erreicht. Die leider oft notwendige Einmischungspolitik ist deshalb kein Ersatz für eine präventive Friedens- und Sicherheitspolitik. Aus langfristiger Perspektive muss deshalb der positive Frieden im Sinne der Überwindung struktureller Gewaltursachen verstärkt in den Vordergrund gerückt werden. Die friedens- und sicherheitspolitische Notwendigkeit des Aufbaus rechtsstaatlicher, die Menschenrechte achtender Strukturen und die Förderung pluralistischer Gesellschaften kann deshalb nicht genug betont werden.¹⁰³

103 Vgl. dazu auch: Matthies (1993), 20. Dieser spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit einer „strukturellen Einmischung“.

2 KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN DER SCHWEIZER AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

Auf der Zielebene hatten die Aussen- und die Sicherheitspolitik der Schweiz in der Nachkriegszeit eine Gemeinsamkeit: Ihr alles überragende Ziel war die Wahrung der Unabhängigkeit.¹⁰⁴ Trotz der zunehmenden internationalen Interdependenz, welche die schweizerische Unabhängigkeit und Souveränität teilweise stark relativierte, blieb es bis in die neunziger Jahren bei dieser eindimensionalen Zielsetzung.¹⁰⁵ Prägende Merkmale der aussen- und sicherheitspolitischen Konzeptionen der Nachkriegszeit waren die Maxime der Neutralität und die Vorstellung der verteidigungspolitischen Autarkie.

Während die Aussenpolitik vor allem durch eine äusserst aktive Aussenwirtschaftspolitik gekennzeichnet war, konzentrierte sich die Landesregierung bei der Frage nach Sicherheit und Frieden vorerst auf die militärische Landesverteidigung. Vom gemeinsamen Unabhängigkeitsziel und der Zentralität der Neutralität einmal abgesehen, entwickelten sich die Aussen- und die Sicherheitspolitik konzeptionell bis in die siebziger Jahre weitgehend getrennt voneinander. Erst in jener Zeit wurde die Verteidigungspolitik – zumindest auf konzeptioneller Ebene – um eine präventive Komponente im Sinne einer aktiveren Aussenpolitik erweitert. In den neunziger Jahren fand schliesslich der Wandel von einer vorwiegend autonomen zu einer kooperativen

104 Vgl. auch den Zweckartikel (Art. 2) der alten und der seit 1. Januar 2000 geltenden neuen Bundesverfassung.

105 In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass es bezüglich der Bezeichnung der aussenpolitischen Ziele der Schweiz verschiedene Einteilungen gibt. So stellt Gabriel das Unabhängigkeitsziel ins Zentrum und geht von einem eigentlichen Zielmonismus aus, der das Wohlfahrtsziel unberücksichtigt lässt. Riklin identifiziert ein dreiteiliges Ziel der Unabhängigkeit, Freiheit und Wohlfahrt. Einig sind sich die Autoren aber in ihrer Kritik der ihrer Meinung nach eindimensionalen Zielsetzung. Vgl. dazu: Gabriel (1988b); Riklin (1975a). Vgl. auch: Kälin/Riklin (1992).

Aussen- und Sicherheitspolitik in verschiedenen Berichten seinen Niederschlag.¹⁰⁶

2.1 Überwindung der Isolation und Aufbruch in den Sonderfall

Die *raison d'être* der Schweiz bestand über Jahrhunderte in ihrer Gegenläufigkeit zur europäischen Entwicklung. Der Kleinstaat im Herzen Europas war antimonarchisch, antihegemonial, antiimperialistisch, antizentralistisch, antisprachnationalistisch, antifaschistisch, antitotalitär.¹⁰⁷ Kurzum: Die Schweiz verstand sich als Antithese zu ihrer Umwelt.¹⁰⁸ Dies war auch nach dem Zweiten Weltkrieg nicht anders. Die Eidgenossenschaft hatte die traumatischen Kriegsjahre relativ unversehrt überstanden, und im Rückblick auf die Geschichte glaubten die Schweizer, dass ihr Land schon immer durch die Neutralität vor den Konflikten der Nachbarn bewahrt worden sei.¹⁰⁹ Die Kriegsjahre wurden so zu einer identitätsstiftenden Quelle, zu einer Bestätigung der Richtigkeit der eigenen Politik.

Allerdings befand sich die Schweiz 1945 in einer aussenpolitischen Isolation. Das internationale Ansehen der Neutralität – der zentralen Leitmaxime der schweizerischen Aussenpolitik – war laut dem Historiker Edgar Bonjour „noch nie [...] auf einen solchen Tiefpunkt herabgesunken“.¹¹⁰ Einerseits sahen die alliierten Siegermächte im neutralen Kleinstaat einen Parasiten, der vom Weltkrieg nur profitiert und nichts zur Niederschlagung des Hitlerreiches beigetragen hatte. Andererseits verschlechterte sich die Geltung der Neutralität generell. Das von der neu gegründeten Uno getragene Friedensvölkerrecht ersetzte das Recht zum Krieg (*ius ad bellum*) durch das Gewaltverbot und das System der kollektiven Sicherheit. Fortan sollte zwischen rechtem und unge-

106 Vgl. für eine umfassende Darstellung der schweizerischen Sicherheitspolitik nach 1945: Spillmann/Wenger/Breitenmoser/Gerber (in Bearbeitung).

107 Riklin (1995), 22.

108 Lüthy (1969).

109 Spillmann (1995a), 89.

110 Bonjour (1978), 106.

rechtem Krieg unterschieden werden. In diesem neuen Umfeld war neutrales Abseitsstehen nicht nur nicht gefragt, sondern galt als grundsätzlich nicht vereinbar mit der Idee der kollektiven Sicherheit.¹¹¹ Durch diese Entwicklungen geriet das alteidgenössische Leitmotiv der „Nichteinmischung in fremde Händel“ international moralisch ins Zwielficht und völkerrechtlich ins Abseits.

Die politischen Akteure in der Schweiz hielten ungeachtet des neutralitätsfeindlichen Umfelds und der internationalen Entwicklungen an der Neutralität als zukünftiger aussenpolitischer Leitlinie fest. Selbst als die Neutralität im Zuge des beginnenden Kalten Krieges Ende der vierziger Jahre zunehmend impraktikabel erschien und ihre sicherheitspolitische Funktion bezweifelt wurde, stand die Aufgabe der Maxime nicht zur Diskussion. Vielmehr wurde die Neutralität als axiomatisches Prinzip der schweizerischen Aussenpolitik gesehen, dem unabhängig von kurzfristig veränderbaren nationalen Interessen Geltung zukam.¹¹²

Der Ausbruch des Kalten Krieges, der das System der kollektiven Sicherheit blockierte, begünstigte die Schweizer Haltung, am im Krieg erfolgreichen Prinzipien festzuhalten. Die Teilung der Welt in zwei antagonistische Blöcke wertete die Stellung der neutralen Schweiz auf und schuf damit die Voraussetzung für die Fortführung der bisher praktizierten Politik. Der Blockgegensatz entschärfte in der Praxis den prinzipiellen Gegensatz zwischen dem System der kollektiven Sicherheit und der Neutralität und reduzierte damit den aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsdruck auf die Schweiz. Die Nichtmitgliedschaft der Schweiz bei der Uno fiel dadurch nicht so stark ins Gewicht. Im Windschatten des Kalten Krieges vermochte sich die Eidgenossenschaft trotz ihrer defensiv ausgerichteten Aussenpolitik international wieder zu etablieren.

111 Vgl. zum Verhältnis von Neutralität und kollektiver Sicherheit: Schaub (1995).

112 Näheres dazu bei: Möckli (2000a). Andere Autoren führen das Festhalten der Schweiz an ihrer traditionellen Politik primär auf innenpolitische Gründe zurück (Bewahrung des wirtschaftlichen Handlungsspielraums, Bestrebungen der Machterhaltung, Partikularinteressen der politischen Eliten). Vgl. dazu: Kreis (1996); Hug/Kloter (1999); Jost (1999).

2.2 Zurückhaltende Aussenpolitik im Kalten Krieg

Bis zum Ende des Kalten Krieges war die aussenpolitische Konzeption¹¹³ der Schweiz *prinzipienorientiert*. Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität waren die Maximen dieser Politik, wobei der Neutralität die grösste Bedeutung zukam.¹¹⁴ Sie war das wichtigste Mittel, die Unabhängigkeit und Souveränität des Landes zu wahren und dessen Sicherheit zu garantieren. Die Neutralität verfolgte das Ziel, das Land aus einem Krieg zwischen Dritten herauszuhalten. Indem die Neutralität eine bewaffnete war, sollte sie zudem einen potentiellen Angreifer abschrecken und Krieg durch die Demonstration der eigenen Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit verhindern.

Als eigentliche Leitlinie für die Handhabung der Neutralität können die 1954 vom Eidgenössischen Politischen Departement zum internen Gebrauch erlassenen Grundsätze zur Neutralitätspolitik gelten.¹¹⁵ In dieser nach ihrem Verfasser benannten „Bindschedler-Doktrin“ wird die Neutralitätspolitik sehr restriktiv formuliert, insbesondere wird zwischen „politischem“ und „technischem“ Engagement unterschieden. Daraus folgerte der Bundesrat, dass sich die Schweiz aus Neutralitätsgründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen fernhalten müsse und aus Solidaritätsgründen nur in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer und technischer Natur aktiv mitarbeiten könne. Diese Konzeption schloss somit eine Schweizer Mitgliedschaft in Organisationen wie der Uno oder der Nato von vornherein aus.¹¹⁶

Die Neutralität war nicht nur für die allgemeine Zurückhaltung gegenüber der multilateralen politischen Zusammenarbeit hauptverantwort-

113 Es gilt anzumerken, dass die Schweiz bis in die neunziger Jahre über keine offizielle, schriftliche Gesamtkonzeption der Aussenpolitik verfügte. Dies änderte erst 1993 mit der Publikation des „Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“.

114 Vgl. zu einer grundlegenden Darstellung der Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik: Kälin/Riklin (1992); Kälin (1986).

115 Die Leitsätze sind abgedruckt in der Quellensammlung von: Schindler (1984), 15-19. Seit ihrer Publikation im *Schweizerischen Jahrbuch für Internationales Recht* 14 (1957), 195-199 galten die Leitsätze als „offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität“, nachdem sie dort so genannt worden waren.

116 Vgl. zum Verhältnis der Schweiz gegenüber der Uno: Ehni (1967); Hohengartner (1993); Möckli (2000a). Vgl. zur Haltung der Schweiz gegenüber der Nato von 1947 bis 1963: Mantovani (1999).

tlich, sondern spielte auch bei Fragen des *unmittelbaren* Engagements für Frieden und Sicherheit eine wichtige Rolle. Die Neutralität wurde von offizieller Seite als Friedens- und Sicherheitsfaktor für ganz Europa betrachtet, wie eine Passage aus dem Geschäftsbericht des Bundesrates aus dem Jahre 1963 illustriert:

Die Existenz eines föderalistischen Traditionen verpflichteten, ständig neutralen Staates im Herzen eines leider immer noch zerrissenen Kontinents ist an sich schon ein Beitrag zum Frieden, besonders wenn sie mit einer starken Landesverteidigung verbunden ist.¹¹⁷

Gemäss dieser Sicht bestand die Friedensfunktion der Neutralität erstens darin, dass sie dazu beitrage, das „eigene Haus“ in Ordnung zu halten. Durch ihre Bewaffnung verhindere die Neutralität zweitens ein militärisches Vakuum in Europa. Der Verzicht auf Krieg als Mittel der Aussenpolitik trage drittens zur Verlässlichkeit und Kontinuität der Aussenpolitik bei und bilde dadurch im internationalen Geschehen ein Element der Stabilität. Bereits die Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Ordnung wurde somit als Beitrag zur internationalen Stabilität verstanden.

Neben dieser passiven friedenspolitischen Funktion, welche die Neutralität an sich schon als Beitrag zum Frieden versteht, wurde die Neutralität zudem als Voraussetzung für die Erbringung friedensfördernder Dienstleistungen begriffen. Der neutrale Staat sei in besonderem Masse geeignet, solche Dienste für die internationale Gemeinschaft zu erbringen.¹¹⁸ Trotz einer gewissen Relativierung hielt sich die Interpretation der friedenspolitischen Nützlichkeit der Neutralität bis in die jüngste Zeit. So betont auch der aussenpolitische Bericht von 1993 die friedenspolitische Funktion der dauernden und bewaffneten Neutralität.¹¹⁹

Betreffend die passive Friedensfunktion der Neutralität ist anzumerken, dass der bedingungslose und verbindliche Verzicht des Neutralen, einen Krieg zu beginnen, ein durchaus glaubhaftes Bekenntnis zu einer

117 Geschäftsbericht des Bundesrates 1963, 88.

118 Diese Dienstleistungsfunktion der Neutralität umfasst unter anderem die Leistung Guter Dienste, die Rolle als Schutzmacht und Depositärstaat, die Übernahme internationaler Mandate oder die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen der Uno. Vgl. dazu: Probst (1992), 660f.; Haug (1962), 175ff.; Aebi (1976), 192.

119 Bundesrat (1993).

Friedensordnung ist.¹²⁰ Allerdings ist ein gewaltfreies Aussenverhalten keine Ausschliesslichkeit neutraler Staaten. Die Uno-Charta postuliert vielmehr ein allgemeines Gewaltverbot und eine Friedenspflicht für *alle* Staaten. Im Kalten Krieg erfüllten die neutralen Staaten zwar durchaus gewisse Friedensfunktionen. Eine eigenständige, den Frieden fördernde Funktion kann dem neutralen „Stillesitzen“ der Schweiz nach 1945 allerdings kaum zugesprochen werden, da die Neutralität eine auf die Kriegserwartung zugeschnittene Maxime war und ist.¹²¹

Um die negativen Auswirkungen des rigiden Neutralitätsverständnisses zu kompensieren, erfuhr die Solidaritätsmaxime eine starke Ausweitung. Ihre friedensfördernde Funktion wurde dabei in drei Bereichen geltend gemacht. Erstens sollte durch humanitäres Engagement notleidenden Menschen im Ausland geholfen werden. Zweitens wollte sich die Schweiz durch Anbieten von Örtlichkeiten und Guten Diensten für die internationale Gemeinschaft nützlich machen. Drittens sollte die Abstinenz von politischen Foren durch die multilaterale Kooperation in wirtschaftlichen und sozialen Fragen kompensiert werden. Indem die Schweiz zahlreichen Uno-Spezialorganisationen beitrug und sich mit dem Anbieten von Guten Diensten profilierte, konnte sie eine von den anderen Staaten akzeptierte Sonderrolle eines „Reservisten ausserhalb der Uno“¹²² einnehmen.

In den sechziger Jahren wurde die schweizerische Aussenpolitik modifiziert. Mit der stärkeren Betonung der Solidarität, Universalität und Disponibilität wurde der abwehrenden Ausrichtung der Aussenpolitik ein offeneres Konzept gegenübergestellt. In dieser Zeit erkannte der Bundesrat den grundlegenden Wandel weg vom Bilateralismus – der bevorzugten Form schweizerischer Aussenbeziehungen – hin zum Multilateralismus.¹²³ Die Kurskorrektur wirkte sich vorab auf europäischer Ebene aus: Die Schweiz schloss sich 1961 der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) an und trat 1963 dem Europarat bei. Insgesamt erfolgte die aussenpolitische Öffnung aber in engen Grenzen,

120 Brunner (1989), 142.

121 Saladin (1972).

122 Altermatt (1992), 64.

123 Vgl. zum schweizerischen Bilateralismus der Nachkriegszeit: Hug/Kloter (1999).

die weiterhin von der neutralitätsbedingten Trennung zwischen politischem und technischem Engagement geprägt war.

In der Amtszeit von Bundesrat Pierre Graber (1970-1978) erfolgte eine Wende zu einer aktiveren und konturenreicheren Aussenpolitik.¹²⁴ Auf konzeptioneller Ebene wurde Mitte der siebziger Jahre die Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ Bereichen der internationalen Politik weitgehend aufgegeben. Dies ermöglichte einen Aufbruch in mehreren aussen- und sicherheitspolitischen Bereichen. Erstens trieb der Bundesrat eine Annäherung an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) voran, die 1972 in einem Freihandelsabkommen gipfelte. Zweitens legte die Regierung 1969, 1971 und 1977 drei Uno-Berichte vor, die eine zunehmend Uno-freundliche Position der Schweiz dokumentierten. Am deutlichsten manifestierte sich der neue Kurs drittens in der Teilnahme der Schweiz am beginnenden Prozess der KSZE, der 1975 mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki seinen Höhepunkt erreichte.¹²⁵ Mit ihrem Engagement im KSZE-Prozess verschaffte sich die schweizerische Aussenpolitik im Vergleich zur weitaus dynamischeren Aussenwirtschaftspolitik ein gewisses Profil.

Insgesamt schuf sich die Schweiz mit der Aufgabe der konzeptionellen Trennung zwischen „politischen“ und „technischen“ Bereichen einen *potentiell* grösseren aussenpolitischen Spielraum. Für den Beitritt zu einer internationalen Organisation war fortan die Frage entscheidend, ob sich die Schweiz zu Massnahmen verpflichten müsse, die im Kriegsfall die Einhaltung des Neutralitätsrechts verhindern würden. Mit diesem neuen Konzept war zwar die Mitgliedschaft in den Verteidigungsbündnissen der Nato und der Westeuropäischen Union (WEU) weiterhin ausgeschlossen, einem Beitritt zu einer *politischen* internationalen Organisation stand die Neutralität demgegenüber nicht mehr im Weg. Die Schweiz war allerdings nicht bereit, die Konsequenzen hieraus zu ziehen, namentlich in ihrer Politik gegenüber der Uno. Obwohl der Bundesrat in seinem dritten Uno-Bericht eine

124 Zum „multilateralen Aufbruch“ der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik: Glas (1999); Altermatt (1992), 70ff. und den Tagungsband von: Freymond (1978).

125 Vgl. zur KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki: Breitenmoser (1996).

Uno-Mitgliedschaft befürwortete, war er nicht gewillt, Abstriche am Konzept der Neutralität vorzunehmen.¹²⁶ Er lehnte weiterhin den Vorrang des Uno-Rechts ab und erklärte, dass er nicht bereit sei, den Geltungsbereich der Neutralität bei einem etwaigen Uno-Beitritt einzuschränken.¹²⁷

2.3 Aufbau eines Gesamtverteidigungssystems

So wie die Neutralität den aussenpolitischen Horizont der Schweiz dominierte, war die Sicherheitspolitik von den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und vom Bild der autarken Verteidigung geprägt. Hier von ausgehend, bedeute der Wandel des Kriegsbildes, wie er sich im Ersten Weltkrieg, vor allem aber im Zweiten Weltkrieg manifestierte, eine grosse Herausforderung für die Schweiz. Dem „totalen Krieg“, der nicht mehr nur Armeen, sondern alle Lebensbereiche betraf, begegnete die Schweiz mit der „totalen Landesverteidigung“. Mit der vom damaligen Generalstabschef Louis de Montmollin entworfenen Konzeption der Landesverteidigung sollte das Land gegen militärische und nicht-militärische Gefahren gewappnet werden. Dies bedingte, dass Abwehr-

126 Wenn man allerdings die Ebene der Konzeption verlässt, wird ersichtlich, dass die Schweiz realiter gar nicht imstande war, in der Zeit des Ost-West-Antagonismus eine integrale Neutralität konsequent aufrechtzuerhalten. Beispielsweise musste die Schweiz im sogenannten „Hotz-Linder-Agreement“ von 1951 dem massiven Druck der amerikanischen Sanktionspolitik nachgeben und die Liefersperre des Cocom (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls) für strategische Güter teilweise mittragen. Dieses verpflichtete die Staaten der Nato und des Westblocks zu strengen Exportkontrollen gegenüber dem Ostblock. Vgl. dazu: Schaller (1987).

127 Der Bundesrat lehnte es aus neutralitätsrechtlichen Gründen ab, an militärischen Zwangsmassnahmen teilzunehmen. In der Uno-Botschaft von 1981 führte der Bundesrat weiter aus, dass es im Bereich der Wirtschaftssanktionen zu einer Kollision mit dem Neutralitätsrecht kommen könne. In einem solchen Fall würde die Schweiz beim Sicherheitsrat eine Dispensation von den entsprechenden Massnahmen beantragen. Sollte dies abgelehnt werden, könnte der Bundesrat seinerseits den Vorrang der Uno-Charta gegenüber anderen internationalen Vereinbarungen ablehnen. Stattdessen könnte er das Primat der Neutralität als Gewohnheitsrecht geltend machen und die Uno-Beschlüsse auf dieser Basis ignorieren. Vgl. dazu: Bundesrat (1982b), 549f. Vgl. zum Wandel der Schweizer Neutralitätskonzeption gegenüber der Uno: Möckli (2000b).

massnahmen nicht mehr nur im militärischen Verteidigungsbereich, sondern verstärkt auch im zivilen Sektor erforderlich waren.¹²⁸

In den sechziger Jahren postulierte der Bundesrat die Erweiterung der totalen Landesverteidigung zur Gesamtverteidigung. Die zivilen Mittel Aussenpolitik, Zivilschutz, wirtschaftliche Vorsorge, Staatsschutz und Information sollten in die militärische Landesverteidigung integriert werden. Eine umfassende Organisation der Gesamtverteidigung wurde mit der Koordination der Mittel beauftragt.¹²⁹

Die Strategie der Gesamtverteidigung bedeutete eine Erweiterung des bisherigen Sicherheitsverständnisses, indem sie die Bedeutung nicht-militärischer Faktoren und Bedrohungen für die eigene Sicherheit erkannte. Von einer umfassenden Sicherheitspolitik im heutigen Sinne konnte jedoch noch keine Rede sein. Es galt insofern noch ein traditionelles Bedrohungsbild, als die Gefahrenperzeption auf ein von einem Feind beabsichtigtes Kriegsgeschehen ausgerichtet blieb.¹³⁰ Das Sicherheitsverständnis war auf das Territorium der Schweiz beschränkt, die Wahrung der internationalen Sicherheit und Stabilität war kein eigentliches Ziel der Gesamtverteidigungskonzeption. Dies hatte zur Folge, dass der sicherheitspolitische Wert der Aussenpolitik nicht erkannt wurde.

Insgesamt erwies es sich für die Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik als nachteilig, dass mit der Organisation der Gesamtverteidigung die organisatorischen und militärpolitischen Fragen gelöst waren, bevor eine umfassende sicherheitspolitische Gesamtstrategie vorlag, welche die inhaltlichen Fragen hätte klären können. Die dadurch geschaffene normative Macht des Faktischen sprach fortan für traditionelle

128 Montmollin definierte den Begriff der Landesverteidigung folgendermassen: „Der Begriff der ‚Landesverteidigung‘ umfasst nicht nur die eigentliche militärische Verteidigung unseres Territoriums, sondern alle Massnahmen, die zu treffen sind, um die Unabhängigkeit des Landes, den Schutz unseres Volkes und seines Eigentums gegen jede Bedrohung von aussen zu gewährleisten und unsere Existenz während politischer und militärischer Auseinandersetzungen zwischen fremden Mächten zu behaupten. Das zu erreichen ist nicht Sache der Armee allein, sondern ebenso sehr Aufgabe der zivilen Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und sogar des einzelnen Bürgers.“ Montmollin (1948), 6.

129 Vgl. dazu: Bundesrat (1968a); Bundesversammlung (1969).

130 Däniker/Spillmann (1992), 596.

Konzepte, die teilweise bis zum Ende des Kalten Krieges nachwirkten.¹³¹

2.4 Ansätze zur Überwindung der konzeptionellen Trennung zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik

Mitte der sechziger Jahre entwickelte sich in der Schweiz ein neues strategisches Denken. Die aufkommenden neuen Ansätze forderten eine Abkehr von den traditionellen Konzepten der Landesverteidigung und Militärpolitik hin zu einer interdisziplinären und integralen Betrachtungsweise des Problems „Sicherheit“.¹³² Dieser Prozess fand im bundesrätlichen Bericht zur schweizerischen Sicherheitspolitik von 1973 (Bericht 73) sein vorläufiges Ende.¹³³

In seiner Lageanalyse war dieser Bericht von der scheinbar erstarrten Lage in Europa gekennzeichnet. Die Bedrohungen, auf welche die Sicherheitspolitik zu reagieren hatte, waren machtpolitischer Art und reichten von der subversiven Unterwanderung bis hin zu einem Krieg mit Massenvernichtungswaffen. Dementsprechend lag dem Bericht ein Strategiebegriff zugrunde, der sich nach wie vor auf die Abwehr von Bedrohungen in feindlicher Absicht konzentrierte. Auf der Zielebene änderte sich mit dem Bericht 73 vorerst nichts. Nach wie vor dominierte hier die *nationale* Dimension. Die Förderung des globalen Friedens und der internationalen Sicherheit war im Gegensatz zur Unabhängigkeit kein eigenständiges Ziel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Ziel könne nur ein „Friede in Unabhängigkeit“¹³⁴

131 Wenger/Breitenmoser/Gerber (2000), 117.

132 In diesem Strategieschöpfungsprozess ab Mitte der sechziger Jahre spielte – neben einzelnen Vordenkern wie Gustav Däniker und Heinrich Buchbinder – namentlich die „Studienkommission für strategische Fragen“ (Kommission Schmid) die Hauptrolle. Diese Kommission legte 1969 einen Bericht vor, der die Grundlage für den Bericht 73 bildete. Vgl. dazu: Studienkommission für strategische Fragen (1971). Vgl. für eine eingehende Darstellung des Strategieschöpfungsprozesses in der Schweizer Sicherheitspolitik: Breitenmoser (in Bearbeitung).

133 Bundesrat (1973b).

134 Bundesrat (1973b), 6. Im Bericht 73 heisst es zwar, dass Frieden und Unabhängigkeit gleichgeordnet erscheinen. Als gesamtes betrachtet, führt der Bericht aber zum Schluss, dass die Sicherung der Unabhängigkeit und Souveränität des Landes klar Vorrang vor der

sein. Im Ergebnis bedeutete dies den konzeptionellen Vorrang der Unabhängigkeit vor dem Frieden.

Neu wurden im sicherheitspolitischen Bericht 73 die vorher voneinander getrennten Gebiete der Verteidigungs- und Aussenpolitik zu einer umfassenden sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption zusammengefasst. Der Bericht formulierte eine *Doppelstrategie*, mit einer Chancen nützenden ausgreifenden Komponente und einer vor Gefahren schützenden, defensiven Komponente.¹³⁵ Damit reagierte die Schweiz auf die schwindende Bedeutung militärischer Machtmittel seit den sechziger Jahren und drückte die Absicht aus, verstärkt zur Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens beizutragen.

Rückblickend ist die Integration der präventiven Mittel in das sicherheitspolitische Instrumentarium positiv zu würdigen, denn die Unzulänglichkeit einer rein nationalen Sicherheitsstrategie und die Bedeutung der internationalen Stabilität für die eigene Sicherheit wurde im Grundsatz erkannt. Insgesamt dominierte aber eine pessimistische Beurteilung des internationalen Umfeldes, der europäischen Integration und der multilateralen Bemühungen um Frieden und Sicherheit.¹³⁶ Aufgrund dieser Analyse beurteilte der Bericht die Möglichkeiten der Schweiz, aktiv auf ihr Umfeld Einfluss zu nehmen und zugunsten des Friedens tätig zu werden, als äusserst beschränkt.¹³⁷

Die ausgreifende Komponente der Schweizer Sicherheitspolitik wirkte denn auch „aufgesetzt“. Weder wurde eine aktivere Aussenpolitik auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele verankert, noch wurde der Förderung der internationalen Stabilität bei der Formulierung der

Förderung des internationalen Friedens zukommt. Der Frieden sei nämlich nur insofern zu fördern, als er der eigenen nationalen Sicherheit diene. Vgl. dazu auch: Brunner (1989), 174.

135 Vgl. zur Entstehung der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik: Köppel (1993).

136 Bundesrat (1973b), 19.

137 Der Bericht bemerkt hierzu: „So sehr das Gefühl eine Konzentration unserer Anstrengungen auf diesen Bereich [Friedenssicherung und Krisenbewältigung] fordern mag, dürfen wir darüber doch die Realitäten nicht vergessen. Was der Kleinstaat auf diesem Felde leisten kann, ist angesichts der Schwere der Aufgabe gering, gross aber ist die Gefahr, dass er seine Kräfte zersplittert. Unsere Anstrengungen dürfen sich deshalb keinesfalls nur auf solche Aktivitäten beschränken.“ Bundesrat (1973b), 14.

strategischen Aufträge der einzelnen sicherheitspolitischen Mittel Rechnung getragen. Da der Bericht 73 zudem an einer strikten Neutralitätskonzeption und am Abseitsstehen von internationalen Organisationen festhielt, beschränkte sich das ausgreifende Element der schweizerischen Sicherheitspolitik im wesentlichen auf den vorsichtigen Ausbau der traditionellen Guten Dienste. Im Zentrum der Konzeption stand weiterhin das durch die Rhetorik der bewaffneten Neutralität gestützte militärische Element. Das bestimmende Merkmal der Strategie blieb die autonome Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft. Die Schweiz definierte ihre Sicherheit und Stabilität rein national und betrachtete ihre neutrale Zurückhaltung gegenüber internationalem Engagement und die Strategie der Dissuasion als Beitrag zur internationalen Stabilität. Im Verhältnis zu den Verteidigungsanstrengungen kam der aktiven Friedensförderung sowohl konzeptionell als auch praktisch ein untergeordneter Stellenwert zu. Zur Stärkung des Friedens waren lediglich die traditionellen Instrumente vorgesehen, welche die Schweiz vor den Weltkriegen entwickelt hatte. Ein Wandel zu neuen Konzepten war nicht in Sicht.

2.5 Konzeptioneller Übergang am Ende des Kalten Krieges

Ende der achtziger Jahre kam Bewegung in die schweizerische Sicherheitspolitik.¹³⁸ Noch bevor die strategische Wende der Jahre 1989/91 abgeschlossen war, gab sich die Schweiz mit dem Bericht 90 eine neue sicherheitspolitische Konzeption.¹³⁹ Die neue Konzeption kann nur zum Teil als Reaktion auf den Wandel im internationalen Umfeld verstanden werden. Ein Neuorientierung der Sicherheitspolitik war auch innenpolitisch notwendig, weil traditionelle Parameter wie die Neutralität, die militärische Landesverteidigung und die Milizarmee zuneh-

138 Das Ende der achtziger Jahre war insbesondere von einer regen Kontroverse über das Für und Wider einer Erweiterung des Sicherheitsbegriffs auf nichtmachtpolitisch bedingte Risiken geprägt. Vgl. für einen kurzen Überblick über diese Kontroverse: Wisler (1991).

139 Bundesrat (1990).

Die vorliegende Darstellung vernachlässigt den Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik von 1979 sowie den Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz von 1988. Diese beiden Dokumente sind unter dem Gesichtspunkt der aussen- und sicher-

mend unter Druck gerieten. Sichtbarster Ausdruck hierfür war die Armeeabschaffungsinitiative von 1989.

Ausgehend von einem internationalen Trend hin zu einer umfassenderen Sicherheitspolitik einerseits und der erhöhten Bedeutung nicht-machtpolitischer Risiken andererseits wurde die Sicherheitspolitik im Bericht 90 in eine Politik der Existenzsicherung eingebettet. Gegenstand der Sicherheitspolitik blieb zwar der Bereich der machtpolitischen Gefahren, die sicherheitspolitischen Mittel sollten aber auch bei der Bewältigung der übrigen existentiellen Gefahren zur Verfügung stehen.¹⁴⁰ Damit wurde der bisher auf militärische Risiken beschränkte Sicherheitsbegriff aufgeweicht und zumindest implizit auf nichtmilitärische Risiken ausgeweitet.

Die entscheidende Neuerung war allerdings, dass die Friedensförderung auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele verankert wurde. Eine neue Zielsetzung postulierte die Leistung eines „Beitrages an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa“. Der Bericht erkannte, dass durch ein Engagement in der internationalen Friedenssicherung und Krisenbewältigung auch die eigene Sicherheit gefördert werde. Im Prinzip wurde damit die Unteilbarkeit von Frieden und Sicherheit erstmals explizit auf konzeptioneller Ebene anerkannt und der Sicherheitsraum in geographischer Hinsicht über die nationalen Grenzen erweitert.

Durch die Festschreibung der ausgreifenden Komponente auf der Zielebene wurde dieser auch auf der Ebene der Mittel erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Die Armee erhielt erstmals den Auftrag, sich aktiv

heitspolitischen Konzeptionierung von geringerer Bedeutung. Während der Bericht von 1979 im Grossen und Ganzen die Konzeption von 1973 bestätigte, enthielt der Bericht aus dem Jahre 1988 im wesentlichen eine Zusammenstellung der bis dahin geleisteten schweizerischen Beiträge zur internationalen Friedenssicherung. Diese Dokumente werden deshalb nicht als aussen- und sicherheitspolitische Konzeptionen der Schweiz, sondern eher als Rechenschaftsberichte betrachtet.

140 Der Tatsache, dass in den achtziger Jahren zunehmend nichtmachtpolitische Risiken die öffentliche Bedrohungswahrnehmung bestimmten, wurde auf der Zielebene Rechnung getragen, indem der Schutz der Lebensgrundlagen neben den Schutz der Bevölkerung trat. Vgl. dazu: Bundesrat (1990), 10f.

an der internationalen Friedensförderung zu beteiligen.¹⁴¹ Die Aussenpolitik sollte ihrerseits durch eine aktive Friedenspolitik die internationale Stabilität und damit die eigene Sicherheit fördern. Dazu wurde eine breite Palette von Massnahmen aufgeführt, die direkt oder indirekt der Förderung von Frieden und Sicherheit dienen sollte. Das Spektrum umfasste die traditionellen Guten Dienste, die friedliche Streitbeilegung, die Menschenrechtspolitik, die Abrüstungs- und Rüstungskontrolle, das humanitäre Völkerrecht sowie die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe.¹⁴²

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Bericht 90 die Kursänderung von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik einleitete, indem erstmals die aktive Förderung der internationalen Stabilität auf der Zielebene festgeschrieben wurde. Auf konzeptioneller Ebene wurde eine Wende zu einem globalen Sicherheits- und zu einem weitgefassten Friedensverständnis vollzogen. Die Konzeption öffnete den Blick für nichtmachtpolitisch bedingte Risiken und erweiterte den Sicherheitsbegriff in geographischer Hinsicht. Obwohl der Friedensbegriff nirgends explizit definiert wurde, manifestierte sich auf der Ebene des aussen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums ein positives Friedensverständnis. Damit relativierte der Bericht 90 die in der bisherigen Konzeption vorherrschende negative Friedensperzeption.¹⁴³ In der *Gewichtung* der defensiven und ausgreifenden Komponente blieb der Bericht aber der Tradition verpflichtet und räumte der aktiven Friedensförderungen einen nur untergeordneten Stellenwert ein. Der Kern der sicherheitspolitischen Strategie war weiterhin die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft.¹⁴⁴ Dies widerspiegelte sich zum

141 Die vom Bericht 90 vorgesehenen friedensfördernden Aktivitäten der Armee umfassen: Beteiligung an friedensfördernden Operationen der Uno, Einsatz von Beobachtern, Beratungstätigkeiten in Fragen defensiver Verteidigungsdoktrin, Einsatz von militärischen Fachleuten und Verifikation. Bundesrat (1990), 39.

142 Bundesrat (1990), 37f.

143 Diese vorherrschende negative Friedenskonzeption wurde explizit schon im friedens- und sicherheitspolitischen Bericht von 1988 relativiert. Dort heisst es: „Friede bedeutet nicht bloss Waffenstillstand. Er ist mehr als das Schweigen der Waffen und die Vernichtung der Arsenale. Es kann keinen Frieden geben, solange Menschen wegen ihres Glaubens, ihrer politischen Überzeugung oder ihrer Rassenzugehörigkeit verfolgt werden. Es gibt ihn auch nicht, solange Menschen Hungers sterben oder in sozialer Ungerechtigkeit leben müssen.“ Bundesrat (1988b), 3.

144 Bundesrat (1990), 34.

einen am Festhalten an den Zielen „Wahrung der Unabhängigkeit“ und „Behauptung des Staatsgebietes“. Zum anderen rechnete der Bericht mit jederzeit möglichen Rückfällen in die Konfrontation des Kalten Krieges, welche die Aufrechterhaltung einer angemessenen Verteidigungsbereitschaft erforderten.

2.6 Zielfünfeck statt Zielmonismus in der Aussenpolitik

1993 veröffentlichte der Bundesrat seinen „Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“¹⁴⁵. Diese seither gültige Konzeption nimmt vom höchst unwahrscheinlichen Desintegrations- und Konfrontationsszenario des sicherheitspolitischen Berichts 90 Abschied und zeichnet ein differenziertes Bild des internationalen Umfeldes. Die europäische Integration wird aus sicherheitspolitischer Sicht positiv beurteilt. Der Bericht zeichnet ein von der Interdependenz geprägtes Umfeld und streicht die Notwendigkeit der internationalen Koordination und Zusammenarbeit zur Lösung der dringenden Weltprobleme heraus. Dementsprechend verfolgt der Bericht einen problem- und zielorientierten Ansatz. Nicht mehr die aussenpolitischen Prinzipien der Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität sollen die aussenpolitischen Entscheidungen präjudizieren. Stattdessen soll sich die Aussenpolitik an der Wahrung der eigenen *Interessen* im Rahmen der Völkerrechtsordnung und international anerkannter Normen und Verhaltensweisen ausrichten.¹⁴⁶

Auf der Zielebene tritt anstelle des traditionellen aussenpolitischen Zielmonismus der Wahrung der Unabhängigkeit ein Zielfünfeck: Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, Förderung der Wohlfahrt, Abbau sozialer Gegensätze, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Dieser Zielpluralismus entspricht der heutigen interdependenten Welt besser als der bisherige reichlich realitätsfremde Zielmonismus. Im Gegensatz zum bisherigen Unabhängigkeitsziel sind

145 Bundesrat (1993). Vgl. für eine kritische Würdigung des Berichts 93: Gabriel (1995a).

146 Bundesrat (1993), 7.

die neuen aussenpolitischen Ziele weder defensiver, reaktiver Natur noch auf das eigene Land zentriert. Das Zielfünfeck sprengt vielmehr die nationalstaatlichen Grenzen und weist eine ausgeprägte internationale Dimension auf.

Die Konzeption ist von einem breiten Friedens- und Sicherheitsverständnis getragen, das durch die Interdependenz zwischen innerer und äusserer Sicherheit, die Unteilbarkeit des Friedens sowie einen über die Abwesenheit von militärischer Gewalt hinausgehenden Friedens- und Sicherheitsbegriff gekennzeichnet ist. In diesem Sinne erhalten alle fünf aussenpolitischen Ziele der Schweiz eine explizite friedens- und sicherheitspolitische Dimension. Dementsprechend wird die Menschenrechtspolitik, die Aussenwirtschaftspolitik, die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit und die Umweltschutzpolitik als Friedens- und Sicherheitspolitik im weiteren Sinne verstanden.

Im Hinblick auf das veränderte internationale Umfeld nach dem Ende des Kalten Krieges bewertet der Bundesrat auch die Mittel seiner Aussenpolitik neu. Bildete die Neutralität in der Zeit des Ost-West-Gegensatzes das tragende Element der Aussenpolitik, wird sie in der aussenpolitischen Konzeption von 1993 in ihrer Bedeutung deutlich zurückgestuft und auf ihre völkerrechtlichen Rechte und Pflichten reduziert. Anstelle neutralitätspolitischer Zurückhaltung soll die Ausnützung des weiten aussen- und sicherheitspolitischen Spielraums jenseits der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen treten.¹⁴⁷ In diesem Sinne befürwortet der Bundesrat die Mitgliedschaft in der Uno und in der EU und fordert die Teilnahme an friedenserhaltenden Massnahmen.

Schliesslich anerkennt die neue Konzeption den Vorrang des Uno-Rechts gegenüber der Neutralität, insbesondere was das Sanktionssystem der Vereinten Nationen betrifft. Der Bundesrat vertritt seit 1993 die These, dass das Neutralitätsrecht auf Zwangsmassnahmen der Uno keine Anwendung finde und folglich in diesem Kontext nicht aktiviert werde. Begründet wird die neue Neutralitätskonzeption damit, dass es zwischen einem Staat, der die Völkerrechtsordnung in schwerwiegender Weise missachte oder den Frieden breche, und der gesamten übrigen Staatengemeinschaft keine neutrale Haltung geben könne. Folglich

147 Bundesrat (1993), 68f.

sei die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der Uno mit der Neutralität vereinbar.¹⁴⁸ Die Frage der Teilnahme an *militärischen* Zwangsmassnahmen des Uno-Sicherheitsrates sei nicht mehr im Kontext der Neutralität, sondern in demjenigen der Interessenwahrung und der internationalen Solidaritätspflichten der Schweiz zu beantworten. Damit wird die Neutralität gleichsam in Reserve gehalten und nur dann aktiviert, wenn das System der kollektiven Sicherheit nicht funktionieren sollte.¹⁴⁹

Insgesamt bildet der Bericht 93 eine solide und den internationalen Gegebenheiten angepasste Grundlage für die Schweizer Aussenpolitik. Die Tatsache, dass dieser Bericht die erste offizielle aussenpolitische Gesamtkonzeption darstellt, manifestiert die zunehmende Bedeutung dieses Politikbereichs. Die konzeptionell wichtigste Neuerung des Berichts ist der Übergang von der bisherigen prinzipienorientierten zur interessen geleiteten Aussenpolitik sowie die damit verbundene Abkehr vom traditionellen Zielmonismus. Aus sicherheitspolitischer Sicht bedeutend ist, dass die schon im Bericht 90 angedeutete Verschränkung der Aussen- und Sicherheitspolitik durch die aussenpolitische Konzeption weiter vertieft wird. Die im Bericht 90 vorgenommene Erweiterung der Begriffe Frieden, Sicherheit und Stabilität wurde mit dem Zielfünfeck konkretisiert. Die Aussenpolitik versteht sich somit explizit als aktive und präventive Politik der Friedensförderung.¹⁵⁰ Auf der Ebene der Mittel verliert die Neutralität ihren zentralen Stellenwert. Da ihre sicherheitspolitische Bedeutung stark abgenommen habe, sei die Formel „Sicherheit durch Neutralität“ durch diejenige der „Sicherheit durch Kooperation“ zu ersetzen.¹⁵¹

148 Im Ergebnis bedeutete die Teilnahme an den Uno-Wirtschaftssanktionen gegen den Irak anlässlich des Golfkonfliktes von 1990/91 eine praktische Vorwegnahme der konzeptionellen Änderung des Berichts 93. Allerdings lautete die Begründung anders. Der Bundesrat stellte sich 1990/91 auf den Standpunkt, dass die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen generell völkerrechtlich vereinbar sei mit dem Neutralitätsrecht. Deshalb könne sich die Schweiz vollumfänglich, wenn auch autonom, an solchen Massnahmen beteiligen. Vgl. dazu: Linsi (1994). Vgl. zur Schweizer Sanktionspraxis nach dem Ende des Kalten Krieges: Wyss (1999).

149 Gabriel (1995a).

150 Bundesrat (1993), 20.

151 Ebd., 72.

2.7 Kooperative Aussen- und Sicherheitspolitik

„Sicherheit durch Kooperation“ ist auch das Leitmotiv des 1999 publizierten sicherheitspolitischen Berichts 2000.¹⁵² Dieser beschreibt das europäische Umfeld als stabil und betont, dass die Schweiz und ihre Nachbarstaaten über gemeinsame Werte und ähnliche Interessen verfügen. Das internationale Sicherheitsdilemma und das Szenario eines Rückfalls in die Konfrontation, die noch den Bericht 90 prägten, spielen in der neuen Konzeption eine untergeordnete Rolle. Die sicherheitspolitische Herausforderung besteht gemäss Bericht 2000 nicht mehr in der Abwehr herkömmlicher militärischer Bedrohungen, sondern in der Bewältigung vielfältiger, grenzüberschreitender Risiken, bei denen sich militärische und nichtmilitärische Bedrohungsfaktoren zu einem diffusen Gefahrenspektrum vermischen und die den gesamten euro-atlantischen Raum gleichermaßen betreffen.

Der Bericht misst den internationalen Sicherheitsstrukturen grosse Bedeutung zu und geht von weiteren Vertiefungsschritten in der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik aus.¹⁵³ Angesichts der Konzentration auf die nationale Dimension von Sicherheit in den bisherigen aussen- und sicherheitspolitischen Berichten ist die positive Würdigung der internationalen Sicherheitsstrukturen im aktuellen sicherheitspolitischen Bericht bemerkenswert. Erstmals überwiegen in einer offiziellen Sicherheitskonzeption die Chancen, die sich aufgrund der skizzierten strategischen Lage ergeben, die potentiellen Risiken.

Aufgrund des veränderten Bedrohungsprofils erfährt der Begriff der Sicherheitspolitik eine Modifikation. Sicherheitspolitik wird nicht mehr als der Politikbereich zur Bewältigung machtpolitischer Gefahren, sondern neu als Querschnittsaufgabe verstanden, die sich mit der Prävention und Bewältigung jeder Art von Gewalt strategischen Ausmasses beschäftigt.¹⁵⁴ Obwohl der Begriff „Sicherheit“ nicht explizit definiert wird, geht der Bericht 2000 von einem umfassenden Sicher-

152 Bundesrat (1999a). Vgl. für eine Darstellung und Bewertung des Berichts 2000: Fanzun/Wenger (2000).

153 Bundesrat (1999a), 10 und 24ff.

154 Gewalt strategischen Ausmasses wird hierbei definiert als solche mit überregionalen, nationalen oder internationalen Auswirkungen, die erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft betreffen. Bundesrat (1999a), 9.

heitsbegriff aus, der zum einen die internationale Dimension der Sicherheit stärker betont und zum anderen nichtmachtpolitische Aspekte der Sicherheit mitberücksichtigt.

Die neue Konzeption definiert drei sicherheitspolitische Ziele: Selbstbestimmung ohne Beeinträchtigung durch Gewalt, Schutz der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen sowie Beiträge zu Stabilität und Frieden jenseits der nationalen Grenzen.¹⁵⁵ Indem der Bericht die „Wahrung der Unabhängigkeit“ und die „Behauptung des Staatsgebiets“ als explizite sicherheitspolitische Ziele streicht, bringt er die Überzeugung zum Ausdruck, dass Handlungsfreiheit und -fähigkeit in einem von grenzüberschreitenden Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichneten Umfeld nicht mehr durch Neutralität und autonome Landesverteidigung, sondern zunehmend durch Mitbestimmung, gestützt auf internationale Kooperation, geschaffen werden. Der Bundesrat hält fest, dass sich diese sicherheitspolitischen Zielsetzungen nicht mit ausschliesslich nationalen Strategien oder mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen lassen. Postuliert wird deshalb eine Strategie der nationalen und internationalen Sicherheitskooperation, die Rückkehr zu einer autonomen Sicherheitspolitik wird explizit ausgeschlossen.

Aus der Erkenntnis, dass Sicherheit nicht im Alleingang gewährleistet werden kann, führt der Bericht 2000 die vom Bericht 90 angedeutete Kursänderung von einer autonomen und reaktiven zu einer kooperativen und präventiven Sicherheitspolitik fort. Das Ziel, einen Beitrag an Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen zu leisten, gewinnt gegenüber dem Bericht 90 substantiell an Gewicht. Dadurch kommt es zu einer markanten Verlagerung der sicherheitspolitischen Prioritäten zugunsten der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik.

Einerseits umfasst die geplante internationale Sicherheitskooperation die Stärkung der Aussenpolitik. Der Bericht 2000 bekräftigt die gestiegene sicherheitspolitische Bedeutung der Aussenpolitik, indem er diese als das *zentrale* Instrument zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz bezeichnet.¹⁵⁶ Friedensförderung, Prävention und Krisenbewältigung im multilateralen Rahmen, Abrüstung und

155 Bundesrat (1999a), 35f.

156 Ebd., 49.

Rüstungskontrolle sowie die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit gewinnen in der neuen Sicherheitskonzeption an Bedeutung. Demgegenüber werden die traditionellen, meist bilateral eingesetzten Mittel der schweizerischen Aussenpolitik wie die Guten Dienste, die friedliche Streitbeilegung und die Neutralitätspolitik deutlich zurückgestuft.¹⁵⁷

Andererseits werden auch bei der Armee deutliche Neugewichtungen vorgenommen. Die wichtigste Neuerung besteht darin, dass von der Strategie der Dissuasion als zentraler Kernkompetenz der Armee endgültig Abschied genommen wird. An deren Stelle treten die drei Kernfunktionen Beteiligung an internationalen Anstrengungen zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, Raumsicherung und Verteidigung sowie Teilnahme an Einsätzen zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren. Insgesamt verschieben sich die Schwerpunkte von der defensiven Verteidigungskomponente auf die ausgreifende Komponente der Friedensunterstützung und Krisenbewältigung im internationalen Verbund. Die neue Konzeption sieht insbesondere die volle Teilnahme an *Peace Support Operations* (PSO) der Staatengemeinschaft vor. Die konzeptionellen Vorgaben bedeuten – sofern sie umgesetzt werden – die Abkehr von der bisher praktizierten aussen- und sicherheitspolitischen „Nischenstrategie“.

Ihre Grenzen findet die angestrebte sicherheitspolitische Öffnung erstens in der Ablehnung eines Beitritts der Schweiz zur Nato, der als sicherheitspolitisch nicht notwendig betrachtet wird. Des weiteren hält der Bericht an der Neutralität fest, obwohl ihr sicherheitspolitischer Wert mit deutlichen Worten als gering eingestuft wird. Die prinzipielle Beibehaltung der Neutralität bildet damit die zweite, innenpolitische Schranke der neuen Strategie. Daran ändert auch die postulierte konsequente Ausnutzung des neutralitätsrechtlichen Spielraums wenig.¹⁵⁸

157 Bundesrat (1999a), 49ff.

158 Ebd., 41f. und 45f.

2.8 Fazit

Nach 1945 gelang es der Schweiz relativ rasch, sich aus der aussenpolitischen Isolation zu befreien. Die aussenpolitische Strategie, die dies ermöglichte, lässt sich mit der von Bundesrat Petitpierre geprägten Formel „Neutralität und Solidarität“ zusammenfassen. Die Neutralität war das zentrale Element der aussen- und verteidigungspolitischen Konzeptionen und verlieh dieser einen grundsätzlich abwehrenden und passiven Charakter. Demgegenüber praktizierte die Schweiz eine äusserst aktive Aussenwirtschaftspolitik, die sich auf die konzeptionelle Trennung zwischen Politik und Wirtschaft abstützte. Im Ergebnis führte diese Politik zur „wirtschaftlichen Integration ohne politische Partizipation.“¹⁵⁹

Diese sehr pragmatische Politik hatte ihren aussen- und innenpolitischen Preis. Im Inland wurden die sich ergebenden Widersprüche zwischen der faktischen Zugehörigkeit zum Westblock unter Verletzung neutralitätspolitischer Grundsätze und gleichzeitigem Verharren in der Rolle des interessierten Beobachters des Weltgeschehens von offizieller Seite nicht thematisiert. Vielmehr wurde die Neutralität ideologisiert und mythisch überhöht.¹⁶⁰ Der abwehrende Charakter der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik festigte die Eigenwahrnehmung der Schweiz als Sonderfall, förderte isolationistisches Denken und konservierte Vorstellungen von nationaler Unabhängigkeit und Souveränität.

Dementsprechend wurde Sicherheit vorwiegend national definiert und auf das eigene Staatsgebiet beschränkt. Eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten auf dem Gebiet des Friedens und der Sicherheit kam aus neutralitätspolitischen Gründen nicht in Frage. Sicherheit wurde folglich als einzelstaatlich zu gewährleistendes Gut verstanden, das teilbar und innerhalb nationaler Grenzen mit vorwiegend militärischen

159 Diese vielzitierte Formulierung stammt von Alois Riklin, der die Formel Anfang der siebziger Jahre in seinen grundlegenden Werken zur schweizerischen Aussenpolitik prägte.

160 Frei (1980), 167.

Mitteln zu schaffen sei. Eine geographische Ausweitung des Sicherheitsbegriffs und eine Integration in einen grösseren Sicherheitsraum stand nicht zur Diskussion.

Diese nationale Friedens- und Sicherheitsperzeption führte dazu, dass die Schweiz der europäischen Integration und den internationalen Bemühungen um Frieden und Sicherheit bis in die jüngste Vergangenheit kein grosses Vertrauen schenkte. Das Phänomen der zunehmenden internationalen Interdependenz wurde aus aussen- und sicherheitspolitischer Sicht zumeist negativ beurteilt, obschon die Schweiz die wirtschaftlichen Vorteile der internationalen Verflechtung durchaus wahrzunehmen verstand.

Konzeptionell wurde die Notwendigkeit, Sicherheit mit Hilfe einer präventiven ausgreifenden Komponente und einer reaktiven verteidigenden Komponente zu schaffen, seit den siebziger Jahren erkannt. Die Einsicht, dass Sicherheit nicht mehr nur von der Fähigkeit einer autarken Verteidigung abhängen könne, sondern aktiv in einem breiter gefassten Sicherheitsraum geschaffen werden müsse, hielt durch den Bericht 73 expliziten Einzug in die konzeptionellen Überlegungen zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Sicherheit wurde nicht mehr nur als Funktion der eigenen Verteidigungsanstrengungen verstanden, sondern auch als Resultat vorbeugender und ausgreifender Bemühungen. Dementsprechend wurden die bisher voneinander getrennten Bereiche der Aussen- und Verteidigungspolitik zu einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie zusammengefasst.

Dennoch betrachtete die Schweiz ihre Sicherheitspolitik weiterhin als jenen Teil der Gesamtpolitik, der durch Integration aller staatlichen Mittel all denjenigen Gefahren entgegenzutreten hatte, die von einem zum Machtgebrauch bereiten Umfeld ausgingen. Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen beschränkten sich auf die Wahrung der Unabhängigkeit und der Handlungsfähigkeit sowie auf den Schutz des Staatsgebietes und der Bevölkerung. Die Anstrengungen konzentrierten sich sowohl konzeptionell als auch in der Umsetzung aber weiterhin auf die Armee als Mittel der Kriegsverhinderung und der Sicherung des negativen Friedens. Die Aussenpolitik – verstanden als Mittel zur Förderung des positiven Friedens – spielte demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Die Regierung schätzte die eigenen Möglichkeiten, einen

Beitrag zu Frieden und Sicherheit in der Welt zu leisten, als sehr beschränkt ein. Aufgrund ihrer rigiden Neutralitätsinterpretation engte die Schweiz ihr Engagement in der Friedensförderung zudem stark ein. Sie sah ihren Beitrag zur internationalen Stabilität vornehmlich darin, im Innern stabile Verhältnisse zu schaffen und von der weltpolitischen Bühne Abstand zu wahren.

Der sicherheitspolitische Bericht 90 markierte den Übergang zu einem geographisch und inhaltlich breiten Sicherheitsverständnis. Erstmals machte ein sicherheitspolitisches Grundlagenpapier neben den Gefahren auch Chancen im internationalen Umfeld aus. Dementsprechend wurden erste Ansätze einer kooperativen Sicherheitspolitik gemacht. Die Friedensförderung wurde zum expliziten Ziel der Schweizer Sicherheitspolitik erklärt, und die Armee erhielt einen entsprechenden Auftrag. Ein ähnlicher Paradigmenwechsel wurde durch den Bericht 93 in der Aussenpolitik eingeleitet. Dieser propagierte eine allgemein aktivere Aussenpolitik sowie ein verstärktes Engagement für Frieden und Sicherheit. Zudem definierte der Bericht das Verhältnis zwischen Neutralität und kollektiver Sicherheit neu. Im Zuge dieser Neudefinition hat der Bundesrat in den neunziger Jahren die Wirtschaftssanktionen der Uno mitgetragen sowie Transit- und Überflugsrechte für internationale Friedenstruppen gewährt.

Angesichts der Zunahme grenzüberschreitender Risiken rückt der Bericht 2000 neu die sicherheitspolitische Rolle der internationalen Institutionen in den Vordergrund. Aufgrund dieser Analyse gewinnt die ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik konzeptionell deutlich an Bedeutung. Dementsprechend postuliert der Bericht eine Gewichtsverlagerung von den autonomen und reaktiven zu den kooperativen und präventiven Instrumenten der Sicherheitspolitik. Die geplante internationale Sicherheitskooperation umfasst neben einer Stärkung der Aussenpolitik auch Beiträge im militärischen Bereich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Schweiz in der Ära des Kalten Krieges eine primär defensive Aussen- und Sicherheitspolitik im Zeichen der bewaffneten Neutralität geführt hat. Sicherheit hatte eine vornehmlich militärischen und nationale Dimension. Die Förderung des Friedens war kein explizites Ziel schweizerischer Aussen- und

Sicherheitspolitik, sondern erfuhr seine implizite Ausprägung lediglich als innerer, nationaler Frieden. Obwohl der Bericht 73 die Bedeutung der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik erkannte, blieb diese bis gegen Ende der achtziger Jahre deutlich im Schatten der defensiven Komponente der Kriegsverhinderung.

Nur zögerlich wurde erkannt, dass Frieden und Sicherheit eine internationale Dimension aufweisen. Erst nach dem Ende des Blockgegensatzes wurde die Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität auf der Zielebene der aussen- und sicherheitspolitischen Berichten festgeschrieben. In dieser Zeit setzte sich auf konzeptioneller Ebene ein Friedens- und Sicherheitsverständnis durch, welches die nationalen Grenzen überwand und Elemente des sogenannten positiven Friedens sowie des umfassenden Sicherheitsbegriffs integrierte.

3 FRIEDLICHE STREITBEILEGUNG UND INTERNATIONALE FRIEDENSSICHERUNG

Das folgende Kapitel behandelt die Massnahmen der internationalen Friedenssicherung und friedlichen Streitbeilegung. Diese umfassen zum einen die klassischen Mittel der Lösung zwischenstaatlicher Konflikte wie die Vermittlung, das Leisten Guter Dienste, die Schiedsgerichtsbarkeit und die Übernahme von internationalen Mandaten. Zum anderen behandelt das Kapitel auch jüngere Elemente der Friedenssicherung wie die friedenserhaltenden Operationen sowie die humanitäre Hilfe. In einem ersten Teil des Kapitels werden die internationalen Entwicklungen dargestellt, in einem zweiten Teil werden die schweizerischen Bemühungen auf diesen Gebieten untersucht.

3.1 Internationale Entwicklungen

Konflikte zwischen Staaten verschwanden auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht aus der internationalen Politik. Zwar gelang es, die Rivalitäten unter den europäischen Mächten unter Kontrolle zu bringen. Dennoch wurde der ideologische Gegensatz zwischen den beiden Blöcken auf verschiedenen Kontinenten stellvertretend für eine grosse Konfrontation mit militärischen Mittel ausgetragen. Infolge der Dekolonisation entstanden neue Konfliktherde. Spannungen zwischen Nachbarstaaten resultierten auch aufgrund politischer, wirtschaftlicher, ethnischer und religiöser Unterschiede.

3.1.1 Schutzmachtmandate

Werden in einem Konfliktfall die diplomatischen Beziehungen zwischen den Staaten abgebrochen, hat nach herkömmlichem Völkerrecht jeder Staat das Recht, seine Interessen durch einen Drittstaat – die sogenannte Schutzmacht – vertreten zu lassen. Dabei kann die

Schutzmacht nur eine oder auch beide Seiten vertreten. Die Schutzmacht übernimmt mit ihrem Mandat den Schutz von Bürgern eines vertretenen Staates sowie deren Hab und Gut. Sie verpflichtet sich, das Eigentum des vertretenen Staates zu schützen und hilft bei der Heim-schaffung sowohl des diplomatischen und konsularischen Personals als auch weiterer Angehörigen des vertretenen Staates. Im Kriegsfall fällt der Schutzmacht die Aufgabe zu, die Kriegsgefangenen und verwundenen oder kranken Armeeangehörigen unter ihre Obhut zu stellen.¹⁶¹

Während der beiden Weltkriege wurden zahlreiche direkte diplomatische Beziehungen zwischen den Kriegsparteien abgebrochen und durch Drittstaaten wahrgenommen. Im Kalten Krieg hing die Zahl der von Schutzmächten vertretenen Beziehungen von den politischen Konstellationen und vom Verhältnis zwischen den beiden Blöcken ab. Wuchsen die Spannungen an, liessen verschiedene Staaten ihre Interessen durch Schutzmächte vertreten, auch wenn die Gefahr von direkten Konfrontationen nicht mehr gegeben war.

Nach dem Fall der Berliner Mauer verloren die Schutzmachtmandate an Bedeutung. Die Entspannungspolitik zwischen den beiden Blöcken und die Abnahme der zwischenstaatlichen Konflikte führten zu einer Wiederaufnahme von direkten diplomatischen Beziehungen und somit zu einer Abnahme der von Dritten geleisteten Verbindungen. In den innerstaatlichen Konflikten, die nach 1989 an der Zahl zunahmen, spielte das traditionelle Instrument der Guten Dienste faktisch keine Rolle, da innerstaatlich rivalisierende Gruppierungen dieses zwischenstaatliche Instrument nicht beanspruchen können.¹⁶²

3.1.2 Gute Dienste und Internationale Konferenzen

Unter der engen Bezeichnung von Guten Diensten werden jene Aktivitäten verstanden, die versuchen, die Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und zu Friedensgesprächen zu bewegen. Dabei übernimmt die Drittpartei keine aktive Rolle in den Beratungen und Verhandlungen, sondern begnügt sich damit, eine geeignete Infrastruktur zur

161 Vgl. dazu: Probst (1992), 668; Kimminich (1993), 347f.

162 Probst (1988), 226; Kimminich (1993), 346f.

Verfügung zu stellen. Es bleibt Sache der Konfliktparteien, ihre Streitigkeiten im gegenseitigen Gespräch selbst zu lösen. Der Drittstaat bietet technische Dienstleistungen an, indem er einen Friedensprozess mit Personal und technischen Ausrüstungen unterstützt.¹⁶³ Die Guten Dienste im engeren Sinne können sich an zwei oder mehrere Konfliktparteien richten und von Einzelstaaten, Staatengruppen oder internationalen Organisationen ausgehen. Das Einberufen einer Friedenskonferenz umfasst alle am Konflikt beteiligten Parteien und kann weitere Akteure mit einbeziehen. Friedenskonferenzen können auf Betreiben eines Drittstaates oder unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen einberufen werden.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Wegbereitung zu Friedenskonferenzen und Internationalen Konferenzen nur noch sporadisch von Staaten angeboten worden. Internationale Organisationen bildeten per se das Forum für multilaterale Kontakte. Gerade das Generalsekretariat der Uno konnte aufgrund seiner Stellung den Konfliktparteien ein permanentes Gremium für Friedensgespräche anbieten. Ihm gelang es, als Wegbereiter der Kontakte zwischen den Parteien zu fungieren, wie dies beispielsweise die Bemühungen des Generalsekretärs Boutros-Ghali, die südafrikanische Regierung und den ANC (*African National Congress*) an einen Tisch zu bringen, beweisen. Zudem nahmen jene Akteure, welche die Konfliktparteien zu Gesprächen animieren konnten, vermehrt auch die Funktion eines Vermittlers ein. Die Rolle des Dritten wurde nicht mehr primär als Dienstleistungsfunktion sondern als aktiver Vermittler verstanden.¹⁶⁴

3.1.3 Vermittlung

Vermittlungstätigkeit geht über das traditionelle Verständnis der Guten Dienste hinaus und weist einer Drittpartei eine aktive Rolle zu. Als Vermittler schaltet sich ein Drittstaat, eine Privatperson oder ein Organ einer internationalen Organisation in die Streitigkeiten ein und versucht, eine für alle Parteien akzeptierbare Lösung zu finden. Ziel ist es, Spannungen abzubauen, eine friedliche Beilegung des Konfliktes

163 Diehl (1996), 162; Probst (1988), 226; Kimminich (1993), 304.

164 Probst (1988), 242-263; Kimminich (1993), 304f.

herbeizuführen und die Ursachen und Folgen eines Konfliktes einzudämmen. Die Vermittlungsfähigkeit eines Staates wird durch kulturelle, ideologische oder geographische Nähe und durch geschichtliche Verbindungen zu den Konfliktparteien vereinfacht. Nicht zu unterschätzen ist die Fähigkeit, militärische Gewalt anzudrohen und somit der eigenen Vermittlungstätigkeit Nachdruck zu verleihen. Vor allem Grossmächte können mit Machtmitteln drohen, was sie einerseits stärker in die Vermittlerrolle hievt, wenn sie von einer oder mehreren Konfliktparteien als Vermittler angerufen wird. Andererseits kann dieses Druckmittel der Mediationstätigkeit den Charakter einer Intervention verleihen.¹⁶⁵

Aufgrund der Tatsache, dass nach dem Zweiten Weltkrieg Spannungen zwischen den Supermächten bestanden und neue Konflikte ausserhalb Europas in der Dritten Welt hinzukamen, dominierten die Grossmächte und die Uno die internationalen Vermittlungstätigkeiten. Der Spielraum für Vermittlungstätigkeit war für die europäischen Staaten und neutrale Kleinstaaten relativ klein. Die Grossmächte vertraten zwar oft eigene Interessen, konnten aber politischen Druck ausüben und somit Konfliktparteien zu Verhandlungen drängen. Unparteilichkeit kann somit als eine untergeordnete Voraussetzung für eine Vermittlung betrachtet werden, solange politisches Gewicht geltend gemacht werden kann.

Obwohl die Uno über keine Machtmittel verfügt, gelang es ihr aufgrund ihres universalen Charakters eine unparteiische Rolle zu beanspruchen und vermittelnd zu wirken. Vor allem der Generalsekretär oder von ihm beauftragte Persönlichkeiten haben es in den vergangenen 50 Jahren verstanden, Konfliktfälle zu lösen. Die Vermittlungsanstrengungen der Vereinten Nationen waren jedoch an die weltpolitische Grosswetterlage gebunden.¹⁶⁶ Nach dem Fall der Berliner Mauer gewann die Uno im Bereich der Mediation mehr Handlungsspielraum. Sie konnte oftmals den Vorteil nutzen, dass sie aufgrund der Präsenz von Friedenstruppen

165 Vgl. dazu: Probst (1988), 226-229; Marquis/Schneider (1996), 71f.; Rittberger (1995), 165f.

166 Seit dem weltpolitischen Tauwetter in den achtziger Jahren konnte die Uno einige Erfolge verbuchen. Der Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan wurde unter der Obhut der Vereinten Nationen verhandelt. Der Rückzug Vietnams aus Kambodscha kam nicht unwesentlich durch das Betreiben der Uno zustande, wie auch die Unabhängigkeit Namibias. Verschiedene Konflikte konnten zwar mit Hilfe von Peacekeeping-Missionen

als Drittpartei in einem Konflikt involviert und somit für Verhandlungen prädestiniert war. Seit der Wende hat auch die Europäische Union als Vermittlerin an Einfluss gewonnen. Während sie zur Zeit des Kalten Krieges ausgleichend gegen innen wirkte, konnte sie nach 1989 vermehrt auf internationaler Ebene tätig werden und unter anderem auch vermittelnd in Konflikte eingreifen.¹⁶⁷ Dies unterstreicht die zunehmende Bedeutung internationaler Organisationen, welche vermehrt Aufgaben übernehmen, die bis anhin von Nationalstaaten wahrgenommen worden sind.¹⁶⁸

Dieser Umstand darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Einzelstaaten durchaus vermittelnde Lösungen erreichen können. Die Friedensgespräche zwischen Israelis und Palästinenser wurden im geheimen in Oslo vorbereitet und nach der Unterzeichnung der Verträge vor allem durch die USA begleitet und forciert. Die Suche nach einer friedlichen Lösung durch Vermittlung beschränkt sich meist nicht auf eine einzige Initiative. In den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien waren beispielsweise Vermittler im Auftrag einzelner Staaten, Staatengruppen und internationaler Institutionen involviert.

3.1.4 Schiedsgerichtsbarkeit und Schlichtung

Gemäss Haager Konvention können zwischenstaatliche Konflikte auch durch einen Richter oder ein Schiedsgericht beurteilt werden. Die Blütezeit der friedlichen Streitbeilegung durch Schiedsrichterfunktionen war die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts sowie das beginnende 20. Jahrhundert. Konflikte im Zusammenhang mit der

vorläufig entschärft werden. Doch es gelang selten, auf dem Verhandlungsweg eine Lösung zu finden. Als Beispiel sei hier auf den Fall der ersten Uno-Peacekeeping-Mission, der *United Nations Emergency Force* (UNEF I) im Mittleren Osten verwiesen. Nach der Stationierung der UNEF I folgten vorerst keine Friedensgespräche. Die 1973 einberufene Nahost-Friedenskonferenz führte zu keinem Erfolg. Vgl. dazu: Diehl (1996), 148, 162f.

167 Marquis und Schneider geben diesbezüglich keine konkreten Beispiele, können aber anhand von statistischen Erhebungen zeigen, dass die EU in den „letzten zehn Jahren enorm an Einfluss auf den „Mediationsmarkt“ gewonnen“ haben und dass ihre diesbezüglichen Anstrengungen erfolgreich sind. Siehe dazu: Marquis/Schneider (1996), 74f. Eine Analyse der Rolle der EU im Friedensprozess im Nahen Osten gibt: Schäfer (1995).

168 Marquis/Schneider (1996), 71ff.; Rittberger (1995), 166; Diehl (1996), 161ff.

Staatenbildung wurden oft einem Schiedsgerichtsverfahren unterzogen. In Vergleichs-, Schieds- und Gerichtsabkommen zwischen Staaten wurden Funktionsträger dritter Staaten für einen potentiellen Streitfall als Schiedsrichter vorgesehen. Dabei wurden neben Persönlichkeiten aus Recht und Politik auch Ad-hoc-Komitees, Botschafterkonferenzen oder staatliche Organe mit der Beurteilung eines Konfliktes beauftragt.¹⁶⁹

Seit 1945 sind die Statuten des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag Teil der Uno-Charta und somit in das System der kollektiven Sicherheit eingebunden. Anerkennen zwei im Konflikt stehende Parteien die Zuständigkeit des Gerichtshofes, ist sein Urteil für sie bindend. Trifft der Gerichtshof eigens eine Entscheidung über eine zwischenstaatliche Streitigkeit, liegt es in der Kompetenz der einzelnen Staaten, sich dieser Entscheidung zu unterwerfen. In den letzten 50 Jahren blieb die Zahl der verbindlichen Urteile im Vergleich zur Zahl der Konflikte klein.¹⁷⁰ Da der Gerichtshof auf den Konsens der Konfliktparteien angewiesen ist, wurden bis anhin nur Streitfragen beurteilt, welche die Staaten vor ein internationales Gericht zu bringen bereit waren. Gegen den Willen der Streitparteien konnte diese Art friedlicher Streitbeilegung nicht durchgesetzt werden. Da die meisten Konflikte, die ein Eskalationspotential beinhalteten, auf politischen Unstimmigkeiten beruhten, waren die Staaten nicht interessiert, diese richterlichen Gremien vorzulegen. Gerade Fragen der Sicherheit wurden kaum vor den Internationalen Gerichtshof gebracht, denn Staaten neigen im allgemeinen nicht dazu, Aspekte, die ihre nationalen Interessen berühren, bindenden Entscheiden zu unterwerfen. Der Gerichtshof hat sich vor allem mit einigen Grenzfragen, die kaum Anlass zu einer gewalttätigen Eskalation gaben oder mit Fragen wirtschaftlicher und kultureller Art beschäftigt.¹⁷¹

169 Probst (1988), 233; Stamm (1974), 17-34.

170 Rittberger spricht von ungefähr 50 verbindlichen Urteilen bis 1990. Rittberger (1995), 166. Diehl nennt die Zahl von 60 Fällen. Diehl (1996), 161.

171 Diehl (1996), 161.

3.1.5 Internationale Mandate

Als internationale Mandate sollen hier all jene Bemühungen zusammengefasst werden, die eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten beabsichtigen. Internationale Mandate können von den Konfliktparteien, von Drittstaaten oder von einer internationalen Institution ausgehen und eine Privatperson, eine Gruppe von Persönlichkeiten oder eine Kommission mit einem konkreten Auftrag versehen. Sie versuchen, Konfliktursachen zu ergründen, schaffen Vertrauen, können die Parteien auf Distanz halten oder in Streitfragen Klarheit schaffen.¹⁷²

Die Abgrenzung zwischen internationalen Mandaten und friedenserhaltenden Operationen ist nicht immer eindeutig. Die Unterscheidung soll hier auch nicht ausschliessend verstanden werden, sondern mehr dazu dienen, die historische Entwicklung zu verstehen. Das Mandatswesen wurde in der Zwischenkriegszeit durch den Völkerbund geprägt. Personen aus Justiz, Politik oder Militär übernahmen in Konfliktgebieten spezifische Missionen, um den Frieden zu wahren oder wieder herzustellen. Die Mandate konnten Untersuchungen durch Dritte, Vermittlungsdienste, Vergleichs- und Gerichtsverfahren sowie Gute Dienste als Dienstleistungen zwischen den Parteien beinhalten.¹⁷³

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Vereinten Nationen das Instrument der Mandate weiter ausgebaut. Durch die unten beschriebene Entwicklung des Peacekeeping wurde der Übergang von internationalen Mandaten und friedenserhaltenden Missionen immer fließender. Beide dienen der Sicherung des Friedens, wobei Peacekeeping-Missionen personell aufwendiger sind.

3.1.6 Friedenserhaltende Missionen

Das *Peacekeeping* wurde im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt. Da während des Kalten Krieges keine kollektiven Zwangsmassnahmen ergriffen werden konnten, suchten die Vereinten Nationen nach einer Möglichkeit, wie Konfliktparteien getrennt und auf Distanz

172 Probst (1988), 229ff.; Borsani (1994), 8.

173 Vgl. auch: Stamm (1974), 3ff.; Probst (1992), 659ff.

gehalten werden konnten. An das Mandatswesen des Völkerbundes anknüpfend wurden operative Massnahmen, die auf die Zustimmung der Konfliktparteien zählen konnten, ausgebaut.¹⁷⁴ Bereits kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden Beobachter in Konfliktgebiete entsandt, um den Waffenstillstand zu überwachen. Doch erst mit der UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*) zur Überwachung der Waffenruhe in Palästina wurden die Militärbeobachter direkt der Uno unterstellt. Im Zuge der Suez-Krise 1956 wurde mit der *United Nations Emergency Force I* (UNEF I) die erste Uno-Peacekeeping-Mission geschaffen. Blaumützen und Blauhelme kamen in jenen Konflikten zum Einsatz, die nicht direkt im Einflussbereich der Supermächte lagen, aber dennoch die internationale Aufmerksamkeit auf sich zogen, weil ein Eskalationspotential bestand. Durch den Einsatz von Peacekeeping-Missionen sollte verhindert werden, dass diese Konflikte eskalierten und die beiden Supermächte hineingezogen würden. Die Lähmung des Sicherheitsrates wirkte sich auch negativ auf den Ausbau der Peacekeeping-Operationen aus. In der Zeit von 1948 bis 1988 wurden lediglich 13 Missionen ins Leben gerufen, wovon acht abgeschlossen wurden. Sie verfügten teilweise über ein eng beschränktes Mandat und wenig personelle Ressourcen. Ausnahme bildete einzig die Mission im Kongo (1960-1964), die eine Stärke von 20'000 Beteiligten hatte, was knapp der Hälfte aller bis 1988 eingesetzten Blauhelmen entspricht.¹⁷⁵

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde das Terrain für friedenserhaltende Operationen freundlicher. Im Falle von Afghanistan unterzog sich mit der Sowjetunion ein erstes Mal eine Grossmacht der Überwachung durch die Vereinten Nationen. Nach 1990 stieg die Zahl der Peacekeeping-Operationen schlagartig auf insgesamt 34 Operationen.¹⁷⁶ Mit der zahlenmässigen Ausweitung einher ging die Erweiterung

174 Aufgrund dieser Zustimmung werden diese Massnahmen unter der Bezeichnung „System konsensuraler Sicherheit“ zusammengefasst. Vgl. dazu: Rittberger (1995), 164f.

175 In den 13 Missionen wurden insgesamt rund 35'000 Blauhelme eingesetzt. Siehe dazu: Ehrhart/Klingenburg (1996), 27. Zu frühen Uno-Missionen: Diethelm (1997a), 122ff.; Woodhouse/Ramsbotham (1998), 53; Diehl (1996), 154; Ehrhart/Klingenburg (1996), 25-51.

176 Alle aktuellen und beendeten Uno-Peacekeeping-Missionen sind aufgelistet unter der Uno-Homepage, Uno-Peacekeeping: <http://www.un.org/Depts/dpko/>.

des Aufgabenspektrums.¹⁷⁷ Angesichts des geänderten Spektrums heutiger bewaffneter Konflikte, die zunehmend zwischen ethnischen, religiösen und politischen Gruppen innerhalb von staatlichen Grenzen ausgetragen werden, sah sich die Uno veranlasst, die Einsatzmöglichkeiten von Blauhelmen und -mützen neu zu definieren. Nach 1989 überwachten Beobachter oder zum Selbstschutz bewaffnete Friedenstruppen Wahlen, beteiligten sich am Demokratisierungsprozess, kontrollierten die Entwaffnung von Bürgerkriegsparteien, nahmen Ordnungs- und Polizeifunktionen wahr oder leisteten humanitäre Hilfe. Die Uno war demnach zusehends auch auf zivile Spezialisten angewiesen.¹⁷⁸

Mit dem Peacekeeping haben die Vereinten Nationen ein Instrument geschaffen, mit dem sie im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten auf die jeweilig aktuellen Konflikte reagieren konnten. Die Trennung der Konfliktparteien soll die Grundlage für eine friedliche Streitbeilegung schaffen. Die Stationierung von fremden Truppen wird nicht als Intervention betrachtet, da das klassische Peacekeeping auf dem Einverständnis aller Konfliktparteien aufbaut. Diese Form der Friedenssicherung war jedoch kein Ersatz für die Zwangsmassnahmen, durch die Verstöße gegen den Geist der Uno-Charta hätten bestraft werden sollen.¹⁷⁹

Die KSZE schuf 1990 die Möglichkeit, verschiedenartige Kurzzeit- oder Langzeitmissionen als Mittel der Konfliktprävention und -lösung einzusetzen. Aufgrund der Arbeitsteilung zwischen den einzelnen internationalen Organisationen beschränkte sich das Tätigkeitsfeld der KSZE (und später der OSZE) vor allem auf Beobachter-, Erkundungs-, Experten-, Berichterstatter- und Überwachungsmissionen. Diese Missionen werden unbewaffnet ausgeführt und stellen eine Form der Guten Dienste und der Vermittlungsdienste dar. Oft widmen sich solche Missionen der Konfliktverhütung, dem Minderheitenschutz und der Menschenrechtsproblematik in einzelnen Gebieten oder suchen nach dem Abschluss eines Waffenstillstandes eine politische Lösung

177 In seiner *Agenda for Peace* forderte der Uno-Generalsekretär die Erweiterung des Aufgabensfeldes künftiger friedenserhaltender Operationen. Siehe dazu: Boutros-Ghali (1992).

178 Rittberger (1995), 169.

179 Ebd., 167.

eines Konfliktes. KSZE/OSZE-Missionen wurden im Konflikt um Berg-Karabach, in Estland, Georgien, Lettland, Moldau, Tadschikistan und Tschetschenien eingesetzt. In den Konflikten in Ex-Jugoslawien entsandte die OSZE mehrere Missionen mit verschiedenen Aufgaben. Sie untersuchten Kriegsverbrechen, erstatteten Bericht über den Konfliktverlauf, beobachteten Wahlen, initiierten den Dialog zwischen den Konfliktparteien oder überwachten Sanktionsmassnahmen. Die OSZE-Missionen können keinen Gebrauch von Sanktionsmechanismen machen und sind deshalb auf die Kooperation der Konfliktparteien angewiesen. Auch wenn einzelnen Missionen – wie die Überwachungsmission im Kosovo – wenig erfolgreich waren, haben sie in einzelnen Konfliktregionen doch deeskalierend gewirkt, wie zum Beispiel in Tschetschenien.¹⁸⁰

3.1.7 Humanitäre Hilfe

Die Bestrebungen, das Leid der zivilen Bevölkerung in Kriegsgebieten zu lindern, entsprang der Wahrnehmung, dass Kriege zunehmend die unschuldige Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft zogen. Diese Entwicklung sollte in zweifacher Hinsicht gebremst werden. Zum einen entwickelte sich das *ius in bello*¹⁸¹, das rechtliche Normen für die Kriegführung einführt, zum anderen die humanitäre Hilfe, wodurch der kriegsgeschädigten Zivilbevölkerung Hilfe und Schutz zukommen sollte. Massgebend für den Ausbau der humanitären Hilfe war die Initiative von Genfer Privatpersonen, die den Grundstein für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) legte und deren Tätigkeitsbereich in den Genfer Konventionen rechtlich kodifiziert wurde. In vielen Staaten wurden dem humanitären Völkerrecht verpflichtete Gesellschaften gegründet, die durch das Genfer Komitee koordiniert wurden. Diese Bewegung dehnte sich in der Folge rasch aus und erstreckte sich Anfang des 20. Jahrhunderts über alle Kontinente. Im Zentrum der Aktivitäten der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften stand die Hilfe für die Kriegsoffer, die sowohl den verwundeten und kranken Militärpersonen, wie auch Kriegsgefangenen und der

180 Ausführlicher dazu: Tudyka (1997), 74-94.

181 Vgl. dazu Kapitel 6.1.4.

betroffene Zivilbevölkerung zugute kam. Im 20. Jahrhundert wurde die Hilfstätigkeit ausgeweitet auf die Opfer von Natur- und Zivilisationskatastrophen, von Epidemien und von Flüchtlings- und Vertriebenennot. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Hilfstätigkeit der nationalen Gesellschaften auf verschiedene Bereiche der alltäglichen Hilfe für Bedürftige und Notleidende ausgedehnt, während das IKRK die Betreuung in Kriegsgebieten übernahm.¹⁸²

In der Zeit des Kalten Krieges und in Folge des Dekolonisierungsprozesses konzentrierte sich die humanitäre Hilfe auf zwischenstaatliche Konflikte. Das IKRK wurde in verschiedenen Konflikten an den Spannungslinien zwischen Ost und West¹⁸³ und zwischen Kolonialmächten und Unabhängigkeitsbewegungen¹⁸⁴ aktiv. Nach 1970 wurden die Aktivitäten zugunsten der Länder der Dritten Welt ausgebaut und der Schutz auch auf politische Häftlinge ausgedehnt. Gleichzeitig bekam das IKRK zunehmend Konkurrenz von neuen regionalen und internationalen sowie von privaten Organisationen. Neben- und Spezialorganisationen der Uno, der Europarat und die EU ergriffen zunehmend die Initiative im Bereich der humanitären Hilfe.

Nach 1990 hat der Umfang an humanitärer Hilfe stark zugenommen. Der Umstand, dass in immer mehr Konflikten die zivile Bevölkerung zur Zielscheibe der Auseinandersetzungen wurde, erhöhte die Aktivitäten und entsprechend die Ausgaben der nationalen und internationalen Akteure in diesem Bereich. Neben den zivilen Helfern wurden bewaffnete Soldaten für die humanitäre Hilfe eingesetzt, um die Angehörigen humanitärer Organisationen und deren Aktionen notfalls mit militärischen Mitteln zu schützen. Mit dem Einsatz von militärischen Mitteln verloren die humanitären Aktionen teilweise ihren unparteiischen und neutralen Charakter. Zudem führte das Nebeneinander von verschiedenen staatlichen, internationalen und privaten humanitären Organisationen zu einem Konkurrenzkampf um die finanziellen Mittel und letztlich um die Gunst der nationalen Regierungen. Durch diese Entwicklungen wurde die humanitäre Hilfe zunehmend verpolitisiert, das

182 Haug (1992), 678ff.

183 Beispielsweise: Krieg in Korea (1950-1953), Volksaufstand in Ungarn (1956/57).

184 Beispielsweise: Konflikt in Algerien (1955-1962), Wirren in Kongo (1960-1964). Vgl. dazu: Haug (1991), 70f.

heisst, der Schutz und die Versorgung der Bevölkerung wurde weniger nach humanitären als vielmehr nach politischen Aspekten beurteilt.¹⁸⁵

Viele humanitäre Organisationen wehrten sich gegen diese Entwicklung und versuchten, ihr Aufgabenfeld klarer abzugrenzen. Die grossen humanitären Aufgaben, wie sie sich in den Konflikten in Rwanda oder im Kosovo der Staatengemeinschaft stellten und stellen, bedingen jedoch eine umfassende, breit abgestützte und durch verschiedene Akteure ausgeführte Hilfsmassnahmen zugunsten der leidenden Zivilbevölkerung.

3.1.8 Fazit

Die klassischen Mittel der friedlichen Streitbeilegung und der Friedenssicherung, die im 19. Jahrhundert entwickelt und nach dem Ersten Weltkrieg in den internationalen Beziehungen eingesetzt wurden, haben an Gewicht verloren. Die traditionellen Guten Dienste, die sich auf das „Zusammenbringen“ der Konfliktparteien beschränken, und das Schiedsgerichtswesen, das aus der Idee „Frieden durch Recht“ hervorgegangen ist, wurden nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend bedeutungsloser. Hingegen rückten die in der Uno-Charta niedergeschriebenen Mechanismen zur Konfliktlösung in den Vordergrund. Dabei griff die Weltorganisation kaum auf die Zwangsmassnahmen zurück, sondern suchte nach Möglichkeiten, die Eskalation von Konflikten einzudämmen oder zu verhindern.

Dabei können zwei Schwerpunkte ausgemacht werden: die Vermittlungstätigkeit und das Peacekeeping. Einerseits wurden die Konfliktparteien stärker in das Konfliktmanagement involviert. Durch Vermittlung wurde eine für alle Parteien akzeptierbare Lösung gesucht. Andererseits sollte durch das Stationieren von Friedenstruppen und Beobachtern verhindert werden, dass ein Konflikt sich weiter ausbreitet oder eskaliert. Das Peacekeeping fand fast ausschliesslich im Kontext internationaler Organisationen statt. Massgebend waren diesbezüglich wiederum die Vereinten Nationen; andere Organisationen, wie

¹⁸⁵ Perroulaz (1999), 9. Vgl. dazu auch ein Interview mit IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga in: *Basler Zeitung*, 22. März 1998; Pfanner (1995).

im europäischen Rahmen die OSZE, haben erst in den letzten Jahren an Terrain gewonnen. Während sich das herkömmliche Peacekeeping darauf beschränkte, Waffenstillstandsabkommen zu überwachen und Pufferzonen zwischen den Kriegsparteien zu bilden, übernahmen friedensunterstützende Operationen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation auch Aufgaben zum Aufbau friedlicher Strukturen.

Tendenziell waren in der Zeit nach 1945 internationale Institutionen stärker in das Krisenmanagement involviert als einzelne Staaten. Die Uno übernahm rund einen Viertel aller Vermittlungsaktivitäten. Ihr universaler Charakter macht sie in jenen Konflikten zu einem begehrten Mediator, in denen „es um prinzipielle Fragen wie nationale Ehre, Legitimität oder Religion geht“¹⁸⁶. Da die Kanäle der zwischenstaatlichen Beziehungen immer stärker in multinationalen Gebilden zusammenfließen, übernehmen diese auch vermehrt Aufgaben im Bereich des Konfliktmanagements. Zudem können in internationalen Institutionen die Ressourcen der Einzelstaaten gebündelt und konzentriert werden.

Die Bemühungen um eine friedliche Lösung von Konflikten waren selten eindimensional, also nur auf eine der oben aufgeführten Massnahmen beschränkt. Vielmehr wurden die verschiedenen Massnahmen der friedlichen Streitbeilegung und Friedenssicherung kombiniert eingesetzt. Die Staatengemeinschaft schuf somit ein breites und variabel einsetzbares Set an Instrumenten, mit dem versucht wurde, bewaffnete Konflikte zu verhindern, zu entschärfen und zu lösen.

3.2 Schweizer Beiträge

Im folgenden geht es darum, die Bemühungen der Schweiz im Bereich der friedlichen Streitbeilegung und Friedenssicherung zu durchleuchten und die Schwerpunkte und Entwicklungen darzustellen. Diese sollen anhand der weltweiten Prozesse gespiegelt und bewertet werden. Spezielles Augenmerk soll auf eine kritische Wertung der Guten Dienste gerichtet werden.

¹⁸⁶ Marquis/Schneider (1996), 77.

3.2.1 Schutzmachtmandate

Die Funktion der Schutzmacht wurde von der Schweiz ein erstes Mal im deutsch-französischen Krieg (1870/71) wahrgenommen, als sie das Königreich Bayern und das Grossherzogtum Baden in Frankreich vertreten hatte. Während des Ersten Weltkrieges übernahm die Schweiz bis zu 36 Schutzmachtmandate. Die Schutzmachtstätigkeit ebte in der Zwischenkriegszeit ab und beschränkte sich auf vereinzelte Mandate. Erst nach dem deutschen Feldzug im Westen und den Eintritt Italiens in den Zweiten Weltkrieg waren die „Guten Dienste“ der neutralen und vom Krieg verschonten Schweiz wieder gefragt. 1943/44 erreichte die Zahl der Schutzmachtmandate mit über 200 Einzelvertretungen einen Höhepunkt, der später nicht mehr erreicht worden ist.¹⁸⁷

Während der Zeit des Kalten Krieges war die Übernahme von Schutzmachtmandaten hauptsächlich von der Zahl der zwischenstaatlichen Konflikte abhängig. Bei sich verschärfenden internationalen Spannungen wurde die Schweiz vermehrt um die Stellvertretung in einem Konfliktfall angegangen als in Zeiten der Entspannung. Internationale Krisen wie die Suez-Krise oder der Falklandkrieg oder Spannungen, in welche die Grossmächte involviert waren, wie im Falle der Kuba-Krise oder der Geiselnahme von US-Angehörigen in Teheran, liessen die Zahl der Mandate vorübergehend anwachsen. Die Schweiz nahm dabei oft die Interessen beider Konfliktparteien wahr und sah sich somit zu einer unparteiischen Kontaktnahme veranlasst.¹⁸⁸ Seit Mitte der achtziger Jahre nahm die Zahl der Mandate trotz zunehmenden Konflikten kontinuierlich ab. Die Schweiz hielt 1999 noch sechs Mandate inne.¹⁸⁹ Verursacht wurde die Abnahme der Mandatszahl dadurch, dass nach dem Ende des Ost-West-Antagonismus diplomatische Beziehungen zwischen ehemals verfeindeten Staaten wieder aufgenommen wurden und dass immer mehr Konflikte innerstaatlichen Charakter annahmen, bei denen die traditionellen diplomatischen Diensten keine Wirkung entfalten konnten.

187 Vgl. dazu: Probst (1992), 668ff.; Borsani (1994), 16f.; Probst (1963), 31ff.

188 Probst (1992), 668ff.

189 Schutzmacht für Frankreich in Jugoslawien, für die USA in Kuba und Iran, für den Iran in Ägypten; für Israel in Ghana und für Kuba in den USA. Angaben EDA (April 1999).

Die Schweiz kennt eine lange Tradition in der Vertretung fremder Interessen, die bis ins letzte Jahrhundert zurück reicht. Ihre Zuverlässigkeit und Erfahrung konnte sie immer wieder unter Beweis stellen und dadurch das Vertrauen der Parteien gewinnen. Die Schweiz hatte diese Art der „Guten Dienste“ während den beiden Weltkriegen entwickelt, in denen sie aufgrund ihrer neutralen Haltung geradezu prädestiniert war, die Rolle einer Schutzmacht in grossem Umfang zu übernehmen. Ebenso ausschlaggebend dürfte sein, dass die Schweiz ein relativ umfangreiches diplomatisches Netz unterhielt, selbst aber keine machtpolitischen Interessen vertrat, was sich für die Vertretung von fremden Interessen besonders eignete.¹⁹⁰ Massgebend für das Vertrauen, das der Schweiz in der Vertretung fremder Interessen heute noch entgegengebracht wird, ist die langjährige Erfahrung verbunden mit einer entsprechenden Infrastruktur. Die Neutralität dürfte der Schweiz lediglich dazu verholfen haben, dass sie durch ihre unparteiische Haltung als Schutzmacht als prädestiniert gehalten wurde.

3.2.2 Gute Dienste und internationale Konferenzen

Die schweizerische Auffassung der hier eng gefassten Definition der Guten Dienste beinhaltet vor allem jene Bereiche, in denen Hand zu Friedensverhandlungen geboten oder die Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird. Das Vorbereiten und Beherbergen von Friedensverhandlungen wird seit der Zeit des Völkerbundes stark als Schweizer Beitrag zur internationalen Solidarität propagiert. Schwerpunkte setzte die Schweiz als Gastgeberland von internationalen Konferenzen und Verhandlungsrunden. Die Schweiz festigte schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts ihren Ruf als Gastland für internationale Organisationen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden verschiedene Schweizer Städte Gastgeber für internationale Konferenzen; so fand 1923 die Friedenskonferenz zwischen der Türkei, der Entente und Griechenland in Lausanne statt, während der Begriff Locarno-Pakt (1925) selbst an den Konferenzort erinnert. Begehrtester Tagungsort wurde Genf; dies aufgrund der immer stärkeren Präsenz internationaler Organisationen.¹⁹¹

190 Borsani (1994), 35.

191 Probst (1963), 34; Vettovaglia (1992).

Nach dem Zweiten Weltkrieg konnte die Schweiz verschiedene Male Gastrecht für internationale Konferenzen bieten. Die Konferenzen hatten verschiedene Gegenstände zum Inhalt, so beispielsweise die friedliche Nutzung der Atomenergie (1955), die Situation im Nahen Osten (1973) oder den nationalen Dialog im Libanon (1983-84). Des Weiteren trafen sich Staatsoberhäupter zu Gipfeltreffen in der Rhone-Stadt: 1955 sass die Regierungschefs Russlands, der USA, Grossbritanniens und Frankreichs Boulganine, Eisenhower, Eden und Faure an der Gipfelkonferenz der „Grossen Vier“¹⁹² zusammen; 1985 konferierten Reagan und Gorbatschow bei ihrem ersten Gipfeltreffen in der Schweiz. Die Uno selbst organisierte internationale Konferenzen auf eidgenössischem Boden, wie etwa 1988 und 1990 zur Frage von Palästina. Häufig besprachen sich Kommissionen in der Nähe internationaler Organisationen, wie beispielsweise die Genfer Abrüstungskonferenz.

Einen wichtigen Stellenwert hat das Gastland Schweiz auch im KSZE/OSZE-Prozess, deren Schlussakte in Genf redigiert wurde. Bilaterale Verhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion über Abrüstung und Rüstungskontrolle fanden auf Schweizer Gebiet statt. Diese Tradition konnte die Schweiz auch nach dem Ende des Kalten Krieges fortführen. Die Reputation Genfs machte die Rhone-Stadt 1992 auch zum Tagungsort der „Internationalen Konferenz über das ehemalige Jugoslawien“.¹⁹³

Diese – wenn auch lückenhafte – Liste weist darauf hin, dass die Schweiz eine beträchtliche Zahl an namhaften und auch unbedeutenden Konferenzen auf ihrem Gebiet beherbergte. Die sicheren innenpolitischen Verhältnisse und die durch die Neutralität geprägte passive Aussenpolitik mögen dazu beigetragen haben, dass die Schweiz als Ort internationaler Konferenzen ausgewählt wurde. Massgebend für die Dienstleistung als Tagungsort dürfte die Nähe zu internationalen Organisationen sein. Das Angebot einer umfassenden Infrastruktur machte Genf zu einem bevorzugten Tagungsort für internationale Konferenzen. Während des Kalten Krieges profitierte die Schweiz auch von ihrer unabhängigen Stellung zwischen den beiden Machtblöcken. Diese wurde aber mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und mit der

192 Altermatt (1992), 66.

193 Vgl. dazu: Vettovaglia (1992), 784.

Tatsache, dass immer mehr Konferenzen unter der Schirmherrschaft von internationalen Organisationen oder einer in einem Konfliktfall führenden Staatengruppe stattfinden, zunehmend bedeutungslos.¹⁹⁴ Als Gastland hat die Schweiz in den letzten Jahren starke Konkurrenz erhalten, nicht zuletzt deshalb, weil die Grossmächte Friedensverhandlungen initiieren und als Gastgeber von Konferenzen auftreten. So beherbergten die USA die jüngsten Friedensverhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern.

Die Schweiz lud in den wenigsten Fällen selbst zu internationalen Konferenzen ein. Vielfach wurden die Zusammenkünfte in internationalen Organisationen oder in bilateralen Kontakten auf die Traktandenliste gesetzt. Die Schweiz lässt diesbezüglich kein aktives Engagement erkennen; nur in einzelnen Fällen bemühten sich Persönlichkeiten, die Konfliktparteien an einen runden Tisch zu bewegen, ohne jedoch selbst an der Suche nach einer Lösung beteiligt zu sein. Einen derartigen Vermittlungserfolg gelang der schweizerischen Diplomatie 1961 als Wegbereiterin der französisch-algerischen Verhandlungen während des Kolonialkrieges. Der Schweizer Diplomat Olivier Long amtierte als Mittelsmann zwischen der französischen Regierung und der algerischen Befreiungsbewegung. Er sah seine Aufgabe darin, die Rahmenbedingungen für Verhandlungen in technischer und logistischer Hinsicht bereit zu stellen. Die Verhandlungen, die teilweise auf Schweizer Boden stattfanden, führten zum Waffenstillstandsabkommen von Evian, das am 18. März 1962 unterzeichnet wurde. Long selbst griff nicht aktiv in die Verhandlungen ein und begnügte sich mit der Rolle des neutralen Dritten.¹⁹⁵

3.2.3 Vermittlung

In Friedenszeiten vor und nach dem Ersten Weltkrieg wirkte die Schweiz in Konfliktfällen kaum vermittelnd, sondern setzte auf Streitbeilegung durch das Recht; vor allem auf die Schiedsgerichtsbarkeit. Während der beiden Weltkriege, als eine gütliche Lösung zwischen den Konfliktparteien auch im Interesse der Schweiz lag, unternahm die

194 Ritz (1997).

195 Vgl. dazu: Borsani (1994), 19; Probst (1992), 667.

Schweiz nur wenige Vermittlungsversuche. Die Bemühungen um eine Vermittlung zwischen Berlin und Washington erlitten ebenso Schiffbruch wie der Vorstoss von Bundesrat Hoffmann und Nationalrat Robert Grimm, der zwischen Deutschland und Russland eine Verbindung herstellen wollte. Durch eine Indiskretion sah sich die Schweiz seitens der Alliierten dem Vorwurf der Begünstigung des Gegners ausgesetzt und Bundesrat Hoffmann musste demissionieren. Im Rahmen des Völkerbundes konnte Bundesrat Motta einzig einen Vermittlungserfolg zwischen Italien und Griechenland im Konflikt um Korfu verbuchen; seine Vermittlungsbemühungen bezüglich des Krieges in der Mandschurei und im Streitfall zwischen Italien und dem Völkerbund scheiterten.¹⁹⁶

Während des Zweiten Weltkrieges zeigte sich der Bundesrat auf der Ebene der politischen Vermittlungstätigkeit zurückhaltend. Anfragen für eine Vermittlungstätigkeit der Schweiz wurden vom Bundesrat abgelehnt oder aus Rücksicht auf die eine oder andere Kriegspartei nicht mehr weiter verfolgt. Am Ende des Zweiten Weltkrieges zeigte der persönliche Einsatz einiger Schweizer Erfolg. Max Husmann und Generalstabsmajor Max Weibel erreichten in Oberitalien die vorzeitige Kapitulation der deutschen Streitkräfte. Andere Schweizer konnten lokal Kapitulationsbedingungen ausarbeiten.¹⁹⁷

In der Zeit des Kalten Krieges verhielt sich die Schweiz diesbezüglich sehr passiv. Im Rahmen des konfrontativen Umfeldes boten sich für Kleinstaaten wenig Möglichkeiten zu Vermittlungsaktionen. Massgebend im Bereich der friedlichen Konfliktlösung waren internationale Organisationen und die Grossmächte. Von den 1540 Vermittlungsaktionen in den 288 Konflikten entfielen auf die Schweiz nur deren vier, die sie alleine oder mit anderen Staaten unternahm.¹⁹⁸ Diese geringe Zahl entspricht laut Marquis und Schneider dem geringen Stellenwert, den Europa allgemein in den Vermittlungstätigkeiten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges inne hatte. Die Verschiebung der gewaltsamen Konflikte auf die südliche Hälfte des Globus und der Ost-West-Anta-

196 Vgl. dazu: Probst (1992), 663f.; Stamm (1974), 70-83; Borsani (1994), 12ff.

197 Probst (1992), 663ff.

198 Gemäss Datenbank von J. Bercovitch, zitiert und ausgewertet in: Marquis/Schneider (1996), 72f.

gonismus räumten den europäischen – auch den neutralen – Staaten nur wenig Spielraum für die Vermittlung ein.

Einen konkreten Vermittlungsversuch unternahm die Schweiz in der Suez-Krise von 1956, in der sie als Schutzmacht die Interessen der Kriegsparteien wahrnahm. Sie beteiligte sich auch mit einem Flugzeug der Swissair an der UNEF. Neben diesen Bemühungen der Guten Dienste wagte der Bundesrat in dieser Krise, die in Verbindung zu der gleichzeitig stattfindenden sowjetischen Niederwerfung des Ungarnaufstandes den Weltfrieden zu gefährden drohte, einen Vermittlungsversuch, indem er am 6. November 1956 alle Konfliktparteien zur Teilnahme an einer Friedenskonferenz aufrief. Gleichentags erklärten sich die Hauptakteure Frankreich und Grossbritannien auf massiven Druck der USA bereit, ihre Operationen auf dem Sinai abubrechen. Die Schweiz erhielt mit ihrer Offensive folglich nur die Zustimmung Moskaus.¹⁹⁹

Die schweizerische Initiative scheiterte daran, dass der Vermittlungsversuch nicht auf alle Konsequenzen hin durchdacht war und dass die Schweiz keine Kenntnis von den Vorstössen der USA hatte, was nicht zuletzt eine Folge einer distanzierten und passiven Aussenpolitik war. Es fehlten die entsprechenden Informationskanäle zu den involvierten Parteien. Auch innenpolitisch zeitigte die Vermittlungsaktion unangenehme Folgen, weil einzig die Sowjetunion die Einladung zur Konferenz annahm. Vor dem Hintergrund der Sympathie für die Aufständischen in Ungarn reagierte die Öffentlichkeit mit Unverständnis auf das Vorgehen der Schweizer Diplomatie.²⁰⁰ Diese gescheiterte Vermittlungsaktion und die Erfahrungen aus dem schwierigen Mandat in Korea bewogen die Landesregierung, vorerst keine grösseren Initiativen zu lancieren. Als Ausweg aus dem Dilemma zwischen gefordertem internationalem Engagement und den politischen Sachzwängen wählte sie folglich das Anerbieten logistisch-technischer Dienste.²⁰¹

Eine Art Vermittlungstätigkeit bot die Schweiz im KSZE-Prozess an, vor allem während der Ausarbeitung des Schlussdokumentes von

199 Diethelm (1997a), 162f.

200 Vgl. dazu: Boesiger (1991).

201 Wenger/Breitenmoser/Gerber (2000).

Helsinki. Im Rahmen der N+N-Gruppe, in der die Schweiz oft unisono mit Österreich, Finnland und Schweden agierte, konnten verschiedene Kompromisslösungen gefunden werden. Die N+N-Staatengruppe profilierte sich im KSZE-Prozess als dritte Kraft, denn ihre Vermittlungstätigkeit wurde von beiden Parteien geschätzt. Sie vermochte Lösungen auf unvorhergesehene Probleme zu finden und in vermittelnden Verhandlungen die gegenseitigen Positionen auf gleichen Nenner zu führen. Durch diese koordinierenden und vermittelnden Positionen bot die Schweiz eine Art „Gute Dienste“ an, die weit über die Dienstleistungsfunktion hinaus ging, denn sie nahm innerhalb der N+N-Gruppe auch politische Gestaltungsmöglichkeiten wahr.²⁰²

Nach dem Ende des Kalten Krieges erweiterte sich der Handlungsspielraum im Bereich der Vermittlungstätigkeit kaum. Die Initiativen, Konflikte am Verhandlungstisch zu lösen, gingen auch weiterhin von internationalen Organisationen oder von Grossmächten aus. Die Schweiz spürte diesbezüglich auch die Absenz von internationalen Netzwerken. So zeigten sich anhand der Krise im ehemaligen Jugoslawien die Grenzen eines neutralen Kleinstaates im Bereich der Konfliktbeilegung. Die Vermittlungsangebote der Schweiz stiessen bei den Konfliktparteien auf wenig Interesse, da gleichzeitig internationale Organisationen und Grossmächte in den Konflikt eingriffen. Der Eidgenossenschaft fehlte das politische Gewicht, das andere Staaten durch den institutionellen Umgang mit dem Konflikt geltend machen konnten.²⁰³ Diesbezüglich wirkte sich die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU und in der Uno nachteilig aus, da in diesem Falle eines innerstaatlichen Konfliktes das Konfliktmanagement an die Möglichkeit des Einsatzes von Machtmitteln im multinationalen Rahmen gekoppelt war.

Die von Probst²⁰⁴ verfochtene Hypothese, dass die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität und international-institutioneller Abstinenz für die Leistung Guter Dienste prädestiniert sei, kann aufgrund der Untersuchungen von Marquis und Schneider im Bereich der Vermittlungstätigkeit nicht aufrecht gehalten werden. Die Schweiz hat in zwischenstaat-

202 Pöllinger (1998), 32f.

203 Wenger (1997), 24.

204 Probst (1963).

lichen Konflikten nie eine bedeutende Rolle als aktive Vermittlerin gespielt und reiht sich somit in die Reihe der kleinen europäischen Staaten ein, die diesbezüglich während des Kalten Krieges wenig Handlungsspielraum besaßen. Der Schweiz fehlen neben den machtpolitischen Druckmitteln, die kulturellen und politischen Beziehungen zu in Konflikten verwickelten Staaten. In Kolonialkonflikten wurde die Schweiz trotz ihrer Neutralität nicht als Vermittlerin angerufen, da in vielen Fällen die ehemaligen Kolonialmächte oder die Uno als Mediator bevorzugt wurden.²⁰⁵

Die Verdienste der Schweiz im Bereich der Vermittlung beruhen im wesentlichen auf den Anstrengungen, die einzelne Schweizer im Auftrag von internationalen Institutionen wahrnahmen, und die weiter unter behandelt werden. Somit unterzog sich die Schweiz der weltweiten Entwicklung, wonach in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem internationale Organisationen und Grossmächte als Mediatoren in Konflikten herangezogen wurden.

3.2.4 Schiedsgerichtsbarkeit

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges übte die Schweiz zahlreiche Schiedsgerichtsmandate aus. Mandatsträger waren Persönlichkeiten aus Politik, Diplomatie und Rechtsprechung. Durch die Bereitschaft, schiedsrichterliche Funktionen zu übernehmen, betätigte sich die Schweiz als Förderin des Schiedsgerichtsgedankens. Als Kleinstaat unterstützte sie die Idee der Konfliktregelung durch Rechtsprechung nicht zuletzt aus Eigeninteressen. Sie war daran interessiert, dass die zwischenstaatlichen Streitigkeiten durch die Macht des Gesetzes gelöst werden. Während sich der Kleinstaat selbst aus Befürchtungen um eine Souveränitätseinbusse in der Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg nie einem Schiedsgericht unterzog, stellte sie – nicht zuletzt aufgrund der innerstaatlichen Tradition – ihre Dienste der Staatenwelt zur Verfügung.²⁰⁶ An den Friedenskonferenzen in Den Haag²⁰⁷ wurde die Regelung

205 Vgl. dazu: Marquis/Schneider (1996), 71.

206 Stamm (1974); Probst (1963); Kreis (1992).

207 Die erste Haager Friedenskonferenz fand 1899, die zweite 1907 statt.

internationaler Konflikte kodifiziert und der Ständige Schiedshof geschaffen. Die Schweizer Delegation zeigte sich in beiden Fällen wenig engagiert und riskierte mit ihrer Anlehnung an die ablehnende deutsche Position den erworbenen Ruf als Schlichter zu verlieren.²⁰⁸ Mit den multilateralen Friedensbestrebungen an den beiden Haager Friedenskonferenzen erwuchs der durch die Schweiz stark bilateral gepflegten Schiedsgerichtsbarkeit starke Konkurrenz, wogegen sie sich sträubte.

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges brach das Vergleichs- und Schiedswesen zusammen. Die Schiedsgerichtsfunktion wurde an den Rand gedrängt, und die Schweiz wurde nur noch selten mit Mandaten betraut. Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges erlebte der Gedanke der Schiedsgerichtsbarkeit eine Renaissance. Die Friedensverträge (1919/20), der Lausanner Friede (1923) und die Verträge von Locarno (1925) hielten der Schweiz zahlreiche Schiedsgerichtsmandate zu. In der Zwischenkriegszeit erwarb die Schweiz, die seit 1920 Mitglied des Völkerbundes war, in bezug auf die Schiedsgerichtsbarkeit einen hervorragenden Ruf. Neben den aufgetragenen Mandaten förderte sie die Idee der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, indem sie bilaterale Schieds- und Vergleichsverträge abschloss. Schweizer Behörden oder Privatpersonen waren als Schiedsrichter oder Mitglieder von Schiedskommissionen vorgesehen für den Fall von zwischenstaatlichen Konflikten.²⁰⁹ Die Schweiz knüpfte somit an die Tradition der bilateralen Schiedsgerichtsbarkeit an, versuchte nun aber auch, den multilateralen Rahmen der Schiedsgerichtsbarkeit zu pflegen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg rückte die gerichtliche Streitbeilegung in den Hintergrund. Die Zahl der schweizerischen Schiedsgerichtsmandate ging stark zurück, da weniger richterliche Entscheidungen als vielmehr politische Lösungen gesucht wurden.²¹⁰ Die Schweiz engagierte sich im Rahmen des KSZE-Prozesses ein weiteres Mal für die Schiedsgerichtsbarkeit als Mittel der friedlichen Beilegung von Streitfällen. Ein bereits 1973 eingebrachter Vorschlag, der sogenannte „Bindschedler-Entwurf“, sah eine obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit vor. Der

208 Vgl. dazu: Stamm (1974), 40ff.

209 Borsani (1994), 11ff.; Kreis (1992), 35; Probst (1963), 38ff.

210 Borsani (1994).

Vorschlag der Schweiz sollte das Gewaltverbot komplementär ergänzen und entwarf ein Streitschlichtungssystem, durch das sich die Staaten obligatorisch einer friedlichen, auf der Basis des Rechts liegenden Streitbeilegung unterziehen sollten. Die Schweiz wollte mit ihrem Vorschlag das Prinzip, Frieden durch Recht zu schaffen, wieder in Erinnerung rufen.²¹¹ Dieser Entwurf wurde von den meisten Staaten als zu weitgehend abgelehnt; hingegen bekannten sich die Teilnehmerstaaten in der Schlussakte von Helsinki dazu, bei Streitfällen einen Vergleich, einen Schiedsspruch, eine gerichtliche Regelung oder andere friedliche Mittel nach eigener Wahl anzustreben.

In Sachen Schiedsgerichtsbarkeit wurden bis zum Ende des Kalten Krieges keine Fortschritte erzielt. Erst im Zuge der weltpolitischen Entspannung konnte in Expertentreffen eine Vorlage über den Europäischen Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof erarbeitet werden, die im Dezember 1992 vom Rat der Aussenminister angenommen wurde. Nach der Ratifikation des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE wurde 1995 in Genf der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof konstituiert.²¹²

Die Bedeutung der Schweiz als Träger von Schiedsgerichtsmandaten sank nach Mitte des 20. Jahrhunderts, weil einerseits der Internationale Gerichtshof diese Funktion übernahm, andererseits das Schiedsgerichtswesen allgemein an Bedeutung verlor. Gerichtlich wurden lediglich unbedeutendere Fragen in den zwischenstaatlichen Beziehungen beurteilt, ansonsten suchten die Staaten nach politischen Lösungen. Die Schweiz stiess folglich mit ihrer Absicht, den Schiedsgerichtsgedanken auch im Rahmen der KSZE zu etablieren, auf wenig Gegenliebe. Die Schweiz setzte sich für ein Instrument ein, das im Bereich des Konfliktmanagements immer weniger Beachtung fand.

3.2.5 Internationale Mandate

Vor der Gründung des Völkerbundes übernahm die Schweiz nur zwei Mandate, wobei nur eines ausgeführt werden konnte. Im Rahmen des

211 Vgl. dazu: Breitenmoser (1996), 120.

212 Vgl. dazu: Tudyka (1997), 128ff.; Wenger (1997), 16.

Völkerbundes übernahm die Eidgenossenschaft demgegenüber mehrere internationale Mandate. Verschiedene Schweizer Staatsangehörige aus Politik, Militär und Wissenschaft standen im Dienst einer friedlichen Lösung von Konflikten. Unter alt Bundesrat Calonder wurde das deutsch-polnische Abkommen über das Statut des geteilten Oberschlesiens ausgearbeitet und der Minderheitenschutz überwacht. Walther Burckhardt und Max Huber begutachteten den Streit über die Kontrolle des Schiffsverkehrs auf der Donau, während mehrere Schweizer bei der Lösung des Saarkonflikts engagiert waren.²¹³ Die aufgrund der Neutralität glaubhaft vertretene Unabhängigkeit, der Umgang mit Minderheiten im eigenen Land sowie das Ansehen, das einzelne Persönlichkeiten auch international genossen, machten die Schweizer zu begehrten Mandatsträgern, um die aus den Altlasten des Ersten Weltkrieges entstandenen Konflikte zu schlichten.

Das Mandatswesen des Völkerbundes brach während des Zweiten Weltkrieges vollständig zusammen. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstand mit der Uno eine internationale Organisation, die Staaten mit Aufgaben zur Konfliktverhinderung und Krisenbewältigung beauftragen konnte. Mit den Vereinten Nationen wurde eine internationale Instanz geschaffen, die – wie der Völkerbund – von der Staatengemeinschaft rechtlich legitimierte Aufträge erteilen konnte. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der Vereinten Nationen war, wurden verschiedene Schweizer Bürger für die Uno tätig oder beteiligten sich an Peacekeeping-Operationen. Botschafter Ernesto Thalmann übernahm auf Antrag des Uno-Generalsekretärs 1967 die Funktion eines Beobachters in Jerusalem. Victor Umbricht wurde mit mehreren Mediationsaufgaben im Rahmen von Uno-Mandaten betraut, so von 1972 bis 1973 in Bangladesch. 1976 war Alfred Escher als persönlicher Beauftragter des Uno-Generalsekretärs in Namibia tätig.

Ein grösseres Mandat übernahm die Schweiz im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg. Die Schweiz erklärte sich bereit, im Anschluss an das Waffenstillstandsabkommen vom 27. Juli 1953 an der aus neutralen Staaten zusammengesetzten Überwachungskommission (*Neutral Nations Supervisory Commission*, NNSC) mitzuwirken. Zur Rückschaffung der Kriegsgefangenen und Vertriebenen wurde im Mai 1953

213 Vgl. dazu: Probst (1992), 662ff.; Borsani (1994), Anhang 4.

eine neutralen Heimschaffungskommission (*Neutral Nations Repatriation Commission*, NNRC) geschaffen, der die vier in der NNSC vertretenen Staaten und Indien angehörten.²¹⁴ Mitte 1953 nahmen die Überwachungskommission und die Heimschaffungskommission²¹⁵ ihre Arbeit auf. Die Schweiz entsandte insgesamt 100 Personen in beide Kommissionen.

Die Mitarbeit in den beiden Kommissionen war problematisch. Probleme bereitete der Schweiz die Definition der neutralen Staaten, die sich an der Nicht-Beteiligung an den kriegerischen Handlungen orientierte. Diese Definition stimmte zwar mit dem Sinne der Unparteilichkeit überein, nicht aber mit dem einer dauernden und umfassenden Neutralität. Die getrennte Auswahl neutraler Staaten durch die beiden Konfliktparteien drängte die Schweiz ins Lager der westlichen Staaten. Trotz diesen Bedenken, die auch noch durch den beschränkten Auftrag der NNSC auf die symbolische Überwachung der Einfuhren von Kriegsmaterial an bestimmten Stellen genährt wurden, war die Schweizer Regierung grundsätzlich bereit, in der NNSC mitzuarbeiten. Die erwähnten Vorbehalte legte sie in einer einseitigen Erklärung dar, in der sie sich nicht als Mandatar einer Kriegspartei betrachtete.

Nachdem die Heimschaffungskommission ihre Aufgabe Ende Februar 1954 ohne nennenswerte Erfolge beendete und sich die Zusammenarbeit innerhalb der Überwachungskommission aufgrund der beschränkten Kompetenzen und Zusammensetzung immer schwieriger gestaltete, änderte letztere ihre Funktion dahingehend, dass sie primär „Gute Dienste“ leistete und die Eskalation von Zwischenfälle zu verhindern suchte. Die Schweizer Regierung hielt an ihrer Teilnahme an der NNSC fest, beschloss aber, die Delegation personell zu reduzieren. Der Bundesrat betrachtete die Mitarbeit in der NNSC als Gelegenheit, die Formel „Neutralität und Solidarität“ international unter Beweis zu stellen. Dieses Engagement wurde kontinuierlich fortgesetzt. Die Schweizer Delegation der NNSC besteht heute aus fünf Offizieren, die trotz der unkooperativen Haltung Nordkoreas versuchen, den Kontakt zwischen beiden Parteien aufrecht zu erhalten. Obwohl sie in Korea unter

214 Diethelm (1997a), 138ff.

215 Beginn der Arbeitsaufnahme des NNSC war der 1. August 1953; das NNRC nahm seine Arbeit am 9. September 1953 auf.

einem Uno-Mandat tätig sind, sind die Delegierten weder Uno-Wahlbeobachter, Uno-Blaumützen noch Uno-Blauhelme. Sie sind unbewaffnete Angehörige nationaler Armeen mit einem unparteiisch auszuführenden militärisch/diplomatischen Verhandlungs- und Schlichtungsauftrag.²¹⁶

Die Schweiz zeigte anfänglich einige Unsicherheit auf dem internationalen Parkett. Der Wille, sich international für die Friedenssicherung vor Ort zu engagieren, kollidierte mit der Sorge um den Neutralitätsstatus, der dadurch gefährdet wurde, dass die Schweiz eindeutig als „westlicher“ Neutraler in der NNSC galt. Dies führte dazu, dass innerhalb des EPD die Richtlinien für die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen neu formuliert wurden. Als Kriterien für Missionen im Ausland wurden fortan die gemeinsame Berufung durch sämtliche Konfliktparteien, die Einigung aller Beteiligten über Inhalt und Ausmass des Mandates, neutralitätspolitische Unbedenklichkeit des Mandates, die konkrete Aussicht auf Erfolg, die Handlungsfreiheit der Schweiz und die zeitliche Begrenzung der Mission geltend gemacht.²¹⁷ Damit schränkte die Schweiz die Möglichkeit, an friedenserhaltenden Missionen teilzunehmen, aus eigenem Antrieb drastisch ein. Mit ihrem Verbleib in der NNSC bewies die Schweiz jedoch die Treue zu eingegangenen internationalen Verpflichtungen und zur Unterstützung des Waffenstillstandes. Die Bilanz der Mission wird im allgemeinen als positiv gewürdigt. Gerade in den letzten Jahren, nachdem Nordkorea die Tschechische Republik und Polen aus der Kommission entliess, konnten die verbliebenen schweizerischen und schwedischen Delegierten das Vertrauen beider Konfliktparteien gewinnen.²¹⁸

Nach dem Fall der Berliner Mauer wurden weiterhin Schweizer Diplomaten in den Dienst des institutionellen Konfliktmanagements gerufen. Die Schweiz stellte den internationalen Organisationen verschiedentlich Personen für spezifische friedensfördernde Aktivitäten zur Verfügung. Botschafter Johannes Manz war von 1990 bis 1992 Sondervertreter des Uno-Generalsekretärs für die Westsahara im Rahmen der MINURSO (*United Nations Mission for the Referendum in Western*

216 Diethelm (1997a), 131ff. und 143ff.; Institut für Geschichte ETHZ (1983); Probst (1963); Schwarb (1986).

217 Probst (1988), 162f.

218 Gehrig (1998); Bloch (1997); Dietrich (1994).

Sahara). Botschafter Edouard Brunner war von 1991 bis 1992 Sonderbeauftragter des Uno-Generalsekretärs im Nahen Osten und vermittelte 1993 in gleicher Funktion im Rahmen der UNOMIG (*United Nations Observer Mission in Georgia*) zwischen Georgien und den nach Unabhängigkeit strebenden Abchasen. Auf Antrag des Uno-Generalsekretärs stellte der Bundesrat 1994 Brigadier Peter Arbenz der Blauhelm-Mission in Ex-Jugoslawien zur Verfügung. Er übernahm die Aufgabe die Effizienz des Einsatzes abzuklären und die Logistik zu überprüfen.²¹⁹

Schweizer standen nach 1990 nicht nur zugunsten der Uno im Einsatz, sondern wurden auch im Rahmen der KSZE/OSZE-Missionen mit Aufgaben betraut. Beispielsweise leitete der Schweizer Diplomat Tim Guldemann die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, welche die Aufgabe hatte, einen Friedensprozess auf der Basis der Grundfreiheiten und Menschenrechte in Gang zu setzen, Wahlen vorzubereiten und den Flüchtlingen die Rückkehr zu ermöglichen.²²⁰ Die Anstrengungen der Gruppe unter dem Schweizer Diplomaten können insofern als erfolgreich gewertet werden, als es gelang, den Konflikt nicht weiter eskalieren zu lassen und die Bereitschaft für eine politische Lösung zu fördern. Ein – nicht immer eingehaltener – Waffenstillstand schuf langfristig akzeptierte Referenzpunkte im gegenseitigen Umgang und bereitete den Weg für die Wahlen vom 17. Dezember 1995. Die Unterstützungsgruppe konnte stets auf die Unterstützung durch den OSZE-Präsidialstaat und durch die Organisation selbst zählen. Der Umstand, dass die OSZE nur über beschränkte Druckmittel verfügte, wirkte sich im Fall des Konfliktes in Tschetschenien insofern positiv aus, als die OSZE nicht als drohende Drittpartei betrachtet wurde.²²¹ Der 1999 ausgebrochene zweite Tschetschenienkrieg unterbrach diesen Friedensprozess und machte die erreichten Fortschritte zunichte.

Diese Beispiele weisen darauf hin, dass die grössten Anstrengungen und Erfolge hinsichtlich des Krisenmanagements im Dienste internationaler Organisationen erzielt wurden. Einzelne Schweizer

219 Angaben aus: Borsani (1994), Anhang 12; Vgl. auch: „Gute Dienste“, Für die Entstauung eines aussenpolitischen Konzepts. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Juli 1994; Uno-Mandat für Peter Arbenz, Inspektionen der Blauhelm-Operationen in Ex-Jugoslawien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. März 1994.

220 Guldemann (1997), 110.

221 Ebd., 125; Tagliavini (1995).

traten für die Vereinten Nationen und andere Institutionen als Vermittler und Sonderbeauftragte auf und wirkten bei der Suche nach friedlichen Lösungen mit. Das diesbezügliche Engagement einiger Schweizer im Rahmen internationaler Organisationen hat dazu beigetragen, den Ruf der Schweiz als Vermittlerin zu begründen. Schweizer trugen folglich die Entwicklungen des institutionellen Krisenmanagements mit, während die Schweiz die Bereitschaft, internationale Mandate in grossem Ausmass zu übernehmen, aus Sorge um ihren Neutralitätsstatus einschränkte. Die Erfahrung in Korea hatte zur Folge, dass der Rahmen der schweizerischen Beiträge eingeeengt wurde und sich an der Neutralitätspolitik ausrichtete. Die Schweiz beteiligte sich folglich an keiner friedenserhaltenden Mission der Uno mit Truppenkontingenten oder grösseren Beobachtergruppen. Davon ausgenommen blieben internationale Mandate, wodurch Schweizer Staatsangehörige im institutionellen Rahmen zugunsten des Krisenmanagements und der Konfliktlösung tätig wurden. Die zur Verfügung gestellten Personen waren ein kleiner Beitrag zur internationalen Stabilität im Kalten Krieg. Nach dessen Ende wurde dieses Engagement weitergeführt und ausgebaut.

3.2.6 Friedenserhaltende Missionen

Obwohl neutrale Staaten vor allem während des Kalten Krieges prädestiniert waren, Kräfte für friedenserhaltende Aktionen zu stellen,²²² hielt die Schweiz von einer personellen Unterstützung der Aktionen Abstand. Den grössten personellen Beitrag leistete die Schweiz im Rahmen der oben beschriebenen NNSC, die aber keine eigentliche Peacekeeping-Mission darstellt. Die Unterstützung friedenserhaltender Operationen entsprach zwar dem Interesse der Schweiz, die im sicherheitspolitischen Bericht 73 eine ausgreifende, dynamische Komponente propagierte. Hemmend wirkte hingegen die innenpolitische Diskussion. Im Hinblick auf eine in den siebziger und frühen achtziger Jahren auf die politische Traktandenliste gesetzte Diskussion um einen Beitritt der Schweiz zur Uno sollte ein verstärktes Engagement zugunsten der Vereinten Nationen keine Präjudizien schaffen. Die Beiträge der Schweiz zu internationalen friedenserhaltenden Aktionen beschränkten

²²² Hofer (1992), 754f.

sich demnach mehrheitlich auf materielle oder finanzielle Hilfe. Die frühen Peacekeeping-Operationen wurden vor allem im Bereich der Logistik oder durch freiwillige Beiträge finanziell unterstützt.²²³ Im Vergleich zu anderen Klein- und neutralen Staaten können die Beiträge der Schweiz als bescheiden bezeichnet werden.

Nach der Uno-Abstimmung 1986 wurde der Spielraum, mit der Uno im Bereich der Friedensförderung zusammenzuarbeiten, trotz der deutlichen Ablehnung grösser. Der Bundesrat wollte gemäss den Möglichkeiten eines Nichtmitgliedstaates die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen vertiefen. Seit 1988 wurden die freiwilligen Leistungen sukzessive ausgebaut.²²⁴ Der Ausbau der schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen entwickelte sich auf drei Ebenen: Erstens wurden die finanziellen Mittel für diese Operationen vervielfacht. Zweitens wurden vermehrt personelle Leistungen im Rahmen friedenserhaltenden Operationen erbracht. So schickte die Schweiz verschiedentlich Wahlbeobachter in Gebiete, in denen die Weltorganisation Wahlen organisierte. Zudem wurden Militärbeobachter und zivile Polizeibeobachter in Krisengebiete entsandt oder unbewaffnete Sanitätseinheiten für Uno-Missionen zur Verfügung gestellt. Drittens wurden die institutionellen Voraussetzungen geschaffen, indem 1989 die „Leitstelle für friedenserhaltende Operationen“ (heute: Abteilung Friedenserhaltende Operationen – AFO) ins Leben gerufen wurde. Zudem begann die Schweiz, selber Militärbeobachter auszubilden.

Der Bundesrat unterstrich den Willen, das schweizerische Engagement zur internationalen Friedensunterstützung vor allem personell auszuweiten und somit den internationalen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Konzeptionell wurde die Forderung nach einem aktiven Beitrag zum Peacekeeping im fünften Ziel des Berichts 90 aufgenommen. Die Armee sollte fähig werden, an internationalen Blauhelm- und Blaumützen-Missionen als gleichwertige Partnerin teilzunehmen. Der Entwurf des „Bundesgesetzes über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (BTFO)“ ermächtigte die Regierung, den Vereinten Nationen und der KSZE/OSZE Truppen zur Verfügung zu stellen.

223 Nach: Hofer (1992), 758.

224 Ebd.; Borsani (1994), Anhang 12; Baumgartner (1998a).

Bedingung war die Zustimmung der Konfliktparteien, das unparteiische Verhalten der Friedenstruppen und die Möglichkeit, die Schweizer Truppen jederzeit zurückzuziehen. Laut Botschaft sollten schweizerische Truppen vornehmlich zur Überwachung von Truppenentflechtungen und Waffenstillstandsvereinbarungen (*Peacekeeping*), nicht aber für Kampfeinsätze zugunsten von friedensschaffenden Operationen (*Peace Enforcement*) eingesetzt werden. Der Dienst in schweizerischen Blauhelmtropfen wäre freiwillig gewesen. Die Blauhelmtropfen hätte ein Bataillon von ungefähr 600 Mann umfasst und jährliche Kosten in der Höhe von rund 100 Mio. Fr. verursacht.

Die Schweizer Stimmbevölkerung verwarf jedoch die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen. Sie widersetzte sich den aussen- und sicherheitspolitischen Vorgaben von Bundesrat und Parlament und gewichtete neutralitätspolitische und finanzielle Argumente stärker als die Notwendigkeit eines solidarischen Beitrages zugunsten der Friedenssicherung. Ausschlaggebend für die Ablehnung dürften auch die Eindrücke der missglückten Uno-Operation in Bosnien und der gescheiterten humanitären Intervention in Somalia gewesen sein, welche die Schwierigkeiten solcher Operationen deutlich vor Augen führten.

Aufgrund der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage im Jahre 1994 wurden die Möglichkeiten eines militärischen Beitrages der Schweiz zur internationalen Friedensförderung wieder stark eingeschränkt. Der Bundesrat betrachtete einen weiteren Ausbau dieses Instrumentes im Rahmen der Vereinten Nationen als nicht mehr angebracht. Dem wachsenden Engagement zugunsten des *Peacekeeping* folgte nach 1994 aufgrund der innenpolitischen Entscheidung eine Phase der Stagnation. Trotz der Ablehnung von bewaffneten Truppen im Ausland wurden die schweizerischen Aktivitäten nicht vollends eingestellt. Die eingeschränkte Wirkungsmöglichkeit im Rahmen der Uno wurde durch einen erweiterten Beitrag innerhalb der OSZE kompensiert.

Die Schweiz beteiligte sich an den wichtigsten Missionen der KSZE/OSZE vor allem mit personellen Ressourcen. Schwerpunkte bildeten die Überwachung von Wahlen und die Beratung durch Experten. Die Entsendung von Wahlbeobachtern wurde als Beitrag an die Demokratisierungsprozesse in den mittel- und osteuropäischen Staaten

verstanden. Die Schweiz nahm die Gelegenheit wahr, die KSZE/OSZE im Bemühen um den Aufbau demokratischer Systeme zu unterstützen und zu fördern. Sie bekundete ihre Bereitschaft auch dadurch, indem sie der KSZE/OSZE Experten zur Berichterstattung über Menschenrechte und zur Überwachung von Spannungsgebieten oder an Grenzverläufen zur Verfügung stellte.

Einen Quantensprung erlebten die OSZE-Missionen im Zuge des Daytoner Friedensabkommens, das der Organisation den Wiederaufbau, die Durchführung von Wahlen und die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte übertrug. In der Folge wuchs die Langzeitmission in Bosnien-Herzegowina zur grössten OSZE-Mission heran, was einen personellen und logistischen Ausbau bedingte. Die Schweiz unterstützte die Mission im Jahre ihrer Präsidentschaft (1996) einerseits mit Fachpersonal und Experten im Gebiet des Wiederaufbaus, andererseits mit der *Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU)*.²²⁵ Nachdem es der Schweiz nicht möglich war, mit unbewaffneten Soldaten an der von der Nato geführten Ifor/Sfor-Truppe teilzunehmen, stellte – und stellt – sie die personellen Ressourcen zur logistischen Unterstützung der OSZE zur Verfügung. Die rund 65 Personen zählende, logistische Einheit unterstützt die Organisation bei der Erstellung der Infrastruktur für die im Friedensabkommen vorgesehenen Wahlen. Sie betreut das OSZE-Personal in Transport-, Reparatur-, Post- und medizinischen Belangen. Die Schweizer Gelbmützen versehen ihren Dienst unbewaffnet. Obwohl die SHQSU ausschliesslich zugunsten der OSZE arbeitet, ist sie auf den militärischen Schutz durch die Sfor-Truppen angewiesen.²²⁶ Die Dienstleistungen zugunsten der OSZE in Bosnien und Herzegowina mögen durchaus willkommen sein, entsprechen aber nicht den Vorstellungen von friedensunterstützenden Operationen, in denen die Truppen fähig sein müssen, ihren Auftrag selbständig und ohne fremden Schutz ausführen zu können.

Die Schweiz beteiligte sich auch an der OSZE-Verifikationsmission im Kosovo. Nachdem der Schaffung einer Beobachtergruppe zugestimmt wurde, war auch die Schweiz bereit, 50 bis 100 zivile und

225 Baumgartner (1998a).

226 Baumgartner (1998b).

militärische Helfer der Verifikationsmission zur Verfügung zu stellen.²²⁷ Der – wenn auch nur kurze – Einsatz zugunsten der OSZE-Verifikationsmission fand in einer prekären Situation statt und stellte hohe Sicherheitsanforderungen an die vor Ort tätigen Personen. Die Schweiz bewies mit ihrer Bereitschaft, die OSZE-Mission personell zu unterstützen, ihren Willen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zum Krisenmanagement zu leisten und sich den internationalen Anstrengungen anzuschliessen.²²⁸

Die Bilanz der schweizerischen Aktivitäten zugunsten friedenserhaltender Operationen fällt äusserst bescheiden aus. Grössere Kontingente wurden mit Ausnahme des Zeitfensters Anfang der neunziger Jahre, als Uno-Missionen grössere, unbewaffnete Truppenverbände zur Verfügung gestellt wurden, keine ins Ausland beordert. Der im Bericht 90 geforderte Beitrag zur internationalen Stabilität konnte aufgrund des Plebiszits von 1994 nie in grossem Umfang geleistet werden. Die diesbezüglichen Aktivitäten der Schweiz beschränkten sich auf unbewaffnete Beobachterdienste. Insofern mag das Kontingent von Gelbmützen als Notlösung erscheinen, womit die Schweiz ihre grundsätzliche Bereitschaft, zu friedensunterstützenden Operationen beizutragen, unterstreichen will. Die Gelbmützen-Einheit kann aber nicht als friedenserhaltende Mission gelten, da sie als militärisches Kontingent einerseits zivile Aufgaben übernimmt, andererseits auf den effektiven Schutz durch fremde bewaffnete Einheiten angewiesen ist.

Als Mitwirken an einer *Peace Support Operation* kann der Beitrag Schweizer Truppen an der *Kosovo-Force* (Kfor) bezeichnet werden. Das unter dem Namen *Swiss Company* (Swisscoy) zur Verfügung gestellte Kontingent von rund 140 Personen ist in Suva Reka operativ und dem österreichischen Infanteriebataillon (*Austrian Contingent*, Aucon) zur Zusammenarbeit zugewiesen. Die Schweizer Soldaten unterstützen Aucon vor allem in logistischer Hinsicht (Spezialtransporte, Wasseraufbereitung, Genie und medizinische Unterstützung).

227 Deutschland, Frankreich und Grossbritannien haben je bis zu 200 Fachleute, Dänemark und Schweden je zwischen 50 und 100 und Österreich 50 Beobachter angeboten. Siehe dazu: Bisher grösster OSZE-Einsatz der Schweiz. In: *Der Bund*, 20. Oktober 1998.

228 Die ersten Schweizer OSZE-Beobachter im Kosovo. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Januar 1999; Bisher grösster OSZE-Einsatz der Schweiz. In: *Der Bund*, 20. Oktober 1998.

Der Bundesrat hat sich nicht zuletzt im Hinblick auf die Neuorganisation der Armee zur Mitarbeit im Kosovo entschieden. Der im Juni 1999 getroffene Entscheid war abhängig von der Beendigung der Nato-Luftangriffe, von einer offiziellen Anfrage seitens der Allianz an die PfP-Staaten und einer gesetzlichen Grundlage, welche die Resolution 1244²²⁹ des Uno-Sicherheitsrates schuf. Innenpolitisch war die Frage der Bewaffnung brisant, da das Militärgesetz die Bewaffnung von Verbänden im Ausland verbietet.²³⁰ Ein Mitwirken an der internationalen Truppe in Kosovo wäre aber ohne Bewaffnung zum Selbstschutz nicht möglich gewesen. Die schliesslich gefundene Formel erlaubt einen Einsatz schweizerischer Truppen auf dem Balkan unter den geltenden Bedingungen: Die als Verband unbewaffnete Schweizer Kompanie wird im Rahmen eines bilateralen Abkommens in erster Linie von der Aucon geschützt. Die Kompanie wurde durch ein sogenanntes „Sicherheitsmodul“, bestehend aus 18 mit Handfeuerwaffen ausgerüsteten Festungswächtern und Militärpolizisten, ergänzt. Für den Fall der Notwehr stehen 50 Sturmgewehre, unbewaffnete Radschützenpanzer und persönliche Schutzausrüstungen zur Verfügung.²³¹

Im allgemeinen wurde der schweizerische Beitrag zur Kfor positiv beurteilt. Die bis anhin praktizierte Abstinenz von multinationalen friedenserhaltenden Operationen machte sich im Einsatz vor allem durch mangelnde diesbezügliche Erfahrung bemerkbar. Der Schweiz fehlen Know-how, internationale Kontakte und zum Einsatz ausreichend ausgebildete Fachkräfte, um sich reibungslos einzugliedern. Daneben stellt die Bewaffnungsfrage nach wie vor ein ungelöstes Problem dar, das den Einsatz von Schweizer Soldaten in internationalen Truppenverbänden zur Stabilisierung einer Krisenregion erschwert. Eine Änderung des Militärgesetzes ist unabdingbare Voraussetzung für ein gleichberechtigtes und eigenständiges Mitwirken schweizerischer Truppenverbände.²³²

229 S/RES/1244 (1999), 10 June 1999; <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1244.htm>.

230 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 16. März 1999) (SR 510.10).

231 Vgl. zum Swisscoy-Einsatz: Wenger/Breitenmoser/Mäder (2000).

232 Vgl. zur Bewertung des Einsatzes in Kosovo auch: Gabriel (2000); Fanzun/Wenger (2000).

3.2.7 Humanitäre Hilfe

Die Humanitäre Tradition der Schweiz geht auf die Initiative von Genfer Privatpersonen um Henri Dunant zurück, woraus später das IKRK entstand. Obwohl sich das IKRK als eine selbständige und von der Schweiz unabhängige Institution etablierte, pflegte die Schweiz als Signatarstaat der Genfer Konventionen enge Beziehungen zu der privaten Hilfsorganisation. Humanitäre Aktionen blieben aber bis Mitte des 20. Jahrhunderts Sache privater Organisationen. Auch wenn die Eidgenossenschaft in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts einige humanitäre Aktionen ergriff, wie beispielsweise die Internierung der Bourbaki-Armee oder die Aufnahme von Kindern im Zweiten Weltkrieg, kann nicht von einer systematischen staatlichen Politik gesprochen werden. Der Bund beschränkte sich in der Anfangszeit auf die gutwillige Unterstützung der Genfer Initianten.²³³

Die Eidgenossenschaft war in der Folge auch immer wieder bereit, die rechtliche Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts mitzutragen und auf Anregung des IKRK die diplomatischen Konferenzen einzuberufen, in denen 1906 und 1929 die Genfer Konventionen verabschiedet wurden.²³⁴

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam dem humanitären Aspekt der Solidarität innerhalb der aussenpolitischen Konzeption eine grössere Bedeutung zu. Während die Solidarität in Kriegszeiten ihren Sinn aus einer neutralen humanitären Hilfe eines Unbeteiligten zog, war es ihre Aufgabe in Zeiten, in denen kein Krieg herrschte, im Allgemeininteresse allen Staaten Hilfe anzubieten.²³⁵ In der Nachkriegszeit wurde die humanitäre Hilfe als wichtiger Pfeiler der schweizerischen Aussenpolitik betrachtet und als Ausdruck der internationalen Solidarität gewertet. 1973 wurde das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) ins Leben gerufen, um den Bedürftigen von Natur- und von Menschen verursachten Katastrophen helfen zu können. Das vom damaligen Nationalrat Furgler 1967 angeregte Schweizerische Katastrophenhilfekorps umfasst rund 500 kurzfristig einsetzbare Mitglieder, die in eigenständi-

233 Vgl. dazu: Freymond (1999), 26.

234 Vgl. dazu Kapitel 6.2.5.

235 Freymond (1999), 27.

gen Projekten eingesetzt oder als Experten internationalen Organisationen zur Verfügung gestellt werden.²³⁶ Innerhalb der später aufgebauten Rettungskette Schweiz kann für humanitäre Einsätze auf weitere Instrumente wie die Rettungsflugwacht, den Schweizerischen Verein für Katastrophenhilfe und das Schweizerische Rote Kreuz zurückgegriffen werden. Somit steht der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) ein Instrument zur Verfügung, das in kurzer Zeit einsatzbereit ist.²³⁷

Die humanitäre Hilfe erhielt aufgrund des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 ihre bis heute gültige rechtliche Grundlage. Obwohl das Bundesgesetz beide Tätigkeitsbereiche abdeckt, soll in diesem Rahmen die humanitäre Hilfe von der Entwicklungszusammenarbeit getrennt betrachtet werden.²³⁸ Die humanitäre Hilfe erstreckt sich weltweit, konzentriert sich auf Extremsituationen und ist zeitlich beschränkt. Sie hat nicht primär das Ziel, zur dauerhaften Verbesserung der Lebensbedingungen beizutragen, sondern beschränkt sich auf Sofortmassnahmen.²³⁹ Dennoch ist darauf aufmerksam zu machen, dass eine Trennung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe oft schwerfällt und kaum eindeutig getroffen werden kann.

Die schweizerische humanitäre Hilfe kennt vier Schwerpunkte: Durch präventive Massnahmen soll erstens die Bevölkerung vor humanitären Katastrophen möglichst verschont bleiben. Tritt eine Katastrophe ein, werden zweitens Massnahmen zur Rettung und Versorgung von Verletzten und Verwundeten ergriffen. Den Überlebenden wird drittens in ihrer Situation durch das Bereitstellen einer entsprechenden Not-Infrastruktur und Betreuung geholfen. Schliesslich zielen Wiederaufbau-massnahmen darauf ab, die Infrastruktur wiederherzustellen. Der heutige Beitrag der Schweiz zur humanitären Hilfe besteht in direkter Hilfe, die vor allem durch das SKH geleistet wird und in der Unterstützung privater humanitärer Organisationen, wie beispielsweise des IKRK und anderer Partnerorganisationen. Die Unterstützung anderer

236 Vgl. dazu: Homepage des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps: <http://www.skh.ch/>.

237 Raedersdorf (1992), 733.

238 Vgl. zur Entwicklungszusammenarbeit Kapitel 8.2.2.

239 Vgl. dazu: Raedersdorf (1992), 728; Perroulaz (1999), 9; Freymond (1999), 29.

– privater und internationaler – humanitärer Organisationen setzt sich aus finanziellen Beiträgen, Nahrungsmittel- und Materiallieferungen zusammen. Mit der finanziellen Hilfe ermöglicht die Schweiz, dass umfangreiche Massnahmen von einer Koordinationsstelle aus betrieben und betreut werden können. Sie werden mit internationalen Organisationen und mit anderen hilfeleistenden Staaten abgestimmt.²⁴⁰

Die Entwicklungen der neunziger Jahre stellten die hergebrachte humanitäre Hilfe teilweise in Frage. Die Zunahme von Konflikten und Katastrophen liess die Zahl der Akteure auf diesem Gebiet ansteigen. Neue Hilfsorganisationen und der Einsatz von militärischen Mitteln zugunsten der Zivilbevölkerung rüttelten am Verständnis der humanitären Hilfe, wie es das IKRK im speziellen und die Schweiz im allgemeinen pflegten. Zudem ist der finanzielle Aufwand für humanitäre Aktionen stark angestiegen. Soll die humanitäre Hilfe einen Beitrag zur internationalen Stabilität leisten, kann sie sich nicht nur auf die Soforthilfe beschränken. Der Wiederaufbau und die Konfliktprävention wachsen mit übrigen Massnahmen zu einem umfassenden Instrument des Konfliktmanagements zusammen. Die einzelnen Mittel ergänzen sich gegenseitig, die Trennung der Arbeitsfelder wird zunehmend schwieriger. Auch die Schweiz beschränkt sich bei der humanitären Hilfe nicht mehr nur auf die Kerninstrumente.

Ein Beispiel hierfür ist der Einsatz von Schweizer Armeehubschraubern und einer entsprechenden Bodenorganisation der Armee zugunsten der humanitären Hilfe auf dem Balkan. Von Anfang April 1999 bis Ende Juli 1999 transportieren drei Armeehubschrauber des Typs Super-Puma im Auftrag des UNHCR Flüchtlinge sowie Hilfsgüter in Albanien. Der Einsatz erfolgte auf Anfrage des *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center* (EADRCC) in Brüssel, das die Lufttransportkapazitäten in Albanien zu verstärken suchte.²⁴¹ Im Rahmen der „Alba“ genannten Operation wurden gemäss Angaben des VBS rund 5'000 Personen und 869 Tonnen Hilfsgüter transportiert sowie 348 medizinische Evakuationen vorgenommen. Während vier Monaten

240 Raedersdorf (1992), 733f.

241 Das EADRCC ist ein internationales Koordinationsorgan des Pfp-Programms für Katastrophenhilfe und koordiniert die humanitären Einsätze in Albanien zwischen den Pfp-Staaten.

standen ständig über 50 freiwillige Armeeinghörige in Albanien im Einsatz, insgesamt über 150 Personen.²⁴²

Ein zweites Element des schweizerischen Hilfsprogramms für Kosovo bildete die gemeinsam mit Griechenland und Russland Ende April 1999 lancierte Initiative „Focus“, an der sich später auch Österreich beteiligte. Die Aktion richtete sich nach den traditionellen humanitären Grundsätzen der Unabhängigkeit und Neutralität der Hilfe. Geographisch sollte die Hilfe auf dem gesamten Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien (inklusive Kosovo und Montenegro) erfolgen. Trotz punktueller Erfolge während der Kampfhandlungen im Kosovo setzte der volle Umfang der Hilfslieferungen erst nach dem Inkrafttreten des Waffenstillstandes ein. Die Aktion war in der Schweiz nicht unumstritten. Insbesondere die Auswahl der Partnerländer für diese Aktion wurde kritisiert.²⁴³

Während „Focus“ eher einer traditionellen humanitären Aktion unter dem Vorbehalt der Neutralität und unter Einschluss aller Konfliktparteien gleich kam, wurde in der Aktion Alba erstmals auch Militärpersonal und -material zugunsten einer humanitären, international orchestrierten Operation dem UNHCR zur Verfügung gestellt. Innenpolitisch war Alba unproblematisch, obwohl diese Aktion eindeutig darauf hinwies, dass humanitäres und militärisches Engagement zugunsten der Friedenssicherung kaum mehr trennbar sind.

3.2.8 Fazit

Die schweizerischen Aktivitäten im Bereich der friedlichen Streitbeilegung und Friedenssicherung sind einerseits geprägt durch das Festhalten an dem im letzten Jahrhundert entwickelten Instrumentarium der Guten Dienste, andererseits durch die zögerliche Haltung gegenüber den neu entstanden Massnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg konnte allgemein eine Abnahme der von der Schweiz im letzten Jahrhundert entwickelten Palette Guter Dienste festgestellt werden. Zwar erfüllten einige Angebote – wie jenes der

242 Pressemitteilung des Bundesrates vom 30. September 1999.

243 Vgl. dazu: Neutrale Hilfe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Juni 1999.

Schutzmacht – während des Kalten Krieges eine wichtige Funktion. Andere Dienste konnten aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen ihre Funktion nicht entfalten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass neben Drittstaaten vermehrt auch internationale Institutionen Massnahmen zur friedlichen Streitbeilegung anboten. Mit der Uno entstand ein System kollektiver Sicherheit von globaler Bedeutung, das neben dem weltweiten Prinzip des Gewaltverbots ein umfassendes Instrument der Friedenssicherung durch Konfliktmanagement und vorbeugende und Ursachen bekämpfende Mittel schuf. Auch im regionalen Rahmen wurden internationale Institutionen ins Leben gerufen, die wie im Falle der KSZE in Europa die zwischenstaatlichen Beziehungen in multilateraler Hinsicht fördern sollten.

Die Schweiz bekundete etwelche Mühe, die internationalen Entwicklungen nachzuvollziehen. An internationalen Peacekeeping-Missionen beteiligte sie sich – abgesehen zwischen 1990 bis 1994 – vor allem materiell. Personelle Einsätze im grösseren Ausmass wurden nach dem problematischen Einsatz in Korea in der Zeit des Kalten Krieges nicht mehr erwogen. Nach 1990 war der Bundesrat gewillt, das Engagement auf internationaler Ebene auszubauen und schweizerische Truppenverbände friedenserhaltenden Operationen zur Verfügung zu stellen. Er versuchte, den konzeptionellen Vorgaben gerecht zu werden und den physischen Beitrag der Schweiz zur Friedenssicherung beträchtlich zu erhöhen. Dieses Ansinnen scheiterte 1994 an der Urne, denn die Schweizer Stimmbevölkerung war nicht bereit, dieses Engagement mitzutragen. Es gelang den Behörden nicht, die Schweizerinnen und Schweizer davon zu überzeugen, dass ein aktives Mitwirken ausserhalb der Grenzen im eigenen Interesse liege.

Die während des Kalten Krieges auf Neutralität und Distanz ausgerichtete aussenpolitische Haltung wirkte somit bis in die neunziger Jahre nach und verhinderte, dass die Schweiz ihren Handlungsspielraum zugunsten des Konfliktmanagements nutzen konnte. Das Kontingent Gelbmützen, das der OSZE in Bosnien zur Verfügung gestellt wurde, glich einer Notlösung und entsprach eher innenpolitischen Bedürfnissen als jenen der OSZE. Es beweist den Willen der Schweiz, auch weiterhin im Rahmen der Möglichkeiten an den multinationalen Anstrengungen mitzuarbeiten, stellt aber im Vergleich zu Ifor/Sfor-Truppen, die in

Bosnien-Herzegowina mit grossem militärischen Aufwand den Frieden zu sichern helfen, eine reine Dienstleistungseinheit dar.

Der 1999 begonnene Swisscoy-Einsatz im Kosovo kann als erneuter Ansatz gewertet werden, das personelle und materielle Engagement in internationalen Operationen im militärischem Bereich auszubauen. Die Armee gewann in der Friedensunterstützung und Krisenbewältigung praktisch an Bedeutung. Das schweizerische Engagement im Kosovo umfasst erstmals einen grösseren militärischen Verband, der über – beschränkte – Mittel zur eigenen Verteidigung verfügt und in einer von der Nato geführten *Peace Support Operation* eingebunden ist. Während sich das schweizerische Kontingent in ihrem Mandat auf logistische Unterstützungsaufgaben beschränkt, ist es von den militärischen Kernaufgaben, Ordnung, Sicherheit und Frieden zu schaffen und aufrecht zu erhalten, ausgenommen. In dieser Hinsicht wird sich die Schweiz weiterhin bemühen müssen, den Standard anderer vergleichbarer Länder zu erreichen.

Als einziger aktiver Ausdruck eines konstruktiven Konfliktmanagements können jene Aktivitäten bezeichnet werden, die Schweizer Diplomaten im Auftrag der Uno oder anderer internationaler Organisationen in Krisengebieten erfüllten. Verschiedene Schweizer Persönlichkeiten übernahmen internationale Mandate und suchten in Konflikten nach Lösungsansätzen. Diese Mandatsträger unterstützten die multinationalen Bemühungen um eine friedliche Streitbeilegung und halfen unter anderem internationalen Institutionen, deren Instrumentarium auszubauen.

Die bereits im sicherheitspolitischen Bericht von 1973 geforderte ausgreifende Komponente und der im Bericht 90 postulierte und im Bericht 2000 wiederholte Beitrag zur internationalen Stabilität wurde im Bereich der friedenserhaltenden Massnahmen nicht und hinsichtlich des Konfliktmanagements nur bedingt in Taten umgesetzt. Die Schweiz verhielt sich passiv und hielt Distanz zu den neu geschaffenen multinationalen Instrumentarien der Friedenssicherung. Die bilateralen Bemühungen um eine friedliche Streitbeilegung zeigten aufgrund der weltpolitischen Situation wenig Wirkung. Die aussenpolitischen Maximen der Neutralität und der Disponibilität schränkten die Aktionsfähigkeit ein. Schutzmandate, Gastrecht für internationale

Konferenzen und die Guten Dienste im engeren Sinn stellten Dienstleistungsfunktionen dar, welche den Kontakt zwischen den Konfliktparteien suchten oder sicherstellten. Sie dienten aber nur beschränkt dazu, die Eskalation eines Konfliktes einzudämmen oder aktiv nach Lösungen zu suchen. In dieser Hinsicht ist auch die humanitäre Hilfe zu bewerten, sofern sie nicht versuchte, Konflikursachen im Keime zu ersticken. Die klassische humanitäre Hilfe hingegen sorgte sich primär um die Versorgung und den Schutz der Zivilbevölkerung.

Die Unterscheidung zwischen Konfliktmanagement und Angebot von Dienstleistungen darf nicht darüber hinwegsehen, dass letztere durchaus auch friedensstiftenden Charakter haben können. Die Schweiz hat sich in der Vergangenheit aber aufgrund ihrer aussenpolitischen Konzeption auf ihre Dienstleistungsfunktion konzentriert und nur beschränkt – und hauptsächlich im Kontext von internationalen Organisationen – zum Konfliktmanagement beigetragen.

4 WIRTSCHAFTLICHE UND MILITÄRISCHE ZWANGSMASSNAHMEN

Dieses Kapitel behandelt die kollektiven Zwangsmassnahmen der Staatengemeinschaft, insbesondere der Uno. Dabei kann zwischen nichtmilitärischen und militärischen Zwangsmassnahmen unterschieden werden. In einem ersten Teil werden die internationalen Entwicklungen seit 1945 kurz dargestellt, ein zweiter Teil behandelt die Schweizer Haltung zu dieser Form der Friedensschaffung.

4.1 Internationale Entwicklungen

Ein wichtiger Pfeiler des Systems kollektiver Sicherheit ist die Möglichkeit, Frieden zu erzwingen, das heisst, eine Verletzung völkerrechtlicher Normen durch Zwangsmassnahmen zu bestrafen. Auch wenn von der Rechtsdurchsetzung auf internationaler Ebene im Vergleich zur nationalen nur wenig Gebrauch gemacht wurde, bedeutete das Einführen von Zwangsmassnahmen eine qualitative Verbesserung des Völkerrechts. Im folgenden soll der Fokus auf die Massnahmen gerichtet werden, die im Rahmen der Vereinten Nationen oder anderer Organisationen im Hinblick auf eine Verletzung des Völkerrechts oder des Weltfriedens getroffen wurden.

4.1.1 Wirtschaftssanktionen

Die Uno-Satzung sieht im Kapitel VII Zwangsmassnahmen vor, die es der Staatengemeinschaft erlauben sollen, gegen Verstösse der Charta wirtschaftliche und militärische Massnahmen ohne die Zustimmung der Konfliktparteien zu ergreifen.²⁴⁴ Interventionen sind demnach Eingriffe in die Souveränität der Mitgliedstaaten zur Wiederherstellung

²⁴⁴ Art. 39ff. der Charta der Vereinten Nationen.

des Friedens und bedürfen deshalb einer verbindlichen Entscheidung des Sicherheitsrates. Ergreift die Uno Zwangsmassnahmen gegen einen Aggressor, so wird sie selbst zur Partei innerhalb eines Konfliktes. Die militärische Sanktionierung eklatanten Fehlverhaltens soll auch erst dann zum Einsatz kommen, wenn diplomatische Aktivitäten und nicht-militärische Zwangsmassnahmen erfolglos bleiben.

Die Möglichkeit einer Intervention tangiert das Nichteinmischungsgebot. In der Uno-Charta ist der Grundsatz der staatlichen Souveränität verankert, woraus sich auch ein gewohnheitsrechtliches Interventionsverbot ableiten lässt. Gleichzeitig macht die Uno-Charta eine Ausnahme in bezug auf die Wahrung des Weltfriedens. Sie weist dem Sicherheitsrat die Möglichkeit zu, Massnahmen für die Friedenssicherung zu ergreifen, die auch in die inneren Angelegenheiten eines Staates eingreifen.²⁴⁵ In der über 50jährigen Geschichte der Vereinten Nationen wurde das Mittel der Zwangsmassnahmen in bescheidenem Ausmass angewandt. Im Gegensatz zu Zwangsmassnahmen, die von einzelnen Staaten oder Staatengruppen ergriffen wurden, blieb deren Gebrauch im Rahmen der Vereinten Nationen gering.

Als Wirtschaftssanktionen können in diesem Rahmen „gewaltsubstituierende Zwangsmassnahmen“ bezeichnet werden, die durch wirtschaftliche und politische Mittel gekennzeichnet sind. Ziel wirtschaftlicher Sanktionen ist es, eine Änderung der Politik des mit Sanktionen belegten Staates zu erreichen. So kann die Einhaltung der Menschenrechte, ein Regimewechsel erzwungen oder eine Antwort auf aggressives Verhalten gegeben werden. Nichtmilitärische Zwangsmassnahmen sehen die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen und/oder der Kommunikations- und Transportwege vor. Die Vereinten Nationen sind dabei auf die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Während der Zeit des Ost-West-Gegensatzes verhängte der Sicherheitsrat 1966 Wirtschaftssanktionen gegen Rhodesien und 1977 ein Waffenembargo gegen Südafrika.²⁴⁶

Im Falle von Rhodesien, dem heutigen Simbabwe, wurden Wirtschaftssanktionen gegen die weisse Minderheitsregierung in Kraft gesetzt, die der schwarzen Mehrheitsbevölkerung völkerrechtswidrige

245 Vgl. dazu: Pape (1997), 13f.

246 Gabriel (1995b), 5f.; Rittberger (1995), 161.

und menschenrechtsverletzende Gesetze aufzuzwang. Als Rhodesien einseitig seine Unabhängigkeit erklärte, sprachen sich Uno-Generalversammlung und Sicherheitsrat gegen die Ablösung von Grossbritannien aus. Der Sicherheitsrat sah eine Sicherheitsbedrohung vorliegen und forderte seine Mitgliedstaaten auf, die Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien abubrechen. In der Folge wurden die Wirtschaftssanktionen verschärft. Ein militärisches Eingreifen gegen die Minderheitsregierung scheiterte am Widerstand Grossbritanniens.²⁴⁷

Anlass für nichtmilitärische Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen gegen Südafrika war die Politik der Apartheid, welche für die farbige Bevölkerungsmehrheit eine Rassendiskriminierung und die Verletzung der Menschenrechte bedeutete. Nach Unruhen in Südafrika stellte der Uno-Sicherheitsrat 1960 fest, dass die Apartheidpolitik eine Gefährdung des internationalen Friedens darstellen könne, und forderte die südafrikanische Regierung auf, diese aufzugeben. Der Sicherheitsrat beschloss ein freiwilliges Waffenembargo, verschärfte diese Massnahmen aber erst 1977, indem er das Waffenembargo für verbindlich erklärte.²⁴⁸

Im Fall von Rhodesien und von Südafrika richteten sich die Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen gegen die Diskriminierung der Bevölkerungsmehrheit durch eine Minderheitsregierung. Ausschlaggebend für das Verhängen von Sanktionen war die Verletzung von völkerrechtlichen Normen, was als potentielle Gefahr für den Frieden betrachtet wurde. Doch in beiden Fällen handelte es sich nicht um einen zwischenstaatlichen Konflikt, sondern um eine Druckausübung auf Unrechtsregime. In der gleichen Periode ergriff die Uno in zwischenstaatlichen und internationalen Konflikten keine Zwangsmassnahmen, um eine von Krieg und Vertreibung getroffene Bevölkerung zu versorgen und zu schützen oder massive Menschenrechtsverletzungen zu beenden.²⁴⁹ In den meisten Fällen war der Sicherheitsrat durch den ideologischen Gegensatz gelähmt und konnte sich nicht zu Massnahmen durchringen. Die weltpolitische Situation liess einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Staates nicht zu, wurden

247 Pape (1997), 160f.

248 Ebd., 161ff.

249 Ebd., 250ff.

doch in den meisten Konflikten auch Interessen der Grossmächte tangiert. In den meisten Fällen, in denen die Vereinten Nationen aktiv wurden, stand das Peacekeeping im Vordergrund.

Wirtschaftssanktionen wurden in der Zeit des Kalten Krieges dennoch ergriffen. Sie wurden meist von einzelnen Staaten oder von den Machtblöcken aus Eigeninteressen initiiert. So waren die Handelsbeschränkungen des Westens gegenüber dem Ostblock Teil der westlichen Eindämmungspolitik. Das von den arabischen Staaten verhängte Öl embargo gegen Israel kann als wirtschaftlichen „Gegenschlag“ in der Folge des Yom Kippur Krieges von 1973 gewertet werden.

Auftrieb erhielten nichtmilitärische Zwangsmassnahmen nach Ende der Ost-West-Konfrontation, zumindest zahlenmässig. Dem Gewaltverbot durch wirtschaftliche Sanktionen sollte im Falle der irakischen Invasion in Kuwait Geltung verschafft werden. Bereits vier Tage nach dem Überfall verhängte der Sicherheitsrat ein umfassendes Handels embargo gegen den Irak. Gleichermassen reagierte die Weltorganisation im Konflikt im ehemaligen Jugoslawien. Um die Kampfhandlungen zu unterbinden, wurde 1991 das ganze jugoslawische Staatsgebiet mit einem umfassenden Waffenembargo belegt. Gegenüber dem als Aggressor bezeichneten Rest-Jugoslawien wurden weitreichende Wirtschaftssanktionen ergriffen. Als Entwicklungsschritt im Sanktionswesen kann der Umstand gelten, dass der Sicherheitsrat im Falle der Zwangsmassnahmen gegenüber dem Irak und gegenüber Jugoslawien seine Mitgliedstaaten ermächtigte, die Sanktionen mit militärischer Gewalt durchzusetzen.

Im Balkan-Konflikt ergriff auch die Europäische Union Sanktionen gegen Ex-Jugoslawien. Damit machten die europäischen Staaten von den Zwangsmassnahmen in eigener Regie Gebrauch und unterstrichen ihre Haltung gegenüber dem Belgrader Regime. Hinsichtlich des Kosovo-Konfliktes richteten sich die EU-Sanktionen, die in Ergänzung zu den wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen der Uno gesehen werden müssen, auf Präsident Milosevic und seine ministeriale und familiäre Umgebung, die mit einer Visasperre versehen und deren Auslandsguthaben eingefroren wurden. Zudem wurden Exportfinanzierungen verboten und ein vollständiges Flugverbot zwischen der Bundesrepublik

Jugoslawien und der EU verhängt. Die EU-Sanktionen hatten auch Signalwirkung für die Efta- und übrigen europäischen Staaten.²⁵⁰

4.1.2 Militärische Zwangsmassnahmen

Militärische Zwangsmassnahmen sind laut Uno-Charta das letzte Mittel, um die Beschlüsse des Sicherheitsrates durchzusetzen. Obwohl die Charta vorsieht, dass Truppenkontingente unter die strategische Leitung der Vereinten Nationen gestellt werden können, einigten sich die Mitgliedstaaten nie auf ein Uno-Kommando oder gar auf die Schaffung von Uno-Truppen. Die Uno ist weiterhin auf die fallweise Unterstützung durch einzelne Mitgliedstaaten angewiesen, um militärische Zwangsmassnahmen durchführen zu können.

Die Auseinandersetzung um die der Uno zur Verfügung gestellten Machtmittel zeigt die Schwierigkeit im Umgang mit der Durchsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrates. In der Zeit vor 1989 wurden keine militärischen Zwangsmassnahmen ergriffen. Einzig die Massnahmen im Korea-Krieg kommen militärischen Sanktionen nahe. Aufgrund des Boykotts durch die UdSSR und des amerikanischen Führungsanspruches innerhalb des Uno-Oberkommandos hatte der Einsatz von Truppen am 38sten Breitengrad eher den Charakter einer US-Militäraktion.

Auch die Anwendung militärischer Gewalt gegen den irakischen Einmarsch in Kuwait kann streng genommen nicht als militärische Zwangsmassnahme im Sinne der Uno-Charta bezeichnet werden. Der Sicherheitsrat führte die multinationale Streitmacht gegen die Armee von Saddam Hussein weder selber durch noch beauftragte er die Mitgliedstaaten, die gewaltsame Invasion mit militärischen Mitteln zu bestrafen. Er legitimierte den Einsatz von Truppen lediglich als Antwort auf die irakische Aggression. Somit kann diese militärische Massnahme eher als Akt der kollektiven Selbstverteidigung bezeichnet werden.²⁵¹

250 Bern unter Sanktionsdruck der EU. In: *Tages-Anzeiger*, 12. Mai 1999; „Kein einfacher Entscheid“. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Mai 1999; Pressemitteilung des Bundesrates vom 18. Mai 1999.

251 Vgl. dazu: Rittberger (1995), 163f.

Militärische Zwangsmassnahmen wurden im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Sanktionen im Jugoslawien-Konflikt ergriffen. Um die Beschlüsse des Sicherheitsrates erfüllen zu können, wurde im Frühjahr 1994 die Nato damit betraut, das Flugverbot über Bosnien-Herzegowina durchzusetzen. Auch das Waffenembargo wurde mit militärischen Mitteln überwacht.

Die Intervention der Nato im Kosovo-Konflikt basierte nicht auf einer Uno-Resolution. Die Nato stützte ihre Intervention lediglich auf die Tatsache, dass im Kosovo völkerrechtliche Normen massiv verletzt wurden. Ob es sich bei dieser Intervention um eine Zwangsmassnahme oder um einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Staates handelte, ist umstritten.²⁵² Faktum ist, dass eine internationale Organisation nach den gescheiterten Verhandlungsbemühungen zum ersten Mal mit massiven militärischen Mitteln in einen innerstaatlichen Konflikt eingriff mit dem Argument, die Zivilbevölkerung zu schützen und den Menschenrechten Nachachtung zu verschaffen. Aufgrund dieser Begründung wird allerdings eine Unterscheidung zwischen militärischen Zwangsmassnahmen und humanitärer Intervention schwierig.

4.1.3 Humanitäre Interventionen

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden die Konfliktmassnahmen innerhalb der Vereinten Nationen ausgebaut. Im Vordergrund standen dabei Peacekeeping-Einsätze, deren Zahl stark stieg und deren Aufgabenbereich ausgeweitet wurde. Militärische Mittel wurden von der Staatengemeinschaft zunehmend auch zum Schutz und zur Versorgung der von Bürgerkriegen betroffenen Bevölkerung eingesetzt. Einsätze, wie sie in Somalia, im ehemaligen Jugoslawien sowie in Rwanda und Haiti stattfanden, können als Präzedenzfälle humanitärer Interventionen bezeichnet werden. Bis anhin war dies die Domäne nichtstaatlicher Hilfsorganisationen, die als neutrale Dritte die humanitäre Hilfe für die Zivilbevölkerung sicherstellten.²⁵³

Die humanitären Operationen waren eine Antwort auf die zunehmend die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft ziehenden, innerstaatlichen

²⁵² Vgl. für unterschiedliche Interpretationen: Merkel (2000); Lutz (1999/2000).

²⁵³ Vgl. auch: Bächler (1999), 40ff.

Konflikte. In diesen gewaltsamen Auseinandersetzungen konnten die humanitären Organisationen ihren neutralen Charakter oftmals nicht geltend machen oder ihre Aufgabe nur unter prekärsten Sicherheitsbedingungen wahrnehmen. Mit militärischer Unterstützung sollten der Schutz und die Versorgung der Bevölkerung in innerstaatlichen Konflikten sichergestellt werden. Humanitäre Interventionen können dadurch den Charakter des *Peace Enforcement* annehmen, da sie nicht auf dem Einverständnis der Konfliktparteien beruhen.²⁵⁴

Als Mischform zwischen militärischer und humanitärer Intervention kann das Eingreifen der Nato im Kosovo und gegen die Bundesrepublik Jugoslawien bezeichnet werden. Einerseits entschied sich die Nato aufgrund der erfolglosen Verhandlungsbemühungen und der sich abzeichnenden Vertreibungspolitik des Belgrader Regimes für ein militärisches Eingreifen. Andererseits war diese militärische Aktion nicht nur zum Schutz und zur Versorgung der Zivilbevölkerung bestimmt, sondern sollte das jugoslawische Regime für seine Menschen- und Völkerrechtsverletzungen bestrafen.

4.1.4 Fazit

Die Wirksamkeit kollektiver Zwangsmassnahmen war sowohl zur Zeit des Kalten Krieges als auch nach der grossen Wende Gegenstand ideologischer Auseinandersetzungen. Sie sind einerseits Ausdruck dafür, dass die Staaten gemeinsam für einen Grundwert eintreten, kommen andererseits aber einer Kollektivbestrafung gleich, deren Wirkung meist die breite Bevölkerungsschicht stärker trifft als die politische Elite. Oftmals erwies sich das Mittel der Zwangsmassnahmen als undurchführbar oder unwirksam. Wirtschaftliche Sanktionen haben vor allem in wirtschaftlich armen Ländern die Bevölkerung oder unschuldige Nachbarstaaten stärker als die herrschenden Eliten getroffen. Militärische Zwangsmassnahmen erwiesen sich als Mittel zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens als ineffizient. Kam es zu militärischen Interventionen, dann geschah es vor allem zum Schutz eigener Angehörigen im Ausland.²⁵⁵ Ansonsten wurden

254 Woodhouse/Ramsbotham (1998), 54f.

255 Pape (1997), 16.

Völkerrechtsverletzungen nur selten mit militärischen Massnahmen bestraft. Humanitäre Interventionen haben sich als technisch aufwendig erwiesen und konnten wenig zur Konfliktlösung beitragen. Immerhin gelang es teilweise, die Bevölkerung zu versorgen.

Seit der Gründung der Vereinten Nationen stand jede Zwangsmassnahme in Konfrontation mit dem Interventionsverbot, das im Rahmen der Uno von den Veto-Mächten nach eigenen Interessen durchgesetzt wurde. Nach dem Ende des Kalten Krieges sah sich die Weltgemeinschaft mit neuen Konfliktherden konfrontiert, worauf die Zwangsmassnahmen nur bedingt eine Antwort geben konnten. Zwar wurde mit den humanitären Interventionen ein neues Instrument geschaffen, das aber nur unter grossem Aufwand und mit beschränktem Erfolg eingesetzt werden kann.

4.2 Schweizer Beiträge

Die Schweiz hat aufgrund ihrer Neutralitätspolitik Distanz zu Wirtschaftssanktionen und militärischen Zwangsmassnahmen gehalten. Die Haager Konventionen von 1907 erlaubten es neutralen Staaten, während eines Krieges die Wirtschaftsbeziehungen zu allen Staaten aufrecht zu erhalten.²⁵⁶ Im Jahrhundert der totalen Kriege wurde das herkömmliche Völkerrecht durch neue Normen ersetzt, in denen auch die Wirtschaftsbeziehungen an Bedeutung gewannen. Mit der Gründung des Völkerbundes wurden Wirtschaftssanktionen zum legitimen Mittel der internationalen Konfliktregelung. Die Nachfolgeorganisation etablierte Zwangsmassnahmen als rechtliches Mittel gegen Verstösse gegen den Weltfrieden. Im folgenden wird die Haltung der Schweiz gegenüber den kollektiven Zwangsmassnahmen beleuchtet.

4.2.1 Wirtschaftssanktionen

Der von der Schweiz verfochtene neutrale Freihandel kam während des Ersten Weltkrieges unter Druck, da Grossbritannien die Schweiz dazu

²⁵⁶ Ausführlicher dazu: Gabriel (1992), 920f.; Gabriel (1988a).

zwang, am Handelskrieg gegen die Entente-Mächte teilzunehmen. Als Mitglied des Völkerbundes, als die Schweiz eine differentielle Neutralitätspolitik betrieb, erklärt sie ihre generelle Bereitschaft, auch Wirtschaftssanktionen mitzutragen. Nachdem der Völkerbund den Nachbarstaat Italien mit den ersten Wirtschaftssanktionen belegte, machte die Schweiz damit nachteilige Erfahrungen und kehrte 1938 zu einer integralen Neutralitätspolitik zurück. Der Schweiz gelang es während des Zweiten Weltkrieges nur bedingt, wirtschaftlich autonom zu handeln und mit den Kriegsmächten den Freihandel oder zumindest den *courant normal* zu pflegen.²⁵⁷ Sie konnte sich nicht den Massnahmen des alliierten Wirtschaftskrieges entziehen und musste wirtschaftliche Konzessionen eingehen.

Auch die Neutralitätskonzeption der Nachkriegszeit verneinte eine Beteiligung der Schweiz an Wirtschaftssanktionen, weil dies die Glaubwürdigkeit der immerwährenden Neutralität beeinträchtigen könne. Die Teilnahme an wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen wurde als eine einseitige Bindung angesehen, die eine unparteiische Haltung in einem Konfliktfall nicht mehr gewähren würde. Um Umgehungs-geschäfte zu verhindern, sah die Konzeption vor, dass der Bundesrat regulierend in den Aussenhandel mit den Konfliktparteien eingreife, um diesen auf dem Niveau vor dem Einsetzen der Sanktionen halten zu können. Diese Politik erwies sich in der konkreten Anwendung als sehr schwierig, weil sich die Schweiz der Polarisierung während des Kalten Krieges nicht entziehen konnte. Mit dem Hotz-Linder Agreement von 1951 unterwarf sich die Schweiz – nicht ganz freiwillig – dem *Coordination Committee for Multilateral Export Controls* (Cocom) der westlichen Staaten, wodurch der Handel mit dem Ostblock stark eingeschränkt wurde.²⁵⁸

Hinsichtlich der Fragestellung interessiert in erster Linie die Beteiligung der Schweiz am Sanktionsregime der Vereinten Nationen und anderer internationalen Organisationen. Im Falle von Rhodesien nahm

257 Unter *courant normal* wird das reglementierende Eingreifen der Regierung in den Aussenhandel verstanden, wodurch das Handelsvolumen der Schweiz mit einem mit Sanktionen belegten Staat auf dem Niveau vor Einsetzen der Sanktionen gehalten werden soll. Vgl. dazu: Gabriel (1992), 923.

258 Grundlegend dazu: Schaller (1987).

die Schweiz nicht an den Sanktionen teil, sah sich aber aufgrund der Solidarität gezwungen, einen einseitigen *courant normal* gegenüber Rhodesien zu betreiben.²⁵⁹ Auch im Hinblick auf die Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika bewegte sich die Schweiz zwischen internationaler Solidarität und neutralitätspolitischer Tradition. Der Uno-Sicherheitsrat drängte hinsichtlich des umfassenden Waffenembargos gegen Südafrika ausdrücklich auch Nichtmitgliedstaaten dazu, sich an den Sanktionen zu beteiligen. Aus eigenen Wirtschaftsinteressen unterliess es der Bundesrat, die Sanktionen „autonom“ nachzuvollziehen, erklärte sich aber bereit, keine neuen Exporte von Kriegsmaterial nach Südafrika zu bewilligen. Zudem liess er überprüfen, ob die Schweiz nicht dazu missbraucht werde, die Sanktionen von Drittstaaten zu umgehen. Ein *courant normal* wurde somit nur bedingt gepflegt.²⁶⁰

Im Zuge der weltpolitischen Entspannung Ende der achtziger Jahre änderte die Schweiz ihre Politik gegenüber dem Sanktionsregime der Vereinten Nationen.²⁶¹ Nach dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait sah sich der Bundesrat in zweifacher Hinsicht gezwungen, Farbe zu bekennen. Auf internationaler Ebene verurteilte der Uno-Sicherheitsrat mit der Resolution 661 vom 6. August 1990 den Einmarsch und verhängte ein umfassendes Handels- und Wirtschaftsembargo (mit humanitären Ausnahmen) gegen den Irak und Kuwait. Die Uno-Resolution rief explizit auch alle Nichtmitgliedstaaten auf, sich strikte an den Text der Resolution zu halten und irakische Vermögenswerte einzufrieren. Eine unparteiische, neutrale Haltung wäre nicht angebracht gewesen, da es sich erstmals um einen Konflikt handelte, bei dem die beiden Supermächte auf gleicher Seite standen. Innenpolitisch drängten dringliche parlamentarische Interpellationen den Bundesrat zu einer Stellungnahme hinsichtlich der Besetzung von Kuwait. Der Bundesrat formulierte seine Politik kurz nach der Verabschiedung der Uno-Resolution 661 und entschied am 7. August 1990, dass die Schweiz sofort und vollständig, aber „autonom“ an den Uno-Sanktionen teilnehmen werde. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte

259 Vgl. weitergehend dazu: Letsch (1983), 309-392.

260 Gabriel (1992), 925; Roth-Haupt (1999).

261 Vgl. für eine Übersicht über die Schweizer Praxis betreffend Wirtschaftssanktionen nach dem Ende des Kalten Krieges: Wyss (1999).

beteiligte sich die Schweiz damit vorbehaltlos an Sanktionen, die der Weltsicherheitsrat beschlossen hatte.²⁶²

Die Schweiz sah sich angesichts der weltweiten Verurteilung des irakischen Einfalls in Kuwait dazu gezwungen, die internationale Solidarität nicht nur verbal, sondern mit konkreten Taten zu bezeugen. Ein Beharren auf der Neutralität und somit eine Nichtteilnahme an den Sanktionen wäre weithin als taktische Unterstützung der irakischen Politik verstanden worden.²⁶³ Faktisch kehrte der Bundesrat mit diesem Entscheid zur Praxis der differentiellen Neutralität zurück, auch wenn er die ergriffenen Massnahmen als mit der geltenden Neutralitätskonzeption vereinbar erklärte. Die pragmatische Politik, die auf die äusseren Veränderungen relativ rasch reagierte, fand ihren konzeptionellen Niederschlag erst 1993 im Bericht über die schweizerische Aussenpolitik. In der Öffentlichkeit wurde Wert darauf gelegt, dass der Wandel in der Neutralitätspolitik als kontinuierliche Weiterentwicklung charakterisiert wurde, obwohl eine Richtungsänderung bezüglich wirtschaftlichen Sanktionen stattgefunden hatte.

Diese 1990 erstmals praktizierte Politik wurde in den neunziger Jahren weitergeführt. So verhängte der Bundesrat 1992 gemäss den Vorgaben der Vereinten Nationen ein Luftembargo gegenüber Libyen, das sich weigerte, die zwei Attentäter des Lockerbie-Anschlages auszuliefern.²⁶⁴ Ein weiterer „autonomer“ Nachvollzug lässt sich auch hinsichtlich der Krise in Jugoslawien festhalten. Am 3. Juni 1992 beschloss der Bundesrat, ein umfassendes Handels- und Dienstleistungsverbot gegenüber Ex-Jugoslawien in Kraft zu setzen. Die Regierung stützte ihre Entscheidung auf die Resolution 757 der Vereinten Nationen, die Ex-Jugoslawien unter ein weltweites Embargo stellte. 1994 passte die Schweizer Regierung die Sanktionen gegenüber Rest-Jugoslawien gemäss den

262 Vgl. dazu: Linsi (1994).

263 Gabriel (1992), 926.

264 Die Sanktionen umfassten ein Luftembargo gegenüber Libyen (mit Ausnahme humanitärer Flüge), ein Ausfuhrverbot für Luftfahrzeuge, Bestandteile sowie für Rüstungsgüter und dazugehöriges Material, ein Verbot von Unterhaltsarbeiten an libyschen Flugzeugen, ein Verbot von neuen Versicherungsverträgen für libysche Flugzeuge und ein Verbot technischer Beratung. Vgl. dazu: La Suisse s'aligne sur les sanctions de l'ONU contre la Libye. In: *Nouveau Quotidien*, 16. April 1992; Pressemitteilung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 16. April 1992.

Beschlüssen des Sicherheitsrates an. Die Sanktionen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien wurden erst am 15. Dezember 1996 aufgehoben, nachdem der Uno-Sicherheitsrat bereits Anfang März 1996 beschlossen hatte, auf weitere wirtschaftliche Repressionsmassnahmen gegenüber Jugoslawien zu verzichten. Im Einklang mit der Uno schloss sich der Bundesrat somit einem internationalen Regime gegenüber einem Staat an, der gegen die Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen versties und sich gegen eine friedliche Lösung des Konfliktes wehrte.

1998 sah sich die Schweiz im Zusammenhang mit dem schwellenden Kosovo-Konflikt erneut mit Fragen betreffend internationalen Wirtschaftssanktionen konfrontiert. Ende März 1998 verhängte die Uno ein Waffenembargo gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, das von der Schweiz „autonom“ nachvollzogen wurde. Im Laufe des Jahres ergriff die EU weitergehende Wirtschaftssanktionen. Diese beinhalteten u.a. ein Lieferverbot für Güter, die zur internen Repression oder für terroristische Zwecke verwendet werden können, das Verbot von Neuinvestitionen in Serbien sowie die Einfrierung von Guthaben der jugoslawischen Regierung und Verwaltung. In Änderung ihrer bisherigen Politik beteiligte sich die Schweiz an diesen EU-Sanktionen, ohne eine entsprechende Uno-Sanktion abzuwarten und erliess entsprechende Verordnungen.²⁶⁵ Nach dem Beginn der Nato-Luftangriffe verschärfte die EU ihre Embargomassnahmen gegen Jugoslawien. Mit der Begründung, dass das von der EU verfolgte Ziel der Erzwingung einer politischen Lösung mit den eigenen Zielen übereinstimme, beteiligte sich die Schweiz auch an den neuen Massnahmen.²⁶⁶ Betreffend Kriegsmateriallieferungen an Nato-Staaten wurden dagegen keine Einschränkungen getroffen. Dies wurde damit erklärt, dass die Schweiz aufgrund des Vorliegens einer Uno-Sanktion nicht an die neutralitätsrechtliche Pflicht zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien gebunden sei.²⁶⁷

265 Verordnung vom 1. Juli 1998 über Massnahmen gegenüber der Republik Jugoslawien (AS 1998, 1845) sowie die Änderung dieser Verordnung vom 28. September 1998 (AS 1998, 2696).

266 Verordnung über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien vom 23. Juni 1999 (Stand am 14. September 1999) (AS 1999, 2224). Diese Verordnung ersetzt diejenige vom 1. Juli 1998.

267 Gemäss einer Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. April 1999 werde die Schweiz jedoch gegenüber neuen Bestellungen Zurückhaltung üben, um aus dem Kosovo-Konflikt

Am bereits im Juni 1998 von der EU ausgesprochenen Landeverbot für jugoslawische Fluggesellschaften beteiligte sich die Schweiz dagegen nicht, um das Rückschaffungsübereinkommen für abgewiesene Asylbewerber mit der Bundesrepublik Jugoslawien nicht zu gefährden. Eine weitere Ausnahme betraf das von der EU verhängte Erdölembargo, an dem die Schweiz aus nicht näher erläuterten neutralitätsrechtlichen Überlegungen formell nicht teilnahm, die Aus- und Durchfuhr von Erdölprodukten nach Jugoslawien aber einer Meldepflicht unterstellte.²⁶⁸ Der Bundesrat schloss in seiner Erklärung zum Entscheid nicht aus, dass ein Erdölembargo neutralitätsrechtlich zulässig sei. Er wolle aber nicht unter dem Druck der Aktualität einen Entscheid mit allenfalls weitreichenden Konsequenzen forcieren und die innenpolitische Diskussion präjudizieren, sondern die aufgeworfenen und kontroversen Fragen in Ruhe weiter prüfen.²⁶⁹

Ebenfalls mit dem Neutralitätsrecht begründete die Schweiz die Verweigerung von Transitbewilligungen für an Kampfhandlungen im Kosovo beteiligte Nato-Flugzeuge. Lediglich der Transit für Flüge mit humanitärem Zweck blieb erlaubt.²⁷⁰ Erst nach der Beendigung der Luftangriffe und dem Vorliegen eines Uno-Mandats bewilligte die Schweiz der Kfor Überflüge über schweizerisches Hoheitsgebiet.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Sanktionen fand in den neunziger Jahren insofern eine Trendwende statt, als der Bundesrat internationale Sanktionen gegenüber kriegstreibenden Staaten im allgemeinen – wenn auch im sogenannten „autonomen Nachvollzug“ – mittrug. In Teilbereichen internationaler Sanktionsregime ging die Schweiz jedoch aus innen- und neutralitätspolitischen Überlegungen eigene Wege.

nicht wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Sollten wegen der militärischen Operationen die Exporte an am Konflikt beteiligte Nato-Staaten zunehmen, so beabsichtige der Bundesrat, sich gegen solche Lieferungen auszusprechen.

268 Artikel 1a der Verordnung über Massnahmen gegenüber der Republik Jugoslawien. Änderung vom 19. Mai 1999 (AS 1999, 1793).

269 Vgl. dazu: Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. Mai 1999; „Kein einfacher Entscheid“. Der Bundesrat prüft Erdölembargo gegen Jugoslawien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. Mai 1999; Anschluss an EU-Sanktionen gegen Jugoslawien. De facto Übernahme durch die Schweiz – Vorbehalt beim Erdöl. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Mai 1999.

270 Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. April 1999.

4.2.2 Militärische Zwangsmassnahmen

An militärischen Zwangsmassnahmen hat sich die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität und der rechtlich fehlenden Möglichkeiten, eigene Truppen ins Ausland zu senden, nicht beteiligt. Während des Kalten Krieges war die Teilnahme an militärischen Sanktionen kein Thema, da im Rahmen der Vereinten Nationen keine solchen Massnahmen ergriffen wurden. Nach der weltpolitischen Wende zeigte sich die Schweiz zwar bereit, sich an Peacekeeping-Missionen zu beteiligen. Bewaffnete Einsätze von Schweizer Truppen, um den Frieden zu erzwingen, wurden jedoch nicht in Betracht gezogen. In der Vernehmlassung zum Gesetz für schweizerische Blauhelm-Truppen²⁷¹ wurde denn auch explizit darauf hingewiesen, dass schweizerische Truppenkontingente nur eingesetzt würden, wenn beide Konfliktparteien einer Friedensmission zustimmten. Somit sollten Schweizer Soldaten nur für konsensuale Massnahmen, nicht aber für militärische Zwangsmassnahmen eingesetzt werden.

Auch an den friedensschaffenden Operationen im ehemaligen Jugoslawien hat sich die Schweiz nicht beteiligt. Aufgrund der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage waren dem Bundesrat die Hände insofern gebunden, als er Truppenkontingente weder für kämpferische noch für Supportaufgaben einsetzen konnte. Dennoch zeichnete sich im Zuge der Kosovo-Krise eine leichte Trendwende ab. Erfüllten Angehörige der Schweizer Armee bereits in Albanien²⁷² einen Auftrag humanitärer Hilfe, wurde mit dem Einsatz der Swisscoy in Kosovo ein grösseres Kontingent Schweizer Soldaten ins Ausland beordert und einem multinationalen militärischen Verband zugeteilt. Die diesbezüglichen Erfahrungen machen auf die mangelnde Erfahrung der Schweizer Armee in diesem Bereich aufmerksam und verweisen auf die Schwierigkeit, neutrale humanitäre Hilfe in ethnischen Konflikten zu gewähren. Neben den operativen Fragen im Felde gilt es in Zukunft, die Frage nach der Bewaffnung und nach dem Einsatzgebiet innerhalb solcher friedensunterstützenden Massnahmen zu klären.²⁷³

271 Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (BTFO).

272 Gute Noten für die „Task Force Alba“. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Mai 1999; Waffen für Selbstschutz und Auftragserfüllung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Mai 1999.

273 Ausführlicher dazu: Fanzun/Wenger (2000).

4.2.3 Bemühungen um „humanitäre Sanktionen“

Die Schweiz ergriff Ende der neunziger Jahre eine internationale Initiative, die darauf abzielt, die Effektivität von Sanktionen zu erhöhen. Dass Sanktionen oft Unschuldige treffen und die Machthaber nicht von ihrer Politik abweichen lassen, wurde verschiedentlich festgestellt. Aufgrund dieser Erfahrungen legte die Schweiz der Uno eine Initiative vor, die den Bereich der Finanzsanktionen optimieren will. Ziel der sogenannten *Smart Sanctions* ist es, Institutionen, Personen und Guthaben, auf die Sanktionen ausgerichtet sein sollen, präzise identifizieren und sprachlich klar fassen zu können. Des Weiteren sollen Vorkehrungen getroffen werden, um die Sanktionen harmonisieren und nach den gleichen Grundsätzen umsetzen zu können. Dadurch sollen die humanitären Kosten von Sanktionen möglichst tief gehalten und die Bevölkerung möglichst nicht bestraft werden.

Die schweizerische Initiative wurde von Seiten der Uno positiv aufgenommen. Die Arbeit wird sich darauf richten, Textbausteine zu erarbeiten, die klar formuliert sind und Interpretationsschwierigkeiten vermeiden sollen. Durch eine Modellgesetzgebung sollen feinere Instrumente geschaffen werden, um die Vermögenswerte von Unrechtsregimen präzise erfassen zu können. Der Uno werden zudem Resolutionsentwürfe zugestellt, die es erlauben sollen, auch unter Zeitdruck griffige Resolutionstexte verabschieden zu können. Dadurch soll ersichtlich werden, wenn der Sicherheitsrat aus politischen Gründen unverbindlich bleiben will. Schliesslich werden auch technische Instrumente geschaffen, mit denen die Finanzsanktionen in Zukunft in der Praxis durchgesetzt werden sollen. Die Schweiz konnte sich dabei auf die Erfahrungen im Kampf gegen die Geldwäscherei stützen und schlug vergleichbare Melde- und Identifikationsvorschriften vor. Trotz diesen Instrumenten dürfen von Finanzsanktionen auch in Zukunft keine Wunder erwartet werden. Erst wenn es gelingt, dieses Instrument gezielt und breit abgestützt einzusetzen, können mit diesem wirksameren Sanktionsmittel Despoten hart getroffen werden.²⁷⁴

274 Zielgenauere Uno-Finanzsanktionen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. März 1999. Siehe auch: Wirksamere Sanktionsmittel für die Uno. In: *Tages-Anzeiger*, 3. April 1999; Die Despoten treffen und nicht das Volk. In: *Tages-Anzeiger*, 27. März 1999. Vgl. auch die „Smart-Sanctions-Homepage“: <http://www.smartsanctions.ch/>.

4.2.4 Fazit

Aufgrund der Neutralitätspolitik hat sich die Schweiz bis Ende der achtziger Jahre von internationalen Zwangsmassnahmen ferngehalten. Während die Beteiligung an militärischen nie erwogen wurden, sah sich die Schweiz gezwungen, bei wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen – unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft – Zugeständnisse zu machen. Der Handel mit den Konfliktparteien wurde im Falle von Rhodesien und beschränkt auch von Südafrika einseitig eingeschränkt. Die Schweiz verzichtete aber in beiden Fällen darauf, sich mit dem Sanktionsregime der Vereinten Nationen zu identifizieren und die Massnahmen mitzutragen. In dieser Hinsicht blieb die Neutralitätsmaxime während des Kalten Krieges bestimmend. Eine Annäherung an das Uno-Recht wurde nicht in Betracht gezogen.

Eine schnelle, kaum öffentlich bekannt gemachte Trendwende leitete der Bundesrat Anfang der neunziger Jahre ein, indem er beschloss, die durch die Uno – und 1998 auch durch die EU – verhängten Wirtschaftssanktion „autonom“ nachzuvollziehen. Nach dem Tauwetter zwischen Ost und West wurde der Handlungsspielraum eines kleinen neutralen Staates diesbezüglich so klein, dass ein Nachvollzug der Sanktionen für ein Nichtmitglied der Uno beinahe zwingend wurde.²⁷⁵ Die Schweiz signalisierte ihre Solidarität mit der Staatengemeinschaft auch hinsichtlich ihrer Haltung gegenüber dem Transit von Kriegsmaterial fremder Armeen. Während die Schweiz der Nato im Golfkrieg die Überflugserlaubnis verweigerte, gewährte der Bundesrat den durch das Daytoner Abkommen beauftragten Truppen die Transiterlaubnis. Den Transit von Truppen und Material durch die Schweiz betrachtete die Landesregierung als unproblematisch, da die Friedensverträge von allen Konfliktparteien unterschrieben worden waren. Die Schweiz sollte nach Meinung des Bundesrates die Chancen nutzen, der Krisenregion und den Truppen stellenden Ländern gegenüber ihre Solidarität zu bezeugen.

In den neunziger Jahren bekundete die Schweiz eine grundsätzliche Unterstützung für die Sanktionsmassnahmen, die im Rahmen internationaler Organisationen im Hinblick auf eine Friedenssicherung unter-

²⁷⁵ Vgl. dazu: Wenger (1997), 24.

nommen wurden. Die schweizerische Haltung bezüglich der Zwangsmassnahmen änderte sich von einer distanzierten, abstinenteren zu einer mittragenden und unterstützenden. Dabei konzentrierte sich die Schweiz auf die wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen, denen sie sich nach 1990 anschloss. Sie kehrte somit quasi zu der in der Zwischenkriegszeit praktizierten differentiellen Neutralität zurück und unterstrich ihre Einigkeit mit den Massnahmen, die im Rahmen der Vereinten Nationen, aber auch in regional massgebenden Institutionen getroffen wurden. Einzig in wenigen Teilbereichen wurde aus neutralitätspolitischen Spitzfindigkeiten auf eine Teilnahme verzichtet.

Die Schweiz initiierte zudem Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Wirtschaftssanktionen und signalisierte dadurch, dass sie im Prinzip an effizienten Zwangsmitteln ebenso interessiert ist, wie die übrigen demokratischen Staaten. Im militärischen Bereich wurde ein aktives Mitwirken aus neutralitätspolitischen und rechtlichen Gründen nicht in Betracht gezogen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Schweiz im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts eine kooperative Politik pflegte, indem sie von der neutralen, sich in jedem Konflikt distanzierenden Politik Abstand nahm und als Nichtmitglied der Uno die multinationalen Friedensanstrengungen mittrug. Diese Haltung scheint für einen demokratischen Kleinstaat, der alleine Völkerrechtsverletzungen und humanitären Katastrophen relativ machtlos gegenüber steht, als einziger möglicher Weg. Erst wenn er sich mit den Grundsätzen der Weltgemeinschaft solidarisch zeigt und die Sanktionsmöglichkeiten mitträgt, kann er einen Beitrag zur internationalen Friedenssicherung leisten.

5 ABRÜSTUNG UND RÜSTUNGSKONTROLLE

Abrüstung und Rüstungskontrolle²⁷⁶ wurden zwar im Zeitalter der nuklearen Bedrohung und des Ost-West-Gegensatzes vermehrt auf internationaler Ebene behandelt. Dennoch spielten internationale Bemühungen um eine Reduktion von Kriegsgütern schon seit dem letzten Jahrhundert eine Rolle. In diesem Kapitel werden in erster Linie diejenigen internationalen Anstrengungen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle behandelt, die hinsichtlich des schweizerischen Engagements um Frieden, Sicherheit und Stabilität von Bedeutung sind.

5.1 Internationale Entwicklungen

Auch wenn seit dem 19. Jahrhundert der Wunsch nach einer völlig waffenlosen Welt immer wieder geäußert wurde, tendierten Abrüstung und Rüstungskontrolle in erster Linie dazu, einzelne Waffensysteme qualitativ und quantitativ zu beschränken oder durch gemeinsam ausgearbeitete Regime zu überwachen. Die technische Entwicklung von Waffensystemen förderte auch das politische Interesse an Abrüstungsverhandlungen.

²⁷⁶ Der Begriff der Rüstungskontrolle entspricht dem englischen Ausdruck *arms control*. Rüstungskontrolle umfasst u. a. Massnahmen, welche bestimmte Waffentypen begrenzen, reduzieren oder verbieten. Zudem können auch Transferverbote und vertrauensbildende Massnahmen im militärischen Bereich unter dem Begriff der Rüstungskontrolle subsumiert werden. Abrüstung bezeichnet dagegen Massnahmen, bei der Waffenbestände reduziert oder ganz eliminiert werden. In diesem Sinne ist der Begriff der Rüstungskontrolle der Oberbegriff, wohingegen die Abrüstung einen Teilbereich der Rüstungskontrolle bezeichnet. Siehe dazu: Goldblat (1994), 3; Heinzer (2000), 21f.

5.1.1 Bemühungen um ein internationales Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime

Den ersten Bestrebungen, die Produktion und Verbreitung von Waffen zu kontrollieren, war Ende des 19. Jahrhunderts kein Erfolg beschieden. Die Haager Friedenskonferenz von 1899 blieb im Bereich der internationalen Abrüstung letztlich erfolglos.²⁷⁷ Auch im Rahmen des Völkerbundes konnten hinsichtlich der Landstreitkräfte keine konkreten Vereinbarungen erzielt werden. Nur die Rüstung zur See und die Verwendung von chemischen und bakteriologischen Kampfstoffen wurden einem internationalen Regime unterworfen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Rüstungskontrolle ein integraler Bestandteil in den zwischenstaatlichen Beziehungen. In der Zeit des Kalten Krieges fanden die Rüstungskontrollverhandlungen auf drei Ebenen statt. Im bilateralen Rahmen wurde direkt zwischen den beiden Grossmächten, im europäischen Rahmen zwischen der Nato und dem Warschauer Pakt und schliesslich im weltweiten Rahmen in den Vereinten Nationen verhandelt. Rüstungskontrollpolitik blieb in Folge des eskalierenden Konfliktes zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion nicht mehr nur auf technische Aspekte begrenzt. Die Abrüstungsfrage wurde im ideologischen Konflikt um die Weltherrschaft zum Politikum, zum politischen Instrument und zur Plattform, die dem eigenen Prestige und der Propaganda diene. Bis zum Ende des Kalten Krieges blieb jede Art von Rüstungskontrolle eine Funktion des Ost-West-Konfliktes und unterlag dessen Schwankungen. Die Nato-Staaten beispielsweise formulierten gemeinsame Exportkontrollbestimmungen für strategische Güter gegenüber Staaten innerhalb des kommunistischen Einflussbereichs.²⁷⁸ Damit wurde auch Druck auf jene Länder ausgeübt, die als Drehscheiben des unerwünschten Technologietransfers galten. Zu spüren bekam diese Politik neben Österreich und Schweden auch die Schweiz.²⁷⁹ In militärischer Hinsicht dienten die Rüstungskontrollverhandlungen auch dazu, die eigene Überlegenheit zu festigen.

277 Näheres dazu bei: Gasteyger (1992), 645.

278 Überwacht wurde die Exportkontrollpolitik für diese Güter vom Cocom.

279 Vgl. dazu: Schaller (1987); Gasteyger (1992), 645f.; Hamberger (1997), 624.

Rüstungskontrolle und Abrüstung boten den Supermächten nicht nur Gelegenheit, in rivalisierender Hinsicht Vorteile zu gewinnen, sondern auch eine Kooperationsplattform, um gemeinsame Interessen zu formulieren und Eskalationen zu verhindern. Vor allem die Entwicklung der Nuklearwaffen und der Trägersysteme zwang die massgebenden Akteure zur Kooperation. Die Expansion der zivilen Nuklearnutzung und die Gefahr, dass durch die Verbreitung der Kernwaffentechnologie jeglicher Konflikt unkontrolliert zu einem Nuklearkrieg eskalieren könnte, veranlasste die Hauptakteure dazu, die Weiterverbreitung dieser strategischen Waffen zu unterbinden. Diese Bestrebungen führten schliesslich zum Atomsperrvertrag von 1968 (*Non Proliferation Treaty*, NPT), der eine Weitergabe von Nuklearwaffen verbot und ein umfangreiches Verifikationssystem schuf.²⁸⁰ Weitere Bemühungen um Rüstungsbeschränkungen im nuklearen Bereich gipfelten auf allen drei erwähnten Ebenen in einer Reihe von Abkommen, die Teilbereiche der nuklearen Waffensysteme unter eine vertragliche Kontrolle stellten.²⁸¹

Neben den strategischen Waffensystemen wurden auch die konventionellen und vor allem die biologischen und chemischen Waffen Gegenstand separater Rüstungskontrollbemühungen. Im Bereich der Biologiewaffen konnte 1972 mit der Fertigstellung des Biologiewaffenübereinkommens (BWÜ) ein Erfolg erzielt werden.²⁸² Mit diesem Abkommen wurde erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg eine ganze Gattung von Waffen in einem internationalen Übereinkommen verboten.

Stolpersteine der Abrüstung und Rüstungskontrolle waren die Definitionen der zu erfassenden Waffensysteme und die Überwachung. Der

280 Näheres dazu bei: Goldblat (1994), 77-83.

281 Beispielsweise: Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Welt- raum und unter Wasser von 1963 (*Limited Test Ban Treaty*, LTBT); Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschliesslich des Mondes und anderer Himmelskörper von 1967 (Welt- raumvertrag); ABM-Vertrag von 1972; Gespräche zur Begrenzung von strategischen Offensivwaffen von 1972 und 1979 (SALT I und SALT II); Vertrag über die Vernichtung von Mittel- und Kurzstreckenraketen von 1987 (INF-Vertrag). Vgl. dazu: Goldblat (1994); Hamberger (1997), 621f.

282 Im vollen Wortlaut heisst das BWÜ „Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen“.

politisch sensible Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle wurde zunehmend Gegenstand permanenter Foren. Diesbezüglich bedeutend waren die Vereinten Nationen, vor allem der Sicherheitsrat und die Generalversammlung, und seit 1952 die Uno-Abrüstungskommission (*UN-Disarmament Commission*, UNDC). Von der Uno initiiert, aber eigenständig arbeitete und arbeitet auch heute noch die Genfer Abrüstungskonferenz (*Conference on Disarmament*, CD), die sich mit aktuellen Fragen der internationalen Abrüstung und Rüstungskontrolle auseinandersetzt. Die massgeblichen Fortschritte in diesem Bereich wurden jedoch bilateral erzielt, im Rahmen der Kontakte der wichtigsten Militärmächte.²⁸³

5.1.2 Neue Rahmenbedingungen für Rüstungskontroll- und Abrüstungsforen

Kleinere, blockfreie oder neutrale Staaten wurden während des Kalten Krieges nur am Rande in die Abrüstungsbemühungen einbezogen. Die neutralen europäischen Staaten beteiligten sich im europäischen Kontext innerhalb der KSZE an den Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dabei kamen der KSZE Verdienste in zweierlei Hinsicht zu. Einerseits wurden in diesem gesamteuropäischen Rahmen vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa, KVAE) durchgeführt, welche die Basis für einen permanenten Austausch über militärische Informationen in Gang brachte. Andererseits wurden Verhandlungen über die Reduktion der konventionellen Streitkräfte in Europa initiiert. Diese Verhandlungen konnten 1990 mit der Unterzeichnung des 1992 in Kraft getretenen Vertragswerkes über die Begrenzung der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) erfolgreich abgeschlossen werden, womit sich die Vertragsstaaten zu einer Reduktion der Streitkräfte verpflichteten und sich einem Kontrollregime unterstellten.²⁸⁴

Die sich seit Mitte der achtziger Jahre abzeichnende Entspannung zwischen den beiden Grossmächten und der Zerfall der bipolaren Weltord-

283 Vgl. allgemein zu Abrüstung und Rüstungskontrolle statt vieler: Goldblat (1994).

284 Pöllinger (1998), 78f.; ausführlich dazu: Zellner (1994).

nung vermochten festgefahrene Verhandlungen zu lösen. Innerhalb kurzer Zeit wurden mehrere wichtige Vertragswerke unterzeichnet.²⁸⁵ Diese Entwicklung ging einher mit den Bemühungen der Uno, gegen problematische Staaten – wie den Irak und Jugoslawien – spezifische rüstungskontrollpolitische Massnahmen zu ergreifen. Denn nach dem Ende der Bipolarität förderten Krisen wie die Besetzung Kuwaits durch den Irak oder die ethnischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien das Bewusstsein, dass die Aufrüstung einzelner Staaten oder Regime destabilisierend wirken kann. Trotz internationalen Exportkontrollen, Verboten und Beobachtung verfügte beispielsweise der Irak über moderne Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie. Der internationale Transfer von Massenvernichtungswaffen wurde durch den Zerfall der Sowjetunion begünstigt.

Somit konzentrierten sich die Anstrengungen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle weniger auf die Eindämmung des atomaren Rüstungswettlaufs der Grossmächte als vermehrt auf die Frage, wie eine Weiterverbreitung gestoppt und die atomaren Schwellenländer vertraglich dazu verpflichtet werden können, auf die Entwicklung von Nuklearwaffen zu verzichten. Trotz schwierigen Verhandlungen konnte der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT), der den Test von Atomwaffen umfassend verbietet, im September 1996 abgeschlossen werden. Ein Jahr später trat der Vertrag über das Verbot von Chemiewaffen (Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ) in Kraft, der die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und Weitergabe von C-Waffen verbietet und die Einhaltung der Bestimmungen mit einem umfassenden Verifikationsregime überprüft. Zudem wurde mit dem sogenannten *Wassenaar-Arrangement* ein Vertragswerk erarbeitet, das die dual-use-Produkte, die zivil wie auch militärisch verwendbar sind, unter eine effektive Kontrolle

285 So beispielsweise: das amerikanisch-sowjetische C-Waffen-Übereinkommen, 1990; der Vertrag über die Reduzierung strategischer Atomwaffen (START I), 1991; das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen, 1992; der Vertrag über den Offenen Himmel, 1992; die Richtlinien über Nichtverbreitung von Raketentechnologie, 1992; die Übereinkunft über die Begrenzung der Streitkräfte-Personalstärken in Europa, 1992; START II, 1993; die Chemiewaffenkonvention, 1993. Vgl. dazu: Hamberger (1997), 625.

stellen will. Ziel ist es, die konventionellen strategischen Rüstungsgüter ebenfalls den Regeln der Nichtverbreitung zu unterstellen.²⁸⁶

Trotz diesen Abschlüssen stockten die Anstrengungen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Vielen Verträgen fehlten effiziente Implementierungsmechanismen. Auch die Umsetzung bereits unterzeichneter nuklearer Abkommen stockte nach Mitte der neunziger Jahre; das russische Parlament widersetzte sich beispielsweise der Ratifizierung des START II-Abkommens bis ins Jahr 2000. Auch der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen ist noch nicht in Kraft gesetzt worden.²⁸⁷

Mit dem Verbot von Anti-Personenminen von 1997, das in einem eher unkonventionellen Verhandlungsverlauf zustande kam, wurden zum ersten Mal die Kategorie der kleinen und leichten Waffen erfasst. Eine kleine Gruppe von gleichgesinnten Staaten erachtete den Schutz der Zivilbevölkerungen vor den Wirkungen der Minen als moralische und humanitäre Verpflichtung und initiierte im sogenannten Ottawa-Prozess ausserhalb der etablierten Verhandlungsforen ein Vertragswerk mit Signalwirkung für die übrigen, nichtteilnehmenden Staaten.²⁸⁸ Ein weiterer Ansatz der Rüstungskontrolle problematisiert und regelt den unkontrollierten Handel von kleinen und leichten Waffen, den sogenannten *small arms and light weapons*. Die jüngsten Konflikte weisen darauf hin, dass gerade diese Waffengattung ganze Regionen destabilisieren kann. In ethnischen Konflikten bewiesen kleine und leichte Waffen ihre brutale und zerstörerische Wirkung.

5.1.3 Fazit

Die Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle sind als Teil einer umfassenden internationalen Friedens- und Sicherheitsordnung zu verstehen. Wurde während der Zeit des Kalten Krieges die Unterbrechung der Rüstungsspirale angestrebt, richtet sich die Rüstungskontrollpolitik nach dem Ende der Bipolarität vermehrt auf den Schutz der

286 Die Wassenaar-Vereinbarung trat am 1. November 1996 als Nachfolgeorganisation des 1994 aufgelösten Cocom in Kraft.

287 Vgl. dazu: Hamberger (1997), 626ff.

288 Näheres dazu im Kapitel 6.1.4 dieser Arbeit.

Zivilbevölkerung aus. Die Massnahmen reichen dabei von der konkreten Vernichtung von Waffen über gegenseitige Kontrollvereinbarungen bis zu Regimen, welche die Weiterverbreitung von Waffensystemen oder Technologien verhindern wollen. Dass dabei immer auch staatliche Eigeninteressen verfolgt wurden, darf nicht übersehen werden.

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges konnten richtungsweisende Schritte in der Abrüstung erzielt werden, indem die schon zuvor geführten Diskussionen erfolgreich abgeschlossen und in Vertragswerke umgesetzt werden konnten. Dabei waren nicht nur aussen- und sicherheitspolitische Überlegungen sondern auch wirtschaftliche Interessen massgebend. Die Reduzierung der Rüstungsprojekte entlastete die Volkswirtschaften, woran sich vor allem die Sowjetunion und in den ersten Jahren nach deren Auflösung Russland Interesse zeigten. Dennoch behielt manches Vertragswerk den Charakter einer Absichtserklärung; die Implementierung gestaltet sich oft schwierig. Das Fenster rüstungskontrollpolitischer Erfolge verengte sich wieder, nachdem sich einzelne Staaten²⁸⁹ weniger kooperativ zeigten und das Feld der Abrüstung und Rüstungskontrolle zunehmend für die Durchsetzung eigener politischer Ziele missbrauchten.

Neben Fragen der nuklearen und der konventionellen Rüstung gewannen die Bemühungen um die Beschränkung der kleinen und leichten Waffen und damit der humanitäre Aspekt in der Rüstungskontrolle wieder an Bedeutung. Vor allem demokratische Staaten konnten es sich nicht mehr leisten, dass diese Waffensysteme, die in innerstaatlichen Kriegen vor allem Opfer unter der Zivilbevölkerung verursachen, in grossem Masse exportiert werden. Neue Foren der Rüstungskontrolle ergriffen in einzelnen Bereichen die Initiative und umgingen – wie im Falle des Personenminen-Verbots – die traditionellen und weitgehend blockierten Gremien. Es ist aber eine offene Frage, ob diese Foren in der Weiterentwicklung der Rüstungskontrollpolitik massgebend sein werden.

289 Während Russland beispielsweise das START II-Abkommen lange nicht unterzeichnete, wehrten sich die USA gegen das Anti-Personenminen-Abkommen.

5.2 Schweizer Beiträge

Eine relativ aktive Rolle in Abrüstungsverhandlungen spielte die Schweiz in der Zwischenkriegszeit. Bundesrat Motta legte an der Abrüstungskonferenz von 1932 bis 1937 konkrete Vorschläge auf den Tisch, die vor allem Angriffswaffen, Luftbombardements und chemische Waffen verbieten und den Waffenhandel kontrollieren wollten. Nach dem Zweiten Weltkrieg verhielt sich die Schweiz eher passiv, da Fragen der Rüstungskontrolle im Rahmen der Abrüstungskonferenz und -kommission, zwischen den beiden Blöcken und zwischen den Supermächten zur Sprache kamen und somit die Möglichkeiten der Schweiz limitiert waren.²⁹⁰ Aufgrund des defensiv ausgerichteten Milizsystems der Schweizer Armee wurden eigene Schritte und der Nachvollzug einer Rüstungskontrollpolitik als nicht notwendig erachtet. Die Schweiz formulierte keine eigene Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik, auch in den sicherheitspolitischen Konzeptionen fanden solche Überlegungen nur beschränkten Niederschlag.²⁹¹

So war auch im Bereich der Exportkontrolle von Rüstungsgütern keine klare Politik zu erkennen. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert regelte die Schweiz den Export von Kriegsgütern an kriegführende Staaten meistens ad hoc und auf ihrer Neutralitätspolitik basierend. Während bis 1972 zwei Bundesratsbeschlüsse massgebend waren, wurde die Politik mit dem Kriegsmaterialgesetz restriktiver und kongruenter formuliert. 1978 schränkte die Schweiz den Export im nuklearen Bereich durch einen bundesrätlichen Erlass gesetzlich ein. Zuvor richtete sich die schweizerische Exportpolitik von atomaren Gütern nach der Politik des Cocom.²⁹²

5.2.1 Beitritt zu Regimen der Abrüstung und Rüstungskontrolle

Die Inaktivität im Bereich Rüstungskontrolle hinderte die Schweiz nicht daran, die international abgeschlossenen Abkommen zu unter-

²⁹⁰ Vgl. für einen umfassenden Überblick über die Schweizer Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik seit den sechziger Jahren: Heinzer (2000).

²⁹¹ So enthält etwa der Bericht 73 keine Richtlinien im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Vgl. dazu: Gasteyger (1992), 650f.

²⁹² Ausführlicher dazu: Cipolat (2000), 14f.

zeichnen. Als bei der Aushandlung nicht beteiligter Staat unterwarf sie sich den Regeln der wichtigsten Regime im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dabei kam ihr entgegen, dass die Unterzeichnungen in den meisten Fällen weder sicherheitspolitisch-militärische noch wirtschaftliche Interessen berührten.

Ein erstes Mal stellte sich die Frage eines Beitritts zu einem Rüstungskontrollregime im Zusammenhang mit dem Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser von 1963 (*Limited Test Ban Treaty*, LTBT). Die Schweiz trat diesem Vertrag ohne Zögern bei. Das Abkommen bereitete der Schweiz keine Probleme, weil es nicht im Widerspruch mit der zu jener Zeit diskutierten Möglichkeit einer Ausrüstung der Schweizer Armee mit Atomwaffen stand. Für die Schweiz wären – bei einer allfälligen Ausrüstung mit Atomwaffen – nämlich nur die weiterhin erlaubten unterirdischen Atomtests in Frage gekommen.

Erst mit dem Atomsperrvertrag von 1969 übernahm die Schweiz aufwendige Verpflichtungen und unterstellte die Privatwirtschaft einer Exportkontrolle. Obwohl der Bundesrat den Vertrag bereits 1969 unterzeichnet hatte, verstrichen weitere acht Jahre, bis ihn das Parlament ratifizierte. Die Abwägung politischer, militärischer und vor allem wirtschaftlicher Interessen kostete einige Mühe und verunmöglichte eine rasche Annahme des Vertragswerkes.²⁹³

In der zweiten Hälfte des Kalten Krieges konzentrierten sich die schweizerischen Aktivitäten im Bereich der Rüstungskontrollverhandlungen auf das Forum der KSZE. Die Schweiz koordinierte ihre Tätigkeiten mit anderen Staaten innerhalb der N+N-Gruppe.²⁹⁴ Während der Stockholmer KVAE-Konferenz verhielt sich die Schweiz einerseits skeptisch, wenn es um Eingriffe in die eigene sicherheitspolitische Konzeption der rasch mobilisierbaren Milizarmee ging, lancierte andererseits verschiedene Initiativen zugunsten der gegenseitigen Vertrauensbildung. Sie wehrte sich dagegen, dass die KVAE und die

293 Vgl. dazu: Winkler (1981); Heinzer (2000), 26-70.

294 Die Neutralen Schweden, Finnland, Österreich und die Schweiz sowie die Blockfreien Staaten Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, San Marino und Zypern.

Gespräche über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) verschmolzen wurden.²⁹⁵

An den Verhandlungen über den Abbau der Streitkräfte nahm die Schweiz aus eigenem Antrieb nicht teil, konnte aber auch nicht daran teilnehmen, weil den neutralen Staaten der Zugang zu diesen Verhandlungen nicht gewährt wurde. Sie wurden lediglich über den Stand der Verhandlungen informiert. Der Handlungsspielraum eines bündnisfreien Staates blieb folglich klein, selbst in der Gruppe der N+N-Staaten. In Folge ihrer Zustimmung zum Stockholmer Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (19. September 1986) hielt sich die Schweiz an die Vertragsbestimmungen, kündigte bestimmte Tätigkeiten der Armee international an und empfing ausländische Inspektionsteams. Somit leistete die Schweiz im Rahmen der KSZE einen Beitrag, um hinsichtlich militärischer Aktivitäten Transparenz zu schaffen und somit Stabilität durch Vertrauen zu fördern.²⁹⁶ Bis zur Erlangung des Beobachterstatus im Jahre 1980 bei der Genfer Abrüstungskonferenz war die KSZE für die Schweiz das wichtigste internationale Forum für Rüstungskontrollfragen.

Im Bereich der B-Waffen fanden in den siebziger Jahren die Verhandlungen über ein Verbot von Biologiewaffen im Rahmen des Genfer Abrüstungsausschusses (nach 1984 Genfer Abrüstungskonferenz) statt, in dem die Schweiz nicht vertreten war. Obwohl die Schweiz als Nichtmitglied der Uno kaum auf den Vertragstext des Biologiewaffenübereinkommens (BWÜ) Einfluss nehmen konnte, unterzeichnete sie diesen unmittelbar nach dessen Fertigstellung am 10. April 1972. Im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz trat die Schweiz bis 1990 – im Gegensatz zu anderen Beobachterstaaten wie Finnland und Norwegen – eher selten in Erscheinung.²⁹⁷

1991 reichte die Schweiz ein Mitgliedschaftsgesuch bei der Abrüstungskonferenz in Genf ein. Nach mehrjährigen Verhandlungen über die Modalitäten der Erweiterung wurde sie 1996 zusammen mit 22 anderen Staaten in das einzige multilaterale permanente globale

295 Tanner (1990), 6.

296 Gasteyger (1992), 654.

297 Näheres dazu bei: Heinzer (2000), 70-83.

Abrüstungsforum aufgenommen. Im Rahmen der Abrüstungskonferenz setzte sich die Schweiz für ein umfassendes weltweites Verbot aller Atomwaffenversuche ein. Sie unterzeichnete denn auch umgehend den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen im September 1996; die Ratifikation erfolgte im Oktober 1999.

Im nuklearen Bereich setzte sich die Schweiz 1995 anlässlich der Konferenz zur Überprüfung und Verlängerung des 1970 in Kraft getretenen Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) für eine unbegrenzte Verlängerung dieses Vertrages ein. Sie gab ihre Position auf, für eine befristete Verlängerung kombiniert mit konkreten Abrüstungsschritten der Nuklearmächte zu votieren, und übernahm – nicht zuletzt auf Druck der Atommächte – die Haltung der Mehrheit der Industriestaaten. Sie sprach sich aber dafür aus, dass die fünf offiziellen Nuklearmächte²⁹⁸ aufgrund der bereits abgeschlossenen Abrüstungsverträge weitere Schritte zur Reduktion von A-Waffen unternehmen sollten, und bis hin zu einer vollständigen Vernichtung aller Atomwaffen, das Inspektionssystem der Internationalen Atomenergiebehörde in Wien gestärkt werde.²⁹⁹ Anfang 1998 übernahm die Schweiz infolge des Rotationsprinzips für vier Wochen die Präsidentschaft der Abrüstungskonferenz. In dieser Zeit gelang es ihr aufgrund von zahlreichen informellen Treffen, eine langwierige Blockierung der CD zu beenden und die eigentlichen Verhandlungen zumindest kurzfristig wieder aufzunehmen.³⁰⁰

Hinsichtlich der Exportkontrollen verschärfte die Schweiz nach dem Ende des Kalten Krieges einerseits die innerstaatliche Gesetzgebung, indem 1996 das Bundesgesetz über Kriegsmaterial³⁰¹ revidiert und 1997 das Güterkontrollgesetz³⁰² in Kraft gesetzt wurden. Andererseits

298 USA, Russland, China, Grossbritannien und Frankreich.

299 Vgl. dazu: *Tages-Anzeiger*, 18. April 1995; *Neue Zürcher Zeitung*, 21. April 1995.

300 Abrüstung, Schweiz macht mit. In: *Tages-Anzeiger*, 18. Juni 1996; Erweiterung der Genfer Abrüstungskonferenz, Die Schweiz neues Mitglied. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Juni 1996; Dumont (1998).

301 Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) (SR 514.51).

302 Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG) (SR 946.202).

trat die Eidgenossenschaft den wichtigsten internationalen Exportkontrollregimes bei. 1992 übernahm sie die Exportkontrollbestimmungen des Raketentechnologiekontrollregimes (*Missile Technology Control Regime*, MTCR).³⁰³ Ebenfalls in der ersten Hälfte der neunziger Jahre beteiligte sich die Schweiz an den Verhandlungen zur Schaffung einer Nachfolgeorganisation für das nach dem Ende des Kalten Krieges obsolet gewordene Cocom. Der daraus resultierenden Wassenaar-Vereinbarung trat die Eidgenossenschaft 1996 bei.³⁰⁴ Bereits 1985 war sie der Australiengruppe beigetreten, die sich mit Exportkontrollen von biologischen und chemischen Gütern befasst.

5.2.2 Ausarbeitung von Vertragswerken

Die Haltung, die Schweiz werde erst abrüsten, nachdem die beiden Militärblöcke ihre Streitkräfte abgebaut hätten, musste angesichts der rüstungskontrollpolitischen Erfolge Anfang der neunziger Jahre einer Neubewertung unterzogen werden. Bern engagierte sich folglich stärker in diesem Bereich. Insbesondere begnügte sich die Schweiz nicht mehr nur mit der Unterzeichnung entsprechender Abkommen, sondern sie begann sich aktiv am Verhandlungsprozess von Vertragswerken zu beteiligen.

Die Schweiz leistete in den letzten zehn Jahren vor allem substantielle Beiträge zum Zustandekommen von zwei Vertragswerken im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle: zum Chemiewaffenübereinkommen und zum Anti-Personenminen-Verbot. Bereits Ende der achtziger Jahre begann die Schweiz sich im Bereich der Abrüstung von Chemiewaffen zu engagieren. Dieses Engagement war einerseits dadurch begründet, dass man die Interessen der eigenen hochentwickelten chemischen Industrie wahren wollte, die durch allfällige Verifikationsmassnahmen betroffen sein würde. Andererseits beabsichtigte die Schweiz einen sicherheitspolitischen Beitrag zur umfassenden Beseitigung aller chemischen Waffen zu leisten. Als das Chemiewaffenüber-

303 Das MTCR wurde 1987 von den G7-Staaten gegründet, um die Proliferation von Raketen mit atomaren Sprengköpfen zu kontrollieren. Später wurde der Geltungsbereich auf alle Trägersysteme für Massenvernichtungswaffen ausgeweitet.

304 Vgl. dazu: Wyss (1997).

einkommen im Januar 1993 zur Unterzeichnung auf, gehörte die Schweiz zu den Erstunterzeichnern dieses Regimes, welches die Entwicklung, den Erwerb, die Lagerung sowie den Einsatz von Chemiewaffen verbietet.³⁰⁵

Wie weiter unten³⁰⁶ dargestellt wird, wirkte sie insbesondere hinsichtlich des Anti-Personenminen-Verbots in unkonventioneller Art und Weise am Entstehungsprozess neuer völkerrechtlicher Normen mit. Nachdem die Konferenzen zur Revision des Übereinkommens von 1980 über inhumane konventionelle Waffen keine Ergebnisse zustande brachte, ergriffen vor allem das IKRK und andere Nichtregierungsorganisationen sowie eine Gruppe von kleineren Staaten die Initiative. Nicht zuletzt aufgrund des kontinuierlichen Druckes von Nichtregierungsorganisationen beteiligte sich die Schweiz aktiv am Ottawa-Prozess.³⁰⁷

Sowohl im Bereich der Personenminen als auch bei den Chemiewaffen richtete sich das schweizerische Engagement auf eine effektive Umsetzung der Abkommen aus. Die Schweiz zeigte sich bereit, einseitig auf Waffensysteme zu verzichten und Instrumente zu deren Beseitigung zu entwickeln.

Schliesslich sei auch auf das Schweizer Engagement in zwei Bereichen hingewiesen, in denen die internationalen Verhandlungen noch nicht zur Etablierung eines Regimes geführt haben. Zum einen nimmt die Eidgenossenschaft aktiv an den Verhandlungen der Ad-hoc-Gruppe der Genfer Abrüstungskonferenz teil, die über ein Verifikationsprotokoll zur Biologiewaffenkonvention berät. In diesem Zusammenhang reichte die Schweiz im Januar 1999 ihre Kandidatur um den Sitz einer zukünftigen internationalen Behörde zur Überprüfung der Biologiewaffenkonvention ein.³⁰⁸ Zum anderen unternimmt die Schweiz in jüngster Zeit Anstrengungen zur Reglementierung und Limitierung des Handels und des Transfers von kleinen und leichten Waffen.³⁰⁹

305 Weitergehend zu Fragen betreffend das Engagement der Schweiz im Bereich der C-Waffen siehe: Heinzer (2000), 83-97.

306 Vgl. dazu das Kapitel 6.2.5.

307 Ausführlich dazu: Gerber (1999); Köhler (1997), 8f.

308 Heinzer (2000), 82.

309 Lauer (1999), 24.

5.2.3 Beiträge zur Implementierung

Das 1997 in Kraft getretene, umfassende Verbot von C-Waffen sieht vor, dass die Vernichtung dieser Waffen sowie zivile Produktionsanlagen periodisch kontrolliert werden. Für die Schweiz als Standort einer hochentwickelten chemischen Industrie war es naheliegend, einen Teil der Inspektoren auszubilden. Der Bund und die chemische Industrie nahmen sich dieser Aufgabe an und lancierten ein gemeinsames Projekt, um die Inspektoren auszubilden. Zum Zweck der Überwachung wurde im AC-Laboratorium Spiez eine Inspektions- und Verifikationsstelle eingerichtet. An Kursen werden die Inspektoren für die Industrieverifikation vorbereitet. Workshops zur Umsetzung des Chemiewaffen-Übereinkommens wurden auch im Rahmen der Nato-Partnerschaft für den Frieden angeboten. Ziel ist es, die Teilnehmenden auf die Chemiewaffenproblematik aufmerksam zu machen und ihnen die Kontrollfunktionen des Abrüstungsregimes zu verdeutlichen. Die Schweiz nimmt damit eine Chance wahr, einen Beitrag zur Implementierung eines Abkommens zu leisten und ihren Willen zu bekunden, das CWÜ im nationalen und im internationalen Rahmen zu unterstützen.³¹⁰

Das AC-Laboratorium Spiez war auch an der Rüstungskontrolle im Irak massgeblich beteiligt. Experten des Labors halfen als Mitglieder der Spezialkommission der Uno (Unscm), die Rüstungskontrollauflagen, welche die Vereinten Nationen dem Irak auferlegten, zu überwachen und konkrete Abrüstungsprojekte zu begleiten.

Hinsichtlich des Personenminen-Verbots war das Verteidigungsdepartement noch vor Abschluss des Vertrages bereit, die innerstaatlichen Konsequenzen zu ziehen. Bereits im November 1995 erklärte der Bundesrat, auf Besitz und Einsatz von Personenminen zu verzichten. Die Bestände wurden bis Ende 1997 liquidiert. Im Kriegsmaterialgesetz wurde das Verbot von Personenminen rechtlich verankert. Ihr Engagement unterstrich die Schweiz auch dadurch, dass sie in Genf ein Internationales Zentrum für humanitäre Minenräumung (GICHD) ins Leben rief. Dieses Kompetenzzentrum hat zum Ziel, das weltweit vorhandene Fachwissen zu erfassen, aufzuarbeiten und für gezielte Operationen zur Verfügung zu stellen. In jährlichen Konferenzen und in Aus-

310 Dahinden (1998).

bildungskursen werden Verantwortliche der Uno-Programme aus- und weitergebildet. Des Weiteren sollen die Möglichkeiten der elektronischen Datenübertragung genutzt werden, um eine weltweit abrufbare, umfassende Datenbank über die mit Minen „verseuchten“ Gebiete erstellen zu können. Dies soll der Uno erlauben, die erforderlichen Prioritäten und Ressourcen für die Minenräumung festzusetzen. Das mit den Vereinten Nationen, dem IKRK und anderen Organisationen zusammenarbeitende Zentrum will zudem von einem internationalen Fachgremium neue Standards und Verfahren für die Suche von Landminen entwickeln lassen.³¹¹ Die Schweiz unterstützte auch weitere operationelle Minenräumungsprogramme – wie beispielsweise das *Mine Action Center* in Sarajevo³¹² – sowie die Opferhilfe mit finanziellen Beiträgen.

Im Bereich der Kontrolle kleiner und leichter Waffen zielt ein Schweizer Vorstoss darauf ab, Waffen und Munition zu markieren, um den Umlauf kontrollieren zu können. In diesem Bereich verfügt die Schweiz über Erfahrungen, die sie auf internationaler Ebene in die Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle einbringen kann. Doch konkrete Schritte zu einer effektiven Kontrolle sind in diesem Bereich auf internationaler Ebene noch kaum unternommen worden.

5.2.4 Fazit

Während der Zeit des Kalten Krieges engagierte sich die Schweiz kaum im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle und stand mehrheitlich abseits diesbezüglicher Verhandlungen. Innerhalb des KSZE-Prozesses nahm die Schweiz die Möglichkeit wahr, über den Weg der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen zu Rüstungskontrollmassnahmen beizutragen. Dies geschah nicht in direkten Verhandlungen über die Beschränkungen von Rüstungsmaterial, sondern indirekt über einen Beitrag zur Entspannungspolitik zwischen Ost und West.

311 Schweizerische Aktivitäten im Kampf gegen Personenminen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5. März 1998; Homepage des Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD); <http://www.gichd.ch/index.htm>. Homepage des Projekts Information Management System for Mine Action (IMSMA): <http://www.imsma.ethz.ch/>.

312 Vgl. dazu: Diethelm (1997b).

Aktiver wurde die Schweiz nach dem Ende des Kalten Krieges. Ihr Antrag auf Aufnahme in die Genfer Abrüstungskonferenz und ihre Rolle als Schrittmacherin im Ottawa-Prozess zeugen vom Willen, neue Möglichkeiten auszuloten und auszuschöpfen. Als Depositärstaat der Genfer Protokolle und als Sitz des IKRK sah sich die Schweiz der humanitären Tradition verpflichtet und konnte zum Durchbruch des Verbots von Anti-Personenminen beitragen. Auch wenn die wichtigsten Grossmächte dieses Abkommen noch nicht unterzeichnet haben, gelang es doch, moralischen Druck zu erzeugen und die kleinen und leichten Waffen in die Rüstungskontrollpolitik einzubeziehen. Der Bundesrat schenkte der Rüstungskontrollpolitik in einem eigenen, wenn auch recht kurzen und oberflächlichen Bericht Beachtung, ohne sich jedoch auf eine klare Strategie und auf Schwergewichte festzulegen.³¹³

Einen Schwerpunkt legt Bern auf die Überwachung von ausgehandelten Vertragswerken. Die Verifikation des Chemiewaffen-Übereinkommens und des Anti-Personenminen-Verbots sind sinnvolle Beiträge und bieten der Schweiz zugleich die Möglichkeit für einen Auftritt im multilateralen Rahmen. Sie vermögen dem Kleinstaat Achtung zu verschaffen, können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch ein substantieller Beitrag zu vertraglichen Verpflichtungen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle gefordert ist.

313 Bundesrat (1996a), 186.

6 VÖLKERRECHT ALS FRIEDENS- UND SICHERHEITSAKTOR

Im diesem Kapitel sollen in einem ersten Teil einige im Zusammenhang mit der Fragestellung dieser Arbeit wichtigen Entwicklungen des Völkerrechts seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nachgezeichnet werden. In einem zweiten Teil werden die Haltung der Schweiz zu diesen Entwicklungen skizziert und ihre Beiträge auf dem Gebiet des Völkerrechts dargestellt.

6.1 Internationale Entwicklungen

Die Entwicklung des Völkerrechts lässt sich folgendermassen charakterisieren. Erstens wandelte es sich von einem reinen Koexistenz- zu einem Kooperations- und Integrationsrecht. Zweitens wurde das vor-malige Recht der Staaten zum Krieg durch ein umfassendes Gewaltverbot und eine Friedenspflicht abgelöst. Drittens erlangten die Menschenrechte – und damit das Individuum – einen eigenständigen und zentralen Platz im Völkerrecht. Zusammengenommen führten diese Entwicklungen zu einer vielfältigen Relativierung und Durchbrechung der klassischen staatlichen Souveränität.

6.1.1 Vom Koexistenz- zum Kooperations- und Integrationsrecht

Die innere und äussere Souveränität der Staaten war der Grundpfeiler des sogenannten „klassischen Völkerrechts“, das die Zeit vom Westfälischen Frieden bis zum Ersten Weltkrieg prägte. Diese Ordnung bezweckte in erster Linie, das Nebeneinander souveräner Staaten durch Abgrenzung von Souveränitätsbereichen zu regeln und eine minimale Koexistenz der Staaten sicherzustellen. In einer Welt absolut souveräner Staaten wäre eine funktionierende internationale Gemeinschaft und eine Bindung an das Völkerrecht nicht denkbar. Darum wurde die

staatliche Souveränität auch schon in der klassischen Völkerrechtskonzeption relativiert. Staaten waren demgemäss zwar souverän, aber zugleich dem Völkerrecht als der vom Staatenkonsens getragenen Normenordnung unterworfen.³¹⁴

Seit dem 19. Jahrhundert haben die transnationalen Interaktionen aufgrund industrieller und technologischer Revolutionen gewaltig zugenommen. Dadurch breitete sich ein weltweites Netz gegenseitiger Interdependenzen aus, was zu dem führte, was wir heute „Globalisierung“ nennen.³¹⁵ Die vielschichtigen Globalisierungsprozesse haben eines gemeinsam: Sie transzendieren die staatenzentrierte politische, wirtschaftliche und rechtliche Ordnung. Der Staat wird zunehmend durch grenzüberschreitende Informations-, Geld-, Handels- und Personenströme herausgefordert. Terrorismus, internationale Kriminalität, Umweltschäden sowie bewaffnete Konflikte und deren Auswirkungen machen nicht vor staatlichen Grenzen halt. Ein einzelnes Land kann die dadurch entstehenden Probleme immer weniger in eigener Regie lösen. Der Regelung der damit verbundenen Herausforderungen und Probleme dient – neben Regimen und internationalen Organisationen – vor allem das Völkerrecht. Dieses entwickelte sich über die Jahrhunderte von einem reinen Koexistenzrecht zu einem Kooperationsrecht, im Rahmen der EU zu einem Integrationsrecht. Durch diese Entwicklungen wuchs die Regelungsdichte und Präzision des Völkerrechts in den einzelnen Bereichen stark an. Zudem erfasste das Völkerrecht immer mehr Regelungsbereiche, die vormals allein durch nationalstaatliches Recht geregelt waren.

Völkerrechtlich bedeutet die Globalisierung, dass das einzelstaatliche Souveränitätsprinzip eine zunehmende faktische, aber auch rechtliche Beschränkung erfährt.³¹⁶ In vielen Bereichen durchdringen völkerrechtliche Regelungen nationales Recht und verwischen die Grenze zwischen inner- und internationaler Ordnung. Der internationale Schutz der Menschenrechte sowie die internationalen Bemühungen

314 Saxer (1994), 16f.

315 Globalisierung ist in den letzten Jahren zu einem schillernden Begriff in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft geworden. Dementsprechend unüberblickbar ist die Literatur, die sich mit diesem vermeintlich neuen Phänomen befasst. Vgl. für einen Überblick aus politologischer Sicht den Sammelband von: Baylis (1997).

316 Delbrück (1998), 68.

zugunsten des Umweltschutzes sind Beispiele für eine weitgehende Übernahme von Verantwortung auf der Ebene des Völkerrechts.³¹⁷ Besonders weitgehend ist dieser Souveränitätstransfer im Rahmen der Europäischen Union.³¹⁸

6.1.2 Vom Recht zum Krieg zu Gewaltverbot und Friedenspflicht

Aus dem Prinzip der Souveränität leitete sich das Recht eines jeden Staates zum Krieg ab (*ius ad bellum*). Hierbei waren Krieg und Frieden zwei Rechtszustände, die ohne Werturteil nebeneinandergestellt wurden. Obwohl der Krieg in der freien Souveränität der Staaten verblieb, wurde er durch die Regeln des *ius in bello* zumindest rechtlich geordnet. Des weiteren enthielt das Völkerrecht zahlreiche Regeln und Institutionen, die der Lösung von Streitigkeiten und Konflikten dienten, wie zum Beispiel Vermittlung, Gute Dienste und Schiedsgerichtsbarkeit. Das Völkerrecht formalisierte den Kriegsbeginn und die Kriegsbeendigung durch Kriegserklärungen bzw. Friedensverträge, die zugleich Rechtsgrundlagen für die Organisation der internationalen Beziehungen in den vom Krieg betroffenen geographischen Gebieten bildeten.³¹⁹

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das klassische Völkerrecht nicht auf Kriegsverhütung angelegt war. Es kannte keine allgemeinen Rechtsnormen, die den Staaten eine Friedenspflicht auferlegten. Es fehlte der Versuch, den Krieg zu ächten; stattdessen wurde er nur geregelt, das heisst eingegrenzt. Das Neutralitätsrecht erlebte zur Zeit des klassischen Völkerrechts seine Blütezeit. In diesem Rechtssystem hatte die Neutralität ihren berechtigten Platz und erfüllte für den betreffenden neutralen Staat – aber auch für dessen Umfeld – eine Gleichgewichts- und Sicherheitsfunktion.

Mit dem Ersten Weltkrieg ging die Periode des klassischen Völkerrechts zu Ende. Der Völkerbund markierte mit seinem partiellen

317 Vgl. dazu: Randelzhofer (1979); Delbrück (1993).

318 Vgl. für einen prägnanten Überblick über den Souveränitätstransfer im europäischen Integrationsprozess: Borchert (1999), 137ff.

319 Kimminich (1995), 151.

Kriegsverbot und dem generellen Kriegsverbot des Briand-Kellogg-Pakts den Übergang zum System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen. Dieses ersetzte die Freiheit zum Krieg der Staaten durch ein absolutes Gewaltverbot und entzog der staatlichen Souveränität den Krieg. Gewalt ist seither nur noch im Rahmen von Kollektivmassnahmen oder ad interim zur Selbstverteidigung zulässig.³²⁰ Das Gewaltverbot wäre allerdings sinnlos, wenn das Völkerrecht nicht in der Lage wäre, friedliche Konfliktlösungen auf der Grundlage des Rechts anzubieten. Dieser Friedenspflicht entsprechend enthält das Kapitel VI der Uno-Charta eine Reihe von Instrumenten der friedlichen Streitbeilegung.³²¹ Die Nichtbeachtung des Gewaltverbots hat nichtmilitärische oder militärische Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der Uno-Charta zur Folge.

Durch das System der kollektiven Sicherheit wurde die Ziel-Mittel-Logik des klassischen Völkerrechts grundlegend und fundamental verändert. Während früher zuerst die aussenpolitischen Ziele aufgestellt wurden und dann entschieden wurde, ob die Erreichung dieser Ziele mit kriegerischen oder friedlichen Mitteln angegangen werden sollte, ist heute der Friede das oberste Ziel, an das die Mittel angepasst werden müssen.³²² Staaten, die Kriege entfesseln, werden im geltenden Völkerrecht als Aggressoren betrachtet, gegen die kollektiv vorgegangen werden muss. Diese gegenüber dem klassischen Völkerrecht völlig veränderte Konzeption schliesst ein neutrales Abseitsstehen prinzipiell aus. Dementsprechend erlebte das Neutralitätsrecht nach dem Zweiten Weltkrieg einen starken Bedeutungsverlust.³²³

320 Die Ausnahmen hinsichtlich der ehemaligen Feindstaaten des Zweiten Weltkrieges sind unterdessen obsolet geworden. Bezüglich der Frage, inwieweit wirtschaftliche und politische Gewalt dem Gewaltverbot unterliegen, liefern weder die Uno-Charta noch die nachfolgenden Resolutionen eine eindeutige Antwort. Auch in der Literatur ist die Frage des Geltungsumfangs des Gewaltverbots umstritten. Tendenziell scheint die Völkerrechtslehre die Meinung zu überwinden, wonach das Gewaltverbot nur militärische Gewalt beinhaltet. Vgl. dazu: Kimminich (1995), 156; Simma (1991), 72ff.

321 Als friedliche Mittel der Streitbeilegung gelten: die Verhandlung, die Untersuchung, die Vermittlung, das Vergleichsverfahren, die Guten Dienste, der Schiedsspruch, ein gerichtliche Entscheidung sowie regionale Einrichtungen oder Abmachungen. Vgl. dazu: Simma (1991), 476ff.

322 Kimminich (1995), 153.

323 Vgl. für eine Gegenüberstellung der Neutralität und der kollektiven Sicherheit: Schaub (1995).

Während der Zeit des Kalten Krieges war das System der kollektiven Sicherheit allerdings weitgehend blockiert und konnte seine Funktion als Instrument der Friedenssicherung nur ungenügend wahrnehmen. Zudem blieb das Gewaltverbot auf zwischenstaatliche Androhung und Anwendung von Gewalt begrenzt. Innerstaatliche Gewaltanwendung wurde durch das Gewaltverbot nicht erfasst und galt demnach auch nicht als Friedensbruch. Bis Ende der achtziger Jahre blieb es bei der engen, auf internationale militärische Gewaltanwendung beschränkten Auslegung.³²⁴

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre erlangte das System der kollektiven Sicherheit eine erhöhte Entscheidungsfähigkeit, indem es insbesondere politisch möglich wurde, gegen Rechtsbrecher mit nichtmilitärischen und militärischen Zwangsmassnahmen vorzugehen. Der Elan der frühen neunziger Jahre erlahmte allerdings in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts, und die Uno büsste wieder einiges ihrer Entscheidungs- und insbesondere ihrer Handlungsfähigkeit ein.

Dennoch ist festzuhalten, dass die Reichweite des Gewaltverbots seit dem Ende des Kalten Krieges zunehmend auf innerstaatliche Vorgänge ausgedehnt wurde. Die Bedrohung oder der Bruch des Friedens (Art. 39 der Charta) wird seither nicht nur dort angenommen, wo eine militärische Angriffshandlung im klassischen Sinne vorliegt, sondern auch dort, wo massenhaft Menschenrechtsverletzungen im Gange sind. Völkerrechtlich können deshalb Verletzungen der Menschenrechte nicht mehr mit dem Hinweis auf die Souveränität und die inneren Angelegenheiten gerechtfertigt werden. Umgekehrt kann die Gewährleistung elementarer Menschenrechte auch als konstitutives Element staatlicher Souveränität, als eine ihr immanente Aufgabe qualifiziert werden.³²⁵

Die Erweiterung des Gewaltverbots und des Begriffs der Friedensbedrohung auf innerstaatliche Vorgänge verdeutlicht, dass die Einhaltung

324 Ausnahmen bildeten die Sanktionen gegen die Apartheidpolitik Südafrikas und gegen die Minderheitenregierung in Südrhodesien, die vom Sicherheitsrat als friedensbedrohende Situation im Sinne des Art. 39 der Uno-Satzung eingestuft wurden, obwohl es sich um interne Angelegenheiten handelte. Vgl. hierzu: Delbrück (1992), 887f.; Gading (1996), 98ff.

325 So: Müller (1999), 132ff., der in den Menschenrechten und der staatlichen Souveränität nicht zwei sich grundsätzlich widersprechende Konzepte sieht.

elementarer Werte und Verpflichtungen der Völkergemeinschaft zur Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden wird.³²⁶ Das Völkerrecht beschränkt sich also nicht auf die Sicherung dieses negativen Friedens. Der entscheidende Fortschritt des Völkerrechts des 20. Jahrhunderts besteht darin, dass die Ächtung der Gewalt durch positive Massnahmen ergänzt wird und somit das Konzept des positiven Friedens rechtlichen Niederschlag findet. Obwohl zwischen Theorie und Praxis allzu oft eine beträchtliche Lücke klafft, kann man heute durchaus von einem völkerrechtlichen System der Kriegsverhütung und Friedensförderung sprechen, das der idealistischen Devise *si vis pacem para pacem* folgt und der realistischen Devise *si vis pacem para bellum* eine Absage erteilt.

6.1.3 Internationale Menschenrechte als Kern internationaler Politik

Menschenrechte, verstanden als unveräusserliche, universale Freiheits- und Gleichheitsrechte eines jeden Menschen mit Anspruch auf politische Durchsetzung, sind erst im Zeitalter der Aufklärung – also in der Neuzeit – entstanden. Die Menschenrechte hatten sich ursprünglich im nationalstaatlichen Rahmen entwickelt mit dem Ziel, staatliche Gewalt an die Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien zu binden. Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges galten Menschenrechte als weitgehend innerstaatliche Angelegenheit. Mit diesem nationalstaatlichen Bezug wurde nach dem Zweiten Weltkrieg gebrochen und die Idee der Menschenrechte internationalisiert. Diese wurden zum Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft und im Verlaufe der Jahre mehr und mehr der *domaine réservé* der Staaten entzogen.

In der Charta der Vereinten Nationen wurde erstmals in der Geschichte der Menschheit der Menschenrechtsgedanke mit weltweitem Gel-

326 Solche elementaren Verpflichtungen wirken völkerrechtlich gesprochen „*erga omnes*“. Das heisst, dass alle Glieder der Staatengemeinschaft verletzt sind, wenn solche Verpflichtungen nicht beachtet werden. Über den Inhalt von Erga-omnes-Pflichten besteht in der Wissenschaft kein Konsens. Unstrittig ist aber, dass zwingenden Regeln des Völkerrechts, wozu etwa das Genozidverbot, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts gehören, Erga-omnes-Wirkung zukommt. Vgl. hierzu: Gading (1996), 130ff.

tungsanspruch formuliert. Die Uno-Charta vom 26. Juni 1945 verband die Friedenssicherung durch weltweiten Gewaltverzicht und die Friedensförderung durch weltweite Anerkennung der Würde des Menschen unmittelbar miteinander. Der Abbau der Gewalt und die Durchsetzung der Menschenrechte bilden die beiden Pfeiler, auf denen die Friedenskonzeption der Uno ruht. Hinter dieser Verbindung von Gewaltverzicht und Menschenrechtsschutz steht die Überzeugung, dass ein stabiler und dauerhafter Frieden nur erreicht und gesichert werden kann, wenn Konflikte zwischen Staaten auf gewaltfreiem Weg beigelegt und wenn alle Menschen in ihrer Würde so geachtet werden, dass sie keinen Anlass haben, sich ihr Recht mit Gewalt zu holen.

Die Charta beinhaltet dabei nicht nur ein Bekenntnis zu unveräußerlichen Menschenrechten, sondern auch die Verpflichtung zu ihrer Verwirklichung.³²⁷ Den ersten Schritt zur Ausgestaltung des internationalen Menschenrechtsschutzes bildete die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948. Diese hat zwar keine unmittelbar bindende Wirkung (*non-selfexecuting obligation*), gab den Menschenrechten aber einen konkreten Inhalt und bildete den Ausgangspunkt für die weitere Kodifizierung der Menschenrechte.³²⁸ Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte bildet zusammen mit den beiden Uno-Pakten von 1966 die sogenannte *International Bill of Human Rights*.³²⁹ Dieser Standard wurde bis heute durch ein komplexes Menschenrechtsschutzsystem auf universeller und regionaler Ebene ergänzt.

Auf *universeller* Ebene umfasst das Menschenrechtsschutzsystem der Uno sogenannte „juristische“ und „politische“ Verfahren.³³⁰ Erstere beruhen auf eigenständigen völkerrechtlichen Verträgen, die nur auf die Staaten anwendbar sind, welche die jeweilige Konvention ratifiziert

327 Vgl. die Präambel sowie die Art. 1 Abs. 3, Art. 13 Abs. 1 lit. b, Art. 55 lit. c und Art. 56 der Uno-Charta.

328 Bis Ende der achtziger Jahre konnte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte noch als unverbindliche Deklaration bezeichnet werden. Inzwischen sind deren Bestimmungen aber zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt. Vgl. dazu: Riedel (1998), 28-33.

329 Pape (1997), 33 mit weiteren Hinweisen.

330 Vgl. zur Unterscheidung „juristischer“ und „politischer“ Schutzverfahren: Schaber (1996), 110f.; Alston (1994); Riedel (1998), 33ff.

haben. Die juristischen Verfahren haben zwar den Vorteil, dass sie völkerrechtlich verbindlich sind und Kontrollkompetenzen der unabhängigen Expertenorgane begründen. Sie können aber nicht direkt erzwungen werden, so dass ihre Umsetzung weitgehend von der freiwilligen Erfüllung der Mitgliedstaaten abhängt. Die Primärwirkung des juristischen Menschenrechtsschutzsystems liegt in der Stabilisierung der Menschenrechtslage in den Mitgliedstaaten und in der Prävention akuter Menschenrechtsverletzungen und weniger in deren gezielter Bekämpfung. Trotzdem stellt das Konventionssystem, das von einer universellen Ratifikation noch weit entfernt ist, eine grosse Leistung dar.³³¹

Die politischen Verfahren fassen auf den Menschenrechtsklauseln der Charta der Uno sowie den völkerrechtlich nicht bindenden Rechtsakten politischer Organe der Vereinten Nationen. Diese Verfahren können bei einer Entscheidung des Sicherheitsrates dazu führen, dass Massnahmen aufgrund von Kapitel VII der Uno-Charta durchgeführt werden, um Menschenrechtsverletzungen zu begegnen, die den Weltfrieden bedrohen.³³²

Parallel zu den universellen Bestrebungen zum Menschenrechtsschutz verliefen die Anstrengungen zur Schaffung *regionaler* Instrumente. In Europa, Amerika und Afrika entstanden Menschenrechtskonventionen im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse. Dagegen ist es bisher weder im arabischen noch im asiatisch-pazifischen Raum zum Abschluss vergleichbarer Verträge gekommen.³³³

331 Zu den juristischen Verfahren zählen: die internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), die Konvention über die Verhütung des Völkermordes (1948), die Konvention über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1966), die Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979), die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung (1984), die Konvention über die Rechte des Kindes (1989) und eine Vielzahl weiterer Spezialkonventionen, die im Rahmen der ILO und der UNESCO verabschiedet wurden. Darüber hinaus hat die Uno eine grosse Zahl feierlicher Deklarationen zu einzelnen Menschenrechten formuliert. Vgl. Boeckle (1998), 4-8 und 16.

332 Der politische Menschenrechtsschutz der Uno umfasst neben den Entscheidungen des Sicherheitsrates die Bemühungen der Menschenrechtskommission und Unterkommission sowie die Behandlung von Menschenrechtsfragen in der Generalversammlung. Siehe hierzu den prägnanten Überblick bei: Boeckle (1998), 8-12.

333 Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verabschiedete am 22. November 1969 die Amerikanische Menschenrechtskonvention. Diese trat am 18. Juli 1978 in Kraft. Vgl.

Für den europäischen Raum sind insbesondere die Anstrengungen im Rahmen des Europarates zu nennen, in erster Linie die Europäische Menschenrechtskonvention sowie die Europäische Sozialcharta. Hinzu kommen die zwar nicht in Gestalt verbindlicher Verträge niedergelegten, jedoch als ausserrechtliche Normierungen bedeutsamen Menschenrechtskodifikationen, die im Rahmen der KSZE entstanden sind. Unter diesen Instrumenten sind neben der KSZE-Schlussakte von Helsinki die Kopenhagener Erklärung und die Charta von Paris hervorzuheben, in denen sich die KSZE-Staaten zu weitreichenden Minderheitenschutzrechten und zur demokratisch-rechtsstaatlichen Regierungsform bekennen. Insbesondere ist hier auf die Bedeutung des KSZE-Menschenrechtsregimes für den Wandel des internationalen Systems in Europa hinzuweisen.³³⁴

Nachdem der Schatten des Kalten Krieges auch von der Menschenrechtsdiskussion gewichen ist, scheint das Menschenrechtsbewusstsein in eine neue Phase getreten zu sein. Erstens konnte der ideologisch-politische Streit um die Menschenrechte überwunden werden, der die Menschenrechtsdiskussionen im Kalten Krieg prägte. Zweitens wurde die Universalität und die Unteilbarkeit der Menschenrechte gegen verschiedene relativistische Strömungen verteidigt, womit die *formale* Anerkennung der Menschenrechte auf einer breiteren Grundlage steht als je zuvor.³³⁵ Drittens konnte durch die Einsetzung eines

für die deutsche Übersetzung: *Europäische Grundrechtezeitschrift* (EuGRZ) 1980, 435ff. Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) verabschiedete am 27. Juni 1981 die „Afrikanische Charta der Menschenrechte“, die am 21. Oktober 1986 in Kraft trat. Für die deutsche Übersetzung siehe: *Europäische Grundrechtezeitschrift* (EuGRZ) 1986, 677ff. Für den arabischen Raum ist auf die im Rahmen des privaten „Islamischen Rates“ entstandene Allgemeine Islamische Menschenrechtserklärung von 1981 sowie auf die „Erklärung der Menschenrechte im Islam“ der Islamischen Konferenz der Außenminister von 1990 zu verweisen.

334 Vgl. dazu: Rohde-Liebenau (1996), die unter anderem zum Ergebnis kommt, dass das KSZE-Menschenrechtsregime eine wesentliche Ursache für den Legitimations- und Machtverlust der sozialistischen Regierungen in Europa war und damit entscheidend zum innenpolitischen Umbruch in Osteuropa und hiermit zum Ende des Ost-West-Konfliktes beigetragen hat.

335 Insbesondere das Schlussdokument der Weltkonferenz über Menschenrechte vom 14. bis 25. Juni 1993 in Wien bekräftigte die Universalität der Menschenrechte und wehrte die Versuche der kulturellen Relativierung der Menschenrechte im Vorfeld der Konferenz ab. Das Schlussdokument der Weltkonferenz ist abgedruckt in: *Europa-Archiv* 23/1993 (Dokumente), 498-520.

Hochkommissars für Menschenrechte der universelle Menschenrechtsschutz institutionell und rechtlich gestärkt werden. Viertens wurde auf europäischer Ebene nach 1989 bekräftigt, dass die Menschenrechte die entscheidende Grundlage für die Neuordnung Europas bilden sollten.³³⁶

Zwischen den allgemein akzeptierten Menschenrechtsstandards und ihrer tatsächlichen Beachtung klafft unbestreitbar eine grosse Lücke.³³⁷ Das internationale Menschenrechtssystem weist deutliche Defizite in der Um- und Durchsetzung der Menschenrechte auf. Die Implementierung durch wirksame Kontrollen auf der nationalen Ebene, ergänzt um wirksamere Kontrollen auf internationaler Ebene, muss verstärkt werden.

Insgesamt gesehen sind die Herausbildung eines universalen Menschenrechtsethos, der Bestand an rechtlich und politisch verbindlichen Menschenrechten sowie die Verfahren zur Durchsetzung derselben seit dem Zweiten Weltkrieg – insbesondere auf europäischer Ebene – als bedeutsame Errungenschaften hervorzuheben. Die Entwicklung des Völkerrechts im 20. Jahrhundert zeichnet sich dadurch aus, dass es den Menschen und dessen Würde ins Zentrum stellt. Nicht mehr allein die staatliche Souveränität steht im Mittelpunkt des Völkerrechts, sondern ebenso der Schutz des Menschen. Das Konzept der Menschenrechte kann deshalb durchaus als der normative Kern nationaler und internationaler Politik bezeichnet werden.³³⁸

6.1.4 Entwicklungen im Bereich des humanitären Völkerrechts

Das *ius in bello* bildete die Grundlage für das humanitäre Völkerrecht (auch Kriegsvölkerrecht genannt), das sich während der Geltungsdauer des klassischen Völkerrechts herausbildete und im Verlauf des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts kodifiziert wurde.³³⁹ Das humanitäre

336 Dies geschah vor allem durch die Charta von Paris vom 21. November 1990.

337 Zur Kluft zwischen Theorie und Praxis der Menschenrechte siehe: Dunne/Wheeler (1999).

338 So auch: Müller (1999), 118.

339 Zu den wichtigsten Kodifikationen dieser Zeit zählten die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856, die Genfer Rotkreuz-Konvention von 1864 sowie die Haager Landkriegsordnung von 1907. Vgl. dazu: Kimminich (1993), 419-433.

Völkerrecht kommt in bewaffneten Konflikten zur Anwendung. Dann also, wenn die eigentliche Friedenspolitik gescheitert ist. Es ist insofern eine Art Notrecht, als es die schlimmsten Auswüchse der Gewalt zu verhindern versucht und das Verhalten der Parteien eines bewaffneten Konfliktes an Regeln bindet. Diesem Gedanken folgend, bildete sich bereits im klassischen Völkerrecht der Grundsatz aus, dass alle Waffen- und Munitionsarten, die unnötiges Leiden verursachen, verboten sind. Solche Regeln sind heute Bestandteil des Gewohnheitsrechts oder haben in zahlreiche multilaterale Verträge Eingang gefunden.³⁴⁰ Gemäss seinen Wurzeln im klassischen Völkerrecht nimmt das humanitäre Völkerrecht keine Stellung zur Rechtmässigkeit der Gewaltanwendung.

Den Kern des humanitären Völkerrechts bilden das sogenannte „Haager Recht“, welches die Gesamtheit der Haager Konventionen von 1907 umfasst, sowie das „Genfer Recht“, das die vier Genfer Konventionen von 1949 beinhaltet. Das Haager Recht regelt in erster Linie Rechte und Pflichten der Kriegführenden, wohingegen das Genfer Recht die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten schützt. Diese zwei Zweige des humanitären Völkerrechts überschneiden sich insofern, als auch die Haager Abkommen Regeln zum Schutze von Kriegsopfern enthalten. 1977 wurden die Genfer Konventionen durch zwei Zusatzprotokolle ergänzt. Das erste Zusatzprotokoll bezweckt den besseren Schutz von Kriegsopfern in internationalen Konflikten, während das zweite Zusatzprotokoll einen Mindeststandard grundlegender Menschenrechte bei innerstaatlichen Konflikten festschreibt.³⁴¹

Das Ende des Kalten Krieges war mit einem Anstieg an innerstaatlichen Konflikten verbunden. Die meisten Opfer dieser Konfliktsituationen gehen auf das Konto von Minen und sogenannt kleinen und

340 Zu den wichtigsten Abkommen in diesem Bereich zählen das Genfer Protokoll für das Verbot von Giftgas und bakteriellen Waffen im Krieg von 1925, das Biologiewaffenübereinkommen (BWÜ) von 1972, die Konvention von 1980 zum Verbot konventioneller Waffen, die unterschiedslos töten oder unnötiges Leid verursachen, die Konvention zum Verbot chemischer Waffen von 1993, das Verbot für den Einsatz von Laserwaffen von 1995 und die Konvention von Ottawa zum Verbot von Personenminen. Vgl. für eine eingehende Darstellung der Abkommen in diesen und weiteren Bereichen der Rüstungskontrolle: Goldblat (1994), insbesondere 91ff. und 188ff.

341 Vgl. dazu: Sandoz (1992); Pictet (1975).

leichten Waffen (*small arms and light weapons*).³⁴² Angesichts dieser Entwicklungen kam es im Schnittpunkt von Rüstungskontrolle und humanitärem Völkerrecht zu Bestrebungen zur Eindämmung dieser Waffenkategorien. Insbesondere auf dem Gebiet der Personenminen begann sich in den neunziger Jahren eine internationale Bewegung zu formieren, an der sich neben zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auch das IKRK und der Uno-Generalsekretär beteiligten.

Nachdem die Verhandlungen zur Eindämmung der Personenminen im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz im Mai 1996 weitherum Enttäuschung hervorgerufen hatten, kam es zu einem ungewöhnlichen Verhandlungsprozess. Auf Initiative Kanadas wurde im Oktober 1996 eine Konferenz nach Ottawa einberufen, an der rund fünfzig Staaten teilnahmen. Diese Verhandlungen führten nach nur einem Jahr zu einem umfassenden Verbot von Personenminen. Am 1. März 1999 trat das internationale Übereinkommen über das Verbot von Personenminen in Kraft. Der ganze Aushandlungsprozess fand gänzlich ausserhalb der herkömmlichen Foren der internationalen Rüstungskontrolle statt. Nur wer das Ziel eines umfassenden Verbots von Personenminen vorbehaltlos unterstützte, wurde eingeladen, aktiv mitzuarbeiten. Es wurde ein aussergewöhnlicher Weg eingeschlagen, indem nichtstaatliche Organisationen prominent zu Wort kamen und kleinen und mittleren Staaten ein Gewicht zukam, das für die bisherigen Rüstungskontrollverhandlungen untypisch war.³⁴³ Nach dem Abschluss des Übereinkommens über das Verbot von Personenminen richtete sich das Augenmerk auf die kleinen und leichten Waffen. In den letzten Jahren haben sich die Uno, einige NGOs sowie interessierte Staaten auf diesem Gebiet engagiert.³⁴⁴

Auf dem Gebiet der internationalen Strafgerichtsbarkeit kam es in den neunziger Jahren zu positiven Tendenzen, die für die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts von Bedeutung sind. Präzedenzfälle der internationalen Strafgerichtsbarkeit waren die Kriegsverbrechertribu-

342 Der Begriff der kleinen und leichten Waffen umschreibt konventionelle Waffen, die von einer oder zwei Personen getragen werden können. Neben Gewehren und Pistolen gehören deshalb auch Maschinengewehre, Granaten oder Minenwerfer zu dieser Waffenkategorie.

343 Näheres dazu bei: Gerber (1999).

344 Vgl. dazu: Toscano (1999); Gasteyger (1998).

nale der Alliierten von Nürnberg und Tokio von 1945. Der Kalte Krieg und der Beigeschmack der Siegerjustiz, der diesen Gerichten anhaftete, verunmöglichten jedoch, dass der Gedanke einer internationalen Strafjustiz ernsthaft weiterverfolgt werden konnte. Erst unter dem Eindruck der Kriegsverbrechen in Ex-Jugoslawien und Rwanda setzte sich Anfang der neunziger Jahre die Überzeugung durch, dass eine wirksame internationale Strafjustiz geschaffen werden musste. 1993 errichtete der Uno-Sicherheitsrat auf Grundlage des Kapitels VII der Uno-Charta das Ad-hoc-Tribunal für Ex-Jugoslawien und 1994 dasjenige für Rwanda. In beiden Fällen bezeichnete der Sicherheitsrat die massive Verletzung des humanitären Völkerrechts als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Mit der Errichtung dieser Strafgerichtshöfe wurde eine individuelle Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen auf internationaler Ebene etabliert, die Vorrang vor sämtlichen einzelstaatlich begründeten Immunitäten hat.³⁴⁵

Die Schaffung dieser Ad-hoc-Tribunale liess den Ruf nach einer universellen Strafgerichtsbarkeit lauter werden und beschleunigte die Arbeiten der Uno-Völkerrechtskommission zur Schaffung eines Statuts für ein internationales Strafgericht. Nach mehrjährigen Vorbereitungen und Verhandlungen wurde am 17. Juli 1998 in Rom das Statut zur Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) beschlossen.³⁴⁶ Der Verlauf der Verhandlungen war sehr harzig und deren Ausgang bis zuletzt ungewiss. Insbesondere die USA versuchten mit einer Obstruktionspolitik die Verhandlungen zu verlangsamen und den Vertragstext zu verwässern. Gleichgesinnten Staaten (unter anderem Kanada, skandinavische Länder, Deutschland und die Schweiz) gelang es, in wesentlichen Punkten einen zahnlosen Gerichtshof zu verhindern.³⁴⁷

345 Die Errichtung der Gerichte sollte zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Friedens dienen. Vgl. hierzu betreffend das Tribunal für Ex-Jugoslawien die Resolution 827 vom 25. Mai 1993; bezüglich das Tribunal für Rwanda die Resolution 955 vom 8. November 1994. Für nähere Infos siehe: <http://www.un.org/icty/> für das Tribunal für Ex-Jugoslawien bzw. <http://www.ict.rw/> für dasjenige für Rwanda.

346 Der internationale Strafgerichtshof hat seine Arbeit noch nicht aufgenommen. Gemäss Art. 126 des Statuts tritt dieses erst nach der Ratifikation durch 60 Staaten in Kraft. Bisher haben 114 Staaten das Statut unterschrieben, 21 Staaten haben es ratifiziert (Stand vom 2. Oktober 2000). Angaben gemäss: <http://www.un.org/law/icc/statute/status.htm>.

347 Vgl. dazu: Kaul (1998); Caflisch (1998).

Der Gerichtshof wird zukünftig für die internationale Verfolgung von vier Kernverbrechen zuständig sein: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie das Verbrechen des Angriffskrieges. Allerdings ist die obligatorische Gerichtsbarkeit des IStGH auf Taten beschränkt, welche auf dem Gebiet eines Vertragsstaates oder von Angehörigen eines solchen Staates begangen werden. Bei Verbrechen in internen Konflikten ist dadurch keine Gerichtsbarkeit gegeben, wenn der fragliche Staat nicht Vertragspartei des Statuts ist. Insgesamt ist der Beschluss zur Schaffung des IStGH ein wichtiger Fortschritt für das humanitäre Völkerrecht. Mit dem Statut wurde auf völkerrechtlicher Grundlage erstmals die Möglichkeit geschaffen, schwerwiegende Völkerrechtsverstöße strafrechtlich zu sanktionieren. Dadurch sollte der Schutz gegen schwerste Menschenrechtsverletzungen eine entscheidende Stärkung erfahren.

Trotz der grossen Fortschritte in der Entwicklung des humanitären Völkerrechts fällt die Bilanz über Durchsetzung und Einhaltung der Bestimmungen ziemlich ernüchternd aus.³⁴⁸ Die Millionen von zivilen Opfern der Schreckensherrschaft der Roten Khmer, die in die Hunderttausende gehende Zahl von ermordeten Tutsi in Rwanda, die ethnischen Säuberungen und massenhaften Vertreibungen in Bosnien-Herzegowina und Kosovo illustrieren, dass die Regeln des humanitären Völkerrechts von den Konfliktparteien wenig beachtet werden. Ausschlaggebend mag sein, dass die meisten Konflikte heute innerstaatlicher Natur sind und sich durch unkontrollierte, unstrukturierte und chaotische Zustände auszeichnen.

6.1.5 Minderheitenproblematik als neue Herausforderung

Nachdem dem internationalen Minderheitenschutz nach 1945 – im Gegensatz zur Zeit des Völkerbundes³⁴⁹ – kaum Beachtung geschenkt wurde, gewann der Schutz von Minderheiten nach dem Ende des Kalten Krieges in den internationalen Beziehungen wieder an Bedeutung.

348 Vgl. dazu: 50 Jahre Genfer Konventionen – kein Grund zum Feiern. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. August 1999.

349 Weitergehend dazu: Bartsch (1995), der in seiner Arbeit die Bemühungen des Völkerbundes und diejenigen der KSZE/OSZE im Bereich des Minderheitenschutzes untersucht.

Dies lag daran, dass nach dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa ethnische Spannungen wieder an die Oberfläche der tagespolitischen Aktualität gekommen sind. Zudem eröffnete sich den Reformstaaten durch den Übergang vom Kommunismus zu Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit die Möglichkeit, Minderheitenfragen mit demokratischen Mitteln zu begegnen.

Dem Minderheitenschutz kommt eine grosse friedens- und sicherheitspolitische Bedeutung zu. Eine stabile Friedensordnung kann nur erreicht werden, wenn sie Minderheiten einbezieht und diese weder ausgrenzt noch unterdrückt. Unterdrückte Minderheiten stellen demgegenüber ein Konfliktpotential dar, das die internationale Sicherheit bedrohen kann. Neben innerstaatlichen Vorkehrungen und bilateralen Verträgen sind internationale Instrumente eine Möglichkeit zur Lösung von Minderheitenproblemen. Während der internationale Minderheitenschutz im Rahmen der Uno im Vergleich zum Menschenrechtsschutz eine unbedeutende Rolle spielte, erlangten Minderheitenfragen in Europa einen grösseren Stellenwert.³⁵⁰ Insbesondere die KSZE/OSZE und der Europarat beschäftigen sich seit Ende der achtziger Jahre intensiv mit Fragen des internationalen Minderheitenschutzes. Schliesslich kümmert sich auch die EU um Minderheitenfragen, obwohl sie auf normativem Gebiet wenig vorzuweisen hat.³⁵¹

Die KSZE/OSZE konzentriert ihre Arbeit auf politische Instrumente. Es ist das historische Verdienst der damaligen KSZE, das politische Eis gebrochen zu haben, das die oftmals verschwiegenen Minderheitenprobleme umgab. Mit dem Kopenhagener Dokument von 1990 machte die Organisation den Minderheitenschutz zu einem Thema, das fortan auf der politischen Tagesordnung stand. Angesichts des Unvermögens, auf die ethnopolitischen Konflikte angemessen reagieren zu können, beschlossen die Staats- und Regierungschefs anlässlich des Gipfeltreffens von Helsinki im Jahr 1992, die präventive Diplomatie im Rahmen der OSZE auszubauen. Ein erstes Element sind die sogenannten

350 Der Uno-Minderheitenschutz beschränkt sich im wesentlichen auf den Art. 27 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sowie auf eine 1992 angenommene Minderheitendeklaration, die diesen Artikel zu interpretieren hilft.

351 Vgl. für einen Überblick über verschiedene politische und rechtliche Instrumente des internationalen Minderheitenschutzes die Beiträge im Sammelband von: Heintze (1998). Zur Rolle der EU siehe die Artikel im Sammelband von: Blumenwitz/Gornig (1996).

Langzeitmissionen, deren ständige Präsenz vor Ort es erlauben soll, politische Entwicklungen in den jeweiligen Staaten zu beobachten und regelmässig an den Ständigen Rat der OSZE zu berichten. Des Weiteren spielt der 1992 eingesetzte Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) eine wichtige Rolle in der Krisenprävention. Der HKNM wurde als ein Instrument zur Konfliktverhütung im Zusammenhang mit Minderheitenfragen eingesetzt und fungiert nicht als Ombudsmann für die Belange von Minderheiten. Der Fokus dieses Instrumentes ist also primär sicherheitspolitischer und weniger menschenrechtlicher Natur.³⁵²

Der Europarat verfolgt im Unterschied zum politischen Vorgehen der OSZE traditionell einen rechtlichen Ansatz. Dies gilt auch für den Bereich des Minderheitenschutzes. Nach mühsamen, langjährigen Vorarbeiten wurde 1992 die Charta der Regional- und Minderheitensprachen zur Unterzeichnung aufgelegt. Sie trat am 1. März 1998 in Kraft. Einen Monat vorher trat die 1995 fertiggestellte Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten in Kraft. Beide Dokumente sehen nur schwach ausgestaltete Kontrollmechanismen vor und bieten den Staaten dementsprechend viel politischen Spielraum. Die Bedeutung dieser Dokumente liegt deshalb weniger in der Verhinderung einzelner Verletzungen von Minderheitenrechten. Vielmehr tragen die Arbeiten des Europarates auf diesem Gebiet langfristig zur Schaffung eines günstigen Klimas und allgemein demokratischer Bedingungen bei. Dies wiederum hat positive Auswirkungen auf die Entwicklung des Menschen- und Minderheitenschutzes.

6.1.6 Fazit

Die vorstehende Skizze der Entwicklung verschiedener Bereiche der Völkerrechtsordnung verdeutlicht, dass sich im internationalen System und seiner Rechtsordnung in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zum Teil tiefgreifende Wandlungen vollzogen haben und sich weitere Veränderungen abzeichnen. Das Völkerrecht hat sich vom reinen Ko-

³⁵² Anders als der deutsche Titel verdeutlicht die englische Originalbezeichnung (High Commissioner *on* National Minorities und nicht *for* National Minorities), dass es sich beim Hohen Kommissar um ein Instrument handelt, welches sich primär an den sicherheitspolitischen Interessen der Staaten orientiert.

existenz- zum Kooperationsrecht und in gewissen Teilbereichen und Weltteilen zum Integrationsrecht gewandelt. Ein gewachsener Konsens über die Grundlagen und die Verbindlichkeit des Völkerrechts, die Erweiterung der Verantwortung der Staatengemeinschaft für die Wahrung und Sicherung des Weltfriedens, des Schutzes der Menschenrechte und der Umwelt sowie die damit verbundene Einschränkung der staatlichen Souveränität sind wesentliche Merkmale des Wandels der internationalen Rechtsordnung.

Die Veränderungen in diesen Bereichen des Völkerrechts bedeuten nicht nur eine Stärkung der *rule of law* in den internationalen Beziehungen, sondern auch einen qualitativen Wandel von einer zwischenstaatlichen koordinationsrechtlichen Ordnung hin zu einer hierarchisch strukturierten Völkerrechtsordnung.³⁵³ Diese Ordnung stand aber lange Jahre unter dem Eindruck der Konfrontation zwischen Ost und West, welche die Funktionsweise des Systems stark behinderte. Erst das Ende des Kalten Krieges löste diese Blockierung und erhöhte den Spielraum für kooperative Problemlösungen. Dadurch erlangten Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie die Einhaltung von Menschen- und Minderheitenrechten international wieder grössere Akzeptanz und Relevanz. Insbesondere in Europa gewannen diese Werte – nicht zuletzt als Element der Friedensförderung – eine grössere Bedeutung.

Das Ende des ideologischen Gegensatzes zwischen Ost und West machte es möglich, auf systematische Verstösse einzelner Staaten gegen grundlegende völkerrechtliche Verpflichtungen, insbesondere schwere Verletzungen der Menschenrechte, mit Zwangsmassnahmen einschliesslich der Anwendung militärischer Gewalt zu reagieren.³⁵⁴ Erstmals legitimierte der Uno-Sicherheitsrat eine sogenannte „humanitäre Intervention“, als er im Anschluss an den Zweiten Golfkrieg im Frühjahr 1991 mit der Resolution 688 der Errichtung einer Schutzzone für die Kurden im Nordirak durch die westlichen Alliierten zustimmte. Seither wurde in verschiedenen Fällen zugunsten des Schutzes elementarer Menschenrechte interveniert. Das jüngste Beispiel bildete das massive militärische Eingreifen der Nato im Kosovo, das ausdrücklich

353 Vgl. hierzu: Delbrück (1993), 107ff.; Schaber (1996).

354 Zu diesen Verpflichtungen werden insbesondere die Normen des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) gerechnet, wozu etwa das Genozidverbot, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts zählen.

mit der Zielsetzung des Schutzes einer bedrohten Minderheit begründet wurde. Die fehlende Mandatierung der Intervention durch den Unosicherheitsrat löste eine lebhafteste Debatte über die völkerrechtliche Legalität und moralische Legitimität militärischer Gewalt zum Schutz von Menschenrechten aus.³⁵⁵

Die Interventionspraxis war in der Vergangenheit alles andere als einheitlich. Dies wird wohl auch in Zukunft so bleiben. Militärische Interventionen sind vor Fehlschlägen nicht gefeit und können sich negativ auf die Entwicklungs- und Demokratisierungsbestrebungen auswirken. Diese Einwände helfen aber in konkreten Situationen nicht weiter, in denen bereits Völkermord, massive Menschenrechtsverletzungen oder Hungerkatastrophen stattfinden. Als *ultima ratio* bleibt in solchen Fällen nur ein militärisches Eingreifen. Angesichts der humanitären Katastrophen der Gegenwart stellt sich heute weniger die Frage, ob die internationale Gemeinschaft das Recht zur Intervention hat, sondern vielmehr, ob sie nicht die Pflicht dazu hat. Die selektive Wahrnehmung dieser zumindest moralischen Pflicht durch die Staatengemeinschaft ist heute weniger durch völkerrechtliche oder ideologische Schranken als vielmehr durch eine mangelnde Bereitschaft der Staaten bedingt, die politischen und militärischen Risiken und Kosten einer Intervention zu tragen.

Gestärkt wurde das Völkerrecht im allgemeinen und das humanitäre Völkerrecht im speziellen durch die Errichtung von Ad-hoc-Kriegsverbrechertribunalen für Ex-Jugoslawien und Rwanda sowie durch das Römer Statut, das die Grundlage des zu errichtenden Internationalen Strafgerichtshofes bildet. Das hier entstehende völkerrechtliche Strafrecht durchbricht die staatliche Souveränität an einer empfindlichen Stelle. Obwohl die praktische Effektivität dieser Strafgerichtshöfe nicht allzu hoch veranschlagt werden kann, dürfte dem Instrument der internationalen Strafgerichtsbarkeit eine nicht zu unterschätzende abschreckende Wirkung zukommen. In diesem Sinne leistet das völkerrechtliche Strafrecht einen wichtigen Beitrag zur internationalen

355 Vgl. zum Kosovo-Konflikt allgemein: Reiter (2000); Roberts (1999). Für einen Überblick über die Vorgeschichte des Konfliktes siehe: Judah (1999). Für die völkerrechtlichen Aspekte siehe: Merkel (2000); Lutz (1999/2000); Saxer (1999). Für die Lehren und Folgen des Konfliktes für die europäische Sicherheitspolitik siehe: Spillmann/Krause (2000).

Friedenssicherung, indem es den Grundsatz „Recht vor Macht“ durchzusetzen versucht.³⁵⁶

6.2 Schweizer Beiträge

In diesem Kapitel werden die Beiträge der Schweiz im Bereich der Entwicklung des Völkerrechts dargestellt, sofern sie im weiteren Sinne unter der Strategie „Frieden, Sicherheit und Stabilität durch Recht“ subsumiert werden können. Zuerst wird die Bedeutung des Völkerrechts für die Schweiz und deren Beitrag zur Völkerrechtsentwicklung im allgemeinen beleuchtet. In den weiteren Unterkapiteln geht es um das Engagement der Schweiz in den Bereichen der friedlichen Streitbeilegung des Neutralitätsrechts, des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte.

6.2.1 Betonung der Wichtigkeit des Völkerrechts

Im April 1999 erschien der Schlussbericht einer aus verwaltungsinternen und -externen Mitgliedern zusammengesetzten Expertengruppe zu den „humanitären Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik“.³⁵⁷ Der Bericht streicht die friedenspolitische Bedeutung des Rechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, heraus. Diese Betonung der Wichtigkeit des Völkerrechts kann schon fast als traditionell bezeichnet werden. Schweizerische Behörden betonten immer wieder die grosse Bedeutung des Völkerrechts für einen Staat wie die Schweiz. So erklärte der Bundesrat 1919 kurz und bündig: „Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht.“³⁵⁸ In der Botschaft zum Uno-Beitritt von 1981 äusserte sich der Bundesrat differenzierter und hielt fest, dass die Schweiz als neutraler Kleinstaat ein besonders ausgeprägtes Interesse daran habe, aktiv an der Gestaltung des Völkerrechts mitzuwirken. Damit könne sie vermeiden helfen, dass Konzepte im Völkerrecht Eingang fänden, die

356 In diesem Sinne: Thürer (1993a), 504ff.

357 Arbeitsgruppe „Humanitäre Politik der Schweiz“ (1999), 17ff.

358 Bundesrat (1919), 929.

eher politischen als rechtlichen Charakter aufwiesen. Zudem verfüge die Schweiz aus ihrer Tradition heraus über ein beträchtliches Sachwissen und eine reiche Praxis.³⁵⁹

Auch nach der strategischen Wende von 1989/91 bekräftigte der Bundesrat die Wichtigkeit des Völkerrechts für die Aussenpolitik der Schweiz:

Das Recht ist der beste Schutz kleiner Staaten. Diese haben ein besonderes Interesse daran, dass die Macht des Rechts die Oberhand über das Recht der Macht behält. Der Bundesrat hat den Einsatz der Schweiz für das Völkerrecht deshalb wiederholt als eine Konstante unserer Aussenpolitik bezeichnet.³⁶⁰

Der Bundesrat hob auch verschiedentlich die friedenspolitische Bedeutung des Völkerrechts hervor. Im Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik von 1988 bezeichnete der Bundesrat das Engagement für das Völkerrecht als einen Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Beziehungen und zur Aufrechterhaltung des Friedens.³⁶¹ In den sicherheitspolitischen Berichten von 1990 und 1999 wird die Bedeutung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts für Frieden und Sicherheit wiederholt.³⁶²

359 Bundesrat (1982b), 559f.

360 Bundesrat (1993), 21.

361 Der Bundesrat hielt in diesem Dokument fest: „Die Schweiz, die als Kleinstaat ein erhebliches Interesse daran hat, dass in den zwischenstaatlichen Beziehungen Recht vor Gewalt geht, leistet durch ihre aktive Teilnahme bei der Schaffung, Aktualisierung, Entwicklung und tatsächlichen Anwendung des Völkerrechts einen Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Beziehungen und mithin zur Aufrechterhaltung des Friedens.“ Bundesrat (1988b), 13.

362 Bundesrat (1990), 37f.; Bundesrat (1999a), 50f.

6.2.2 Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts sowie Beitritt zu Konventionen

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts verfolgte die Schweiz auf dem Gebiet der Völkerrechtsentwicklung eine initiative und kreative Politik. Sie berief zahlreiche Konferenzen ein und war Urheberin mancher internationaler Abkommen und Organisationen. In keiner Periode trug die Schweiz mehr zur Lösung internationaler Probleme bei als in dieser Zeit. Insbesondere durch den Völkerbund schwächte sich diese Tätigkeit ab, da nun verschiedene, bisher durch die Schweiz wahrgenommene Aufgaben vom Völkerbund übernommen wurden. Allerdings wirkte die Schweiz im Völkerbund aktiv mit, wodurch ihr Einsatz für das Völkerrecht insgesamt nicht zurückging.³⁶³

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die systematische Kodifizierung³⁶⁴ und Weiterentwicklung des Völkerrechts eine Aufgabe der neu gegründeten Organisation der Vereinten Nationen. Seither wurde das moderne Völkerrecht fast ausschliesslich im Rahmen der Uno kodifiziert und weiterentwickelt. Aufgrund ihrer Universalität erwies sie sich als das geeignetste Forum für die Verankerung und Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen.³⁶⁵

In seinen verschiedenen Uno-Berichten hat der Bundesrat auf die überragende Bedeutung der Vereinten Nationen bei der Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts sowie auf die durch die Nichtmitgliedschaft in der Uno zurückzuführenden eingeschränkten

363 Schindler (1992), 102 und 108. Vgl. zu den Beiträgen der Schweiz zur Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrecht in dieser Zeit: Bünzli (1984), insbesondere 211-233.

364 Vgl. für den Begriff der völkerrechtlichen Kodifikation: Bünzli (1984), 5-26.

365 Mit der Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts sind verschiedene Organe der Uno betraut. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Kommission für internationales Recht. Diese aus 34 unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzte Kommission führt die Vorbereitungsarbeiten und Konsultationen zu den Kodifikationen durch und erarbeitet Übereinkommensentwürfe. Der eigentlichen Kodifizierungsphase geht meist eine politische Meinungsbildung voraus, indem die Generalversammlung bereits allgemeine Grundsätze in Form von Resolutionen und Erklärungen formuliert, die für die Übereinkommen massgebend sind. Schliesslich spielt die mit Rechtsfragen betraute 6. Kommission der Uno-Generalversammlung eine wichtige Rolle. In dieser Kommission werden die Konventionsentwürfe verhandelt und bereinigt.

Möglichkeiten der Schweiz auf diesem Gebiet hingewiesen.³⁶⁶ Die Nachteile sind institutioneller Natur und betreffen die Mitarbeit der Schweiz in den drei für die Völkerrechtskodifikation und -weiterentwicklung wichtigen Gremien der Uno.

Die Schweiz ist nicht in der Uno-Generalversammlung vertreten und hat dementsprechend auch kein Stimmrecht. Will die Schweiz in der Generalversammlung nur schon das Wort ergreifen, bedingt dies ein formell aufwendiges Verfahren.³⁶⁷ Bisher nicht vertreten war die Schweiz in der für die Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts wichtigen Kommission für internationales Recht, obwohl die Wahl eines Schweizer in dieses Gremium grundsätzlich zulässig wäre.³⁶⁸ Während in den früheren Jahren die Weiterentwicklung des internationalen Rechts in Staatenkonferenzen ad hoc besprochen worden war, in denen die Schweiz jeweils Gleichberechtigung genoss, wurden in den späten sechziger Jahren diese Arbeiten vermehrt der 6. Kommission der Generalversammlung übertragen. Darin und in Arbeitsgruppen und Ad-hoc-Ausschüssen kann die Schweiz in der Anfangsphase aufgrund besonderer Beschlüsse mitwirken. Bei der definitiven Bereinigung der Texte in der 6. Kommission und im Plenum der Generalversammlung muss sie sich aber wieder auf die Beobachterbank zurückziehen.³⁶⁹

Aufgrund ihrer Nichtmitgliedschaft bei der Uno ist die Schweiz in ihrer Arbeit auf informelle Kanäle angewiesen, um ihre Interessen und Initiativen einzubringen. Hier spielt die formelle Abstinenz der Schweiz wohl kaum eine grosse Rolle. Insgesamt gesehen erwachsen aber der

366 Bundesrat (1969), 126; Bundesrat (1982b), 558; Bundesrat (1998a), 25.

367 Um in der Generalversammlung das Wort zu ergreifen, muss die Schweiz sicherstellen, dass kein Mitgliedstaat etwas dagegen einzuwenden hat. Wenn das der Fall ist, kann sie am Ende der Behandlung eine Stellungnahme abgeben. In dieser Beziehung ist die Schweiz schlechter gestellt als alle anderen durch Resolution anerkannten Beobachter, die sich in der Generalversammlung direkt zu Wort melden können. Der schweizerische Beobachterstatus basiert nämlich weitgehend auf ungeschriebenen Regeln. Vgl. dazu: Bundesrat (1998a), 24.

368 Im Gegensatz zu Wildhaber (1975), 571 bezeichnet der Bundesrat die Mitgliedschaft in diesem Gremium als für die Schweiz nicht möglich. Vgl. dazu: Bundesrat (1977), 128.

369 So gelang es der Schweiz beispielsweise 1969 nach zahlreichen diplomatischen Vorabklärungen, zu den Arbeiten der 6. Kommission zum Übereinkommen über die Spezialmissionen zugelassen zu werden, allerdings ohne Stimmrecht. Siehe hierzu sowie für weitere Beispiele schweizerischer Mitwirkung an der Kodifikation internationalen Rechts im Rahmen der Uno: Bundesrat (1971a), 14.

Schweiz aufgrund ihrer Nichtmitgliedschaft in den Vereinten Nationen institutionelle Nachteile und gewichtige Lücken in der Mitarbeit im Bereich der Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts. Dies ist besonders dann schwerwiegend, wenn das zu regelnde Sachgebiet direkt schweizerische Interessen tangiert und die Schweiz nicht darüber befinden kann.

Neben der Mitarbeit bei der Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts kann auch die Anzahl Ratifikationen von wichtigen internationalen Verträgen als Mass für die Verwirklichung der Strategie „Frieden durch Recht“ angesehen werden. Bis in die achtziger Jahre war die Schweiz relativ zurückhaltend mit Ratifikationen von Uno-Übereinkommen. Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hat die Schweiz im Bereich der Ratifikationen „aufgeholt“, so dass 1998 mehr als siebenzig Prozent der wichtigsten Uno-Abkommen ratifiziert waren.³⁷⁰

Nicht verwunderlich ist, dass sich die Ratifikationspraxis je nach Sachbereich unterscheidet. In den Bereichen Zollfragen, Verkehr, Abrüstung und Umwelt sind fast alle wichtigen Übereinkommen ratifiziert worden. In diesen Bereichen erfolgte die Ratifikation zudem relativ rasch nach Auflegung zur Unterschrift. Demgegenüber zeigte sich die Schweiz gegenüber Menschenrechtskonventionen sehr zurückhaltend. Bis Mitte der achtziger Jahre war die Schweiz bei keiner der wichtigsten Uno-Menschenrechtskonventionen Vertragspartei. Diese Zurückhaltung im Bereich der Menschenrechte zeigt sich auch auf europäischer Ebene.³⁷¹

Das Verhalten der Schweiz sowohl gegenüber dem Vertragswerk der Uno als auch gegenüber demjenigen des Europarates war nach dem Zweiten Weltkrieg durch grosse Reserviertheit geprägt. Selten prellte

370 Von den wichtigsten Übereinkommen der Uno hatte die Schweiz bis 1973 38 ratifiziert, 10 unterzeichnet und war 22 ferngeblieben. 1981 hatte die Schweiz von den 88 wichtigsten Konventionen 47 ratifiziert. Per 31. März 1998 waren 101 von 140 wichtigen Uno-Übereinkommen ratifiziert worden. Wildhaber (1975), 572 sowie eigene Berechnung aufgrund der in der Botschaft zum Uno-Beitritt von 1981 und im Uno-Bericht von 1998 aufgeführten wichtigsten Übereinkommen der Uno und dem entsprechenden Ratifikationsstand. Vgl. dazu: Bundesrat (1982b), 686-693; Bundesrat (1998a), Anhang 4, 41-47.

371 Per Oktober 1995 hatte die Schweiz 86 von 157 Konventionen des Europarates ratifiziert. Angaben gemäss dem sechsten Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 29. November 1995, Anhang 2.

die Schweiz durch eine frühe Ratifikation vor, sondern wartete stattdessen zu, was andere Staaten taten. Die Ursachen für die Zurückhaltung liegen teils im Bestreben der Schweiz, Abkommen, die das interne Recht berühren oder ihm nicht voll entsprechen, fernzubleiben, teils in der bremsenden Wirkung des Staatsvertragsreferendums sowie in der durch die Neutralität verursachten Abwehrhaltung.³⁷²

In der Politik der Schweiz betreffend die Übernahme internationalen Rechts spiegelt sich letztlich die passive und zurückhaltende Haltung wider, welche die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit allgemein und im besonderen gegenüber internationalen Organisationen prägte. Trotz dieser grundsätzlich abwartenden Haltung war die Schweiz seit dem 19. Jahrhundert bestrebt, ihr besonders naheliegende Völkerrechtsgebiete zu fördern. In der Vergangenheit waren dies insbesondere das Neutralitätsrecht, die friedliche Streitbeilegung, das humanitäre Völkerrecht sowie gewisse Teilbereiche der Menschenrechte.³⁷³

6.2.3 Neutralitätsrecht

Ihre Blütezeit erlebte die Neutralität im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Am Wiener Kongress von 1815 wurde die Neutralität der Schweiz völkerrechtlich anerkannt. Die allgemeinen Regeln des Neutralitätsrechts wurden 1907 an der Haager Friedenskonferenz vertraglich kodifiziert. Die Eidgenossenschaft hat sich nie für die Kodifikation des Neutralitätsrechts eingesetzt, da sie eine Abneigung gegen die rechtliche Fixierung der Neutralitätspflichten hatte. Eine rechtliche Fixierung wurde abgelehnt, weil diese die Aktionsfreiheit der neutralen Staaten eingeschränkt hätte. Dagegen hat die Schweiz durch die Handhabung ihrer Neutralität dieses Rechtsgebiet massgebend beeinflusst. An der Ausarbeitung der zwei Konventionen über die Neutralität im Landkrieg und im Seekrieg von 1907 beteiligte sich die Schweiz mit zahlreichen Anträgen.³⁷⁴ Seither ist das Neutralitätsrecht nie mehr erneuert worden und hat seit dem Ersten Weltkrieg stark an Bedeutung verloren. Im heutigen Völkerrecht spielt es so gut wie keine Rolle mehr.

372 Schindler (1992), 102; Wildhaber (1975), 574.

373 Schindler (1992), 102.

374 Ebd., 103f.; Bünzli (1984), 198-208.

Die von der Schweiz praktizierte dauernde Neutralität wurde nie gesetzlich kodifiziert, sondern rein pragmatisch im Rahmen ihrer Neutralitätspolitik entwickelt. Die Neutralität galt bis zum Ende des Kalten Krieges als das wichtigste Mittel zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit als des überragenden aussenpolitischen Ziels dieser Zeit. Die bewaffnete Neutralität war in erster Linie ein Element der nationalen Sicherheitspolitik. Durch die Strategie der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft (Dissuasion) sollten in erster Linie Frieden und Sicherheit für das eigene Land gesichert werden.

Von offizieller Seite wurde der bewaffneten Neutralität zudem auch eine friedens- und sicherheitspolitische Funktion für Europa zugesprochen. Hierbei lassen sich zwei Ausprägungen unterscheiden. Erstens wurde die passive Neutralitätspolitik an sich als Friedensbeitrag bezeichnet. Zum zweiten wurde die Neutralität als Voraussetzung für die Erbringung friedensfördernder Dienstleistungen begriffen. Diese Dienstleistungsfunktion der Neutralität umfasst unter anderem die Leistung Guter Dienste, die Rolle als Schutzmacht und Depositarstaat, die Übernahme internationaler Mandate oder die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen der Uno.³⁷⁵

Schliesslich spielte die Neutralitätspolitik der Schweiz eine gewisse Rolle für ihr vergleichsweise grosses Engagement im Bereich der friedlichen Streitbeilegung und des humanitären Völkerrechts sowie für ihre lange Zeit vorherrschende Zurückhaltung im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes, auf die nachfolgend näher eingegangen wird.

6.2.4 Rechtliche und schiedsgerichtliche Streitbeilegung

Auf die dauernde Neutralität ist insbesondere das Engagement des Bundes zugunsten der Idee der friedlichen Streitbeilegung zurückzuführen, durch welche die Schweiz ihre Unparteilichkeit demonstrieren konnte. Noch an den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 wehrte sich die Schweiz gegen eine obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit. Erst nach dem Ersten Weltkrieg änderte die Regierung ihre Politik. Als Mitglied des Völkerbundes trat die Schweiz aktiv ein für die

³⁷⁵ Vgl. dazu: Probst (1988); Probst (1992); Riklin (1992). Diese Themengebiete werden in Kapitel 3.2 näher behandelt.

Ausarbeitung und das Obligatorium der internationalen Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichtsbarkeit sowie für die Vergleichsverfahren. Der Einsatz für den Ausbau des Systems der friedlichen Streitbeilegung bildete fortan eine Konstante der schweizerischen Aussenpolitik. Seit 1919 hat die Schweiz jede Gelegenheit ergriffen, die Schaffung von multilateralen, wenn möglich obligatorischen Vergleichs- und Schiedsabkommen zu fördern sowie entsprechende bilaterale Verträge mit möglichst vielen Staaten abzuschliessen. Ebenso wird die Einführung obligatorischer Schieds- und Gerichtsklauseln in sonstige Verträge angestrebt.³⁷⁶

Auf weltweiter Ebene drückte sich dieses Engagement durch den 1919 erfolgten Beitritt zum Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofes aus, dessen obligatorische Gerichtsbarkeit die Eidgenossenschaft 1920 in einer vorbehaltlosen Erklärung anerkannte. 1948 bekräftigte sie die Erklärung, indem sie dem Statut des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag beitrug.³⁷⁷ Auf europäischer Ebene war der Vorschlag zu einem europäischen System der friedlichen Streitbeilegung das hauptsächliche Aktionsfeld des frühen schweizerischen Engagements im KSZE-Prozess.³⁷⁸

6.2.5 Humanitäres Völkerrecht

Die Entwicklung des humanitären Völkerrechts begann 1863 mit der auf privater Initiative erfolgten Gründung des IKRK. Auf dessen Initiative und auf Einladung des Bundesrates fand 1864 eine Staatenkonferenz statt, die zur ersten Genfer Konvention führte. Alle nachfolgenden Entwürfe für die Weiterentwicklung der Genfer Konventionen gingen in der Folge vom IKRK aus.

Die Schweiz hat das Recht, Konferenzen zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts durchzuführen.³⁷⁹ Sie hat in der Folge alle

376 Vgl. weiterführend hierzu: Probst (1960); Monnier (1984).

377 Vgl. für die Gründe des Beitritts und deren Bedingungen die Ausführungen bei: Linke (1995), 108ff.

378 Vgl. dazu: Breitenmoser (1996), 130-149.

379 Dieses Recht wird in den Zusatzprotokollen von 1977 ausdrücklich bestätigt (Art. 97 Zusatzprotokoll I, Art. 24 Zusatzprotokoll II).

diplomatischen Konferenzen, an denen Konventionen verabschiedet wurden, organisiert und einberufen (1868, 1906, 1929, 1949, 1974-1977). Wichtig waren hier insbesondere die Konferenzen von 1949 und 1974-1977, die zur Annahme der vier Genfer Konventionen bzw. der zwei Zusatzprotokolle führten.³⁸⁰ Als Depositärstaat der Genfer Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle übernimmt die Schweiz neben ihren vertragsstaatlichen Verpflichtungen³⁸¹ auch Aufgaben institutioneller Natur. Der Schweiz obliegt es etwa, die Parteien über die Konventionen sowie über Ratifizierungen, Beitritte, Rechtsnachfolgen, Vorbehalte und Austritte zu informieren.³⁸² In ihrer Funktion als Depositärstaat der Genfer Konventionen hat die Schweiz auch die Leitung des Sekretariats der internationalen Untersuchungskommission (*International Fact Finding Commission*) übernommen. Diese Untersuchungskommission untersucht etwaige Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht.³⁸³

Aus neuerer Zeit kann die Einberufung einer Ministerkonferenz im Jahre 1993 als Beitrag zur Förderung des humanitären Völkerrechts angeführt werden. Auf Initiative des IKRK organisierte der Bundesrat vom 30. August bis 1. September 1993 in Genf die „Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer“. Durch die Organisation der Konferenz bot die Schweiz eine Plattform, um auf internationaler Ebene die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu bekräftigen. Das Ziel der Konferenz war nicht die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Es ging vielmehr darum, die Staatengemeinschaft an ihre Verpflichtungen bezüglich der Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu erinnern. Des weiteren verfolgte das IKRK auch das Ziel,

380 Siehe zu den Bemühungen der Schweiz zu den einzelnen Konventionen: Bünzli (1984), 37-149; Sassòli (1989).

381 Eine dieser Verpflichtungen ist die Pflicht, sich als neutraler Drittstaat für die Einhaltung der Abkommen durch die Konfliktparteien einzusetzen. Dies kann zum Beispiel durch Demarchen bei den entsprechenden Staaten geschehen.

382 Zu diesen Aufgaben zählen: Entgegennahme und Aufbewahrung von Originaldokumenten; Überprüfen der formellen Zulässigkeit von Instrumenten; Benachrichtigung der Parteien über Ratifizierungen, Beitritte, Rechtsnachfolgen, Vorbehalte und Austritte; Erstellen beglaubigter Kopien; Registrierung beim Generalsekretär der Uno.

383 Weitergehend dazu: Holst (1999).

die humanitäre Hilfe zu entpolitisieren.³⁸⁴ Im Anschluss an die Konferenz beauftragte die 26. Internationale Rotkreuzkonferenz den Bund damit, regelmässige Treffen der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen einzuberufen, um allgemeine Probleme bei der Anwendung des humanitären Völkerrechts zu prüfen. Das erste derartige Treffen fand im Januar 1998 in Genf statt.

Neben ihrem traditionellen Engagement für die Weiterentwicklung und Einhaltung des humanitären Völkerrechts sowie ihrer finanziellen Unterstützung für das IKRK hat sich die Schweiz aktiv für die internationale Strafgerichtsbarkeit und in der Minenproblematik eingesetzt.

Gegenüber der internationalen Strafgerichtsbarkeit nahm die Schweiz von Anfang an eine positive Haltung ein. Sie beteiligte sich aktiv an der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen der Tribunale für Ex-Jugoslawien und Rwanda und unterstützte diese auch finanziell. Der Bundesrat beschloss relativ rasch, die Uno-Resolutionen 827 und 955, auf denen die zwei Ad-hoc-Gerichtshöfe beruhen, „autonom“ anzuwenden. Als Nichtmitglied der Vereinten Nationen sei die Schweiz zwar nicht an die Beschlüsse der Uno gebunden. Als Ursprungsland und Depositärstaat der Genfer Konventionen trage unser Land aber eine besondere moralische Verpflichtung.³⁸⁵

Aufgrund der Verpflichtungen aus den Genfer Konventionen von 1949 und dem ersten Zusatzprotokoll verpflichteten sich die Vertragsstaaten zum Erlass von Strafbestimmungen und zur strafrechtlichen Verfolgung von Personen, die sich schwerer Verletzungen dieser Abkommen schuldig machen. Die Schweiz hat ihre Pflicht, Strafbestimmungen zu erlassen, durch welche auch im Ausland begangene Kriegsverbrechen erfasst werden, 1967 durch die Revision des Militärstrafgesetzes erfüllt. Gestützt auf diese Bestimmungen kam es zu verschiedenen Untersuchungen, Anklagen und auch zu einem Prozess gegen mutmassliche Kriegsverbrecher aus Ex-Jugoslawien und Rwanda. Durch

384 So betonte Cornelio Sommaruga, Präsident des IKRK, die Wichtigkeit, dass die humanitären Organisationen in völliger Unabhängigkeit und Unparteilichkeit arbeiteten. Dieser Hinweis erfolgte wohl aus dem Umstand, dass sich das IKRK auf dem heutigen Kriegsschauplatz je länger, je mehr umgeben sieht von „politischen“ humanitären Organisationen. Vgl. dazu: *Neue Zürcher Zeitung*, 31. August 1993.

385 Vgl. die Pressemitteilungen des Bundesrates vom 2. Februar 1994 und vom 20. März 1995.

Schaffung einer zusätzlichen innerstaatlichen Rechtsgrundlage Ende 1995 wurde es zudem möglich, mutmassliche Kriegsverbrecher an die internationalen Strafgerichtshöfe für Ex-Jugoslawien und Rwanda auszuliefern.³⁸⁶

Die Schweiz hat ferner aktiv an den Verhandlungen über das Statut des zu errichtenden Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) von 1998 in Rom teilgenommen. Weil die Römer Konferenz keine eigentliche Uno-Konferenz war, sondern lediglich unter dem Patronat der Uno stand, war die Schweizer Delegation gleichberechtigter Verhandlungspartner. Sie setzte sich dabei innerhalb einer Gruppe Gleichgesinnter für einen starken und unabhängigen Gerichtshof ein. Dabei wurde das Gewicht vor allem auf einen lückenlosen Katalog von Kriegsverbrechen und eine möglichst weitgehende obligatorische Gerichtsbarkeit des IStGH gelegt. Da diese Ziele weitgehend erreicht werden konnten, hat die Schweizer Delegation das Statut des neuen Gerichtshofes umgehend unterschrieben (18. Juli 1998). Der Bundesrat beabsichtigt denn auch das Statut zu ratifizieren und hat deshalb im Juni 2000 das EDA ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren zu diesem Thema zu eröffnen.³⁸⁷

Im Bereich der Personenminen unternahm die Schweiz 1969 erste Schritte zu deren Eindämmung. So wurde die Produktion eigener Personenminen eingestellt und 1982 die Konvention über inhumane Waffen ratifiziert. Seit 1995 verzichtet die Schweiz auf Besitz und Einsatz von Personenminen. Dieser Entscheid legte den Weg frei für das aussergewöhnlich starke und innovative Engagement der Schweiz bei den weltweiten Bemühungen für ein Verbot von Personenminen. Im sogenannten Ottawa-Prozess prägte sie den Entwicklungsprozess aktiv mit, der schliesslich zu einem totalen Verbot von Personenminen führte. Auf schweizerische Initiative wurde eine kleine Kerngruppe von gleichgesinnten Staaten gebildet, die den Verhandlungsprozess in Pilotfunktion ans Ziel führte.

386 Die Rechtsgrundlage hierzu liefert ein auf acht Jahre befristeter dringlicher Bundesbeschluss betreffend die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts vom 21. Dezember 1995 (SR 351.20).

387 Cafilisch (1998); Pressemitteilung des Bundesrates vom 5. Juni 2000.

In der Personenminenfrage, die thematisch im Schnittpunkt von humanitären Anliegen und der Rüstungskontrollpolitik liegt, eröffnete sich ein neues Handlungsfeld für die schweizerische Rüstungskontrollpolitik. Ihre Rolle im Ottawa-Prozess bedeutet eine markante Dynamisierung ihrer Politik in diesem Bereich.³⁸⁸ Im Bereich der Kontrolle der sogenannten kleinen und leichten Waffen übernimmt die Schweiz derzeit eine ähnlich aktive Rolle.³⁸⁹

Schliesslich ist die Verbreitung und Verankerung des humanitären Völkerrechts einer der Schwerpunkte des Schweizer Engagements im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden. Die Schweiz organisiert Seminare zum Thema. 1998 hat sie mit Erfolg vorgeschlagen, dem humanitären Völkerrecht bei der Definition der Zielsetzungen der EAPC/PfP-Arbeitsprogramme ein grösseres Gewicht zu geben. Des weiteren bietet sie regelmässig Kurse im Kriegsvölkerrecht an.³⁹⁰

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es kein anderes Teilgebiet des Völkerrechts gibt, auf das ein einzelner Staat während so langer Zeit einen so nachhaltigen Einfluss ausüben konnte, wie es die Schweiz im Falle des humanitären Völkerrechts zu tun vermochte.³⁹¹ In keinem anderen Teilgebiet hat sich die Schweiz so engagiert wie im Fall des humanitären Rechts. Dieses Engagement geht nicht zuletzt auf den Status als Depositarstaat der Genfer Konventionen und auf die engen historischen Verbindungen zwischen der Schweiz und dem IKRK zurück, dem die Hauptverantwortung für die Entwicklung des humanitären Völkerrechts zukommt.

388 Gerber (1999), 98. Vgl. dazu auch: Heinzer (2000).

389 Vom Engagement in diesem noch jungen Bereich zeugt die Teilname von Bundesrat Flavio Cotti im Februar 1999 an einem internationalen Seminar zum Thema „leichte Waffen“ in Genf sowie diejenige seines Nachfolgers Joseph Deiss an einem Treffen im norwegischen Bergen zum selben Thema im Mai 1999. Im Rahmen der PfP organisierte die Schweiz zusammen mit Deutschland im Juni 1999 ein internationales Treffen mit Vertretern der Rüstungsindustrie zum Thema „Begrenzung von Kleinwaffen“. Schliesslich hat die Schweiz der Uno angeboten, 2001 in Genf eine internationale Konferenz über den illegalen Waffenhandel durchzuführen.

390 Vgl. für die genauen Angaben der aktuellen Angebote der Schweiz auf diesem Gebiet: Jahresberichte des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden.

391 Schindler (1992), 103.

Der zukünftige Einfluss der Schweiz auf das humanitäre Völkerrecht hängt nicht nur von ihr selbst und vom IKRK ab, sondern auch von den Bedürfnissen der Völkergemeinschaft. Diese haben sich in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Erstens kommt der Uno – wie in anderen Bereichen des Völkerrechts – auch im humanitären Recht zunehmend grösseres Gewicht zu. Zweitens verwischen sich die Grenzen zwischen humanitärem Völkerrecht und anderen Bereichen immer mehr. Insbesondere die Verbindung zu den Menschenrechten, aber auch zu Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle (Minenproblematik, Fragen im Bereich von kleinen und leichten Waffen) wird immer enger, so dass die verschiedensten Institutionen im humanitären Bereich tätig sind. Aufgrund der gestiegenen Bedeutung von friedenserhaltenden und -erzwingenden Operationen der Uno und anderer Organisationen ist es drittens zu einer Politisierung der humanitären Aktionen gekommen, die nicht zuletzt auf der Vermischung humanitärer und militärischer Einsätze beruht.³⁹²

Durch die zunehmende Nähe menschenrechtlicher und humanitärer Fragen, die steigende Politisierung humanitärer Aktionen und den grösser werdenden Einfluss der Uno auf diesem Gebiet machen sich für die Schweiz auch im Bereich des humanitären Rechts die Nachteile der Nichtmitgliedschaft in der Uno bemerkbar, die auf anderen Gebieten schon länger manifest sind.

6.2.6 Menschenrechtspolitik

Menschenrechte spielten lange Zeit eine untergeordnete Rolle in der schweizerischen Aussenpolitik. Erst seit den achtziger Jahren erlangte die Menschenrechtspolitik einen allgemein grösseren Stellenwert in der Aussenpolitik der Schweiz. Nachfolgend wird die offizielle Menschenrechtspolitik in ihren Grundzügen skizziert, bevor das multi- und bilaterale Engagement auf diesem Gebiet dargestellt wird.

392 Vgl. dazu: Reinhardt (1999). Zur Position des IKRK siehe das Interview mit dem ehemaligen IKRK-Präsidenten Cornelio Sommaruga in der *Basler Zeitung*, 13. März 1998.

Grundzüge der schweizerischen Menschenrechtspolitik

In einem Teilgebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes, dem Arbeitnehmerschutz, übernahm die Schweiz Ende des 19. Jahrhunderts eine Pionierrolle. Sie ergriff in dieser Zeit mehrere Initiativen zur Abhaltung von internationalen Konferenzen über den Arbeitnehmerschutz. Dies war teils humanitär motiviert und ist teils dadurch zu erklären, dass die bereits fortgeschrittene innerstaatliche Arbeitsschutzgesetzgebung die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz beeinträchtigte, was eine internationale Angleichung wünschbar machte. In der 1919 gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), welche von da an für die völkerrechtlichen Abkommen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes zuständig war, verhielt sich die Schweiz zurückhaltender.³⁹³

Der Bundesrat bezeichnete den Einsatz für die Menschenrechte verschiedentlich als „Konstante der schweizerischen Aussenpolitik“.³⁹⁴ Dies trifft für die schweizerische Menschenrechtspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg allerdings kaum in dieser Form zu. Die bis in die sechziger Jahre vorherrschende systematische Abstinenz der Schweiz von politischen multilateralen Foren bedeutete auch eine faktische Nichtteilnahme an den internationalen Bemühungen zum Menschenrechtsschutz. Gering war auch der Stellenwert der Menschenrechtspolitik im Rahmen der Aussenpolitik.

Mit einer gewissen Verspätung auf die vorsichtige aussenpolitische Öffnung ab den sechziger Jahren wuchs auch das schweizerische Engagement für die Menschenrechte. Eine aktive – und nicht nur reaktive – Menschenrechtspolitik im multilateralen Rahmen praktizierte die Schweiz lange Jahre praktisch nur im Rahmen des KSZE-Prozesses. Hier machte sich die Schweiz für die Durchsetzung grundlegender Menschenrechte stark. Dieses Engagement stand allerdings im Widerspruch zu ihrer allgemeinen Haltung gegenüber Menschenrechtsfragen in dieser Zeit. Ein glaubwürdiges Eintreten für die Menschenrechte wurde für die Schweiz, die keine der wichtigen internationalen Menschenrechtsabkommen ratifiziert hatte, zunehmend schwieriger.

393 Schindler (1992), 106; Bünzli (1984), 217-233.

394 So zum Beispiel im Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1986, 34.

Die schweizerische Menschenrechtspolitik erhielt in der Amtszeit von Aussenminister Aubert (1978 bis 1987) einen grösseren Stellenwert in der Aussenpolitik. 1982 erschien der erste Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik, der Fragen des bilateralen regionalen und weltweiten Schutzes der Menschenrechte behandelte und die Menschenrechtspolitik des Bundesrates umriss.³⁹⁵ Der Einsatz für die Menschenrechte wurde dabei mit der Maxime der Solidarität und mit friedenspolitischen Überlegungen begründet. Selbstkritisch sprach der Bundesrat die Zurückhaltung der Schweiz gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz an und stellte die Ratifikation menschenrechtlicher Übereinkommen in Aussicht.³⁹⁶ In den achtziger Jahren wurde auch deutlich, dass die Menschenrechtspolitik Schnittstellen mit anderen Politikbereichen, namentlich mit der Aussenwirtschafts- und der Entwicklungspolitik, aufwies. Daraus ergaben sich Zielkonflikte, die sich in innenpolitischen Debatten dieser Jahre äusserten.³⁹⁷ Obwohl menschenrechtliche Anliegen indirekt etwa in die Entwicklungszusammenarbeit Eingang fanden, war die Menschenrechtspolitik der Schweiz nicht mit anderen Aussenpolitikbereichen verknüpft.

In den neunziger Jahren erfuhr die Menschenrechtspolitik eine markante Bedeutungssteigerung auf konzeptioneller Ebene. Die Förderung der Menschenrechte wurde zu einem der fünf Ziele der schweizerischen Aussenpolitik deklariert. Der aussenpolitische Bericht des Jahres 1993 stellt hierbei einen direkten Bezug zwischen Frieden und Sicherheit einerseits und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten andererseits her. Zudem wird betont, dass die Förderung dieser Werte im eigenen sicherheitspolitischen Interesse liege.³⁹⁸ In gleicher Weise heben die sicherheitspolitischen Berichte der neunziger Jahre den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Sicherheitspolitik hervor. So hält etwa der Bericht 2000 fest, dass Frieden und Sicherheit auf die Dauer nur in einer Gemeinschaft von Staaten garantiert werden könne, welche die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten, den

395 Bundesrat (1982a).

396 Ebd., 3, 24 und 58ff. Namentlich wurde die Ratifikation der beiden Uno-Menschenrechtspakte von 1966 und der Europäischen Sozialcharta als prioritär bezeichnet.

397 Altermatt (1992), 76.

398 Bundesrat (1993), 27.

Vorrang des Rechts anerkennen und die politische Macht einer demokratischen Kontrolle unterstellen.³⁹⁹

Die Bedeutung der Menschenrechtspolitik wird schliesslich dadurch unterstrichen, dass die neue Bundesverfassung den Einsatz zugunsten der Menschenrechte zu einem verfassungsmässigen Ziel der Aussenpolitik erklärt.⁴⁰⁰ Institutionell äusserte sich die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte dadurch, dass 1986 in der Direktion für Völkerrecht ein Dienst für Menschenrechte eingerichtet wurde. 1995 wurde eine eigene Abteilung für die Bereiche Menschenrechte und humanitäre Politik geschaffen, die Politische Direktion IV.

Der allgemeine Bedeutungsanstieg der Menschenrechte in der Schweizer Aussenpolitik ging einher mit einer konzeptionellen Änderung. Im Zuge der Einführung des aussenpolitischen Zielfünfecks wurde die Menschenrechtspolitik grundsätzlich mit anderen Politikbereichen verknüpft.⁴⁰¹ In seinem im Frühjahr 2000 erschienenen zweiten Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz konkretisiert der Bundesrat die Vorgaben des Berichts 93 im Bereich der Menschenrechte und bestätigt das Konzept der Verknüpfung verschiedener Themenbereiche.⁴⁰² Konzeptionell versteht sich die aktuelle Menschenrechtspolitik nun als eine „Querschnittsaufgabe“. Menschenrechtliche, rechtsstaatliche und demokratische Kriterien sollen dabei in der allgemeinen Entscheidungsfindung in verschiedenen Politikbereichen (Asyl-, Aussenwirtschafts-, Entwicklungspolitik usw.) zum Ausdruck kommen.

Das Konzept der schweizerischen Menschenrechtspolitik sieht verschiedene Instrumente vor, die geeignet sind, Beeinträchtigungen der Menschenrechte zu bekämpfen, deren Einhaltung zu fördern und die Schaffung der zu diesem Zweck erforderlichen Rahmenbedingungen zu unterstützen. Das Instrumentarium umfasst:

1. rechtliche Instrumente (z. B. Ratifikation von Menschenrechtskonventionen);
2. diplomatische Instrumente (z. B. politische Interventionen);

399 Bundesrat (1999a), 50. Ähnlich auch: Bundesrat (1990), 37.

400 Art. 54 Abs. 2 der seit 1. Januar 2000 gültigen Bundesverfassung.

401 Bundesrat (1993), 30f.

402 Bundesrat (2000).

3. wirtschaftliche Instrumente (z. B. Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Teilnahme an Wirtschaftssanktionen, Verweigerung der Exportrisikogarantie);
4. Instrumente zur Förderung der Zusammenarbeit (Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit).⁴⁰³

Die beiden erstgenannten Instrumente können als Menschenrechtspolitik im „engeren Sinne“ bezeichnet werden. Diese umfassen u. a. die Teilnahme an der Ausarbeitung von Menschenrechtskonventionen und deren Ratifizierung, die Aufnahme von Menschenrechtsdialogen mit anderen Staaten sowie bi- und multilaterale Interventionen. Die zwei übrigen Instrumente sind Bestandteil der Menschenrechtspolitik im „weiteren Sinne“. Sie sind Ausdruck der angesprochenen Verknüpfung der Menschenrechte mit anderen Politikbereichen und können als „positive“ und „negative“ Konditionalität ausgestaltet werden. So sollen bei Staaten, welche die Menschenrechte unzureichend schützen, positive Massnahmen zum Zuge kommen. Solche Massnahmen umfassen etwa die Unterstützung für spezifische Projekte zur Förderung der Menschenrechte, den Einsatz zugunsten der Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie den politischen Dialog über unterschiedliche Menschenrechtskonzeptionen. Bei schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen sollen negative Massnahmen ergriffen werden. Hierunter fallen beispielsweise Wirtschaftssanktionen im Rahmen der Uno, Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit, Verzicht auf staatliche Kreditgewährung und auf den Export gewisser Güter.⁴⁰⁴

Die beschriebenen Massnahmen können grundsätzlich auf der bi- und auf der multilateralen *Handlungsebene* zum Einsatz gelangen. Nachfolgend soll zuerst ein Überblick über die Aktivitäten der Schweiz auf der multilateralen Ebene erfolgen, bevor wir uns der bilateralen Ebene widmen.

403 Bundesrat (2000), 2591ff.

404 Bundesrat (1993), 30f.

Engagement auf multilateraler Ebene

Auf multilateraler Ebene stehen der Schweiz die Ratifikation universeller und regionaler Menschenrechtskonventionen sowie die aktive Teilnahme in internationalen Gremien zur Verfügung. Die wichtigsten internationalen Organisationen, die sich mit dem Schutz der Menschenrechte befassen, sind die Uno, der Europarat sowie die KSZE/OSZE.

Uno

Die Schweiz verhielt sich lange Zeit sehr zurückhaltend gegenüber der Ratifikation von Uno-Menschenrechtskonventionen. Bis Mitte der achtziger Jahre hatte sie keine der wichtigen Uno-Konventionen im Bereich der Menschenrechte unterzeichnet oder ratifiziert. Dies kontrastiert mit der in verschiedenen Botschaften, Berichten und Regierungsrichtlinien seit den siebziger Jahren formulierten Zielsetzung, sich verstärkt an der Kodifizierung des universellen und regionalen Menschenrechtsschutzes zu beteiligen. Insbesondere der Beitritt zu den zwei Uno-Menschenrechtspakten von 1966 wurde vom Bundesrat verschiedentlich postuliert.⁴⁰⁵

In den achtziger Jahren wurde die Ratifikation der Uno-Konventionen im Bereich der Menschenrechte wieder aktuell. Im Hinblick auf die Uno-Abstimmung von 1986 wurden aber aus innenpolitischen Gründen keine Ratifikationen in diesem Bereich vorgenommen. Das negative Resultat der Uno-Abstimmung hatte zur Folge, dass diese Ratifikationsziele erst mit einiger Verspätung erreicht wurden, obwohl der Bundesrat nach der Abstimmung erklärt hatte, die Kooperation mit der Uno insbesondere auf rechtlichem Gebiet vorantreiben zu wollen.⁴⁰⁶ Aufgrund des deutlichen Nein zur Uno wäre eine rasche Ratifikation von Uno-Abkommen innenpolitisch wohl kaum möglich gewesen. 1992 wurden die beiden Uno-Menschenrechtspakte von 1966 ratifiziert. Mit dem Beitritt der Schweiz zu diesen wichtigsten Instrumenten des universellen Menschenrechtsschutzes wurde die schweizerische Menschenrechtspolitik – insbesondere im Bereich bilateraler Interven-

405 Bundesrat (1977), 73; Bundesrat (1982a), 29 und 61.

406 Vigny (1992), 268; Bundesrat (1991a), 1192.

tionen zugunsten einzelner Personen – auf eine solide juristische Grundlage gestellt.⁴⁰⁷ Während die Schweiz das zweite Zusatzprotokoll zum internationalen Pakt über politische und bürgerliche Rechte betreffend die Abschaffung der Todesstrafe 1994 ratifiziert hat, steht der Beitritt zum ersten Zusatzprotokoll, welches ein Individualbeschwerdeverfahren bei Menschenrechtsverletzungen vorsieht, weiterhin aus. Dadurch steht Schweizerinnen und Schweizern, die sich in ihren politischen und bürgerlichen Rechten verletzt fühlen, nur der Weg an den europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, nicht aber an den Uno-Menschenrechtsausschuss offen. Schliesslich trat die Schweiz im März 2000 mit grosser Verspätung dem Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 bei.⁴⁰⁸

Die Menschenrechtskommission ist das wichtigste globale Gremium für Menschenrechte und trifft sich jedes Jahr für mehrere Wochen in Genf. Als Nichtmitglied der Uno gehört die Schweiz nicht der Menschenrechtskommission an. Seit 1987 beteiligt sie sich aber aktiv an ihren Arbeiten. Die Schweizer Delegation unterstützte seither zahlreiche Resolutionen, die sich für die Stärkung politischer Kontrollmechanismen zur Einhaltung der Menschenrechte einsetzen. Zudem ist die Schweiz in verschiedenen Arbeitsgruppen der Kommission aktiv.⁴⁰⁹

In den Bemühungen gegen die Folter übernahm die Schweiz eine Pionierrolle. Sie beteiligte sich im Rahmen der Möglichkeiten des Beobachterstatus an den Arbeiten der Menschenrechtskommission, die 1984 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe führten. Die Uno-Konvention gegen die Folter ratifizierte die Schweiz als einer der ersten Staaten. Es war auch das erste wichtige Uno-Übereinkommen

407 Die rechtliche Stärkung bilateraler menschenrechtlicher Interventionen gegenüber anderen Staaten bezeichnete der Bundesrat als einer der Hauptgründe für die Ratifikation. Durch die Ratifikation der Pakte könne von einem Vertragspartner die Einhaltung der Vertragsbestimmungen gefordert werden, ohne sich einer verbotenen Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Staates schuldig zu machen. Vgl. dazu: Bundesrat (1991a), 1196. Vgl. für die Bedeutung der Pakte für die Schweiz die Beiträge in: Kälin/Malinverni/Nowak (1997).

408 Bundesrat (1999c).

409 Die Schweiz engagierte sich u. a. in folgenden Themenbereichen: Rechte von Kindern, Rechte von Gefangenen, Todesstrafe, Folter, Recht auf Entwicklung, Minderheitenrechte. Vgl. dazu: Vigny (1992), 272; Bundesrat (2000), 2605f.

im Bereich der Menschenrechte, welchem die Schweiz beiträt.⁴¹⁰ 1992 gelang es der Schweiz zusammen mit Costa Rica, die Kommission dazu zu bewegen, eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Folterkonvention einzusetzen. Die Arbeit an diesem Protokoll dauert noch an.

Nicht zuletzt aufgrund ihrer aktiven Teilnahme an den Arbeiten der Menschenrechtskommission wurden in den letzten Jahren mehrere Schweizer mit Mandaten als Sonderberichterstatter betraut.⁴¹¹ Des Weiteren beteiligt sich die Schweiz in verschiedenen Spezialorganisationen der Uno an den Aktivitäten im Bereich des Menschenrechtsschutzes und leistet Beiträge an diverse Uno-Fonds für Menschenrechte. Schliesslich bleibt noch zu erwähnen dass Genf als „Uno-Menschenrechtshauptstadt“ die Menschenrechtskommission und das Hochkommissariat für Menschenrechte beherbergt.

Europarat

In den fünfziger Jahren hielt sich die Schweiz aus neutralitätspolitischen Gründen vom Europarat fern. Man fürchtete, in politische Debatten hineingezogen zu werden, die zu Unannehmlichkeiten für die schweizerische Neutralitätspolitik führen könnten. Im Sinne der praktizierten Trennung zwischen technischen und politischen Fragen nahm die Schweiz nur an Aktivitäten zu Problemen des Patentrechts teil.⁴¹² Mit dem Beitritt zum Europarat 1963 stellte sich dann aber die Frage der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), eine der wesentlichsten Grundlagen der Organisation.

Die Ratifikation wurde nicht sofort anvisiert und erst 1968 – im Jahr der Menschenrechte des Europarates – erwogen. Der Bundesrat sprach sich für einen Beitritt aus und bezeichnete den Konventionsbeitritt als einen Akt der Solidarität und als Ausdruck des Willens, an der Entwicklung eines wichtigen Bereichs des Völkerrechts mitzuwirken.⁴¹³

410 Bundesrat (1982a), 47ff. Siehe auch: Bünzli (1984), 301ff.; Dominicé (1992), 294ff.

411 Joseph Voyame über die Situation in Rumänien (1990); Walter Kälin über die Situation in Kuwait (1992); René Felber über die Situation in den von Israel besetzten Gebieten (1993-94); Michel Moussali über die Situation in Rwanda (seit 1997).

412 Linke (1995), 73.

413 Bundesrat (1968b), 1145f.

Die Schweiz ratifizierte die EMRK 1974, nachdem Anfang der siebziger Jahre die rechtlichen Hindernisse (fehlendes Frauenstimmrecht, konfessionelle Ausnahmeregelungen) aus dem Weg geräumt waren, als letzter der damals 17 Mitgliedsstaaten.⁴¹⁴ Im Gegensatz hierzu gehörte die Schweiz zu den Erstunterzeichnern der Folterkonvention des Europarates von 1987. Da die Schweiz dem Kampf gegen die Folter grosse Bedeutung zumass, übernahm sie bei der Ausarbeitung der Konvention von Beginn an eine führende Rolle.

Demgegenüber steht bis heute die Ratifikation der Sozialcharta des Europarates aus, obwohl der Bundesrat dieses Dokument bereits 1976 unterzeichnet hat. Im Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik von 1982 bezeichnete er die Ratifikation der Sozialcharta sowie der Zusatzprotokolle 1 und 4 als eine Priorität auf europäischer Ebene. Der Stände- und der Nationalrat lehnten die Ratifikation der Sozialcharta 1984 bzw. 1987 ab. Die Sozialcharta und die Zusatzprotokolle 1 und 4 bilden die noch zu schliessende Lücke im Bereich des Menschenrechtsschutzes des Europarates.

Ein Beispiel für ein aktives Schweizer Engagement aus neuerer Zeit ist das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates, bei dem die Schweiz den Expertenausschuss präsidierte. Das Rahmenübereinkommen wurde 1998 ratifiziert. Im Jahr zuvor hatte die Schweiz die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ratifiziert.⁴¹⁵

Ende 1998 wurde der neue ständige Gerichtshof für Menschenrechte eröffnet, der die bisherigen EMRK-Organe ersetzte. Die Reform des Kontrollsystems geht auf eine schweizerische Initiative zurück. 1985 regte der Bundesrat an, Kommission und Gerichtshof zu einem einzigen Organ zu vereinigen.⁴¹⁶ Das 11. Zusatzprotokoll über die

414 Vgl. zu den Debatten im Parlament betreffend den Beitritt zur EMRK: Weiss (1996). Die Angst vor „fremden Richtern“ und vor einem drohenden Souveränitätsverlust prägten hierbei die Debatte auf seiten der Gegner einer Ratifikation.

415 Vgl. betreffend das Rahmenübereinkommen: Bundesrat (1997); betreffend die Charta der Minderheitensprachen: Bundesrat (1996c).

416 Das 8. Zusatzprotokoll, welches die Bildung von Kammern und Ausschüssen in der Kommission ermöglichte und damit die Funktionsfähigkeit des Kontrollsystems verbesserte, ging auf eine Initiative von Nationalrat Muheim zurück. Vgl. dazu: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. Dezember 1999.

Einsetzung des neuen Gerichtshofes wurde 1994 von der Schweiz unterzeichnet und trat am 1. November 1998 in Kraft. Zum ersten Präsidenten des Gerichtshofes wurde der Schweizer Rechtsprofessor Luzius Wildhaber gewählt.

KSZE/OSZE

Seit den Anfängen beteiligte sich die Schweiz aktiv am KSZE-Prozess. Neben dem Einsatz für die friedliche Streitbeilegung war der Einsatz für Menschenrechte von Anfang an das zweite wichtige Tätigkeitsfeld der Schweiz. Sie beteiligte sich an den KSZE-Folgetreffen an den Debatten über die Einhaltung der Menschenrechte und betonte dabei, dass die Einhaltung des Prinzips VII (Menschenrechte) eine unabdingbare Voraussetzung für die Entspannung und Sicherheit sei. Die Schweiz bemühte sich insbesondere darum, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger der Teilnehmerstaaten von den Ergebnissen des KSZE-Prozesses profitieren könnten. In diesem Sinne engagierte sich die Schweiz vor allem im Bereich der menschlichen Kontakte, der Familienzusammenführung, der Reisemöglichkeiten und Besuche sowie für Kontakte im religiösen Bereich.⁴¹⁷

Gegen Ende des Kalten Krieges setzte sich die Schweiz für die Aufnahme des Kapitels über die „menschliche Dimension“ in das Wiener Dokument von 1989 ein, welches einen Kontrollmechanismus zur Einhaltung der politischen Verpflichtungen enthält. Im Rahmen der „menschlichen Dimension“ trat die Eidgenossenschaft insbesondere für die Rechte der Minderheiten ein. So engagierte sie sich für das für den Minderheitenschutz wichtige Kopenhagener Dokument und für die Schaffung der Stelle eines Hochkommissars für nationale Minderheiten. Auf eine schweizerische Initiative ging des weiteren auch ein Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf von 1991 zurück. Weitere inhaltliche Schwerpunkte im Bereich der menschlichen Dimension sind der Kampf gegen die Folter, die Abschaffung der

417 So setzte sich die Schweiz beispielsweise am Berner Treffen über menschliche Kontakte von 1986 zusammen mit anderen neutralen Staaten für die Familienzusammenführung, für Kontakte im religiösen Bereich sowie für Familienbesuche ein. Vgl. für das menschenrechtliche Engagement der Schweiz in der KSZE: Reiman (1986).

Todesstrafe sowie die Sicherung der Medienfreiheit.⁴¹⁸ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz seit 1997 mit Gérard Stoudmann die Leitung des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte stellt. Dieses Organ ist die Kerninstitution im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE.

Die programmatischen Schwerpunkte des schweizerischen OSZE-Präsidialjahres 1996 waren unter anderem die Förderung demokratischer Werte, der Zivilgesellschaft und des Minderheitenschutzes.⁴¹⁹ Die Agenda liess allerdings nur wenig Spielraum und war von den jeweils aktuellen politischen Entwicklungen und der Notwendigkeit geprägt, auf diese eine adäquate Antwort zu finden. Dies traf im Fall der Schweizer Präsidentschaft um so mehr zu, als sie diese in einer Zeit übernahm, die für die OSZE geprägt war durch eine verstärkte Konzentration auf aktuelle politische Aufgaben und durch eine enorme Ausweitung ihrer operativen Aktivitäten, vor allem in Bosnien-Herzegowina.⁴²⁰ Hierbei ging es insbesondere um die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen sowie um die Überwachung der Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte. In personeller Hinsicht stellte die Schweiz der OSZE im Zusammenhang mit den Wahlen von 1996 rund 160 Experten zur Verfügung: Menschenrechtsbeobachter, Wahlexperten, Finanzadministratoren und Logistiker standen in Bosnien im Einsatz. Schliesslich stellte die Eidgenossenschaft mit Gret Haller von 1995 bis 2000 die Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina.

Zusammenfassend kann das Engagement der Schweiz für die Menschenrechte im Rahmen der KSZE/OSZE als erfreulich bezeichnet werden. Im Unterschied zu den vorwiegend rechtlichen Instrumenten der Uno und des Europarates beteiligte sie sich von Beginn an aktiv am KSZE-Prozess und setzte dabei einen Schwerpunkt im Bereich der Menschen- und Grundrechte. Angesichts der grossen Zurückhaltung der Schweiz gegenüber rechtlichen Instrumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes war der rein politische Charakter der

418 Vgl. für einen Überblick über die aktuellen Aktivitäten der Schweiz im Bereich des Menschenrechtsschutzes: Bundesrat (2000), 2602f.

419 Vgl. die programmatische Rede von Bundesrat Cotti in der ersten Sitzung des Ständigen Rates unter Schweizer Vorsitz vom 11. Januar 1996 in Wien. Abgedruckt bei: Goetschel (1997), 197-202.

420 Hennig (1997), 156.

Menschenrechtsinstrumente der KSZE sicherlich mit ein Grund für das Engagement der Eidgenossenschaft auf diesem Gebiet. Zudem ermöglichte die Teilnahme am Prozess, bei den Regierungen anderer KSZE-Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen zu intervenieren. Schliesslich kann auch die im OSZE-Präsidentschaftsjahr geleistete Arbeit bei den Wahlen und dem Schutz der Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina als Aktiva der jüngeren schweizerischen Aussenpolitik bezeichnet werden.

Bilaterale Menschenrechtspolitik

Neben dem Einsatz in multilateralen Foren können Menschenrechte auch auf bilateraler Ebene thematisiert werden. Kritik an die Adresse anderer Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen ist die direkteste Form aussenpolitischen Einsatzes zugunsten der Menschenrechte. Der bundesrätliche Menschenrechtsbericht aus dem Jahre 1982 listet eine Reihe von Kriterien auf, an denen sich die politischen Interventionen der Schweiz zugunsten der Menschenrechte ausrichten sollen:

- Prinzip der Universalität: Kritik soll sich ungeachtet des politischen Regimes und der Weltregion gegen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen richten;
- Ausrichtung am Völkerrecht: Interventionen sollen sich auf geltendes Völkerrecht stützen;
- Objektive Information: Interventionen sollen auf sicheren, detaillierten und möglichst objektiven Informationen beruhen;
- Wirksamkeit: Bei der Wahl zwischen verschiedenen Instrumenten soll das Kriterium der Wirksamkeit ausschlaggebend sein.⁴²¹

Informationen über die behördliche Praxis in diesem Bereich sind sehr spärlich, so dass eine diesbezügliche Beurteilung kaum möglich ist.⁴²² Dies hängt auch damit zusammen, dass die Regierung diskrete diplomatische Interventionen gegenüber öffentlicher Kritik bevorzugt. Solche Vorstösse betreffen meistens Einzelpersonen und erfolgen bei-

421 Bundesrat (1982a), 12ff.

422 Vgl. für Angaben über diplomatische Interventionen: Kälin (1988), 200. Dieser kritisiert die restriktive bundesrätliche Informationspraxis, da diese die Legitimität der bundesrätlichen Politik untergrabe.

spielsweise anlässlich offizieller Besuche auf hohem Niveau, bei der Botschaft des Landes, anlässlich von Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der OSZE oder bei Sessionen der Uno-Menschenrechtskommission auf bilateralem Weg.⁴²³

Erst bei systematischen Verletzungen von Menschenrechten oder aufgrund des Drucks der öffentlichen Meinung erfolgt eine Intervention öffentlich. Der Bundesrat äusserte sich seit den sechziger Jahren verschiedentlich zu Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern. Bis Mitte der achtziger Jahre waren die bundesrätlichen Demarchen allerdings selten.⁴²⁴ Seither nahmen diese parallel zur steigenden internationalen Bedeutung der Menschenrechte bezüglich Zahl und Intensität zu. So verurteilte der Bundesrat die ethnischen Säuberungen in Bosnien und Kosovo oder die Greuelthaten in Rwanda und Somalia. Im Falle der beiden Tschetschenienkriege bezeichnete der Bundesrat das militärische Vorgehen Russlands zwar verschiedentlich als unverhältnismässig und monierte die schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Wie die meisten übrigen Länder und internationalen Organisationen hielt sich die Schweiz aber mit Kritik am russischen Vorgehen in Tschetschenien augenfällig zurück.⁴²⁵

Bei der Frage, ob wirtschaftliche Zwangsmittel als Instrument der Menschenrechtspolitik einzusetzen seien, war die Antwort des Bundesrates von 1945 bis 1990 ein eindeutiges Nein. Die Menschenrechtssituation war in dieser Zeit kein Kriterium für die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Staaten. Der Bundesrat lehnte es ab, wirtschaftliche Mittel einzusetzen, um politische Ziele, in diesem Fall den Schutz der Menschenrechte, zu verwirklichen. Begründet wurde dies mit der Universalität der Aussenwirtschaftspolitik und mit der Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz.⁴²⁶ Diese Politik kann als ein Ausdruck des schweizerischen Versuchs der

423 Bundesrat (1982a), 59; Bundesrat (1993), 29; Krafft/Vigny (1992), 232ff.

424 Beispiele hierfür betrafen unter anderem die Verurteilung der Apartheid in Südafrika, die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen oder die Massaker in Flüchtlingslagern im Libanon von 1982.

425 Vgl. dazu die Pressemitteilungen des Bundesrates vom 11. Januar 1995 betreffend den ersten Tschetschenienkrieg sowie die Pressemitteilungen vom 26. Oktober 1999 und 29. Dezember 1999 betreffend den zweiten Krieg in Tschetschenien.

426 Bundesrat (1982a), 41f.

Trennung zwischen Wirtschaft und Politik bezeichnet werden. Diese Trennung erwies sich in der Zeit des Kalten Krieges allerdings als wenig praktikabel, so dass die Schweiz mehrmals unter Druck kam, Sanktionen mitzutragen oder zumindest nicht zu behindern.⁴²⁷ Dies betraf insbesondere den Bereich der Kriegsmaterialausfuhr, in der sich die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg immer weniger auf die neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungspflichten berufen konnte.

Die Kriegsmaterialausfuhr geriet aber auch innenpolitisch in das Spannungsfeld widersprüchlicher Interessen. Anliegen der Privatwirtschaft und der Landesverteidigung, Interessen der Aussen- und der Aussenwirtschaftspolitik sowie humanitäre, menschenrechtliche und entwicklungspolitische Anliegen stiessen und stossen hier aufeinander. Im Anschluss an eine breite Grundsatzdebatte über die Waffenausfuhr Ende der sechziger Jahre und als Reaktion auf eine Waffenausfuhrverbotsinitiative verabschiedete das Parlament 1972 ein Kriegsmaterialgesetz, das vorsah, dass keine Ausfuhrbewilligungen in Konflikt- und Spannungsgebiete erfolgen sollten.⁴²⁸ Zudem enthielt das Gesetz eine Menschenrechts- und Entwicklungsklausel, gemäss welcher Kriegsmateriallieferungen die Bestrebungen der Schweiz zur Achtung der Menschenwürde und im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe nicht beeinträchtigen dürfen.⁴²⁹ In der Praxis kam der Menschenrechts- und Entwicklungsklausel allerdings keine eigenständige Bedeutung zu, weil der Bundesrat sich auf den Standpunkt stellte, dass ein Land, in dem die Menschenrechte systematisch verletzt würden, in der Praxis auch immer ein Land sei, in dem innere Spannungen bestünden. Der Bundesrat stellte bei der Erteilung bzw. Ablehnung von Exportbewilligungen nur darauf ab, ob es sich beim Bestimmungsland um ein Konflikt- oder um ein Spannungsgebiet handelte.⁴³⁰ Dadurch blieben Waffenexporte in Länder ausserhalb von Spannungsgebieten möglich, auch wenn in diesen Ländern Menschenrechte systematisch verletzt wurden. Insgesamt gesehen wurden die gesetzlichen Möglich-

427 Vgl. zur allgemeinen Haltung der Schweiz zu internationalen Sanktionen Kapitel 4.2.

428 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (SR 514.51). Das Gesetz ersetzte den Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial vom 28. März 1949 als gesetzliche Grundlage betreffend die Kriegsmaterialausfuhr.

429 Vgl. Art. 11 Abs. 2 des Kriegsmaterialgesetzes.

430 Vgl. zur offiziellen Politik: Bundesrat (1982a), 43.

keiten, menschenrechts- und entwicklungspolitische Zielsetzungen zu verwirklichen, in der Praxis nicht ausgeschöpft. Die bundesrätliche Politik etwa gegenüber der Türkei, Ländern der Golfregion oder verschiedenen südamerikanischen Staaten wurde dementsprechend stark kritisiert.⁴³¹

Wie oben angetönt, kam es nach den Ereignissen von 1989/91 zu einer Kurskorrektur in der bundesrätlichen Menschenrechtspolitik, indem die konzeptionelle Trennung zwischen den verschiedenen Politikfeldern aufgegeben wurde. Unter dem Stichwort der politischen Konditionalität wurde die Zusammenarbeit mit einem Land u. a. von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig gemacht.⁴³² Die Konditionalität soll gemäss Bundesrat besonders in den bilateralen Beziehungen mit anderen Staaten Eingang finden, soweit möglich aber auch im internationalen Rahmen zum Tragen kommen. So beteiligte sich die Schweiz nach dem Ende des Kalten Krieges an den Wirtschaftssanktionen der Uno, die in verschiedenen Fällen aufgrund von massiven Menschenrechtsverletzungen erfolgten.⁴³³ Das Konditionalitätsprinzip soll grundsätzlich auf die Gesamtheit der aussenpolitischen Beziehungen zu einem bestimmten Staat Anwendung finden.⁴³⁴ Um verstärkt Druck

431 Die Kritik kam hierbei nicht allein von der Seite menschenrechtlicher und friedenspolitischer Organisationen. So kritisierte etwa der Staats- und Völkerrechtler Walter Kälin die bundesrätliche Praxis. Er monierte insbesondere, dass die Ablehnung der selbständigen Bedeutung der Menschenrechtsklausel dem Sinn des Gesetzes widerspreche. Vgl. Kälin (1991). In dieselbe Richtung zielt die Kritik einer Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über Kriegsmaterialexporte. Vgl. deren Bericht vom 21. November 1989 über die Inspektion, BBl 1990 I 990. Vgl. für die Kritik von seiten einer Menschenrechtsorganisation: Amnesty International (1988), 23ff. und 47ff.

432 Weitere Kriterien, die zu einer Neuausrichtung bzw. Einstellung der Zusammenarbeit führen können sind gemäss dem Bericht über die Menschenrechtspolitik von 2000:

- ungenügende Bemühungen in der Anwendung der Good-Governance-Prinzipien;
- Aussetzung des Demokratieprozesses;
- schwere Beeinträchtigung von Frieden und Sicherheit;
- fehlender Wille, den eigenen Staatsangehörigen die Rückkehr ins eigene Land zu gewähren. Bundesrat (2000), 2598.

433 Vgl. zu der Teilnahme der Schweiz an Wirtschaftssanktionen Kapitel 4.2.1.

434 Seit den neunziger Jahren wurde die positive und negative Konditionalität insbesondere in der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit angewandt Vgl. zu diesem Themenkreis das Kapitel 8.2.

zur Achtung der Menschenrechte auf andere Staaten auszuüben, kündigte der Bundesrat im Herbst 1999 an, dass er beabsichtige, Konditionalitätsklauseln für Staatsverträge zu verabschieden. Eine solche Menschenrechtsklausel ist im Frühling 2000 erstmals in einem Rechtshilfevertrag mit Ägypten zur Anwendung gekommen. Die Klausel besagt dabei, dass die Rechtshilfe verweigert werden kann, wenn Menschenrechtsverletzungen befürchtet werden.⁴³⁵

Schliesslich fanden menschenrechtspolitische Anliegen in verschiedenen Bereichen der Gesetzgebung Eingang. So sieht das Kriegsmaterialgesetz vor, dass Herstellung, Vermittlung, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial nur bewilligt wird, wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.⁴³⁶ Ergänzt wird die Gesetzgebung im Bereich der strategischen Güter durch das 1996 in Kraft getretene Güterkontrollgesetz, das die Kontrollen von zivil wie auch militärisch verwendbaren sowie von besonderen militärischen Gütern regelt.⁴³⁷ Zudem berücksichtigt auch die Gesetzgebung im Bereich der Exportrisiko- und der Investitionsrisikogarantie zumindest implizit menschenrechtliche Kriterien.⁴³⁸

435 Vgl. die diesbezüglichen Kurzmeldungen in: *Neue Zürcher Zeitung*, 3. September 1999 und *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Februar 2000.

436 Vgl. dazu den Art. 22 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, GMG) (SR 514.51). Laut der Kriegsmaterialverordnung (SR 514.511), welche die Grundsätze des Gesetzes konkretisiert, sind dabei fünf Kriterien zu berücksichtigen: die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit, die Menschenrechtssituation, die Bestrebungen der Schweiz in der Entwicklungspolitik, die Haltung des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft sowie die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.

437 Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG) (SR 946.202).

438 Laut Art. 1 Abs. 2 des Exportrisikogesetzes (SR 946.11) – der 1980 eingefügt wurde – sind beim Entscheid über die Gewährung der Garantie bei Exporten nach ärmeren Ländern die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen. Die Förderung der Menschenrechte gehört heute zu den zentralen Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz. Das Investitionsrisikogarantiesgesetz (SR 977.0) bestimmt in Art. 1 Abs. 2, dass die Garantie dem Gesamtinteresse der Schweiz nicht zuwiderlaufen dürfe. Zu diesem Gesamtinteresse gehören auch menschenrechtliche Anliegen, die seit ihrer Verankerung in der neuen Bundesverfassung (Art. 54 Abs. 2) ein zusätzliches Gewicht erhalten haben. Obwohl diese zwei Gesetze menschenrechts-

Neben diesen zumeist „negativ“ wirkenden Instrumenten spielten in jüngerer Zeit „positive“ Massnahmen gegenüber Staaten, welche die Menschenrechte ungenügend beachten, eine zunehmend grössere Rolle.⁴³⁹ Die eingesetzten Mittel umfassen dabei die Förderung von Menschenrechtsprojekten, die Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie die Initiierung von Menschenrechtsdialogen. Letztere bestehen nicht nur aus einem kritischen Meinungs austausch, sondern umfassen auch gemeinsame Projekte und gegenseitige Besuche. Ende 1999 führte die Schweiz mit China, Pakistan, Vietnam, Marokko und Kuba solche Menschenrechtsdialoge.

In personeller Hinsicht sei noch auf das neueste Instrument der schweizerischen Menschenrechtspolitik verwiesen, das schweizerische Menschenrechtskorps. In der Praxis zeigte sich ein Bedürfnis nach Personen mit Menschenrechtskenntnissen, die rasch in einem Land verfügbar sein sollten, um die Menschenrechtslage zu beobachten, Informationen für internationale Organisationen sicherzustellen und eine stabilisierende Funktion auszuüben. Vor diesem Hintergrund startete die Schweiz 1998 die Initiative, ein Korps von Menschenrechtsbeobachtern aufzustellen, das für humanitäre Missionen der Uno oder der OSZE verfügbar sein sollte. Gegen Ende 1998 wurden 50 Menschenrechtsbeobachter selektioniert. Eine erste Gruppe wurde im Frühjahr 1999 für ihre Aufgabe ausgebildet. Institutionell ist dieses neue Menschenrechtskorps eine von zwölf Fachgruppen des SKH. Eingesetzt werden die Beobachter von der für diesen Bereich federführenden Politischen Direktion IV. Der erste Einsatz des neu geschaffenen Menschenrechtsbeobachter-Korps begann im Mai 1999 zugunsten des Uno-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) im Rahmen der *Kosovo Emergency Operation* in Albanien und Kosovo.

6.2.7 Fazit

Anders als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als die Schweiz aktiv an der Entwicklung des

politische Kriterien nicht explizit nennen, müssen von Gesetzes wegen menschenrechtliche Anliegen indirekt mitberücksichtigt werden.

439 Bundesrat (1993), 30.

Völkerrechts teilnahm, verminderte sich ihre Rolle auf diesem Gebiet seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zusehends. Die Vereinten Nationen wurden zum wichtigsten Forum der Weiterentwicklung und Kodifikation des Völkerrechts, das sich seit 1945 stärker entwickelte als je zuvor.

Durch die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der Uno verringerte sich ihre Bedeutung bei der Entwicklung des Völkerrechts zunehmend, da sie nur punktuell an diesem Prozess mitwirken konnte. Durch ihr Fernbleiben von der EU isolierte sich die Schweiz zusätzlich auf dem Gebiet der europäischen Rechtsentwicklung. Dies wurde im Land selbst kaum zur Kenntnis genommen, da unter dem Eindruck des zunehmenden wirtschaftlichen Wohlstands keine Nachteile ersichtlich waren. Die Politik der Distanz gegenüber internationalen Bestrebungen zur Entwicklung des Völkerrechts entsprach im Gegenteil dem Wunsch weiter Bevölkerungskreise, ausländische Einwirkungen auf das Schweizer Recht möglichst zu verhindern. Die Illusion einzelstaatlicher Souveränität konnte auf diese Weise weitgehend erhalten bleiben. So wurde von der schweizerischen Öffentlichkeit nicht bemerkt, dass die Abhängigkeit von einem weitgehend ohne schweizerische Mitwirkung entstandenen internationalen Recht ständig grösser wurde. Es wurde verkannt, dass in einer durch gegenseitige Abhängigkeiten geprägten, sich rasch entwickelnden Welt die eigenen Interessen nicht durch Abseitsstehen gewahrt werden können, sondern nur durch aktive Teilnahme an der Entwicklung und Ausgestaltung des Völkerrechts.⁴⁴⁰

Der Entwicklung des Völkerrechts hin zu einem Kooperations- und Integrationsrecht stand die Schweiz grundsätzlich skeptisch gegenüber. Institutionell hat sie die Konsequenzen dieser Entwicklung bis heute nicht gezogen. In den letzten Jahren bekam die Eidgenossenschaft die negativen Folgen ihrer institutionellen Abstinenz auch auf rechtlichem Gebiet mehr und mehr zu spüren. Unser Land ist von Entscheidungen von internationalen Organisationen wie der Uno oder der EU in zunehmendem Masse betroffen, ohne an deren Zustandekommen teilnehmen zu können.

Die Politik der Schweiz besteht in solchen Fällen seit einigen Jahren darin, die Beschlüsse der Uno und der EU etwa im Bereich der Sank-

⁴⁴⁰ Schindler (1992), 102.

tionen „autonom“ nachzuvollziehen. Dies ist eine äusserst euphemistische Umschreibung, ist doch diese Politik faktisch alles andere als autonom. Die schweizerische Abstinenz von internationalen Foren, die internationales Recht setzen und weiterentwickeln, mündete in eine mangelnde politische *und* rechtliche Partizipation. Dies führte zu einer selbstverursachten Beschneidung und Einschränkung der Souveränität und Unabhängigkeit, die man gerade durch die Nichtmitgliedschaft in internationalen Organisationen wahren wollte. Über die gesamte Nachkriegsperiode betrachtet, blieb die oft wiederholte Feststellung, dass das Völkerrecht für den Kleinstaat Schweiz eine besondere Bedeutung habe, allzu oft eine leere Formel.

Trotz der generellen Zurückhaltung engagierte sich die Schweiz in gewissen völkerrechtlichen Teilbereichen, wie im Bereich des humanitären Völkerrechts und in den steten Bemühungen auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung, insbesondere der Schiedsgerichtsbarkeit. Dieses Engagement war Ausdruck der Solidaritätsmaxime, welche die negativen Folgen der Neutralitätspolitik ausgleichen sollte. Der Einsatz der Schweiz in beiden Völkerrechtsbereichen gehört sicherlich zu den Aktiva ihrer Aussenpolitik. Allerdings verlor die Schiedsgerichtsbarkeit nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich an Bedeutung, was auch den Nutzen des schweizerischen Engagements reduzierte. In den Verhandlungsprozessen, die zum internationalen Abkommen über das Verbot von Anti-Personenminen und zum Statut des IStGH führten, spielte die Schweiz eine aktive Rolle. Dieses im weiteren Sinne friedenspolitische Engagement der Schweiz ist sehr begrüßenswert. Es war aber nur möglich, weil beide Prozesse grösstenteils ausserhalb der Uno abliefen. Dadurch konnte die Schweiz gleichberechtigt an der Entwicklung des Völkerrechts mitarbeiten, ohne dass sich Nichtmitgliedschaft in der Uno nachteilig ausgewirkt hätte.

Der Einsatz für das humanitäre Völkerrecht und dessen Einhaltung ist heute notwendiger denn je. Die Entwicklungen der letzten Jahre weisen aber darauf hin, dass sich Probleme des humanitären Rechts und der Menschenrechte (inklusive des Flüchtlingsrechts) zunehmend vermischen und dass die Uno auch auf humanitärem Gebiet an Bedeutung gewinnt. Dadurch kommt es zu einer Politisierung des humanitären Völkerrechts sowie zur Vermischung von humanitären und militärischen Einsätzen, was insbesondere für das IKRK problematisch

ist, weil es auf Unparteilichkeit bedacht ist. Durch diese Entwicklungen verliert die Schweiz als Nichtmitglied der Vereinten Nationen zunehmend ihre Sonderstellung im Bereich des humanitären Völkerrechts.

Das Engagement der Schweiz für das humanitäre Völkerrecht und für die Schiedsgerichtsbarkeit kontrastiert mit ihrer Zurückhaltung auf anderen Gebieten des Völkerrechts. Die Schweiz engagierte sich in der Regel nur dort, wo die völkerrechtlichen Verpflichtungen keine Änderungen ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung nach sich zogen und wo möglichst keine innenpolitischen Kontroversen zu befürchten waren. Dies war in ausgeprägter Weise der Fall beim humanitären Völkerrecht und bei der Schiedsgerichtsbarkeit.⁴⁴¹

Geradezu frappant ist der Gegensatz zwischen dem Engagement im humanitären Völkerrecht und der generellen Abneigung gegenüber der Internationalisierung der Menschenrechte, die sich unter anderem gegenüber den beiden Uno-Menschenrechtspakten von 1966 manifestierte. Bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre hatte die Schweiz *keine* der wichtigen Uno-Menschenrechtspakte ratifiziert. Mit der Unterzeichnung der EMRK hat sie 24 Jahre zugewartet, die Sozialcharta ist zwar unterzeichnet, wartet aber weiterhin auf ihre Ratifikation. Einzig im Kampf gegen die Folter sowie im Einsatz für die Menschenrechte im Rahmen des KSZE-Prozesses spielte die Schweiz eine aktive Rolle. Ob die in den letzten Jahren feststellbare Intensivierung der Ratifikationen im Bereich der Menschenrechte eine Änderung der Politik im Sinne der im aussenpolitischen Bericht des Jahres 1993 propagierten Öffnung ist, muss sich noch weisen.

Insgesamt ist zwischen der Bedeutung, die der Bundesrat der Menschenrechtspolitik als Konstante seiner Aussenpolitik zumass, und der lange verfolgten zurückhaltenden Politik auf diesem Gebiet ein deutlicher Widerspruch zu erkennen. Dieser beruhte auf verschiedenen innenpolitischen Faktoren sowie letztlich auf den indirekten Folgen einer übervorsichtigen Neutralitätspolitik, die auf Distanz zu internationalen Institutionen bedacht war.⁴⁴² Die Zurückhaltung in Fragen des

441 Vgl. auch: Bünzli (1984), 310; Sassòli (1989), 61.

442 Siehe zu verschiedenen innenpolitischen Gründen für die Zurückhaltung auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes: Kälin (1988), 196f; Vgl. zum Verhältnis zwischen Humanität, Menschenrechten und Neutralität: Thürer (1986).

Menschenrechtsschutzes mag durchaus erklärbar sein, entbehrt jedoch einer tieferen Rechtfertigung. Das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte wurzeln nämlich beide auf der Idee der Menschenwürde und sind auf das gleiche Ziel, auf den Schutz und die Entfaltung des Menschen, gerichtet.⁴⁴³

Die Menschenrechtspolitik der Schweiz war über die Jahre dadurch gekennzeichnet, dass sie strikt von der übrigen Aussenpolitik, insbesondere der Aussenwirtschaftspolitik, getrennt war. Die Respektierung der Menschenrechte war kein Kriterium für die Aufnahme von Handelsbeziehungen oder für die Gewährung von Wirtschaftshilfe. Mit dem Hinweis auf die durch die Neutralität gebotene Zurückhaltung und auf die durch die Universalität postulierten weltweiten Beziehungen liess sich eine solche Trennung bequem rechtfertigen. Es ist allerdings nicht ohne weiteres einsichtig, warum die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen der Universalität der Menschenrechtspolitik und vor allem der aussenpolitischen Maxime der Solidarität vorging. In Tat und Wahrheit lag und liegt hier ein Zielkonflikt zweier gleichrangiger Maximen der Aussenpolitik vor, der einer differenzierten Betrachtungsweise bedurft hätte.⁴⁴⁴

In den letzten Jahren sind einige positive Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte zu verzeichnen gewesen. 1993 wertete der Bundesrat den Menschenrechtsschutz auf, indem er diesen zu einem seiner fünf aussenpolitischen Ziele erklärte. Seit Beginn der neunziger Jahre hat die Schweiz durch die Ratifikation der wichtigsten Uno-Menschenrechtskonventionen ihren „Rückstand“ in diesem Gebiet aufholen können. Zudem spielte sie auf dem Gebiet der internationalen Gerichtsbarkeit und beim Verbot von Personenminen eine aktive Rolle. Schliesslich folgte die Schweiz der internationalen Entwicklung der neunziger Jahre, Menschenrechtsfragen mit anderen Politikbereichen zu verknüpfen. Dies äussert sich insbesondere in der Entwicklungspolitik und der Ostzusammenarbeit, wo wirtschaftliche Unterstützung explizit an politische Rahmenbedingungen, insbesondere an die Einhaltung von Menschenrechten, geknüpft wird.

443 Haug (1981), 591, kritisiert diesen Gegensatz und hält fest, dass dieses Ungleichgewicht weder logisch noch sinnvoll sei.

444 Mit den Zielkonflikten zwischen der Aussenwirtschaftspolitik und der Menschenrechtspolitik befasst sich ein Projekt von Walter Kälin und Erika Schläppi im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42. Vgl. dazu: Kälin/Schläppi (2000).

7 INTEGRATION UND INTERNATIONALE KOOPERATION

Im folgenden sollen die Entwicklungen der einzelnen sicherheitspolitisch relevanten Organisationen kurz dargestellt und im Hinblick auf die Frage, durch welchen Ansatz sie zur internationalen Stabilität beitragen helfen, untersucht werden. Dabei beschränken wir uns auf die wichtigsten Institutionen im Bereich der Kriegsverhinderung und Friedenssicherung und auf die wesentlichsten Entwicklungslinien. Das Werden eines internationalen Netzwerkes zwischen den Staaten wird insofern nur im Hinblick auf die diesbezüglichen schweizerischen Beiträge betrachtet. Ein zweiter Teil des Kapitels beschäftigt sich mit den Mitgliedschaften bzw. Nichtmitgliedschaften der Schweiz in den im ersten Teil des Kapitels dargestellten Organisationen.

7.1 Internationale Entwicklungen

Internationale Organisationen spielten nicht erst seit Ende des Zweiten Weltkrieges eine wichtige Rolle in der Strategie der Kriegsvermeidung. Mit dem Aufbau institutionalisierter Beziehungen zwischen den Staaten wurde bereits zu Beginn des Jahrhunderts beabsichtigt, dass die anarchischen Strukturen der Staatenwelt abgeschwächt und schliesslich aufgehoben werden. Ziel war und ist es, das Trennende zwischen den Staaten zu überbrücken und das Gemeinsame zu betonen. Mit dieser Entwicklung einher ging die Erkenntnis, dass Krieg als Mittel der Politik immer weniger geeignet sei.⁴⁴⁵

Die zwei grössten Entwicklungsschübe im Ausbau der institutionalisierten Beziehungen sind unmittelbar nach den grossen Kriegen des 20. Jahrhunderts festzustellen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde mit dem Völkerbund versucht, die erste globale Organisation zu schaffen und

⁴⁴⁵ Vgl. für die Entwicklung vom Mächtekonkordat zum Völkerbund: Baumgart (1987).

dem Gedanken „Friede durch Recht“ eine institutionelle Form zu geben. Mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 wurde der Gewaltverzicht zur Rechtsnorm und somit zu einem bindenden Element innerhalb der Staatengemeinschaft. Die neue Ordnung hatte zum Ziel, dass Krieg nur noch zur Selbstverteidigung, nicht mehr aber zur Durchsetzung machtpolitischer Interessen dienen solle. Der universelle Anspruch der Vereinten Nationen erleichterte die Anerkennung der Existenzberechtigung der einzelnen Staaten.⁴⁴⁶

7.1.1 Die Vereinten Nationen

Die Uno basiert auf faktischer Universalität, indem beinahe alle Staaten der Erde der Organisation angehören. Ziel dieses Systems kollektiver Sicherheit ist es, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren.⁴⁴⁷ Um dieses Ziel erreichen zu können, sieht die Satzung der Vereinten Nationen ein allgemeines Gewaltverbot vor, das die Anwendung und Androhung zwischenstaatlicher Gewalt verbietet. Bestätigt wird lediglich das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung.

Die Mitglieder der Uno sind verpflichtet, die internationalen Konflikte durch friedliche Mittel zu lösen. Ist dies nicht der Fall, kann der Sicherheitsrat und die Generalversammlung das Verhalten von Staaten verurteilen und entsprechende Massnahmen ergreifen, um den Frieden wieder herzustellen. Auf Verstöße gegen die Uno-Charta kann mit nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen reagiert werden, die von der Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen bis zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen reichen. Sollten die nichtmilitärischen Massnahmen nicht den erwarteten Erfolg zeitigen, stehen der Weltorganisation auch militärische Zwangsmassnahmen zur Verfügung.

Da während der Zeit des Kalten Krieges der Uno-Sicherheitsrat oftmals durch eine der fünf Vetomächte blockiert war und die Vereinten Nationen nie auf eigene Truppen zurückgreifen konnten, blieb das

446 Czempiel (1986), 82ff.

447 Einführend zur Uno und ihrem Beitrag zu Frieden und Sicherheit siehe: Mangoldt/Rittberger (1995); Unser/Wimmer (1996); White (1995). Vgl. zur Geschichte der Vereinten Nationen bis in die Zeit der Dekolonisierung: Luard (1982); Luard (1989).

System kollektiver Sicherheit relativ erfolglos. Rechtsverstöße wurden in den wenigsten Fällen geahndet. Hingegen entwickelte sich bezüglich der Friedenssicherung ein vielfältiges Instrumentarium, das weniger auf Bestrafung als vielmehr auf Streitbeilegung ausgerichtet war. Im Gegensatz zu den Zwangsmassnahmen beruhen diese Instrumente auf der Zustimmung der Konfliktparteien. Dieses System konsensualer Sicherheit⁴⁴⁸ ermöglicht Verfahren, die es den Staaten erleichtern sollen, ihre Konflikte unter Verzicht auf gewaltsame Selbsthilfe zu lösen. Es unterstützt die in der Uno-Satzung enthaltene Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung. Des weiteren trugen die Vereinten Nationen wesentlich dazu bei, das Völkerrecht weiter zu entwickeln. Sind die wichtigsten Vertragswerke auch nur teilweise und nur für die unterzeichnenden Staaten völkerrechtlich verbindlich, bewirkten sie doch eine allmähliche Angleichung der international geltenden Rechtsvorschriften.

Nach der Wende von 1989/91 erlebte die Uno eine Renaissance, wie die Verurteilung der militärischen Aggression Iraks gegen Kuwait und die darauffolgende Mandatierung einer internationalen Streitmacht beweist. Das schon vor 1989 geschaffene, umfangreiche System der friedlichen Streitbeilegung wurde zunehmend in zwischen- und innerstaatlichen Konflikten eingesetzt. Es sah sich aber vor neue Aufgaben gestellt, die einerseits neue finanzielle und personelle Ressourcen verlangten, andererseits – wie in Bosnien-Herzegowina – die Schranken solcher Missionen vor Augen führten.⁴⁴⁹

Die grösste Bedeutung der Vereinten Nationen liegt darin, dass sie ein System der kollektiven Sicherheit geschaffen hat, das zwar den realpolitischen Ansprüchen der Grossmächte entgegenkam, aber dennoch das Handeln der einzelnen Staaten unter ein globales Regime des Gewaltverbots stellte. Sie bildeten den Rahmen zu multilateralen Gesprächen, die präventiv friedensfördernd wirken und schufen ein umfassendes System des Konfliktmanagements, das von konsensualen bis zu zwingenden Massnahmen reicht.

448 Rittberger (1995), 164f.

449 Vgl. dazu: Klauer (1997), 243ff.

7.1.2 Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde bereits in der Zeit des Kalten Krieges ein System kooperativer Sicherheit geschaffen.⁴⁵⁰ Unter der Pattsituation der nuklearen Potentiale wuchs die Einsicht, dass durch das Fördern der Kooperation Konflikte verhindert, Missverständnisse abgebaut und Vertrauen geschaffen werden können. In der Helsinki-Schlussakte wurden Fragen der Sicherheit in Europa und der inner- und zwischenstaatlichen Verhaltensweise (Korb I), Massnahmen zur Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt (Korb II) und die Zusammenarbeit in humanitären Fragen (Korb III) politisch verbindlich festgelegt. In den Folgekonferenzen und Expertentreffen wurden die Umsetzung und die Weiterentwicklung dieser Prinzipien und Normen diskutiert. Die KSZE konnte keine Lösung für den Ost-West-Konflikt bieten, da die nationalstaatlichen Interessen zu verschieden waren. Hingegen gelang es, den Interessensausgleich institutionell zu fassen und die ideologische Auseinandersetzung auf diplomatische Mittel zu beschränken.⁴⁵¹

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die KSZE keineswegs überflüssig, sondern gewann aufgrund ihrer normativen Ausrichtung neue Bedeutung. In ihrem Rahmen bekannten sich die mittel- und osteuropäischen Staaten zu Demokratie, Marktwirtschaft, Menschen- und Minderheitenrechten sowie zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Die KSZE, die 1994 zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) umbenannt wurde, erarbeitete in diesen Bereichen neue Normen und Organe, welche die Einhaltung dieser Normen überwachten. Die KSZE/OSZE förderte somit den friedlichen Wandel durch einvernehmlich und einstimmig festgelegte Prinzipien, Normen und Regeln. Die Organisation setzt zu deren Implementierung zivile Mittel ein und kann nicht auf militärische Zwangsmassnahmen zurückgreifen. Da sie Verstösse gegen die in ihren Kreisen erlassene Ordnung nicht mit Ordnungsinstrumenten ahnden kann, gehört sie nicht zu den Systemen kollektiver Sicherheit, sondern zu den koopera-

450 Siehe zur KSZE/OSZE: Peters (1997); Tudyka (1997).

451 Peters (1997), 57.

tiven Sicherheitsinstitutionen.⁴⁵² Infolge des Daytoner Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina übernahm die OSZE auch operationelle Aufgaben zur Friedenssicherung. Die Beobachtung der Wahlen und der Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina waren die wichtigsten Beiträge der OSZE und beschränkten sich auf nichtmilitärische Aktivitäten.

Als gesamteuropäische Institution profitierte die KSZE/OSZE davon, dass die neuen Sicherheitsprobleme multilaterale Problemlösungskapazitäten verlangten. Aufgrund ihrer historisch gewachsenen Gegebenheiten – umfassende, gesamteuropäische Mitgliedschaft und normative Standards – konnte sie zur Überwindung des Ost-West-Konfliktes beitragen, indem sie Antworten auf die neuen Quellen der Unsicherheit, auf die Informationsdefizite zwischen den Staaten und auf die bilateralen oder subregionalen Konfliktherde suchte.⁴⁵³

7.1.3 Die Nordatlantikvertrags-Organisation

Die Nordatlantikvertrags-Organisation (Nato) wurde 1949 mit dem Ziel gegründet, dem sowjetischen Expansionsdrang entgegenzutreten und Deutschland in das westliche Lager einzubinden. Die USA und ihre Verbündeten sahen sich aus geopolitischen Überlegungen veranlasst, ein Gegengewicht zu dem sich ausbreitenden Einfluss der Sowjetunion zu schaffen und somit das strategische Gleichgewicht zu wahren. Der Nato-Vertrag beinhaltet zu diesem Zweck den Grundsatz, dass ein bewaffneter Angriff auf eines oder mehrere Allianzmitglieder als Angriff auf das gesamte Bündnis angesehen werde. Wenn auch eine explizite Beistandspflicht fehlt, ist im Vertrag doch vorgesehen, dass die Verteidigung gemeinsam organisiert wird. Die Nato ist demnach ein System kollektiver Verteidigung, das nach Art. 51 der Uno-Charta zur gemeinsamen Verteidigung ins Leben gerufen worden war. Während der Zeit des Kalten Krieges war die Nordatlantische Allianz ein wichtiges Instrument in der Auseinandersetzung zwischen Ost und West. Durch die Allianz sicherten sich die westeuropäischen Staaten die Präsenz der Amerikaner in Europa.

452 Peters (1997), 58, 95ff.

453 Ebd., 99f.

Mit dem Zerfall des Warschauer Paktes und der Auflösung der Sowjetunion entfiel dem Bündnis Anfang der neunziger Jahre die Bedrohungsgrösse, die ihr Wesen seit ihrer Gründung massgeblich beeinflusst hatte. Die Nato geriet unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges in eine vorübergehende Orientierungslosigkeit. Sie sah sich deswegen gezwungen, ihr Aufgabenfeld zu überdenken und den Gegebenheiten anzupassen. Im strategischen Konzept von 1991 wiederholte die Allianz die Zielsetzung, die Freiheit und Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten gemäss der Satzung der Vereinten Nationen zu garantieren. Sie hielt weiterhin an der kollektiven Verteidigung als Kern ihrer Aufgaben fest, bemühte sich aber, die politischen Funktionen auszubauen und den Bedürfnissen nach dem Ende des Kalten Krieges anzupassen. Durch Dialog und Zusammenarbeit sowie mittels Massnahmen zur Konfliktverhütung und zum Konfliktmanagement sollte das Verhältnis zu den jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa auf eine neue Grundlage gestellt werden. Regelmässige diplomatische und militärische Kontakte schufen Verständnis für Sicherheitsanliegen und erhöhten die Transparenz und Berechenbarkeit in Sicherheitsfragen. Die Nato stärkte folglich ihre politischen Funktionen, indem sie als transatlantisches Konsultationsforum und internes Friedenssystem sowie neu als Forum des Stabilitätstransfers nach Mittel- und Osteuropa und des Dialogs mit Russland fungierte.⁴⁵⁴

Ausdruck dieser Bemühungen waren die Schaffung des Nordatlantischen Kooperationsrates (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC, gegründet am 20. Dezember 1991), der 1997 durch den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC) abgelöst wurde, und die Lancierung des Programms Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP).⁴⁵⁵ Mit diesen Gremien schuf die Nato die Voraussetzungen für einen sicherheitspolitischen Dialog und eine Kooperation mit allen europäischen Staaten. Damit rückten die politischen Funktionen in den Vordergrund, denn gemäss den Grundlegendokumenten der Partnerschaft für den Frieden wird das politisch-strategische Ziel der Kooperation gefördert. Kurzfristig wird die Absicht verfolgt, die MOE-Staaten bei der Erstellung transparenter Verteidigungshaushalte zu unterstützen und die demokratische Kontrolle

454 Dahinden/Wenger (1999), 46ff. und 56f.

455 Ausführlicher dazu: Wenger/Breitenmoser/Lehmann (1998).

über die Streitkräfte sicherzustellen. Mittelfristig soll die Fähigkeit und Bereitschaft geschaffen werden, friedenssichernde oder humanitäre Einsätze unter Uno- und/oder OSZE-Verantwortung zu leisten.

Längerfristig steht die Entwicklung von Streitkräften, die mit denen der Nato-Mitgliedstaaten gemeinsam operieren können, im Vordergrund. Damit stellte die Allianz die Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas auf eine neue militärische und auch politische Basis. Sie übernahm auch vermehrt Funktionen des umfassenden Krisenmanagements und passte ihre militärischen Kommando- und Streitkräftestrukturen den neuen Herausforderungen an. Durch diesen Wandel gelang es der Allianz, sich den Notwendigkeiten einer breit gefassten Sicherheitsarchitektur anzupassen. In der jüngsten Jugoslawien-Krise wurde die Nato zur Plattform des Krisenmanagements. Nachdem die OSZE-Verifikationsmission die Menschenrechtsverletzungen und Massaker an der Zivilbevölkerung im Kosovo nicht hatte verhindern können und nachdem in den Verhandlungen der Balkan-Kontaktgruppe keine Einigung zustande gekommen war, griff die Nato am 24. März 1999 militärisch in Kosovo ein. Damit übernahm die Nato erstmals mit militärischen Mitteln das „Konfliktmanagement“, ohne über ein Uno-Mandat zu verfügen. Berichte über brutale Vertreibungen, Massenvergewaltigungen und Massenmorde sowie die planmäßige Zerstörung von Ortschaften waren für die im Konfliktmanagement massgebenden Staaten um die Vereinigten Staaten Anlass genug, um mit Luftschlägen zu reagieren.⁴⁵⁶

7.1.4 Die Westeuropäische Union

Die Westeuropäische Union (WEU) wurde vor der Nato gegründet, fristete aber während der Zeit des Kalten Krieges ein Dasein im Schatten der Nordatlantischen Allianz.⁴⁵⁷ Mitte der achtziger Jahre wurde die WEU vor allem dadurch aufgewertet, dass in ihrem Rahmen die europäischen Sicherheitsinteressen gegenüber den Vereinigten Staaten formuliert wurden.

456 Vgl. dazu: Thürer (1999).

457 Siehe einführend zur WEU: Mahncke (1993).

Wie andere (west)europäische Organisationen begann nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation auch die WEU, mit den jungen Demokratien in Ost- und Mitteleuropa in Konsultationen und Dialog zu treten und die Zusammenarbeit mit allen Staaten zu suchen, die nicht Mitglieder in der WEU waren. Neben dem Mitgliederstatus schuf sie seit 1991/92 den Status des Beobachters, den Status des assoziierten Mitglieds und den Status des assoziierten Partners. Diese unterschiedlichen Formen der Integration sollten den Ansprüchen der einzelnen Staaten gerecht werden. Die WEU übernahm auch neue Funktionen. Neben der Projektion von Sicherheit und der Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes wurde das Aufgabenspektrum um friedensunterstützende Massnahmen erweitert. In der Petersberger-Erklärung von 1992 formulierte die WEU ihre Bereitschaft, Aufgaben der Konfliktvermeidung und des Krisenmanagements sowie Massnahmen im Bereich der humanitären Hilfe zu übernehmen.⁴⁵⁸ Dieses erweiterte Aufgabenspektrum darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die WEU nur über begrenzte militärisch-operative Fähigkeiten verfügt.

Die Mitte der achtziger Jahre einsetzende Diskussion über eine unabhängige, europäische Handlungsfähigkeit in sicherheitspolitischen Bereichen bekam durch den europäischen Einigungsprozess Anfang der neunziger Jahre neue Impulse. Die europäischen Staaten sollten vermehrt Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen. Vor allem Frankreich wollte den amerikanischen Einfluss in Europa reduzieren und die Nato – und somit die transatlantischen Beziehungen – auf reine Verteidigungsaufgaben beschränken. Paris sah in der WEU die geeignetste Institution, um eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität umsetzen zu können.

Washington begrüßte zwar eine Stärkung der europäischen Eigeninitiative auf dem Gebiet der Sicherheit, sprach sich aber gegen eine Trennung zwischen europäischer sicherheits- und verteidigungspolitischer Kompetenz und der Nordatlantischen Allianz aus. Die USA drängten

458 Die sogenannten Petersberger-Aufgaben umfassen im Einzelnen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Operationen sowie Kampfeinsätze zum Krisenmanagement und zur Friedenserzwingung. Die Petersberger-Aufgaben fanden Aufnahme in den Unionsvertrag. Siehe Art. 17 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrags. Die Bezeichnung geht zurück auf ein WEU-Ministertreffen auf dem Petersberg bei Bonn vom 19. Juni 1992.

zwar darauf, dass die europäischen Staaten mehr Eigenverantwortung im Sicherheitsbereich übernehmen und dadurch zu einem ausgeglichenerem *burden sharing* beitragen. Eine eigenständigere europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität kam für Washington aber nur in Verbindung mit dem transatlantischen Bündnis in Betracht. Schliesslich wurde an der Berliner Nato-Ministertagung vom 3. Juni 1996 der amerikanische Vorschlag angenommen, wonach die Europäer im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) auf die Einrichtungen und Führungsstrukturen der Nato zurückgreifen können. So wurde ermöglicht, dass unter der politischen Aufsicht der WEU Aktionen mit Mitteln der Nato durchgeführt werden können.⁴⁵⁹

Die WEU rückte gleichzeitig näher an die Europäische Union. Das Vertragswerk von Maastricht (1991) und der Vertrag von Amsterdam (1997) greifen auf die WEU als Instrument ihrer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (Gasp) zurück. Von einer Integration in die EU wurde vorläufig abgesehen, dennoch formulierte die Union ihre Absicht, die WEU gerade in den Bereichen der Petersberger-Aufgaben einzusetzen.

Die WEU wurde zum Bindeglied zwischen der Nordatlantischen Allianz und der Europäischen Union. Sie ist Ausdruck eines stärkeren Profils der Europäer im Bereich der Sicherheitspolitik, aber gleichzeitig Eingeständnis dafür, dass die Nato als Verteidigungsallianz durch ihre transatlantische Bindung das Rückgrad einer neuen europäischen Sicherheitsordnung bleibt. Auch wenn die WEU eine Institution mit schwachen Organen und Mitteln bleibt, ist festzuhalten, dass auch in ihrem Rahmen das kooperative Element an Bedeutung gewann. Im Vordergrund steht nicht mehr die gemeinsame Verteidigung der europäischen Mitgliedstaaten, sondern der umfassende Dialog und die Kooperation mit allen Staaten in Europa.

Am EU-Gipfeltreffen vom Juni 1999 haben die EU-Aussenminister beschlossen, die WEU mit der EU zu verschmelzen. Aus Rücksicht auf die EU-Länder, die nicht WEU-Mitglieder sind, wird die Beistandspflicht der WEU (Art. 5) bis auf weiteres sistiert. Hingegen werden auch die bündnisfreien EU-Länder an militärischen Aktionen teilnehmen können. Dadurch werden die sicherheitspolitischen Aktivitäten

459 Dahinden/Wenger (1999), 54.

der Union – vor allem im Bereich der friedensfördernden Massnahmen – ausgebaut. Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (Gasp) wird im Bereich der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Petersberger-Aufgaben gestärkt. Die EU wird für militärische Aufgaben entweder auf Nato-Mittel oder auf eigene Verbände, die noch aufgebaut oder ausgesondert werden müssen, zurückgreifen. Dieser Anpassungsprozess hat zur Folge, dass die institutionelle Verflechtung im Bereich der Sicherheitspolitik weiter zunehmen wird.⁴⁶⁰

7.1.5 Die europäische Integration

Der europäische Integrationsprozess richtete sich in erster Linie auf die wirtschaftliche Kooperation. Das Gewährleisten von Sicherheit gehörte nicht zu den zentralen Aufgaben der Europäischen Union. Aspekte der Sicherheit liegen jedoch der Gründung der europäischen Integration zugrunde, denn durch eine umfassende Zusammenarbeit sollte die Sicherheitslage der Mitgliedstaaten verbessert werden.⁴⁶¹ Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) Mitte der fünfziger Jahre – die militärische Sicherheit wurde unterdessen durch andere internationale Organisationen gewährleistet – stand die Gestaltung kooperativer Beziehungen zwischen den europäischen Staaten vor allem im wirtschaftlichen Sektor im Vordergrund.

Erst im Vertrag über die Europäische Union von Maastricht 1991 wurden aussen- und sicherheitspolitische Aspekte als Aufgaben der Union explizit formuliert. Als Zielsetzungen wurden die Wahrung der gemeinsamen Werte, die grundlegenden Interessen und die Unabhängigkeit der Union, die Wahrung des Friedens, die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit sowie die Festigung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten formuliert. Die Union wurde damit beauftragt, eine Gemeinsame Aussen-

460 Vgl. dazu: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Köln, 3./4. Juni 1999. http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_de.htm. Erläuterungen Ahtisaaris am EU-Gipfel. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juni 1999; Verschmelzung der WEU mit der EU. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Juni 1999; Westeuropäische Union soll in die EU integriert werden. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Mai 1999.

461 Krefl (1997), 165.

und Sicherheitspolitik (Gasp) zu erarbeiten und umzusetzen, damit sie im internationalen Umfeld mit einer Stimme auftreten könne.

Den deklaratorischen Ansprüchen steht die Tatenlosigkeit der Union in Konflikten gegenüber. Bis anhin hat sich die Gasp nicht zu einem griffigen Instrument der Europäischen Union entwickelt. Die gemeinsame Politik geht meist nicht über einen Minimalkonsens hinaus und erfolgt als Reaktion auf bereits ausgebrochene Krisen. Aus sicherheitspolitischer Sicht fehlen der Europäischen Union zwei Faktoren. Erstens verfügt sie noch nicht über eigene militärische Machtmittel. Um die im Amsterdamer Vertrag erwähnten Petersberger-Aufgaben übernehmen zu können, musste sie bisher auf die WEU zurückgreifen, die ihrerseits wieder auf die Hilfeleistung durch die Nato angewiesen ist. Die Beschlüsse am EU-Gipfel von Helsinki Ende 1999, bis 2003 eine 50'000 bis 60'000 Mann starke europäische Eingreiftruppe zur Erfüllung der Petersberger-Aufgaben aufzustellen, zielen darauf ab, dieses militärische Manko der EU schrittweise zu beseitigen und die europäische Verteidigungsidentität zu stärken.⁴⁶² Zweitens erstreckte sich der Wirkungskreis der EU-Politik bis anhin nur auf ihre 15 Mitgliedstaaten. Für die Herausforderungen der europäischen Sicherheit ist aber der Einbezug der neuen Demokratien von zentraler Bedeutung. Mittels der Konferenz zum „Pakt für Sicherheit und Stabilität in Europa“ unterstützt die Europäische Union einzelne MOE-Staaten mit gezielten – vor allem wirtschaftlichen – Massnahmen. Als System integrativer Sicherheit steht die Schaffung wirtschaftlicher und politischer Stabilität im Vordergrund der EU. Der Ausbau einer umfassenden Zusammenarbeit soll als Grundlage für ein friedliches und gewaltfreies Nebeneinander der Staaten dienen.

Neben der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik gewann innerhalb der Europäischen Union auch die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit an Bedeutung. Bezüglich der neuen, grenzüberschreitenden Bedrohungen unterhalb der Kriegsschwelle wurde der Informations- und Erfahrungsaustausch schrittweise intensiviert und mit entsprechenden Instrumenten ausgestattet. Das Schengener System,

462 Vgl. zu den Beschlüssen von Helsinki: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Helsinki, 10./11. Dezember 1999.
http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#security.

das im Amsterdamer Vertrag (1997) in den EU-Rahmen einbezogen wurde, besteht aus verschiedenen Massnahmen, die den Schutz der inneren Sicherheit nach dem Wegfall der Personenkontrollen an den Grenzen kompensieren sollen.⁴⁶³ Ergänzt werden diese Massnahmen durch ein umfassendes Informationssystem, das den Austausch von Daten über Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen erlaubt. Die EU, die im Bereich der äusseren Sicherheit eher passiv agiert, wurde somit auf dem Feld der inneren Sicherheit aktiv, das sich in dieser Hinsicht nicht mehr auf einzelstaatliche Aktionen beschränkt, sondern gemeinsame Anstrengungen unter den institutionell zusammengeschlossenen Staaten bedingt.

7.1.6 Der Europarat

Der Europarat hat zum Ziel, einen immer enger werdenden Zusammenschluss unter den (west)europäischen Staaten herbeizuführen und ihre Ideale und Prinzipien zu schützen und zu fördern. Im Vordergrund steht dabei die Stärkung der persönlichen Freiheiten, der Schutz der Menschenrechte, die Stärkung der demokratischen Institutionen, die kulturelle Zusammenarbeit, die Suche nach Lösungen für grosse gesellschaftliche Probleme (Minderheiten, Fremdenhass, Umweltschutz usw.). Der Europarat machte sich zur Aufgabe, mit zivilen Mitteln zu einem sicheren Europa beizutragen. Während Verteidigungsfragen ausgeklammert wurden, standen vor allem die Entwicklung und Festigung einer auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten beruhenden Wertegemeinschaft im Vordergrund. Bis zur Wende von 1989/91 verabschiedete der Europarat eine grosse Zahl von Konventionen und Vertragswerken über Menschenrechte, sprachliche und ethnische Minderheiten, Umweltschutz, Medienpolitik usw. Mit der Europäischen Kommission für Menschenrechte und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte schufen die Mitgliedstaaten des Europarates ein Instrumentarium, um Verletzungen rechtlich zu beur-

⁴⁶³ Das Schengener System schafft für die beteiligten Staaten gleiche Grundsätze für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern aus Drittstaaten, führt eine einheitliche Visumpolitik und -praxis sowie vereinheitlichte Personenkontrollen an den Aussen Grenzen der EU ein, regelt die Zuständigkeiten im Asylbereich und in der grenzüberschreitenden polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.

teilen und zu ahnden. Die Vertragsstaaten unterwarfen sich somit einer übergeordneten Instanz zur Wahrung von völkerrechtlichen Prinzipien.

Nach 1989 leistete der Europarat mit der Aufnahme der neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas einen Beitrag zur Überwindung der europäischen Teilung. Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft wurde der Aufbau demokratischer Institutionen, die Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien, verfassungsmässige Garantien für die Menschenrechte und das Bekenntnis, ein friedliches Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten, gefordert. Im Gegensatz zur KSZE/OSZE unterwerfen sich die Mitglieder des Europarates völkerrechtlich verbindlichen Normen.

Die Bedeutung des Europarates für die Sicherheit in Europa liegt vor allem darin, dass er auf einer völkerrechtlich abgestützten Basis zum Aufbau eines Netzwerkes des Vertrauens beiträgt. Sein Beitrag liegt im zivilen, nichtmilitärischen Bereich, im Bereich der Zusammenarbeit auf der Grundlage der pluralistischen parlamentarischen Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Der Europarat bildet den Kern einer grösseren Wertegemeinschaft. Im Konzert der europäischen Sicherheitsinstitutionen nimmt der Europarat die Rolle einer Institution mit rechtlich-normativem Charakter ein, die als Rahmenstruktur für politische Diskussionen unter Vertreter der Mitgliedstaaten und unter den Regierungen dient.

7.1.7 Fazit

Betrachtet man die Anstrengungen der institutionellen Friedenssicherung in Europa können zwei Merkmale herausgehoben werden:

1. Von der kollektiven Verteidigung zur kooperativen Sicherheit:

Obwohl bereits zur Zeit des Kalten Krieges mit dem KSZE-Prozess ein erstes System kooperativer Sicherheit geschaffen wurde, dominierten in dieser Zeit die beiden militärischen Allianzen. Nach dem Ende des Kalten Krieges war ein umfassender Ansatz gefordert, um Sicherheit in Europa zu gewährleisten. Massgebend waren weniger die Systeme kollektiver Sicherheit und kollektiver Verteidigung, sondern Systeme

kooperativer Sicherheit. Die Zusammenarbeit innerhalb Europas wurde auf eine neue Basis gestellt, Aspekte der Verteidigung rückten in den Hintergrund. Gefragt waren politische Ansätze, um die komplexen Aufgaben einer umfassenden Sicherheitsordnung angehen zu können. Es galt, die Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa entsprechend zu begleiten und abzusichern. Darauf wurde nicht nur mit dem Ausbau der KSZE zur OSZE reagiert. Auch die anderen Organisationen suchten den Kontakt zu den jungen Demokratien und öffneten die bis anhin eher geschlossenen Strukturen. Sie lancierten neue Initiativen wie die Partnerschaft für den Frieden oder gewährten eine Anbindung ausserhalb des Mitgliederstatus.

Die Öffnung und Flexibilisierung von Institutionen ermöglichte pragmatische und vernetzte Lösungen. Die Vernetzung und die anvisierte Arbeitsteilung unter den Organisationen sowie die freiwillige Teilnahme an friedensfördernden Operationen schufen alternative Partizipationsmöglichkeiten, die es jedem Staat erlauben, gemäss den eigenen Sicherheitsbedürfnissen die Palette der Mitgliedschaften und Teilnahmen zu bestimmen. Die gesamteuropäischen Bemühungen im Bereich der Sicherheitspolitik sind eindeutig Ausdruck dafür, dass Sicherheit nicht teilbar ist. Jeder systematische Ansatz, Sicherheit zu schaffen, versucht, den nationalen Alleingang zu überwinden und Strukturen zu bilden, die stabile und sichere Verhältnisse erlaubt.

2. Mehrere sich ergänzende Institutionen:

Neben der Zusammenarbeit zwischen den Staaten etablierte sich auch eine Zusammenarbeit zwischen den internationalen Institutionen. Neben dem universalen Uno-System der kollektiven Sicherheit, das die Anwendung der Gewalt generell verbietet, haben Systeme kollektiver Verteidigung und Systeme kooperativer und integrativer Sicherheit Anteil an einer umfassenden Sicherung stabiler Verhältnisse in Europa. Ihnen gemeinsam ist, dass alle Institutionen den Dialog und die Kooperation unter den einzelnen Staaten verbessern wollen und den Kontakt zu den in einem Sicherheitsvakuum befindlichen Staaten Mittel- und Osteuropas suchten. Somit erhielt das kooperative Element im Bereich der Friedenssicherung neue Bedeutung. Die Vielzahl von Institutionen kann wohl auch zu Doppelspurigkeiten und unklaren

Aufgabenteilungen führen, ermöglicht aber eine Diversifikation der sicherheitspolitischen Aufgaben.

Differenziert wurde diese Zusammenarbeit vor allem durch das Konfliktmanagement in Ex-Jugoslawien. Das anfänglich unkoordinierte Vordringen auf das Gebiet der kooperativen Sicherheit wurde durch eine klarere Aufgabenteilung abgelöst. Die Uno zog sich nach der erfolglosen UNPROFOR-Mission aus der Friedenssicherung auf dem Balkan zurück und betraute die regionalen Organisationen mit der praktischen Umsetzung. Während die OSZE im präventiv-diplomatischen Bereich tätig wurde, übernahmen die Nato und die WEU die militärische Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten und die militärische Friedenssicherung in bewaffneten Konflikten. Der EU obliegt die wirtschaftliche und politische Kooperation und somit letztlich die Vorbereitung für eine umfassende Einbindung dieser Staaten.

Diese institutionelle Ordnung stiess im Kosovo-Konflikt auf eine harte Bewährungsprobe. Die präventiv-diplomatischen Mittel, wie sie von der Staatengemeinschaft zu Vermittlung und von der OSZE zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte eingesetzt wurden, blieben im Hinblick auf eine friedliche Lösung des Konfliktes erfolglos. Aufgrund der unnachgiebigen Haltung des Milosevic-Regimes sah sich die Nato veranlasst, ohne ein Mandat seitens der Uno oder der OSZE einzugreifen. Diese „Selbstmandatierung“ hatte einerseits zur Folge, dass zwar gegen Völkerrechtsverletzungen Strafmassnahmen getroffen wurden, bewirkte aber andererseits, dass die Nato zur bestimmenden Organisation im Krisenmanagement wurde und die legitimatorischen Institutionen – die Uno und die OSZE – in den Hintergrund gedrängt wurden.

7.2 Schweizer Beiträge

Die Schweizer Mitgliedschaften beschränken sich – im Rahmen der oben genannten Institutionen – auf den Europarat, die KSZE und die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden. Im folgenden soll das Wesen der Schweizer Mitgliedschaften näher betrachtet und nach

Erklärungen für die Distanz zu den übrigen internationalen Organisationen gesucht werden.

7.2.1 Mitgliedschaften

Europarat

Die Schweiz wurde auf eigenen Wunsch 1949 nicht eingeladen, Mitglied des Europarates zu werden.⁴⁶⁴ Die anfängliche Absenz war die Konsequenz einer eng gefassten Neutralitätspolitik, die einen Beitritt zu „politischen“ Organisationen nicht erlaubte. Dennoch verfolgte die Regierung seit Beginn weg die Aktivitäten des Europarates und beteiligte sich auch im Rahmen einzelner Expertenkomitees und Fachkonferenzen.

Im Europa der fünfziger Jahre wurde die Interdependenz unter den Staaten zunehmend institutionell verankert. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit fand ihren multilateralen, institutionellen Niederschlag in der Efta, der EWG und der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) – der späteren OECD. Aufgrund der Entwicklungen im europäischen Umfeld änderte der Bundesrat 1960 seine Haltung gegenüber dem Europarat. Die Mitarbeit in einzelnen Fachgremien und der Beitritt zu einzelnen Konventionen ebnete den Weg nach Strassburg. Der Europarat liess immer stärker erkennen, dass er sich eine Mitgliedschaft der Schweiz wünschte.⁴⁶⁵ Des weiteren wurden die Anstrengungen des Europarates, die Lebensbedingungen in humanitären, kulturellen, wirtschaftlichen und technischen – also in nichtmilitärischen – Bereichen zu verbessern, immer offensichtlicher und begannen, die durch die Neutralität begründete Absenz der Schweiz in Frage zu stellen.⁴⁶⁶ Im Zuge dieser Entwicklungen wurden die Beziehungen zum Europarat von Bundesrat und Parlament neu beurteilt. Die Strassburger Organisation wurde zunehmend als diejenige Plattform empfunden, die als verbindendes Element in der ökonomischen

464 Darstellungen zur Schweizer Mitgliedschaft im Europarat: Wyder (1984); Furrer (1992).

465 Wyder (1984), 88f.

466 Ebd., 100.

mischen Spaltung Westeuropas zwischen EWG und Efta fungieren konnte. Mit dieser Interpretation einher ging die Lockerung der Neutralitätspolitik. Nach der Zustimmung des Parlamentes trat die Schweiz am 6. Mai 1963 dem Europarat bei.⁴⁶⁷

Die Schweiz konzentrierte ihre Mitarbeit im Europarat auf die konsequente Anwendung und Durchsetzung der bestehenden Menschenrechtsnormen. Sie beteiligte sich auch an der Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Normen. Für die Schweiz stellt die Mitarbeit im Europarat ein wichtiges Instrument für die Zusammenarbeit in Europa dar, da sie in anderen Gremien der europäischen Integration nicht beteiligt ist. Sie kann sich innerhalb des Rahmens des „Clubs der Demokratien“ für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte engagieren und somit beweisen, dass sie diese Wertegemeinschaft mitträgt.⁴⁶⁸

Teilnahme am KSZE/OSZE-Prozess

Mit der Dynamisierung der Aussenbeziehungen in den sechziger und siebziger Jahren begann sich die Schweiz langsam von der restriktiven und passiven Neutralitätsdoktrin zu verabschieden. Die seit Ende des Zweiten Weltkrieges praktizierte enge Neutralitätsinterpretation wurde in einer Zeit der globalen Entspannung zugunsten einer etwas extensiveren Auslegung beiseite gelegt.

In diesem Sinne nahm die Schweiz von Beginn weg an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa teil.⁴⁶⁹ Dennoch war die Haltung der Bundesbehörden zu Beginn des Verständigungsprozesses zwischen Ost und West von Skepsis und Abwarten geprägt. Als Kleinstaat wollte sich die Schweiz zuerst über die Annäherung der beiden Blöcke Nato und Warschauer Pakt gewiss werden. War der Handlungsspielraum der Schweiz in der Phase der Wegbereitung der KSZE

467 Furrer (1992), 427.

468 Vgl. dazu: Europarat – wichtige Plattform für die Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Januar 1999; Ein europäisches Lob für die Schweizer Musterknaben. In: *Tages-Anzeiger*, 7. März 1998; Der Traum von Euro-Geist statt Euro-Geld. In: *Tages-Anzeiger*, 10. Oktober 1997.

469 Darstellungen des KSZE/OSZE-Prozesses aus Schweizer Sicht liefern: Breitenmoser (1996); Bütler (1984); Hennig (1997); Wenger/Breitenmoser/Borchert (1996/97); Wenger (1997); Kunz (1997).

gering, übernahm sie während der Verhandlungen der KSZE-Schlussakte eine aktive Rolle in der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten). Als Gastgeberin einzelner Treffen gelang es der Schweiz, konkrete Vorschläge zu einzelnen Themenbereichen einzubringen. Durch das Unterbreiten von Kompromissvorschlägen nahm sie eine wichtige Vermittlerfunktion wahr, wodurch sie den Einfluss der N+N-Staaten auf die erste blockübergreifende Konferenz stärken half. Die anfängliche Skepsis wich einem aktiven Engagement zugunsten des entstehenden ersten kooperativen Instrumentes in Europa. Der positiven Haltung der Schweiz kam sowohl die Annäherung der Standpunkte unter den Hauptakteuren als auch der Verzicht auf die rigide Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ Bereichen der Neutralität entgegen. Des Weiteren wurde das Engagement der Schweiz auch dadurch erleichtert, als das Recht auf Neutralität im Prinzipienkatalog der KSZE aufgenommen und somit von allen Parteien anerkannt wurde. Da die KSZE alle Staaten im direkten Spannungsfeld zwischen Ost und West einbezog, entsprach das Mitmachen in einem multilateralen Gremium politischen Charakters dem Universalitätsprinzip und konnte die Neutralität nicht gefährden.⁴⁷⁰

In den achtziger Jahren, in denen sich die Chancen multilateraler Sicherheitskooperation aufgrund der wachsenden Spannungen zwischen den Supermächten wieder zunehmend verschlechterten, engagierte sich die Schweiz im Rahmen des KSZE-Prozesses im Bereich der menschlichen Dimension, vor allem zugunsten der Menschenrechte, der zwischenmenschlichen Kontakte und des Schutzes von Minderheiten.⁴⁷¹ Des Weiteren setzte sie sich für ein Verifikationssystem und für den Informationsaustausch über militärische Dispositive ein. Die Schweiz nutzte die internationale Plattform, um die Interessen bezüglich ihrer Sicherheitspolitik und ihren politischen und militärischen Strukturen in einem multilateralen Rahmen zu formulieren.⁴⁷²

Nach dem Fall der Berliner Mauer änderten sich für die Schweiz die Rahmenbedingungen insofern, als sich die Supermächte nicht mehr feindlich gegenüberstanden und dadurch die Gruppe der N+N-Staaten

470 Ausführlicher dazu: Breitenmoser (1996), 169.

471 Vgl. dazu Kapitel 6.2.6. dieser Arbeit.

472 von Grünigen/Schärli (1992), 585.

an Einfluss verlor und schliesslich aufgelöst wurde. Die Schweiz konzentrierte sich nach 1990 auf die Erweiterung des Mechanismus der Menschlichen Dimension. Ein schweizerischer Vorschlag, der bei Verdacht auf Menschenrechtsverletzungen die Entsendung von Beobachtern vorsah, wurde schliesslich mit unabhängigen Berichterstattern ergänzt und als Teil der institutionellen Neuerungen der Organisation aufgenommen.⁴⁷³

Die Schweiz sah in der KSZE/OSZE eine gute Plattform, um im Rahmen einer europäischen Sicherheitsinstitution auf internationalem Parkett Profil zu gewinnen, und war bereit, für ein Jahr den Vorsitz zu übernehmen. Als Mitglied der Troika von 1995 bis 1997 präsidierte die Eidgenossenschaft die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Jahre 1996. Der Vorsitz der Schweiz fiel zusammen mit der Konsolidierung der OSZE als Organisation und der Ausweitung der operativen Aktivitäten. Der Vorsitzende übernahm neu folgende Funktionen: erstens wirkte er in Konfliktfällen als Vermittler, zweitens war er für die Koordination und Leitung der gesamten internen Tätigkeiten der Organisation verantwortlich und drittens repräsentierte er die Aussenkontakte zu anderen internationalen Institutionen und mit der Öffentlichkeit.⁴⁷⁴

Die OSZE kämpfte im Jahre der schweizerischen Präsidentschaft mit einer zunehmenden Zahl von Missionen, denen nur beschränkte Mittel zur Verfügung standen. Neben den Missionen in Tschetschenien, Georgien, Moldawien und Nagorno-Karabach galt es primär, das Ende 1995 unterzeichnete Daytoner-Friedensabkommen umzusetzen. Dieses war für die OSZE und somit für die schweizerische Präsidentschaft eine umfassende organisatorische, logistische und auch politische Herausforderung. Bundesrat Cotti legte die konzeptionellen Schwerpunkte des schweizerischen Vorsitzes auf die Konfliktverhütung, den Minderheitenschutz sowie auf die Förderung demokratischer Werte und der Zivilgesellschaft. Er setzte sich zudem dafür ein, die Organisation weiter zu institutionalisieren und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen – vor allem mit dem Europarat – zu verbessern. Als Folge dessen resultierten auch die Initiativen, welche die Schweiz

473 von Grünigen/Schärli (1992), 583.

474 Wenger (1997), 25.

zugunsten einer europäischen Sicherheitsordnung für das 21. Jahrhundert ergriff.⁴⁷⁵

Die Schweiz erntete für ihre Arbeit als OSZE-Vorsitzende mehrheitlich gute Noten. Die anvisierten Ziele konnten grösstenteils erreicht werden: Die Wahlen in Bosnien wurden trotz nicht vollständig erfüllten Voraussetzungen durchgeführt. In Tschetschenien wurde ein Waffenstillstand ausgearbeitet. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen entwickelte sich anhand des Einsatzes in Bosnien; die Schweiz wies mit ihren Forderungen nach Arbeitsteilung auf die Probleme von Doppelspurigkeiten hin.⁴⁷⁶

Der Schweiz bot die Präsidentschaft die Gelegenheit, einerseits pragmatisch und praktisch in einem Krisengebiet tätig zu werden, und andererseits an der Gestaltung einer neuen gesamteuropäischen Sicherheitsordnung aktiv teilzunehmen. Die Schweiz nutzte den Handlungsspielraum, der ihr im Präsidentschaftsjahr zur Verfügung stand. Als Staat mit Neutralitätspolitiker Tradition gelang es ihr unparteiisch aufzutreten, ohne dabei den eigenen Standpunkt zu verlieren.⁴⁷⁷ Dennoch dürfen die Aktionsmöglichkeiten der Schweiz nicht überbewertet werden, da die Organisation in finanzieller und personeller Hinsicht eingeschränkt war und ist. Zudem blieben die Grossmächte USA und Russland sowie die Europäische Union die bestimmenden Akteure, unter denen oft ein Konsens gesucht werden musste. Die mangelnde Einbindung in andere internationale Institutionen hat diese Aufgabe kaum erleichtert, da die Schweiz a priori von weiteren, parallel geführten Entscheidungsprozessen ausgeschlossen war.

Teilnahme an der PfP und am EAPC

Seit Dezember 1996 nimmt die Schweiz an der Nato-Partnerschaft für den Frieden teil, weshalb sie auch Mitglied des im Mai 1997 geschaffenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) wurde.⁴⁷⁸ Beide

475 Vgl. dazu: von Castelmur (1997).

476 Die Leistungsfähigkeit der Institutionen wurde von Klauer anhand des Jugoslawienkonfliktes untersucht: Klauer (1997).

477 Vgl. dazu: Wenger (1997), 25ff.; Hennig (1997), 175.

478 Eine umfassende Darstellung zur schweizerischen Teilnahme an der PfP und am EAPC liefern: Wenger/Breitenmoser/Lehmann (1997/98).

Gremien sind Ausdruck der institutionellen Öffnung und der Kooperations- und Dialogbereitschaft der Nato. Da sowohl die PfP als auch der EAPC völkerrechtlich keine Verpflichtungen beinhalten und eine Mitwirkung der einzelnen Staaten gemäss ihren eigenen Vorstellungen und Bedürfnissen erlaubt, werden sie als neutralitätsrechtlich unproblematisch eingestuft.

Die späte Beteiligung an dem Anfang 1994 lancierten Partnerschaftsprogramm lässt sich aufgrund der innenpolitischen Diskussion erklären. Auf die Einladung seitens der Nato reagierte der Bundesrat positiv und konnte sich eine Teilnahme mit Ausnahme der Mitwirkung an militärischen Übungen vorstellen. Die Ablehnung des Bundesgesetzes über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (Blauhelm-Vorlage) veranlasste den Bundesrat, weitere Integrationsschritte behutsam anzugehen und deshalb den Entscheid über die Teilnahme an der PfP hinauszuschieben. Aufgrund des Engagements der Nato- und PfP-Staaten in Bosnien erteilte der Bundesrat am 4. Dezember 1995 grünes Licht für den Transport von Truppen und Material der Nato durch die Schweiz. Sie gewährte somit einer multinationalen Streitmacht zur Herstellung des Friedens ihre Unterstützung und verzichtete auf eine unkooperative Haltung, wie es während des Zweiten Golfkrieges aus neutralitätspolitischen Gründen noch der Fall war. Auch innenpolitisch wurde immer lauter für eine Beteiligung am Nato-Partnerschaftsprogramm votiert. Opposition erwuchs vor allem aus dem rechtsbürgerlichen Lager, das die Teilnahme an der PfP als mit der Neutralität nicht vereinbar betrachtete. Nachdem im Parlament diese Bedenken keine Mehrheit fanden, entschied sich die Regierung am 30. Oktober 1996 formell für die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden.

Aufgrund der Selbstdifferenzierung des PfP-Programms legt die Schweiz das Gewicht ihrer Aktivitäten auf den zivilen Bereich und verzichtet auf die Teilnahme an militärischen Übungen und an friedensunterstützenden Operationen. Sie konzentriert ihre Aktivitäten im Rahmen der PfP auf die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, die zivil-militärische Zusammenarbeit, die Ausbildung im Bereich der Sicherheitspolitik sowie im humanitären und im logistischen Bereich friedenserhaltender Operationen. Weitere Tätigkeitsbereiche sind das

Sanitäts- und Rettungswesen und die Förderung des freien Informationsflusses. Diesbezüglich hat die Schweiz einige Initiativen ergriffen.

Mit dem *International Relations and Security Network* (ISN) stellt die Schweiz eine umfassende elektronische Dienstleistung für den sicherheitspolitischen Informationsaustausch zur Verfügung.⁴⁷⁹ ISN fördert den sicherheitspolitischen Dialog zwischen Ost und West und hilft, den freien Meinungs- und Informationsaustausch zwischen staatlichen Stellen, internationalen Organisationen, wissenschaftlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen zu vertiefen. Es nutzt die Möglichkeiten der elektronischen Datenübermittlung und bietet auch Tagungen und Konferenzen zu spezifischen Themen an. Damit dringt die Schweiz in den strategisch wichtigen Bereich der Informationsverarbeitung und -vermittlung vor. Auf dem Gebiet der sicherheitspolitischen Ausbildung gründete die Schweiz das Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GZS) mit dem Auftrag, Diplomaten, Offiziere und Beamte aus den Nato- und PfP-Staaten auszubilden. Neben der Vermittlung sicherheitspolitischen Wissens ist das GZS eine wichtige Plattform, um Kontakte unter den Regierungen und ein personelles Verbindungsnetz im Bereich der Sicherheitspolitik zu schaffen.⁴⁸⁰ Daneben leisten weitere Institutionen, wie das AC-Laboratorium Spiez und das *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD) wichtige Beiträge innerhalb des PfP-Programms. Neben dem GZS und dem GICHD hat die Schweiz mit dem „Zentrum für demokratische Kontrolle von Streitkräften“ ein drittes Zentrum im Rahmen des PfP-Programms ins Leben gerufen.⁴⁸¹ Mit den drei Zentren fördert die Schweiz den sicherheitspolitischen Dialog unter den Nato- und PfP-Staaten, beteiligt sich daran und leistet einen Beitrag im Aufbau eines umfassenden Beziehungsnetzwerkes.

479 <http://www.isn.ethz.ch/>.

480 Vgl. dazu: Bundesrat (1999b), 24ff.

481 Der bundesrätliche Entscheid für die Schaffung dieses Instituts fiel am 13. Juni 2000. Das Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte soll das vorhandene Wissen im Bereich der demokratischen Kontrolle von Streitkräften systematisch erfassen. Zweitens sollen neue Standards, Normen und Verfahren zur Beurteilung von Demokratisierungsprozessen im Sicherheitssektor entwickelt werden. Drittens sind Kooperationsprojekte im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen mit internationalen Partnern geplant. Vgl. dazu: Institutionelles Gründungsfieber. Die sicherheitspolitischen Aktivitäten des VBS. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. Juni 2000.

Die Beiträge der Schweiz im Rahmen der PfP dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie sich nicht an deren „Kerngeschäft“ beteiligt. Die Nato konzipierte die PfP-Initiative in erster Linie, um den Nicht-Nato-Mitgliedstaaten eine Plattform für die militärische Zusammenarbeit zu bieten. Das Fernbleiben der Schweiz von militärischen Übungen und die Konzentration auf den zivilen Bereich bewirken, dass sie die Bemühungen für eine operationelle Zusammenarbeit in friedensunterstützenden Missionen (*Peace Support Operations*) nicht mitträgt und von deren Erfahrungen kaum profitieren kann. Die 1998 beschlossene Teilnahme am Planungs- und Überprüfungsverfahren der Nato (*Planning and Review Process, Parp*)⁴⁸² vertieft die Beziehungen zur Nato und kann den Grundstein legen, um die Zusammenarbeit mit der Nato und den übrigen Partnerstaaten in den von der Schweiz gewählten Bereichen zu intensivieren. Erst wenn die Armee vollständig in diesen Prozess einbezogen wird, kann die Schweiz im Rahmen der PfP und des EAPC vor allem von der internationalen Erfahrung in friedensfördernden Operationen und in der Katastrophenhilfe profitieren.⁴⁸³

Die Schweiz machte positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit im Rahmen der PfP und des EAPC. Sie profitiert von einer breiten Palette von sicherheitspolitisch relevanten Angeboten und bietet ihrerseits Beiträge an, die auf das Interesse anderer Staaten stossen. Seit 1997 hat sich das schweizerische Engagement im Rahmen der PfP und des EAPC kontinuierlich ausgeweitet; sowohl hinsichtlich der Eigenleistungen als auch der Teilnahmen hat die Zahl zugenommen. Im Vergleich zu den Aktivitäten der anderen Partnerstaaten und in bezug auf die militärische Zusammenarbeit fallen die Schweizer Beiträge gleichwohl äusserst bescheiden aus.

482 Das Planungs- und Überprüfungsverfahren bildet im militärischen Bereich der PfP ein Planungszyklus, in dem die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und die Transparenz zwischen den Nato- und den Partnerstaaten optimiert wird. Jeder Partner nimmt auf freiwilliger Basis daran teil und definiert die Ziele. Siehe dazu: Wenger/Breitenmoser/Lehmann (1998), 37.

483 Pressemitteilung des Bundesrates vom 21. Oktober 1998.

7.2.2 Nichtmitgliedschaften

Nachfolgend wird das Verhältnis der Schweiz zu Organisationen behandelt, bei denen die Schweiz nicht Mitglied ist. Im sicherheitspolitisch relevanten Bereich handelt es sich hierbei um die Uno, die EU, die Nato und die WEU.

Die Schweiz und die Uno

Das Verhältnis der Schweiz zur Uno war in der Anfangsphase gespannt.⁴⁸⁴ Einerseits wurde die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität von den Alliierten nicht an die Konferenz zur Gründung der Uno in San Francisco eingeladen. Die von der Schweiz beanspruchte Neutralität war mit der neuen völkerrechtlichen Ordnung der kollektiven Sicherheit nicht vereinbar. Andererseits war die Schweiz nicht bereit, von ihrer Neutralitätspolitik abzuweichen und sich den Grundsätzen der Uno zuzuwenden. Die Unterscheidung zwischen Veto- und Nicht-Veto-Mächten und die gemeinsame Grenze mit drei durch die Uno einem unterprivilegierten Sonderstatus unterstellten Nachbarstaaten schürten das Misstrauen der Schweiz gegenüber der neuen Weltorganisation.⁴⁸⁵ Eine pragmatische Annäherung fand insofern statt, als die Vereinten Nationen in einer formlosen Vereinbarung 1948 der Schweiz den Beobachterstatus gewährten.⁴⁸⁶

Wie gegenüber dem Europarat dominierte in den fünfziger Jahren die durch die enge Neutralitätsdoktrin ausgestaltete Aussenpolitik und somit das Abseitsstehen von den Vereinten Nationen. Die Unterscheidung zwischen „technischen“ und „politischen“ Aspekten der Aussenpolitik erlaubte der Schweiz die Mitgliedschaft in den Sonderorganen der Generalversammlung und in den Spezialorganisationen. Nachdem die Neutralitätsdoktrin extensiver gehandhabt wurde, rückte eine Annäherung an das Uno-System Mitte der siebziger Jahre wieder in Reichweite. In den vom Bundesrat vorgelegten Uno-Berichten wurde denn

484 Vgl. dazu: Möckli (2000a); Hug (1996); Thürer (1992). Zum Verhältnis von Neutralität und kollektiver Sicherheit siehe: Schaub (1995).

485 Bis zu deren Aufnahme wurden die Verlierermächte durch die „Feindstaatenklausel“ (Art. 53 und 107 der Uno-Charta) unterprivilegiert behandelt.

486 Thürer (1992), 238.

auch auf die Nützlichkeit und Möglichkeit eines Beitritts und somit auch eines Ausbruchs aus der selbstgewählten Isolation aufmerksam gemacht. Dennoch stand diese Frage nicht im Zentrum der eidgenössischen Aussenpolitik. Der 1976 veröffentlichte Bericht der vier Jahre früher eingesetzten Expertenkommission empfahl den Beitritt zur Uno und fand seinen Widerhall im dritten Uno-Bericht von 1977. Das Parlament befürwortete erst 1984 die Ende 1981 vorgelegte bundesrätliche Botschaft für einen Uno-Beitritt der Schweiz, der am 16. März 1986 dem Volk vorgelegt wurde. Die Stimmbevölkerung entschied jedoch gegen Regierung und Parlament und verwarf den Beitritt zu den Vereinten Nationen im Verhältnis eins zu drei.⁴⁸⁷ Der Annäherungsprozess an die Uno lässt insgesamt ein zögerliches Vorwärtstasten erkennen, dem aus innenpolitischen Rücksichten keine Priorität zugeschrieben wurde.

Die Ablehnung des Uno-Beitritts der Schweiz kann auf zwei Gründe zurückgeführt werden. Einerseits vermochten die wieder aufkeimenden internationalen Spannungen kein positives Bild von der Weltorganisation zu zeichnen.⁴⁸⁸ Andererseits war innenpolitisch die weit verbreitete Annahme, die Schweiz könne als souveräner Staat weiterhin als politisch autonomes und unabhängiges Gebilde weiterbestehen, ausschlaggebend für die Ablehnung. Die Neutralität hatte sich als tief verwurzelte aussenpolitische Maxime weitgehend etabliert und verhinderte vorderhand eine Flexibilisierung und Anpassung der schweizerischen Aussenpolitik. Der Bundesrat sah sich nach dem Volksverdikt gezwungen, die Beziehungen zur Uno wie bis anhin weiterzuführen. Dies bedeutete vornehmlich, sich auf die Tätigkeiten auf den Nebenschauplätzen zu konzentrieren.

Als Mitglied sämtlicher Spezial- und Sonderorganisationen der Uno wirkt die Schweiz aktiv in einzelnen Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen mit und macht ihren Einfluss geltend. In diesem Rahmen bringt die Schweiz ihr Engagement für internationale Kooperation und Solidarität zum Ausdruck. Sie profitiert vom – direkten und

487 Vgl. dazu: Thürer (1992), 328f.

488 Das Klima zwischen den Supermächten verschlechterte sich einerseits aufgrund der nuklearen Aufrüstung seitens der USA und andererseits als Folge der sowjetischen Invasion in Afghanistan. Zudem wurden Konfrontationen zwischen den Supermächten vor allem in der Dritten Welt ausgetragen.

indirekten – Informationsaustausch und der (technisch-)normativen Funktion dieser Institutionen.⁴⁸⁹

Im Zuge der Entspannungspolitik nach 1989 beschloss der Bundesrat, im Bereich der internationalen Friedensunterstützung finanziell und personell vermehrt aktiv zu werden. Er vervielfachte die finanziellen Mittel für friedenserhaltende Operationen und schuf verwaltungsinterne Voraussetzungen für die Teilnahme von schweizerischen Staatsangehörigen an friedenserhaltenden Operationen. Aufgrund der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage im Jahre 1994 wurde ein partieller Beitrag der Schweiz zur internationalen Friedensförderung aber verhindert und die Annäherung vorläufig gestoppt.⁴⁹⁰

Erst Ende der neunziger Jahre wurde der Beitritt zur Uno als politisches Thema wieder aufgenommen. Zum einen wurde eine Volksinitiative lanciert, zum anderen stellte der Bundesrat in seinem Mitte 1998 erschienenen Bericht eine schweizerische Uno-Mitgliedschaft „zum politisch frühestmöglichen Zeitpunkt“ in Aussicht. Ausschlaggebend für die Initiative war der Umstand, dass der Graben zwischen der tatsächlichen Präsenz der Schweiz in den Neben- und Spezialorganisationen und der fehlenden Präsenz in der bestimmenden Generalversammlung die Schweiz isoliere. Innerhalb der Uno ist die Schweiz das einzige namhafte Land, welches das Geschehen in der Generalversammlung von der Beobachterbank aus mitverfolgt. Die Schweiz entrichtet einen wesentlichen Beitrag an die Uno und ihre Neben- und Spezialorganisationen, kann aber im entscheidenden Gremium nicht mitreden und übernimmt insofern auch keine politische Verantwortung.⁴⁹¹

Die gewachsene Bereitschaft, sich der einzigen universellen Organisation anzuschliessen, hat weniger mit den Entwicklungen der Uno in den letzten zehn Jahren zu tun als mit der Tatsache, dass die Schweiz als Teil der Staatenwelt nicht mehr ausserhalb dieser globalen Organisation verharren kann. Mit der Teilnahme an Uno-Sanktionen ordnet sich die Schweiz dem System der kollektiven Sicherheit unter und trägt der internationalen Solidarität wie auch ihren eigenen Interessen Rech-

489 Keusch (1992), 344f. und 349f.

490 Wenger/Breitenmoser/Lehmann (1997/98), 68f.

491 Bundesrat (1998a); Manz (1997); Gross (1998); Uno-Mitgliedschaft ohne Tarnkappe, Neuer Anlauf zu einem Beitrittsentscheid. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Juli 1998.

nung. Als demokratischer Kleinstaat, der sich für rechtlich geordnete Beziehungen zwischen den Staaten einsetzt, ist die Schweiz faktisch ein Mitglied der Uno.

Die Schweiz und die europäische Integration

Obwohl Winston Churchill den Aufbruch in eine neue dauerhafte europäische Friedensordnung 1946 auf Schweizer Boden forderte, war die Haltung der Schweiz gegenüber der europäischen Integration und der Gründung der ersten supranationalen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS; Montanunion) von Skepsis geprägt.⁴⁹² Deutlich positiver hingegen waren die schweizerischen Reaktionen auf wirtschaftliche Integrationsprojekte, wie die Unterzeichnung des Vertragswerkes der OEEC von 1948 beweist. Die Vorbehalte der Schweiz gegenüber supranationalen Gebilden resultierte vor allem aus den Zielen der neuen Gemeinschaften, die mit der schweizerischen Auffassung von Neutralität und Souveränität als unvereinbar beurteilt wurden. Aufgrund dieser Einschätzung blieb die Schweiz auch von der EWG und von der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, Euratom) fern. Allerdings bekam sie immer stärker die Folgen der wirtschaftlichen Integration und der geschaffenen Freihandelszone zu spüren. Da in wirtschaftlicher Hinsicht innerhalb der OEEC keine Einigung bezüglich einer westeuropäischen Freihandelszone erzielt werden konnte, schloss sich die Schweiz jenen sechs Nicht-EWG-Staaten⁴⁹³ an, die 1960 die Efta gründeten. Damit bestanden in Europa zwei wirtschaftliche Organisationen, wobei die Efta eine Zwischentappe zu einer umfassenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit darstellen sollte.⁴⁹⁴

Die weiteren Beziehungen zwischen der EG und der Schweiz konzentrierten sich in den folgenden Jahren vor allem auf die Umsetzung und den Ausbau des Freihandelsabkommens. Der Grad der Mitgestaltung der Integration der Gemeinschaft blieb für die Efta-Staaten jedoch gering, da die EG nicht gewillt war, diesbezügliche Konzessionen an

492 Vgl. zum Verhältnis der Schweiz zur europäischen Integration: von Tscharner (1992).

493 Dänemark, Grossbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz.

494 von Tscharner (1992), 476f.

Nichtmitgliedstaaten zu machen.⁴⁹⁵ Die Schweiz war aus neutralitätspolitischen Gründen ihrerseits nicht bereit, sich am Integrationsprozess zu beteiligen. Eine weitere Chance, sich dem europäischen Wirtschaftsraum anzunähern, bot sich mit dem Aufbau eines europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Das von den zwölf EG-Mitgliedstaaten und sieben Efta-Staaten ausgearbeitete Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum wurde auch von der Schweiz unterzeichnet. Der EWR-Vertrag scheiterte in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992.⁴⁹⁶ Bundesrat und Parlament gelang es nicht, das Volk von den Vorteilen eines Mitmachens zu überzeugen. Der rasche Kurswechsel in Richtung europäische Integration kollidierte mit dem traditionellen Bild einer autonomen, selbstständigen und neutralen Schweiz. Die angestrebte Einbindung in einen multilateralen Wirtschaftsraum stiess auf die Skepsis des an die aussenpolitische Abstinenz gewöhnten Stimmvolkes.

Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages durch den Souverän blieb einzig der Weg der bilateralen Verhandlungen. In langjähriger Arbeit konnte Ende 1998 das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz politisch besiegelt werden. Das aus sieben Verträgen⁴⁹⁷ bestehende Abkommen stellte nach dem EWR-Nein die einzige Möglichkeit dar, die institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und den politisch, wirtschaftlich und kulturell wichtigsten Partnern in Europa in einzelnen Bereichen auszubauen.

Die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union, die am 21. Mai 2000 mit deutlichem Mehr vom Schweizer Volk angenommen wurden, sind in erster Linie von wirtschaftlicher Bedeutung. Die lange Verhandlungsdauer weist darauf hin, dass die sektorielle bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union an ihre Grenzen stösst. Die EU, die momentan ihre Kräfte auf den inne-

495 von Tschärner (1992), 480ff.

496 Thürer (1993b), 113.

497 Abkommen über wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, Abkommen über gewisse Aspekte des öffentlichen Auftragswesens, Abkommen über gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, Abkommen über den Handel mit Landwirtschaftsprodukten Luftverkehrsabkommen, Abkommen über Güter- und Personentransport auf Schiene und Strasse, Abkommen über freien Personenverkehr. Siehe dazu die Informationen auf der Internetseite des Integrationsbüros: <http://www.europa.admin.ch/>.

ren Konsolidierungsprozess und auf die Osterweiterung lenkt, hat wenig Interesse an einem Alleingang der Schweiz. Zentrale Fragen wie die Zollunion, Währungsstabilität, innere und äussere Sicherheit oder Handelspolitik wurden vertraglich nicht geregelt, da die Schweiz nicht bereit war, Souveränitätsrechte an die EU zu übertragen und die legislative und politische Mehrheitsbeschlüsse des Ministerrates sowie den EU-Gerichtshof als höchste rechtliche Gewalt anzuerkennen. Gerade in sicherheitspolitischer Hinsicht bleibt die Schweiz eine Insel in dem für die Sicherheit der Schweiz relevanten Raum. Der Beitritt zu den auf dem Gebiet der inneren Sicherheit massgeblichen Verträgen und der Zugang zum Informationssystem zur Verbrechensbekämpfung bleiben der Schweiz als Nichtmitgliedstaat verwehrt.⁴⁹⁸ Somit ist das Vertragswerk auf die Integration in wirtschaftlichen Bereichen beschränkt und erlaubt keine institutionelle Partizipation innerhalb des Integrationsprozesses. Erst wenn die Schweiz bereit ist, einen Souveränitätstransfer in Kauf zu nehmen und als gleichwertiger Mitgliedstaat in die EU einzutreten, kann sie am Aufbau der Institution mitwirken. Dies wird sich vor allem im sicherheitspolitisch relevanten Bereichen, wie der inneren Sicherheit oder der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, bemerkbar machen.

Die Schweiz und die Sicherheitsorganisationen Nato und WEU

Da die Nato als Verteidigungsbündnis des Westens gegenüber dem früheren Ostblock gegründet worden war, war ein Beitritt zur Allianz mit dem Neutralitätsrecht nicht vereinbar. Auch eine Annäherung wurde nicht in Betracht gezogen. Die Gründung der Nordatlantischen Allianz stärkte mehr die schweizerische Überzeugung, gerade in Zeiten zunehmender Spannungen zwischen Ost und West den Weg des nationalen Alleinganges zu suchen. Obwohl mit der Schaffung der Nato ein weiterer militärischer und politischer Integrationsschritt in Westeuropa vollzogen wurde, war die Schweiz mit ihrer Haltung nicht alleine. Das Fernbleiben anderer neutraler Staaten hatte zur Folge, dass der Druck auf die Schweiz nachliess, sich den Herausforderungen des europäischen Integrationsprozesses stellen zu müssen.⁴⁹⁹

498 Schengener-Abkommen, Dubliner-Abkommen und Europol.

499 Wenger/Breitenmoser/Gerber (2000), 110ff.

Die Schweiz profitierte von der Präsenz der Nato, die Westeuropa zu einem gemeinsam zu verteidigenden Raum machte. Militärisch wurde die Allianz zur bestimmenden Grösse, nicht nur in ihrer militärpolitischen Dimension, sondern auch im Zusammenhang mit verteidigungs- und rüstungstechnischen Fragen. Formell pflegte die Schweiz bis zum Ende des Kalten Krieges keine Beziehungen zur Nordatlantischen Allianz.⁵⁰⁰ Erst Mitte der neunziger Jahre begann Bern eine Annäherung im Rahmen der oben beschriebenen Partnerschaft für den Frieden zu suchen. Sie profitierte letztendlich davon, dass das System kollektiver Verteidigung die Kooperation mit den Nichtmitgliedstaaten suchte und ihre Strukturen öffnete. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Pfp, die keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen enthält und jedem Staat die Möglichkeit gibt, den Grad der Mitwirkung selbst zu bestimmen, erlaubte der Schweiz eine schrittweise Integration in ein gesamteuropäisches Sicherheitsforum.

Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der WEU gestaltete sich im gleichen Rahmen wie jenes mit der Nato. Als europäisches Verteidigungsbündnis stand die WEU für den neutralen Kleinstaat Schweiz ausser Reichweite. So wurden keine offiziellen Beziehungen zur WEU gepflegt.

Künftige Beziehungen der Schweiz zur WEU müssten unter dem Gesichtspunkt einer allfälligen Annäherung an die Europäische Union betrachtet werden. Zudem wird der Stellenwert der WEU davon abhängen, wie ihre Funktion innerhalb der Europäischen Union und gegenüber der Nato aussehen wird. Angesichts der verschiedenen Assoziierungsformen, welche die WEU nach dem Ende des Kalten Krieges geschaffen hat, könnte eine Mitwirken ohne Mitgliedschaft in Betracht gezogen werden.

7.2.3 Sitz von internationalen Organisationen

Die Isolation der Schweiz, die durch das Abseitsstehen von der Mehrheit der politisch bestimmenden, internationalen Organisationen verursacht wurde – und noch wird – konnte teilweise dadurch überbrückt

⁵⁰⁰ Vgl. zur Haltung der Schweiz gegenüber der Nato von 1947 bis 1963: Mantovani (1999).

werden, dass die Schweiz internationalen Organisationen Gastrecht anbot. Dieses Gastrecht blickt auf eine lange Tradition zurück. Schon im späten 19. Jahrhundert wurde die Schweiz Sitz von international tätigen Organisationen; so beispielsweise vom Weltpostverein, der seinen Sitz 1868 in Bern einrichtete. Genf erlangte als Sitz des IKRK und als Sitz des Tribunals im Streitfall „Alabama“ internationales Renommee.⁵⁰¹ In der Zwischenkriegszeit gewann die Calvin-Stadt als Gastort des Völkerbundes zusätzliche Bedeutung. Die Schweiz profilierte sich in jener Zeit als aktives Mitglied und Förderin internationaler Institutionen. Sie wurde selbst Mitglied des Völkerbundes und unterstützte die humanitären Bemühungen des IKRK. Diese weltoffene Haltung und die stabilen inneren Verhältnisse haben dazu beigetragen, dass die Schweiz als Gastland internationaler Organisationen bis gegen Ende des Zweiten Weltkrieges bevorzugt wurde.

Aufgrund der dominierenden Rolle der USA im Aufbau eines neuen kollektiven Sicherheitssystems, wurde New York als Sitz der Vereinten Nationen gewählt. Die Nachfolgerorganisation des Völkerbundes übernahm nach dem Zweiten Weltkrieg dessen Einrichtungen und baute diese zum europäischen Sitz der Uno aus. Während New York das politische Gravitationszentrum blieb, beherbergte Genf die Spezialorganisationen der Uno und die Organe der Generalversammlung. In der Folge liessen sich weitere intergouvernementale Organisationen in der Schweiz nieder, wobei sie vor allem Genf als Standort wählten.⁵⁰²

Als Sitz internationaler – staatlicher und nichtstaatlicher – Organisationen profitierte die Schweiz von zwei Umständen. Zum einen entwickelte sich Genf schon im letzten Jahrhundert zu einem Zentrum internationaler Beziehungen und konnte diese Tradition kontinuierlich weiterführen. Zum anderen verhalf die Neutralität der Schweiz, in der Zeit des Ost-West-Konfliktes zu einem „Reservisten ausserhalb der Uno“⁵⁰³ zu werden und ihre Bedeutung als unabhängiges Gastland zu unterstreichen. Mit der Bedeutung als Gastland erhielt die Schweiz eine Gelegenheit, ihr Interesse gegenüber der internationalen Kooperation zu

501 Vettovaglia (1992), 777f.

502 Beispielsweise das UNHCR und die Weltgesundheitsorganisation. Siehe dazu die Zusammenstellung bei: Vettovaglia (1992), 782.

503 Altermatt (1992), 64.

bezeugen, ohne selbst Mitglied zu sein. Aussenpolitisch wurde der Standort Genf als wichtige Drehscheibe im Umgang mit anderen Staaten und internationalen Organisationen „verkauft“.⁵⁰⁴ Innerhalb der Maxime der Disponibilität bekam das Gastrecht für internationale Organisationen als Teil der Guten Dienste einen wichtigen Stellenwert. Dies half, die durch die Nichtmitgliedschaft erzeugte Isolation zu überbrücken und eine Nähe zu den multinationalen Gremien zu schaffen. Dennoch vermochte das Gastrecht die Mitgliedschaft und die Mitsprache in internationalen Organisationen nicht zu ersetzen. Die Schweiz begnügte sich damit, der internationalen Staatenwelt Dienstleistungen anzubieten. Als „Dienstleister“ der internationalen Staatengemeinschaft stand jedoch die Schweiz ausserhalb jener Gremien, die politisch entschieden und die Verantwortungen für diese Entscheidungen zu tragen hatten.

Seit 1989 hat die Konkurrenz verschiedener Städte um den Sitz von internationalen Organisationen zugenommen. Parallel zur Deblockierung dieser Institutionen entstand ein Buhlen um ihre Gunst. Neutrale Staaten werden bei der Sitzwahl nicht mehr automatisch bevorzugt. Ausschlaggebend wurden immer mehr die vorzuweisende Infrastruktur und das Engagement in den Organisationen des entsprechenden Staates. Ob die Schweiz ihren Ruf als Gastland internationaler Organisationen weiter aufrecht erhalten kann, hängt davon ab, wie weit neu entstehende internationale Organisationen noch „neutralen“ Boden suchen werden und inwieweit Genf seine Vorteile als Standort internationaler Institutionen behalten kann.⁵⁰⁵

7.2.4 Fazit

Das Verhältnis der Schweiz zu internationalen Organisationen ist durch ihre Präferenz für informelle und unverbindliche Kooperationsformen geprägt. Mit Ausnahme des Europarates hat sich die Schweiz zu keinem Beitritt zu einer sicherheitspolitisch relevanten und völkerrechtlich verbindlichen Organisation bewegen können. Ihre Mitwirkung in internationalen Institutionen beschränkt sich auf die lediglich politisch

504 Vgl. dazu auch: Vettovaglia (1992), 783ff.

505 Ebd., 780f.; Probst (1963), 34.

bindenden Foren der OSZE und der PfP sowie im Rahmen der Vereinten Nationen auf den wirtschaftlichen und humanitären Bereich. Insofern wirkt die Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ Aspekten der internationalen Beziehungen bis in die heutige Zeit nach, auch wenn sie in den siebziger Jahren aufgegeben wurde. Jede Auseinandersetzung um eine Annäherung der Schweiz zu internationalen Organisationen wurde denn auch durch die Aspekte der Neutralitätspolitik dominiert. Selbst bei rechtlich nicht bindenden Teilnahmen, wie jener des Nato-Partnerschaftsprogramms, wurden neutralitätspolitische Bedenken geäußert. Durch diese Fixierung kam der aussenpolitischen Maxime vermehrt Zielcharakter zu, denn die Diskussionen konzentrierten sich nicht auf Vor- und Nachteile einer Annäherung an internationale Institutionen, sondern auf die Vereinbarkeit mit einem traditionellen Mittel der schweizerischen Aussenpolitik.

Das Betonen der Neutralität als aussen- und sicherheitspolitischer Maxime während des Kalten Krieges wurde dadurch erleichtert, dass das System kollektiver Sicherheit wenig Wirkung entfalten konnte, in den Spannungen zwischen Ost und West vor allem die Allianzen und Militärbündnisse tonangebend waren und die Systeme kooperativer Sicherheit erst seit Mitte der siebziger Jahre aufgebaut wurden. Diese Situation verhalf dem Bundesrat zur komfortablen Situation, die neutrale Haltung der Schweiz als friedensorientiert und stabilisierend charakterisieren und auf weitergehende Integrationsschritte verzichten zu können. Der Alleingang war denn in der Zeit des Kalten Krieges auch möglich, denn die Gestaltungschancen eines Kleinstaates waren eher gering gewesen. Die Nachteile dieser Strategie wurden durch die Maxime der Disponibilität aufgefangen. Durch den Rückgriff auf das schon im letzten Jahrhundert gewährte Gastrecht für internationale Organisationen konnte die Schweiz ihre Solidarität beweisen. Die international geschätzte Dienstleistung vermochte das Fernbleiben von internationalen Organisationen nicht zu kompensieren, zumal Genf lediglich Organisationen beherbergt, die nach Schweizer Jargon als „technisch“ zu bezeichnen sind. Die Schweiz verzichtete aus eigenem Antrieb darauf, die Möglichkeit der politischen Mitsprache wahrzunehmen und Verantwortung für die Entwicklung zu übernehmen.

Dennoch profitierte die Schweiz von den Bemühungen der sie umgebenden Institutionen. Als Kleinstaat konnte sie von den Anstrengungen

um eine „Verregelung“ der internationalen Beziehungen nur profitieren. Die Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen internationaler Zusammenarbeit schuf für einen Kleinstaat mehr Sicherheit und Spielregeln, die es erlaubten, die eigenen Interessen auch vertreten zu können.

Aufgrund ihrer Lage fand die Schweiz Schutz unter den Nuklearschirm der Nato und profitierte indirekt von den gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen. Auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Vernetzung konnte sie ihren Nutzen ziehen. Die sich im Rahmen des KSZE-Prozesses abzeichnende Entspannung zwischen den Blöcken kam auch der Sicherheit der Schweiz zu gute. Der sich eröffnende Spielraum wurde behutsam genutzt. Die KSZE bot der Schweiz die Plattform, in rechtlich unverbindlicher Form und unter Wahrung der Neutralität am Dialog zwischen Ost und West teilzunehmen. Im multinationalen Forum kam die schweizerische Disponibilität zur Geltung. Die „Dienstleistungen“ neutraler Kleinstaaten erwiesen dem Annäherungsprozess einen guten Dienst im Rahmen des Möglichen. Durch die Teilnahme am KSZE-Prozess erweiterte die Schweiz ihren aussenpolitischen Spielraum und reagierte auf die strukturellen Veränderungen in Europa Mitte der siebziger Jahre.⁵⁰⁶

Hinter der distanzierten Haltung gegenüber internationalen Institutionen verbarg sich zeitweise auch der Wunsch nach Mitgestaltung. Vor allem der Bundesrat suchte immer wieder nach Wegen, um von aussen auf die Gestaltung von Institutionen Einfluss zu nehmen. Dies zeigt sich am deutlichsten an der Europäischen Integration. In den Verhandlungen um eine grössere Freihandelszone in den siebziger Jahren oder hinsichtlich des Mitspracherechts innerhalb des EWR stiessen die schweizerischen Verhandlungspartner mit Anträgen vor, die den Nichtmitgliedstaaten ein Mitspracherecht in der weiteren Entwicklung zukommen lassen sollten. Eine Einbusse an Souveränität wurde hingegen aus Rücksicht auf die Stimmbevölkerung nicht in Betracht gezogen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges entpuppte sich der Alleingang der Schweiz als Weg in die Isolation. Innerhalb des institutionellen Netzwerkes, in dem die kooperativen Massnahmen für Sicherheit und Frie-

506 Wenger (1997), 15.

den ausgestaltet werden, ist die Schweiz eine Aussenseiterin. An den verschiedenen Kooperationsformen, die errichtet wurden, um den Ost-West-Gegensatz zu überwinden, war die Schweiz nur in der schon etablierten KSZE/OSZE beteiligt. Die Nichtmitgliedschaft in den sicherheitspolitisch relevanten Organisationen in Europa erwies sich aufgrund der Bemühungen um eine umfassende Sicherheitsarchitektur als Verdopplungseffekt. Einerseits konnte die Schweiz an der Neugestaltung der Institutionen nach dem Ende des Kalten Krieges nur bedingt teilhaben, andererseits musste sie den Anschluss an die kooperativen Instrumente mühsam suchen.

Die Präsidentschaft in der OSZE und die – wenn auch zögerlich vollzogene – Teilnahme in der Partnerschaft für den Frieden boten der Schweiz Gelegenheit, sich mit der Staatenwelt solidarisch zu zeigen und zur institutionellen Zusammenarbeit beizutragen. Sie sind als Schritte aus der Isolation zu sehen, denn nur in diesem Rahmen konnte der Bundesrat eigene Initiativen ergreifen. Die Teilnahme am EAPC und an der Partnerschaft für den Frieden hat vor allem aussenpolitische Bedeutung, denn die Mitwirkung im *militärischen* Bereich ist gering. Sie ermöglicht es der Schweiz, in regelmässigen Kontakten mit den Alliierten und Partnerstaaten zu treten und einen Einblick in die internationale Sicherheitszusammenarbeit zu gewinnen.

In den Beziehungen der Schweiz zu den internationalen Organisationen zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach gleichberechtigter Partizipation und Mitgestaltung einerseits und dem tradierten schweizerischen Selbstverständnis als „Sonderfall“ andererseits. Die Frage der Einbindung ist nicht eine grundsätzliche, denn die Politik der Schweiz stimmt mit den Zielen kollektiver und kooperativer Sicherheitssysteme überein. Insofern leistet die Schweiz stillschweigend einen Beitrag zu den Bemühungen um Frieden, Sicherheit und Stabilität. Sie verzichtet aus innenpolitischen Gründen auf die politische Mitsprache und Verantwortung und reduziert ihre Mitarbeit auf einzelne Aspekte der internationalen Zusammenarbeit.

8 DEMOKRATIE UND WOHLFAHRT

In diesem Kapitel wird unter dem Titel „Demokratie und Wohlfahrt“ die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit behandelt. In einem ersten Teil werden der Systemgegensatz zwischen Ost und West sowie die internationalen Entwicklungen in der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg dargestellt. Ein zweiter Teil thematisiert die schweizerische Politik gegenüber den Entwicklungsländern und gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten.

8.1 Internationale Entwicklungen

Der Kalte Krieg war nicht nur von der militärischen Rivalität zweier antagonistischer Lager geprägt. Der Blockgegensatz war auch ein Gegensatz zweier unvereinbarer Gesellschaftsmodelle. Dem Modell der liberalen Demokratie stand das kommunistische Herrschaftsmodell gegenüber. Der Strategie der Friedenssicherung durch Demokratisierung waren unter diesen Vorzeichen sehr enge Grenzen gesteckt. Im Zuge des Zusammenbruchs der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa wurde die Demokratisierung zu einem globalen Phänomen. Die westlichen Länder versuchen seither diesen Prozess dadurch zu unterstützen, indem sie ihre wirtschaftliche Unterstützung an politische Auflagen binden.

8.1.1 Systemgegensatz zwischen Ost und West

Die USA waren am Ende des Zweiten Weltkrieges die ökonomisch stärkste Macht der Welt. Die europäischen Länder lagen dagegen wirtschaftlich am Boden. Mit dem nach dem damaligen amerikanischen Außenminister benannten Marshall-Plan sollte Europa finanziell geholfen werden. Die Sowjetunion brandmarkte das Programm als Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und lehnte

die Marshall-Plan-Hilfe ab. Unter Druck der Sowjetunion blieben auch die anderen osteuropäischen Staaten dem Programm fern. Die Konkurrenzsituation, die im ideologischen und machtpolitischen Bereich bestand, entwickelte sich damit auch auf ökonomischem Gebiet.⁵⁰⁷ In der Folge blieben die kommunistischen Staaten den von den Amerikanern geprägten westlichen Finanz- und Handelsorganisationen fern (Weltbank, IMF, Gatt, OEEC/OECD).

Auf die finanzielle und wirtschaftliche Isolierung reagierte die Sowjetunion mit dem Aufbau einer eigenen Wirtschaftsgemeinschaft und einem entsprechenden Finanzsystem in Gestalt des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Im Kalten Krieg entwickelten sich in Ost und West getrennte Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, wobei die Trennung oft als Instrument der politischen Konfrontation gebraucht wurde. Die kommunistische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung stand hierbei im globalen Widerstreit mit dem demokratisch-kapitalistischem Gesellschaftsmodell westlicher Prägung. Der Ost-West-Gegensatz war somit nicht nur eine Konfrontation zwischen zwei Militärblöcken, sondern auch eine Auseinandersetzung zweier unvereinbarer wirtschaftlicher und letztlich auch gesellschaftspolitischer Grundüberzeugungen.

In diesem Widerstreit bedeutete der Verlust des politischen Einflusses auf einen bestimmten Staat mehr als nur einen begrenzten Machtverlust. Immer ging es auch um die Glaubwürdigkeit der eigenen Weltanschauung und der eigenen Gesellschaftsordnung. So wollte die UdSSR beispielsweise 1968 in der Tschechoslowakei nicht zulassen, dass ein „Sozialismus mit menschlichem Antlitz“ oder gar eine kapitalistische Marktwirtschaft eingeführt würde. Aus sowjetischer Sicht stand nicht nur die Kontrolle über Prag, sondern auch die Richtigkeit der sozialistischen Gesellschaftsordnung zur Debatte.

Auf wirtschaftlichem Gebiet äusserte sich der Ost-West-Gegensatz insbesondere dadurch, dass der Westen Exportkontrollen für Güter von strategischer Bedeutung verhängte. Während der Osten einen umfassenden Zugang zu westlicher Technologie forderte, gingen die west-

⁵⁰⁷ Vgl. für einen kurzen und prägnanten Überblick über die Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem Westen und Osten im Kalten Krieg: Spero/Hart (1997), 316-337.

lichen Staaten unter Führung der USA von der Notwendigkeit einer Beschränkung des Technologietransfers aus, wobei die Westeuropäer und Japaner tendenziell eine weniger strikte Position einnahmen als die USA.⁵⁰⁸ Als Instrument westlicher Exportkontrollpolitik gegenüber dem Osten diente das 1949 geschaffene Cocom.⁵⁰⁹ Dieses führte Listen mit Gütern, die nicht in Ostblockländer exportiert werden durften. Diese Listen wurden in den sechziger und siebziger Jahren auf Druck der westeuropäischen Staaten, die ein stärkeres Interesse an intensiveren Handelsbeziehungen mit dem Ostblock hatten als die USA, erheblich reduziert. Nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan 1979 kam es erneut zu einer Verschärfung der Exportkontrollen, die Ende der achtziger Jahre nach der Verbesserung der Ost-West-Beziehungen wiederum erheblich reduziert wurden.

Ungeachtet dieser Exportkontrollen erfuhr der Ost-West-Handel nach dem Zweiten Weltkrieg eine ständige Ausweitung, obwohl es in den fünfziger und insbesondere in den frühen achtziger Jahren zu Stagnationen und Regressionen kam, die mit der Verhärtung der politischen Fronten zwischen den USA und der Sowjetunion zusammenhingen. In der gesamten Zeitspanne des Kalten Krieges blieb das Volumen des Ost-West-Handels allerdings unbedeutend, sei es gemessen am gesamten Welthandel oder als Prozentsatz des Handels des Ostens bzw. des Westens insgesamt. Die politische Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Blöcken überstieg ihre ökonomischen Implikationen aber um ein Vielfaches.

In der Zeit des Kalten Krieges standen die wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen im Zeichen politischer Interessen. Die West- und die Osteuropäer hatten durchaus ein Interesse an einem verstärkten Ost-West-Handel und unternahmen auch Schritte in diese Richtung. Die beiden Supermächte – die aufgrund ihrer grossen Binnenmärkte weniger vom Aussenhandel abhingen als etwa die exportorientierten europäischen Staaten – verhinderten aber aus aussen- und sicherheitspolitischen Überlegungen grössere Veränderungen in den ökonomischen Ost-West-Beziehungen. Erst das politische Tauwetter sowie die zunehmenden internen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der osteuropäischen

508 Vgl. für die europäische Position: Stent (1980); zur japanischen Perspektive: Sternheimer (1980), 12-23.

509 Das Cocom wurde 1994 aufgelöst.

Zentralwirtschaften in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre führten zu offeneren Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Blöcken.

Der Wertekonflikt zwischen östlichem und westlichem Gesellschaftsmodell äusserte sich nicht nur in den gegensätzlichen Wirtschaftssystemen, sondern auch im Gegensatz zwischen den demokratisch verfassten Staaten im Westen und den autoritär organisierten kommunistischen Ländern im Osten. Exemplarisch äusserten sich diese konfligierenden Werte im Bereich der Menschenrechte. Der westlichen Kritik an der Verletzung liberaler Grundwerte folgte die östliche Gegenkritik, dass die sozialen Menschenrechte nicht beachtet würden. Dies führte dazu, dass den universellen Ansätzen zur Verwirklichung der Menschenrechte, insbesondere im Rahmen der Menschenrechtspakte der Uno, die Wirksamkeit genommen wurde.⁵¹⁰

In den siebziger Jahren schuf der KSZE-Prozess ein Forum für den Dialog politischer, wirtschaftlicher und militärischer Fragen zwischen Ost und West und brachte eine gewisse politische Entspannung zwischen den Blöcken.⁵¹¹ Die Schlussakte von Helsinki baute zwar auf der Existenz zweier verschiedener Gesellschaftssysteme auf. Quasi als Gegenleistung für die Anerkennung der Nachkriegsordnung und des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen musste der Osten aber die Festschreibung von Menschenrechten akzeptieren. Dadurch wurde die Schlussakte zum Bezugsdokument für demokratische Bestrebungen „von unten“ und zum Symbol für Dissidenten und für nichtstaatliche Organisationen, die sich unter Berufung auf die Schlussakte für die Verwirklichung von Grundrechten einsetzten. Die menschliche Dimension der KSZE übte in der Folge einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die sozialistischen Regime aus und trug Ende der achtziger Jahre zu deren Legitimations- und Machtverlust bei.⁵¹²

510 Dieser ideologisch-politische Streit um die Menschenrechte äusserte sich exemplarisch in der Doppelung der beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen von 1966: Im Pakt über bürgerliche und politische Rechte spiegelte sich die westliche Vorstellung mit ihrer Betonung der klassischen Freiheits- und Abwehrrechte, während im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte das Interesse des Ostens an sozialen und kollektiven Rechten zum Ausdruck kam. In den 70er Jahren wurde der Ost-West-Gegensatz ergänzt und zunehmend überlagert durch den Versuch der Entwicklungsländer, eine sogenannte „dritte Generation“ von Menschenrechten durchzusetzen.

511 Vgl. zur Détente allgemein: Garthoff (1985); Garthoff (1994). Zur Détente im Rahmen des KSZE-Prozesses siehe: Ghebali (1989); Loth (1998).

512 Vgl. dazu: Rohde-Liebenau (1996).

Im Zuge der politischen Umwälzungen in Osteuropa, wurde die „dritte Welle“ der Demokratisierung zu einem globalen Phänomen.⁵¹³ Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes kamen auch die Diktaturen in Afrika und Asien unter erheblichen Reformdruck. So wurde das Apartheidregime in Südafrika durch eine demokratisch legitimierte Regierung ersetzt und in vielen anderen Ländern des afrikanischen Kontinents fanden innerhalb weniger Jahre mehr oder weniger freie Wahlen statt.

8.2.2 Internationale Entwicklungspolitik im Zeichen des Kalten Krieges

Die Entstehung der Entwicklungshilfe auf internationaler Ebene ist eng mit der Geschichte der Uno und damit auch mit der Aussenpolitik der USA verbunden. Die Internationalisierung der Entwicklungspolitik zeichnete sich bereits während des Zweiten Weltkrieges ab. Punkt V der Atlantikcharta von 1941 forderte die Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet mit dem Ziel, für alle Menschen verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Sicherheit zu gewährleisten.

Ein entscheidender Impuls für die Entstehung der internationalen Entwicklungshilfe war der vierte Punkt der Inaugurationsrede des US-Präsidenten Truman von 1949 (*Point Four*), der ein weltweites Hilfsprogramm für unterentwickelte Gebiete forderte.⁵¹⁴ Die Entwicklung armer Länder wurde als Beitrag zu Frieden und Stabilität verstanden. Wirtschaftliche Verbesserungen in den Entwicklungsländern sollte diese zudem weniger anfällig für den Kommunismus machen. Die Entwicklung anderer Länder sollte letztlich die eigene nationale Sicherheit positiv beeinflussen. Die Entwicklungszusammenarbeit wurde damit zu einem Ziel amerikanischer Aussen- und Sicherheitspolitik.⁵¹⁵

513 Weitergehend dazu: Huntington (1991).

514 Vgl. dazu: Truman (1956), 249-267.

515 Vgl. dazu die Rede von US-Staatssekretär Acheson vor dem Kongress im Jahre 1950. In dieser Rede bekräftigte er, dass internationale Entwicklung eine Sicherheitsmassnahme sei: „[...] and as a security measure, it is an essential arm of our foreign policy, for our military and economic security is vitally dependent on the economic security of other peoples.“ Zitiert nach: Baldwin (1966), 74.

Aufgrund dieser amerikanischen Position erhielt auch die internationale Entwicklungspolitik einen grösseren Stellenwert. Die Uno erklärte in ihrer Charta die Lösung wirtschaftlicher, sozialer und humanitärer Probleme zu einem ihrer Ziele (Art. 1 Abs. 3 der Uno-Charta). Auch sie stellte einen direkten Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung einerseits und Frieden und Sicherheit andererseits her. Konzeptionell wurde die internationale Entwicklungszusammenarbeit somit als eine indirekte Friedensstrategie verstanden.⁵¹⁶ Noch während des Zweiten Weltkrieges und dann nachher wurden zahlreiche internationale Organisationen gegründet, die sich mit der Neuordnung der Weltwirtschaft und direkt oder indirekt mit Fragen der Entwicklungshilfe befassten.⁵¹⁷

In der Praxis war die internationale Entwicklungspolitik anfänglich fast ausschliesslich, seit den sechziger Jahren vorwiegend, westliche Entwicklungspolitik. Die Sowjetunion begann erst Mitte der fünfziger Jahre eine Drittwelt-Politik. Sie war aber wirtschaftlich weit weniger in der Lage, eine breit angelegte Wirtschaftshilfe zu leisten, als die USA, Westeuropa und Japan. Auch die internationalen Organisationen, die sich mit Entwicklungsfragen befassten, wurden grösstenteils von den OECD-Staaten finanziert und von den USA dominiert.

In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg galt die Aufmerksamkeit der Alliierten zunächst dem politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas, obwohl die Ziele der geplanten politischen und wirtschaftlichen Neuordnung global waren. Die Verhältnisse in den sogenannten Entwicklungsländern standen eher im Hintergrund. Die anfängliche Marginalisierung der Entwicklungsländer nahm mit fortschreitender Dekolonisation und der wachsenden Zahl unabhängiger Staaten ab. Die in den späten fünfziger Jahren einsetzende Dekolonisation verschob die internationalen Kräfteverhältnisse und weichte die

516 Dieser Zusammenhang findet sich explizit in Art. 55 der Uno-Charta.

517 Die wichtigsten internationalen Organisationen, die sich mit entwicklungspolitischen Problemen befassen, lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

Mit Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit befassen sich rund fünfzig Uno-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen. Zu den wichtigsten Uno-Fonds und -Programmen zählen UNDP, UNICEF, WFP und UNFPA.

Mit Problemen der Entwicklungsfinanzierung ist die Weltbankgruppe beschäftigt. Diese besteht aus vier Organisationen, der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Ent-

scharfe Bipolarität des ersten Nachkriegsjahrzehnts zunehmend auf.⁵¹⁸ Die Entwicklungsländer wurden zu einem politischen und wirtschaftlichen Machtfaktor in den internationalen Beziehungen. Dies äusserte sich unter anderem in der Bewegung der Blockfreien, deren emanzipatorisches Ziel es war, nicht nur Objekte, sondern Subjekte der internationalen Beziehungen zu sein.

In dieser Zeit setzte in den Industrieländern ein Bewusstseinswandel in der Frage der Nord-Süd-Beziehungen ein. Das Problem der Unterentwicklung und Armut wurde mehr und mehr als eine gemeinsam zu lösende Aufgabe gesehen.⁵¹⁹ In den sechziger Jahren avancierte die „Nord-Süd-Problematik“ zu einem bis heute wichtigen Thema auf der Agenda der internationalen Politik. Das entwicklungspolitische Ziel bestand darin, durch eine „nachholende Entwicklung“ die ökonomische Kluft zwischen Nord und Süd zu schliessen. Dementsprechend wurde Entwicklung mit wirtschaftlichem Wachstum gleichgesetzt. Die Erfolge des Marshall-Plans in Europa verleiteten dazu, dieses Erfolgsmodell auch in den Entwicklungsländern anzuwenden. Die Wachstumsraten in einigen Ländern Südamerikas und Asiens schienen diesen Optimismus zu bestätigen.

wicklung (IBRD), der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA). Ende der fünfziger bzw. Mitte der sechziger Jahre wurden zudem regionale Entwicklungsbanken gegründet. Es handelt sich hierbei um die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), die Afrikanische Entwicklungsbank (AfEB) und die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB). 1991 erfolgte dann die Gründung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD).

518 Insbesondere der Aufstieg der Volksrepublik China zur Weltmacht machte die zunehmende Bedeutung der Entwicklungsländer in der internationalen Politik deutlich. Das Land entwickelte sich nicht nur zu einer atomaren Weltmacht, sondern profilierte sich nach dem Bruch mit Moskau Anfang der sechziger Jahre als ein Fürsprecher der armen Länder. Vgl. Holenstein (1998), 17ff. mit weiterführenden Hinweisen.

519 Vgl. für das sich herausbildende Problembewusstsein bezüglich der Nord-Süd-Problematik in der Schweiz in den sechziger Jahren: Holenstein (1998), 29ff.

Die unerfüllten Hoffnungen der Entwicklungspolitik in den sechziger Jahren⁵²⁰ führten in den siebziger Jahren zu einem entwicklungspolitischen Kurswechsel. Unter der programmatischen Führung der Weltbank hiess die neue Strategie nun Wachstum mit interner Umverteilung. Das Ziel bestand nicht mehr in der industriellen Modernisierung, sondern in der Förderung der ländlichen Gebiete und der Kleinbauern. Damit sollten breite Bevölkerungsschichten am wirtschaftlichen Wachstum beteiligt werden. Die in diesen Jahren verfolgte Grundbedürfnisstrategie umfasste im engeren Sinn die Gewährleistung von Ernährung, Gesundheit, Behausung, Hygiene und Erziehung, im weiteren Sinne auch die Garantie der Menschenrechte und die politische Partizipation. Der brisante Kern dieser neuen Strategie bestand darin, dass die negativen Konsequenzen der bisherigen Wachstumsstrategien auf politische Faktoren in den Entwicklungsländern selbst zurückgeführt wurden und deshalb interne Reformen gefordert wurden. Dass die Ergebnisse dieser Strategie aus heutiger Sicht eher mager erscheinen, liegt nicht zuletzt am starken Widerstand von Seiten der Behörden und Eliten in den betroffenen Entwicklungsländern.⁵²¹

Die achtziger Jahre werden im Rückblick als „verlorenes Jahrzehnt“ der Entwicklungspolitik bezeichnet.⁵²² Für viele Entwicklungsländer war es eine Dekade des Stillstands oder gar der Rückentwicklung. Drei Problembereiche prägten dieses Jahrzehnt: die Wirtschafts- und Schul-

520 Auch wenn vereinzelt Erfolge erzielt wurden, so stellte die bald einmal auftretende Parallelität von Wirtschaftswachstum und Verelendungswachstum die Modernisierungstheorien der fünfziger und sechziger Jahre in Frage. Der 1969 erschienene sogenannte Pearson-Bericht unterzog die bisherige Entwicklungsstrategie einer kritischen Prüfung. Er zeigte sich skeptisch gegenüber dem Optimismus, wonach Wachstum automatisch zu Entwicklung führe. Nicht unerwähnt darf auch der erste Bericht des *Club of Rome* über die „Grenzen des Wachstums“ bleiben, der erstmals auch von ökologischer Seite die Wachstumsstrategie in Frage stellte.

521 Neben der von den internationalen Organisationen wie der Weltbank vertretenen Grundbedürfnisstrategie waren die siebziger Jahre auch geprägt von der Forderung der Entwicklungsländer nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung sowie von dependenztheoretischen Ansätzen, welche das Übel der Unterentwicklung nicht in den Entwicklungsländern selber, sondern in externen Bedingungen orteten. Vgl. für einen kurzen Überblick über die entwicklungspolitischen Strategien der Nachkriegszeit: Menzel (1992).

522 So die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht aus dem Jahre 1990. Allerdings trifft dies nicht für alle Entwicklungsländer in gleichem Mass zu. Am härtesten traf die Krise

denkrise vieler Entwicklungsländer, die grossen Flüchtlingsbewegungen und die Umweltproblematik.

Vor allem Länder in Lateinamerika und in Afrika gerieten zu Beginn der achtziger Jahre in eine schwere Wirtschafts- und Schuldenkrise. Der markante Einbruch der wirtschaftlichen Entwicklung und deren soziale Folgen sind teilweise bis heute nicht überwunden worden. Weltbank und Internationaler Währungsfonds auferlegten den Schuldnerländern rigorose Spar- und Anpassungsprogramme. Diese Struktur-anpassungsprogramme bedeuteten einen Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungspolitik. Stand in den sechziger und siebziger Jahren der Transfer von Wissen und Kapital in die Entwicklungsländer im Vordergrund, so galt das Augenmerk nun den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Schlechte wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen – und nicht wie bisher der Mangel an Ressourcen – wurden als Haupthindernis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung identifiziert.⁵²³

Waren in den sechziger und siebziger Jahren Flüchtlings- und Migrationsphänomene Randerscheinungen, so wurden sie in den achtziger Jahren zu einem der wichtigsten Krisenphänomene. In den achtziger Jahren konzentrierten sich die grössten Fluchtbewegungen auf die Krisenherde in Südostasien, auf den Nahen und Mittleren Osten sowie auf das östliche und südliche Afrika. Die Gründe für die Fluchtbewegungen waren vor allem Bürgerkriege, Massenarmut, demographische Ungleichgewichte und ökologische Katastrophen. Die Folgen der Flüchtlingsbewegungen machten sich in den Industrieländern in Form steigender Asylgesuche bemerkbar.

Schliesslich wuchs in den achtziger Jahren das Bewusstsein für globale Umweltprobleme. Der von der Uno-Kommission für Umwelt und Entwicklung verfasste sogenannte Brundtland-Bericht führte das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ein, welches sich im Kern zu einer Solidarität mit allen gegenwärtig und in der Zukunft lebenden Personen

die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*, LLDC). Zudem erlebten die sogenannten südostasiatischen „Tigerstaaten“ (Südkorea, Taiwan, Singapur und Hongkong) als auch China und Indien trotz weltwirtschaftlicher Turbulenzen einen wirtschaftlichen Aufschwung.

523 Vgl. für einen guten Überblick über theoretische und praktische Aspekte der internationalen Anpassungspolitik sowie deren Kritik: Kappel/Landmann (1997), 195-391.

bekannt. Der sogenannte Erdgipfel von Rio von 1992 bekräftigte, dass Entwicklung und Umwelt miteinander verbunden sind und dass eine nachhaltige Entwicklung nur unter gleichzeitiger Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen erfolgen kann. Die Umsetzung dieses Erkenntnis erwies sich allerdings als sehr schwierig, und die Meinungsverschiedenheiten zwischen Norden, Süden und Osten sind bis heute nicht überwunden.

8.1.3 Neuorientierung der Ost- und Südpolitik

Die Umwälzungen des internationalen Systems, die in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ihren Anfang nahmen und 1989 durch das Ende der bipolaren Weltordnung ihren Höhepunkt erreichten, veränderten die Beziehungen zwischen Ost und West sowie zwischen Nord und Süd nachhaltig. Die Ost-West-Beziehungen erlebten einen tiefgreifenden Strukturwandel, indem die politische und wirtschaftliche Kooperation an die Stelle der ideologischen Konfrontation trat. Die Entwicklungspolitik ihrerseits stand nicht mehr unter dem Eindruck des Blockgegensatzes, was eine inhaltliche Neuorientierung zur Folge hatte.

Die Staaten des ehemaligen Ostblocks machten sich Anfang der neunziger Jahre auf den schwierigen Weg zur sozialen Marktwirtschaft und zur Demokratie westlichen Zuschnitts. Die Probleme, denen sich die mittel- und osteuropäischen Länder dabei gegenüber sahen und teilweise immer noch sehen, sind vielfältig und je nach Land unterschiedlich gelagert. Die grössten Herausforderungen betreffen im allgemeinen den Bereich der Sicherheitspolitik, den Übergang zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, die Umstrukturierung der Wirtschaft, den sozialen Wandel sowie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Den osteuropäischen Staaten fehlte die wirtschaftliche Kraft, diesen Reformprozess allein zu meistern, so dass sie auf westliche Hilfe angewiesen waren und teilweise auch heute noch sind. Die Unterstützung der Transformationsprozesse der mittel- und osteuropäischen Staaten wurde zu einer zentralen Aufgabe zahlreicher internationaler Organisationen. Der Aufbau demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen trat in den neunziger Jahren als neuer Aufgabenbereich neben die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit.

Im Rückgriff auf Modernisierungstheorien der Entwicklungszusammenarbeit der sechziger Jahre perzipierte man den Umbruch im Osten überwiegend als „nachholende Modernisierung“. Der Demokratisierungsprozess wurde angesichts der schnellen Reformen und der breiten Ablehnung des alten Systems meist als wenig problematisch eingestuft, obwohl die weitgehend fehlenden demokratischen Traditionen und Verhaltensweisen offensichtlich waren. Der beabsichtigte gleichzeitige Aufbau demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen in den osteuropäischen Ländern wurde zu Recht als eines der Hauptprobleme erkannt. Trotzdem konzentrierten sich die Bemühungen hauptsächlich auf wirtschaftliche und technische Aspekte der Reformen und vernachlässigten politische und gesellschaftliche Problembereiche.⁵²⁴

Diese Politik schien sich zu bewähren, entwickelten sich doch insbesondere die Länder Mitteleuropas (vor allem Polen, Ungarn und die Tschechei) in relativ kurzer Zeit zu politisch und wirtschaftlich stabilen, demokratisch orientierten Rechtsstaaten. Die Ausgangsbedingungen in den Staaten Südosteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) waren dagegen ungleich schwieriger. Viele dieser Länder kämpften bald einmal mit politischen Instabilitäten und wirtschaftlichen Schwierigkeiten.

Dadurch erlangte der Zusammenhang zwischen politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen grössere Beachtung. Trotz Beteuerungen, diese Prozesse miteinander zu verbinden, wurde dieser Anspruch kaum eingelöst, gerade auch von den massgebenden internationalen Organisationen wie der Weltbank. Die bis heute gemachten Erfahrungen zeigen, dass dem demokratisch-pluralistisch orientierten Um- und Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen in den Transformationsländern eine zentrale Bedeutung für eine wirtschaftlich und politisch stabile und friedliche Entwicklung zukommt. Der unterschiedliche Verlauf der Entwicklung in den Ländern der ehemaligen Zweiten Welt bestätigt dies eindrücklich.

Im Zeichen der Globalisierung – die natürlich nicht erst in den neunziger Jahren einsetzte – lässt sich für die neunziger Jahre eine fortschreitende Differenzierung der Dritten Welt konstatieren. Einerseits bestehen

524 Juchler (1994), 21ff.

in Schwellenländern wie Südkorea, Mexiko oder Chile viele Gemeinsamkeiten mit Industrieländern. Andererseits kämpfen die ärmsten Entwicklungsländer mit grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Problemen. Viele solcher Länder sind heute wirtschaftlich marginalisiert und praktisch von der internationalen Wirtschaft abgekoppelt. Andere Staaten sind aufgrund ihrer zerfallenen staatlichen Strukturen gar als *failed states* zu bezeichnen. Die sogenannten Entwicklungsländer befinden sich heute in völlig unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Dadurch verlor auch der Begriff der „Dritten Welt“ als Sammelbegriff für sämtliche Entwicklungsländer mehr und mehr seine Nützlichkeit.⁵²⁵

Viele Entwicklungsländer, die wirtschaftlich nicht vom Fleck kommen oder gar zu den kollabierten Staaten zu zählen sind, gehörten während Jahren zu den grössten Entwicklungshilfeempfängern. Auf der anderen Seite gibt es Länder mit hohem Wirtschaftswachstum, die vergleichsweise wenig Entwicklungshilfe erhalten haben. Der Transfer von Ressourcen und Know-how allein induziert somit keine nachhaltige Entwicklung. Es zeigte sich, dass die Integration in den Weltmarkt sowie geeignete institutionelle Rahmenbedingungen für die Entwicklung wichtiger sind als der Transfer von Wissen und Geld. Dieses neue Paradigma, welches sich Ende der siebziger Jahre auszubilden begann und sich in den achtziger Jahren in den sogenannten Strukturanpassungsprogrammen (SAP) äusserte, erhielt nach dem Ende des Kalten Krieges eine neue Qualität. Nun wurde es möglich, nicht nur wirtschaftspolitische, sondern auch (friedens)politische Zielsetzungen mit der Entwicklungspolitik zu verbinden. Dies äusserte sich durch die Verbindung von Entwicklung und Wohlfahrt mit Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.

Was zu den Zeiten des Kalten Krieges undenkbar gewesen wäre, ist heute die Regel in der Entwicklungszusammenarbeit: die Verknüpfung von Hilfe mit *politischen* Kriterien.⁵²⁶ International setzte sich die Meinung durch, dass Entwicklungsfortschritte nur dann nachhaltige wirt-

525 In diesem Sinne auch: Bundesrat (1994a), 9, welcher das Ende der „Dritten Welt“ konstatiert.

526 Vgl. zur Geschichte und zum Konzept der Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit statt vieler: Stokke (1995).

schaftliche und soziale Wirkung erzielen können, wenn das politische Umfeld stimmt. Das neue Paradigma der internationalen Entwicklungspolitik kann unter dem Stichwort *Good Governance* zusammengefasst werden, das von der Weltbank zeitgleich mit dem Berliner Mauerfall in die internationale entwicklungspolitische Diskussion eingeführt wurde.⁵²⁷ Seither gehört die Forderung nach einer guten Regierungsführung zum festen Wortschatz der internationalen Entwicklungspolitik. Bis heute hat sich noch kein einheitliches Good-Governance-Konzept herausgeschält. Während die Weltbank sich auf die technischen und ökonomisch relevanten Aspekte konzentriert, assoziiert das Entwicklungshilfekomitee der OECD (DAC) den Inhalt von *Good Governance* mit vergleichsweise politischeren Elementen.⁵²⁸

Good Governance umfasst somit in einem administrativen Kernbereich die Forderung nach einer effizienten Staatsverwaltung, einem verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Ressourcen (Korruptionsbekämpfung), einem rechtlichen Rahmen für Entwicklung (*rule of law*) und Information und Transparenz in der Regierungstätigkeit. Im weiteren Sinn schliesst das Konzept auch den Schutz der Menschenrechte, die Demokratisierung, die partizipative Entwicklung sowie die Reduktion übermässiger Militärausgaben ein. Diesen Kriterien entsprechend werden schlechte Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie ineffiziente, undemokratische und korrupte Institutionen als Haupthindernisse für eine nachhaltige Entwicklung betrachtet.

In den neunziger Jahren gewann der Gedanke der Konfliktprävention in der Entwicklungspolitik zunehmend an Bedeutung. Die Tatsache, dass die in den letzten Jahren aufgetreten innerstaatlichen Konflikte die

527 Als Ausgangspunkt der Good-Governance-Debatte gilt der 1989 erschiene Weltbankbericht „Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study“. Vgl. für die Entstehung des Good-Governance-Gedankens und dessen Eingang in die internationale Entwicklungspolitik: Fuster (1997), 75ff.; Schläppi (1998), 157-206.

528 Dies hängt insbesondere mit den Statuten der Weltbank zusammen, welche die Weltbank anhalten, sich in ihren Entscheidungen allein von ökonomischen, nicht jedoch von politischen Überlegungen leiten zu lassen. Der Entwicklungsausschuss der OECD ist demgegenüber nicht an solche statuarische Hemmnisse gebunden. Die Grenzen zwischen diesen Konzepten sind allerdings fliessend, und die Unterschiede betreffen oft nur die unterschiedliche Bezeichnung ähnlicher Elemente, da die Trennung zwischen technisch-ökonomischen sowie politischen Aspekten in der Praxis kaum möglich ist. Vgl. dazu: Fuster (1997), 75ff.

Ergebnisse jahrelanger Entwicklungsanstrengungen innerhalb kurzer Zeit zunichte machten, sowie das häufige Scheitern rein militärischer und diplomatischer Lösungsstrategien haben dazu geführt, verstärkt entwicklungspolitische Massnahmen zur Krisenprävention einzusetzen.⁵²⁹ Prävention im engeren Sinne umfasst hierbei frühzeitiges Handeln, um den Ausbruch gewaltsam ausgetragener Konflikte zu verhindern. Im weiteren Sinne gehören aber auch solche Massnahmen mit zur Krisenprävention, die dazu dienen, *während* eines Konfliktes durch die Reduzierung des Konfliktpotentials die langfristigen Friedenschancen zu erhöhen oder *nach* Kriegsende den Ausbruch neuer Konflikte zu vermeiden.⁵³⁰ Ziele der Krisenprävention sind die Reduzierung der gewaltsamen Konfliktaustragung, die Überwindung von Kriegsfolgen und der Abbau von Konfliktursachen.⁵³¹

Bei der Begrenzung der Konfliktaustragung und der Überwindung von Kriegsfolgen kann die Entwicklungszusammenarbeit kurz- und mittelfristig wirksam werden. Der Abbau der eigentlichen Konfliktursachen ist demgegenüber nur mittel- bis langfristig möglich. Reduzierung und Beseitigung der tiefer liegenden Ursachen von Friedlosigkeit und Gewalt sind die klassischen Hauptaufgaben einer langfristig angelegten Entwicklungszusammenarbeit, die nach 1989 wieder an Bedeutung gewonnen hat. Die aktuelle Entwicklungspolitik geht dabei von einem umfassenden Entwicklungsbegriff aus, der neben wirtschaftlichen Aspekten soziale und umweltpolitische Indikatoren berücksichtigt.⁵³² Zudem bezeichnen die von den Industrieländern dominierten Entwicklungsstrategien die Anstrengungen der Menschen, Institutionen und Regierungen in den Entwicklungsländern selber als zentral. Die Entwicklungszusammenarbeit spiele eine oft unabdingbare, aber letztlich nur komplementäre Rolle.

529 Vgl. dazu die Leitlinien des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der OECD: DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation. Council at Ministerial Level, 26-27 May 1997. Paris 1997. <http://www.oecd.org/dac/pdf/eguide.pdf>.

530 In der Literatur wird der Begriff der Krisenprävention sehr unterschiedlich definiert. Vgl. dazu unter anderem: Boutros-Ghali (1992); Lund (1996).

531 Wissing (1995), 31ff.

532 Der Entwicklungsbegriff ist ein umstrittener Begriff, der die jeweiligen entwicklungspolitischen Paradigmas verschiedener Jahrzehnte und unterschiedlicher Ansätze widerspiegelt. Mit verschiedenen Indikatoren wird seit längerem versucht, Entwicklung messbar zu machen. Der vom UNDP 1990 entwickelte sogenannte *Human Development*

8.1.4 Fazit

Der Kalte Krieg zeichnete sich durch einen politischen und wirtschaftlichen Systemgegensatz aus. Unter diesen Bedingungen war an eine Demokratisierungsstrategie im Sinne der Theorie des Demokratischen Friedens nicht zu denken. Im Bereich der Menschenrechte führte der ideologische Gegensatz zu einer gegenseitigen Blockierung. Der KSZE-Prozess brachte auf diesem Gebiet eine Verbesserung der Situation. Im Bereich der Wirtschaft standen sich zwei im Grundsatz unvereinbare Konzepte gegenüber. Die Umsetzung dieser Konzepte äusserte sich in einer Mischung konfrontativer und kooperativer Interdependenzen. In der Summe überwogen die politischen und wirtschaftlichen Differenzen der Systeme. Dies führte dazu, dass sich zwei relativ stabile antagonistische Blöcke herausbildeten. Die Verwirklichung eines positiven Friedens durch die Verbreitung von Demokratie und Wohlfahrt war unter diesen Bedingungen jedenfalls nicht möglich. Das vorrangige Ziel der internationalen Politik während der Zeit des Kalten Krieges war die Sicherung des negativen Friedens.

Die Entwicklungspolitik avancierte nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere seit den sechziger Jahren zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Politik. Entwicklungspolitik war dabei praktisch von Anfang an mit aussen- und sicherheitspolitischen, aussenwirtschaftlichen und ideologischen Interessen verbunden. Nicht die Idee, wohl aber die Praxis der Entwicklungspolitik war ein Kind des Kalten Krieges. Auslandhilfe wurde gezielt als sicherheitspolitisches und ideologisches Instrument eingesetzt, um deren Zielländer ans eigene Bündnis zu binden. Beide Blöcke versuchten in den Entwicklungsländern einen beherrschenden Einfluss zu gewinnen. Entwicklung bedeute dabei aus westlicher Sicht Marktwirtschaft und Antikommunismus, aus östlicher Sicht „nicht-kapitalistische Entwicklung“ und Antiimperialismus.

Mit Geld, Gütern, Waffen und Experten wurde versucht die zwischen den Blöcken eingekeilte Dritte Welt an das jeweils eigene Lager zu binden. Dabei war den Supermächten die Staatsform der Drittweltländer

Index (HDI) ist heute der international wohl gebräuchlichste Index für Entwicklung. Vgl. für eine Übersicht zu verschiedenen Indikatoren für Entwicklung: Nohlen/Nuscheler (1992).

in der Regel gleichgültig. Wichtig war, dass das Land nicht ins gegnerische Lager überlief. Werte wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie spielten dabei kaum eine Rolle. Der Ost-West-Wettlauf um Einflusszonen in der Dritten Welt bildete jenseits aller entwicklungspolitischer Programmatik und ökonomischer Überlegungen die wirkungsvollste, weil von nationalen Sicherheitsinteressen geleitete Schubkraft für Auslandhilfe, die erst nach dem Ende des Kalten Krieges zu schwinden begann. Durch das Ende des Kalten Krieges verlor die Entwicklungspolitik ihre geopolitische Bedeutung. Einerseits ging es nun nicht mehr darum, einen ideologischen Lagerwechsel eines Entwicklungslandes mittels materieller Abgeltungen zu verhindern, andererseits entfiel für die Empfängerländer die Möglichkeit, mit einem Frontenwechsel zu drohen, um mehr Entwicklungsgelder zu erhalten.

Mit dem Ende des Kalten Krieges endete auch der politische und wirtschaftliche Systemgegensatz. Die Ost-West und die Nord-Süd-Beziehungen konnten dadurch auf eine neue Basis gestellt werden. Gedanken der kooperativen Sicherheit und der Unteilbarkeit des Friedens erlangten grössere Bedeutung. Die Forderungen nach demokratischer Mitbestimmung, guter Regierungsführung und marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhielten in der Ost- und Südzusammenarbeit verstärktes politisches Gewicht und führten dazu, dass die Geberländer ihre Hilfe vermehrt an wirtschaftspolitische und an politische Konditionen knüpften.

Durch das Ende des ideologischen Gegensatzes wurde die Verknüpfung zwischen wirtschaftlicher Wohlfahrt und demokratischem System zu einem zentralen programmatischen Anliegen der internationalen Gemeinschaft. Wirtschaftliche Wohlfahrt und demokratische politische Strukturen werden heute als Voraussetzung für stabile innere Verhältnisse sowie für internationale Sicherheit und Frieden begriffen. Die Verbindung zwischen innerstaatlichen Verhältnissen und internationaler Ordnung bedeutet auch, dass Sicherheit und Frieden im Unterschied zur Zeit des Kalten Krieges als unteilbar betrachtet werden. Die Bemühungen um einen positiven Frieden sind deshalb seit dem Ende des Kalten Krieges gestärkt worden.

Die Umsetzung dieser Politik erweist sich sowohl in den Entwicklungsländern als auch in einigen Transformationsländern als äusserst schwierig. Der Übergang von autokratischen Regimen zu partizipativ-demokratischen Formen der Machtausübung ist oft mit Instabilitäten und Konflikten verbunden, da solche Übergangsprozesse oft durch ein Machtvakuum charakterisiert sind. Die Erfahrungen zeigen, dass vor allem dem Aufbau und der Stärkung staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen eine zentrale Bedeutung bei Transformations- und Entwicklungsprozessen zukommt. Funktionierende Institutionen bilden eine notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Bedingung für stabile politische Verhältnisse und für ein kontinuierliches, sozial- und umweltverträgliches Wachstum.

Die tatsächlich in der Vergangenheit erfolgten Bestrebungen zur Reduzierung des globalen Wohlstandsgefälles zwischen Norden und Süden geben allerdings nicht Anlass zu überzogenem Optimismus. Die Bilanz nach rund fünfzig Jahren internationaler Entwicklungspolitik fällt dementsprechend zwiespältig aus. Neben unbestreitbaren Erfolgen gibt es auch manchen Misserfolg zu verzeichnen. In den Bereichen Gesundheit und Erziehung hat sich das Gefälle zwischen Norden und Süden verringert. Auch wurde die Nahrungsmittelproduktion praktisch verdreifacht. Allerdings leben nach wie vor über eine Milliarde Menschen in absoluter Armut. Zudem haben sich die Einkommensunterschiede zwischen Reich und Arm seit den sechziger Jahren ständig vergrössert.⁵³³

Was die gegenwärtige Politik gegenüber den Ländern des Südens und Ostens betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass angesichts angespannter staatlicher Budgets in den meisten Geberländern die Aufwendungen für die Süd- und Ostzusammenarbeit rückläufig sind. Die Hilfeleistungen werden oft schlecht koordiniert und ineffizient eingesetzt. Zwischen der deklarierten Zielsetzung der Wohlförderung für die Bürger in den Entwicklungsländern und den ehemaligen Ostblockländern und den tatsächlichen Leistungen klafft jedenfalls eine beträchtliche Lücke. Die wiederholte Betonung der Bedeutung von Menschenrechten, Rechstaatlichkeit und Demokratie als Mittel der Krisenprävention seitens der Industrieländer wirkt angesichts ständig

533 Das Verhältnis der reichsten 20 Prozent zu den ärmsten 20 Prozent hat 1960 weltweit 30:1 betragen, 1998 betrug es 80:1. Bundesrat (1998d), 1762.

sinkender Entwicklungshilfebudgets seitens der Industrieländer zunehmend unglaubwürdig.

Schliesslich ist auf einen Aspekt hinzuweisen, der in der ganzen Diskussion um die Schaffung guter Rahmenbedingungen in den Entwicklungs- und Transitionsländern in Vergessenheit geriet. Dieser Aspekt betrifft die internationalen Rahmenbedingungen. Viele der armen Länder stecken nicht zuletzt deshalb in einer Entwicklungskrise, weil die weltweite Liberalisierung der Märkte im Rahmen verschiedener Gatt-Runden die Industrieländer übermässig bevorzugte. Die Industrieländer stehen hier in der Verantwortung, ihren oft praktizierten Protektionismus gegenüber den Entwicklungsländern aufzugeben und der von ihnen propagierten Marktwirtschaft selber besser nachzuleben.⁵³⁴

8.2 Schweizer Beiträge

Nachfolgend sollen die Beiträge der Schweiz im Bereich der Förderung von Wohlfahrt und Demokratie dargestellt werden. Der Einsatz für diese Werte ist eine Querschnittsaufgabe, die eine Vielzahl von Politikbereichen betrifft. Insbesondere dienen auch die im letzten Kapitel vorgestellten Strategien der Stärkung des Völkerrechts und der Förderung der Menschenrechte zumindest indirekt der Förderung von Wohlfahrt und Demokratie. In diesem Kapitel beschränken wir uns auf die Darstellung der Entwicklungs- und der Ostzusammenarbeit. Diese zwei Politikbereiche stehen im Schnittpunkt zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik und weisen deshalb zahlreiche Berührungspunkte inhaltlicher aber auch institutioneller Natur auf. Aus diesem Grund folgt zuerst ein kurzes Kapitel über das Verhältnis zwischen Aussenwirtschaftspolitik und Aussenpolitik in der Schweiz.

534 Die Meinung, dass die bisherigen weltwirtschaftlichen Liberalisierungsschritte vor allem den Industriestaaten zugute kamen, wird von der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) in ihrem jüngsten *Trade and Development Report* vertreten. Sie wird in ihrer Analyse neuerdings von der WTO und der Weltbank unterstützt. Vgl. dazu: Steckt die Dritte Welt in einer Entwicklungskrise? Düstere Lageanalysen und Prognosen der UNCTAD. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. September 1999.

8.2.1 Trennung zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik

Die zwei wichtigsten Ziele der schweizerischen Aussenpolitik waren bis in die neunziger Jahre die Wahrung der nationalen Unabhängigkeit und die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt, wobei insbesondere das Unabhängigkeitsziel stark überbetont wurde.⁵³⁵ Gemäss offizieller Sicht bedingte das Unabhängigkeitsziel die möglichst weitgehende Vermeidung wirtschaftlicher und politischer Bindungen und Abhängigkeiten und die Gewährleistung eines möglichst hohen Autarkiegrades. Die traditionell auf Autonomie bedachte Schweizer Sicherheitspolitik begegnete den internationalen Interdependenzen und Abhängigkeiten dementsprechend mit Skepsis.

Vom Szenario eines Krieges in Europa ausgehend, bestand das sicherheitspolitische Ziel darin, einen möglichst hohen Grad an wirtschaftlicher Autarkie in kriegswichtigen Bereichen zu erreichen. Die auf der Offenheit der Märkte basierende dynamische Aussenwirtschaftspolitik stand diesem Ansinnen diametral gegenüber. Die Schweizer Volkswirtschaft war und ist durch eine im internationalen Vergleich ausgeprägte und vielfältige internationale Verflechtung gekennzeichnet. Ihre Kleinheit und ihre hohe Auslandabhängigkeit – insbesondere was natürliche Ressourcen angeht – begründen seit jeher das vitale Interesse der Schweiz an einem möglichst freien und liberalen Weltwirtschaftssystem. Dennoch wurde die Aussenwirtschaftspolitik aus sicherheitspolitischer Sicht bis in die siebziger Jahre nur als defensives Mittel im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung perzipiert.

Der Ölschock der siebziger Jahre führte den Industrieländern ihre Verletzlichkeit und Abhängigkeit vor Augen. Einerseits trug dies auch in der Schweiz dazu bei, dass die sicherheitspolitische Bedeutung der Aussenwirtschaft deutlicher als zuvor erkannt wurde. Andererseits zeigte der Ölschock der Schweiz auch die Grenzen der Unabhängigkeit und Autarkie auf. Dementsprechend wurde die Aussenwirtschaftspolitik nun als eigenes strategisches Mittel der Sicherheitspolitik aufgefasst, das neben der abwehrenden auch eine ausgreifende Komponente

⁵³⁵ Siehe für eine Kritik dieser Zielsetzungen: Riklin (1975a); Kälin/Riklin (1992); Gabriel (1988b).

umfasste. Der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung wurde fortan eine stabilisierende und friedenssichernde Funktion zugebilligt. Konzeptionell bekannte sich die Schweiz in ihren sicherheitspolitischen Dokumenten seither zur Idee der Friedenssicherung durch wirtschaftliche Interdependenz.⁵³⁶ Dennoch blieb es bis in die neunziger Jahre beim Primat des Unabhängigkeitsziels. Erst die aussen- und sicherheitspolitischen Berichte der neunziger Jahre setzten der weitgehenden Eindimensionalität in der Zielsetzung ein Ende und führten eine mehrdimensionale Zielsetzung ein.

Zwischen dem postulierten Unabhängigkeitsziel auf der einen und dem Wohlfahrtsziel auf der anderen Seite bestand in der Umsetzung ein Spannungsverhältnis. Die ökonomische Wohlfahrt der Schweiz beruhte und beruht weitgehend auf einer im internationalen Vergleich ausgeprägten internationalen Verflechtung und Abhängigkeit, die seit den fünfziger Jahren ständig zugenommen hat.⁵³⁷ Das Spannungsverhältnis wurde entschärft, indem strikt zwischen politisch verstandenem Unabhängigkeitsziel und wirtschaftlich definiertem Wohlfahrtsziel getrennt wurde. Gemäss dieser Trennung war die von der Neutralität dominierte Aussenpolitik das Mittel zur Wahrung und Erhaltung der nationalen Unabhängigkeit. Die Aussenwirtschaftspolitik sollte demgegenüber ihren Beitrag zur Förderung der Wohlfahrt leisten.

Im Gegensatz zur passiven, reaktiven und zurückhaltenden Aussenpolitik zeichnete sich die Aussenwirtschaftspolitik der Nachkriegszeit durch Expansionsdrang und Dynamik aus. Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik galt offiziell als unpolitisch. Aus der Sicht der Wirtschaft sollte die Aussenpolitik lediglich den optimalen Rahmen für eine

536 Die Aussenwirtschaftspolitik wurde erstmals im Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik von 1979 als eigenständiges strategisches Mittel bezeichnet. Die Idee der Friedenssicherung durch wirtschaftliche Interdependenz wurde in diesem Bericht – im Unterschied zum sicherheitspolitischen Bericht des Jahres 1973 – angetönt. Vgl. Bundesrat (1979), 27. In die gleiche Richtung zielen die Ausführungen in den nachfolgenden bundesrätlichen Berichten zur Sicherheitspolitik: Vgl. dazu: Bundesrat (1988b), 16f.; Bundesrat (1990), 44; Bundesrat (1999a), 59f.

537 Charakteristisch hierfür sind der hohe Anteil der Güter- und Dienstleistungsexporte am gesamten Volkseinkommen sowie die Tatsache, dass der schweizerische Beitrag zum Welthandel etwa doppelt so hoch ist wie ihr Beitrag zur Weltproduktion. Siehe zur internationalen Verflechtung der Schweizer Wirtschaft: Bairoch/Körner (1990); Borner/Weder (1992); Kappel/Landmann (1997), insbesondere 58ff. und 396f.; Hug (1999), 62ff.

möglichst freie Entfaltung der Aussenwirtschaft nach allen Seiten bilden. Der zurückhaltenden Neutralitätspolitik kam hierbei die Aufgabe zu, die Voraussetzung für die unbehinderte Entfaltung universeller Wirtschaftsbeziehungen zu schaffen.⁵³⁸

In diesem Sinne unternahm der Bundesrat insbesondere Anfang der fünfziger und in den siebziger Jahren Anstrengungen, die Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa und den dekolonisierten Staaten Afrikas und Asiens zu intensivieren. Diese Initiativen wiesen Züge eines neutralistischen „Dritten Weges“ in der Handelspolitik auf und galten als mögliche Kompensation zu einer Annäherung an die westeuropäische Integration.⁵³⁹ Die Bestrebungen erwiesen sich aber bald als utopisch, weil einerseits der Wiederaufbau und die Integration in Westeuropa rascher voranschritten als erwartet und andererseits die wirtschaftliche Entwicklung in Ost und Süd hinter den Erwartungen zurückblieb. Die fortschreitende Europäische Integration und die zunehmende Marginalisierung weiter Teile der Dritten Welt hatten zur Folge, dass sich die Wirtschaftsbeziehungen stark auf die westlichen Industrieländer konzentrierten. Besonders intensiv waren die Aussenwirtschaftsbeziehungen zu den Ländern der EU. Die Wirtschaftsbeziehungen zu den osteuropäischen Staaten waren demgegenüber vergleichsweise unbedeutend und die Handelsvolumen blieben in den Jahren des Kalten Krieges sehr bescheiden. Demgegenüber waren die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Entwicklungsländern bedeutender, insbesondere für die Exportindustrie. Im Handel mit den Entwicklungsländern machte die

538 Diese Trennung kommt bis heute auch institutionell zum Ausdruck, indem die Aussenwirtschaftspolitik vom EVD (Bawi bzw. seco) wahrgenommen wird, während die Aussenpolitik grundsätzlich in den Kompetenzbereich des EDA (vor 1979 EPD) fällt. Die organisatorische Auslagerung der damaligen Handelsabteilung aus dem EPD geht auf das Jahr 1917 zurück. Diese Massnahme war eigentlich provisorischer Natur und ging auf persönliche Motive des damals neueintretenden Bundesrates Ador zurück. Dieser wollte dem EPD nur unter der Bedingung vorstehen, dass die Handelsabteilung ausgegliedert würde. Vgl. dazu: Binswanger/Büchi (1975), 697f.

539 So: Hug (1998), 101. Zu den Versuchen, die aussenwirtschaftlichen Beziehungen gegenüber Osteuropa bzw. den Entwicklungsländern zu intensivieren, gehören bezüglich den osteuropäischen Ländern namentlich der Abschluss von Handels- und Zahlungsabkommen um 1950 sowie die diese ablösenden umfassenden Wirtschaftsverträge in den frühen siebziger Jahren. Mit zahlreichen Entwicklungsländern schloss die Schweiz im Verlaufe der sechziger Jahre Abkommen über den Handels- und Flugverkehr.

Schweiz hierbei einen Teil ihres Defizits mit den Industrieländern wett.⁵⁴⁰

Eine möglichst universell ausgerichtete Aussenwirtschaftspolitik wurde zudem durch die weltpolitischen Realitäten der Nachkriegszeit erschwert. Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik konnte sich der Blocklogik des Kalten Krieges nicht entziehen. Dies zeigte sich insbesondere in der Tatsache, dass die Schweiz im Rahmen des Cocom an den Wirtschaftssanktionen gegen den Ostblock teilnahm, wodurch sie klar gegen ihre eigenen neutralitätspolitischen Grundsätze versties.⁵⁴¹ Insgesamt gesehen war die postulierte Universalität eine Fiktion, wenn man darunter mehr versteht als nur die Aufnahme und Aufrechterhaltung diplomatischer Beziehungen. Denn die Intensität der Beziehungen der Schweiz war räumlich höchst ungleich verteilt. Nicht nur gesellschaftlich, politisch und ideologisch, sondern auch wirtschaftlich stand die Schweiz im Ost-West-Konflikt klar auf der Seite des Westens, bezüglich des Nord-Süd-Gegensatzes auf der Seite des Nordens.⁵⁴²

Die von der Regierung postulierte Trennung zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik stiess unter dem Eindruck des Kalten Krieges rasch an ihre Grenzen. Die Aussenwirtschaftspolitik war grundsätzlich den handels- und wirtschaftspolitischen Interessen der Schweizer Volkswirtschaft verpflichtet. Eine entspannende oder friedenspolitische Funktion im Ost-West-Konflikt oder im Nord-Süd-Gegensatz kam ihr kaum zu.

540 Vgl. für Zahlen über die geographische Verteilung der schweizerischen Importe und Exporte: Hug (1998), 99ff.

541 Durch das sogenannte Hotz-Linder-Agreement aus dem Jahre 1951 wurde die Schweiz faktisch Mitglied des Cocom, der Koordinationsstelle der Nato für Wirtschaftssanktionen. Die Schweiz nahm in der Folge an den amerikanischen Wirtschaftssanktionen gegen den Ostblock teil. Vgl. zum Hotz-Linder-Agreement: Schaller (1987). Zur Stellung der Schweiz zu Wirtschaftssanktionen im allgemeinen: Gabriel (1992).

542 Riklin (1975b), 35.

8.2.2 Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern

Die Ursprünge der schweizerische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern liegen im *multilateralen* Bereich. Die Beiträge, welche die Solidarität der Schweiz mit der Völkergemeinschaft bezeugen sollten, waren lange Zeit sehr bescheiden. In den siebziger Jahren nahm die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz konzeptionell und in bezug auf den finanziellen Umfang langsam Gestalt an. Nach dem Ende des Kalten Krieges erlangte die Entwicklungspolitik erhöhte friedens- und sicherheitspolitische Bedeutung. Zudem wurde die Entwicklungszusammenarbeit „politisch“, indem sie die Gewährung von Leistungen an die Erfüllung politischer Konditionen (Einhaltung von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit usw.) knüpfte. Nachfolgend wird der Weg von der bescheidenen Entwicklungshilfe zur aktuellen, umfassend verstandenen Entwicklungspolitik kurz nachgezeichnet.⁵⁴³

Von der Schweizer Spende zur Entwicklungszusammenarbeit

Die Schweiz war eines der ersten Industrieländer, die aufgrund des universellen Charakters ihrer Aussenwirtschaft seit Mitte des 19. Jahrhunderts Verbindungen zur Dritten Welt ausgebaut hatte. Dabei spielten auch die Beziehungen von Industrieunternehmen, Handelshäusern, Banken und philanthropischen Gesellschaften zu verschiedenen Entwicklungsländern eine Rolle. Auf diese Verbindungen konnte die Schweizer Aussenpolitik der Nachkriegszeit aufbauen.⁵⁴⁴

543 Die Terminologie im Bereich der Hilfe für die Dritte Welt ist sehr uneinheitlich und wandelte sich im Laufe der Jahre. Bis 1955, als die sogenannte „handelsmässige Hilfe“ gesondert behandelt und die „humanitäre Hilfe“ ebenfalls zur Entwicklungshilfe gerechnet wurde, bezeichnete der Begriff der „technischen Hilfe“ den Bereich der Entwicklungshilfe im allgemeinen. Der danach gebräuchliche Begriff der Entwicklungshilfe wurde im offiziellen Jargon in den siebziger Jahren durch denjenigen der Entwicklungszusammenarbeit ersetzt. Inhaltlich unterscheiden sich die Begriffe Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit aber nicht. In den neunziger Jahren schliesslich wurde eine Unterscheidung zwischen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit getroffen. Der Begriff der Entwicklungspolitik umfasst demnach die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz mit den Entwicklungsländern. Die Entwicklungszusammenarbeit ist dementsprechend nunmehr ein Teilbereich dieser umfassend verstandenen Entwicklungspolitik. Die vorliegende Arbeit orientiert sich an diesen offiziellen Begrifflichkeiten.

544 Holenstein (1998), 69.

Die sogenannte „technische Hilfe für wirtschaftlich rückständige Gebiete“ geht historisch gesehen auf zwei unterschiedliche Wurzeln zurück. Zum einen spielte die humanitäre Tradition der Schweiz, die im wesentlichen auf privater Initiative beruhte, eine wichtige Rolle, ohne die das staatliche Engagement kaum vorstellbar gewesen wäre.⁵⁴⁵ Zum anderen kam der eigentliche Anstoss von Aussen. Als sich die Entwicklungshilfe auf internationaler Ebene zu formieren begann, konnte es sich die Schweiz nicht erlauben, den Bemühungen in diesem Bereich fernzubleiben.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sah sich die Schweiz als kriegsverschontes Land inmitten eines verwüsteten Kontinents moralisch verpflichtet, die Not der durch den Krieg betroffenen Menschen zu lindern und einen Beitrag zum Wiederaufbau zu leisten. Im humanitären Bereich übernahm die „Schweizer Spende“ zunächst diese Funktion. Ihr Ziel war die Hilfe für die Kriegsgeschädigten in Europa. Die Spende finanzierte sich aus privaten Mitteln sowie Zuschüssen des Bundes. Die humanitäre Hilfe im Rahmen der „Schweizer Spende“ kann als Vorläuferin der schweizerischen Entwicklungshilfe bezeichnet werden.⁵⁴⁶ Das humanitäre Motiv und die aussergewöhnliche humanitäre Tradition der Schweiz wurden in der Folge zu oft zitierten Begründungen des schweizerischen Engagements zugunsten der Entwicklungsländer.⁵⁴⁷

Neben humanitären Motiven spielten wirtschaftliche Eigeninteressen schon von Beginn an eine wichtige Rolle in der schweizerischen Ent-

545 Die private Entwicklungszusammenarbeit spielt bis heute eine grosse Rolle in der Schweiz. Umfangmässig liegt sie – anders als die staatliche Hilfe – über dem internationalen Durchschnitt. Zudem ist das Verhältnis zwischen den privaten Hilfswerken und dem Bund sehr eng, indem der Bund private Entwicklungsprojekte finanziert oder deren Durchführung an private Organisationen überträgt. Vgl. zur Tätigkeit von privaten Hilfswerken: Gerster (1992); Gerster (1995), 142-160.

546 Vgl. zu den Anfängen der schweizerischen Entwicklungshilfe nach dem Zweiten Weltkrieg: Kistler (1980); Matzinger (1991).

547 So sagte beispielsweise Bundesrat Wahlen zu den Motiven der schweizerischen Entwicklungshilfe, dass im Lande Pestalozzis und Dunants die Humanität einen ehrenvollen Platz haben sollte. Zitiert nach: Linke (1995), 202. In der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern aus dem Jahre 1964 schrieb der Bundesrat, dass die Entwicklungshilfe der schweizerischen humanitären Tradition entspreche, die keine geographischen Grenzen kenne. Bundesrat (1964), 1072.

wicklungshilfe.⁵⁴⁸ In wirtschaftlicher Hinsicht hatte und hat die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern unter anderem zum Ziel, die Ausweitung der Absatzmärkte für Industrieprodukte zu fördern, die Versorgung mit Rohstoffen sicherzustellen und die Voraussetzungen für private Direktinvestitionen in der Dritten Welt zu schaffen. Zudem generiert die Entwicklungszusammenarbeit bedeutende direkte und indirekte volkswirtschaftliche Rückwirkungen für die Schweizer Wirtschaft.⁵⁴⁹

Einige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges machten sich in der humanitären Hilfe der Schweiz zwei Tendenzen bemerkbar. Zum einen erweiterte sich der geographische Rahmen der Hilfe, zum anderen wurde die humanitäre Hilfe zu einer permanenten Herausforderung des Staates. Als die Uno 1949 damit begann, die Entwicklungshilfe auf internationaler Ebene im grösseren Rahmen zu organisieren, zu der alle Staaten einen Beitrag leisten sollten, war die Schweiz ganz direkt angesprochen. Aufgrund ihrer damaligen aussenpolitischen Isolation konnte sie es sich nicht leisten, diesem Werk der internationalen Solidarität und Zusammenarbeit fernzubleiben. Die Schweiz wirkte in der Folge im Rahmen ihrer Unterscheidung zwischen „technischer“ und „politischer“ Uno in vielen Uno-Sonderorganisationen mit.

Die Anfänge der schweizerischen Beteiligung waren allerdings sehr zaghaf. 1952 bewilligte das Parlament einen jährlichen Kredit von 100'000 Franken für die bilaterale technische Hilfe. Im gleichen Beschluss wurden für die multilaterale Hilfe im Uno-Rahmen 1 Mio. Franken jährlich gesprochen. In den folgenden Jahren wurden die Kredite schrittweise erhöht, bis sie 1959 eine Höhe von 4 Mio. Franken (multilaterale Hilfe) bzw. 1 Mio. Franken (bilaterale Hilfe) erreichten. Insgesamt waren die fünfziger Jahre durch äusserst zurückhaltende

548 Matzinger (1991).

549 Laut einer Studie der Universität Neuenburg und des Instituts für Entwicklung (IUED) in Genf generierte jeder 1994 für die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzte Franken Ausgaben von 90 Rappen bis 1,02 Franken in der Schweiz. Vgl. dazu: IUED/Université de Neuchâtel (1996). Gestützt auf Zahlen verschiedener bundesrätlicher Aussenwirtschaftsberichte kommt Gerster auf folgende Zahlen: In den Jahren 1983 bis 1992 erbrachten die schweizerischen Entwicklungshilfeleistungen von insgesamt 8'653 Mio. Franken eine volkswirtschaftliche Rückwirkung auf die Schweizer Wirtschaft von 12'057 Mio. Franken (inkl. Bestellungen der Weltbank von 4'255 Mio. Franken). Vgl. dazu: Gerster (1995), 60f.

Beiträge und durch das Überwiegen der multilateralen Hilfe gegenüber der bilateralen Zusammenarbeit geprägt. In dieser Zeit betrachtete die offizielle Schweiz die Entwicklungshilfe weniger als Aufgabe des Staates, denn als Tätigkeitsfeld privater Hilfsorganisationen.⁵⁵⁰ Die Unterstützung zugunsten der Uno-Hilfsprogramme bot der Schweiz die Chance, sich mit der Weltgemeinschaft solidarisch zu zeigen und die negativen Auswirkungen der Neutralität zu kompensieren. Die Teilnahme an solchen von der Schweiz als unpolitisch taxierten Hilfsprogrammen der Uno entsprach exakt dem Sinn von Bundesrat Petitpierre's aussenpolitischer Richtlinie, die in der Formel „Neutralität und Solidarität“ zusammengefasst war.⁵⁵¹

In den frühen sechziger Jahren kam Bewegung in die internationale Entwicklungshilfe. Dies war nicht zuletzt eine Auswirkung der massiven Dekolonisierungswelle in Afrika. Die internationalen Ereignisse blieben nicht ohne Auswirkungen auf die nationalen Entwicklungshilfeprogramme, so auch auf dasjenige der Schweiz. Das Jahr 1961 markierte eine Zäsur in der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz. In diesem Jahr wurde zum „take off“ in Richtung einer modernen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz angesetzt.⁵⁵² Im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) wurde eine neue Verwaltungsstelle, der Dienst für technische Zusammenarbeit (DftZ), geschaffen. Dieser interne Dienst bezweckte neben der Durchführung eigener bilateraler Projekte die Koordination der öffentlichen Hilfe mit den privaten Anstrengungen. Die finanziellen Mittel wurden von 5 Mio. auf 60 Mio. Franken für bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe (Rahmenkredit auf drei Jahre) erhöht. Diese stiegen bis ins Jahr 1972 auf 275 Mio. Franken an.⁵⁵³ Die Entwicklungshilfe dieser Jahre war – trotz der institutionellen Verankerung und der finanziellen Ausweitung – durch eine grosse Konzeptionslosigkeit geprägt. Insbesondere waren die Zielsetzungen durch eine grosse Unbestimmtheit gekennzeichnet, da sie in der Praxis nicht operationalisierbar waren.⁵⁵⁴

550 Forster (1992), 391; Gerster (1992), 705.

551 Vgl. zur Konzeptionierung dieser Politik in den Jahren 1943-1947: Möckli (2000a).

552 Matzinger (1991), 195.

553 Linke (1995), 209.

554 Gerster (1975), 627; Vogel (1972), 17.

Anfang der siebziger Jahre kam es zu Bestrebungen, diesen Zustand zu verbessern. Konzeptionelle Arbeiten führten schliesslich zum Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, das per 1. Juli 1977 in Kraft trat.⁵⁵⁵ Durch das Gesetz wurde die zur Entwicklungszusammenarbeit umgetaufte Entwicklungshilfe auf eine ordentliche gesetzliche und konzeptionelle Basis gestellt, die noch heute Gültigkeit besitzt.⁵⁵⁶ Die Entwicklungszusammenarbeit wurde zur ständigen Staatsaufgabe erklärt. Das Gesetz bezeichnet die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe explizit als Ausdruck der Solidarität der Schweiz. Des weiteren wird auch die friedens- und sicherheitspolitische Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit hervorgehoben. In der Botschaft zum Gesetz hielt der Bundesrat hierzu fest:

Die Politik der internationalen Solidarität ist naturgemäss eine Politik des Friedens, und zwar des Friedens für uns selbst und des Friedens in der Welt überhaupt. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit ordnet sich dieser Zielsetzung ein. Sie soll zur Überwindung gewisser fundamentaler Ungleichheiten innerhalb der Völkergemeinschaft und der sich daraus ergebenden Spannungen und Konfliktgefahren beitragen; auch soll durch sie nach Möglichkeit vermieden werden, dass der Entwicklungsprozess gewaltsame und kriegeerische Formen annimmt.⁵⁵⁷

Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist es laut Gesetz, zu einer selbsttragenden Entwicklung, zu einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen und innerhalb der Länder in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht beizutragen sowie die Sicherung des ökologischen und demographischen Gleichgewichts zu fördern. Die Instrumente zur

555 Vgl. Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0). Die Behandlung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit in ein und demselben Gesetz geht auf die sechziger Jahre zurück. 1960 wurde das damalige Konzept der Entwicklungshilfe durch die humanitäre Hilfe ergänzt, nachdem 1956 die sogenannte handelsmässige Hilfe zum Entwicklungshilfebereich stiess. Vgl. dazu: Matzinger (1991), 301. Das Gesetz ersetzte den Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1962 über den Abschluss von Vereinbarungen über die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern.

556 Durch die neue Begrifflichkeit sollte ausgedrückt werden, dass positive Ergebnisse der Entwicklungsleistungen nur dann möglich sind, „wenn nicht bloss ein Geldgeber einen Nehmenden gegenübersteht, sondern wenn die Entwicklung als eine Aufgabe gesehen wird, die beide Partner in aktiver Zusammenarbeit wahrnehmen.“ Bundesrat (1973a), 872.

557 Bundesrat (1973a), 890.

Erreichung dieser Zielsetzung sind insbesondere die technische Zusammenarbeit, die Finanzhilfe sowie die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen.⁵⁵⁸ Die traditionellen Instrumente der technischen und finanziellen Zusammenarbeit machten dabei den Hauptteil der schweizerischen Zusammenarbeit aus.

Neben der konzeptionellen Konsolidierung war die Entwicklungszusammenarbeit der siebziger Jahre durch ein stetig wachsendes Volumen der Leistungen gekennzeichnet. Von 1976 bis 1985 erhöhten sich die öffentlichen Entwicklungsgelder von 281 Millionen Franken oder 0,19 Prozent des Bruttosozialprodukt (BSP) auf 681 Millionen Franken oder 0,28 Prozent des BSP.⁵⁵⁹ Im internationalen Vergleich blieb die Schweiz dennoch deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder und um ein Mehrfaches hinter den Leistungen von Ländern wie Schweden, Dänemark oder der Niederlande zurück. Gemessen am BSP nahm die Schweiz während all dieser Jahre quantitativ einen der hintersten Ränge ein. Das bundesrätliche Ziel aus der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, das Volumen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit dem Durchschnitt der OECD-Staaten anzugleichen, konnte somit nicht erreicht werden.

Bezüglich Aufteilung der Gelder auf die bi- bzw. multilaterale Zusammenarbeit zeichnete sich zu Beginn der sechziger Jahre eine Gewichtsverschiebung ab. Stand bis zur Schaffung des DftZ im Jahr 1961 die multilaterale Zusammenarbeit im Vordergrund, verlagerte sich der Schwerpunkt der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Verlaufe der sechziger Jahre klar zur direkten bilateralen Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Land.⁵⁶⁰ In der Folge absorbierte

558 Vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, der in nicht abschliessender Art und Weise die verschiedenen Formen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit auflistet.

Die technische Zusammenarbeit will durch Vermittlung von Wissen und Erfahrung die Entfaltung der Menschen fördern und ihre Mitwirkung in der Gesellschaft stärken. Zu diesem Zweck arbeiten Schweizer Fachleute mit einheimischen Kräften in den Entwicklungsländern zusammen. Die Finanzhilfe (à fond perdu-Beiträge oder verbilligte Kredite) soll zur wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur der Empfängerländer beitragen.

559 Bundesrat (1987), 176.

560 Der DftZ diente dabei als Instrument zur Durchführung eigenständiger, bilateraler Projekte. So: Gerster (1995), 53.

die bilaterale Zusammenarbeit deutlich über zwei Drittel der gesamten Entwicklungshilfeleistungen. Im multilateralen Rahmen unterstützte die Schweiz verschiedene Institutionen des Uno-Systems (UNDP, UNHCR, WFP, UNICEF usw.), die den grössten Teil der Gelder absorbierten. Zudem arbeitete sie trotz Nichtmitgliedschaft mit den Bretton-Woods-Organisationen und den regionalen Entwicklungsbanken zusammen.

Um ihre Hilfe nicht allzu sehr zu zersplittern, arbeitete die Schweiz in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit einer beschränkten Zahl von Entwicklungsländern, sogenannten Schwerpunktländern, zusammen. Deren Zahl nahm in der Zeit von 1976 bis 1987 von fünf auf neunzehn zu, um dann bis Mitte der neunziger Jahre wieder auf sechzehn zu sinken. Eine weitere Konzentration auf weniger Länder ist vorgesehen, weil die grosse Zahl der Schwerpunktländer und der Einsatz relativ umfangreicher Gelder ausserhalb dieser Länder das Konzept stark schwächten und zu einem geringen Konzentrationsgrad der Entwicklungszusammenarbeit führten.⁵⁶¹

Anfänglich wurden die Schwerpunktländer aufgrund von „historischen“ Faktoren wie der Tätigkeit von Missionaren oder der Arbeit eines schweizerischen Hilfswerkes ausgewählt. Nach der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe orientierten sich die Auswahlkriterien an den Grundsätzen und Zielen dieses Gesetzes. Dieses postulierte zwar keine ausdrücklichen menschenrechtlichen Anliegen, dennoch wiesen dessen Grundsätze in Richtung einer Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit auf menschenrechtsrelevante Gebiete.⁵⁶²

561 In der Zeit von 1976-1985 wurden gemäss Bundesrat 41 Prozent der Gelder in den Schwerpunktländern eingesetzt, 24 Prozent gingen in andere Länder und 35 Prozent wurden multilateral oder nicht geographisch abgrenzbar eingesetzt. Bundesrat (1987), 187. 1996 entsprach das Ausgabentotal in den Schwerpunktländern 50,8 Prozent der Gesamtaufwendungen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Bundesrat (1998d), 1790. Der relativ geringe Konzentrationsgrad der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit wurde von der OECD schon mehrmals moniert. Vgl. dazu: Greminger (1995), 241.

562 Gemäss dem Gesetz ist das Bestreben, die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu fördern, ein ausdrückliches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit. Des weiteren soll die Unterstützung ärmerer Länder, Regionen und Bevölkerungsgruppen einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit bilden. Siehe dazu auch: Schläppi (1998), 200f.

In der Amtszeit Pierre Auberts (1978 bis 1987) erlangten die Menschenrechte einen allgemein grösseren Stellenwert in der Aussenbeziehungen, was sich auch auf den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auswirkte. So gab das Verhältnis zwischen Menschenrechten bzw. Menschenrechtsverletzungen und der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt Anlass zu Diskussionen.⁵⁶³ Die offizielle Sicht betonte die Abhängigkeiten zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Beachtung von Menschenrechten sowie die Gemeinsamkeiten von entwicklungs- und menschenrechtspolitischen Anliegen, die beide die Entfaltung des Menschen in den Mittelpunkt stellten.⁵⁶⁴ Zudem wurde in dieser Zeit die Politik eines Partnerlandes in bezug auf die Menschenrechte und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu einem expliziten Kriterium für die Auswahl als Schwerpunktland der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.⁵⁶⁵ Konzeptionell bedeutete dies eigentlich nichts anderes als die Verknüpfung der Vergabe von Hilfsgeldern an die Einhaltung politischer Rahmenbedingungen in den Partnerländern.

In der Praxis der Zusammenarbeit hatte dieses menschenrechtliche Kriterium allerdings eine geringe Bedeutung. Die Liste der Schwerpunktländer zeichnete sich durch eine ausgeprägte Konstanz auf. Die Kontinuität der Zusammenarbeit spielte eine grosse Rolle, so dass die Zusammenarbeit erst bei stark verschlechterten politischen Rahmenbedingungen im Partnerland in Frage gestellt wurde. Aus humanitären Überlegungen sollten Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auch in Ländern mit groben Menschenrechtsverletzungen fortgeführt werden, solange dadurch Menschen in Not geholfen werden konnte. Erst bei schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen, die zu einer Gewaltherrschaft führten und jegliche Beteiligung der Bevölkerung an der Entwicklung ausschlossen, sollte die Hilfe eingestellt werden. Die Entwicklungszusammenarbeit wurde dementspre-

563 Vgl. für diesbezügliche Stellungnahmen von Bundesrat Aubert vor dem National- und Ständerat: Linke (1995), 369f.

564 Vgl. dazu: Bundesrat (1982a), 44ff.; Bundesrat (1984), 52f.

565 Weitere Auswahlkriterien betrafen die Einkommenshöhe, die Bereitschaft zur Selbsthilfe und bereits gemachte positive Erfahrungen mit dem Empfängerland. Vgl. dazu: Bundesrat (1984), 57.

chend grundsätzlich nicht als menschenrechtspolitisches Druckmittel betrachtet.⁵⁶⁶

Auf menschenrechtliche und politische Probleme in Partnerländern reagierte die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit flexibel, wodurch die Praxis einigen Schwankungen unterworfen war. So wurden zum Beispiel in Bolivien 1980, in Vietnam 1979 sowie Haiti und Myanmar 1988 Projekte und Finanzierungen eingestellt; nicht aber in der Türkei nach dem Umsturz von 1980.⁵⁶⁷

Insgesamt blieben die innenpolitischen Verhältnisse in den Partnerstaaten bis Ende der achtziger Jahre weitgehend ausserhalb des Blickfeldes der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Dies korrespondierte mit der internationalen Praxis in der Zeit des Kalten Krieges, in der insbesondere die Menschenrechtsthematik unter dem Eindruck des ideologischen Gegensatzes zwischen Ost und West stand. Zudem entsprach die Zurückhaltung in politischen Fragen dem schweizerischen Verständnis der Entwicklungszusammenarbeit. Diese galt als Ausdruck der internationalen Solidarität, die sich als sogenannt „technisches“ und damit grundsätzlich unpolitisches Engagement verstand. Darum gewährte die Schweiz ihre Entwicklungshilfeleistungen unabhängig von der politischen Ausrichtung des Partnerlandes. Im Grundsatz war die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit dementsprechend nicht mit politischen Auflagen an die Partnerländer verknüpft.⁵⁶⁸ Dies änderte sich erst in den neunziger Jahren als die westlichen Geberländer

566 Vgl. für die offizielle Position in diesen Fragen: Bundesrat (1982a), 45f.; Bundesrat (1984), 52f.

567 Vgl. dazu: Kälin (1988), 204. Dieser kritisiert in diesem Zusammenhang die seiner Meinung nach fehlende Differenzierung zwischen den verschiedenen Formen der Entwicklungszusammenarbeit beim Entscheid über Weiterführung oder Abbruch von Projekten. Gemäss einer solchen Differenzierung sollte zwar die technische Zusammenarbeit mit einem Land auch bei weitverbreiteten Menschenrechtsverletzungen durchaus weitergeführt werden, weil ein Abbruch die Falschen treffen würde. Die Finanzhilfen und handelspolitischen Massnahmen böten sich demgegenüber als menschenrechtspolitische Hebel an, da von dieser Hilfe in erster Linie der Staat und erst mittel- bis langfristig die benachteiligten Bevölkerungsschichten profitierten.

568 Bis gegen Ende der fünfziger Jahre war die technische Hilfe des Bundes zugunsten der Vereinten Nationen allerdings formell an die wirtschaftliche Bedingung geknüpft, dass 85 Prozent der Güter und Dienstleistungen in der Schweiz beschafft werden mussten. Die Bestimmung wurde vom Bundesrat fallengelassen, da sie ohnehin übererfüllt wurde. Vgl. dazu: Linke (1995), 101f. und 365f. mit Quellenverweisen.

damit begannen, ihre Hilfe systematischer an menschenrechtliche, politische und administrative Reformen in den Empfängerländern zu binden.⁵⁶⁹

Neue Akzente in der Entwicklungspolitik

Die neuen weltpolitischen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges ermöglichten eine qualitative Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit. Zudem trat die Unterstützung der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa neben die langjährige Entwicklungszusammenarbeit. Das Ende des Blockgegensatzes führte insbesondere dazu, dass die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern und den ehemaligen Ostblockländern mit friedens- und sicherheitspolitischen Zielen verknüpft wurde.

Der aussenpolitische Bericht von 1993 bezeichnet ökologische, politische und wirtschaftliche Ungleichheiten als Bedrohung der Sicherheit und des Friedens zwischen den Staaten. Die Ost- und Entwicklungszusammenarbeit könne zum Abbau solcher Wohlstandsgefälle zwischen West- und Osteuropa sowie zwischen Nord und Süd beitragen.⁵⁷⁰ Der sicherheitspolitische Bericht 2000 führt die friedenssichernde Funktion der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit Osteuropa weiter aus. Diese Zusammenarbeit wirke einerseits stabilisierend, indem sie strukturelle Konfliktursachen wie Armut, Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung oder schlechte Regierungsführung bekämpfe. Andererseits diene sie dazu, in schwelenden Konflikten das Konfliktpotential abzubauen und nach Beendigung von Konflikten einen Beitrag zum Wiederaufbau zu leisten.⁵⁷¹

Das Leitbild Nord-Süd – das die Vorgaben des Berichts 93 konkretisiert – bildet die aktuelle konzeptionelle Grundlage der schweizerischen Entwicklungspolitik.⁵⁷² Ausgangspunkt des Leitbilds ist das Konzept der „globalen menschlichen Sicherheit“. Dieses geht von einer internationalen Sicherheitsgemeinschaft und von geteilten Interessen

569 Vgl. dazu: Stokke (1995); Nelson/Eglinton (1992).

570 Bundesrat (1993), 31, 35 und 37f.

571 Bundesrat (1999a), 55.

572 Bundesrat (1994a).

zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aus. Aufgrund grenzüberschreitender Probleme hänge das Wohlergehen der Schweiz auch vom Schicksal des Südens ab, weshalb ein Engagement für diese Länder in ihrem langfristigen Eigeninteresse liege.⁵⁷³ Das Leitbild ist parallel zum aussenpolitischen Bericht von 1993 entstanden und orientiert sich an denselben Zielen und Leitlinien:

- Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit, Förderung von Menschenrechten;
- Förderung der Wohlfahrt;
- Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit;
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.⁵⁷⁴

Das Postulat der Kohärenz ist das zentrale Motiv des Leitbildes. Die Forderung nach Kohärenz ist eigentlich nichts Neues in der Nord-Süd-Diskussion. Sie erhielt aber seit den neunziger Jahren vor allem aus zwei Gründen grössere Akzeptanz und Aufmerksamkeit. Erstens zeichnen sich die Nord-Süd-Beziehungen durch eine steigende Vielfalt und Komplexität aus. Die Internationalisierung und Vermischung unterschiedlicher Sachbereiche führte dazu, dass eine steigende Anzahl verschiedener Ministerien involviert wurde. Dies vergrösserte den Koordinationsbedarf zwischen diesen Regierungsstellen. Zweitens warf die durchgezogene Erfolgsbilanz von drei Jahrzehnten Entwicklungspolitik die Frage auf, ob die Entwicklungsanstrengungen wirklich kohärent gewesen seien. Zusammen mit der sinkenden öffentlichen Entwicklungshilfe schuf dies den Zwang, die Mittel effizient und zielgerichtet einzusetzen.⁵⁷⁵

573 Besonders manifest sind diese Eigeninteressen der Industrieländer im Zusammenhang mit der Migrationsproblematik, die in den letzten Jahren wieder an Aktualität gewonnen hat. Gemäss Leitbild Nord-Süd sollen entwicklungspolitische Massnahmen hierbei helfen, den migrationspolitischen Druck auf die Schweiz zu mindern. Vgl. dazu: Bundesrat (1994a), 18.

574 Bundesrat (1994a), 13ff.

575 Gerster (1995), 63. Vgl. dazu auch Forster (1999). Dem Thema Kohärenz widmete das „Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt“ in den Jahren 1995 und 2000 jeweils ein ausführliches Dossier. Siehe zur internationalen Diskussion um Kohärenz in den Nord-Süd-Beziehungen den ausgezeichneten Sammelband von: Forster/Stokke (1999).

Ziel einer kohärenten Politik gegenüber den Entwicklungsländern ist die Ausrichtung verschiedener Massnahmen auf das gemeinsame Ziel der Entwicklungsförderung. Zur Erreichung dieses Ziels postuliert das Leitbild Nord-Süd, die sektorielle Trennung zwischen verschiedenen Politikbereichen wie der Umwelt- und Wirtschaftspolitik, der Handels- und Entwicklungspolitik oder zwischen der Innen- und der Aussenpolitik aufzugeben. Die Entwicklungspolitik umfasst in dieser neuen Sicht sämtliche Politikbereiche, welche die Beziehungen zu den Entwicklungsländern bestimmen. Die Entwicklungszusammenarbeit bildet hierbei nunmehr einen – wenn auch wichtigen – Teilbereich der Entwicklungspolitik. Die Forderung nach Kohärenz bringt vorhandene Zielkonflikte nicht zum Verschwinden. Auftretende Zielkonflikte zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen (zum Beispiel Export-, Agrar-, Migrations- oder Umweltpolitik) sollen aber vermehrt sichtbar gemacht und in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht werden.⁵⁷⁶

Kohärenz lässt sich in der Praxis allerdings nicht so einfach herstellen. Dies gilt einerseits für die verschiedenen Massnahmen, die im Bereich der Entwicklungspolitik selber angewandt werden, und andererseits auch für das Verhältnis der Entwicklungspolitik zu anderen Politikbereichen. Erstens sind Schwierigkeiten in der Verwirklichung von Kohärenz bereits durch die verwaltungsinternen Voraussetzungen vorgezeichnet, indem verschiedene Bundesstellen für die Entwicklungszusammenarbeit zuständig sind. Während die Deza für die sogenannte technische Zusammenarbeit verantwortlich ist, obliegen die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (bzw. vor dem 1. Juli 1999 dem Bundesamt für Aussenwirtschaft, Bawi).⁵⁷⁷ Dass diese institutionelle Trennung etwelche Koordinationsprobleme mit sich bringt, liegt auf der Hand. Der Kohärenz und Konzentration abträglich ist des weiteren der Umstand, dass die beiden Verwaltungseinheiten in der Vergangenheit nicht nach einheitlichen Leitlinien gearbeitet haben. So gilt bis heute das Konzept der Schwerpunktländer nur für die Arbeit der

⁵⁷⁶ Vgl. dazu: Bundesrat (1994a), 11.

⁵⁷⁷ Auf den 1. Juli 1999 wurde das Bawi und das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA) zum Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) zusammengelegt. Das neue Staatssekretariat befasst sich gleichermaßen mit der Binnen- und mit der Aussenwirtschaft.

Deza, nicht aber für das seco.⁵⁷⁸ Eine der Hauptforderungen des letzten OECD-Länderexamens betraf dementsprechend die Koordination zwischen den verschiedenen in der Entwicklungszusammenarbeit involvierten Stellen.⁵⁷⁹

Zweitens führte die zunehmende Internationalisierung der meisten Sachbereiche in den letzten Jahren zu einer weiteren Zersplitterung der aussen- und entwicklungspolitischen Zuständigkeiten.⁵⁸⁰ Drittens zeichnen sich die Nord-Süd-Beziehungen durch eine hohe Komplexität aus, so dass sie die verschiedensten Sachbereiche betreffen. Dadurch sind zahlreiche Akteure und Interessen betroffen, was zu Zielkonflikten führen kann. Prominentestes Beispiel hierfür sind die Zielkonflikte zwischen den Zielen der Entwicklungspolitik und denjenigen der Aussenwirtschaftspolitik.

Inhaltlich prägten zwei Schwerpunktthemen die schweizerische Entwicklungspolitik in den neunziger Jahren. Erstens erlangte der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Forderung einer nachhaltigen Entwicklung spätestens seit dem Umweltgipfel von Rio grössere Bedeutung in den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. Zweitens rückte die Beachtung von politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern sowie deren Bedeutung für Frieden und Sicherheit in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion. Nachfolgend beschränken wir uns auf eine kurze Darstellung des zweiten Schwerpunktthemas.

In Anlehnung an den aussenpolitischen Bericht des Jahres 1993 wurde die Förderung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie zu einem Ziel der schweizerischen Entwicklungspolitik. Diese Werte werden seither als notwendige Rahmenbedingungen für

578 Bundesrat (1994b), 66.

579 OECD. Development Co-operation Review of Switzerland. Summary and Conclusions. <http://www.oecd.org/dac/htm/ar-che.htm>.

580 So fungieren nicht weniger als vier Bundesstellen als Gesprächspartner der schweizerischen Vertretung bei den Bretton-Woods-Institutionen. Die Koordination im Bereich der Aussenpolitik war 1993 Gegenstand einer Geschäftsprüfungskommission. Diese stellte unter anderem einen Verlust der Kohäsion in der schweizerischen Aussenpolitik fest. Vgl. dazu: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Die Planungs- und Koordinationsfunktion im Bereich der Aussenpolitik. In: BBl 1993 II 311-334.

die Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme in den Entwicklungsländern betrachtet und sollen damit einen Beitrag zu friedlichen, sicheren und stabilen Verhältnissen leisten. Die Bemühungen in diesem Bereich werden durch das Konzept von *Good Governance* zusammengefasst. Die von Seiten der offiziellen Schweiz gebräuchliche Definition von *Good Governance* orientiert sich dabei im wesentlichen am Konzept der OECD.⁵⁸¹ Für den wichtigen Teilbereich der Menschenrechte wurde die Politik in Leitlinien konkretisiert und in zehn strategischen Grundsätzen zusammengefasst, die für das verstärkte Engagement der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte wegleitend sein sollen.⁵⁸²

Der schweizerische Beitrag zur Gestaltung der Rahmenbedingungen erfolgt einerseits über die Mitarbeit in multilateralen Organisationen, namentlich dem Internationalen Währungsfonds (IMF), der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und dem Entwicklungsprogramm der Uno (UNDP). Andererseits ist die Schweiz auf bilateraler Ebene aktiv. Die Anstrengungen umfassen Massnahmen zur Förderung menschenrechtlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer Anliegen. Zudem sind sogenannte politische Dialoge mit den Partnerländern über die notwendigen Rahmenbedingungen für eine wirksame Zusammenarbeit vorgesehen. Neu ist die explizite Verknüpfung der Zusammenarbeit mit der Einhaltung bestimmter politischer Rahmenbedingungen unter dem Stichwort der politischen Konditionalität.⁵⁸³

Gemäss dem Grundsatz des Vorrangs positiver Massnahmen soll das Mittel der negativen Konditionalität differenziert angewandt

581 Gemäss Schweizer Diktion zeichnet sich *Good Governance* im Kern durch die Elemente Rechtsstaatlichkeit, effiziente Verwaltung, Bekämpfung der Korruption und Verringerung übertriebener Militärausgaben aus. Im weiteren Sinn umfasst *Good Governance* den Schutz der Menschenrechte, die Demokratisierung und die partizipative Entwicklung. Vgl. dazu: Deza (1997), 5. Im Vergleich zu den Ansätzen der OECD spielen im Schweizer Konzept die partizipative Entwicklung, Politiken zur Armutsmilderung und die Beachtung der Militärausgaben eine relativ prominente Rolle. So: Forster (1995), 207.

582 Deza (1997). Menschenrechte werden gemäss den Leitlinien als transversales Anliegen betrachtet und sollen dementsprechend in allen Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit integriert werden.

583 Bundesrat (1994a), 15f.

werden.⁵⁸⁴ Erst als ultima ratio ist der Abbruch einzelner Projekte oder die gänzliche Einstellung der Zusammenarbeit vorgesehen. Kriterien sind hierbei namentlich fehlende Bemühungen um eine gute Regierungsführung, schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, die Unterbrechung von Demokratisierungsprozessen und schwere Verstösse gegen Frieden und Sicherheit. Ausserdem kann der Bundesrat Ländern, die sich nicht zur Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen bereit zeigen, mit dem Abbruch der Zusammenarbeit drohen.⁵⁸⁵ In solchen Fällen soll es auch möglich sein, den staatlichen Trägern die Hilfe zu entziehen und sie nichtstaatlichen Trägern zu übertragen. Die humanitäre Hilfe ist grundsätzlich von der politischen Konditionalität ausgenommen.

Eines der illustrativsten Beispiele für den von der Schweiz vertretenen Ansatz des Vorzugs positiver Massnahmen ist ihre Politik gegenüber Südafrika. 1985 verhängten die meisten westlichen Staaten Sanktionen gegen das Apartheidregime in Südafrika. Die Schweiz erklärte, dass sie die Apartheid zwar verurteile, aber Sanktionen ablehne. Die Regierung baute stattdessen 1986 ihre 1981 gestartete Unterstützung für südafrikanische NGOs zu einem prominenten Programm ihrer Zusammenarbeit aus.⁵⁸⁶ Ein weiteres Beispiel im Bereich der Förderung von Menschenrechten und Demokratie war die Unterstützung eines Programms zur Demobilisierung und Reintegration von Soldaten im Bürgerkrieg in Mosambik. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Schweiz in den neunziger Jahren für eine Reihe von Ländern Schwerpunkte bezüglich der Förderung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit definiert hat. Zu diesen Ländern gehören Pakistan, Vietnam, China,

584 Grundsätzlich kann die politische Konditionalität positiv oder negativ ausgestaltet werden. Der Begriff der positiven Konditionalität bedeutet, dass ein Empfängerland für Fortschritte in einem bestimmten Bereich durch zusätzliche Hilfe belohnt wird. Unter negativer Konditionalität wird die Drohung mit dem Abbruch der Zusammenarbeit bzw. der Abbruch derselben verstanden, sollten die gestellten Bedingungen seitens des Empfängerlandes nicht erfüllt werden.

585 Bundesrat (1998d), 1833. Das letzte Kriterium wird in dieser Botschaft nicht erwähnt. Es findet sich aber in der Pressemitteilung des Bundesrates vom 20. September 1999.

586 Das Programm beinhaltete Massnahmen im Bereich der Menschenrechten, der Erziehung und des Dialogs zwischen den Gemeinschaften. 1992 wurde ein neues Programm lanciert, dass die rechtliche Unterstützung von Apartheidopfern vorsieht.

Bolivien, Palästina und Niger.⁵⁸⁷ In diesen Ländern werden unterschiedliche Projekte zur Förderung der Menschenrechte durchgeführt.

Im Bereich der negativen Massnahmen kam es in der Vergangenheit verschiedentlich zum Abbruch einzelner Projekte und Programme oder zur gänzlichen Einstellung der Zusammenarbeit. In jüngerer Zeit wurden in Bolivien, Peru, Nicaragua, Tschad und Madagaskar einzelne Projekte und Programme abgebrochen. Zum vollkommenen Abbruch der Zusammenarbeit kam es demgegenüber 1994 mit Rwanda sowie zwischen April 1999 und Januar 2000 mit Niger. Nach den indischen und pakistanischen Atomtests 1998 wurden die Programme der Entwicklungszusammenarbeit dagegen nicht unterbrochen, sondern lediglich bezüglich ihrer Zielsetzung überprüft und keine neuen Projekte und Kredite mehr bewilligt.⁵⁸⁸ Um die aussenpolitische Kohärenz in solchen Fällen zu steigern, soll zukünftig der Gesamtbundesrat und nicht mehr ein Departement über einen Abbruch der Zusammenarbeit entscheiden.⁵⁸⁹

Durch die in den letzten Jahren enger geknüpfte Verbindung zwischen Frieden und Sicherheit einerseits und Entwicklung andererseits erhielt auch das Postulat der Krisenprävention eine grössere Bedeutung in der schweizerischen Entwicklungspolitik. So bezeichnet etwa der neueste sicherheitspolitische Bericht die Entwicklungszusammenarbeit als Mittel der Generalprävention, das dem Aufbau stabiler Strukturen und Rahmenbedingungen in den Partnerländern diene.⁵⁹⁰ Auf der Ebene der Politikumsetzung wurde und wird deshalb der systematischen Risikoanalyse vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt. Mit Hilfe von Führungs- und Controllinginstrumenten sollen gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Veränderungen in den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit frühzeitig erkannt werden, damit die Zusammenarbeit entsprechend angepasst werden kann. Zudem soll die Entscheidungsverbeitung und -findung im Umfeld von potentiell konfliktuellen Situationen durch den Einsatz eines Frühwarnsystems erleichtert werden.⁵⁹¹

587 Bundesrat (1998d), 1775.

588 Deza/Bawi (1998), 31.

589 Pressemitteilung des Bundesrates vom 20. September 1999.

590 Bundesrat (1999a), 52.

591 Bei diesen präventiven Controlling und Führungsinstrumenten handelt es sich zum einen um ein entwicklungspolitisches Umfeldmonitoring, das die Deza aufgebaut hat und in

Insgesamt gesehen hat die traditionell eher apolitische Entwicklungspolitik der Schweiz Änderungen erfahren. Mehr und mehr wich der ausgeprägte Pragmatismus in der Auswahl der Partnerländer einem Ansatz, bei dem politische Rahmenbedingungen in diesen Ländern mitberücksichtigt werden. Dieser Trend fand allerdings in der Praxis in relativ engen Grenzen statt, da die Schweizer Regierung sehr zurückhaltend mit dem Instrument der negativen Konditionalität umging. Diese Politik spiegelt sich denn auch in der über die Jahre relativ stabilen Liste der Empfängerländer.⁵⁹²

8.2.3 Zusammenarbeit mit Osteuropa⁵⁹³

Bis zum strategischen Umbruch von 1989/91 waren die Beziehungen der Schweiz zu den meisten Ländern der sogenannten „Zweiten Welt“ von der internationalen Lage und vom Verhältnis zwischen den beiden Führungsmächten USA und Sowjetunion geprägt. Der jeweilige Stand der Ost-West-Beziehungen bildete deshalb den Rahmen für die schweizerische Politik gegenüber dem Osten.⁵⁹⁴ Die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu den osteuropäischen Ländern waren bis 1989 durch den ständigen Versuch geprägt, den Handel zwischen den beiden grundsätzlich verschiedenen Systemen der Markt- und Planwirtschaft aufzubauen. Die Handelsbeziehungen wurden anfangs der siebziger Jahre in bilateralen Vereinbarungen auf die Grundlage der Meistbegünstigung gestellt, und die Schweiz verzichtete im Bereich der Industrieerzeugnisse weitgehend auf Importbeschränkungen. Dies war keineswegs selbstverständlich, wandten doch andere westliche Länder generell

dem die Schwerpunktländer periodisch gemäss einer Kriterienliste überprüft werden. Zum anderen wurde 1998 das Frühwarnsystem „FAST“ (Früh-Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung) eingeführt, das sich auf verwaltungsexternes Know-how abstützt. Die Resultate beider Instrumente sollen einander gegenübergestellt werden. Relevante Abweichungen sollen hinterfragt und Schlüsse daraus gezogen werden. Vgl. dazu: Fust (1998). Vgl. zum Projekt „FAST“ die Informationen auf der Homepage der Schweizerischen Friedensstiftung: <http://www.swisspeace.ch/>.

592 Vgl. dazu näher: Forster (1995).

593 Der Begriff Osteuropas umfasst in der bundesrätlichen Terminologie die ehemals kommunistischen Staaten in Mitteleuropa und Südosteuropa sowie die Länder der GUS. Im gleichen Sinne wird der Begriff nachfolgend verwendet.

594 Riklin/Wohnlich (1975), 516; Kamer (1992), 371.

höhere Zollsätze an und verfügten für sensible Produkte mengenmässige Beschränkungen. Trotz dieser liberalen Aussenwirtschaftspolitik verharrte das Volumen des Handels mit den Ländern des Ostblocks vor dem Systemwechsel unter 5 Prozent des gesamten Aussenhandels der Schweiz. Dies ist der Ausdruck dafür, dass der Osthandel stark den disziplinierenden Massnahmen der USA im Westen und der UdSSR im Osten unterlag.⁵⁹⁵

Nach dem Ende des Kalten Krieges war die Schweiz bemüht, neue Wirtschaftsabkommen mit den ehemaligen Ostblockländern auszuhandeln. Heute existieren eine Reihe von Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit, Freihandelsabkommen, Investitionsschutzabkommen und Doppelbesteuerungsabkommen mit den meisten ehemaligen Ostblockländern. Der Zusammenbruch der Planwirtschaft und das Auseinanderfallen des Ostblocks waren die grossen Herausforderungen zu Beginn der neunziger Jahre. Das Ausmass der Umwälzungen machte bald einmal klar, dass eine westliche Unterstützung für den Systemwechsel unabdingbar sein würde.

Rasche Hilfe

Die offizielle Schweiz erkannte, dass der strategische Wandel zu Beginn der neunziger Jahre ihre Stellung in Europa nachhaltig beeinflussen würde. Der Bundesrat bezeichnete ein blosses Abwarten als inadäquat, weshalb er eine aktive Politik gegenüber den Ländern Osteuropas befürwortete.⁵⁹⁶ Die Schweiz lancierte 1990 als eines der ersten Länder ein Programm, welches die Unterstützung der wirtschaftlichen und politischen Reformen in den Ländern Osteuropas bezweckte. Bereits im März 1990 konnten das EDA und das EVD über einen ersten Rahmenkredit von 250 Mio. Franken verfügen. Dieser erste Kredit war bestimmt für die Zusammenarbeit mit Polen, Ungarn und der damaligen Tschechoslowakei. 1992 wurde der zweite Rahmenkredit von 800 Mio. Franken für die Mindestdauer von drei Jahren gesprochen. Mit diesem Kredit wurde der geographische Geltungsbereich auf alle

595 Vgl. dazu: Arioli (1992), 827 und 834; Hug (1999), 84ff.

596 Bundesrat (1989), 148.

Länder Mittel und Südosteuropas ausgedehnt.⁵⁹⁷ Der Kredit wurde 1993 auf 1,4 Mrd. Franken aufgestockt und die Länder der GUS miteinbezogen.⁵⁹⁸ Damit umfasste der geographische Rahmen der Ostzusammenarbeit alle Staaten des ehemaligen Ostblocks. Der Bundesrat erhielt für seine Ostzusammenarbeit eine breite innenpolitische Unterstützung. Die Vorlagen betreffend 1. und 2. Rahmenkredit für Osteuropa passierten in seltener Einmütigkeit das Parlament.

Im Laufe der Zeit zeichnete sich ab, dass der Reformprozess in den Ländern Osteuropas ein langwieriges Unterfangen sein würde, welches der mittel- und langfristigen Unterstützung bedurfte. Aus diesem Grund wurde 1995 die Zusammenarbeit mit den Oststaaten durch einen auf zehn Jahre befristeten Bundesbeschluss auf eine Grundlage im Gesetzesrang gestellt.⁵⁹⁹ Damit hat die vertiefte Zusammenarbeit mit diesen Staaten für eine längere Zeitspanne einen festen Bestandteil der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik eingenommen. Andererseits signalisiert die Befristung, dass die Ostzusammenarbeit noch nicht als eine Daueraufgabe betrachtet wird.

Aufgrund der Erfahrungen in der ersten Phase der Ostzusammenarbeit und der Kritik, dass die Hilfe zu wenig konzentriert erfolgt sei, wurde 1995 ein Strategiewechsel eingeleitet. Dieser sieht vor, die Unterstützung für die am weitesten fortgeschrittenen Reformstaaten schrittweise abzubauen und durch eine verstärkte Aussenwirtschaftspolitik zu ersetzen. Die frei werdenden Mittel sollen in den Reformprozess der weniger fortgeschrittenen Staaten Südosteuropas (Albanien, Bulgarien,

597 Neben den drei genannten Ländern kamen Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowenien dazu. Die Staatsgebiete der Sowjetunion und Jugoslawiens wurden als Spezialfälle bezeichnet, an die punktuelle Beiträge in Form von technischer Hilfe entrichtet werden können, jedoch keine Finanzhilfe. Vgl. dazu: Bundesrat (1991b), 2f. und 21f.

598 Angesichts der riesigen Bedürfnisse, der geographischen Ausdehnung, der Heterogenität der Region sowie der beschränkten Mittel konzentrierte sich die Zusammenarbeit mit den Ländern der GUS bis 1995 auf Russland und Kirgistan. Ende 1995 kam die Ukraine hinzu. Vgl. Bundesrat (1998b), 5088.

599 Vgl. den Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1). Bis zur Inkraftsetzung dieses Beschlusses beruhte die Ostzusammenarbeit auf einem einfachen, nicht referendumspflichtigen Bundesbeschluss, der sich seinerseits direkt auf die allgemeine verfassungsmässige Kompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten abstützte.

Mazedonien und Rumänien) sowie in die GUS (Russland, Ukraine und Kirgistan) fliessen.

Im März 1999 stimmte das Parlament einem 3. Rahmenkredit von 900 Mio. Franken für eine Laufzeit von mindestens vier Jahren zu, nachdem die Mittel aus dem 2. Rahmenkredit Mitte 1998 vollumfänglich verpflichtet waren. Die Gelder sollen auf die Regionen Kaukasus/Zentralasien und Südosteuropa konzentriert werden.⁶⁰⁰ Die technische Zusammenarbeit mit Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn wurde bis 1999 grösstenteils abgeschlossen. Seither wird in Mitteleuropa nur noch gezielt Finanzhilfe zur Handels- und Investitionsförderung geleistet.

Aufgrund der Konflikte auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien bildete diese Region einen besonderen Schwerpunkt des schweizerischen Engagements. Im Vordergrund der Anstrengungen in den verschiedenen Krisengebieten stand zuallererst die humanitäre Nothilfe, die in einem zweiten Schritt in eine langfristiger ausgerichtete Wiederaufbauhilfe überführt wurde. Seit der Unterzeichnung des Abkommens von Dayton (15. Dezember 1995) beteiligt sich die Schweiz am internationalen wirtschaftlichen Wiederaufbauprogramm für Bosnien-Herzegowina. Schwerpunkte des Sonderprogramms bilden die Verbesserung der Basisinfrastruktur, der Aufbau unabhängiger Medien, die Unterstützung multiethnisch ausgerichteter kultureller Projekte sowie ein Aktionsprogramm zur Unterstützung der Rückkehr und Wiedereingliederung von Flüchtlingen aus der Schweiz.

Die Schweiz leistete im Kosovo humanitäre Soforthilfe⁶⁰¹ für die vom Konflikt betroffene Bevölkerung und engagiert sich seither auch am Wiederaufbau des Landes. So leistet die Schweiz einen Beitrag an die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK). Im Rahmen dieser Unterstützung finanziert die Schweiz einen Radiosender der UNMIK, das unabhängige Informationssendungen ausstrahlt, die für den Meinungsbildungsprozess im Hinblick auf die kommenden Wahlen im Jahr 2000 sehr unerlässlich sind. Im Medienbereich bildet der Aufbau und der Betrieb der Fernsehanstalt „TV Kosovo“

600 Vorgesehene regionale Verteilung der Hilfe: Mitteleuropa und Baltikum 5-10 Prozent, Südosteuropa 50-55 Prozent, Europäische GUS 25 Prozent, Kaukasus und Zentralasien 15 Prozent.

601 Siehe zur humanitären Hilfe die Ausführungen des Kapitels 3.2.7 dieser Arbeit.

einen Schwerpunkt der Förderung einer nach demokratischen Regeln funktionierenden Medienlandschaft im Kosovo.⁶⁰² Des Weiteren sind verschiedene Programme der technischen Zusammenarbeit in den Bereichen Trinkwasser, Hygiene, Landwirtschaft und Gesundheit und Erziehung sowie ein Beitrag an den Kosovo Trust Fonds der Weltbank vorgesehen. Schliesslich ist die Schweiz auch personell am Wiederaufbau im Kosovo beteiligt. Neben den für die Deza tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stehen Schweizerinnen und Schweizer in verschiedenen Funktionen für die Uno und die OSZE im Einsatz.

Mit ihrer raschen und kooperativen Politik gegenüber den ehemaligen Ostblockländern durchbrach die Schweiz für einmal ihre traditionell reaktive und abwartende Aussenpolitik. Der Wille, eine historische Chance nicht zu verpassen und einen Beitrag zugunsten eines friedlichen und demokratischen Europa zu leisten, überwog in diesem Fall neutralitätspolitische Überlegungen.

Ziele und Grundsätze der Ostzusammenarbeit

Ihr Engagement begründete die Schweiz mit Motiven, die im Grunde genommen denjenigen der Entwicklungszusammenarbeit sehr ähnlich sind. Aufgrund offizieller Verlautbarungen zur Ostzusammenarbeit in den neunziger Jahren lassen sich folgende vier Gruppen von Motiven herauschälen:

Die Ostzusammenarbeit begründet die offizielle Schweiz bis heute erstens mit der Maxime der Solidarität und der Verbundenheit mit anderen Staaten und Völkern.⁶⁰³ Ähnlich wie bei der Entwicklungszusammenarbeit wird die Ostzusammenarbeit als Ausdruck solidarischer Mitverantwortung bezeichnet, die nach dem Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werde. Die Ostzusammenarbeit weist dementsprechend Komponenten der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit

602 Seit dem 1. Oktober 1999 amtiert Eric Lehmann, Präsident der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), als Generaldirektor von TV Kosovo.

603 Bundesrat (1989) 152f.; Bundesrat (1991b), 2 und 20; Bundesrat (1998c), 4991.

auf.⁶⁰⁴ Zweitens wies die Zusammenarbeit mit den ehemaligen Ostblockstaaten – insbesondere in der Anfangsphase – eine europa- und integrationspolitische Komponente auf. Das Engagement der Schweiz zugunsten Osteuropas sollte zur Überwindung der europäischen Teilung und zum Aufbau gesamteuropäischer Strukturen beitragen.⁶⁰⁵ Drittens spielten friedens- und sicherheitspolitische Gründe eine Rolle. Der Bundesrat betonte, dass die Finalität der Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas in der Förderung von Stabilität und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent bestehe. Das schweizerische Engagement sei als Teil der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik und als Beitrag zu einer umfassenden Friedenspolitik zu verstehen.⁶⁰⁶ Diese relativ abstrakten friedens- und sicherheitspolitischen Zielsetzung wurden in jüngster Zeit konkretisiert. Die Ostzusammenarbeit soll in Zukunft dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt wird und den sicherheitspolitischen Bedürfnissen der Schweiz entspricht. Insbesondere soll dadurch der Migrationsdruck auf die Schweiz verringert werden.⁶⁰⁷ Viertens schliesslich werden auch wirtschaftliche Motive ins Feld geführt. Gemäss dem Bundesrat gehe es einerseits darum, die politischen Reformen durch die Unterstützung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses zu stärken. Andererseits sollen die eigenen aussenwirtschaftlichen Interessen gewahrt und die Möglichkeiten genutzt werden, die sich durch die Öffnung der osteuropäischen Märkte ergeben.⁶⁰⁸

604 Die konzeptionellen Parallelen zwischen Ost- und Südzusammenarbeit bildeten sich allerdings erst im Verlaufe der Zeit aus. Anfänglich ging man in der Bundesverwaltung davon aus, dass es sich bei der Osthilfe um eine Aufgabe handle, die sich grundsätzlich von der Entwicklungszusammenarbeit unterscheide. Dies äusserte sich auch institutionell, indem das neu geschaffene Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (BZO) der Politischen Direktion I des EDA angegliedert war, bevor es 1995 an die Deza übergang und zur Abteilung für die Zusammenarbeit mit Osteuropa wurde. Die Parallelen zwischen Ost- und Südzusammenarbeit zeigen sich besonders deutlich daran, dass sich der Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas weitgehend an das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 anlehnt.

605 Bundesrat (1989), 153; Bundesrat (1991b), 20f.

606 Bundesrat (1989), 153; Bundesrat (1991b), 19ff.; Bundesrat (1994c).

607 Bundesrat (1998c), 5013 und 5017f.

608 Bundesrat (1989) 153; Bundesrat (1998c), 5014.

Die *Zielsetzungen* der schweizerischen Ostzusammenarbeit orientieren sich am geltenden aussenpolitischen Zielfünfeck, wie dies im „Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“ umschrieben ist. Der Unterstützung und Stärkung demokratischer Strukturen, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung kommt hierbei prioritäre Bedeutung zu. Dies spiegelt sich auch in den gesetzlich verankerten Zielsetzungen der Ostzusammenarbeit.⁶⁰⁹

Um die genannten Ziele zu erreichen, knüpft die Schweiz ihre Zusammenarbeit an politische Bedingungen. Was bei der Entwicklungszusammenarbeit unter der Bezeichnung *Good Governance* verstanden wird, firmiert bei der Ostzusammenarbeit unter dem Begriff der politischen Konditionalität. Dabei sind zum einen „positive“ Massnahmen vorgesehen, etwa die Unterstützung für Projekte im Bereich der Menschenrechte sowie die Initiierung oder Intensivierung eines politischen Dialoges mit der Regierung und der Zivilbevölkerung des betroffenen Landes. Zum anderen umfasst das Repertoire auch „negative“ Massnahmen. So ist der Bundesrat befugt, im Fall von gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungen von Minderheiten die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit einem Land teilweise oder ganz zu unterbrechen oder gar abzubrechen. Diese Klausel wurde unter dem Eindruck des ersten Krieges in Tschetschenien vom Parlament in den Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas eingefügt.⁶¹⁰ Weitere Konditionalitätskriterien der Ostzusammenarbeit sind:

- die Bereitschaft der Empfängerstaaten zu politischen und wirtschaftlichen Reformen;

609 Vgl. dazu den Art. 2 des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1). Als Ziele der Ostzusammenarbeit werden dort genannt:

- die Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie des Aufbaus und der Festigung stabiler politischer Strukturen und des demokratischen Systems;
- sowie die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Grundsätze.

610 Vgl. Art. 4 des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1).

- die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit;
- die Gewährleistung des politischen Pluralismus;
- die Abwesenheit von bewaffneten Konflikten im Empfängerland.⁶¹¹

Von der Beachtung dieser Konditionalitätskriterien kann gemäss Bundesrat aber abgewichen werden, wenn aussenpolitische, ausenwirtschaftliche oder sicherheitspolitische Gründe zugunsten der Unterstützung eines bestimmten Landes überwiegen. Allein die humanitäre Nothilfe ist explizit von jeglicher Konditionalität ausgenommen.

In der Praxis war der erste Tschetschenienkrieg (1994 bis 1996) für den Bundesrat kein Grund, die Zusammenarbeit mit Russland einzustellen. Er begründete diese Haltung damit, dass ein Unter- oder Abbruch der Hilfe lediglich die Reformkräfte in Russland schwächen würde.⁶¹² Auch anlässlich des zweiten Tschetschenienkrieges, der Ende September 1999 begann, wurde das eigentlich für solche Fälle bestimmte Mittel der Konditionalität nicht angewandt. Abgesehen von den vorsichtigen diplomatischen Versuchen, moralischen Druck auszuüben sowie zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts und zu einer politischen Lösung des Konfliktes aufzurufen, reagierte die offizielle Schweiz – wie praktisch alle anderen westlichen Länder auch – kaum auf das Konfliktgeschehen im Kaukasus. Der Bundesrat gewichtete aussenpolitische, ausenwirtschaftliche und sicherheitspolitische Überlegungen höher als die strikte Einhaltung der Konditionalitätskriterien, die einen Unter- oder Abbruch der Zusammenarbeit verlangt hätten.⁶¹³

Form und Umfang der Zusammenarbeit

Als *Instrumente* der Zusammenarbeit werden analog der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere die technische und finanzielle

611 Bundesrat (1991b), 22; Bundesrat (1998c), 5023.

612 Vgl. dazu: Pressemitteilung des Bundesrates vom 11. Januar 1995; Weiterhin Schweizer Hilfe für Russland. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Februar 1995.

613 Der Bundesrat betrachtete Russland aufgrund seiner Bedeutung als Regional- und Nuklearmacht, seiner Geschichte, seines wirtschaftlichen Potentials sowie seiner riesigen umweltbedrohenden Altlasten als Sonderfall. Deshalb entschied der Bundesrat, die technische und finanzielle bilaterale Zusammenarbeit mit Russland fortzusetzen. Vgl. dazu: Fanzun (2000).

Zusammenarbeit sowie die Handels- und Investitionsförderung eingesetzt.⁶¹⁴ Die technische Zusammenarbeit soll die Eigeninitiative in den Reformländern stärken und ihre Problemlösungsfähigkeit erhöhen. Die Massnahmen sind vielfältig. Im Kern geht es aber um Know-how-Transfer durch Ausbildung und Beratung von Fachleuten sowie um Technologietransfer. Bis Ende 1997 wurden aus dem 2. Rahmenkredit rund 500 Projekte im Umfang von rund 340 Mio. Franken verwirklicht. Die Unterstützung erfolgte relativ gleichmässig in den Bereichen Landwirtschaft, Wirtschaft und Bildung, Gesundheit und Soziales, Wissenschaft und Kultur, Politik und Staatsaufbau sowie Energie und Umwelt. Je nach Land oder Region variierte der sektorielle Schwerpunkt der Zusammenarbeit allerdings stark.⁶¹⁵ Gemäss offiziellen Angaben hatten Mitte der neunziger Jahre rund zehn Prozent der Osthilfegelder einen Bezug zur Menschenrechtsthematik.⁶¹⁶

Der weitaus grösste Teil der bisherigen Unterstützung für Osteuropa wurde in Form der finanziellen Zusammenarbeit aufgewandt. In diesen Bereich flossen rund drei Viertel der gesamten Aufwendungen unter dem 1. und 2. Rahmenkredit.⁶¹⁷ Die finanzielle Zusammenarbeit erfolgt in Form von Finanzierungszuschüssen, Kreditgarantien, Zahlungsbilanzhilfen und Entschuldungsmassnahmen. Die Finanzierungszuschüsse machen regelmässig den Hauptanteil der finanziellen Zusammenarbeit aus. Die Zuschüsse werden für Investitionsprojekte in den Bereichen Umwelt, Energie, Gesundheitswesen und Infrastruktur eingesetzt. Die Projekte werden hinsichtlich technischer, finanzieller, wirtschaftlicher, institutioneller und ökologischer Kriterien geprüft. Ein wichtiges Kriterium ist sodann, dass Schweizer Unternehmen ein im internationalen Vergleich konkurrenzfähiges Angebot an Dienstleistungen und Gütern anbieten können. Die Finanzierungszuschüsse sind mit anderen Worten an schweizerische Lieferungen gebunden.

614 Vgl. Art. 7 des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1).

615 Bundesrat (1998b), 5082. Siehe für eine Übersicht über die einzelnen Projekte der Ostzusammenarbeit die vierteljährlich aktualisierte Dokumentation der Deza über die Projekte der technischen Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten und den Staaten der GUS: <http://www.deza.admin.ch/>.

616 *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Oktober 1996.

617 Vgl. für die genauen Zahlen: Bundesrat (1998c), 5011.

Die Bindung an schweizerische Leistungen gilt auch für die gewährten Kreditgarantien. Diese erfüllen die Funktion der Exportrisikogarantie für Staaten, die aufgrund ihrer instabilen Lage für die Erteilung von Exportrisikogarantien gesperrt sind. Durch die Gewährung der Kreditgarantie übernimmt der Bund das wirtschaftliche Risiko und erleichtert schweizerische Exporte von Investitionsgütern in osteuropäische Staaten. Sowohl die Finanzierungszuschüsse als auch die Kreditgarantien fördern einen intensiveren Handel zwischen der Schweizer Wirtschaft und den jeweiligen Partnerländern. Die Massnahmen im Bereich der Handels- und Investitionsförderung zielen in dieselbe Richtung.

Die Schweiz hat einige Oststaaten mit meist multilateral koordinierten Zahlungsbilanzhilfen unterstützt. Sie hat auf diese Weise einen Beitrag an Mazedonien für die Finanzierung lebenswichtiger Einfuhren bezahlt. Ferner beteiligte sie sich an einer multilateralen Entschuldungsaktion zugunsten Albaniens und beglich die Zahlungsrückstände Mazedoniens (1994) und Bosniens (1996) bei den multilateralen Finanzinstitutionen. Ausserdem hat sie eine Vorreiterrolle bei der Schuldenumwandlung im Umweltbereich gespielt, indem sie Entschuldungen als Gegenleistung für Umweltmassnahmen (*Debt for Nature Swaps*) für Polen und Bulgarien gewährte.

Die Schweiz hat im internationalen Vergleich mit den bisher zur Verfügung gestellten Mitteln einen Beitrag geleistet, der unter dem Durchschnitt ihrer europäischen Partner liegt. Gemäss OECD belief sich die Osthilfe der Schweiz 1996 auf 0,04 Prozent des Bruttonationalprodukts – im Vergleich zu durchschnittlichen 0,09 Prozent in den EU-Ländern. Aufgrund dieser Zahlen kam selbst der Bundesrat zum Schluss, dass sich die Schweiz mit ihrer Unterstützung in einem Bereich bewege, der sich gemessen an ihrer Wirtschaftskraft am unteren Rand bewege.⁶¹⁸ Zudem gilt es zu beachten, dass die Ostzusammenarbeit bedeutende positive Rückwirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hat.⁶¹⁹

618 Bundesrat (1998c), 5014. In qualitativer Hinsicht hingegen kommt der Bundesrat nach acht Jahren Ostzusammenarbeit zu einem positiven Fazit. Betont werden unter anderem der vorbeugende Beitrag im Migrationsbereich, die Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen sowie das Klima des Vertrauens, welches durch die Zusammenarbeit hat aufgebaut werden können.

619 Aufgrund der Bindung der Finanzierungszuschüsse an schweizerische Lieferungen und Dienstleistungen gehen offizielle Schätzungen davon aus, dass pro aufgewendetem Franken 75 Rappen in der Schweiz ausgegeben werden. Vgl. dazu: Bundesrat (1998b),

8.2.4 Fazit

Die Schweiz profitierte stark vom offenen, regelgebundenen Weltwirtschaftssystem der Nachkriegszeit. Sie leistete aber kaum einen Beitrag zur institutionellen Absicherung dieses Systems. Bis zum Beitritt zum Gatt wartete der Bundesrat 19 Jahre, bis zur Aufnahme in die Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationalen Währungsfonds verstrichen 47 Jahre, der EU ist die Schweiz bis heute nicht beigetreten. Einzig in der OECD und der Efta war sie von Anfang an dabei. Die starke Asymmetrie zwischen der weit fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration in der Weltwirtschaft und der ausgeprägten Abneigung gegenüber der multilateralen institutionellen Zusammenarbeit gehört zu den Konstanten der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit. Aufgrund der Fixierung auf das Unabhängigkeitsziel wurde die friedensfördernde Funktion internationaler Interdependenz und Integration, wie sie seit dem Zweiten Weltkrieg für Westeuropa charakteristisch ist, in der Schweiz nur ungenügend wahrgenommen.

In den Anfangsjahren war die Gewährung von Hilfe für die armen Länder für die Schweiz eine Möglichkeit, ihre internationale Solidarität unter Beweis zu stellen und so die negativen Auswirkungen ihrer neutralitätsbedingten aussenpolitischen Abstinenz zu übertünchen. Die von der internationalen Staatengemeinschaft geforderte Solidarität bildete zusammen mit dem Gedanken der humanitären Tradition der Schweiz ein erstes Legitimationsbündel der Entwicklungszusammenarbeit. Zusammen bildeten diese zwei Elemente ein moralisches Motiv, das dem schweizerischen Engagement für die Entwicklungsländer immer wieder als Begründung diente.⁶²⁰ Zweitens spielten schon von Beginn an wirtschaftliche Motive eine wichtige Rolle in der

5081. Ähnliche Effekte dürften auch die Kreditgarantien haben, da sie einen starken handelsfördernden Effekt ausweisen. Zudem ist dieses Instrument für die Schweiz bisher sehr „billig“ gewesen. Trotz relativ hoher Zahlungsrisiken ist es bei einem Gesamtvolumen von unter den beiden Rahmenkrediten vergebenen Kreditgarantien in der Höhe von mehr als 180 Mio. Franken erst zu zwei Schadenfällen in der Höhe von 4,6 Mio. Franken gekommen. So: Bundesrat (1998b), 5092.

620 Vgl. auch Holenstein, der zwei grundsätzliche Ausprägungen der schweizerischen Entwicklungshilfe unterscheidet, eine rückwärtsgewandte und eine eher fortschrittliche. Erstere verbindet er mit den Begriffen wie humanitäre Tradition, Rotkreuzidee und Neutralität. Zweitere mit Begriffen wie Weltoffenheit, soziale Gerechtigkeit und internationale Kooperation. Holenstein (1998), 91ff.

Entwicklungszusammenarbeit. Der Grundkonflikt zwischen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und wirtschaftlichen Eigeninteressen wurde insbesondere seit den späten sechziger Jahren zu einer Konstante der entwicklungspolitischen Diskussion in der Schweiz.⁶²¹ Schliesslich wurde drittens die Entwicklungszusammenarbeit schon früh mit friedens- und sicherheitspolitischen Überlegungen verknüpft.⁶²² Diese erlangten im Verlaufe der Jahre einen zunehmend prominenteren konzeptionellen Platz in der schweizerischen Entwicklungspolitik.

Obwohl ein Beitrag der Schweiz an die internationale Entwicklungshilfe aus Solidaritätsgründen als unerlässlich erachtet wurde, betrachtete der Bund die Entwicklungshilfe bis gegen Ende der fünfziger Jahre als Obliegenheit privater Organisationen und nicht als ständige staatliche Aufgabe. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wurde der Vorrang privater Initiativen vor staatlichen Massnahmen postuliert. Die Entwicklungszusammenarbeit etablierte sich erst in den frühen sechziger Jahren als zunehmend bedeutender Aufgabenbereich der schweizerischen Aussenpolitik. Ausdruck hiervon war die Institutionalisierung dieses Politikbereichs mittels des DftZ sowie die markante Erhöhung des Budgets der Entwicklungszusammenarbeit. Deren rechtliche Verankerung als *permanente* Staatsaufgabe erfolgte erst Mitte der siebziger Jahre durch die Verabschiedung des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Dieses Gesetz bildet gleichsam die konzeptionelle Basis der Entwicklungszusammenarbeit, die in ihren Grundzügen noch heute Gültigkeit hat.

Gemäss offizieller Sicht bestand zwischen der Aussenwirtschafts- und der Entwicklungspolitik als Teilbereichen der Aussenpolitik Zielharmonie, da gemäss liberalem Credo Handel fördernde Auswirkungen für die Länder der Dritten Welt habe. In der Praxis bestanden zwischen aussenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen allerdings gewichtige Interessenkonflikte. Diese wurden in der Vergangen-

621 Vgl. dazu: Matzinger (1991), 56f.

622 So bezeichnete Petitpierre 1960 den Frieden zwischen den Menschen und Völkern als Ziel der Entwicklungszusammenarbeit. Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1960, 856 zitiert nach: Linke (1995), 202. 1964 schrieb der Bundesrat, dass die Entwicklungshilfe zur Zuversicht der Dritten Welt beitragen könne, dass sich ihre Probleme Hand in Hand mit den industrialisierten Staaten und nicht im Kampf gegen sie lösen lassen. Vgl. Bundesrat (1964), 1072. 1971 bezeichnete der Bundesrat die Entwicklungshilfe als Friedenspolitik. Bundesrat (1971b), 1648.

heit häufig zugunsten der Wirtschaft gelöst, so dass die Entwicklungszusammenarbeit nicht selten der eigenen Wohlfahrt mehr diene als derjenigen der Empfängerländer. Entsprechend war die Entwicklungszusammenarbeit seit den späten sechziger Jahren Gegenstand innenpolitischer Kontroversen.⁶²³

Im Laufe der Jahre wurden entwicklungspolitische Auflagen in der Aussenwirtschaftspolitik eingeführt (Exportrisiko-, Kriegsmaterial- und Investitionsrisikogesetz), welche die Beachtung entwicklungspolitischer Zielsetzungen verankerte. Einen Schritt weiter ging das Leitbild Nord-Süd, das eine kohärente Südpolitik postuliert, die Trennung zwischen den verschiedenen Politikbereichen überwinden und mögliche Zielkonflikte sichtbar machen will. In der Praxis ist der Weg zu einer umfassenden und möglichst kohärenten Entwicklungspolitik allerdings noch weit. Hier machen sich die Folgen der Trennung zwischen Politik und Wirtschaft bzw. zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik – die institutionell weiterhin Bestand hat – immer noch bemerkbar.

Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit verstand sich schon sehr früh als Friedenspolitik. Exemplarisch bringt dies das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1976 zum Ausdruck. Die Grundsätze dieses Gesetzes beinhalten eine Reihe von Elementen eines positiven Friedens. Hierzu gehören das Postulat der Überwindung der fundamentalen Ungleichheiten in der Völkergemeinschaft sowie die Ausrichtung der Zusammenarbeit auf die ärmsten Länder und Bevölkerungsschichten. Diese Anliegen waren im Grundsatz hochpolitischer Natur, standen sie doch im Gegensatz zu den Interessen autoritärer Regime in vielen Entwicklungsländern.

623 Die Kritik betraf – abgesehen von der Bemängelung des Volumens der Hilfe – insbesondere die wirtschafts- und handelspolitischen Instrumente wie Mischkredite, Zahlungsbilanzhilfen, Exportrisikogarantie und Investitionsrisikogarantie. Die Kritik wird durch eine Untersuchung von Bluntschli insofern gestützt, wonach sich die entwicklungspolitischen Massnahmen günstiger auf die aussenwirtschaftspolitischen Ziele auswirken, als dies die Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik auf die Ziele der Entwicklungspolitik tun. Die erwarteten positiven Auswirkungen der Aussenwirtschaftspolitik auf die Ziele der Entwicklungspolitik liessen sich dagegen nicht nachweisen. Bluntschli (1980), 224.

Die Schweiz verstand die Entwicklungszusammenarbeit allerdings als grundsätzlich technisches, sprich unpolitisches und humanitäres Engagement. Dieses sollte gemäss den Maximen der Neutralität, Solidarität und Universalität losgelöst von politischen Überlegungen und ungeachtet der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regime in den Drittweltländern erfolgen. Damit war das Spannungsfeld zwischen postulierter Ausrichtung der Hilfe auf einen positiven und damit auch politisch definierten Frieden und einer gleichzeitigen Abneigung gegenüber einem politischen Engagement bereits konzeptionell angelegt.

Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit spielte sich zudem nicht in einem innen- und aussenpolitisch luftleeren Raum ab. Innenpolitisch bewegte sich die Entwicklungszusammenarbeit im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Eigeninteressen und internationaler Solidarität. Aussenpolitisch überschattete der Blockgegensatz die Nord-Süd-Beziehungen, so dass der Bundesrat es nach Möglichkeit vermied, politische Position zu ergreifen. In der Entwicklungspolitik bedeutete dies, dass die Förderung der ökonomischen Wohlfahrt nicht mit politischen Forderungen nach Demokratie und Menschenrechten verbunden wurde, wie dies die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zumindest indirekt impliziert hätten. Insofern war das Engagement zugunsten der Entwicklungsländer während des Kalten Krieges nur ein bescheidener Beitrag zur Sicherung eines negativen Friedens. Der pragmatische und apolitische Kurs der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit wurde im Laufe der Zeit relativiert. Seit den achtziger Jahren gewannen politische Kriterien – insbesondere die Menschenrechte – langsam ein grösseres Gewicht bei der Vergabe von Entwicklungshilfegeldern.

Der strategische Umbruch von 1989/91 änderte die Situation sowohl in den Ost-West- als auch in den Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz. Am augenfälligsten und direktesten waren die raschen Auswirkungen der Wende auf die schweizerische Ostpolitik. In Rekordzeit und in seltener innenpolitischer Einmütigkeit wurde ein Kredit für die Unterstützung ausgewählter Länder des ehemaligen Ostblocks beschlossen. Die rasche Hilfe ging allerdings auf Kosten eines klaren Konzepts. Die Einsicht in die Notwendigkeit zu handeln war in der Anfangsphase der Ostzusammenarbeit deutlich grösser als eine klare Vorstellung darüber,

was genau getan werden sollte. So war es nicht verwunderlich, dass teilweise die gleichen Fehler gemacht wurden, wie dreissig Jahre zuvor in der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern.

Sowohl die Ost- als auch die Südzusammenarbeit orientiert sich seit dem Ende des Kalten Krieges konzeptionell an den Menschenrechten und der Demokratie sowie an der Idee des sozialen Ausgleichs. Die Steigerung der materiellen Wohlfahrt wird damit explizit mit Elementen eines positiv definierten Friedensbegriffs verbunden. Unter dem Stichwort *Good Governance* bzw. der politischen Konditionalität wird die Zusammenarbeit an die Einhaltung politischer Bedingungen geknüpft. Konzeptionell kam dies einer Umorientierung der schweizerischen Politik gleich, verstand die Eidgenossenschaft ihre Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bis dahin als neutrales und humanitäres Engagement, das gemäss der Universalitätsmaxime ungeachtet der politischen Ausrichtung des Empfängerlandes erfolgte.

Zwischen den neuen Konzeptionen der Ost- und Südzusammenarbeit und ihrer praktischen Umsetzung klaffen bis heute noch Lücken. Aus der Erkenntnis, dass eine aktive Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit friedensfördernd wirkt und im eigenen langfristigen Interesse liegt, wurden in der politischen Praxis bisher zuwenig Konsequenzen gezogen. Die Schwachpunkte der Ost- und Südzusammenarbeit betreffen zum einen den Umfang der für diesen Politikbereich zur Verfügung gestellten Mittel, zum anderen die Kohärenz der Politik.

Seit ihren bescheidenen Anfängen hat sich das nominelle Volumen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich um ein Vielfaches erhöht. Die nominell eindruckliche Zunahme allein ist allerdings wenig aussagekräftig. Die Leistungen müssen sich an den eigenen Zielsetzungen sowie an den Leistungen vergleichbarer Länder messen lassen. An den eigenen als auch an den internationalen Ansprüchen gemessen, fällt die quantitative Bilanz der schweizerischen Zusammenarbeit bisher ungenügend aus. Das bundesrätliche Ziel aus der zweiten Hälfte der siebziger Jahren, die Entwicklungszusammenarbeit dem internationalen Niveau anzugleichen, blieb lange unerreicht. Trotz nomineller Erhöhung der Entwicklungsgelder belegte die Schweiz gemessen an ihrer Wirtschaftskraft jahrzehntelang einen der

hinteren Ränge unter den OECD-Staaten.⁶²⁴ Der OECD-Durchschnitt wurde erst zu Beginn der neunziger Jahre erreicht. Allerdings nur, weil der gewichtete OECD-Durchschnitt stark von den unterdurchschnittlichen Werten der zwei nominell grössten Beitragszahler Japan und USA verfälscht wird. Das Engagement der Schweiz blieb zudem bis heute weit unter den Aufwendungen vergleichbarer Länder wie Dänemark, Schweden, Norwegen oder der Niederlande.⁶²⁵

Für die kommenden Jahre weisen die Schweizer Budgets gemessen am BSP wieder sinkende Beiträge an die Entwicklungszusammenarbeit aus. Die bundesrätliche Zielsetzung, das Volumen der öffentlichen Hilfe auf 0,40 Prozent des BSP zu erhöhen, wird deshalb in naher Zukunft kaum zu erreichen sein.⁶²⁶ Dasselbe gilt im Grundsatz auch für die Schweizer Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas. Dementsprechend wird die schon fast traditionelle Kritik am Umfang der schweizerischen Entwicklungshilfe im In- und Ausland eine Fortsetzung finden.⁶²⁷

624 Die im internationalen Vergleich gebräuchliche Kennzahl der öffentlichen Entwicklungshilfe ist die sogenannte *Official Development Aid* (ODA). Sie umfasst neben der öffentlichen Entwicklungshilfe auch Aufwendungen für die humanitäre Hilfe. Um eine internationale Vergleichbarkeit der Hilfe zu ermöglichen, wird die ODA zum Bruttosozialprodukt eines Landes (BSP) in Beziehung gesetzt. Es muss angemerkt werden, dass die genaue Definition, was als Entwicklungshilfe im Sinne der ODA gilt, insbesondere seit Beginn der neunziger Jahre Gegenstand eines politischen Seilziehens innerhalb der OECD ist. Des weiteren erschweren neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit (Wiederaufbau- und Demokratisierungshilfe) und neue Kategorien von Empfängerländern (Osteuropa) die statistische Vergleichbarkeit. Schliesslich werden die OECD-Direktiven in Teilbereichen nicht von allen Mitgliedern gleich interpretiert.

625 Für einen internationalen Vergleich siehe den Bericht der OECD über internationale Finanzflüsse und Entwicklungshilfe: (OECD) 1998.

626 In der Legislaturplanung 1991-1995 wurde bis zur Jahrtausendwende ein Jahresdurchschnitt der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit von 0,40 Prozent des BSP anvisiert und mit dem Argument der Mitverantwortung in der internationalen Gemeinschaft und des langfristigen Eigeninteresses begründet. Vgl. Bundesrat (1992), 35f. Gemäss bundesrätlichem Finanzplan wird der Betrag der öffentlichen Entwicklungshilfe bis ins Jahr 2001 auf 0,287 Prozent des BSP sinken. Bundesrat (1998d), 1811.

627 Bezüglich internationaler Kritik sei hier auf die periodischen Länderexamen des Entwicklungsausschusses der OECD verwiesen. In diesen Examen verlangte der Entwicklungsausschuss schon mehrmals, dass die Schweiz ihr Entwicklungshilfenvolumen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ihrer aussenwirtschaftlichen Verflechtung (mit Hinweis auf die stark positive Handelsbilanz mit Entwicklungsländern) und ihrer humanitären Tradition entsprechend erhöhe. Vgl. dazu die Zusammenstellung der Kritikpunkte bei: Greninger (1995), 238ff. Letztmals wurde die öffentliche Hilfe der Schweiz

Die Anstrengungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit waren im internationalen Vergleich jahrzehntelang derart bescheiden, dass sich deren offizielle Betitelung als Friedenspolitik kaum rechtfertigen liess und die propagierte internationale Solidarität teilweise zumindest zur Rhetorik verkam. Gemessen an den Vorteilen, welche die Schweiz in der Vergangenheit aus dem offenen Weltwirtschaftssystem gezogen hat, ist der Leistungsausweis ihrer Politik gegenüber den Entwicklungsländern – und seit dem Ende des Kalten Krieges gegenüber den Transformationsländern – insgesamt als quantitativ ungenügend zu bezeichnen. Diese Bilanz präsentiert sich positiver, wenn man qualitative Aspekte in Betracht zieht. Hier schneidet die Schweiz gemäss den Länderexamen der OECD relativ gut ab, wird ihr doch regelmässig eine hohe Qualität ihrer Zusammenarbeit attestiert.⁶²⁸

Bezüglich der Rolle der Ost- und Entwicklungszusammenarbeit als Mittel der Generalprävention, wie sie im neuesten sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates propagiert wird, muss auf die aktuelle Problematik der Aufteilung der Gelder im humanitären und entwicklungspolitischen Bereich hingewiesen werden. Seit 1996 übersteigen die humanitären Aufwendungen des Bundes – das heisst die Summe der humanitären Hilfe und der Kosten für die Unterstützung der Flüchtlinge in der Schweiz – seine Aufwendungen für die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit.⁶²⁹ Das heisst, dass die Hilfsmassnahmen zur Linderung humanitärer Katastrophen die Leistungen der grundsätzlich langfristig ausgerichteten Süd- und Ostzusammenarbeit übersteigen. Dies setzt einen humanitären Teufelskreis in Gang. Je mehr Geld in die kurzfristigen Nothilfemassnahmen fliesst, desto weniger Mittel bleiben in der Regel für die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit zurück. Diese ist nun aber eines der besten Mittel zur Verhütung von humanitären Krisen. Zudem trägt eine wirksame Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit dazu bei, die Migration aus diesen Ländern zu verringern. Denn wenn ausreichende Lebensgrundlagen geschaffen und

1996 von der OECD in einem Länderexamen überprüft. Vgl. OECD. Development Co-operation Review of Switzerland. Summary and Conclusions. <http://www.oecd.org/dac/htm/ar-che.htm>.

628 Dazu näher: Greminger (1995).

629 Für einen Vergleich dieser Zahlen siehe: Freymond (1999), 31f. Weitergehend die Jahresberichte der Deza und des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF).

Konflikte ohne Gewalt gelöst werden können, sinkt für Millionen von Menschen der Druck, ihre Heimatländer zu verlassen.

Die Reduzierung der Mittel für die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit bedeutet letztlich auch eine Verringerung der Mittel für die Krisenprävention. Jede Verringerung der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit läuft deshalb Gefahr, zu einer Zunahme von humanitären Krisen und zu deren Vertiefung beizutragen. Der Mitteleinsatz im Bereich der humanitären Hilfe im Ausland und im Asylbereich in der Schweiz bleibt demgegenüber nur eine Symptombekämpfung. Angesichts der zahlreichen humanitären Krisen auf der Welt und der angespannten Bundesfinanzen dürfte die Lösung des Dilemmas zwischen kurzfristig ausgerichteter humanitärer Hilfe und langfristig orientierter Entwicklungspolitik eine der grossen Herausforderungen der zukünftigen humanitären Politik der Schweiz sein.

Eine weitere Herausforderung betrifft – wie oben angetönt – die Kohärenz der Süd- und Ostzusammenarbeit. Das Postulat der Kohärenz erhielt in den neunziger Jahren einen erhöhten Stellenwert in der Aussenpolitik der Schweiz. Die Kohärenzprobleme sind hierbei vielfältig und ergeben sich zwischen Innen- und Aussenpolitik, zwischen verschiedenen Teilbereichen der Aussenpolitik sowie zwischen Zielen und Mitteln derselben. An dieser Stelle sei nur ein Beispiel für den letzteren Fall angeführt. Die Förderung von Menschenrechten und Demokratie ist seit Beginn der neunziger Jahre ein explizites Ziel der schweizerischen Ost- und Südzusammenarbeit und dementsprechend ist das Engagement mit der Einhaltung politischer Rahmenbedingungen verknüpft.

Die Umorientierung von einer apolitischen zu einer politischen Zusammenarbeit schlug sich in der Praxis allerdings noch nicht vollständig nieder. Hiervon zeugt indirekt die bis in die Gegenwart sehr konstante Liste der Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit. Eine ausgeprägte Zurückhaltung zeigt die Schweiz bis heute beim Einsatz der politischen Konditionalität. So sah der Bundesrat keinen Anlass, die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation anlässlich der beiden Tschetschenienkonflikte zu überdenken. Das offizielle Kriterium, wonach eine Zusammenarbeit nur in Frage komme, wenn das betreffende Land sich nicht im Krieg befinde, blieb unbeachtet. Im

konkreten Fall mögen durchaus Argumente für die Aufrechterhaltung der Zusammenarbeit sprechen. Wenn allerdings ein Anwendungsfall so klar gegen die Prinzipien der Zusammenarbeit verstößt, wie dies etwa bei den beiden Tschetschenienkonflikten der Fall war, ohne dass eine Änderung der Politik erfolgt, so unterminiert dies die Glaubwürdigkeit und die Kohärenz der eigenen Politik.

SCHLUSSWORT

Frieden, Sicherheit und Stabilität sind zentrale Anliegen der Staatengemeinschaft. Der Inhalt dieser Zielnormen und die Mittel zu ihrer Erreichung wandelten sich im Laufe der Zeit. Nach dem Zweiten Weltkrieg sollten die Vereinten Nationen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit besorgt sein, wobei das System der kollektiven Sicherheit durch die Förderung der Menschenrechte und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit um Elemente des positiven Friedens ergänzt wurde. Der ausbrechende Kalte Krieg blockierte dieses System weitgehend. Fortan stand die Vermeidung eines Gewaltausbruchs zwischen den zwei Blöcken im Vordergrund. Dementsprechend wurde Frieden in erster Linie negativ, als Abwesenheit von Gewalt perzipiert. Das Sicherheitsdilemma zwischen den Staaten beherrschte die internationale Politik und setzte der internationalen Kooperation enge Grenzen. Die Staaten organisierten ihre Sicherheit national oder in Verteidigungsbündnissen.

Allerdings begannen sich bereits in der zweiten Hälfte des Kalten Krieges die Konturen einer neuen Friedensordnung abzuzeichnen. Die strukturellen Änderungen in den sechziger und siebziger Jahren verdeutlichen, dass Frieden, Sicherheit und Stabilität je länger, desto weniger allein auf dem militärischen Gleichgewicht beruhten. Die Bipolarität verlor durch die Weiterverbreitung der Nuklearwaffen an Grossbritannien, Frankreich und China an Bedeutung. Zudem bewies der wirtschaftliche Aufschwung Europas und Japans, dass wirtschaftliche Macht einen Mangel an militärischer Macht zunehmend kompensieren konnte. Bereits während des Kalten Krieges und verstärkt nach 1989 machte sich ein Trend von einer nationalen hin zu einer internationalen Betrachtungsweise von Frieden, Sicherheit und Stabilität bemerkbar. Unter dem Eindruck steigender Interdependenz und Komplexität weitete sich das sicherheitspolitische Spektrum zudem inhaltlich auf wirtschaftliche, soziale und politische Fragen aus.

Ebenfalls während der Zeit der Blockkonfrontation wurden erste kooperative Versuche zur Schaffung einer Friedens- und Sicherheitsordnung unternommen. Dies kam insbesondere im KSZE-Prozess zum Ausdruck, der den Versuch wagte, die ideologischen Gegensätze zu überwinden. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden diese Kooperationsformen ausgebaut und institutionalisiert. Die westlichen Sicherheitsinstitutionen, allen voran die Nato mit ihrem PfP-Programm, haben sich gegenüber dem Osten Europas geöffnet und eine Reihe von Gremien geschaffen, die den sicherheitspolitischen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen ideologischen Gegnern bezwecken. Dadurch hat der gemeinsame europäische Sicherheitsraum eine markante Erweiterung nach Osten erfahren. Das Ende des Systemgegensatzes zwischen Kommunismus und Kapitalismus hat zudem zu einer Stärkung der Zivilgesellschaft auf der Basis einer demokratischen Ordnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Marktwirtschaft geführt. Trotz vielfältiger Schwierigkeiten und Rückschläge in einigen Transformationsländern ist es in den neunziger Jahren zu einer Demokratisierung der innerstaatlichen Ordnung gekommen. Sicherheitspolitisch ist dies insofern von Bedeutung, als die Demokratisierung dazu beiträgt, die Kriegsgefahr zwischen den Staaten zu überwinden.

Neben diesen Fortschritten im Aufbau einer positiven Friedensordnung gewannen auch Massnahmen zur Sicherung des negativen Friedens an Bedeutung. Nach 1989 haben sich innerstaatliche Konflikte mit regional destabilisierender Wirkung gehäuft. Um eine Eskalation solcher Konflikte zu verhindern, hat die Staatengemeinschaft unterschiedliche Massnahmen im militärischen und nichtmilitärischen Bereich ergriffen. Dabei gewannen die Instrumentarien der Uno, der OSZE, der EU und der Nato an Bedeutung, obwohl die Handlungsfähigkeit etwa der Uno oder der OSZE in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nach einer anfänglichen Phase der Euphorie wieder abnahm. Insgesamt ist die Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges durch ein stark angestiegenes internationales Engagement im Bereich der Prävention, der friedensunterstützenden Massnahmen und des Wiederaufbaus gekennzeichnet.

Wie reagierte die Eidgenossenschaft auf die sich wandelnden Gegebenheiten und Anforderungen ihres internationalen Umfelds? Anders

als für die meisten übrigen Länder bildete das Ende des Zweiten Weltkrieges keine klare Zäsur für die Schweiz. Während sich Europa anschickte, die Trümmer des Krieges beiseite zu räumen und eine neue Ordnung aufzubauen, fand sich die vom Krieg verschonte Eidgenossenschaft in ihren aussen- und ihren sicherheitspolitischen Konzepten bestätigt. Die Jahre der Bedrohung durch den Nationalsozialismus konnten als bestandene Bewährungsprobe aufgefasst werden und bruchlos in die nationale Geschichte integriert werden.

Der bald ausbrechende Kalte Krieg schuf die Voraussetzung dafür, dass die Schweiz aus ihrer Isolation herausfand, ohne ihre Neutralität und ihre sicherheitspolitische Autarkie überdenken zu müssen. Gegen Mitte der fünfziger Jahre hatte sich der Blockgegensatz verfestigt, was den aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsdruck auf die Schweiz stark reduzierte und es ihr erlaubte, sich als nützlicher Sonderfall zu präsentieren. Auf der Grundlage der konzeptionellen Trennung zwischen wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit verfolgte die Schweiz eine asymmetrische Politik in den Aussenbeziehungen, die durch eine äusserst zurückhaltende Aussenpolitik und eine dynamische Aussenwirtschaftspolitik geprägt war.

Infolgedessen baute die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Aussen- und Sicherheitspolitik auf dem Grundsatz der staatlichen Unabhängigkeit und der territorialen Integrität auf. Beides sollte durch eine starke, autarke Verteidigung und eine restriktiv interpretierte Neutralität gewährleistet werden. Folglich kam der Kriegsverhinderung auf konzeptioneller Ebene überragende Bedeutung zu. Der Regelfall der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik in der Zeit des Kalten Krieges war die Kriegsverhinderung. Die aktive Friedensförderung war der Ausnahmefall, dem keine wirklich strategische Bedeutung zukam. Beiträge an die Friedensförderung hatten den Charakter von „Goodwill-Aktionen“, mit denen sich die Schweiz gegenüber der Staatenwelt solidarisch zeigen konnte.

Eine Rechtfertigung fand die defensive Ausrichtung der Strategie zum einen in der restriktiven Interpretation der Neutralität, die zur aussenpolitischen Zurückhaltung gemahnte. Die Überhöhung der Neutralität, die Verklärung des Sonderfalls sowie der sich in der Solidaritätsmaxime kristallisierende Sendungsgedanke hatten dabei eine integrierende

und identitätsstiftende Funktion. Dies entsprach mehr dem innenpolitischen Bedürfnis nach Konsens als den aussenpolitischen Notwendigkeiten. Zum anderen schätzte die Schweiz ihre Einflussmöglichkeiten auf die internationale Politik allgemein als gering ein. Aufgrund der Eigenwahrnehmung als Kleinstaat mit geringer machtpolitischer Bedeutung galt der Grundsatz der aussenpolitischen Abstinenz als die angemessene Strategie und als Ausfluss kluger Staatskunst. Aussenpolitisches Engagement war Sache der Grossmächte und die Bewahrung der eigenen Unabhängigkeit galt als der gewichtigste Friedensbeitrag, den ein Land wie die Schweiz zugunsten der Staatengemeinschaft leisten konnte. Der gescheiterte Vermittlungsversuch der Schweizer Diplomatie in der Suez-Krise blieb eine der wenigen Ausnahmen von dieser Haltung und bestärkte den Bundesrat in seiner pessimistischen Einschätzung der Möglichkeiten des kleinstaatlichen Engagements für den Frieden.

Die Formulierung der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik im Bericht 73 änderte wenig an der aussen- und sicherheitspolitischen Prioritätenordnung der Schweiz. Die Aussenpolitik blieb ein aufgesetztes Element der Strategie. Die konzeptionelle Trennung zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik konnte nicht überwunden werden. Zudem mündete die der Aussenpolitik zugesprochene höhere strategische Bedeutung nicht in eine ausformulierte Strategie. Die friedens- und sicherheitspolitische Bedeutung der ausgreifenden Komponente wurde dadurch unterschätzt und ihr strategischer Wert nur ungenügend erkannt. Dies lag daran, dass die Eidgenossenschaft Frieden, Sicherheit und Stabilität als *nationale* Werte perzipierte, die es mit nationalen – vorwiegend militärischen – Mitteln zu verteidigen galt. Der Vorrang der Kriegsverhinderung spiegelte sich auch in der weitgehenden Allokation der Mittel zugunsten der autonomen militärischen Verteidigung. Der Mitteleinsatz zugunsten der Friedensförderung war demgegenüber verschwindend klein. Im Ergebnis blieb die Integration der militärischen und zivilen Mittel zu einer umfassenden und interdisziplinären Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges ein relativ oberflächliches Phänomen.

Die traditionelle aussenpolitische Zurückhaltung schlug sich nicht nur in der konzeptionellen Rhetorik nieder, sondern auch im konkreten

Engagement der Schweiz zugunsten des negativen und positiven Friedens. Der *zivile* Bereich der Sicherung des negativen Friedens war durch Begriff und Praxis der Guten Dienste geprägt. Dabei konzentrierte sich der Bundesrat auf die Instrumente der friedlichen Streitbeilegung, wie sie im 19. Jahrhundert entwickelt worden waren. Im Vordergrund standen zumeist bilateral angebotene Dienstleistungen, mit denen nicht direkt in die Konfliktlösung eingegriffen wurde. So engagierte sich die Schweiz insbesondere für den Gedanken der Schiedsgerichtsbarkeit, profilierte sich als Gastland für internationale Konferenzen und Organisationen und erfüllte zahlreiche Schutzmandate. Unter den Bedingungen des Kalten Krieges war der direkten politischen Vermittlungstätigkeit der Schweiz dagegen wenig Erfolg beschieden.

Die Guten Dienste waren ein Ausfluss der von der Schweiz praktizierten Neutralitätspolitik und sollten unter dem Stichwort der Disponibilität die Nachteile des passiven Abseitsstehens von internationalen politischen Organisationen kompensieren. Da die Guten Dienste nach dem Zweiten Weltkrieg an Bedeutung einbüssten und teilweise neuen Formen der Friedenssicherung im multilateralen Rahmen weichen mussten, war der Erfolg dieser Kompensationsstrategie beschränkt. Das Festhalten an den altbewährten diplomatischen Instrumenten führte vielmehr dazu, dass sich die Schweiz nur zaghaft an den von der Uno geschaffenen Mechanismen des Konfliktmanagements beteiligte.

Das *militärische* Engagement der Schweiz im Bereich der Friedensförderung war während des Kalten Krieges äusserst bescheiden. Nach den Schwierigkeiten der Korea-Mission übte sich der Bundesrat in grosser Zurückhaltung und machte die Unterstützung von Peacekeeping-Missionen der Uno von einer Reihe von Kriterien – wie etwa der Neutralitätspolitischen Unbedenklichkeit – abhängig. Folglich stellte die Schweiz bis in die neunziger Jahre keine grösseren Truppenverbände für Peacekeeping-Einsätze zur Verfügung. Internationale Friedensmissionen wurden vorwiegend mittels finanzieller, logistischer und technischer Hilfe unterstützt.

Das Engagement der Schweiz zugunsten eines positiven Friedens wird bis heute dadurch eingeschränkt, dass sie nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist. In der Abstinenz von der „Kern-Uno“ spiegelt sich die

lange vorherrschende Abneigung der Schweiz gegenüber internationalen und supranationalen Organisationen. Sie stellte sich mit ihrer Uno-Politik lange Zeit bewusst gegen das Modell der kollektiven Sicherheit und schätzte den Beitrag der Uno für Frieden und Sicherheit als gering ein. Nur die durch den Ost-West-Gegensatz bedingte Blockierung des Sicherheitsrates versetzte den Bundesrat in die Lage, diese wenig zielorientierte Politik weiterverfolgen zu können. Als die Regierung in den siebziger Jahren dazu überging, eine vorsichtige Annäherung an die Uno einzuleiten, und schliesslich dem Volk den Uno-Beitritt empfahl, verweigerte ihr der Souverän die Gefolgschaft. Die Ablehnung des Beitritts zur Uno von 1986 war eine logische Quittung für die wenig überzeugende Uno-Politik des Bundesrates. Drei Jahrzehnte isolationistischer, die *rechtliche* Unvereinbarkeit von Neutralität und Uno-Mitgliedschaft betonender Rhetorik liessen sich im Meinungsbildungsprozess nicht plötzlich mit dem Hinweis der *praktischen* Kompatibilität von Neutralität und kollektiver Sicherheit vergessen machen.

Aktiver verhielt sich die Schweiz im Rahmen der KSZE. Trotz anfänglicher Skepsis entwickelte die Regierung ein zunehmend grösseres Engagement im KSZE-Prozess und nutzte die damit verbundenen Möglichkeiten, ihre Aussenpolitik offener zu gestalten. Die rechtlich unverbindliche Form der Zusammenarbeit zwischen Ost und West ermöglichte es der Schweiz, ihre Dienste im multilateralen Rahmen zur Verfügung zu stellen, wobei sie sich nicht nur auf die Funktion der Dienstleistung beschränkte, sondern politische Vorstösse und ausgleichende Initiativen lancierte. Das Engagement in der KSZE bildete den Höhepunkt der Schweizer Bemühungen um die Mitgestaltung einer euro-atlantischen Friedensordnung im Kalten Krieg.

Skeptischer stand die Schweiz der Entwicklung des Völkerrechts von einem Koexistenz- zu einem Kooperations- und Integrationsrecht gegenüber. Da dieser Prozess im institutionellen Rahmen, etwa der Uno, der EU oder des Europarates erfolgte, konnte die Schweiz nur punktuell an der Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts teilnehmen. Aus Angst, durch institutionelle Bindungen die Souveränität und Unabhängigkeit einzuschränken, nahm die Schweiz in Kauf, dass wichtige Rechtsbereiche ohne ihre Mitwirkung kodifiziert wurden. Der Druck, zahlreiche internationale Regelungen nachträglich zu

übernehmen, führte letztlich zu einer selbstverursachten Einschränkung der Handlungsfreiheit auf diesem Gebiet. Trotz dieser generellen Zurückhaltung engagierte sich die Schweiz in gewissen völkerrechtlichen Teilgebieten. Hervorzuheben ist insbesondere ihr Einsatz für das humanitäre Völkerrecht, der sicherlich zu den Aktiva der schweizerischen Bemühungen für Frieden und Sicherheit gehört. Dagegen verhielt sich die Schweiz gegenüber der völkerrechtlichen Fixierung der Menschenrechte sehr zurückhaltend. Sie trat erst spät dem Europarat bei und ratifizierte während des Kalten Krieges keine der wichtigen Uno-Menschenrechtskonventionen.

Insgesamt verfolgte die Schweiz während der Zeit des Kalten Krieges keine umfassende Strategie des Friedens, was sich etwa darin äusserte, dass die Sicherung des internationalen Friedens keine Zielgrösse der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik war. Während die defensive Strategie der Kriegsverhinderung mehr und mehr verfeinert und perfektioniert wurde, kam die ausgreifende Komponente der Sicherheitspolitik kaum über zaghafte Aktivierungsversuche hinaus. Daraus resultierte sowohl in der zivilen als auch in der militärischen Friedensförderung eine Nischenstrategie, die sich vorwiegend am Kriterium der Neutralitätspolitischen Unbedenklichkeit orientierte. Die ausgreifende Komponente orientierte sich vorwiegend an der Sicherung des negativen Friedens. Strategien des positiven Friedens spielten demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Dies lag zum einen am Blockgegensatz, der den Rahmen für die Entwicklung einer über die reine Kriegsverhinderung hinausgehende Friedensordnung sehr eng absteckte. Zum anderen ist die Beschränkung auf den negativen Frieden aber auch das Resultat der durch die Neutralität dominierten Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz. Denn das Konzept der Neutralität basiert auf den Souveränitäts- und Friedensvorstellungen des klassischen Völkerrechts, das sich im wesentlichen auf die Zählung des Krieges beschränkt und keine eigentliche Friedensordnung postuliert.

Dass man sich mit dem Festhalten an den Konzepten des 19. Jahrhunderts in Widerspruch zum neu geschaffenen System der kollektiven Sicherheit stellte, war der Regierung und den politischen Eliten durchaus bewusst. Der Kalte Krieg übertünchte nicht nur die Spannungen

und Ungereimtheiten der praktizierten Politik, sondern entledigte die Schweiz auch von der Notwendigkeit, ihre aussen- und sicherheitspolitischen Strategien zu überdenken. Eine Grundsatzdebatte über die Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik fand unter den Vorzeichen des Kalten Krieges nicht statt. Der breiten Öffentlichkeit blieb deshalb verborgen, wie sich der Handlungsspielraum der prinzipiengeleiteten Aussen- und Sicherheitspolitik im Laufe der Zeit mehr und mehr einengte.

Durch den Paradigmenwechsel von 1989/91 ergaben sich fundamentale Neuerungen: Das Ende des Kalten Krieges hat das internationale Umfeld der Schweiz nachhaltig verändert. Die strukturellen Wandlungen des weiteren und näheren Umfeldes haben Kräfte freigemacht, die insbesondere die Neutralität als Garantin der Unabhängigkeit und Sicherheit grundsätzlich in Frage stellen. Erstens ist auf die gestärkte Position der Uno im Rahmen der internationalen Friedenssicherung hinzuweisen. Selbst wenn Rwanda, Somalia oder Kosovo die Grenzen des Systems der kollektiven Sicherheit aufgezeigt haben, spielt die *rule of law* in einem demokratisierten Umfeld beim Aufbau einer tragfähigen Friedensordnung eine ungleich grössere Rolle, als dies während der Zeit des Kalten Krieges der Fall war. Zweitens hat der europäische Integrationsprozess in den neunziger Jahren an Schwung gewonnen. Die Einführung der europäischen Einheitswährung sowie das Engagement in der Aussen- und Sicherheitspolitik haben dabei die politische Finalität der europäischen Einigungsidee unterstrichen.

Der Bundesrat reagierte auf konzeptioneller Ebene relativ rasch auf den Wandel im schweizerischen Umfeld und machte sich daran, die nach dem Ende des Kalten Krieges deutlich zutage getretenen Unzulänglichkeiten bisheriger aussen- und sicherheitspolitischer Strategien zu beheben. Der 1993 publizierte Bericht zur schweizerischen Aussenpolitik verstand sich explizit als umfassende Strategie zur Wahrung und Schaffung von Frieden und Sicherheit.

Der durch den Bericht 93 markierte Übergang von einer prinzipienorientierten zu einer interessengeleiteten Aussenpolitik und vom Zielmonismus zur Zielpluralität spiegelte die Abkehr vom bisher vorherrschenden negativen Friedensverständnis und die Hinwendung zu einer über die Abwesenheit von Krieg hinausgehenden positiven Friedens-

konzeption. Die damit einhergehende Verschränkung der Aussen- und Sicherheitspolitik wird durch den geltenden sicherheitspolitischen Bericht 2000 fortgesetzt und vertieft. Dieser postuliert zudem eine deutliche Gewichtsverlagerung von einer autonomen und reaktiven zu einer kooperativen und präventiven Sicherheitspolitik. Auf der Mittelebene haben in den neunziger Jahren die traditionellen, zumeist bilateral eingesetzten aussen- und sicherheitspolitischen Mittel wie die Guten Dienste, die friedliche Streitbeilegung und die Neutralitätspolitik konzeptionell an Gewicht verloren. Demgegenüber haben Friedensförderung, Prävention und Krisenbewältigung im multilateralen Rahmen, Abrüstung und Rüstungskontrolle, der Menschenrechtsschutz sowie die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit an Bedeutung gewonnen.

Im Bewusstsein der mangelhaften institutionellen Abstützung seiner Aussenpolitik im universellen und europäischen Rahmen und verstärkt durch die sich verschärfenden integrationspolitischen Schwierigkeiten im Verhältnis zur EU formulierte der Bundesrat das strategische Ziel des EU-Beitritts und suchte nach Möglichkeiten, das Spannungsfeld zwischen der Neutralität und dem System der kollektiven Sicherheit auf eine tragfähige Basis zu stellen. Während der eingeschlagene europapolitische Kurs mit dem EWR-Nein von 1992 an der Urne Schiffbruch erlitt, war der aussenpolitischen Öffnung in anderen Bereichen (Pfp-Teilnahme, OSZE-Präsidentschaft, Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen) mehr Erfolg vergönnt. Mit einer Politik der kleinen Schritte gelang es dem Bundesrat, der Aussenpolitik mehr Profil zu verleihen und einige punktuelle Friedensbeiträge zu leisten.

Anlässlich des Irak-Konfliktes von 1990 sah sich der Bundesrat unvermittelt einem funktionierenden Uno-Sanktionssystem gegenüber, wodurch ein akuter neutralitätspolitischer Handlungsbedarf entstand. Der Bundesrat proklamierte, dass er die Wirtschaftssanktionen vollumfänglich mittragen werde, da die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen mit dem Neutralitätsrecht vereinbar sei. Eine weitere Reduktion erfuhr der Anwendungsbereich der Neutralität im Zusammenhang mit dem Dayton-Abkommen für Bosnien-Herzegowina, indem die Schweiz seither Überflugs- und Transitrechte für internationale Friedenstruppen gewährt, sofern sich deren Einsatz auf ein Mandat des Uno-Sicherheitsrates abstützen kann.

Die seit den neunziger Jahren von der Schweiz verfolgte Sanktionspraxis bedeutet eine radikale Abkehr von der seit 1945 vertretenen Politik der integralen Neutralität. Die Schweiz anerkennt seither den Vorrang des Uno-Rechts vor dem Neutralitätsrecht und hat alle von der Uno verhängten Wirtschaftssanktionen nachvollzogen und die militärischen Sanktionen der Uno passiv unterstützt, indem sie der Ifor und der Sfor Transit- und Überflugsrechte gewährte. Die aktive Unterstützung militärischer Uno-Sanktionen blieb nach dem Blauhelm-Nein von 1994 weiterhin auf technische und logistische Dienstleistungen beschränkt. Die unvollständige Teilnahme an den EU-Sanktionen gegen Jugoslawien und die Verweigerung von Transitbewilligungen für Nato-Kampfflugzeuge während des Kosovo-Konfliktes von 1999 zeigen aber, dass traditionelle Neutralitätsreflexe nach wie vor vorhanden sind, obwohl der aussenpolitische Bericht von 1993 auch die Teilnahme an nicht-universellen Sanktionen propagiert.

Neben dieser Neuorientierung im Bereich der negativen Friedenssicherung hat die Schweiz in den neunziger Jahren auch ihr Engagement für eine positive Friedensordnung im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten markant verstärkt. Zu den Aktiva schweizerischer Bemühungen um eine solche Ordnung gehört ihr Einsatz im Rahmen kooperativer Sicherheitssysteme. Zu nennen ist hier insbesondere die Übernahme des OSZE-Präsidiums von 1996. Mit diesem Engagement konnte der schweizerischen Aussenpolitik nach innen und aussen zumindest vorübergehend ein gesteigertes Profil verliehen werden. Der Schweiz gelang es, aus ihrer isolierten Stellung in Europa heraustraten und ihren Willen zu unterstreichen, einen substantiellen Beitrag zur Stabilisierung des sicherheitspolitischen Umfelds zu leisten. Ebenfalls positiv zu verzeichnen ist die Teilnahme der Schweiz im Rahmen des PfP-Programms und ihre Mitgliedschaft im EAPC. Das à la carte-Prinzip der PfP hat den Vorteil, dass die Schweiz ihre sicherheitspolitische Öffnung schrittweise vorantreiben kann und trotz dieses pragmatischen Vorgehens von den institutionellen Kontakten profitiert.

Ein Paradigmenwechsel kann im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle festgestellt werden, den die Schweiz bis 1989 nur marginal als für die eigene Sicherheit relevant betrachtete. Im Verlauf der neunziger Jahre hat das Engagement der Schweiz eine deutliche Ausweitung

erfahren. Die Schweiz gehört heute allen fünf bestehenden Rüstungskontrollregimen an und arbeitet in diesen Gremien tatkräftig mit. Zudem hat sie sich im Rahmen des Ottawa-Prozesses aktiv für das Anti-Personenminen-Verbot eingesetzt und engagiert sich im Bereich der leichten und kleinen Waffen. In der Abrüstung und Rüstungskontrolle hat der Bundesrat den vorhandenen innenpolitischen Spielraum geschickt ausgenützt und auf internationaler Ebene den Ruf eines zuverlässigen, engagierten und kompetenten Partners errungen.

Die in den neunziger Jahren aufgebrochenen und immer noch andauernden Konflikte auf dem Balkan haben der Eidgenossenschaft die Unzulänglichkeit nationaler Sicherheitskonzepte deutlich vor Augen geführt. Wie die anderen Länder auch war und ist die Schweiz in vielfacher Hinsicht von den Ereignissen in Ex-Jugoslawien direkt betroffen. Der Bundesrat hat die Konflikte auf dem Balkan vor allem als humanitäre Herausforderung wahrgenommen. Die Schweiz engagiert sich bis heute in relativ grossem Umfang materiell und personell am Wiederaufbau in Bosnien und im Kosovo. Das Engagement ist hierbei überwiegend ziviler Natur. Im militärischen Bereich beschränkte sich der Bundesrat bisher auf die Leistung technischer und logistischer Unterstützung im Rahmen des Gelbmützeneinsatzes in Bosnien und dem Swisscoy-Engagement im Kosovo.

Nach der strategischen Wende von 1989/91 ist schliesslich auch eine Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik eingetreten, was dadurch zum Ausdruck kommt, dass der Schutz der Menschenrechte seit 1993 ein explizites aussenpolitisches Ziel ist. Diese Prioritätssteigerung hat sich in der Praxis zum einen darin geäussert, dass die Schweiz nach und nach die wichtigsten universellen Menschenrechtskonventionen ratifiziert hat und somit die zuvor schmale völkerrechtliche Basis ihrer Menschenrechtspolitik stärken konnte. Zum anderen hat sich die Eidgenossenschaft vermehrt für die Stärkung des Menschenrechtsschutzsystems eingesetzt, etwa durch ihr grosses Engagement bei der Ausarbeitung des Statuts zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes.

Kriterien wie die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte haben des weiteren Eingang in andere Politikbereiche gefunden, insbesondere in die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. So ist etwa der

Aufbau der Zivilgesellschaft ein Schwerpunkt der Wiederaufbauhilfe auf dem Balkan. Die wirtschaftliche Süd- und Osthilfe wird dabei unter dem Stichwort der politischen Konditionalität von der Einhaltung politischer Rahmenbedingungen abhängig gemacht. Diese Entwicklungen sind Zeichen dafür, dass die Schweiz begonnen hat, die lange Zeit dominierende Scheu vor politischen Positionsbezügen abzubauen. Allerdings schreckt der Bundesrat in der Umsetzung noch davor zurück, den Worten auch immer Taten folgen zu lassen, wie dies beispielsweise die laue Reaktion auf die Geschehnisse in Tschetschenien 1999/2000 illustriert hat.

In den neunziger Jahren ist einige Bewegung in die zuvor relativ erstarrte ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik gekommen. In konzeptioneller Hinsicht äusserte sich dies in der Formulierung einer Strategie, die den Frieden als ein über die reine Abwesenheit von Krieg hinausgehendes Gut begreift, das mittels internationaler Kooperation herzustellen ist. Diese Strategie hat zu einer gewissen Dynamisierung und Stärkung des internationalen Engagements geführt. Im Zuge dieser Entwicklung ist die Schweiz im Bereich der negativen Friedenssicherung dazu übergegangen, das System der kollektiven Sicherheit mitzutragen. Punktuell leistet die Eidgenossenschaft auch Beiträge an den Aufbau einer positiven Friedensordnung. Diese Beiträge erfolgten bisher vorwiegend durch die Mitarbeit in Uno-Spezialorganisationen sowie im Rahmen kooperativer Sicherheitssysteme wie der OSZE der PfP. Der Auftrag an die Armee, einen Beitrag zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung zu leisten, konnte bisher nur ungenügend umgesetzt werden, da die gesetzlichen Schranken kein substantielles militärisches Engagement im Ausland erlaubten.

Trotz einiger pragmatischer Schritte in Richtung einer aktiven Mitgestaltung des sicherheitspolitischen Umfelds blieb die Umsetzung der seit den neunziger Jahren verfolgten aussen- und sicherheitspolitischen Strategie Stückwerk. Sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich suchte und sucht die Schweiz bis heute Nischen, in denen sie Beiträge anbieten kann. Die Konzentration auf Nischen ist durchaus angemessen für ein machtpolitisch relativ leichtgewichtiges Land wie die Schweiz. Allerdings erfolgte die Nischensuche bisher in erster Linie aufgrund innenpolitischer statt strategischer Überlegungen. Dies ist eine

der Hauptschwächen der gegenwärtigen schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Als Folge davon beteiligt sich die Schweiz nicht am militärischen Krisenmanagement und ist die Frage des Beitritts zu sicherheitspolitisch relevanten internationalen Organisationen wie der Uno, der EU oder der Nato nach wie vor unbeantwortet. Auch der Bericht 2000 umschiffte diese innenpolitisch umstrittenen Fragen und liefert in diesen Punkten keine aussen- und sicherheitspolitisch zukunftstauglichen Orientierungspunkte.

Was das militärische Engagement der Schweiz im Rahmen der internationalen Friedenssicherung betrifft, wurde die traditionelle Formel „Sicherheit durch Neutralität“ nach dem Ende des Kalten Krieges zwar durch diejenige der „Sicherheit durch Kooperation“ ersetzt. Der Handlungsspielraum im militärischen Bereich ist nach dem Blauhelm-Nein von 1994 allerdings äusserst beschränkt. Aufgrund des gesetzlich verankerten Bewaffnungsverbots konnte sich die Schweiz bisher nicht an den militärischen Kernaufträgen im Rahmen von *Peace Support Operations* beteiligen. Obwohl der gegenwärtige Swisscoy-Einsatz im Kosovo ein Schritt in die durch den Bericht 2000 vorgezeichnete Richtung ist, stellt diese Form des militärischen Engagements kein zukunftsträchtiges Modell dar. Ohne die Revision des Militärgesetzes kann sich die Schweizer Armee die Fähigkeit zur internationalen militärischen Zusammenarbeit nicht aneignen. Dies wäre de facto gleichbedeutend mit einem Ausschluss von friedensunterstützenden Operationen. In letzter Konsequenz käme dies einem Scheitern der Konzeption „Sicherheit durch Kooperation“ gleich, da sich die Schweiz wiederum auf innenpolitisch bedingte sicherheitspolitische Nischenprodukte beschränken würde. Eine gleichberechtigte und volle Teilnahme am militärischen Krisenmanagement hätte dagegen die Stärkung der internationalen Glaubwürdigkeit der schweizerischen Sicherheitspolitik zur Folge.

Die bisher unbeantworteten institutionellen Fragen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik werden sich mit neuer Virulenz aufdrängen. An erster Stelle ist diesbezüglich der von Bundesrat, Parlament und einer Volksinitiative geforderte Uno-Beitritt zu nennen. Die innenpolitische Diskussion um diesen Beitritt wird erste Anhaltspunkte geben, inwieweit die Erkenntnis gewachsen ist, dass Handlungsfreiheit und Sicherheit schon lange nicht mehr von der Neutralität

abhängen, sondern durch Mitgestaltung und Interessenvertretung in den relevanten internationalen Organisationen hergestellt werden. Die EU-Beschlüsse von Helsinki vom Dezember 1999, der Europäischen Verteidigungsidentität Substanz zu verleihen und eine europäische Eingreiftruppe aufzustellen verdeutlichen, dass die Frage eines EU-Beitritts auch zu einer sicherheitspolitischen Herausforderung wird.

Unter diesen Vorzeichen ist davon auszugehen, dass sich die institutionellen Defizite der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik in Zukunft eher noch akzentuieren werden. Kooperation ohne Integration wird wohl mittel- und langfristig unweigerlich zu einer Verengung des sicherheitspolitischen Handlungsspielraums führen. Insofern ist die Strategie der sicherheitspolitischen Kooperation als Prozess zu begreifen, den es in Richtung einer schrittweisen Integration weiterzuerfolgen gilt. Ohne eine solche Integration ist langfristig wenig gewonnen, da eine umfassende Sicherheitskooperation nur im institutionellen Rahmen erfolgen kann.

Ein innenpolitischer Angelpunkt der zukünftigen Gestaltung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik ist demnach die Frage nach der Zukunft der Neutralität. Sowohl der Handlungsspielraum, einen militärischen Beitrag zur Sicherung des negativen Friedens zu leisten, als auch die Möglichkeit, mittels Mitgliedschaften in internationalen Organisationen aktiv an der Mitgestaltung einer positiven Friedensordnung mitzuwirken, hängen eng mit der innenpolitischen Diskussion um die Neutralität zusammen. Diese Debatte wird von Seiten der Gegner einer aussenpolitischen Öffnung der Schweiz schon heute mit grosser Intensität und teilweise unhaltbaren Argumenten geführt. Weil dem so ist, lässt sich weder ein verstärktes militärisches Engagement noch eine institutionelle Einbindung der Schweiz etwa in die Uno oder in die EU bewerkstelligen, ohne eine *Neutralitätsdebatte* zu führen. Dies ist um so mehr der Fall, als in der halbdirekten Demokratie die Verschränkung zwischen Innen- und Aussenpolitik besonders eng ist und letztere der innenpolitischen Abstützung bedarf. Die Neutralität ist ein zentrales Element des in der Zeit des Kalten Krieges gepflegten Sonderfallgedankens und die Vorstellung, was diese Maxime beinhaltet, ist tief im kollektiven Selbstverständnis der Schweiz verwurzelt. Deshalb ist jegliche Neutralitätsdiskussion stark emotional

geprägt. Unter diesen Vorzeichen ist eine vorurteilsfreie Debatte über die Zukunft und die Vor- und Nachteile dieses Instrumentes schweizerischer Politik schwierig, aber nicht unmöglich.

Eine Bestandaufnahme des aussen- und sicherheitspolitischen Nutzens der Neutralität führt dabei zum Resultat, dass ihr internationaler Kurswert seit dem Aufweichen der bipolaren Strukturen rasant gesunken ist und weiter im Sinken begriffen ist. Abgesehen von der schwer einzuschätzenden identitätsstiftenden Funktion hat sie ihre früheren aussen- und sicherheitspolitischen Funktionen praktisch vollständig eingebüsst. Erstens hat die Neutralität ihren strategischen Wert verloren und vermag nicht mehr die Funktion als Sicherheitsmaxime zu erfüllen. Schon in der Zeit des Kalten Krieges genoss die Schweiz die Sicherheit des Nuklearschirms der Nato, ohne selber Sicherheits- oder Beistandsgarantien abgeben zu müssen. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges verdankt die Schweiz ihre Sicherheit weniger der bewaffneten Neutralität als vielmehr den Anstrengungen anderer. Sicherheit lässt sich heute nicht mehr im neutralitätsbedingten Alleingang, sondern nur im internationalen Verbund herstellen.

Zweitens ist davor zu warnen, ein idealisiertes Bild der aktiven Neutralität zu zeichnen und diese mit neuen friedens- und sicherheitspolitischen Inhalten füllen zu wollen, wie dies in neuester Zeit von den Bundesbehörden im Zusammenhang mit der anstehenden Uno-Beitrittsfrage versucht wird. Indem damit argumentiert wird, dass ein Uno-Beitritt die schweizerische Neutralität stärken würde, begibt sich der Bundesrat in die Nähe linker und rechter Positionen, die aus unterschiedlichen Motiven die Neutralität als friedens- und sicherheitspolitisches Modell der Zukunft propagieren. Es ist äusserst fraglich, ob mit einer solchen Argumentation eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz erreicht werden kann, ist doch die Neutralität geradezu das innenpolitische Symbol des internationalen Abseitsstehens der Schweiz. Ein solches Vorgehen überschätzt zudem die internationale Bedeutung der Neutralität, entspricht in keiner Weise den Gegebenheiten auf internationaler Ebene und würde bestenfalls die bereits praktizierte Nischenstrategie weiter zementieren. Eine solche Strategie würde letztlich den aussen- und sicherheitspolitischen Spielraum nicht erweitern, sondern einengen.

Der Kosovo-Konflikt von 1999 hat drittens die Grenzen der ausserpolitischen Glaubwürdigkeit der Neutralität in heutigen Konfliktlagen aufgezeigt. Es gilt zu bedenken, dass eine Neutralitätskonzeption unzulänglich und langfristig zum Scheitern verurteilt ist, die primär darauf abstellt, was man *selbst* als neutralitätsrelevant betrachtet und was nicht. Massgeblich erscheint in diesem Zusammenhang vielmehr, wie *andere Staaten* das Verhalten der Schweiz beurteilen.

Glaubwürdigkeit ist auch in der innenpolitischen Diskussion ein Thema. Aus Angst vor der gut organisierten Gegnerschaft einer ausserpolitischen Öffnung scheuen die politischen Eliten in der Schweiz eine öffentliche Neutralitätsdebatte. Dies lässt sich besonders gut an der Uno-Diskussion zeigen. Statt den grundlegenden Wandel der Neutralitätskonzeption durch den Bericht 93 zu thematisieren, übt sich die offizielle Schweiz in rhetorischer Kontinuität und betont statt dessen den Wandel der Uno und des internationalen Umfelds. Es ist zumindest fraglich, ob mit der Verwendung traditioneller Terminologie und mit der Suggestierung einer in dieser Form nicht vorhandenen Kontinuität der schweizerischen Aussenpolitik der helvetische Sonderweg überwunden werden kann. Erfolgversprechender erscheint es, den in den neunziger Jahren erfolgten Wandel der Schweizer Aussenpolitik öffentlich zu thematisieren und zu begründen. Nur so kann in der Schweiz ein kollektives Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass die Neutralitätsmaxime keine ausser- und sicherheitspolitische Richtschnur mehr ist.

Das Bonmot von Willi Ritschard, dass „die Schweizer zwar früh aufstehen, aber spät erwachen“, umschreibt ihr Verhalten gegenüber der Aussenwelt recht treffend. Das damit gemeinte Abwarten und Beobachten von internationalen Entwicklungen hat den Vorteil, dass es vor überstürzten Entscheiden schützt. Im Unterschied zum Paradigma der Schnelligkeit in der Privatwirtschaft gilt in der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik die Langsamkeit noch immer als Tugend und Ausdruck der überlegenen Staatskunst. Dass die Langsamkeit aber auch ihren Preis hat, ist noch zuwenig in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen, da die ausser- und sicherheitspolitischen Opportunitätskosten des Abseitsstehens von multilateralen Strukturen erst in den letzten Jahren sichtbar geworden sind.

Der Abschied von traditionellen Prinzipien und identitätsstiftenden Geschichtsbildern fällt bekanntlich schwer und dürfte im Falle der Schweiz noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Dennoch ist er unvermeidlich, will die Schweiz im ureigensten Interesse ihr aussen- und sicherheitspolitisches Umfeld mitprägen. Eine glaubwürdige Strategie der Friedensförderung erfordert die Bereitschaft, die gesamte hierfür vorgesehene Palette von Instrumenten einzusetzen, die von der Leistung Guter Dienste bis hin zur Integration in internationale Organisationen reicht. Dass man, ausgehend hiervon, die den eigenen Fähigkeiten und komparativen Vorteilen entsprechenden Instrumente aus dieser Palette auswählt und situationsgerecht einsetzt, ist eine der Strategie nachgeordnete taktische Entscheidung. Es ist zu hoffen, dass die Schweiz diese Rangfolge beherzigt und ihre Aussen- und Sicherheitspolitik in Zukunft vermehrt an strategischen Grundsätzen ausrichtet und ihre Optionen nicht durch innenpolitisches Taktieren von vornherein einschränkt.

ZU DEN AUTOREN

Jon A. Fanzun war von 1997 bis 2000 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich tätig. Seit Juni 2000 arbeitet er als Assistent an der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich. Jon A. Fanzun verfasst eine Dissertation über die Schweizer Menschenrechtspolitik an der Universität St. Gallen.

Patrick Lehmann arbeitete von 1997 bis 1999 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich. Er beschäftigte sich vor allem mit Fragen der europäischen und schweizerischen Sicherheitspolitik. Nach seinem Weggang von der FSK absolvierte er eine halbjährige universitäre Weiterbildung im Bereich Mediation und Konfliktmanagement in den USA. Patrick Lehmann ist seit Beginn 2000 als Projekt-Koordinator am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik tätig.

BIBLIOGRAPHIE

Quellen

Quellensammlungen

Schindler, Dietrich (Hrsg.) (1984). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern/Stuttgart.

Stüssi-Lauterburg, Jürg/Baur, Pierre (Hrsg.) (1991). *Texte zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1960-1990*. Brugg.

Amtliche Quellen

(in chronologischer Reihenfolge)

Bundesrat (1919). Bericht betreffend internationale Schiedsverträge vom 11. Dezember 1919. In: *BBl* 1919 V 929.

Bundesrat (1964). Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern vom 29. Mai 1964. In: *BBl* 1964 I 1069.

Bundesrat (1968a). Botschaft zum Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung vom 30. Oktober 1968. In: *BBl* 1968 II 641.

Bundesrat (1968b). Bericht über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 9. Dezember 1968. In: *BBl* 1968 II 1057.

Bundesrat (1969). Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969. (Sonderdruck).

Bundesversammlung (1969). Bundesgesetz über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung vom 27. Juni 1969. In: *BBl* 1969 I 1272.

Bundesrat (1971a). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971 vom 16. Juni 1969. (Sonderdruck).

Bundesrat (1971b). Botschaft über die technische Zusammenarbeit der Schweiz mit den Entwicklungsländern vom 10. November 1971. In: *BBl* 1971 II 1644.

Bundesrat (1973a). Botschaft des Bundesrates betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1973. In: *BBl* 1973 I 869.

Bundesrat (1973b). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973. (Sonderdruck).

Bundesrat (1977). Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976 vom 29. Juni 1977. (Sonderdruck).

Bundesrat (1979). Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik vom 3. Dezember 1979. (Sonderdruck).

Bundesrat (1982a). Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982. (Sonderdruck).

Bundesrat (1982b). Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981. In: *BBl* 1982 I 497.

Bundesrat (1984). Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 19. März 1984. In: *BBl* 1984 II 1.

Bundesrat (1987). Bericht über die Entwicklungszusammenarbeit 1976-1985. In: *BBl* 1987 II 149.

Bundesrat (1988a). Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 25. Mai 1988. In: *BBl* 1988 II 1181.

Bundesrat (1988b). Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988. (Sonderdruck).

Bundesrat (1989). Botschaft über die verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfemassnahmen vom 22. November 1989. In: *BBl* 1990 I 145.

Bundesrat (1990). Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990. (Sonderdruck).

Bundesrat (1991a). Botschaft betreffend dem Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 vom 30. Januar 1991. In: *BBl* 1991 I 1190.

Bundesrat (1991b). Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 23. September 1991. (Sonderdruck).

Bundesrat (1992). Bericht über die Legislaturplanung 1991-1995. In: *BBl* 1992 III 1.

Bundesrat (1993). Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität. (Sonderdruck).

Bundesrat (1994a). Bericht über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren vom 7. März 1994. (Sonderdruck).

Bundesrat (1994b). Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 20. April 1994. (Sonderdruck).

Bundesrat (1994c). Botschaft zum allgemeinen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 19. September 1994. In: *BBl* 1994 V 556.

Bundesrat (1996a). Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vom 31. Januar 1996. In: *BBl* 1996 III 186.

Bundesrat (1996b). Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung und über die Neuausrichtung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. In: *BBl* 1996 III 725.

Bundesrat (1996c). Botschaft über die Europäische Charta der Regional und Minderheitensprachen vom 25. November 1996. In: *BBl* 1997 I 1165.

Bundesrat (1997). Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1997. (Sonderdruck).

Deza (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit) (1997). *Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Leitlinien*. Bern.

Bundesrat (1998a). Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 1. Juli 1998. (Sonderdruck).

Bundesrat (1998b). Bericht über die verstärkte Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS unter dem zweiten Rahmenkredit 1992-1997 vom 19. August 1998. In: *BBl* 1998 V 5077.

Bundesrat (1998c). Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS vom 19. August 1998. In: *BBl* 1998 V 4989.

Bundesrat (1998d). Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998. In: *BBl* 1999 II 1749.

Deza/Bawi (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/Bundesamt für Aussenwirtschaft) (1998). *Zehn Jahre internationale Zusammenarbeit der Schweiz. Bericht über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz mit Ländern des Südens und Ostens 1986-1995 vom 6. Mai 1998*. Bern.

Bundesrat (1999a). Sicherheit durch Kooperation; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), vom 7. Juni 1999. (Sonderdruck).

Bundesrat (1999b). Jahresbericht über die Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden. (Sonderdruck).

Bundesrat (1999c). Botschaft betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts vom 31. März 1999. In: *BBl* 1999 5327.

Deza/Bawi (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/Bundesamt für Aussenwirtschaft) (1999). „*Wer arm ist, ist selber schuld!*“ *Antworten auf Fragen zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz*. Bern.

Arbeitsgruppe „Humanitäre Politik der Schweiz“ (1999). *Die humanitären Dimensionen der schweizerischen Außenpolitik*. Bern.

Bundesrat (2000). Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz vom 16. Februar 2000. In: *BBl* 2000 2586.

Darstellungen

Abiew, Francis Kofi (1999). *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*. Den Haag.

Aebi, Alfred (1976). *Der Beitrag neutraler Staaten zur Friedenssicherung untersucht am Beispiel Österreichs und der Schweiz*. Schriften des SAD 14. Stäfa.

Alston, Philip (1994). Appraising the United Nations Human Rights Regime. In: Ders. (Hrsg.). *The United Nations and Human Rights*. Oxford: 1-21.

Altermatt, Urs (1992). Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik; Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991). In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 61-78.

Altermatt, Urs/Preiswerk, Roy/Ruh, Hans (1982). *Formen schweizerischer Friedenspolitik*. Publikationsreihe der Schweizerischen Nationalkommission Iustitia et Pax, Band 6. Bern.

Amnesty International, Schweizer Sektion (1988). *Menschenrechte und Waffenausfuhr: eine Darstellung der Zusammenhänge, Gesetzgebung und Praxis in der Schweiz*. Bern.

Arioli, Silvio (1992). Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 827-837.

Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York.

Bairoch, Paul/Körner, Martin (Hrsg.) (1990). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft*. Zürich.

Baldwin, Daniel (1966). *Economic Development and American Foreign Policy 1943-1962*. Chicago.

Baldwin, David A. (1997). The Concept of Security. In: *Review of International Studies* 23: 5-26.

Bartsch, Sebastian (1995). *Minderheitenschutz in der internationalen Politik: Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive*. Opladen.

Bächler, Günther (1999). Humanitäre Hilfe, Sicherheitspolitik und Krisenprävention. In: *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt*. Genf: 39-49.

- Bächler, Günther (Hrsg.) (1992). *Friede und Freiheit. Die Schweiz in Europa*. Chur.
- Bächler, Günther (1991). *Der Kleinstaat als „Peace-Maker“? Friedenspolitische Voraussetzungen und Möglichkeiten der Schweiz*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 12. Bern.
- Bächler, Günther (1989). *Sicherheit und Frieden: Begrifflichkeit, Beziehung, Abgrenzung*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 1. Bern.
- Bächler, Günther/Böge, Volker/Klötzli, Stefan/Libiszewski, Stephan/Spillmann, Kurt R. (1996). *Kriegsursache Umweltzerstörung. Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung*, Vol. I. Zürich/Chur.
- Baumgart, Winfried (1987). *Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund. Friedensschlüsse und Friedenssicherung von Wien bis Versailles*. Darmstadt.
- Baumgartner, Adrian (1998a). Peace-keeping Switzerland. In: *Swiss Peace Keeper 2*: 12-13.
- Baumgartner, Adrian (1998b). Unbewaffnet für den Frieden – ein Risiko? In: *Swiss Peace Keeper 1*: 3-4.
- Baylis, John (1997). International Security in the Post-Cold War Era. In: Ders./Smith, Steve (Hrsg.). *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*. Oxford: 193-211.
- Bielefeldt, Heiner (1998). *Philosophie der Menschenrechte: Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*. Darmstadt.
- Biermann, Wolfgang/Vadset, Martin (1999) (Hrsg.). *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*. Aldershot.
- Binswanger, Hans Christoph/Büchi, Reinhardt (1975). Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 693-717.
- Blankart, Franz (1999). Freiheit und Friede durch Aussenwirtschaft. In: *Aussenwirtschaft 3*: 303-316.
- Blankart, Franz (1997). *Handel und Menschenrechte*. Basler Schriften zur europäischen Integration 25. Basel.
- Bloch, Erich (1997). NNSC in Korea – die andere Peacekeeping-Mission. In: *Swiss Peace Keeper 2*: 10.

- Blumenwitz, Dieter/Gornig, Gilbert (Hrsg.) (1996). *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union*. Köln.
- Bluntschli, Franz (1980). *Zu den Beziehungen zwischen schweizerischer Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Versuch einer Klärung und Orientierung im bestehenden Weltwirtschaftssystem*. Zürich.
- Boeckle, Henning (1998). Die Vereinten Nationen und der internationale Schutz der Menschenrechte. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46-47: 3-17.
- Boesiger, Andreas (1991). *Die Doppelkrise Suez/Ungarn 1956 und ihre Rezeption in der Schweiz*. Liz. Bern. (mimeo).
- Bonjour, Edgar (1978). *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*. Basel/Stuttgart.
- Borchert, Heiko (1999). *Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandesaufnahme – Handlungsbedarf*. Baden-Baden.
- Borchert, Heiko (1998). *Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung und Kooperation*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich 13. Zürich.
- Borner, Silvio/Weder, Rolf (1992). Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 905-917.
- Borsani, Reto (1994). *La Suisse et les Bons Offices*. Liz. Genf. (mimeo).
- Boulding, Kenneth (1995). Dauerhafter Frieden zwischen Staaten – Ein Lernprozess. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 307-316.
- Boulding, Kenneth (1978). *Stable Peace*. Austin/London.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992). *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. New York.
- Breitenmoser, Christoph (in Bearbeitung). *Strategie ohne Aussenpolitik – zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg*.
- Breitenmoser, Christoph (1996). *Sicherheit für Europa, Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 40. Zürich.
- Bretscher-Spindler, Katharina (1997). *Vom heissen zum Kalten Krieg: Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im Kalten Krieg 1943 bis 1968*. Zürich.

- Brock, Lothar (1995). Frieden: Überlegungen zur Theoriebildung. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 317-340.
- Brown, Michael E./Lynn-Jones, Sean M./Miller, Steven E. (Hrsg.) (1996). *Debating the Democratic Peace*. Cambridge/London.
- Brown, Neville (1989). Climate, Ecology and International Security. In: *Survival* 6: 519-532.
- Brunner, Hans-Peter (1989). *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick: Die Fragen der europäischen Integration und die Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele*. Zürich.
- Bush, George (1991). Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit, September 11, 1990. In: Ders. *Public Papers of the Presidents of the United States, George Bush, 1990, Book II*. Washington D. C.: 1218-1222.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Second Edition. Boulder.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder/London.
- Bünzli, Konrad (1984). *Der Beitrag der Schweiz zum Zustandekommen universeller Kodifikationen des Völkerrechts*. Zürich.
- Bütler, Hugo (1984). Die Schweiz und die KSZE. Betrachtungen nach dem Madrider Folgetreffen. In: Brunner, Edouard/Muheim, Franz E./Stücheli, Rolf/Widmer, Paul (Hrsg.). *Einblick in die schweizerische Außenpolitik*. Festschrift für Raymond Probst. Zürich: 115-131.
- Caflisch, Lucius (1998). Das Ringen um den ständigen Strafgerichtshof. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. August 1998.
- Chipman, John (1992). The Future of Strategic Studies: Beyond Grand Strategy. In: *Survival* 1: 109-131.
- Cipolat, Urs A. (2000). *Nonproliferation and Switzerland: A Critical Analysis of Switzerland's Legislation concerning Military Export Controls*. Final Report of the National Research Project 42 of the Swiss National Science Foundation. Berkeley. (mimeo).

- Crawford, Beverly (1995). Hawks, Doves, But No Owls: International Economic Interdependence and Construction of the New Security Dilemma. In: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.). *On Security*. New York: 149-186.
- Croft, Stuart/Terriff, Terry (Hrsg.) (2000). *Critical Reflections on Security and Change*. London.
- Czempiel, Ernst-Otto (1999). *Kluge Macht: Aussenpolitik für das 21. Jahrhundert*. München.
- Czempiel, Ernst-Otto (1998a). *Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung aussenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*. Zweite aktualisierte und überarbeitete Auflage. Opladen.
- Czempiel, Ernst-Otto (1998b). Erfolgreich intervenieren – aber wie und wozu? In: Reiter, Erich (Hrsg.). *Massnahmen zur internationalen Friedenssicherung*. Graz/Wien/Köln: 147-161.
- Czempiel, Ernst-Otto (1997). Alle Macht dem Frieden. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Frieden machen*. Frankfurt a. M.: 31-47.
- Czempiel, Ernst-Otto (1996). Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich? In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 79-101.
- Czempiel, Ernst-Otto (1995). Der Friede – sein Begriff, seine Strategien. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 165-176.
- Czempiel, Ernst-Otto (1986). *Friedensstrategien: Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*. Paderborn/München/Wien/Zürich.
- Daase, Christopher/Moltmann, Bernhard (1989). Frieden und das Problem der erweiterten Sicherheit. Für ein integriertes Verständnis von Frieden und Sicherheitspolitik. In: *S + F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 3: 176-180.
- Dahinden, Erwin (1998). Schweiz in vorderster Front gegen Chemiewaffen. In: *Thuner Tagblatt*, 5. März 1997.
- Dahinden, Martin/Wenger, Andreas (1999). Die Nato 50 Jahre nach ihrer Gründung – eine Allianz im Wandel. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 35-57.

- Däniker, Gustav (1998). Nachhaltige Sicherheit in Reichweite. Drei historische Chancen für die schweizerische Sicherheitspolitik nach 2000. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 25. August 1998.
- Däniker, Gustav (1996). *Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg: aus der Werkstatt des Stabchefs Operative Schulung während der 80er*. Frauenfeld.
- Däniker, Gustav (1966). *Strategie des Kleinstaats: politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter*. Frauenfeld.
- Däniker, Gustav/Spillmann, Kurt R. (1992). Die Konzeption der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 591-605.
- Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz (1996). *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Bonn.
- Delbrück, Jost (1998). Zur Entwicklung der internationalen Rechtsordnung. In: *S + F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 16: 66-68.
- Delbrück, Jost (1993). Wirksames Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“? Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System. In: Kühne, Winrich (Hrsg.). *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts der Vereinten Nationen*. Baden-Baden: 101-131.
- Delbrück, Jost (1992). A Fresh Look at Humanitarian Intervention under the Authority of the United Nations. In: *Indiana Law Journal* 67: 887-901.
- Delbrück, Jost (Hrsg.) (1984). *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*. Kehl/Strassburg.
- Diefenbacher, Hans/Moltmann, Bernhard (Hrsg.) (1991). *Zum Verhältnis von Frieden und Sicherheit*. Heidelberg.
- Diehl, Paul F. (1996). The United Nations and Peacekeeping. In: Kolodziej, Edward A./Kanet, Roger E. (Hrsg.). *Coping with Conflict after the Cold War*. Baltimore/London: 147-167.
- Diethelm, Robert (1997a). *Die Schweiz und die friedenserhaltenden Operationen 1920-1995*. Bern/Stuttgart/Wien.
- Diethelm, Robert (1997b). Schweizer im Mine Action Center Sarajevo. In: *Swiss Peace Keeper* 3: 10-11.

- Dietrich, Jean-Paul (1994). Der Beitrag der Schweiz zur Friedensförderung in Korea. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Februar 1994.
- Dominicé, Christian (1992). La Suisse et la lutte contre la torture. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 293-304.
- Doyle, Michael W. (1983). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. In: *Philosophy and Public Affairs* 3: 205-235.
- Dumont, Cyril (1998). Durchbruch fast erreicht, Schweizer Präsidium in der Genfer Abrüstungskonferenz. In: *Friedenspolitik* 87: 6.
- Dunne, Tim/Wheeler, Nicholas J. (Hrsg.) (1999). *Human Rights in Global Politics*. Cambridge.
- Durch, William J. (Hrsg.) (1997). *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*. London.
- Durch, William J. (Hrsg.) (1993). *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York.
- Ehni, Reinhart (1967). *Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944-1947*. Tübingen.
- Ehrhart, Hans-Georg/Klingenburg, Konrad (1996). *UN-Friedenssicherung 1985-1995*. Baden-Baden.
- Elman, Miriam Fendus (1997). The Need for a Qualitative Test of the Democratic Peace Theory. In: Dies (Hrsg.). *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?* Cambridge/London: 1-57.
- Fanzun, Jon A (2000). Schweizer Ostzusammenarbeit: Anspruch und Wirklichkeit. In: *Basler Zeitung*, 26./27. Februar 2000.
- Fanzun, Jon A./Wenger, Andreas (2000). Schweizerische Sicherheitspolitik im Umbruch. Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 9-43.
- Ferdowsi, Mir A. (1999). Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktprävention durch Entwicklungspolitik. In: Reiter, Erich (Hrsg.). *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*. Hamburg/Berlin/Bonn: 707-723.
- Forster, Jaques (1999). The Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland. In: Ders./Stokke, Olav (Hrsg.) (1999). *Policy Coherence in Development Co-operation*. London: 295-322.

- Forster, Jacques (1995). Conditionality in Swiss Development Assistance. In: Stokke, Olav (Hrsg.). *Aid and political conditionality*. Genf/London: 201-224.
- Forster, Jacques (1992). La Suisse et les pays en développement. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 389-406.
- Forster, Jacques/Stokke, Olav (Hrsg.) (1999). *Policy Coherence in Development Co-operation*. London.
- Freedman, Lawrence (1998). International Security: Changing Targets. In: *Foreign Policy* 110: 48-63.
- Frei, Daniel (1983). Internationaler Kontext: Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In: Riklin, Alois (Hrsg.). *Handbuch Politisches System Schweiz: Band 1: Grundlagen*. Bern/Stuttgart: 465-537.
- Frei, Daniel (1980). Die Ära Petitpierre, 1945-1961 – Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik. In: Roulet, Edouard-Louis (Hrsg.). *Max Petitpierre: Seize ans de neutralité active*. Neuchâtel: 165-174.
- Frei, Daniel (1977). *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik*. Stuttgart.
- Frei Daniel (1967). *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld/Stuttgart.
- Freymond, Jacques (1987). *Ernstfall Frieden: Gedanken zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Bern.
- Freymond, Jacques (Hrsg.) (1978). *La Suisse et la diplomatie multilatérale*. Genève.
- Freymond, Jean F. (1999). Der humanitäre Bereich in der Aussenpolitik der Schweiz. In: *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt*. Genf: 25-38.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York.
- Furrer, Hans-Peter (1992). La Suisse et le Conseil de l'Europe. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 425-447.
- Fust, Walter (1998). Konfliktprävention. Der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit. In: *Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift (ASMZ)* 12: 15-18.

- Fuster, Thomas (1997). *Die „Good Governance“ Diskussion der Jahre 1989 bis 1994. Ein Beitrag zur jüngeren Geschichte der Entwicklungspolitik unter spezieller Berücksichtigung der Weltbank und des DAC*. Bern/Stuttgart/Wien.
- Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.) (2000). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich.
- Gabriel, Jürg Martin (1997). *Sackgasse Neutralität*. Zürich.
- Gabriel, Jürg Martin (1995a). Neutralität für den Notfall: Der Bericht des Bundesrats zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2-3: 163-191.
- Gabriel, Jürg Martin (1995b). *Wirtschaftssanktionen: Ein Bezugsrahmen*. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen 241. St. Gallen.
- Gabriel, Jürg Martin (1992). Die Stellung der Schweiz zu Wirtschaftssanktionen. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 919-928.
- Gabriel, Jürg Martin (1990). *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld.
- Gabriel, Jürg Martin (1988a). *The American Conception of Neutrality After 1941*. London/New York.
- Gabriel, Jürg Martin (1988b). Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 28: 17-31.
- Gading, Heike (1996). *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Massnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?* Berlin.
- Galtung, Johann (1995). Visionen einer friedlichen Welt. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 385-418.
- Galtung, Johan (1975). *Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung*. Reinbeck.
- Galtung, Johann (1971). Gewalt, Frieden und Friedensforschung. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Kritische Friedensforschung*. Frankfurt a. M.: 55-104.
- Garthoff, Raymond L. (1994). *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington D. C.

- Garthoff, Raymond L. (1985). *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington D. C.
- Gasteyger, Curt (1998). Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung leichter Waffen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Juli 1998.
- Gasteyger, Curt (1992). Die Stellung der Schweiz zur Rüstungskontrolle und Abrüstung. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 645-656.
- Gasteyger, Curt (1975). Sicherheitspolitik. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 197-222.
- Gehrig, Hans (1998). Sinnvoller Schweizer Einsatz in Korea. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift (ASMZ)* 11: 5-6.
- Gerber, Marcel (1999). Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 77-98.
- Gerster, Richard (1995). *Nord-Süd-Politik: abschreiben oder investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit*. Zürich.
- Gerster, Richard (1992). Entwicklungszusammenarbeit der privaten Hilfswerke. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 705-715.
- Gerster, Richard (1987). *Aus Fehlern lernen? Die Schweiz und die Dritte Welt*. Zürich.
- Gerster, Richard (1975). Entwicklungshilfe. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 615-647.
- Ghebali, Victor-Yves (1989). *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*. Bruxelles.
- Giovannini, Jean-François (1992). La Coopération au développement. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 693-703.
- Glas, Elisabeth (1999). *Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965-1977*. Liz. Zürich. (mimeo).

- Goetschel, Laurent (1999). Neutrality: a really dead Concept? In: *Cooperation and Conflict* 2: 115-139.
- Goetschel, Laurent (1998). *Frieden als Utopie oder als politische Maxime? Überlegungen zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Working Paper der Schweizerischen Friedensstiftung 24. Bern.
- Goetschel, Laurent (Hrsg.) (1997). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*. Bern/Stuttgart/Wien.
- Goldblat, Jozef (1994). *Arms Control, a Guide to Negotiations and Agreements*. London.
- Goodin, Robert E. (1996). Institutions and Their Design. In: Ders. (Hrsg.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: 1-53.
- Gorbatschow, Michail (1989). Europa in der sowjetischen Außenpolitik. In: Ders. *Das gemeinsame Haus Europa und die Zukunft der Perestroika*. Düsseldorf: 17-22.
- Gray, Colin S. (1994). Global Security and Economic Wellbeing: A Strategic Perspective. In: *Political Studies* 1: 25-39.
- Greminger, Thomas (1995). Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit im internationalen Vergleich. Die schweizerische EZA aus dem Blickwinkel der OECD-Länderexamen und der Wandel des „öffentliche Entwicklungshilfe“-Konzepts der OECD. In: *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt*. Genf: 237-246.
- Grewe, Wilhelm (1985). *Frieden durch Recht?* Berlin.
- Gross, Andreas (1998). Der Weg der Schweiz zur Uno ist das Ziel. In: *Die Weltwoche*, 10. September 1998.
- Guldimann, Tim (1997). Die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien – ein Erfahrungsbericht. In: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*. Bern/Stuttgart/Wien: 109-125.
- Haftendorn, Helga (1997). Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. In: Dies./Keck, Otto (Hrsg.). *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: 11-33.
- Haftendorn, Helga (1993). Das Sicherheitspuzzle: Die Suche nach einem tragfähigen Konzept Internationaler Sicherheit. In: Daase, Christopher/Feske, Susanne/Moltmann, Bernhard/Schmid, Claudia (Hrsg.). *Regionalisierung der*

Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt. Baden-Baden: 13-38.

Haftendorn, Helga (1991). The Security Puzzle: Theory Building and Discipline-Building in International Security. In: *International Studies Quarterly* 1: 3-17.

Hamberger, Hans (1997). Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 6: 621-630.

Haug, Hans (1992). Die Schweiz, die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Bern/Stuttgart/Wien: 677-691.

Haug, Hans (1991). *Menschlichkeit für alle, die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds.* Bern/Stuttgart.

Haug, Hans (1981). Die Schweiz, das humanitäre Kriegsvölkerrecht und die Konventionen über Menschenrechte. In: *Recht als Prozess und Gefüge.* Festschrift für Hans Huber. Bern: 577-593.

Haug, Hans (1962). *Neutralität und Völkergemeinschaft.* Zürich/St. Gallen.

Heintze, Hans-Joachim (Hrsg.) (1998). *Moderner Minderheitenschutz: Rechtliche oder politische Absicherung.* Bonn.

Heinzer, Andrea (2000). *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960-1999).* Zürich. (mimeo).

Hennig, Ortwin (1997). Das OSZE-Präsidialjahr der Schweiz – eine kritische Würdigung. In: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft.* Bern/Stuttgart/Wien: 153-176.

Herz, John H. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. In: *World Politics* 2: 157-180.

Hobbes, Thomas (1992). *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates.* Frankfurt a. M.

Hofer, Erwin (1992). Die Beteiligung der Schweiz an friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Bern/Stuttgart/Wien: 751-760.

Hoffmann, Stanley (1996). *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention.* Notre Dame.

Hohengartner, Reinhold Werner (1993). *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981. Die Problematik des schweizerischen UNO-Beitritts im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Parlament*. Wien.

Holenstein, René (1998). *Was kümmert uns die Dritte Welt: Zur Geschichte der internationalen Solidarität der Schweiz*. Zürich.

Holst, Fredrik A. (1999). The International Humanitarian Fact-Finding Commission. In: *Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift (ASMZ)* 3: 18-20.

Hug, Peter (1999). Vom Neutralismus zur Westintegration. Zur schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit. In: Leimgruber, Walter/Fischer, Werner (Hrsg.). „Goldene Jahre“. *Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*. Zürich: 59-100

Hug, Peter (1998). Der gebremste Aufbruch. Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren. In: König, Mario/Kreis, Georg/Meister, Franziska/Romano, Gaetano (Hrsg.). *Dynamisierung und Umbau: Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*. Zürich: 95-113.

Hug, Peter (1996). Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943-1947. In: Kreis, Georg (Hrsg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera Fasc. 18. Basel: 84-97.

Hug, Peter/Kloter, Martin (Hrsg.) (1999). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Bern.

Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman.

Imbusch, Peter/Zoll, Ralf (Hrsg.) (1999). *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen*. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen.

Institut für Geschichte ETHZ, Archiv für Zeitgeschichte (1983). *Dreissig Jahre Schweizerische Korea-Mission 1953-1983*. Zweite Auflage. Zürich.

IUED/Université de Neuchâtel (1996). *Effets économiques de l'aide publique au développement en Suisse*. Genève/Neuchâtel.

Jaberg, Sabine (1998a). *Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf: Ein systemwissenschaftlicher Entwurf*. Baden-Baden.

- Jaberg, Sabine (1998b). Zum Friedens- und Sicherheitsverständnis kollektiver Sicherheit. In: *S + F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 3: 145-156.
- Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt* (2000). Dossier: Für eine bessere Kohärenz der schweizerischen Beziehungen mit den Entwicklungsländern. Genève: 3-120.
- Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt* (1995). Dossier: Das Nord-Süd-Leitbild der Schweiz. Kohärenz Der Politiken in den Beziehungen der Schweiz mit Indonesien. Genève: 155-235.
- Janssen, Wilhelm (1995). Friede. Zur Geschichte einer Idee in Europa. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 227-275.
- Jervis, Robert (1978). Cooperation Under the Security Dilemma. In: *World Politics* 2: 167-214.
- Jopp, Mathias (Hrsg.) (1992). *Dimensionen des Friedens: Theorie, Praxis und Selbstverständnis der Friedensforschung*. Baden-Baden.
- Jost, Hans Ulrich (1999). *Europa und die Schweiz 1945-1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*. Zürich.
- Juchler, Jakob (1994). *Osteuropa im Umbruch: politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen 1989-1993; Gesamtüberblick und Fallstudien*. Zürich.
- Judah, Tim (1999). Kosovo's Road to War. In: *Survival* 2: 5-18.
- Kälin, Walter (1991). Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr im Spannungsfeld von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit. In: Bernecker, Walther L./Fischer, Thomas (Hrsg.). *Unheimliche Geschäfte. Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert*. Zürich: 73-91.
- Kälin, Walter (1988). Die Menschenrechtspolitik der Schweiz. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 28: 185-207.
- Kälin, Walter (1986). Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 2: 249-383.
- Kälin, Walter/Schläppi, Erika (2000). *Schweizerische Wirtschaftshilfe und internationale Menschenrechte: Konflikte und Konvergenzen aus völkerrechtlicher Pflicht*. Synthesebericht des Nationalen Forschungsprogramms 42, 35. Bern.

Kälin, Walter/Malinverni, Giorgio/Nowak, Manfred (Hrsg.) (1997). *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte. Zweite, stark erweiterte Auflage.* Basel/Frankfurt a. M.

Kälin, Walter/Riklin, Alois (1992). Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Riklin, Alois/Haug, Hans, Probst/Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Bern/Stuttgart/Wien: 167-189.

Kamer, Hansrudolf (1992). Die Schweiz und die Welt des Ostens. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Bern/Stuttgart/Wien: 371-387.

Kant, Immanuel (1984). *Zum ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf.* Stuttgart.

Kappel, Rolf/Landmann, Oliver (1997). *Die Schweiz im globalen Wandel. Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen.* Zürich.

Kaufmann, Franz-Xaver (1973). *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem: Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften.* 2. umgearbeitete Auflage. Stuttgart.

Kaul, Hans-Peter (1998). Internationaler Strafgerichtshof – Ein bedeutender Anfang in Rom. In: Baum, Gerhart/Riedel, Eibe/Michael, Schaefer (Hrsg.). *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen.* Baden-Baden: 273-278.

Keck, Otto (1997). Sicherheitsinstitutionen im Wandel des internationalen Systems. In: Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.). *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen.* Baden-Baden: 253-270.

Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. (1988). *Power and Interdependence.* 2. Auflage. Glenview.

Kersting, Wolfgang (1995). Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein. In: Höffe, Otfried (Hrsg.). *Immanuel Kant: Zum ewigen Frieden.* Berlin: 87-108.

Keusch, Jean-Pierre (1992). Relations des Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Bern/Stuttgart/Wien: 339-354.

- Kimminich, Otto (1995). Das Völkerrecht und die friedliche Streitschlichtung. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 142-161.
- Kimminich, Otto (1993). *Einführung in das Völkerrecht*. 5. Auflage. Tübingen/Basel.
- Kistler, Jörg (1980). *Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948*. Diss. Universität Bern.
- Klare, Michael T./Thomas, Daniel C. (Hrsg.) (1994). *World Security. Challenges for a New Century*. New York.
- Klauer, Vera (1997). Bedingungen institutioneller Leistungsfähigkeit am Beispiel des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien. In: Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.). *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: 233-252.
- Kläy, Dieter/Zoelly, Ulrich (Hrsg.) (1998). *Sicherheit auf den Punkt gebracht*. Festschrift zum 75. Geburtstag von alt Bundesrat Rudolf Friedrich. Zürich.
- Köhler, Jörg (1997). Die Schweiz an vorderster Front gegen Anti-Personenminen. In: *Swiss Peace Keeper* 3: 8-9.
- Köppel, Thomas (1993). *Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945-1973*. Liz. Zürich. (mimeo).
- Krafft, Mathias (1986). Politique en faveur des droits de l'homme, partie intégrante de la politique étrangère suisse. In: Hangartner, Yvo/Trechsel, Stefan (Hrsg.). *Völkerrecht im Dienste des Menschen*. Festschrift für Hans Haug. Bern/Stuttgart: 123-133.
- Krafft, Mathias/Vigny, Jean Daniel (1992). La politique suisse à l'égard des droits de l'homme. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 223-245.
- Krasner, Stephen D. (Hrsg.) (1983). *International Regimes*. Ithaca/London.
- Kreft, Michael (1997). Die Europäische Integration als Sicherheitsinstitution. In: Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.). *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: 165-190.
- Kreis, Georg (1997). Einleitung: Vier Debatten und wenig Dissens. In: Ders./Müller, Bertrand (Hrsg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte 4. Basel: 451-476.

Kreis, Georg (Hrsg.) (1996). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera Fasc. 18. Basel.

Kreis, Georg (1992). Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg (1848-1914). In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 27-40.

Kunz, Raymund (1997). Die OSZE-Präsidentschaft – Lehren für die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz. In: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*. Bern/Stuttgart/Wien: 177-188.

Kux, Stephan (1998). Die Schweiz in einer vernetzten europäischen Sicherheitsgemeinschaft. In: Cottier, Thomas/Kopše, Alwin R. (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen*. Zürich: 663-690.

Kux, Stephan (Hrsg.) (1994). *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch*. Bern/Stuttgart.

Lailach, Martin (1998). *Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*. Berlin.

Lauer, Jacques (1999). *Geneva and Disarmament*. Federal Department of Foreign Affairs. Bern.

Letsch, Rudolf (1983). *Rhodesien, die Vereinten Nationen und die Schweiz. Konzepte und Inkonsistenzen der Rhodesienpolitik*. Diss. Hochschule St. Gallen.

Linke, Manfred (1995). *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945-1989)*. Chur/Zürich.

Linsi, Christian (1994). *Gegenmassnahmen in der Form des Embargos zur Durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik: Die Bedeutung der Praxisänderung vom August 1990 aus der Sicht der Staatenverantwortlichkeit und der Neutralität*. Basel.

Lippert, Ekkehard/Wachtler, Günther (1984). Was ist Sicherheit? In: *S + F: Vierteljahresschrift Sicherheit und Frieden* 1: 2-5.

Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.) (1995). *On Security*. New York.

Loth, Wilfried (1998). *Helsinki, 1. August 1975: Entspannung und Abrüstung. 20 Tage im 20. Jahrhundert*. München.

- Luard, Evan (1989). *A History of the United Nations. Volume 2: The Age of Decolonization, 1955-1965*. London.
- Luard, Evan (1982). *A history of the United Nations. Volume 1: The years of Western domination, 1945-1955*. London.
- Lübckemeier, Eckhard (1993). Konzeptionelle Überlegungen zur militärischen und politischen Stabilität in Europa. In: Forndran, Erhard/Pohlmann, Hartmut (Hrsg.). *Europäische Sicherheit nach dem Ende des Warschauer Paktes*. Baden-Baden: 115-138.
- Lund, Michael S. (1996). *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D. C.
- Lüthy, Herbert (1969). *Die Schweiz als Antithese*. Zürich.
- Lutz, Dieter S. (Hrsg.) (1999/2000). *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte*. Baden-Baden.
- Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.) (1996). *Frieden durch Recht: Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung*. Frankfurt a. M.
- Mahncke, Dieter (1993). *Parameters of European Security*. Chaillot Paper 10. Paris.
- Mangoldt, Hans von/Rittberger, Volker (Hrsg.) (1995). *Das System der Vereinten Nationen*. München/Bern.
- Mantovani, Mauro (1999). *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich.
- Manz, Johannes J. (1997). Die Schweiz auf dem Uno-Parkett, 1992 bis 1997 – Konstanz und Wandel der Beobachtermission. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juli 1997.
- Marfurt Gerber, Edith. (1998). *Konfliktlösungsstrategien in Bürgerkriegen*. Chur/Zürich.
- Marquis, Lionel/Schneider, Gerald (1996). Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediations-tätigkeiten. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 3: 69-82.
- Matthew, Richard A. (1995). Environmental Security: Demystifying the Concept, Clarifying the Stakes. In: *Environmental Change and Security Project Report* 1: 14-23.

- Matthies, Volker (1997). Friedenserfahrungen und Friedensursachen. In: Ders. (Hrsg.). *Der gelungene Friede: Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung*. Bonn: 13-43.
- Matthies, Volker, (Hrsg.) (1995a). *Vom Krieg zum Frieden: Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*. Bremen.
- Matthies, Volker (1995b). Der Transformationsprozess vom Krieg zum Frieden – ein vernachlässigtes Forschungsfeld. In: Matthies, Volker (Hrsg.). *Vom Krieg zum Frieden: Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*. Bremen: 8-38.
- Matthies, Volker (1994). *Immer wieder Krieg? Eindämmen – beenden – verhüten? Schutz und Hilfe für die Menschen*. Opladen.
- Matthies, Volker (1993). Der Schrecken des Krieges und die (Ohn)Macht der internationalen Gemeinschaft. In: Ders. (Hrsg.). *Frieden durch Einmischung?* Bonn: 7-23.
- Matthies, Volker/Rohloff, Christoph/Klotz, Sabine (1996). *Frieden statt Krieg: Gelungene Aktionen der Friedenserhaltung und der Friedenssicherung 1945 bis 1995; konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde*. Bonn.
- Matzinger, Albert (1991). *Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948-1961*. Bern/Stuttgart.
- Mearsheimer, John J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. In: *International Security* 1: 5-56.
- Menk, Thomas Michael (1992). *Gewalt für den Frieden. die Idee der kollektiven Sicherheit und die Pathognomie des Krieges im 20. Jahrhundert*. Berlin.
- Menzel, Ulrich (1992). 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie. In: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hrsg.). *Handbuch der Dritten Welt Bd. 1 Grundprobleme – Theorien – Strategien*. Bonn: 131-155.
- Merkel, Reinhard (Hrsg.) (2000). *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*. Frankfurt a. M.
- Meyers, Reinhard (1994). *Begriff und Probleme des Friedens*. Opladen.
- Möckli, Daniel (2000a). *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55. Zürich.

- Möckli, Daniel (2000b). Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 53-87.
- Monnier, Jean (1984). Le rôle de la Suisse dans l'histoire de l'arbitrage de droit international public. In: Reymond, Claude/Bucher, Eugène (Hrsg.). *Recueil des travaux suisses sur l'arbitrage international*. Zürich: 3-14.
- Montmollin, Louis de (1948). *Unsere Landesverteidigung: Grundlagen, gegenwärtige Situation, Aussicht in die Zukunft*. o. O.
- Müller, Harald (1994). Institutionen und internationale Ordnung. In: Krell, Gert (Hrsg.). *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen*. Frankfurt a. M./New York: 223-253.
- Müller, Harald (1993). *Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen*. Darmstadt.
- Müller, Jörg Paul (1999). *Der politische Mensch menschliche Politik: Demokratie und Menschenrechte im staatlichen und globalen Kontext*. Basel/Genf/München.
- Müller, Jörg Paul (1975). Die Schweiz und die Menschenrechtskonvention der Uno und ihrer Spezialorganisationen. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 343-359.
- Nelson, Joan M./Eglinton, Stephanie J. (1992). *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?* Washington D. C.
- Nielebock, Thomas (1993). Frieden zwischen Demokratien: Ein empirisches Gesetz der Internationalen Beziehungen auf der Suche nach seiner Erklärung. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2: 179-193.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (1992). Indikatoren von Unterentwicklung und Entwicklung. In: Dies. (Hrsg.). *Handbuch der Dritten Welt Bd. 1 Grundprobleme – Theorien – Strategien*. Bonn: 76-108.
- Nye, Joseph S., Jr./Lynn-Jones, Sean M. (1988). International Security Studies. In: *International Security* 4: 5-27.
- OECD (1998). *Development Co-operation Report 1998. Trends in Financial Flows and ODA*. Paris.
- Otunnu, Olara A./Doyle, Michael W. (Hrsg.) (1998). *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Lanham.

- Pape, Matthias (1997). *Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*. Baden-Baden.
- Perroulaz, Gérard (1999). Entwicklung der humanitären Hilfe des Bundes und der schweizerischen Hilfswerke (1990-1997). In: *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt*. Genf: 9-24.
- Peters, Ingo (1997). Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit. In: Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.). *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: 57-100.
- Pfanner, Toni (1995). Durchsetzung humanitären Rechts zwischen Prävention und Repression. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Dezember 1995.
- Picht, Georg (1995). Was heisst Frieden? In: Senghass, Dieter (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 177-195.
- Pictet, Jean (1975). La Suisse et les Conventions de Genève de 1949 pour la Protection des victimes de la Guerre. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 329-341.
- Pöllinger, Sigrid (1998). *Der KSZE-, OSZE-Prozess: ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte*. Wien.
- Probst, Raymond (1992). Die Schweiz und die „guten Dienste“. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 659-676.
- Probst, Raymond (1988). „Good offices“ in *International Relations in the Light of Swiss Practice and Experience*. Dordrecht/Boston/Lancaster.
- Probst, Raymond (1963). Die „Guten Dienste“ der Schweiz. In: *Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft*: 21-49.
- Probst, Raymond (1960). Die Schweiz und die internationale Gerichtsbarkeit. In: *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht* 17: 99-146
- Putman, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 3: 427-460.
- Raedersdorf, Charles (1992). Humanitäre Hilfe der öffentlichen Hand. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 727-739.

Randelzhofer, Albrecht (1979). Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart – Möglichkeiten und Grenzen seiner Operationalisierung. In: Delbrück, Jost (Hrsg.). *Völkerrecht und Kriegsverhütung: Zur Entwicklung des Völkerrechts als Recht des friedlichen Wandels*. Berlin: 13-39.

Reiman, Heinrich B. (1986). Der Beitrag des KSZE-Prozesses zum besseren Schutz der Menschenrechte. In: Hangartner, Yvo/Trechsel, Stefan (Hrsg.). *Völkerrecht im Dienst des Menschen*. Festschrift für Hans Haug. Bern/Stuttgart: 217-224.

Reinhardt, Dieter (1999). Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik. In: *Vereinte Nationen. Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen* 1: 11-15.

Reiter, Erich (Hrsg.) (2000). *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*. Mainz.

Renk, Hans, Jörg (1996). *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972-1975*. Bern/Stuttgart/Wien.

Rhinow, Rene (Hrsg.) (1995). *Die schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*. Basel/Frankfurt a. M.

Riedel, Eibe (1998). Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung. In: Baum, Gerhart/Riedel, Eibe/Schaefer, Michael (Hrsg.). *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*. Baden-Baden/Wien/Zürich: 25-54.

Riklin, Alois (1995). Isolierte Schweiz. In: *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft* 2-3: 11-34.

Riklin, Alois (1992). Die Neutralität der Schweiz. In: Ders./Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 191-209.

Riklin, Alois (1975a). *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*. Arbeitsheft 10 der Reihe W. Schweizerischer Aufklärungs-Dienst. Zürich.

Riklin, Alois (1975b). Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Ders./Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph. *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 21-56.

Riklin, Alois./Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.) (1992). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien.

- Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.) (1975). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart.
- Riklin, Alois/Wohnlich, Konrad (1975). Verhältnis der Schweiz zu Osteuropa. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 511-531.
- Risse-Kappen, Thomas (1995). Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument. In: *European Journal of International Relations* 4: 491-518.
- Risse-Kappen, Thomas (1994). Demokratischer Frieden? Unfriedliche Demokratien? Überlegungen zu einem Theoretischen Puzzle. In: Krell, Gerd/Müller, Harald (Hrsg.). *Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen*. Frankfurt a. M./New York: 159-189.
- Rittberger, Volker (1995). *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte*. Opladen.
- Ritz, Armin (1997). Friedenspolitik vor neuen Herausforderungen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. April 1997.
- Roberts, Adam (1999). NATO's Humanitarian War' over Kosovo. In: *Survival* 3: 102-123.
- Rohde-Liebenau, Sylvia (1996). *Menschenrechte und internationaler Wandel: Der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa*. Baden-Baden.
- Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hrsg.) (1995). *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn.
- Roth-Haupt, Monika (1999). Kriegsmaterialausfuhr nach Südafrika; Der Weg zum Quasi-Embargo von 1963. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 31. März 1999.
- Rummel, R. J. (1995). Democracies ARE Less Warlike Than Other Regimes. In: *European Journal of International Relations* 4: 457-480.
- Russett, Bruce (1993). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton.
- Saladin, Peter (1972). Entwicklungshilfe als Verfassungsauftrag. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* I: 121-153.

- Sandoz, Yves (1992). La Suisse et le droit international humanitaire, en particulier les conventions de Genève pour la protection des victimes des conflits armés. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 247-263.
- Sassòli, Marco (1989). La Suisse et le droit international humanitaire – une relation privilégiée? In: *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht* Jubiläumsband: 47-71.
- Saxer, Urs (1999). *Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus*. Basler Schriften zur europäischen Integration 42/43. Basel.
- Saxer, Urs (1994). *Die Zukunft des Nationalstaates: Staaten zwischen Souveränitätsorientierung und Integrationsoffenheit in einem sich wandelnden internationalen System*. Basler Schriften zur europäischen Integration 6. Basel.
- Schaber, Thomas (1996). *Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte: Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen*. Baden-Baden.
- Schäfer, Helmut (1995). Die Rolle der Europäischen Union im Nahost-Friedensprozess. In: Hetzke, Ekkehard/Potthoff, Martin/Kössler, Armin (Hrsg.). *Die Europäische Union und der Friedensprozess im Nahen Osten – Sicherheitspolitische Chancen und Herausforderungen*. Hamburg/Berlin/Bonn: 13-17.
- Schaller, André (1987). *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Bern/Stuttgart.
- Schaub, Adrian R. (1995). *Neutralität und Kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen modus vivendi*. Basel/Frankfurt a. M.
- Schimmelfennig, Frank (1994). Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat. In: *Zeitschrift für Internationale Politik* 2: 335-355.
- Schindler, Dietrich (1992). Die Schweiz und das Völkerrecht. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 99-119.

- Schläppi, Erika (1998). *Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit: Chancen und Grenzen aus völkerrechtlicher Sicht*. Baden-Baden.
- Schmidt, Manfred G. (1995). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Opladen.
- Schütz, Hans-Joachim (1991). Kommentar zu Art. 26 der Satzung der Vereinten Nationen. In: Simma, Bruno (Hrsg.). *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*. München.
- Schwarb, Marius (1986). *Die Mission der Schweiz in Korea. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg*. Bern/Frankfurt a. M./New York.
- Senghaas, Dieter (Hrsg.) (1997a). *Frieden machen*. Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter (1997b). Frieden – Ein mehrfaches Komplexogramm. In: Ders. (Hrsg.). *Frieden machen*. Frankfurt a. M.: 560-575.
- Senghaas, Dieter (Hrsg.) (1995a). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.
- Senghaas, Dieter (1995b). Frieden als Zivilisierungsprojekt. In: Ders. (Hrsg.). *Den Frieden denken: Si vis pacem, para pacem*. Frankfurt a. M.: 196-223.
- Senghaas, Dieter (1995c). Friedenszonen. In: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.). *Die neue Weltpolitik*. Baden-Baden: 337-346.
- Senghaas, Dieter (1994). Interdependenzen im internationalen System. In: Krell, Gert/Müller, Harald (Hrsg.). *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen*. Festschrift für Ernst-Otto Czempel. Frankfurt a. M./New York: 190-222.
- Senghaas, Dieter (Hrsg.) (1971). *Kritische Friedensforschung*. Frankfurt a. M.
- Senn, Hans (1983). *Friede in Unabhängigkeit: Von der totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*. Frauenfeld.
- Simma, Bruno (Hrsg.) (1991). *Charta der Vereinten Nationen: Kommentar*. München.
- Smith, Michael Joseph (1986). *Realist Thought from Weber to Kissinger*. Baton Rouge.
- Spero, Joan E./Hart, Jeffrey A. (1997). *The Politics of International Economic Relations*. London/New York.

- Spillmann, Kurt R. (1995a). Sicherheit und Sicherheitspolitik – einst und jetzt. In: Ders./Kieser, Rolf (Hrsg.). *Blickpunkt Schweiz: 27 Ansichten*. Zürich: 79-98.
- Spillmann, Kurt R. (1995b). Von der bewaffneten Neutralität zur kooperativen Sicherheit. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 1-16.
- Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Gerber, Marcel (in Bearbeitung). *Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation 1945-2000*.
- Spillmann, Kurt R./Krause, Joachim (Hrsg.) (2000). *Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security*. Bern/Berlin/Bruxelles/Frankfurt a. M./New York/Wien.
- Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.) (1999). *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern/Berlin/Bruxelles/Frankfurt a. M./New York/Wien.
- Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A./Lehmann, Patrick (1999). Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 9-34.
- Stamm, Konrad Walter (1974). *Die Guten Dienste der Schweiz: Aktive Aussenpolitik zwischen Tradition und Integration*. Bern.
- Stein, Arthur A. (1990). *Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca/London.
- Stent, Angela (1980). *East-West Technology Transfer: European Perspectives*. The Washington Papers 75. Beverly Hills.
- Sternheimer, Stephen (1980). *East-West Technology Transfer: Japan and the Communist Bloc*. The Washington Papers 76. Beverly Hills.
- Stoel, Max van der (1999). *Peace and Stability through Human and Minority Rights: Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities*. Herausgegeben von Zellner, Wolfgang/Lange, Falk. Baden-Baden.
- Stokke, Olav (1995). Aid and Political Conditionality: Core Issues and State of the Art. In: Ders. (Hrsg.). *Aid and Political Conditionality*. Genf/London: 1-87.
- Studienkommission für strategische Fragen (1971). *Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz*. Bericht der Studienkommission für strategische Fragen. Schriften des SDA 11. Stäfa.

- Tagliavini, Heidi (1995). OSZE-Erfolg in Tschetschenien. In: *Swiss Peace Keeper* 2: 9.
- Tanner, Fred (1990). *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 14. Zürich.
- Tanner, Jakob (1993). *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 16. Bern.
- Thürer, Daniel (1999). Die Nato-Einsätze in Kosovo und das Völkerrecht. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 3. April 1999.
- Thürer, Daniel (1993a). Vom Nürnberger Tribunal zum Jugoslawien-Tribunal und weiter zu einem Weltstrafgerichtshof? In: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4: 491-516.
- Thürer, Daniel (1993b). Das schweizerische Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum: Versuch einer „konstruktiven“ Interpretation. In: Ders./Weber R. H./Zäch (Hrsg.). *Schweiz und Europa. Beiträge zur Europäischen Integration*. Zürich: 111-130.
- Thürer, Daniel (1992). Die Schweiz und die Vereinten Nationen. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 307-337.
- Thürer, Daniel (1986). Humanität und Neutralität – zum politischen und völkerrechtlichen Spannungsverhältnis zweier Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Hangartner, Yvo/Trechsel, Stefan (Hrsg.). *Völkerrecht im Dienste des Menschen*. Festschrift für Hans Haug. Bern/Stuttgart: 279-308.
- Tickner, J. Ann (1995). Re-visioning Security. In: Booth, Ken/Smith, Steve (Hrsg.). *International Relations Theory Today*. Cambridge: 175-197.
- Toscano, Stefano (1999). Kleine Waffen – grosse Probleme. In: *Schweiz global* 1: 21-22.
- Truman, Harry S. (1956). *Jahre der Bewährung und des Hoffens (1946-1953)*. Bern.
- Tuchman Matthews, Jessica (1989). Redefining Security. In: *Foreign Affairs* 2: 162-177.
- Tudyka, Kurt P. (1997). *Das OSZE Handbuch, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok*. Opladen.

- Ullmann, Richard (1983). Redefining Security. In: *International Security* 1: 129-153.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1994). *Human Development Report 1994*. New York.
- Unser, Günther/Wimmer, Michaela (1996). *Die Vereinten Nationen*. Bonn
- van Ooyen, Robert Christian. *Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945*. Frankfurt a. M./Bern 1991.
- Vettovaglia, Jean-Pierre (1992). La Suisse en tant que pays d'accueil d'organisations et de conférences internationales. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 777-790.
- Vigny, Jean-Daniel (1992). La Suisse et la politique des Nations Unies à l'égard des droits de l'homme. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 265-275.
- Vogel, Hans (1987). Switzerland and the New Cold War: International and Domestic Determinants of Swiss Security Policy. In: Sundelius, Bengt (Hrsg.). *The Neutral Democracies and the New Cold War*. Boulder/London: 95-116.
- Vogel, Hans (1972). *Prinzipien der Verteilung schweizerischer Entwicklungshilfe 1962-1970*. Zürich.
- von Castelmur, Linus (1997). Die Diskussion über ein europäisches Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert – eine Priorität des schweizerischen OSZE-Vorsitzes. In: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*. Bern/Stuttgart/Wien: 65-80.
- von Grünigen, Marianne/Schärli, Josef (1992). Die Schweiz und der Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 569-588.
- von Tschanner, Benedikt (1992). Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: 475-486.
- Walt, Stephen M. (1991). The Renaissance of Security Studies. In: *International Studies Quarterly* 2: 211-239.

- Waltz, Kenneth N. (1959). *Man, the State and War*. New York.
- Waschkuhn, Arno (1998). *Demokratietheorien: Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge*. München/Wien.
- Weder, Rolf (1992). *Schweiz-Dritte Welt. Impulse für eine künftige Entwicklungspolitik*. Zürich/Köln.
- Weiss, Claudia (1996). *Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention*. Basler Schriften zur europäischen Integration 20. Basel.
- Wenger, Andreas (1999). *Herausforderung Sicherheitspolitik. Europas Suche nach Stabilität*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 52. Zürich.
- Wenger, Andreas (1997). Die KSZE/OSZE als Brücke der Schweiz zur Mitgestaltung des europäischen Umfeldes. In: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*. Bern/Stuttgart/Wien: 9-28.
- Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Mäder, Markus (2000). 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: 119-140.
- Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Gerber, Marcel (2000). Vermächnisse des Kalten Krieges – sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 109-128.
- Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. (2000). Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 6: 733-742.
- Wenger, Andreas, Breitenmoser, Christoph, Lehmann, Patrick (1998). *Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel, Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 48. Zürich.
- Wenger, Andreas, Breitenmoser Christoph, Lehmann, Patrick (1997/98). Die Partnerschaft für den Frieden – eine Chance für die Schweiz. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 45-102.
- Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. (1997/98). Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 13-44.

- Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Borchert, Heiko (1996/97). Das schweizerische OSZE-Präsidiatjahr 1996. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 4-46.
- White, Nigel D. (1995). *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Manchester.
- Wildhaber, Luzius (1975). Die Schweiz und das Vertragswerk der Vereinten Nationen. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart: 569-574.
- Winkler, Theodor H. (1981). *Kernenergie und Aussenpolitik. Die internationalen Bemühungen um eine Nichtverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung von Kernenergie in der Schweiz*. Berlin.
- Wisler, Dominique (1991). Politique de Sécurité. Théories de la sécurité. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*: 1-6.
- Wissing, Thomas (1995). *Mögliche Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention: Eine Literaturlauswertung*. Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 8. Berlin.
- Wolfrum, Rüdiger (1991). Kommentar zu Art. 1 der Satzung der Vereinten Nationen. In: Simma, Bruno (Hrsg.). *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*. München.
- Woodhouse, Tom/Ramsbotham, Oliver (1998). Peacekeeping and Humanitarian Intervention. In: Woodhouse, Tom/Bruce, Robert/Dando, Malcolm (Hrsg.). *Peacekeeping and Peacemaking, Towards effective Intervention in Post-Cold War Conflicts*. New York: 39-73.
- Wyder, Rudolf (1984). *Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und 10 Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Bern/Stuttgart.
- Wyss, Othmar (1999). Wirtschaftliche Embargomassnahmen. In: Cottier, Thomas/Arpagaus, Remo (Hrsg.). *Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*. Basel/Genf/München.
- Wyss, Othmar (1997). Exportkontrollen für konventionelle Waffen. Die Umsetzung der Wassenaar-Vereinbarung in der Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Oktober 1997.
- Zellner, Wolfgang (1994). *Die Verhandlung über Konventionelle Streitkräfte in Europa: Konventionelle Rüstungskontrolle, die neue politische Lage in Europa und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden.

In der gleichen Publikationsreihe sind erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987) **vergriffen**
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989) **vergriffen**
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)

- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der „Flexible Response“ und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1991 (1991) **vergriffen**
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991) **vergriffen**
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the „Yugoslav People’s Army“ (1992) **vergriffen**
- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent – The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969-1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann und Mauro Mantovani (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 29 Günther Bächler: Bosnien-Herzegowina – Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und konkreter Utopie (1993) **vergriffen**
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 31 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte III – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1993 (1994) **vergriffen**

- Nr. 32 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 33 Mauro Mantovani: Nato-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel / Otto Pick / Stefan Sarvas / Andreas Schaer / Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Sicherheit '97 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)
- Nr. 45 Kurt R. Spillmann und Hans Künzi (Hrsg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)
- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)

- Nr. 47 Andreas Wenger und Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)
- Nr. 48 Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel, Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 49 Christof Münger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: Mc George Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961-63 (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood / Shahram Chubin / Pál Dunay / Jozef Goldblat / Martin Schütz / Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3rd International Security Forum Zurich, 19-21 October 1998 (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger / Stephan Libiszewski / Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 54 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947 (2000)
- Nr. 56 Andreas Wenger / Jeremi Suri: The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente. Patterns of Interaction, 1957-74 (2000)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen „Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung“ ist einsehbar im Internet unter www.fsk.ethz.ch.

Die Beiträge können bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH-Zentrum SEI, CH-8092 Zürich, Tel. 01/632 40 25, Fax: 01/632 19 41 bezogen werden.