

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift
Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft
Band: 159 (1993)
Heft: 7-8

Anhang: Neutralität der Schweiz : ein Sonderfall Schweiz? : Beilage zur "Allgemeinen schweizerischen Militärzeitschrift" ASMZ Nr. 7/8 1993
Autor: [s.n.]

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

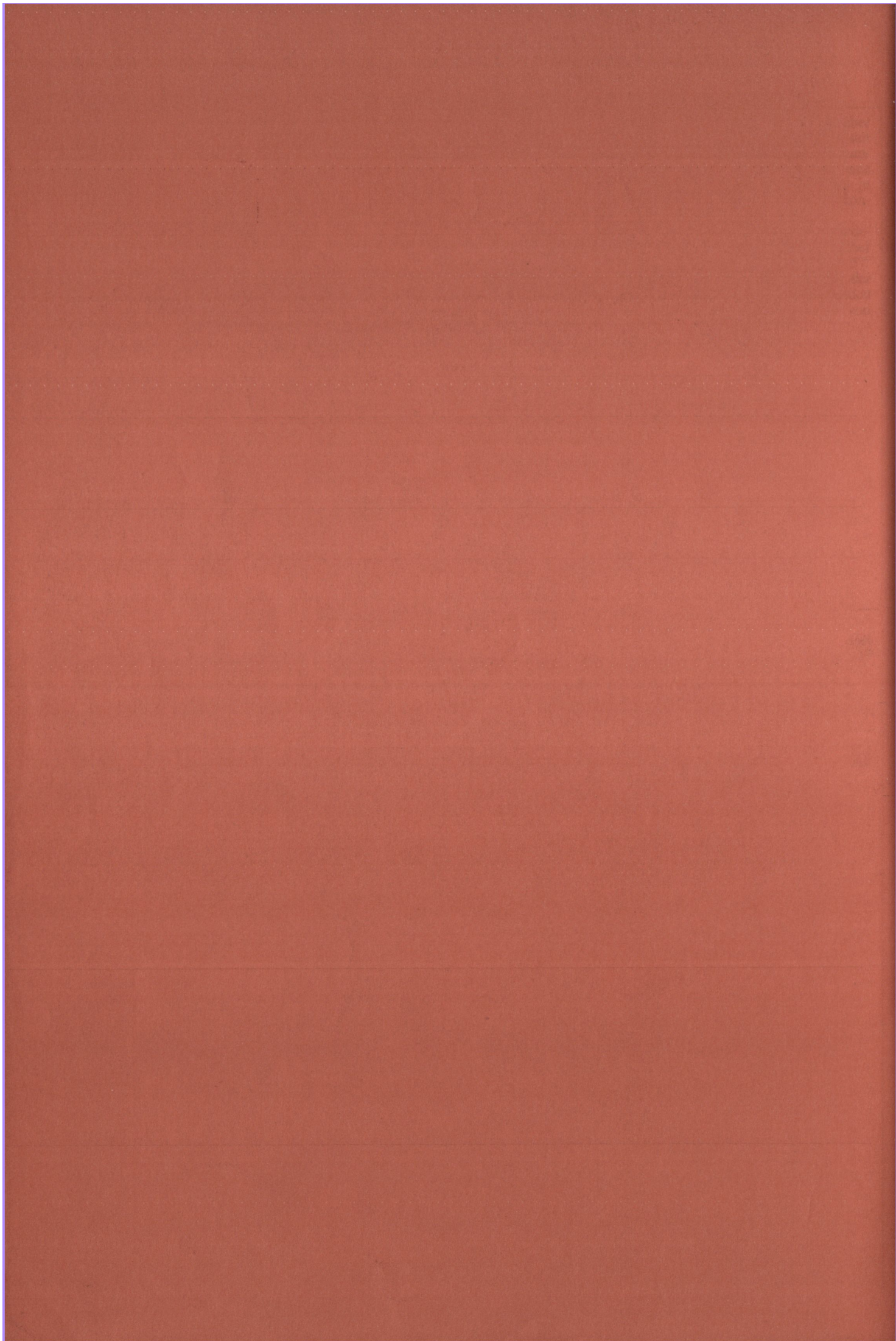
Download PDF: 19.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Neutralität der Schweiz – ein Sonderfall Schweiz?



**6. Seminar der Schweizerischen Offiziersgesellschaft
Interlaken, 19./20. Februar 1993**



Das Seminar im Überblick

Zum sechsten Mal versammelten sich am 19./20. Februar 1993 die Mitglieder der Kantonal-, Orts- und Fachsektionen der Schweizerischen Offiziersgesellschaft zum SOG-Seminar in Interlaken. Das Seminar 1993 der SOG war dem Thema gewidmet:

«Neutralität der Schweiz – ein Sonderfall Schweiz?»

Beim SOG-Seminar 1993 ging es um die Beurteilung der Neutralität der Schweiz in ihrer bisherigen und künftigen Form. Am 26. März 1992 ist der Bericht «Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel» der Öffentlichkeit vorgestellt worden. Im Vergleich zur bisherigen Neutralitätskonzeption der Schweiz wurden zahlreiche Vorschläge unterbreitet, welche in der Öffentlichkeit bereits zu einer breiten Diskussion führten.

Aus der Sicht der Schweizerischen Offiziersgesellschaft interessierten bei der Beurteilung der aufgeworfenen Fragen insbesondere sicherheits-, armee- und militärpolitische Aspekte, welche in diesem Rahmen neu beurteilt und allenfalls auch neu definiert werden müssen. Es ging um die Frage, welche Konsequenzen aus der Neukonzeption der Neutralität der Schweiz hinsichtlich Armeeleitbild und Armee 95 zu ziehen sind und wie diese Konsequenzen hinsichtlich Einsatz, Ausbildung, Material und Ausrüstung umgesetzt werden können.

Daneben wurden aber auch allgemeine Fragen rund um den Sinn und Zweck einer neutralen Schweiz in einem sich im Aufbau befindenden Europa, Fragen um das Verhältnis von Neutralität und Zugehörigkeit zu einem Militärbündnis sowie Fragen der internationalen Kooperation und Solidarität aufgezeigt und diskutiert.

Mit einführenden Referaten – von denen Sie eine Auswahl in diesem Heft finden – wurde durch Experten, Politiker und Militärs in die Thematik eingeführt, welche anschliessend in Arbeitsgruppen diskutiert und vertieft wurde. Das Seminar 1993 schloss sich hinsichtlich Aufgabenstellung und Herausforderung an die vorgängigen Seminare an.

Eingeladen zum Seminar wurden die Kantonal-, Orts- und Fachsektionen der Schweizerischen Offiziersgesellschaft. Es richtete sich an alle Offiziere, an Zugführer, Kommandanten und Stabsoffiziere. Die Schweizerische Offiziersgesellschaft wollte mit dem 6. Seminar ihrer Vordenkerrolle, nämlich Analysen und Lösungen für die Zukunft vorzulegen, einmal mehr gerecht werden.

Vorwort

Nachdem am letztjährigen Seminar Fragen rund um die europäische Integration behandelt wurden, ist das Seminar 1993 dem Thema «Neutralität» gewidmet. Die schweizerische Neutralität ist ein entscheidender Bereich der Politik, der einer Klärung bedarf, um nachher sicheren Schrittes das Verhältnis zu unseren Nachbarn zu definieren. Wie so manches in den letzten Jahren ist auch die schweizerische Neutralitätspolitik ins Rutschen geraten. Es geht nun darum, ein geistiges Auffangbecken zu schaffen, um mit festem Tritt und glaubwürdigen Argumenten die zukünftige Neutralitätspolitik als Teilbereich der europäischen Integration zu verstehen und mitzugestalten.

Was hat das nun mit uns Offizieren zu tun? Sehr viel. Der Kerngehalt der Neutralität ist nämlich ein militärischer. Urprünglich ging es um nicht anderes, als um die militärische Enthaltsamkeit der Schweiz im Konflikt zwischen zwei Nachbarn. Was dann die Neutralitätspolitik daraus gemacht hat, ist ein diffiziles Geflecht von Verhaltensmustern, die in bestimmten politischen Konstellationen zum Tragen kommen.

Das Überleben der Schweiz im zweiten Weltkrieg war zu einem wesentlichen Teil un-



Dr. Fulcieri Kistler
Oberst i GSt, Zentralpräsident
Schweizerische Offiziersgesellschaft,
Lugano

serer Neutralität zu verdanken. Seither hat sie sich zu einem Mythos entwickelt, der zu einem Selbstzweck zu verkommen droht. Es gilt nun verkrusteten Ballast abzuwerfen, damit unsere Neutralität neu so definiert werden kann, dass sie unseren Staatszielen am besten dienlich ist.

Frische Argumente, die auf Sachlichkeit basieren, sind gefragt.

Eine neue Neutralitätspolitik mit all ihren sicherheitspolitischen Implikationen auf nationaler und internationaler Ebene hat Auswirkungen auf die Armee 95 und auf die Armee 2000. In diesem Sinne schlüpft die SOG wieder einmal in ihre Vordenkerrolle und nimmt sich mit dem Seminar 1993 und einer weiteren Publikation diesem Themenkreis an. Dabei ist es wichtig, dass uns hinsichtlich unserer Neutralitätspolitik aus kompetenter internationaler Sicht der Spiegel vorgehalten wird.

Die schweizerische Neutralität muss – eingebettet in die internationale Gemeinschaft – unserer Aussenpolitik und letztlich dem Wohl unseres Landes dienen.

Es ist nicht zuletzt auch Aufgabe der Offiziere, den Ideen des Seminars 1993 als Multiplikator zur Breitenstreuung zu verhelfen.

Entwicklungen und Perspektiven der schweizerischen Neutralität

Einleitung

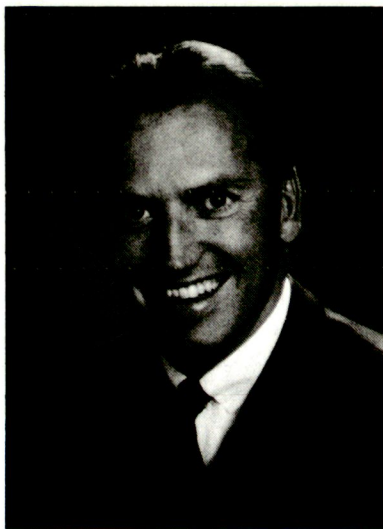
Für viele Schweizer ist die Neutralität ein Kennzeichen schweizerischer Identität, geradezu Teil des helvetischen Nationalcharakters. Einige erheben die Neutralität sogar als nationale Ideologie zum tabuisierten Dogma, «zu einem nationalen Mythos von fast religiöser Weihe» (*Edgar Bonjour*). So betrachtet erscheint sie als Inbegriff und einzig zulässiger Inhalt der schweizerischen Aussenpolitik. In dieser Anschauung wäre eine nicht mehr neutrale Schweiz keine Schweiz mehr, würde bei einem Verzicht auf die Neutralität unser Land sein Selbstverständnis und letztlich seine Unabhängigkeit verlieren.

Im Gegensatz dazu steht ein anderer Teil der Schweizer der Neutralität eher kritisch gegenüber. Diese Mitbürgerinnen und Mitbürger sehen darin ein nationalegoistisches, suspektes Instrument, das als Vorwand für aussenpolitische Passivität und Nichtengagement, für Flucht aus internationaler Mitverantwortung und Solidarität, für Profitierertum dient. In einer Welt der Kooperation und Integration erscheint ihnen Neutralität deshalb überholt.

Sie sehen, die Schweizerische Offiziersgesellschaft hat sich für dieses zweitägige Seminar ein sehr heikles, zugleich aber für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik eminent wichtiges Thema ausgesucht. Es ist mir eine besondere Ehre und Freude, dass ich Sie in die Problematik der Neutralität einführen darf.

Grundlagen der schweizerischen Neutralität

Neutralität ist ein vielschichtiges Konzept des Völkerrechts und der Politik, das unter den besonderen Machtkonstellationen des 18. und 19. Jahrhunderts zum Bestandteil der juristischen und politischen Ordnung geworden ist. Kurz ausgedrückt bedeutet Neutralität im Völkerrecht die



Dr. Thomas Borer,
Eidg. Departement
für auswärtige Angelegenheiten,
Washington D.C., USA

Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten.

Neutralität ist eng mit der Geschichte der Eidgenossenschaft verbunden und hat deren Schicksal während Jahrhunderten mitgeprägt. Die «Nichteinmischung in fremde Händel» war seit dem 16. Jahrhundert für die Eidgenossenschaft die zweckmässige sicherheits- und aussenpolitische Haltung, um zwischen den sich bekämpfenden europäischen Grossmächten als eigenständiger Staat überleben zu können. Zugleich bildete sie eine innenpolitische Notwendigkeit in einem von vielfachen Interessen- und Glaubensgegensätzen zwischen den einzelnen Gliedern geprägten Staatenbund. Die sich aus dieser Haltung nach und nach entwickelnde dauernde Neutralität wurde 1815 von den damaligen Grossmächten anerkannt; diese erklärten, dass die «Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz und ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss in dem wahren Interesse der Politik ganz Europas liegen». In der Folge trug die dauernde Neutralität dazu bei, dass das Staatschiff Schweiz den oft hohen und rauen Wellengang des 19. und 20. Jahrhunderts und vor allem die Stürme der zwei Weltkriege ohne Schaden überstehen konnte.

Zwei Merkmale kennzeichnen die schweizerische Neutralität ganz besonders. Zum einen handelt es sich um eine dauernde Neutralität, d.h., die Schweiz verpflichtet sich, in jedem kommenden Konflikt, wer auch immer die Kriegsparteien seien, wann und wo auch immer ein Krieg ausbrechen möge, neutral zu bleiben. Zum anderen ist es eine bewaffnete Neutralität, d.h., die Schweiz ist entschlossen, ihre Unabhängigkeit gegen jeden Angreifer militärisch mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen und neutralitätswidrige Handlungen kriegführender Staaten auf ihrem Gebiet zu verhindern.

Obwohl die Neutralität seit Jahrhunderten eine zentrale Maxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik bildet, ist sie historisch und verfassungsrechtlich gesehen kein Ziel unseres Staatswesens an sich, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung der eigentlichen zentralen Ziele, nämlich insbesondere der Aufrechterhaltung einer möglichst grossen staatlichen Unabhängigkeit. Daher ist die Neutralität auch bewusst nicht im Zweckartikel der Schweizerischen Bundesverfassung verankert. Die Eidgenössische Tagsatzung von 1847 hatte es eindeutig abgelehnt, die Aufrechterhaltung der Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen mit der Begründung, die «Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke; sie sei eine dermalen angemessen erscheinende politische Massregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern». Man könne nicht wissen, ob die Neutralität «einmal im Interesse der eigenen Selbständigkeit verlassen werden müsse».

Neutralität war in der Geschichte unseres Landes nicht ein starres, ein für allemal fixiertes Institut. Vielmehr war Neutralität etwas Variables, das sich aus der Anpassung an gegenseitige Sicherheitsbedürfnisse der Staaten entwickelte. So hat denn auch die

Schweiz das Instrument Neutralität immer wieder flexibel den internationalen Notwendigkeiten und den eigenen Interessen angepasst. Epochen des aktiven aussenpolitischen Engagements und der internationalen Partizipation wechselten ab mit solchen der aussenpolitischen Passivität und der Konzentration auf die Innenpolitik. Auch die Praxis der Schweiz in neutralitätsrelevanten Fragen hat sich den Erfordernissen der Zeit und den jeweiligen schweizerischen Interessen entsprechend gewandelt. So gingen beispielsweise einzelne Orte der Eidgenossenschaft vom 16. bis ins 19. Jahrhundert Defensivbündnisse mit anderen Mächten ein, stellten diesen Soldtruppen zur Verfügung oder gewährten fremden Truppen Durchmarschrechte. Oder: 1920 wurde die Schweiz Mitglied des Völkerbunds und verpflichtete sich an dessen wirtschaftlichen, nicht aber den militärischen Zwangsmassnahmen teilzunehmen. 1938 kehrte sie zur sog. integralen Neutralität zurück. Oder: Nach 1945 handhabte die Schweiz unter dem Eindruck des kalten Krieges ihre Neutralität im Vergleich mit anderen neutralen Staaten sehr strikt und eng. So verzichtete sie unter Hinweis auf ihre Neutralität vorerst auf den Beitritt zu internationalen Organisationen mit politischem Charakter, wie z. B. dem Europarat. Später gab sie diese Haltung bekanntlich auf.

Den vielfachen historischen Veränderungen, denen Inhalt und Tragweite der schweizerischen Neutralität unterworfen waren, sowie ihrer rein dienenden, instrumentalen Funktion müssen wir uns – ähnlich wie frühere Generationen – bei der Diskussion um unsere Aussen- und Sicherheitspolitik wieder bewusst werden. Neutralität darf nicht ein unantastbares Dogma sein. Die Änderungen in unserer Umgebung und im aussenpolitischen Verhalten anderer Staaten haben – ob wir das wollen oder nicht – Rückwirkungen auf unsere aussenpolitischen Zielsetzungen und den Stellenwert der Neutralität. Je nach aussenpolitischer Situation ist die schweizerische Neutralität mehr oder weniger relevant. Daher muss unsere Neutralität von Zeit zu Zeit auf ihre Zweckmässigkeit als Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik hin geprüft und allenfalls an neue Notwendigkeiten angepasst werden. Neutralität soll solange ein aussen- und sicherheitspolitisches Instrument bleiben, als sie besser als andere Konzepte zur Verwirklichung der nationalen Interessen zu dienen vermag. Sie ist aber weder hinsichtlich ihres Inhaltes noch ihrer

Dauer unveränderbar. Soviel zu den Grundlagen der schweizerischen Neutralität. Wenden wir uns nun der aktuellen Neutralitätsdiskussion zu.

Infragestellung der Neutralität

Die dauernde Neutralität der Schweiz – und anderer Neutraler in Europa – ist in den letzten Jahren in Diskussion geraten und gar in Frage gestellt. Ursächlich hierfür sind in erster Linie die epochalen Umwälzungen im östlichen Europa und der UdSSR. Auch andere Wandlungen

Kurz ausgedrückt bedeutet Neutralität im Völkerrecht die Nichtteilnahme eines Staates an Kriegen zwischen anderen Staaten.

und Entwicklungen, die sich zum Teil seit längerem abzeichneten, aber erst jetzt vollständig ins Bewusstsein rücken, spielen eine wichtige Rolle, so z.B. das Erstarken des Sanktionensystems der Vereinten Nationen seit dem Golfkrieg, die fortschreitende europäische Integration mit der Europäischen Gemeinschaft als dem zentralen Orientierungspunkt, das Auftauchen von sog. «neuen Gefahren» oder die Relativierung der staatlichen Unabhängigkeit.

Diese und andere Entwicklungen berühren die künftige Stellung des «Neutralsten aller Neutralen» aufs engste und stellen unser herkömmliches Neutralitätsverständnis zur Diskussion. Sie werfen viele Fragen auf: Ist die Beibehaltung der Neutralität unter den veränderten Verhältnissen in Europa noch sinnvoll? Bringt dieser Status bei der Verfolgung unserer nationalen Interessen noch Vorteile? Wozu kann die dauernde Neutralität noch dienen? Was kann sie noch leisten? Welchen Preis muss die Schweiz allenfalls für die Aufrechterhaltung ihrer Neutralität zahlen?

Auch der Schweizerische Bundesrat ist mit diesen Fragen konfrontiert. Er hat bereits 1990 durch die Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen gegen den Irak eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität in die Wege geleitet. 1991 hat er eine Studiengruppe verwaltungsexterner und verwaltungsinterner Personen mit einer vertieften

Analyse der verschiedenen mit der Neutralität verbundenen Aspekte beauftragt. Diese Studiengruppe hat ihre Erkenntnisse im März 1992 unter dem Titel «Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel» veröffentlicht. Dieser Bericht bildet meines Erachtens eine gute Grundlage für eine sachliche Diskussion der Neutralitätsfragen in der Schweiz. Der Bundesrat selbst wird seine Einschätzung der zukünftigen Bedeutung der dauernden Neutralität für die Schweiz in seinem Bericht über die schweizerische Aussenpolitik darlegen, der voraussichtlich im Herbst dieses Jahres veröffentlicht wird.

Gestatten Sie mir nun im folgenden aufzuzeigen, wie ich die Zukunft der Neutralität als Mittel der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sehe. Ich werde mich dabei – wie mir von der SOG aufgetragen wurde – auf den Aspekt Neutralität und Sicherheitspolitik konzentrieren. Auf andere wichtige Fragestellungen, wie z.B. Neutralität und EG bzw. Neutralität und UNO-Zwangsmassnahmen, kann ich leider in diesem Rahmen nicht eingehen. Diese Aspekte werden vielleicht Gegenstand von Fragen oder der Semindiskussion bilden.

Veränderte sicherheitspolitische Ausgangslage

Neutralität ist die Stellung eines Staates in einem Krieg zwischen anderen Staaten. Neutralität bezieht sich daher auf militärische Konflikte und Spannungen, also auf Grundsituationen der Unsicherheit. Vorwiegend hier hat sie als aussen- und sicherheitspolitische Maxime ihre Funktion. Sie ist für ein Land eine zweckmässige Haltung, wenn Staaten oder Blöcke einander in einem antagonistischen Verhältnis gegenüberstehen und wenn es in der Zukunft militärische Konflikte befürchtet, in die es verwickelt werden und gegen die es sich autonom verteidigen kann.

Die schweizerische Neutralität hat sich unter den besonderen historischen Gegebenheiten unseres Kontinents herausgebildet und im Rahmen der europäischen Staatengemeinschaft ihre besondere Bedeutung gewonnen. Die Grossmächte sahen in der schweizerischen Neutralität die Funktion, das europäische Gleichgewicht wahren zu helfen. Denn seit dem 16. Jahrhundert stand die Eidgenossenschaft, vor allem wegen ihrer geopolitisch wichtigen Rolle als Hüterin

der Alpenpässe und damit der strategisch bedeutsamen Nord-Süd-Verbindung, im Schnittpunkt der Grossmachtinteressen. Sie musste befürchten, in die militärischen Konflikte dieser Mächte verwickelt zu werden. Die bewaffnete Neutralität war zu jener Zeit ein effizientes Instrument des Kleinstaates Schweiz zur Bewahrung seiner Unabhängigkeit im Bezugsfeld der Machtpolitik der Grossmächte. Die Neutralität der Schweiz beruhte auf einer Gleichgewichtssituation und war auf einen potentiellen oder aktuellen militärischen Konflikt bezogen. Sie stand permanent im Zeichen der Kriegserwartung.

Nach dem Zweiten Weltkrieg fand der jahrhundertelange Kampf rivalisierender Mächte in unserer unmittelbaren Nachbarschaft ein Ende. Die Gleichgewichts- und Stabilisierungsfunktion, welche die schweizerische Neutralität im Rahmen der früheren Mächtekonstellation, insbesondere des Gegensatzes zwischen Frankreich und Deutschland, besass, blieb nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränkterem Masse im Hinblick auf die Ost-West-Spaltung Europas von Bedeutung. Zusammen mit Österreich bildete die Schweiz einen 800 Kilometer langen Querriegel, der die NATO trennte. Die Neutralität der Schweiz und ihre Sicherheitspolitik insgesamt richteten sich auf den Ost-West-Konflikt aus. Vierzig Jahre lang wurde im ideologisch, wirtschaftlich, militärisch und gesellschaftlich gespaltenen Europa der Nachkriegszeit der Ausbruch eines grossen Konflikts mit schrecklichen Auswirkungen für die ganze Menschheit befürchtet.

Die Wandlungen und Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa und in der ehemaligen UdSSR haben das strategische Umfeld und die Rolle des Neutralen verändert. Die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Grosskonfliktes in Europa hat abgenommen, auch wenn – wie die jüngsten Erfahrungen zeigen – durchaus nicht alle Kriegsgefahr gebannt ist. Eine militärische Auseinandersetzung, in welcher die Schweiz ein primäres Angriffsziel darstellen würde, lässt sich aber zurzeit schwer vorstellen. Der geostrategische Wert des neutralen schweizerischen Territoriums ist in der heutigen Machtkonstellation relativiert.

Europa befindet sich in einer Phase fundamentaler Umstrukturierung. Das gegenwärtige aussenpolitische Umfeld der Schweiz ist durch eine Dynamik gekennzeichnet, die Chancen und Risiken eröffnet. Wir befinden uns in einer Übergangsphase, die

Jahre andauern wird. Während dieser Zeit sind extreme Ausschläge des sicherheitspolitischen Pendels sowohl in Richtung auf mehr Sicherheit als auch auf mehr Bedrohung möglich. Europa ist freier und weiter, aber auch weniger stabil und voraussehbar geworden. Alte Risiken verändern sich, neue entstehen. Die Armeen sind in Europa nicht abgeschafft. Sie werden weiterhin für die Sicherung des Friedens, die Erhaltung der nationalen Existenz und der territorialen Integrität als notwendig erachtet. In Europa bleibt vorderhand ein erheblicher Bestand militärischer Gefährdung bestehen. Neben vielfältigen hoffnungsvollen

In Europa bleibt vorderhand ein erheblicher Bestand an militärischer Gefährdung bestehen.

Friedens- und Integrationsbestrebungen sind auch Instabilität, Krieg und Aufspaltungstendenzen zu erkennen. Das Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts bestätigt die Worte von General MacArthur: «*There is no security on this earth. There is only opportunity.*» Welche Folgerungen sind aus dieser sicherheitspolitischen Ausgangslage für die Neutralität zu ziehen? Welche Entwicklungsperspektiven hat die Neutralität?

Beibehaltung der Neutralität

Eine tragfähige, gemeinsame, umfassende Sicherheitsstruktur ist in Europa noch nicht geschaffen. Während des gegenwärtigen Zwischenstadiums werden die bestehenden Institutionen umgebaut und wird nach neuen gesucht. Trotz weit verbreiteter Einsicht in die Notwendigkeit einer derartigen europäischen Sicherheitsordnung wird es noch lange dauern, bis das vielbeschworene gemeinsame Haus Europa gebaut und die Vision eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems realisiert ist.

Solange noch keine Sicherheitsstrukturen geschaffen sind, die ebenso gut wie die bewaffnete Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, soll die Schweiz an der Strategie der dauernden Neutralität festhalten. Geschichtliche Erfahrung und politische Vorsicht lassen es nicht angezeigt erscheinen, ein bewährtes Instrument in einer Phase des Übergangs und der Unge-

wissheit ohne ebenbürtige alternative Sicherheitsgarantien preiszugeben. Die Neutralität kann weiterhin bei der Verwirklichung nationaler Zielsetzungen, insbesondere der Wahrung der völkerrechtlichen Existenz unseres Staates, der Gewährleistung unserer Sicherheit und des Heraushaltens aus militärischen Konflikten, einen Beitrag leisten. Neutralität ist gleichbedeutend mit unserer klaren Absage an jede Form von militärisch untermauerter Machtpolitik. Damit bildet sie auch für unsere Nachbarn einen Stabilitätsfaktor.

Schwergewicht auf Partizipation jenseits der Neutralität

Die Neutralität darf in Zukunft aber nicht alles beherrschend im Zentrum unseres aussen- und sicherheitspolitischen Denkens stehen. Angesichts der interdependenten Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts darf Neutralität überdies nicht als Haltung des Stillesitzens und des Abseitsstehens verstanden werden. Die schweizerischen Interessen können in vielen Bereichen nur durch eine Haltung des Mittragens von internationaler Verantwortung, der Teilnahme bei internationalen Entscheidungen gewonnen werden. Die Schweiz bringt damit zugleich ihre Bereitschaft zum Ausdruck, für die grossen Probleme unserer Zeit Mitverantwortung zu tragen und an der internationalen Zusammenarbeit zur Problembewältigung aktiv teilzunehmen. Dieser Haltung liegt unsere Einsicht zugrunde, dass das Schicksal der Schweiz untrennbar mit dem Schicksal Europas und der Welt verbunden ist. Zur Wahrung der schweizerischen Interessen ist daher eine aktive aussenpolitische Haltung der umfassenden Solidarität, der regionalen und weltweiten Kooperation und Partizipation notwendig. Im Vergleich dazu hat das Mittel Neutralität an Effizienz und Wirksamkeit verloren und muss eher in den Hintergrund treten.

In den nächsten Jahren muss die Schweiz angesichts der hoffnungsvollen Zukunftsmöglichkeiten einerseits und der weiterhin bestehenden Risiken andererseits den Weg zwischen Offenheit und Bewahrung finden; Offenheit im Sinne einer Kooperations- und Anpassungsbereitschaft hinsichtlich der neuen Bedrohungsformen und für den Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen; Bewahrung im Sinne des Verzehrs auf eine überstürzte

Aufgabe bewährter Sicherheitskonzepte. Eine solche Strategie der Bereitschaft zur Solidarität und Partizipation bei gleichzeitiger Fortführung von in der dauernden Neutralität verankerten eigenverantwortlichen Verteidigungsanstrengungen entspricht den legitimen Sicherheitsbedürfnissen eines Kleinstaates. Sie widerspiegelt unseren Willen zur Selbstbestimmung, welcher gepaart ist mit der Einsicht in die Eingebundenheit in die gesamteuropäische Schicksalsgemeinschaft.

Neutralität und Sicherheit

Relativierung der staatlichen Unabhängigkeit

Einerseits bildete historisch die Neutralität das Schutzschild zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit. Andererseits ist der souveräne Staat Träger und Schutzobjekt der Neutralität. Staatliche Souveränität, verstanden als Selbstbestimmung und Unabhängigkeit von einer anderen Macht, ist eine Voraussetzung der Neutralität. Ihr Inhalt und Bestand stehen in direkter Abhängigkeit von der staatlichen Unabhängigkeit.

Um effektiv und glaubwürdig neutral zu sein, muss der dauernd neutrale Staat eine gewisse tatsächliche Unabhängigkeit vom Ausland aufweisen. Nur wenn er unabhängig ist, kann er im Krisenfall Druckversuchen widerstehen und seine Neutralitätspflichten erfüllen. Steht der Neutrale aber in grosser Dependenz von einem Staat oder einer Staatengruppe, so ist er erpressbar. Schweizerischer Tradition entsprach daher während Jahrhunderten immer der Gedanke der Autarkie und der vollkommenen nationalstaatlichen Unabhängigkeit und Souveränität.

Im 20. Jahrhundert wurden die Staaten immer mehr miteinander verflochten und gegenseitig abhängig. Ereignisse in anderen Staaten haben Auswirkungen auf die Lage im eigenen Land. Der autonome Entscheidungsspielraum des Einzelstaates ist eingeschränkt. Die Schweiz ist besonders eng und intensiv in dieses Interdependenzsystem eingebunden. Ihre faktische Unabhängigkeit könnte eines Tages vor allem im Hinblick auf ihre geringe wirtschaftliche Autarkie in Frage gestellt werden. Derzeit stammen z.B. mehr als 70 Prozent der schweizerischen Einfuhren aus der EG

und gehen über 58 Prozent unserer Exporte in die EG. Wir haben in bezug auf diese Gemeinschaft einen höheren wirtschaftlichen Integrationsgrad erreicht als viele EG-Mitglieder unter sich. Diese wirtschaftliche Verflechtung strahlt auf andere Politikbereiche aus. Je mehr die schweizerischen Dependenz in bezug auf die EG zunehmen, desto mehr wächst die einseitige Abhängigkeit und letztlich die Gefahr der Erpressbarkeit und desto mehr wird unsere Unabhängigkeit und die Autonomie der von uns verfolgten Neutralität gegenüber diesem Partner relativiert. Dies trifft zu, unabhängig davon, ob die Schweiz Mitglied der EG würde oder nicht.

Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit

Die im wirtschaftlichen Bereich seit längerer Zeit offensichtlichen Grenzen der schweizerischen Unabhängigkeit zeigen sich allmählich auch in anderen Bereichen, unter anderem bei der militärischen Verteidigung unseres Landes. Diese wurde von der Schweiz traditionell in autonomer Weise sichergestellt. Infolge neuester Entwicklungen stellt sich nun aber für die Zukunft die Frage, ob die Schweiz mittelfristig noch in der Lage sein wird, ihre militärische Landesverteidigung auf völlig unabhängiger Basis sicherzustellen oder ob die moderne Militärtechnologie die Möglichkeiten

Neutralität ist gleichbedeutend mit unserer klaren Absage an jede Form von militärisch untermauerter Machtpolitik.

des Kleinstaates zu übersteigen droht.

Die autonome Verteidigungsfähigkeit des Kleinstaates stösst zum Beispiel in bezug auf den Nachrichtendienst, die Rüstung, die Ausbildung, die Luftverteidigung sowie die Abwehr neuer Bedrohungsformen an Grenzen. So kann die Schweiz mangels elektronischer und weltraumgestützter Aufklärungsmittel den strategischen Nachrichtendienst nicht ganz allein auf sich gestellt organisieren. Im Rüstungsbereich sind wir seit längerem sehr stark auf den Import von Rüstungsgütern angewiesen und bedürfen darüber hinaus, vor allem im Hinblick auf deren Unterhalt, der Zusammenarbeit mit dem Ausland.

Als problematisch erweist sich ein uneingeschränkter Autonomieanspruch besonders im Bereich der Luftverteidigung. Wegen der fehlenden räumlichen Tiefe unseres Luft-raumes sind der Bekämpfung moderner Abstandswaffen und ihrer Trägersysteme Grenzen gesetzt. Eines der Hauptprobleme liegt im Aufbau einer identifizierten Luftlage jenseits unserer Landesgrenzen, welche eine zeitgerechte Vorwarnung unserer Luftwaffe ermöglicht. Ausser Frage steht bereits heute, dass die Abwehr ballistischer Abstandswaffen nur in internationaler Kooperation wird erfolgen können, z.B. durch ein europäisches Raketenabwehrsystem; denn die Beschaffung der dafür erforderlichen modernen Aufklärungs-, Führungs- und Abwehrsysteme übersteigt die Möglichkeiten eines Kleinstaates. Die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit in diesen Bereichen dürften in den kommenden Jahren noch deutlicher werden.

Auch wenn die Schweiz gegenwärtig noch eine effiziente, unabhängige Landesverteidigung sicherstellen kann, ist einzuräumen, dass sich unsere Fähigkeit zur autonomen militärischen Verteidigung tendenziell reduzieren wird. Überdies ist die Aufrechterhaltung des Autonomieanspruchs je länger je mehr mit einem hohen finanziellen und personellen Aufwand verbunden. Die Verhältnismässigkeit dieses Aufwands, gemessen an den Vorteilen der Autonomie, nimmt ab.

Diese Veränderungen könnten in Zukunft unsere bisherige, auf völliger Eigenständigkeit beruhende Verteidigungspolitik immer mehr in Frage stellen. Um zu vermeiden, dass infolge der zu erwartenden technologischen Entwicklungen die militärische Sicherheit unseres Landes beeinträchtigt würde, müsste unsere Sicherheitspolitik den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Soweit es eine unabhängige Landesverteidigung mit sich brächte, dass wir uns gegen neue Waffensysteme oder neue Bedrohungsformen nicht mehr schützen könnten, würde ein allzu enges Konzept der Neutralität, das zu einer starken Einschränkung der Verteidigungsmöglichkeiten führen würde, für unser Land und seine Bewohner zu einem Nachteil. Die Neutralität soll die Sicherheit des Landes fördern, nicht die Verteidigungsfähigkeit schmälern. Deshalb müssten im Falle solcher Bedrohungen bei Aufrechterhaltung der Neutralität die nötigen Vorkehren getroffen werden, um die Mängel der eigenen Verteidigung

durch grenzüberschreitende Vorbereitungen der Abwehr auszugleichen.

Dies ist meines Erachtens mit Sinn und Geist der Neutralität vereinbar. Denn dem dauernd Neutralen obliegt eine Rüstungspflicht. Er muss jene militärischen Vorkehrungen treffen, die nach Treu und Glauben von ihm gefordert werden können, um sich erfolgreich gegen Angriffe zu verteidigen. Das um die letzte Jahrhundertwende konzipierte Neutralitätsrecht der Haager Konvention bezieht sich nur auf das Verhalten des Neutralen im Krieg, nicht jedoch auf vorbereitende Verteidigungsmassnahmen in Friedenszeiten. Wenn Ende des 20. Jahrhunderts die Verteidigung aufgrund der Waffenentwicklung nur mehr durch eine teilweise Zusammenarbeit mit dem Ausland sicherzustellen ist, so muss diese Kooperation im Rahmen gewisser Grenzen als mit der Neutralität vereinbar betrachtet werden. Der Neutrale hat das Recht und die Pflicht, die notwendigen militärischen Vorkehrungen zu seiner Verteidigung zu treffen.

Entscheidend ist natürlich, dass trotz allfälliger Vorbereitungen für gemeinsame Abwehrmassnahmen sichergestellt ist, dass der Neutrale keine Verpflichtungen eingeht, die ihn dem Risiko aussetzen, in einen Konflikt hineingezogen zu werden, ohne dass er zuvor selber angegriffen oder unmittelbar bedroht worden wäre. Der Neutrale muss vielmehr auf jeden Fall in völliger Unabhängigkeit die politische Entscheidung treffen können, wann und unter welchen Voraussetzungen er gemeinsame Abwehrmassnahmen tatsächlich in die Wege leiten will. Seine Neutralität gebietet ihm, militärische Aktionen zu seiner Verteidigung strikt auf den Fall der Notwehr zu begrenzen.

Diesem Problembereich müssen wir in Zukunft Aufmerksamkeit schenken. Primäres Ziel unserer Sicherheitspolitik muss es sein, Handlungsfreiheit zu wahren. Ob uns dies gelingen wird, hängt nicht nur von der militärtechnischen Entwicklung ab; wichtiger ist, ob die Schweiz den politischen Willen hat, angemessene eigene Anstrengungen für die Erhaltung einer selbständigen Landesverteidigung zu unternehmen oder nicht.

Schutz gegenüber den «neuen» Gefahren

Die Neutralität ist auf den klassischen machtpolitisch-militärischen Konflikt zugeschnitten. Hier hat sie sich in der Vergangenheit als Sicherheitsinstrument zum Schutz der terri-

torialen Integrität bewährt. Nach dem Ende des Kalten Krieges treten Gefahren aus anderen, unerwarteten oder vergessenen Richtungen in den Vordergrund: regionale Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten im Osten von Europa, ausgelöst durch Nationalismus, Minoritätenprobleme, Sezessionsbestrebungen, Grenzstreitigkeiten, ferner Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, Erpressung mit Massenvernichtungswaffen oder ähnlich wirksamen konventionellen Waffen, Terrorismus, Migrations- und Flüchtlings-

Solange noch keine Sicherheitsstrukturen geschaffen sind, die ebenso gut wie die bewaffnete Neutralität unsere Sicherheit gewährleisten, soll die Schweiz an der Strategie der dauernden Neutralität festhalten.

ströme, Umweltzerstörungen, Katastrophen.

Zur Abwehr dieser Bedrohungen bildet die Neutralität kein geeignetes Mittel. Ein neutrales Abseitsstehen und Stillesitzen entfaltet hier keine Schutzwirkung. Insoweit mit Neutralität ein Verbot zur sicherheitspolitischen Kooperation mit anderen Staaten verbunden würde, stellte dieser Status gar ein gefährliches Hindernis bei der grenzüberschreitenden Bewältigung dieser Risiken dar.

Weil sich die «neuen» Bedrohungen nicht spezifisch gegen die Schweiz richten, sondern gegen die europäische Völkerfamilie insgesamt und weil die Abwehr dieser Gefahren gemeinsame Anstrengungen voraussetzt, können sie nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern nur in internationaler Kooperation, insbesondere im europäischen Verbund, bewältigt werden. Die Verteidigung bedarf hier eines multinationalen Ansatzes. Dies trifft auch auf die Schaffung eines wirksamen Instrumentariums der Vorsorge und des Managements von regionalen Konflikten zu, welche die Sicherheit und Stabilität in Europa bedrohen. Unsere europäischen Nachbarn sehen sich nicht nur den gleichen existenzbedrohenden Gefahren gegenüber wie wir; sie sind auch denselben Werten verpflichtet. Wer an der internationalen sicherheitspolitischen Zusammen-

arbeit nicht teilnimmt, setzt sich der Gefahr der Isolierung und des Vorwurfes aus, ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer zu sein. Er könnte in Europa nicht als respektierter und vollwertiger Partner auftreten. Er dürfte im Falle einer Bedrohung auch nicht auf solidarische Unterstützung zählen und würde sich gegenüber bestimmten Gefahren besonders exponieren.

Aus diesen Gründen muss die Schweiz bei den Bemühungen der Staatenwelt zur Abwehr der neuen Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitwirken. Wir müssen den neuen Bedrohungsformen unter anderem auch durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit begegnen. Dabei stellt die Neutralität kein Hindernis dar.

Sicherheit durch Neutralität und Kooperation

Die Sicherheit der Schweiz wird in Zukunft in noch höherem Masse von den internationalen Konstellationen und dem ausländischen Umfeld abhängig sein als bisher. **Sicherheit ist unteilbar.** Die Sicherheit jedes europäischen Staates ist untrennbar mit der Sicherheit des Kontinents verbunden. Jeder Beitrag zur Stabilität in Europa ist damit letztlich immer auch ein Beitrag zur Sicherheit der Schweiz. Die traditionelle Formel von «Sicherheit durch Neutralität und Unabhängigkeit» wird mehr und mehr ergänzt werden müssen durch diejenige von «Sicherheit durch Kooperation». Sicherheit muss in Zukunft vermehrt «miteinander» anstelle von «gegeneinander» erzeugt werden. Die Schweiz muss daher ihre bisherige, eher restriktive Haltung in Richtung vermehrter Zusammenarbeit öffnen. Ziel dieser Kooperation wird sein, einerseits die Sicherheit der Schweiz vor Bedrohungen deutlich zu verbessern sowie andererseits unsere Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen, freiheitlichen, humanitären Europa besser wahrzunehmen. **Es gibt keine dauerhafte Sicherheit für die Schweiz, wenn nicht auch das europäische Umfeld Sicherheit geniesst.**

Schlussbemerkung

Einer der besten Kenner der schweizerischen Neutralität, Prof. Dietrich Schindler, hat 1989 die Aus-

wirkungen der Neutralität auf die Schweiz wie folgt umschrieben: *«Die Neutralität ermöglichte es der Schweiz bis zur Gegenwart, ihr politisches Interesse vorwiegend der Innenpolitik zuzuwenden und sich dem Ausbau ihrer demokratischen Rechte und ihres Wohlstandes zu widmen. Die Neutralität hatte, wie der Föderalismus, für die Schweiz ursprünglich eine rein negative Bedeutung: Abseitsstehen zwecks Erhaltung des Eigenen im kleinen Kreise. Kein Staat in Europa hat sich in einer ähnlichen Weise wie die Schweiz während Jahrhunderten im Alleingang geübt und dieses Verhalten zu einem seiner Wesensmerkmale gemacht»*. Auf diese Weise war die Neutralität und die damit verbundene lange, friedliche, von aussen kaum in Frage gestellte Entwicklungsgeschichte mitursächlich für das Entstehen des «Sonderfalles Schweiz».

Die Periode des Andersseins, des Besonderen, des Unvergleichlichen hat in vielen Bereichen ein Ende gefunden. Im Gegensatz zu früheren Zeiten leben wir heute neben einer friedlichen Gemeinschaft von Nachbarstaaten, die wie wir die Werte Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat und in unterschiedlichem Masse Föderalismus verwirklicht haben und unsere besondere Staatsstruktur nicht mehr bedrohen. In stetig zunehmendem Masse bekennt sich sogar ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural zu diesen Grundprinzipien. Wir heben uns nicht mehr durch diese Institute an sich, sondern nur noch durch deren besondere Ausformung von unseren Nachbarn ab. Die Schweiz hat sich noch nie so wenig von den umliegenden Staaten unterschieden wie heute.

Jedes europäische Land bildet einen «Sonderfall». Wir Schweizer sollten unsere Einmaligkeiten nicht überbewerten. Es gilt nicht zu vergessen, dass wir bei allen Besonderheiten noch viel mehr mit unserer Umwelt gemeinsam haben. Die Schweiz ist von ihrer Geographie, Geschichte, Kultur und Wirtschaft her ein eminent europäisches Land. Mit diesem Europa sind wir gestern, heute und morgen aufs engste verflochten und verbunden. In diesem Europa müssen wir unseren Weg finden.

Bei dieser vor allem im sicherheitspolitischen Bereich höchst herausfordernden Aufgabe ist angesichts der gegenseitigen Abhängigkeiten und grenzüberschreitenden Probleme die Strategie des Igels, der Selbstisolie-

rung, der Abtrennung vom «Rest der Welt» untauglich, ja gefährlich. Unsere Wirtschaft hat das seit Jahrzehnten erkannt. Nur wer international mitwirkt, kann sein Schicksal als Unternehmen – oder als Nation – mitbestimmen. Wir müssen uns daher gegen aussen offenhalten und initiativ und aktiv am Aufbau eines neuen, friedlichen Europas mitwirken. Dabei müssen wir auch bereit sein, einen bewährten, traditionellen Grundsatz wie die bewaffnete Neutralität auf seine Tauglichkeit zu überprüfen und neuen Gegebenheiten anzupassen. Bei dieser Diskussion ist gerade auch der Offizier gefordert.

Zusammenfassung

Die dauernde, bewaffnete Neutralität bildet ein bewährtes, flexibles Mittel unserer Aussen- und Sicherheitspolitik, das auch unter den veränderten internationalen Verhältnissen bei der Wahrung schweizerischer Interessen von Nutzen ist.

Das heisst, dass die Schweiz auch künftig niemals einen Krieg beginnen oder eine militärische Aggression unternehmen soll. Sie soll ferner in jedem bewaffneten Konflikt unabhängig von dessen Parteien, Ort und Zeitpunkt neutral bleiben und keine Partei militärisch unterstützen. Sie soll durch eine adäquate Bewaffnung ihrer Armee sicherstellen, dass sie sich gegen einen Angreifer verteidigen kann und

***Es gibt keine dauerhafte
Sicherheit für die Schweiz,
wenn nicht auch das
europäische Umfeld
Sicherheit genießt.***

dass auf ihrem Territorium kein sicherheitspolitisches Vakuum entsteht. Sie soll ihre Neutralität in einer Weise handhaben, dass sie die notwendigen militärischen Vorkehren zu ihrer eigenen Verteidigung auch gegenüber neuen Bedrohungsformen treffen kann; dies könnte je nach Bedrohung auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Abwehrmassnahmen einschliessen. Sie soll weiterhin eine berechenbare Aussen- und Sicherheitspolitik führen.

Die Schweiz soll wie bisher in politischer, ideologischer und wirtschaftlicher Hinsicht an ihrem Recht zur freien politischen Stellungnahme fest-

halten und sich für die Wahrung ihrer Grundwerte, wie Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte, aktiv einsetzen. Sie soll ihren Bürgern keine Pflicht zur Gesinnungsneutralität auferlegen und ihren Wirtschaftsverkehr nach eigenem Ermessen ausgestalten.

Aufbauend auf ihrer langen Tradition im Bereich der Guten Dienste und der humanitären Hilfestellung soll die Schweiz ihrer Neutralität weiterhin eine friedensbezogene und humanitäre Ausrichtung geben. Sie soll ihr Wirken im Interesse der internationalen Sicherheit und des Friedens verstärken. Ihre Neutralität soll auch im Lichte der Bedürfnisse der internationalen Solidarität gehandhabt und der Staatengemeinschaft dienstbar gemacht werden. Sie soll eine den Frieden in Europa und der Welt mitgestaltende Neutralität bleiben.

Angesichts der interdependenten Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts darf Neutralität nicht als Haltung des Stillesitzens und des Abseitsstehens verstanden werden. Prägendes Element der schweizerischen Aussenpolitik war seit jeher auch die Maxime der Solidarität. Dieser Grundsatz muss vermehrt ins Zentrum des aussen- und sicherheitspolitischen Denkens gerückt werden, weil die schweizerischen Interessen in vielen Bereichen nur durch eine Haltung des Mittragens von internationaler Verantwortung, der Mitwirkung bei internationalen Problemlösungen und Entscheidungen gewahrt werden können. Umfassende Solidarität, regionale und weltweite Kooperation und Partizipation dienen am besten unseren Interessen.

Eine Haltung der grenzüberschreitenden, mitverantwortlichen Zusammenarbeit soll die Schweiz insbesondere bei der Abwehr der sogenannten «neuen Gefahren» und beim Aufbau tragfähiger Sicherheitsstrukturen in Europa einnehmen. **Die Schweiz hat ein grosses Interesse daran, zur Wahrung ihrer eigenen Sicherheit bei den Bemühungen anderer Staaten zur Abwehr der neuen Risiken, zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen aktiv mitzuwirken. Daher erscheint es zweckmässig, wenn wir unsere bisherige restriktive Haltung in Richtung vermehrter Kooperation mit anderen Staaten ändern. Ziel dieser Zusammenarbeit soll sein, die Sicherheit der Schweiz vor Bedrohungen deutlich zu verbessern und unsere Solidaritätsverpflichtungen gegenüber dem demokratischen Europa besser wahrzunehmen.**

Neutralität und europäische Sicherheitskonzeption

Einleitung

Ich möchte das mir auftragene Thema gewissermassen von hinten aufrollen und mit der europäischen Sicherheitsarchitektur beginnen, um im zweiten Teil darzulegen, wie ich die Zukunft der Neutralität sehe. Dabei werde ich selbstverständlich den Fokus auf die schweizerische Neutralität legen und mich dabei insbesondere auf das neue Konzept der sogenannten differentiellen Neutralität beziehen, wie sie die Kommission *Krafft* beschreibt.

Die europäische Sicherheitsarchitektur ist – wie jedermann weiss – im Fluss. Deutlich ist immerhin, dass der Schwerpunkt dieser neuen Architektur die Europäische Gemeinschaft ist. Sie ist es kraft ihres wirtschaftlichen Potentials und der schon heute bestehenden engen aussenpolitischen Abstimmung. Sie ist es aber auch kraft der Integrationsidee: Der europäische Einigungsprozess bezweckte von Anfang an, einen Rückfall in das Zeitalter des blutigen Nationalismus auszuschliessen, indem er die ehemaligen Rivalen in Verpflichtungen einband, die ihre einzelstaatliche Macht beschränkten. Die Schaffung supranationaler Entscheidungsstrukturen war also nicht Selbstzweck, sondern auf Frieden und Sicherheit im Innern ausgerichtet. Die europäische Einigung ist diesbezüglich unerhört erfolgreich gewesen: Krieg zwischen den EG-Staaten sollte undenkbar werden, und er wurde undenkbar.

Diese Erfolgsbilanz macht die EG zum Hauptpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur und damit zum primären Adressaten der schweizerischen Integrationspolitik, mithin der Aussen- und Sicherheitspolitik. Entsprechend ist der dynamische Prozess der EG auch der wichtigste Massstab für die Überlegungen zur Grundmaxime unserer Aussen- und Sicherheitspolitik, der Neutralität.



Dr. Mauro Mantovani,
Forschungsstelle für Sicherheits-
politik und Konfliktanalyse,
Eidg. Technische Hochschule, Zürich

Die Aussen- und Sicherheitspolitik der EG

Der westeuropäische Integrationsprozess spielte sich bis 1970 nur auf der wirtschaftlichen Ebene ab; damals begann eine aussenpolitische Zusammenarbeit der EG-Staaten. In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 wurde die aussenpolitische Kooperation vertieft, und es kam eine Zusammenarbeit auf Gebieten der Sicherheitspolitik hinzu. Auf dieser Europäischen Akte beruht der aktuelle Entwicklungsstand der EG im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Wichtigstes Element der EEA ist das Bekenntnis der EG-Mitglieder zum Endziel einer europäischen Aussenpolitik. Die neuen Vertragsbestimmungen über die Politische Zusammenarbeit, die EPZ, verbessern die dazu seit 1970 bestehenden Verfahren: Die Parteien sind zur gegenseitigen Konsultation «in allen aussenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse» nunmehr verpflichtet. Wichtig ist ferner das Bekenntnis der EG-Staaten, «im Rahmen des Möglichen darauf zu verzichten, einen Konsens und das gemeinsame Handeln zu verhindern». Generell sollen die Aussen-

beziehungen der EG-Mitgliedstaaten und die im Rahmen der EPZ vereinbarten Aktivitäten «kohärent» sein, eine Formulierung, die natürlich einen beträchtlichen Interpretationsspielraum belässt.

Die Abstimmung der Standpunkte im Rahmen der EPZ führt dann zu «Gemeinsamen Erklärungen», die in den letzten Jahren immer zahlreicher geworden sind. Wenngleich manche dieser Erklärungen der Zwölf einen sehr kleinen gemeinsamen Nenner erkennen lassen, sind die meisten von ihnen von beträchtlichem politischen Gewicht.

In der Sicherheitspolitik beschränkt sich die Kooperation der EG-Staaten auf die politisch-wirtschaftlichen Aspekte und klammert die militärischen aus. Diese Trennung von Sicherheitspolitik im umfassenden Sinn und Verteidigungspolitik ist vor allem darauf zurückzuführen, dass eine Mehrheit der EG-Partner die militärischen Aspekte weiterhin in der NATO behandelt sehen wollte.

Aber auch bei der Rüstungskoope-
ration, also einem zentralen wirtschaftlichen Bereich der Sicherheitspolitik, gab und gibt es Grenzen: Sie sind durch den EWG-Vertrag (Art. 223) gegeben, der jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit zugesteht, «Massnahmen zu ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen». Ausserdem entbindet der Art. 223 die Mitgliedstaaten von jeder Verpflichtung, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe ihren Sicherheitsinteressen widersprechen könnte. So blieb auch die Rüstungskoope-
ration in der Praxis auf den Kreis der NATO-Partner beschränkt.

Soweit also – in aller Kürze – der aktuelle Stand der Aussen- und Sicherheitspolitik der EG. Die Frage nun, wie sich die traditionelle Neutralität damit vereinbaren lasse, ist differenziert zu beantworten.

Da die EPZ auf Information und Konsultation basiert und die Willens-

bildung nur einstimmig erfolgt, kann man argumentieren, dass eine Mitwirkung für Neutrale unbedenklich sei, da sie ja jederzeit den Konsens verhindern können.

Dem steht gegenüber, dass in der politischen Realität der EG Paketlösungen ausgehandelt werden, was bedeutet, dass sich faktisch eine schwache Minderheit dem Willen der mächtigen Mehrheit oft beugen muss. Auch kann ein Neutraler sich nur mit sehr gemischten Gefühlen dazu verpflichten, «im Rahmen des Möglichen» den Konsens nicht zu behindern. Schliesslich verfließt in der Praxis die Trennlinie zwischen den nichtmilitärischen und den militärischen Dimensionen der Sicherheitspolitik, womit natürlich der neutralitätsrechtliche Kern tangiert wäre.

Der Unionsvertrag von Maastricht

In den letzten Jahren intensivierte sich der Abrüstungsdialog. Dabei setzte sich in der EG allmählich die Überzeugung durch, dass die künstliche Trennung des Begriffs Sicherheitspolitik unpraktikabel geworden sei. Dazu kam, dass sich die EG nach dem Umbruch im Osten einer doppelten Herausforderung gegenüber sah: Zum einen gilt es, den sich abzeichnenden Teiltrückzug der USA durch eigene militärische Anstrengungen aufzufangen, zum anderen, das Gewicht des vergrösserten Deutschlands auszugleichen. Das Ergebnis dieser Einsichten ist der Vertrag von Maastricht vom Dezember 1991, der eine Europäische Union anvisiert, die auf drei Pfeilern ruhen soll: Auf der Wirtschafts- und Währungsunion, auf der Zusammenarbeit in den Bereichen Innen- und Justizpolitik und auf einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), die die EPZ ersetzen soll.

Die GASP soll dereinst sämtliche Fragen umfassen, «welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte». (Art. J 4.1) Die GASP ist also unbestimmt formuliert und ihre Verwirklichung zeitlich nicht festgelegt.

Von der GASP betroffen sind vorderhand aber nur Bereiche, die im wesentlichen jenen der EPZ entsprechen: KSZE- und bestimmte UNO-Angelegenheiten, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Rüstungskooperation, Rüstungsexportpolitik und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen. Später

sollen die Bereiche der GASP, also jene, in denen Mehrheitsentscheide möglich sind, im Sinne von Art. J 4.1 schrittweise ausgedehnt werden. Bis dann enthält die GASP aber keine mit der Neutralität unvereinbare Verpflichtungen. Denn eine gemeinsame Aktion setzt weiterhin Einstimmigkeit im Europäischen Rat voraus (Art. J 3.1). Erst bei der Durchführung einer derartigen Aktion kann dann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Ein neutrales Mitglied hätte also wieder die Möglichkeit, eine Grundsatzentscheidung im Europäischen Rat zu verhindern.

Weiter «entschärft» wird der Vertrag von Maastricht aus neutraler Sicht dadurch, dass verteidigungspolitische Angelegenheiten der Westeuropäischen Union (WEU) übertragen werden, ohne dass die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet wären, der WEU beizutreten. Dies könnte sich allerdings ändern, falls beim Auslaufen des WEU-Vertrages 1998 die WEU mit der Europäischen Union (EU) vereinigt wird. Dass die Schweiz bei der Revision der GASP ab 1996 «auf der Grundlage eines dem Europäischen Rat 1996 vom Ministerrat vorzulegenden Berichts» aller Voraussicht nach nicht mitredet, ist vor diesem Hintergrund überaus bedauerlich. Die wiederbelebte WEU ist damit zum unab-

Die Auswertung der Angriffspläne des Warschauer Paktes hat ergeben, dass sich dessen Aggression unterschiedlos gegen die NATO-Staaten wie gegen die «Neutralen» Österreich, Schweden und die Schweiz gerichtet hätte.

dingbaren Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses geworden und soll zugleich eine Brückenfunktion zur NATO einnehmen, die konkret noch auszugestalten bleibt. Ein differentieller Neutralitätsstatus dürfte also zumindest bis zu einer Vertragsrevision auch in der Europäischen Union de iure aufrechtzuerhalten sein.

Der Maastrichter Unionsvertrag scheint dafür sogar noch eine juristische Klausel zu bieten, auf die sich Neutrale berufen könnten; so heisst es in Art. J 4.4: «Die Politik der Union berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie

achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.»

Die juristischen Probleme mit der Neutralität werden sich in der EU erst langfristig stellen, wenn es um die Realisierung der Finalität des Unionsvertrages, die Schaffung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft geht, die natürlich keinen Raum mehr für die Neutralität liesse. Dieses Fernziel bringt neutrale Beitrittskandidaten in politische Verlegenheit. Denn wenn sie sich verpflichten, die Herausbildung einer Verteidigungsgemeinschaft nicht zu behindern, wie dies Brüssel von ihnen verlangen wird, sind sie gezwungen, eine «Neutralität auf Abruf» zu formulieren, die innenpolitisch nur sehr schwer vertretbar wäre und aussenpolitisch die Neutralitätspolitik erheblich erschweren würde. Denn der Neutrale wäre dadurch aus der Sicht dritter Staaten kaum mehr als solcher erkennbar, mit Folgen, auf die ich im zweiten Teil eingehend zurückkommen werde.

Eine Mitwirkung an der GASP mit Vorbehalt muss den Neutralen auch in der EU als unzuverlässig erscheinen lassen, da unter EG-Mitgliedern bereits jetzt eine beträchtliche und zunehmende Solidaritätserwartung besteht. So formuliert «Maastricht» (Art. J 1.4) die Unterordnung der Politik der Einzelstaaten unter die GASP viel schärfer als die EEA, in der nur vage von «Kohärenz» der aussenpolitischen Aktivitäten die Rede war: «Die Mitgliedstaaten unterstützen die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität», heisst es nun.

Als 1815 die damals tonangebenden europäischen Mächte die Neutralität der Schweiz völkerrechtlich garantierten, betonten sie, die bewaffnete Neutralität unseres Landes liege «im Interesse Europas». Das heutige Europa, oder zumindest der europäische Hauptadressat der schweizerischen Politik, die EG, äussert sich offiziell nicht direkt zur Neutralität, sondern gibt nur bei jeder Gelegenheit zu verstehen, dass der gemeinschaftliche Rechtsbestand von Neumitgliedern zu übernehmen ist; dazu wird in absehbarer Zeit der Unionsvertrag von Maastricht gehören. Die EG lässt damit durchblicken, dass sie die Neutralität für ein Problem der Neutralen hält. **Jedenfalls drängt sich der Eindruck auf, dass die Neutralität nicht mehr als im Interesse Europas liegend betrachtet wird.** Dies ist bedenklich.

Die Frage aber, über die die Neutralen noch mehr nachdenken sollten (und es auch tun), ist wohl die, ob die Neutralität überhaupt noch in ihrem eigenen Interesse liege. Denn dies ist der Kern sämtlicher Funktionen, die ihr Status für die Neutralen je hatte: Abseitsstehen war immer ein Akt der Staatsräson.

Vor- und Nachteile der Neutralität in der Zukunft

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Neutralität noch immer der Staatsräson diene, werden die Neutralen – auch als Nichtmitglieder der EG – eine nüchterne Kosten-Nutzen-Rechnung machen müssen, die sich folgendermassen präsentiert:

Neutralität als Befähigung zur Leistung Guter Dienste

Auf der einen Seite steht jene Funktion der Neutralität, die historisch als letzte hinzugekommen und nach dem Kalten Krieg als einzige übriggeblieben ist: Es ist die Befähigung, Gute Dienste zu leisten. Jahrzehntlang wurden die Neutralen immer wieder angerufen, humanitäre und vermittelnde Funktionen in internationalen Krisen wahrzunehmen. Allerdings wurde die klassische Vermittlungsfunktion der Neutralen in der Nachkriegszeit zunehmend vom multilateralen Krisenmanagement internationaler Organisationen und Institutionen abgelöst.

Zuletzt waren die Neutralen und Nichtgebundenen Staaten (als sogenannte N+N-Gruppe) im Rahmen der KSZE von einer gewissen Bedeutung, wo sie mit eigenen Initiativen, Kompromissvorschlägen und Koordinationsfunktionen Wesentliches zum Gelingen von Expertentagungen und Folgekonferenzen beitrugen. Die Neutralen leisteten damit einen nützlichen Beitrag an die europäische Stabilität.

Allerdings konnten sie diese Brückenfunktion wesentlich dank zweier Gegebenheiten wahrnehmen, die eng mit der Konstellation der Bipolarität verknüpft waren und auf die sie selbst keinen Einfluss hatten: Zum einen befanden sich die Neutralen in einer besonders günstigen strategischen Lage zwischen den Blöcken, durch die sie ja auch ihre strategische Stabilitätsfunktion wahrnehmen konnten. Zum anderen besaßen sie eine gewisse Monopolstellung, um als Vermittler in Ak-

tion zu treten. Dies aber konnten sie nur tun, wenn zwischen den Supermächten überhaupt ein Mindestmass an Gesprächsbereitschaft bestand.

Diese N+N-Gruppe in der KSZE hat sich aber vor anderthalb Jahren, ziemlich unbemerkt von der Öffentlichkeit, aufgelöst, denn mit dem Ende der Bipolarität fiel auch der Hauptbezugsrahmen der Neutralität weg, die Neutralität verlor beinahe über Nacht Sinn und Aussagekraft. Die Frage «neutral zwischen wem?» ist seither sehr berechtigt.

Mit der Stabilitätsfunktion der Neutralität fiel auch der «Markt für Gute Dienste» – jedenfalls in Eurasien

Hier offenbart sich die Kehrseite der Neutralität: Sie besteht darin, dass im Ernstfall kein Staat gegenüber dem Neutralen zur Hilfeleistung verpflichtet ist.

– weitgehend dahin. Es sagt sehr viel über den Gewichtsverlust der Neutralen in der KSZE aus, wenn sich der Bundesrat von einer EG-Mitgliedschaft «verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten» auch in dieser Institution verspricht.

Die Möglichkeiten, dank der Neutralität Gute Dienste leisten zu können, sind also erheblich zurückgegangen. Der Bericht *Krafft* schätzt diese Entwicklung wohl richtig ein, wenn er (S. 23) schreibt: «Die Neutralität kann zwar für Dienstleistungen von Vorteil sein. Sie ist aber keine zwingende Voraussetzung dafür.» Wichtiger sind andere Faktoren, wie die jahrzehntelange Erfahrung, die Effizienz und Zuverlässigkeit, die gute Verkehrslage und Infrastruktur, die Stabilität oder die kleinstaatliche Machtlosigkeit der Schweiz.

Nicht, dass ich einen Rückfall in die Blockkonfrontation für alle Zeiten ausschliessen wollte – im Gegenteil: Die Gefahr, dass der russische Reformprozess scheitert und das riesige Land in Chaos versinkt, ist alles andere als gebannt. Wenn aber dereinst wieder ein Eiserner Vorhang niedergehen sollte, dann wäre dies aller Voraussicht nach tausend Kilometer weiter östlich, und selbst Österreich befände sich in einer geostrategisch völlig neuen, nämlich peripheren Situation. Zudem wäre in einem Konflikt etwa

zwischen der Ukraine und Russland mit Sicherheit ein anderes Konfliktmanagement nötig als dasjenige, das die Neutralen anbieten können; denn «neutral» wären dann wohl alle ausser den Konfliktparteien.

Die Chancen für eine Renaissance der Dienstleistungsfunktion der Neutralität stehen also ebenso schlecht wie für die Stabilitätsfunktion.

Auf der Passivseite dieser Bilanzrechnung stehen drei Posten:

Untrennbarkeit von Dienstleistungsfunktion und Neutralitätspolitik

Um eine aktive und erfolgreiche Vermittlungsrolle in Konflikten wahrnehmen zu können, ist eine internationale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Status der dauernden Neutralität erforderlich. Denn ein nützlicher Faktor für die internationalen Beziehungen – und damit auch für die Neutralen selber – kann die Neutralität nur sein, wenn die Neutralen bereit sind, sich ein hohes Mass an freiwilliger Zurückhaltung in internationalen Streitigkeiten aufzuerlegen. Tun sie dies nicht, so wird ihre Haltung vor allem von den Konfliktparteien gerne als unmoralische Weigerung kritisiert, für die gerechte (nämlich jeweils ihre) Sache einzutreten. Um dies zu verhindern, muss ein Neutraler also bestrebt sein, durch eine aktive Neutralitätspolitik jedem der in den betreffenden Konflikt involvierten Staaten vor Augen zu führen, dass seine Sonderstellung für ihn ebenfalls von Nutzen ist. Ergreift der Neutrale dagegen allzu offen Partei für eine Seite, so kann er nicht erwarten, dass die andere Seite ihn als ehrlichen Makler akzeptiert. Zum Beispiel lässt es sich kaum vorstellen, dass Serbien – angesichts des Eintretens der Schweiz für die Gegenseite – ein schweizerisches Vermittlungsangebot annähme.

Für die Akzeptanz des Neutralitätsstatus reicht es also nicht aus, wenn der Neutrale lediglich die völkerrechtlichen Neutralitätspflichten im Frieden erfüllt, sondern er muss eine international glaubwürdige Neutralitätspolitik führen, die wirtschaftliche und politische Enthaltung einschliesst.

Die militärische Neutralität allein böte aber nicht nur keinerlei Vorteil, um in einem Konflikt zu vermitteln,

sondern sie könnte sich geradezu als handfester Nachteil für den Neutralen selbst erweisen, dann nämlich, wenn jene Seite, der er zuneigt, in einem Konflikt selber militärisch aktiv wird. Im konkreten Fall des Jugoslawienkonfliktes könnte sich folgende, gar nicht so unwahrscheinliche Situation ergeben: Die UNO wäre weiterhin blockiert, und einige EG-Staaten würden sich – im Rahmen der WEU oder der NATO – zu einem militärischen Eingreifen in Bosnien entschliessen. Dann wäre die Schweiz neutralitätsrechtlich verpflichtet, denselben Staaten, mit denen zusammen sie wirtschaftliche und politische Sanktionen ergriffen hatte, militärische Überflüge zu verweigern! Ein solches Verhalten müsste als Parteinahme zugunsten Serbiens ausgelegt werden und wäre dem Image der Schweiz in Brüssel wohl kaum förderlich.

Das Grundproblem besteht also darin, dass ein Nicht-EG-Staat, der sich wirtschaftlich und politisch sehr stark an die EG anlehnt, von aussen als Teil der EG wahrgenommen wird. Die Glaubwürdigkeit seiner Neutralität ist damit von vornherein stark in Frage gestellt. Der Neutrale sieht sich folglich in einem unauflösbaren Dilemma: Verzichtet er auf die Neutralitätspolitik, wie dies die Kommission *Krafft* empfiehlt, so nimmt er sich faktisch die Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten. Entscheidet er sich aber für eine umfassende Neutralitätspolitik, so gewärtigt er ökonomische Nachteile und beraubt sich zudem der Option einer europäischen Integration.

Neutralität als Sicherheitsstrategie

Der zweite Nachteil der Neutralität ist unmittelbar sicherheitspolitischer Art. Der Neutralitätsstatus ist ja nicht Selbstzweck, sondern dient der Erreichung übergeordneter staatspolitischer Ziele, in erster Linie der Gewährleistung der Sicherheit des betreffenden Landes. Entsprechend hat die Neutralität in dem Augenblick versagt, wo der Neutrale in einen Konflikt hineingezogen wird. Die Frage, die der Neutrale beantworten muss, lautet also, ob das «Stillesitzen» eine brauchbare Sicherheitsstrategie zur Abwendung des Ernstfalles darstellt.

Die Probleme ergeben sich dabei aus den Verpflichtungen, die der dauernd Neutrale bereits in Friedenszeiten eingeht. Zu diesen Verpflichtungen

zählt in erster Linie das Bündnisverbot, d.h. der Neutrale muss seine Landesverteidigung autonom organisieren, seine Neutralität allein schützen; das Mittel der Arbeitsteilung, wie sie in einer Allianz stattfindet, ist ihm verwehrt. Für einen Kleinstaat stellt sich nun aber das Problem, dass er mit der militärtechnologischen Entwicklung aus finanziellen Gründen immer weniger Schritt halten kann. Dies ist besonders augenfällig in drei Bereichen, die ich nur kurz nennen möchte, weil Sie darüber natürlich besser Bescheid wissen als ich:

- im Bereich der strategischen Nachrichtenbeschaffung
- im Bereich der Luftkriegführung, insbesondere bei der Luftraumüberwachung sowie der Abwehr moderner Kampfflugzeuge und ballistischer Massenvernichtungsmittel und
- im Bereich des Staatsschutzes, also bei der Abwehr von Bedrohungen wie dem Terrorismus, dem organisierten Verbrechen, der Proliferation.

In diesen Bereichen zeigen sich Grenzen der Verteidigungsfähigkeit des autonomen Kleinstaates besonders drastisch. Die Schere zwischen seinen finanziellen Möglichkeiten und den technologischen Bedürfnissen seiner Landesverteidigung macht eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwingend.

Hier offenbart sich die Kehrseite der Neutralität: Sie besteht darin, dass

Wenn das Neutralitätsrecht im Ausland nicht einmal mehr unter Völkerrechtlern noch ein Thema ist, wer soll es dann kennen, geschweige denn respektieren?

im Ernstfall kein Staat gegenüber dem Neutralen zur Hilfeleistung verpflichtet ist. Neutralität bedeutet also nicht nur Ungebundenheit, sondern Ungeschütztheit. Dieser Sicherheitsaspekt der Neutralität ist bei uns mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes in den Hintergrund getreten, weil die Schweiz seither ein vollständiges strategisches Binnenland ist. In Österreich dagegen, das sich in einer ganz anderen strategischen Lage befindet, hat die Vorstellung, wenn's drauf ankommt, allein zu sein, eine beträchtliche Verunsicherung ausgelöst: Immer breitere politische Kreise halten die Neutralität geradezu für ein Sicher-

heitsrisiko und bewegen sich auf europäische Sicherheitsorganisationen zu.

Dass die Neutralität als Sicherheitsstrategie ausgedient hat, ist übrigens keine neue Entwicklung. So hat die Auswertung der Angriffspläne des Warschauer Paktes ergeben, dass sich dessen Aggression unterschiedslos gegen die NATO-Staaten wie gegen die «Neutralen» Österreich, Schweden und die Schweiz gerichtet hätte. Wenn der Kalte Krieg je in einen heissen umschlagen wäre, hätten Neutralität und Bündnispolitik für die Schweiz also dasselbe Ergebnis gehabt – ganz anders als im Zweiten Weltkrieg. Dies bedeutet schlicht, dass die Neutralität als Sicherheitsstrategie vierzig Jahre lang irrelevant war; die Schweiz verdankte im Kalten Krieg die Unversehrtheit ihres Territoriums ausschliesslich der Existenz der NATO.

Dass die Neutralen angegriffen worden wären, hätte auch niemanden überraschen dürfen, denn sie sympathisierten ganz unverkennbar mit dem Westen. Zum Beispiel trugen sie sogar das Embargo für Hochtechnologie-güter (COCOM-Listen) mit, das die NATO-Staaten über den Warschauer Pakt verhängt hatten. Die Neutralen verfolgten also eine «Neutralitäts»-Politik, die klar der einen Seite nützte und sie in den Augen der anderen als pseudoneutral erscheinen lassen musste.

Vor diesem Hintergrund kann ich es mir nur als Mythenpflege erklären, wenn der Bericht *Krafft* (S.17) schreibt: «In bezug auf künftige europäische Sicherheitsordnungen muss das relevante Kriterium für den Entscheid über Beibehaltung oder Aufgabe der Neutralität der Sicherheitsgewinn sein: die neuen Strukturen müssen für die Schweiz und ihre Bürger mindestens so viel Sicherheit gewährleisten wie die dauernde Neutralität.»

Der Erfolg der Neutralität als Sicherheitsstrategie ist also an dieselbe Voraussetzung geknüpft, wie es der Erfolg der Neutralitätspolitik ist, nämlich daran, dass die Konfliktparteien den Neutralen als wirklich neutral wahrnehmen. Und gerade diese Grundbedingung dürfte nie mehr wiederkehren. Wenn die Kommission *Krafft* empfiehlt, die Neutralität auf ihren völkerrechtlichen Kern zu beschränken, so ist dies nicht nur vor dem Hintergrund der Möglichkeit, Gute Dienste zu leisten, problematisch, sondern auch bezüglich dem ursprünglichen, aber längst verwirkten Zweck der Neutralität, Sicherheit zu gewährleisten. Denn die Bedeutung des neutralitätsrechtlichen Kerns ist schon seit Jahrzehnten im Schwinden

begriffen: «... in der Völkerrechtslehre wird das Neutralitätsrecht ausserhalb der zwei dauernd neutralen Staaten (Österreich und die Schweiz) und teilweise noch Deutschlands kaum mehr beachtet. Die Völkerrechtsbücher behandeln es nicht mehr, und die Völkerrechtler kennen es nicht mehr. Tatsächlich entspricht das Neutralitätsrecht den Bedürfnissen der heutigen Völkergemeinschaft nicht mehr, weil es ausschliesslich auf zwischenstaatliche Konflikte zugeschnitten ist.» (Prof. Dietrich Schindler)

Wenn das Neutralitätsrecht im Ausland nicht einmal mehr unter Völkerrechtlern noch ein Thema ist, wer soll es dann kennen, geschweige denn respektieren? Gewiss nicht jene potentiellen Aggressoren, mit denen man realistischerweise in Osteuropa, im Maghreb oder im Nahen Osten in Zukunft zu rechnen hat. Diese werden (je nach Couleur zwar unterschiedlich) das reiche oder das christliche Europa, aber jedenfalls Europa als Ganzes im Fadenkreuz haben.

Es gibt keine existenzbedrohende Gefahr mehr, die sich gegen die Schweiz allein richten würde. Das gilt offensichtlich für alle Gefahren, die der Sicherheitsbericht 90 als nicht-machtpolitische bezeichnet: Energieverknappung, Bevölkerungsexplosion mit Massenmigration, Umweltverschmutzung, natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen etc. Es gilt dies aber auch für die machtpolitischen Gefahren, für das militärische Restrisiko, für das organisierte Verbrechen und für den Staatsterrorismus. So verschiedenartig diese Gefahren sind, so klar ist ihr gemeinsamer Nenner: Sie sind von grenzüberschreitender Wirksamkeit. Und weil kein europäischer Staat, und sei er wesentlich grösser als die Schweiz, diese Gefahren im Alleingang meistern kann, muss auch die Bewältigungsstrategie grenzüberschreitend sein.

Dies führt mich zum dritten Passivposten dieser Rechnung über die Neutralität:

Neutralität als Abseitsposition

Er besteht darin, dass der Neutrale sich freiwillig von der Teilnahme an der politischen Einigung Europas ausschliesst. Denn als EG-Mitglied

wäre er gezwungen, in Ausstand oder zumindest auf die Bremse zu treten, sobald politische oder sicherheitspolitische Vertiefungsschritte hin zu einer funktionierenden, der Dimension der Probleme angemessenen Sicherheitsstruktur auch nur schon besprochen werden.

Geht es nach der Kommission Krafft (S. 29), so ist am völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität so lange festzuhalten, als eine tragfähige Sicherheitsstruktur in Europa nicht existiert. Ein solches Abwarten steht allerdings der Verwirklichung des erklärten Ziels der schweizerischen Sicherheitspolitik entgegen, «auf

Wir sitzen mit unseren Nachbarn im selben Boot, und zwar in einer Masse, wie dies in unserer Geschichte noch nie der Fall gewesen ist.

europäischer Ebene beim Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsordnung mit(zu)wirken», einem Ziel freilich, das impliziert, dass die Schweiz Teil dieser Sicherheitsordnung sein soll.

Hier prallen zwei letztlich unvereinbare Philosophien aufeinander: Soll der Neutrale davon ausgehen, dass der europäische Einigungsprozess schliesslich scheitern wird und die früheren innereuropäischen Rivalitäten wiederaufleben und sich für diesen Fall eine (trügerische) Rückfallposition wahren? Oder soll er in der Überzeugung der Unumkehrbarkeit des Integrationsprozesses aktiv dazu beitragen, dass das schon weit fortgeschrittene Integrationswerk gelingt und die Sicherheit in Europa dauerhaft konsolidiert wird?

Ich glaube, meine Denkweise ergibt sich aus dem Gesagten. Wir sitzen mit unseren Nachbarn im selben Boot, und zwar in einer Masse, wie dies in unserer Geschichte noch nie der Fall gewesen ist. Sicherheit ist in Westeuropa unteilbar geworden oder anders gesagt: Die Sicherheit Westeuropas ist auch unsere Sicherheit. Die Gunst der Zeit für die Schweiz – und auch das ist, so weit ich sehe, in der Geschichte noch nie der Fall gewesen – liegt nun aber darin, dass wir umgeben sind von befreundeten Staaten, die dieselben Werte hochhalten wie wir.

Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

Der Saldo dieser Kosten-Nutzen-Rechnung zum Wert der Neutralität im allgemeinen, zur schweizerischen Neutralität im besonderen, ist für mich eindeutig negativ. Der einzige verbliebene Vorteil der Neutralität, Gute Dienste zu leisten, hat bereits stark an Bedeutung eingebüsst und wird es in Zukunft mit Sicherheit noch weiter tun, während alle Nachteile des Abseitsstehens zunehmen dürften: Soll die Neutralität für die Schweiz von Nutzen sein, so müssten wir – gegen unsere politischen und wirtschaftlichen Interessen – ein hohes Mass an Unparteilichkeit an den Tag legen. Durch den Zwang zur Aufrechterhaltung einer autonomen Verteidigung stossen wir an die Grenzen unserer Verteidigungsfähigkeit, und durch den fortgesetzten Neutralitätsstatus schränken wir freiwillig unsere Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Stabilisierung des europäischen Umfeldes ein.

Entscheidend ist nun, dass diese gegenläufige Tendenz von Vor- und Nachteilen der Neutralität nur graduell, nicht fundamental von der Frage abhängig ist, ob der politische Einigungsprozess Europas voranschreitet und wie unser institutionelles Verhältnis zu ihm ist: Das entscheidende Element für den Erfolg der Neutralität, nämlich ihre Glaubwürdigkeit, ist bereits beim jetzigen Grad der wirtschaftlichen Verflechtung und politischen De-facto-Integration der Schweiz in die EG nicht mehr gegeben. Die Glaubwürdigkeit könnte sich bei einem Vollbeitritt zur EG oder zur EU nur noch unwesentlich weiter verringern.

Das Ziel der Schweiz muss aus diesen Überlegungen – im europäischen wie in ihrem eigenen Interesse – darin bestehen, sich von der Neutralität loszusagen und sich sicherheitspolitisch vollständig zu integrieren.

Lassen Sie mich zum Schluss darlegen, wie ich mir das politische Vorgehen vorstelle: Der ehrliche und zweckdienliche Weg wäre aus meiner Sicht jener, den Schweden 1991 eingeschlagen hat: Die schwedische Regierung erklärte damals, sie führe in Zukunft eine «Aussenpolitik mit europäischer Identität» – also das, was wir (trotz aller gegenteiligen Rhetorik) auch schon seit Jahren tun. Im übrigen sei Schweden militärisch «allianzfrei», der Begriff Neutralität wird seither nicht mehr verwendet.

Dieser erste Schritt läge bei uns in

der Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung. Da die Schweiz die Neutralität frei gewählt hat, kann sie sie auch einseitig für obsolet erklären, allerdings dürfte ein solcher Schritt entsprechend dem völkergewohnheitsrechtlichen Charakter der Neutralität nicht zur Unzeit, also nicht während einer Krise, und nur nach Vorankündigung erfolgen.

Der zweite Schritt, ein Beitritt zur NATO bzw. zur EU/WEU, könnte später erfolgen, und würde dann verfassungsgemäss dem doppelten Mehr von Volk und Ständen unterliegen.

Freilich stellen sich bereits beim ersten Schritt für die Schweiz zwei schwerwiegende innenpolitische Probleme:

1. Kann die schwedische Vorgehensweise, die der EG natürlich sehr weit entgegenkommt, nur ein Land beschreiten, das an einer schnellen Integration interessiert ist und die Beitrittsverhandlungen nicht unnötig belasten will. Der Schweiz ist dieser Schritt nach dem schwarzen 6. Dezember 1992 innenpolitisch (vorläufig) verwehrt.

2. Besteht in einer breiten Öffentlichkeit der Schweiz eine untrennbare Verknüpfung zwischen einer (trotz allem) starken Wehrtradition und der Neutralität. Die Armee besitzt eine staatstragende und integrierende Funktion, und die Neutralität bildet in diesem Verständnis die politisch-psychologische Grundlage für die Akzeptanz fortgesetzter Verteidigungsanstrengungen.

Diese staatstragende Funktion der Armee ist einem gewissen Erosionsprozess unterworfen. Dieser würde mit Sicherheit zunehmen, wenn die Schweiz sicherheitspolitisch vollständig zum Binnenland würde, was mit der europäischen Integration Österreichs schon in wenigen Jahren der Fall sein kann. Dabei wäre es unwesentlich, ob die Schweiz selber der EU angehört oder nicht. Tritt diese totale Binnensituation ein, so dürfte die Akzeptanz einer starken Armee in der Öffentlichkeit leichter im Rahmen einer europäischen Zusammenarbeit herzustellen sein als durch fortgesetzte Betonung des Neutralitätsschutzes.

Bei aller gebotenen Rücksicht auf diese beiden spezifisch schweizerischen Erschwernisse darf das genannte strategische Ziel, die sicherheitspolitische Integration der Schweiz, nicht aus den Augen verloren werden. Wenn der Bundesrat sich die Option EG-Beitritt auch wirklich offenhalten will, so sollte er sich nicht scheuen, das heisse Eisen «Neutralität» anzufassen. Die bisherige Politik des Aufschiebens unangenehmer Diskussionen mag kurzfristig zu rechtfertigen sein, dürfte unsere politische Führung aber bereits mittelfristig in akute Argumentationsnot bringen. Nur wenn schon bald die Nachteile der Neutralität öffentlich auf den Tisch gelegt werden, kann verhindert werden, dass eine EG-Beitrittsvorlage dereinst an einer Formel, um nicht zu sagen, an einer Worthülse, scheitert, die uns bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen nicht nur nichts nützt, sondern die Bewältigung derselben immer stärker erschwert.

Schwedens Sicherheit im neuen Europa

Einleitung

Die schwedische Neutralität in Friedenszeiten war nie völkerrechtlicher Art. Sie war eine historischpragmatische Neutralität, die zum ersten Mal im Jahre 1834 als aussenpolitisches Programm von König *Karl XIV. Johann* – dem ehemaligen französischen Marschall Jean Baptiste Bernadotte – dargelegt wurde. Sie gewann nach den erfolgreichen Bestrebungen Schwedens, sich aus den beiden Weltkriegen herauszuhalten, eine sehr starke Unterstützung im schwedischen Volk.

Vorschläge, diese Neutralität international völkerrechtlich zu verewigen, wurden jedoch immer abgelehnt. Schweden wollte seine Handlungsfreiheit behalten. Bisweilen wurde diese Freiheit auch benutzt. So z.B. 1948, als Schweden für ein skandinavisches Verteidigungsbündnis mit Norwegen und Dänemark eintrat. Aber auch in 1946, als Schweden der UNO beitrug, obwohl man sich völlig der Tatsache bewusst war, dass diese Mitgliedschaft in gewissen Situationen eine Neutralität unmöglich machen würde. Und schliesslich auch während des Winterkrieges 1940, als Schweden nach dem sowjetischen Angriff auf Finnland keine Neutralitätserklärung gab, um den Finnen grosse Mengen von Kriegsmaterial senden zu können.

In den vier Jahrzehnten zwischen 1950 und 1990 waren die geopolitischen Bedingungen in Nordeuropa jedoch derart, dass sie es der schwedischen Regierung kaum gestatteten, die Manöverfreiheit ihrer historischpragmatischen Neutralität zu nutzen. Man kann sagen, dass die Anforderungen an die Glaubwürdigkeit der schwedischen Absicht, in einem europäischen Krieg neutral zu sein, so gross waren, dass die schwedische Neutralitätspolitik in Friedenszeiten ungefähr so strikt war wie die der Schweiz.

Wir standen damals einem ideologisch gesellschaftlich begründeten, fast permanenten Gegensatz zwischen



Krister Wahlbäck
Botschafter, Dr. ès sc. pol.,
Berater des Ministerpräsidenten,
Stockholm

zwei sehr stark aufgerüsteten Militärbündnissen in unserer unmittelbaren Nähe gegenüber.

Seit der Auflösung des Warschauer Pakts ist die Zeit des geteilten Europas der Militärblocke jedoch vorbei. Damit ist auch die Neutralitätspolitik der Jahrzehnte zwischen 1950 und 1990 vorbei. Unsere Aussenpolitik in Friedenszeiten ist nicht mehr von den alten Szenarien des Kalten Krieges geprägt. Es braucht jetzt nicht unsere Hauptaufgabe zu sein, Schweden aus einem Grosskrieg in Europa herauszuhalten. Ein solcher Grosskrieg ist heute unvorstellbar. Also kann es auch keine Hauptaufgabe sein, unser Land von jeder europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit fernzuhalten, um die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in einem Grosskrieg aufrechtzuhalten. Im Gegenteil, in der neuen Situation können wir endlich an der europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit teilnehmen. Es ist ja im schwedischen Interesse, zur Entwicklung einer europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung beizutragen, die die «Kleinkonflikte» des heutigen Europas bewältigen würde. Dies ist unser Bestreben innerhalb der KSZE, und dies wird Schwedens Bestreben auch in Zukunft als Mitglied der Europäischen Union sein.

Unsere militärische Bündnisfreiheit besteht noch, damit wir im Falle eines Krieges in unserer Nähe neutral sein können. Es ist jedoch keineswegs klar, dass die Neutralität eine selbstverständliche Antwort auf jeden Konflikt in unserer Nähe sein wird. Es kann Situationen geben, in denen es im Gegenteil selbstverständlich wird, dass wir uns – ungefähr wie 1940 – weit darüber hinaus engagieren, als was für uns als neutrale Macht möglich gewesen wäre. Es ist natürlich auch durchaus denkbar, dass sich in der Zukunft Bündnisalternativen ergeben werden, die unsere Sicherheit besser gewährleisten würden als die militärische Bündnisfreiheit. Das ist jedoch vor allem von kommenden Entscheidungen der Westmächte abhängig.

Vor einem schweizerischen Auditorium muss ich einige terminologische Bemerkungen hinzufügen. «Neutralität» ist im Völkerrecht für einen Staat ohne ständige Neutralität nur im Verhältnis zu einem Kriege zwischen zwei anderen Staaten möglich. Deswegen hat die schwedische Regierung seit 1950 ihre Aussenpolitik in Friedenszeiten normalerweise nicht als «Neutralität» bezeichnet. Man hat von «Bündnisfreiheit im Frieden mit dem Ziel der Neutralität im Falle eines Krieges» gesprochen. Gelegentlich hat man auch die Formel «Neutralitätspolitik» benutzt, d.h. eine Politik mit der Hauptaufgabe, die Neutralität im Kriegsfall vorzubereiten.

Nun ist aber, wie schon gesagt, diese Hauptaufgabe weggefallen. Also spricht die Regierung nicht mehr von «Neutralitätspolitik», sondern von «militärischer Bündnisfreiheit im Frieden, um es uns zu ermöglichen, im Falle eines Krieges in unserer Nähe neutral zu bleiben.» Die Neutralität bleibt also eine Option. Gleichzeitig hat die Regierung die «Europäische Identität» der schwedischen Aussenpolitik hervorgehoben. Die schwedische aussenpolitische Debatte handelt heute nicht mehr so viel von den alten Neutralitätsfragen. Die Hauptfragen sind jetzt die gesamteuropäischen Perspektiven und die ganz neuen Voraussetzungen unserer Aussenpolitik.

Diesem Thema möchte ich mich jetzt widmen.

Szenarien

Wenn wir in Schweden unsere zukünftige Sicherheit als Mitglied der Europäischen Union diskutieren, ist die Entwicklung in der Russischen Föderation natürlich ein bestimmender Faktor. Es gibt zwei mögliche Szenarien, die in die Beurteilung einbezogen werden müssen. Das erste bedeutet, dass die positive Entwicklung der letzten Jahre trotz aller Schwierigkeiten anhält. Demokratie und Marktwirtschaft werden gefestigt. Vor allem: **Russland wird mit seiner neuen Stellung in Europa zufrieden sein und die Auflösung des alten russisch-sowjetischen Imperiums akzeptiert haben. In diesem Fall wird es, was Schweden betrifft, kein «grosses» Sicherheitsproblem mehr geben.** Wir werden nicht mit möglichen Bedrohungen unserer Unabhängigkeit und unserer territorialen Integrität zu rechnen brauchen. Statt dessen werden wir uns anderen sicherheitspolitischen Aufgaben gegenübergestellt sehen.

Eine Aufgabe ist, nach bestem Vermögen zu einer europäischen Sicherheitsordnung beizutragen, um Krisen und Bedrohungen des Friedens der Art, wie wir sie jetzt auf dem Balkan erleben, bewältigen zu können. Wir können beispielsweise an friedenserhaltenden und friedensschaffenden Militäreinsätzen mitwirken. Wir haben keinerlei politische Schwierigkeiten, dies zu tun; vorausgesetzt natürlich, dass die schwedische Regierung die Aktion als zweckmässig betrachtet und dass wir angemessene freiwillige Truppenverbände zur Verfügung haben. Wir haben ziemlich umfassende Erfahrungen mit friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen, die von Nutzen sein können.

Eine andere Aufgabe ist die Teilnahme an den Bemühungen zur Überbrückung der Klüfte zwischen West- und Osteuropa und der Erleichterung des Übergangs zu modernen demokratischen Marktwirtschaften in den früheren kommunistischen Staaten. Die baltischen Länder und Nordwestrussland liegen so sehr in unserer Nähe, dass wir mehr als eine Reihe anderer europäischer Staaten davon abhängig sind, dass diese gewaltige Aufgabe so schnell wie möglich erfolgreich durchgeführt werden kann. Diese Aufgabe stellt hohe Anforderungen an Ressourcen, Opferwillen

und Tatkraft seitens der kommenden Europäischen Union.

Schweden will an diesem Friedensprojekt mitwirken. Unter den während des Kalten Krieges herrschenden Umständen mussten wir ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft stehen, obwohl der deutsch-französische Versöhnungsprozess, der der wichtigste Zweck der Gemeinschaft war, von entscheidender Bedeutung für den Frieden in ganz Europa – und damit auch für Schweden – war. Jetzt hat sich die Lage jedoch verändert. Wir haben eine völlig andere Handlungsfreiheit erhalten, was die Teilnahme an europäischer Zusammenarbeit und damit auch die Wahrnehmung unserer eigenen Interessen betrifft. Besonders in bezug auf die Russische Föderation ist es entscheidend für unsere Sicherheit, dass die dortige Reformpolitik mit Unterstützung aus dem Westen erfolgreich sein wird.

Wir werden jedoch frühestens in zwanzig bis dreissig Jahren mit Sicherheit wissen, ob diese Politik die angestrebten grundsätzlichen Veränderungen der russischen Gesellschaft zustande gebracht hat. Und damit komme ich auf das zweite, negative Szenario, was Russland betrifft, zu sprechen. Dieses negative Szenario

Wir alle wissen, ist der verteidigungspolitische Teil des Vertrages von Maastricht ein unklarer Kompromiss, der erst dann einen deutlichen Inhalt bekommen kann, wenn die Mitgliedsländer der Europäischen Union sich über den zukünftigen Kurs geeinigt haben.

kann man sich in wenigstens drei Varianten vorstellen:

Die erste Variante ist eine fortgesetzte Auflösung der Staats- und Gesellschaftsordnung in Russland. In einer solchen, durch Anarchie geprägten Situation müssen Russlands Nachbarn mit Gefahren vielerlei Art rechnen: Kernkraftkatastrophen, Flüchtlingsströme, Waffen- und Rauschgiftschmuggel in unsere Länder, der von russischer Mafia und russischen Verbrecherbanden organisiert wird, Drohungen oder Erpressung von seiten eigenmächtiger Kriegsherren usw.

Eine zweite Variante ist ein Ausein-

anderbrechen Russlands als einheitlicher Staat. Ein neuer russischer Nachbar, der nur einen Teil des heutigen Russlands umfasst und vielleicht nicht einmal Moskau als Zentrum hätte, wäre trotzdem noch eine regionale Grossmacht. Die Politik dieser Grossmacht wäre unvorhersehbar. Sie würde Unsicherheit für Schweden und andere Länder in Nordeuropa schaffen.

In beiden Fällen würde unser Bedürfnis nach gemeinsamer Beratung und Zusammenarbeit mit der Europäischen Union umfassend werden. Wir würden ein starkes Interesse daran haben, an einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mitzuwirken, die einen erweiterten Sicherheitsbegriff zugrundeliegt und sich darauf vorbereitet, Gefahren aller Art von seiten eines in Anarchie und Zerfall geratenen Russlands zu begegnen.

Schliesslich gibt es noch eine dritte Variante des negativen Szenarios, was Russland betrifft. Die Auflösungsstendenzen können zu einer konservativen Reaktion führen. Eine starke Zentralmacht kann Unterstützung erhalten, um Disziplin und Zusammenhalt wieder aufzurichten. **Wir können die Gefahr eines Regimewechsels in autoritärer Richtung in Russland während einer Phase der in den kommenden Jahrzehnten zu erwartenden schmerzhaften Umwälzungen nicht ausschliessen.** Man kann sich vorstellen, dass ein solches Regime ein nationalistisches Gepräge erhält, und zwar nicht von der nach innen gekehrten Art, sondern ein Gepräge, das erneut zu Versuchen führt, traditionelle russische machtpolitische Ambitionen zur Geltung zu bringen.

Folgerungen

Unsere ganze Politik läuft darauf hinaus, eine solche Entwicklung zu vermeiden. Wenn wir der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der KSZE, so grosse Bedeutung beimessen, dann ist dies ein Ausdruck für unsere Hoffnung, dass Russland in der europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung eine konstruktive Rolle spielen wird. Aber wir können von der Gefahr eines autoritären nationalistischen Russlands nicht absehen, auch wenn wir hoffen, dass sie gering ist. Einem solchen Regime kann es gelingen, die Ressourcen des Landes zu mobilisieren, um erneut eine Streitmacht von nicht unbedeutender Schlagkraft aufzustellen.

Was würde ein derartiges Szenario für Schweden und Nordeuropa bedeuten? Es würde auf jeden Fall nicht eine Rückkehr zu den Verhältnissen des Kalten Krieges bedeuten. Einer der vielen Unterschiede sollte dabei besonders hervorgehoben werden:

In den Jahrzehnten, in denen zwei Militärbündnisse einander in Europa gegenüberstanden, gewöhnten wir uns in Schweden daran, die Lage in Nordeuropa im Vergleich zur Lage in Mitteleuropa als bedeutend günstiger zu betrachten. Hier oben im Norden gab es bis auf einen sehr kleinen Abschnitt am Eismeer keine direkte Grenze zwischen den Militärblöcken. Es gab nichts, was mit der messerscharfen Grenze zu vergleichen war, die durch Deutschland und den Kontinent verlief. Statt dessen gab es einen gradweisen Übergang von der westlichen Interessenssphäre zur östlichen. Norwegen und Dänemark waren NATO-Mitglieder, jedoch ohne in Friedenszeiten alliierte Stützpunkte oder Truppenkontingente auf ihrem Territorium zuzulassen. Schweden verfolgte eine bündnisfreie Politik, die sich auf eine starke Landesverteidigung stützte. Finnland war neutral, unterhielt jedoch einen Freundschaft- und Beistandspakt mit der Sowjetunion.

Es gab auch keine grossen stehenden Truppenverbände in Nordeuropa. Eigentliche Krisen kamen nicht vor. Wir sahen uns selbst in einer vorteilhafteren Lage als die Länder in Mitteleuropa. Und zumindest in Schweden waren wir folglich der Meinung, dass es nicht in unserem Interesse läge, enger mit Mitteleuropa verknüpft zu werden, was die militärische Sicherheit betraf. Nach den Veränderungen der letzten Jahre ist die Lage jetzt eine andere. Wenn wir uns an die Perspektive einer «restlichen Bedrohung» von seiten Russlands halten, können wir folgende Feststellungen treffen:

Die EG-Länder in Mitteleuropa haben, wenn ich es einmal so ausdrücken darf, teils die ehemalige DDR «inkorporiert», teils doppelte Pufferzonen zwischen sich und der Russischen Föderation erhalten; in erster Linie Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn, in zweiter Linie Belarus und die Ukraine. In Nordeuropa haben wir dagegen immer noch im grossen und ganzen die gleichen Grenzen zu Russland wie in der Zeit von 1949 bis 1989 zur Sowjetunion. Es gibt nur eine – für Schweden und Finnland allerdings wichtige – Ausnahme, nämlich die Unabhängigkeit der baltischen Staaten. Ich kann dies auch etwas drastischer ausdrücken. **Früher hatte man in Amsterdam oder Strassburg sowje-**

tische Divisionen in nur 500 Kilometer Entfernung. Jetzt stehen die russischen Divisionen in mindestens viermal so weiter Entfernung. Hier in Nordeuropa jedoch haben wir sie immer noch in der gleichen Entfernung – oder ebenso nahe – wie vorher.

Gleichzeitig ist es denkbar, dass Nordeuropa für Russland grössere Bedeutung erhalten hat, als es früher für die Sowjetunion hatte. Die Abspaltung der Ukraine hat den geopolitischen Schwerpunkt Russlands im Vergleich zu dem der ehemaligen Sowjetunion nach Norden verlagert. Russland hat jetzt nur begrenzten Zugang zum Schwarzen Meer. Dies kann die Ostsee und den Raum Murmansk–Archangelsk für Russland relativ gesehen bedeutsamer machen, als sie für die Sowjetunion waren. Nordwestrussland – von Murmansk über St. Petersburg und Nowgorod bis nach Smolensk – birgt für Russlands Grossmachtstellung entscheidende Ressourcen, denen man in Moskau unter einem anderen als dem heutigen Regime möglicherweise vorgeschobenen Schutz angedeihen lassen könnte.

Auf der anderen Seite deutet das meiste darauf hin, dass das zukünftige Verhältnis zwischen Russland und der Ukraine angespannt sein wird. Die Russische Föderation dürfte auch in

Es ist natürlich auch durchaus denkbar, dass sich in Zukunft Bündnisalternativen ergeben werden, die unsere Sicherheit besser gewährleisten würden als die militärische Bündnisfreiheit.

Asien und dem islamischen Süden vor bedeutende Probleme gestellt werden. In den riesigen Gebieten zwischen dem Schwarzen Meer und der Mongolei besteht die Gefahr für ein ausge dehntes Chaos und für bürgerkriegsähnliche Kämpfe der Art, wie wir sie in Jugoslawien erleben oder im Libanon erlebt haben. Moskaus Möglichkeiten, auch unter einem anderen Regime ein für uns unbehagliches Interesse an Nordeuropa an den Tag zu legen, dürften deshalb begrenzt sein. Sie sind jedoch immerhin so hinreichend, dass wir – als kleine Nachbarn Russlands – sie nicht ausser acht lassen können.

In erster Linie dürfte ein eventueller

russischer Druck auf Nordeuropa sich gegen Estland und Lettland richten, die am schwächsten sind und grosse Gruppen russischer Einwanderer in ihren Grenzen beherbergen. Für Litauen kann eine gefährliche Lage entstehen, falls man von seiten Russlands zur Auffassung gelangt, die Verbindungen zum Gebiet von Kaliningrad/Königsberg müssten gesichert werden. Finnland und Norwegen haben selbstverständlich eine weit sicherere Position. Schweden, das ja keine gemeinsame Grenze mit Russland hat, steht noch etwas besser da. Es würde aber von einer derartigen Wende in der russischen Politik nicht unbeeinflusst bleiben.

Wenn wir also mit der Gefahr eines nationalistischen Russlands rechnen müssen, das die nötigen militärischen Ressourcen mobilisieren kann und versucht, erneut traditionelle russische Interessen gegenüber Europa ins Spiel zu bringen, dann müssen wir auch damit rechnen, dass Nordeuropa dieses Mal ebenso gefährdet sein wird wie Mitteleuropa.

In der sicherheitspolitischen Lage Schwedens sind auch andere Veränderungen eingetreten, die die Bedeutung einiger anderer Gründe für die bündnisfreie Politik verringert haben. Schweden liegt nicht mehr an der Grenze zwischen zwei militärisch gesehen gleich starken Machtblöcken. Früher wäre Schweden durch einen Beitritt zur NATO zu einem Vorposten des Westens geworden, der in Friedenszeiten von Spannungen stark berührt worden wäre und ausserdem in unmittelbarer Reichweite der offensiven Streitkräfte des Warschauer Paktes gelegen hätte. Das ist nicht mehr der Fall. Das gesamte Basensystem des Warschauer Pakts an der Ostsee gegenüber unserer eigenen Süd- und Ostküste, von Rostock in der ehemaligen DDR bis nach Paldiski/Baltischport in Estland, ist demontiert worden oder wird gegenwärtig demontiert. Wir haben den russischen Nachbarn heute in einer bedeutend weiter zurückgezogenen Position.

In diesem Zusammenhang ist eine Veränderung von besonderer Bedeutung. Sie hat mit Finnland zu tun: Früher befürchteten wir, ein schwedischer Beitritt zur NATO würde einen sowjetischen Vorstoss zur Errichtung von Luftwaffen- und Marinestützpunkten in Finnland provozieren. Die Sowjetunion würde die vieldeutigen Klauseln des Beistandspaktes von

1948 ausnutzen können, um als Kompensation eine Vorverlegung ihrer militärischen Positionen in Finnland zustande zu bringen. Heute ist Finnlands Stellung bedeutend stärker als früher. Der finnisch-sowjetische Beistandspakt trat im Januar 1992 ausser Kraft. Wenn Schweden und Finnland Mitglieder der Europäischen Union werden, wird unsere jeweilige sicherheitspolitische Stellung in der Tat ziemlich gleichartig werden.

Die bündnisfreie Politik zielt darauf ab, uns die Möglichkeit zu geben, im Falle eines Krieges in unserer näheren Umgebung neutral zu bleiben. Es wird jedoch immer schwieriger, sich Konflikte in unserer näheren Umgebung vorzustellen, bei denen wir uns würden neutral erklären wollen, insbesondere wenn wir damit in vollem Umfange völkerrechtlich neutral meinen.

Als Stalin im Dezember 1939 Finnland angriff, um unser Nachbarland wiederzuerobern und es dem grossrussischen Imperium einzuverleiben, wurde Neutralität zu einer unmöglichen Politik für Schweden. Wir leisteten Finnland umfassende Unterstützung mit Kriegsmaterial, Rohstoffen und Krediten, was mit Neutralität unvereinbar war. Unsere Politik beschränkte sich darauf, nicht kriegführend zu sein.

Wir müssen uns fragen, ob Neutralität für Schweden möglich sein würde, falls ein zukünftiges autoritäres und revanchistisches Regime in Russland sich auf etwas in dem Stil einliesse, von dem der berühmte Demagoge und Präsidentschaftskandidat *Schirinowski* bereits öffentlich gesprochen hat. Er will Finnland, Estland, Lettland und Litauen unter Druck setzen, und er will sie am liebsten alle zurückerobern.

Wer wagt zu behaupten, dass Neutralität in einer solchen Lage automatisch Schwedens Linie sein würde? Jede Situation in einer ungewissen Zukunft muss nach den Voraussetzungen beurteilt werden, die dann herrschen würden. Aber heute ist es offenbar, dass die Machtverhältnisse in Europa sich verändert haben, auch in Nordeuropa. Damit ist auch der Spielraum für eine Politik der Solidarität mit unseren Nachbarn und mit einer europäischen Sicherheitsordnung grösser geworden.

Vor dem Hintergrund der schwedischen Geschichte seit den Napoleonischen Kriegen ist es auch wichtig, sich daran zu erinnern, dass die WEU eine

völlig neue Bündnisalternative für uns ist. Während unserer langen Neutralitätsgeschichte seit 1815 haben wir nie zuvor die Alternative gehabt, uns einem Verteidigungsbündnis anzuschliessen, dem Grossbritannien, Frankreich und ein vereinigtes Deutschland angehören, während alle diese drei Grossmächte gleichzeitig durch die NATO mit den USA verbunden sind. Dieses Bündnis hat heute ausserdem normale Beziehungen zur derzeitigen Führung in Moskau. Wir haben früher natürlich die Möglichkeit gehabt, uns einer Grossmacht oder einem Grossmachtblock anzuschliessen. Aber diese Alternativen

Jede Situation in einer ungewissen Zukunft muss nach den Voraussetzungen beurteilt werden, die dann herrschen würden.

waren nicht besonders verlockend, wenn man daran denkt, wie unsere Lage damals war. In der Periode 1870–1945 befanden wir uns in einer heiklen Lage im Spannungsfeld zwischen drei gegnerischen Grossmächten – Russland, Deutschland und Grossbritannien-Frankreich. In der Zeit von 1949 bis 1989 lagen wir, wie ich schon beschrieben habe, im Grenzgebiet zwischen einerseits den NATO- und den EG-Ländern und andererseits einem misstrauischen Warschauer Pakt. **Wir hatten gute Gründe, keine der Verteidigungsbündnisalternativen zu wählen.**

Heute ist die Lage eine andere. Das verteidigungspolitisch geeinte Westeuropa erstreckt sich von der Irländischen See bis an die Oder. Polen und die Baltischen Länder wollen dem westlichen Verteidigungssystem ausserdem nahestehen. Für uns – und ebenso übrigens auch für Finnland – bedeutet dies, dass die WEU uns eine Möglichkeit geben kann, die wir nie zuvor gehabt haben.

Schlussfolgerung

Das, von dem ich hier gesprochen habe, ist bisher in der schwedischen öffentlichen Debatte noch kaum diskutiert worden. Die grösste Tageszeitung Schwedens, *Dagens Nyheter*, spricht sich seit einigen Monaten für eine schwedische Mitgliedschaft in der NATO aus, allerdings nur ziemlich

allgemein. Das schwedische Volk ist natürlich noch keineswegs reif, die Angemessenheit der Bündnisfreiheit in der Zukunft in der Weise zu diskutieren, wie ich es hier getan habe.

Eine grosse Mehrheit der Schweden ist verständlicherweise immer noch nicht geneigt, eine sicherheitspolitische Linie aufzugeben, an der Schweden seit Ende der Napoleonischen Kriege festgehalten hat und die man mit Recht als eine wichtige Ursache dafür betrachtet, dass es Schweden in dieser ganzen Zeit gelungen ist, sich aus den Kriegen in Europa herauszuhalten.

Es wird noch einige Jahre dauern, bis man einzusehen beginnt, wie radikal sich die Voraussetzungen für Schwedens Sicherheitspolitik verändert haben.

Es liegt auch kein Bedarf vor, diese Entwicklung zu forcieren. Die Mitgliedschaft in der WEU wird erst dann eine Möglichkeit, wenn wir Mitglied der Europäischen Union geworden sind. Wie Europa dann aussehen wird, wissen wir nicht. Wir wissen auch nicht, wie die WEU aussehen wird, wie sich ihr Verhältnis zur NATO gestalten wird, ob sie uns die erforderliche Sicherheit bieten kann, oder ob die NATO noch die einzige seriöse Verteidigungsorganisation sein wird. Wie wir alle wissen, ist der verteidigungspolitische Teil des Vertrages von Maastricht ein unklarer Kompromiss, der erst dann einen deutlichen Inhalt bekommen kann, wenn die Mitgliedsländer der Europäischen Union sich über den zukünftigen Kurs geeinigt haben. Wir haben keinen Anlass, zur Frage der Mitgliedschaft in einem Bündnis Stellung zu nehmen, ehe die Voraussetzungen so klar wie möglich geworden sind. Dagegen haben wir Anlass, in Schweden eine sachliche Debatte darüber einzuleiten, in welchem Ausmass der Wert der Bündnisfreiheit in dem jetzt heranwachsenden Europa für uns abgenommen hat, sowie über die Voraussetzungen, unter denen eine Bündnisalternative vorzuziehen sei. In diesem Punkt, glaube ich, herrscht unter führenden Politikern in Schweden ziemliche Einigkeit.

Der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei, der frühere Ministerpräsident *Ingvar Carlsson*, sagte am 1. September 1992, als ihm eine Frage nach unserer künftigen Sicherheitspolitik gestellt wurde: *«Wir sind jetzt nicht bereit zu sagen, dass wir unsere Bündnisfreiheit aufgeben... Ich bin sicher, dass jeder Vertreter der EG der Meinung ist, es sei gut, wenn Schweden*

und Finnland keine grossen Veränderungen ihrer Verteidigungspolitik vornehmen. Unsere militärische Bündnisfreiheit besteht weiter. Nur Schweden soll schwedisches Territorium verteidigen. Wenn man dann jedoch die Frage stellt, ob in Zukunft Veränderungen eintreten können, dann ist die Antwort ja. Europa hat sich unerhört schnell verändert. Es kann weitere Veränderungen geben. Aber wir können jetzt nicht anfangen, hypothetische Überle-

gungen anzustellen. Dann können wir uns in der schlechtesten aller Lagen wiederfinden, nämlich dass uns weder die Vorteile eines Militärpaktes noch der Vorteil der Bündnisfreiheit zur Verfügung stehen.»

Ministerpräsident Carl Bildt hatte sich schon in einer Erklärung vom 11. August 1992 für eine vertiefte Erörterung unserer künftigen Sicherheitspolitik ausgesprochen. Er hatte ausserdem hervorgehoben, dass die

Debatte sich um die zukünftigen Möglichkeiten für Schweden statt um die Beschränkungen von gestern drehen sollte. «Was sich uns jetzt eröffnet, sind neue Möglichkeiten, auf die Ziele hinzuarbeiten, die für unsere Sicherheitspolitik selbstverständlich sind, nämlich unsere eigene Freiheit und unseren Frieden zu erhalten, indem wir zur Freiheit und zum Frieden in einem Europa beitragen, von dem wir ein so selbstverständlicher Teil sind.»

Europäische Sicherheit – Eine Gemeinschaftsaufgabe

Einleitung und Vorschau

Sie haben mich eingeladen, zur schweizerischen Neutralität aus Sicht eines EG-Mitgliedstaates Stellung zu nehmen. Ich bin gerne hergekommen, um Ihnen meine Beurteilung vorzutragen. Ich spreche allerdings hier ausschliesslich über meine persönliche Ansicht. Ich bin mir der Delikatesse dieses Themas wohl bewusst. Ich konnte auf Einladung Ihres jetzigen Bundespräsidenten, Bundesrat Ogi, an einem Kaderseminar des EVED teilnehmen und eines von den Europa-Diskussionen aus erster Hand mitbekommen. Dabei wurde mir bewusst, dass in der Schweiz ein Prozess in Gang gekommen ist, in dessen Verlauf Beharrlichkeit und Geduld verlangt werden.

Ich masse mir auch nicht an, der Schweiz in ihre Angelegenheiten hereinzureden. Ich konzentriere mich auf die Beurteilung der sicherheitspolitischen Entwicklung Europas als Ganzes. Ich gebe Ihnen meine Sicht der Dinge und ihrer Entwicklung, und Sie entscheiden, ob die Schweiz sich ins Reduit zurückziehen kann oder mitwirken sollte.

In vier Thesen will ich die Lageveränderung ansprechen und ableiten, dass wir einen «Erweiterten Sicherheitsbegriff» brauchen. Danach will ich meine Auffassung von der Gemeinschaftsaufgabe «Sicherheit» mit einigen Gedanken über die Entwicklung des Völkerrechtes, des politischen Willens und seiner Instrumente, der Strukturen und Streitkräfte, vortragen.

Der «Erweiterte Sicherheitsbegriff»

Zitat aus dem Neuen Strategischen Konzept der NATO. Die Staats- und Regierungschefs stellten am 8. November 1991 in Rom fest:

«Jetzt können alle Konsequenzen aus der Tatsache gezogen werden, dass Sicherheit und Stabilität sowohl politi-



Admiral a.D. Dieter Wellershoff
Präsident der Bundesakademie
für Sicherheitspolitik, Bonn, BRD

sche, wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Elemente als auch die unverzichtbare Verteidigungsdimension einschliessen. Zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen, denen sich das Bündnis gegenüber sieht, ist ein breitangelegter sicherheitspolitischer Ansatz («the broad approach to security») erforderlich.»

Wir sprechen hier in deutsch von dem «Erweiterten Sicherheitsbegriff». Mancher argwöhnt nun, dieser Ansatz könnte der Trick sein, sich an harten machtpolitischen Tatsachen oder unbequemen Entscheidungen vorbeizumogeln. Sie werden sehen, dass ich nicht zu denen gehöre. Ich möchte in vier Thesen die objektiven Gründe und einige persönliche Gedanken zur notwendigen Horizonterweiterung anschliessen:

Die Raumdimension der Sicherheit

Geopolitische Räume verändern sich in kurzen Zeitspannen. Das gilt strategisch in bezug auf die Machtorientierung und geographisch in bezug auf die Staatenordnung. Landkarten gibt es im Sonderangebot. Das Ende der globalen Konfrontation scheint – besonders natürlich im Osten und Südosten Europas, aber nicht nur dort

– mit einer Renaissance des Denkens im Nahbereich und auf der Kurzstrecke aus je nationaler Sicht verbunden. Viele von uns machen sich Gedanken, ob in unserer Zeit der Trend zur isolationistischen, eigensüchtigen Betrachtung der Welt nicht über Gebühr verstärkt wird.

Dabei steigt die geographische Reichweite der Herausforderungen und Risiken immer noch, wie ich später noch nachweisen werde. Es geht dabei nicht nur um die Anteile an den materiellen Entwicklungen, sondern es besteht auch psychologisch die Gefahr der gefährlichen Vereinsamung und des Verlustes an Sicherheit und Geborgenheit. Sicherheit ist ja nicht nur ein objektiv sachliches Kriterium, sondern sehr weitgehend eine Sache der Wahrnehmung.

Nebenbei gesagt: Isolationismus des Individuums und der Staaten haben übrigens ihre Parallelen. Sie sind oft die Kapitulation vor der modernen, komplexen Welt. Auch religiöser Fundamentalismus – nicht nur im Islam, auch und ganz ausgeprägt in einigen christlichen Kreisen – ist ja meistens eine Reaktion auf die vermeintliche Inkompatibilität einer absoluten religiösen Zentrierung mit der technisch-wissenschaftlichen, westlichen Moderne.

Meine Folgerung ist: Genauso wie der individuelle Bürger auf die Solidarität im Volk angewiesen ist, wenn er in Freiheit, Rechtsfrieden und Wohlfahrt leben will, kann der einzelne Nationalstaat eine glückliche Zukunft nur dann finden, wenn er sich in die Völkergemeinschaft einbindet. In beiden Fällen werden nicht nur irgendwelche materielle Beiträge verlangt. Man muss sich einbringen, man muss sich um der Sicherheit in Gemeinschaft willen im eigenen Interesse für die Opfer engagieren. Man muss sich auch einmischen, um Einfluss zu haben.

Die Zeitdimension der Sicherheit

Es wird in diesen Tagen oft gesagt: «Wir erleben den Beginn einer neuen

Epoche der Weltgeschichte.» Unsere Zeit wird geprägt vom totalen und unwiderruflichen Zusammenbruch der Weltideologie des Kommunismus. Dieses ist für die freiheitliche Demokratie zwar ein Grund zur Freude, aber auch Anlass, uns gerade jetzt der Grundlagen und Ziele unserer Vorstellungen von Schutz und der Achtung der Menschenwürde und unserer Interessen neu bewusst zu werden.

Geschichtliche Prozesse laufen mit hoher Geschwindigkeit ab. Früher dauerte der Zerfall von Weltreichen unter Umständen 100, mindestens jedoch mehrere Jahre. Wir erlebten die Auflösung der Sowjetunion in Monaten. *Hermann Lübbe* spricht von der «Gegenwartsschrumpfung».

Werden wir aber dieser Herausforderung unserer Tage gerecht? Es gilt, den Vorrang der Strategie vor der Taktik wiederzugewinnen. Die Grundsatzdiskussion droht in den Hintergrund mindestens des öffentlichen Bewusstseins zu treten.

Wie viele Mitbürger, frage ich Sie, überschauen die Entwicklung der europäischen Sicherheit in all ihren Facetten und mit all ihren Gremien noch? Wer erklärt den Menschen das Neue Strategische Konzept der NATO, die KSZE mit allen ihren sich entwickelnden Funktionen? Viele Menschen haben ja noch nicht einmal die Existenz dieser Entwicklungen zur Kenntnis genommen, geschweige denn ihren Inhalt. Wer hat Zeit zum Lesen und zum Nachdenken? Wie oft leben wir von der Hand in den Mund? Nicht nur der räumliche, auch der zeitliche Horizont muss aufgerissen werden.

Dabei ist zielsicheres, schnelles Handeln heute besonders gefordert. Die Geschichte wird uns nämlich nicht viel Zeit geben, unsere gerade jetzt besonders grosse Gestaltungsmöglichkeit einer unseren Interessen und Zielen entsprechenden Ordnung zu nutzen. Die Entwicklung auf dem Balkan oder in Zentralasien, in jüngster Zeit auch besonders in Russland, sind gute Beispiele für ein gefährlich enges Zeitfenster zur Gestaltung der Zukunft. Hier liegt scheinbar ein Widerspruch: auf der einen Seite die Forderung nach mehr Zeit zur Reflexion, andererseits der Hinweis auf die Notwendigkeit und zeitgerechter Gestaltung. Deshalb ist hier noch folgender Hinweis nötig:

Das zukünftige System der internationalen Sicherheit entsteht nämlich nicht nach einer Blaupause der Zukunft, sondern in einem vielgestaltigen

Prozess, der ständig nach den Vorgaben langfristiger Zielvorstellungen und durchdachter Kriterien nachgesteuert werden muss. Ein Prozess, der keine vorplanbaren Szenarien oder operativen Schubladen-Antworten kennt. Hierfür ist auch die politische Prognosefähigkeit nicht hinreichend, wie die Entwicklungen der letzten drei Jahre jedermann vor Augen geführt haben. Deshalb sind grundsätzliche Kursbestimmungen heute wichtiger denn je. **Die Besinnung auf das Grundsätzliche hilft dabei letztendlich mehr als hektischer Aktionismus.**

Immer mehr Mitwirkende und Gremien

Der dritte Faktor, der den breiteren Ansatz in der Sicherheitspolitik begründet, ist die Vermehrung der Zahl der beteiligten Staaten und Organisationen. Die KSZE z.B. wuchs innerhalb von zwei Jahren von 35 (nach der deutschen Einigung vorübergehend nur 34) Staaten auf 53 (Stichtag 1. Januar 1993) Mitgliedstaaten. Diese Staaten repräsentieren auch sehr viel mehr und differenziertere Meinungen als in den Zeiten der disziplinierten Blöcke. Ganz zu schweigen von der wundersamen Gremienvermehrung

Das zukünftige System der internationalen Sicherheit entsteht nämlich nicht nach einer Blaupause der Zukunft, sondern in einem vielgestaltigen Prozess, der ständig nach den Vorgaben langfristiger Zielvorstellungen und durchdachter Kriterien nachgesteuert werden muss.

im gesamteuropäischen Kontext. Es vergeht kaum ein politisches Gipfeltreffen ohne die Gründung neuer Räte, Ausschüsse oder Foren. Die Vielfalt der Partner und Gremien ist eine besondere Herausforderung für die Politik, die Diplomatie, die Militärpolitik aber auch die Wirtschaft. Es gibt auch immer mehr Nicht-Regierungsorganisationen von sicherheitspolitischer Relevanz. Das Zusammenspiel von Bündnissen, Staaten, grenzübergreifenden privaten Organisationen (z.B. im humanitären oder Entwicklungsbereich) und der international tätigen Wirtschaft erfordert ein neues Verständnis von und neue Methoden zur Zusammenarbeit.

Die Vielfalt der Herausforderung

Vor allem aber ist viertens Sicherheitspolitik heute mehr denn je weit mehr als die Addition von Aussen- und Verteidigungspolitik. Die Vielfalt der Politikfelder, die gefordert sind, zeigt sich vielleicht am besten in einer kurzen Betrachtung der Konfliktkategorien und -räume in der internationalen Politik. Ich gehe dabei von einer stark vereinfachten Definition von Sicherheitspolitik aus. Ihr Gegenstand sind alle Entwicklungen und Ereignisse in den internationalen Beziehungen, die die Gefahr der Einmischung von Machtmitteln eintreten lassen oder in sich tragen.

Ich verzichte hier aus Zeitgründen auf eine umfangreiche Gefahrenbetrachtung, früher sagten wir Bedrohungsanalyse. Ich erwähne nur kurz die vier Hauptkategorien von Konfliktursachen:

a. Territoriale und Grenzkonflikte, die sich aus historisch ungelösten Fragen, aus Expansionismus, Hegemoniestreben und Imperialismus ergeben können. Die vielen Grenzfragen auf den Territorien der ehemaligen Sowjetunion und von Ex-Jugoslawien sind beredte Beispiele. Im Bereich der GUS sollen von den 23 Grenzen 20 umstritten sein. *Uwe Halbach*, einer der wenigen deutschen Zentralasien-Experten, berichtet von über 100 ethno-territorialen Konfliktherden.

b. Die zweite Kategorie beschreibt den offensichtlichen Konflikt zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und -wunsch der Völker und der Souveränität bestehender Nationalstaaten. Beide haben ihren Bezugspunkt im internationalen Recht. Zwei nicht nur rhetorische Fragen sind ungelöst:

■ Wie klein darf eine Minderheit sein, um erfolgreich nach staatlicher Selbstbestimmung zu rufen? (Abchasien, Ossetien und, etc.), oder:

■ Ist die Völkergemeinschaft berechtigt, bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen in die sogenannten «inneren Angelegenheiten» einzugreifen?

Die «internationale Agenda» sieht den Minderheitenschutz ganz oben auf der Liste. Hierin liegt der Schlüssel zur Vermeidung einer exzessiven Fragmentierung der Staatenwelt.

c. Die dritte Kategorie: Wirtschaftliche und soziale Probleme in grenzübergreifender Dimension als Folge des Bankrottes des Kommunismus, der Überbevölkerung und Armut haben sicherheitspolitische Bedeutung. Auch grenzübergreifende Umweltprobleme und der Kampf um Ressourcen wie Rohstoffe, Energie,

saubere Luft und Wasser sind in dieser Kategorie zu sehen. Konflikte dieser Art verlangen selbstverständlich zunächst nach wirtschaftlichen Antworten, sie können jedoch, wie jüngste Beispiele zeigen, leicht in Gewaltanwendung und Flüchtlingsströme umschlagen. Die Streitkräfte sind jedoch unter Umständen auch als besonders effektives Mittel für umfassende Hilfsoperationen im Sinne der Krisenprävention gefordert.

d. Das internationale, organisierte Verbrechen nimmt immer grössere Dimensionen an. Terrorismus, illegaler Waffenhandel, Schmuggel, Drogenhandel und auch wieder Piraterie auf See haben den Charakter individueller Kriminalität überschritten. Gesamtstaatliches Handeln ist gefordert. Auch für die innere Sicherheit gilt der erweiterte Sicherheitsbegriff. Die Überschneidungen zwischen innerer, sozialer und äusserer Sicherheit liegen klar auf der Hand.

Noch zwei grundsätzliche Bemerkungen zu den Risiken und Gefahren:

1. Das Hauptproblem Europas ist der wachsende Nationalismus. Die Rolle des Nationalstaates und seine Definition scheint im Zentrum der Konfliktbetrachtungen stehen zu müssen. Die Auflösung von Föderationen und der gleichzeitige Versuch, eine solche im freien Europa auf die Beine zu stellen, Grenzstreitigkeiten, die Definition von Staatsvolk bzw. Minderheiten rufen allerorten neue nationalistische Strömungen hervor. Aus westeuropäischer, besonders deutscher Perspektive sind wir mit solchen Entwicklungen sicher besonders kritisch. Wir dürfen dabei allerdings nicht vergessen, dass in den neuen oder wiedererstandenen Staaten des früheren Warschauer Paktes die nationale Komponente der Hauptträger des Zusammenhaltes in kritischer Zeit und Symbol des Widerstandes gegen die Hegemonialmacht war.

2. Neue Risiken für die Freiheit werden sichtbar. Die grösste Herausforderung der Zukunft liegt in dem, wie ich es nenne, globalen Spezialproblem, dem grösser, nicht kleiner, werdenden Wohlstandsgefälle, der Bevölkerungsexplosion, den Herausforderungen des GATT und der Umweltfragen. Und hier muss das Thema der Proliferation moderner Waffentechnologie, vor allem der Nuklear- und chemischen Waffen und deren Träger raketen ebenfalls eingeführt werden. Auch die konventionelle Hochrüstung verläuft in manchen Ländern ungebremst.

Natürlich hat jeder Staat das Recht, ja gegenüber seinen Bürgern sogar die

Pflicht, zur Verteidigung. Leider jedoch sind auch eine Reihe von bettelarmen Ländern nicht davon abzubringen, über dieses Erfordernis hinaus aus Prestige- oder Hegemoniestreben exzessiv zu rüsten. Die Betrachtung der Herausforderungen und Gefahren, besonders auch das globale Sozialproblem, kombiniert mit der immer weiteren Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägermittel führt zu sehr weitreichenden Schlussfolgerungen: **Jeder ist gefährdet, niemand findet Sicherheit für sich alleine und es geht uns alle an, unsere vitalen Interessen sind berührt.**

Meine Erfahrung in Zeiten, in denen es hoch herging, ist, dass die Besinnung auf das Grundsätzliche im Vordergrund stehen muss. Konstante und Variable sorgfältig zu prüfen, ist wichtiger als hektischer Aktionismus.

Die Herausforderungen unserer Zeit finden das internationale System im wesentlichen unvorbereitet. Viel «neues Denken» ist nötig. Diese neuen Strukturen zur Findung und Umsetzung eines gemeinsamen politischen Willens sind noch «in statu nascendi» und doch schon gefordert.

Das kommt in den schwachen Handlungsoptionen der europäischen Politik im Falle Ex-Jugoslawiens und auch bei den Koordinationsproblemen für die Hilfe für den Osten zum Ausdruck. Die vielschichtigen und polypolaren Probleme der neuen Lage sind eine ungleich grössere Herausforderung als «die gute alte Bipolarität».

Auch die Restrukturierung der Streitkräfte in fast allen europäischen und nordamerikanischen Staaten ist eine gewaltige Aufgabe. Es muss in vielen Fällen gleichzeitig reduziert, reformiert und umstationiert werden. **Die Friedensdividende wird ungeduldig und zu früh verlangt.** Die Neuorientierung vor allem der Krisenreaktionskräfte braucht Zeit und Geld. Auch in dieser Beziehung ist die Ungeduld eines der grössten Probleme. Viele vergessen, dass die Risiken unserer Zeit zwar ihren Charakter und ihre Wahrscheinlichkeit grundsätzlich verändert haben, dass die Welt aber nach wie vor voller Gefahren ist. Man sollte auch gelegentlich noch an eine Erfahrung der jüngsten Vergangenheit erin-

nern: Es kann sehr schnell ganz anders kommen. Unstetige politische Entwicklungen sind nachgewiesenermassen möglich. Unsere Vorschlagsfähigkeit hat sich als miserabel erwiesen.

Zusammenfassend lautet die Diagnose:

1. Der räumliche Horizont unserer Sicherheitspolitik muss aufgerissen werden. Die Welt ist auch sicherheitspolitisch kleiner geworden.

2. Auch in bezug auf die Zeitfaktoren gilt es, der Strategie den Vorrang vor der tagespolitischen Taktik zu geben.

3. Die Fähigkeit zur Bewältigung der Komplexität der internationalen Zusammenarbeit mit einer erheblich gestiegenen Anzahl von Partnern ist besonders herausgefordert und deshalb ist letztlich internationales, ressortübergreifendes und interdisziplinäres Handeln mehr denn je gefragt. Hier ist nicht die Zeit zu einer ins einzelne gehenden Beschreibung der Therapie, zumal ich auch gestehen muss, dass die sicherheitspolitische Lage unserer Tage sich Patentrezepten verschliesst.

4. Der gebotene Pragmatismus verlangt aber klare Zielbestimmung, soll er nicht zum Sich-Durchwursteln degenerieren. Wir haben hier den glücklichen Umstand zu verzeichnen, dass die Charta von Paris hier eine einheitliche und klare gemeinsame Zielbestimmung enthält, die Bundesrat Koller am 21.11.1990 für die Schweizer Konföderation unterschrieben hat.

Wege und Mittel

In meinem letzten Kapitel komme ich nun auf die Wege und Mittel zu sprechen, die die Staaten brauchen, um ihr Zusammenleben zu organisieren, um die «friedliche Koexistenz», allerdings in einem neuen Verständnis, zu gewährleisten.

1. Wir brauchen ein Völkerrecht, das Freiheit garantiert. Freiheit in diesem internationalen Sinne bedeutet den Schutz der Menschenrechte einschliesslich der Rechte der Minderheiten, Selbstbestimmung der Menschen und ihrer souveränen Staaten sowie die wirtschaftlichen Freiheiten, die national und international nur durch soziale und ökologische Verpflichtungen eingeschränkt werden dürfen.

Eine der schwierigsten Fragen ist dabei die Abwägung zwischen der Souveränität und dem darauf beru-

henden Gebot der Nichteinmischung in «innere Angelegenheiten» auf der einen Seite und dem berechtigten Interesse der Staatengemeinschaft als Ganzes, die in den Einzelstaat hineinreichen. **Keiner lebt für sich allein, alle sind gefährdet.** Beispiele:

– Es kann uns, d. h. weder den EG-Staaten noch der Schweiz nicht gleichgültig sein, wenn nukleare oder chemische Waffen zum Spielzeug der Despoten werden, zumal heutzutage auch noch die weitreichenden Träger-raketen dazu verfügbar werden.

– Es lässt uns nicht kalt, wenn ethnische oder andere Minderheiten ausgerottet oder brutal vertrieben werden.

– Und wir dürfen nicht wegsehen, wenn kleine Staaten von ihrem grossen Nachbarn angegriffen und annektiert werden.

Es gibt den vielbesungenen Trend zur «Weltinnenpolitik». Wohlgemerkt, es handelt sich um einen Trend; das Ziel ist noch lange nicht erreicht. Am Anfang jedenfalls muss die Verständigung auf einen gemeinsamen Verhaltenskodex stehen. Da eine global rechtsverbindliche Lösung sicherlich angesichts des Zustandes der Vereinten Nationen erheblich lange dauern wird, sollte man den regionalen Ansatz mit der KSZE, sozusagen als Vorreiter für den Rest der Welt, zunächst konsequent weitergehen. Schon heute haben ja die «Allgemeine Erklärung der Menschenrechte» und die «Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte» einen unterschiedlich verbindlichen Rechtscharakter. Am Anfang stehen also nach meiner Meinung die in Recht umgesetzten Ziele und Interessen der Menschen und ihrer Staaten.

2. Entscheidend aber ist letztendlich der politische Wille, mit dem unsere Sache gemeinsam und entschlossen verfolgt wird. Der politische Wille kann nicht durch Aktionismus, militärische Streitkräfte oder auch Strukturen ersetzt werden. Das deutsch-französische Euro-Korps, das vor kurzem alle Gazetten beschäftigte, kann eine gemeinsame Sicherheitspolitik nicht ersetzen. **Andererseits ist auch der Hinweis nötig, dass die stärkste politische Entschlossenheit nicht eine einzige Kompanie ersetzen kann. Man braucht also beides: Tatkraft und Instrumente.**

Was sind nun die zweckmässigen Strukturen zur Herstellung des gemeinsamen Verständnisses, zur Herbeiführung der notwendigen Entscheidungen und zum gemeinsamen Einsatz der Ressourcen? Ich werde jetzt nicht in den Fehler der «Strukturalismus» verfallen. Darunter versteht man

den Ehrgeiz der Analytiker, alle Welt in Kästchen einzuteilen oder wie im Englischen: in eine «Apple-Pie-Order» zu bringen. Ich werde nur kurz zwei Typen von internationalen Organisationen beschreiben, die sich auch überlappen können.

Die erste wäre die rechtsetzende und rechtssprechende Gemeinschaft aller Staaten global oder regional. An erster Stelle stehen hier die Vereinten Nationen. Die KSZE könnte, wie sie es wünscht und wie die Charta der UN es in Kapitel VIII vorsieht, zum regionalen Organ werden. Die institutionellen Vorkehrungen dafür sind noch nicht abgeschlossen. Vor allem aber zeigt sich noch nicht immer die notwendige Entschlossenheit zum Handeln. Aber die Helsinki-Schlussakte, die Charta von Paris und das Schlussdokument der Helsinki-Folgekonferenz bieten eine gute Ausgangsbasis für zielgerechte Weiterentwicklung. Die Rechtfertigung zum Einsatz militärischer Mittel in den internationalen Beziehungen beruht in jedem Fall ausschliesslich auf der Charta der Vereinten Nationen. Sei es in Artikel 51, dem individuellen oder kollektiven Recht auf Selbstverteidigung oder im Sanktionsrecht des Weltsicherheitsrates oder der regionalen Abmachungen. Ein Gewaltmonopol der UNO, von dem in Deutschland in letzter Zeit so viel geredet wird, gibt es insofern nicht. Es handelt sich allerdings um das Rechtsmonopol der UN-Charta

Früher dauerte der Zerfall von Weltreichen unter Umständen 100, mindestens jedoch mehrere Jahre. Wir erlebten die Auflösung der Sowjetunion in Monaten.

einschliesslich ihres Kapitels VIII, in dem regionales Handeln unter bestimmten Bedingungen geradezu ermutigt wird. Nein, die UNO entlässt die nationale Politik nicht aus ihrer Verantwortung.

Die zweite Gruppe von internationalen Organisationen oder Bündnissen umfasst ausführende Organe zur Durchführung von Zielen der Staaten. Hier sind vielerlei Konstellationen denkbar, vom bilateralen bis zum globalen Ansatz. In Europa sehe ich in diesem Zusammenhang vor allem die NATO und eines Tages die EG. Beide haben zentrale Funktionen für eine friedliche Zukunft mit einer neuen Stabilität der Zusammenarbeit. Dabei

ist es wichtig, dass beide Organisationen sich selbst als offen und kooperationsbereit empfinden. Dabei ist in einem schrittweisen Prozess der Assoziierung und des Beitritts neuer Mitglieder Geduld und Augenmass notwendig. Man muss meiner Meinung nach darauf achten, den Erfolg von NATO und EG nicht zu verwässern, aber auch vermeiden, Staaten unseres Kulturkreises quasi sicherheitspolitisch heimatlos werden zu lassen. Ich denke hier nicht nur an die N+N-Staaten sondern besonders auch an die östlichen Nachbarn Deutschlands. NATO und EG müssen das Stabilitätszentrum bleiben, um welches wir das «eine und freie Europa» Schritt für Schritt und irreversibel bauen.

Auf diesem Wege sehe ich ein besonderes Problem darin, eine tragfähige Verbindung zwischen NATO und EG herzustellen. Eine der Kernaufgaben der NATO ist es, eine feste Verbindung zwischen der Sicherheit Nordamerikas und Europas herzustellen. Diese transatlantische Verbindung war nicht nur in der Vergangenheit für beide Seiten unverzichtbar, sie wird auch in Zukunft im Interesse aller Beteiligten, einschliesslich der europäischen Nichtmitglieder, auch der Schweiz, sein.

Wir dürfen auch nicht zulassen, dass unsere Bemühungen um eine eindeutige europäische Sicherheitspolitik als anti-amerikanisch missinterpretiert werden. In jedem Fall muss klarer definiert werden, was im Zusammenhang mit der Europäischen Union als gemeinsame Sicherheitspolitik möglich und zu erwarten ist. Dieses ist eine sehr schwierige Aufgabe, die m. E. auch mehr Zeit braucht als manche Politiker uns heute sagen. Man muss nur einmal die ganz unterschiedlichen Mitgliedschaften der jetzigen und zukünftigen EG-Mitglieder, aber auch der europäischen NATO-Mitglieder betrachten. Mein Rat in diesem Zusammenhang ist jedenfalls, die NATO gut zu pflegen, denn es gibt keine klar erkennbare Alternative. Die europäischen Bemühungen müssen zu einer Stärkung der NATO führen, nicht zu ihrer Schwächung. Ich bin ein grosser Anhänger von der Subsidiarität, von der heute alle reden. Im Sicherheitszusammenhang allerdings vertraue ich auf «Inverse Subsidiarität», was bedeuten soll, dass die WEU alles das übernimmt, was die NATO nicht tun kann oder nicht tun will. Wir sollten uns nicht in Scheinalternati-

ven hineinreden lassen. Man kann guter Europäer und guter Atlantiker sein. Ja, ich behaupte, ein guter Europäer muss ein guter Atlantiker sein!

Eine letzte Bemerkung zu politischen Grundentscheidungen: Wir müssen darauf achten, nicht zu eurozentrisch zu werden. An Europas Grenzen und in der ganzen Dritten Welt gibt es viel brennbares Material. Ich sehe die grosse Gefahr der Ablösung der Ost-West-Konfrontation durch eine Süd-Nord-Konfrontation; besser gesagt durch eine Reich-Arm-Gegenüberstellung. Ich empfehle für deren Bewältigung einen Blick auf das europäische Instrumentarium: Harmel-Strategie, KSZE, vertrauensbildende Massnahmen, Dialog und Zusammenarbeit.

3. Nun zu den Mitteln, mit denen der politische Wille das Recht schützen, wahren und durchsetzen kann: Am Anfang stehen dabei funktionierende Organisationen, Mittel und Einrichtungen für die Lagebeurteilung, die Konsultation, Kooperation, die Entscheidungsfindung und -führung. (Diese national bereit zu haben, ist eine schiere Selbstverständlichkeit.) Ich möchte ein paar Bemerkungen zu den internationalen Gremien und Mitteln machen. Deren Aufgabe muss ja zunächst in der Krisenprävention gesehen werden. In letzter Zeit vermehren sich die Foren und Räte, die Arbeitsausschüsse und Sonderkonferenzen. Ich frage mich ernsthaft, bei wievielen Menschen noch die Übersicht im erforderlichen Umfang vorhanden ist. Welches Gremium macht eigentlich was? Verstärkt wird die Problematik noch dadurch, dass immer mehr Politikfelder in die Sicherheitspolitik einbezogen werden. Ich finde, man sollte sich im Grundsatz auf UN, KSZE, NATO und EG konzentrieren. Andere Beziehungen wie WEU- oder NATO-Kooperationsrat haben wichtige, aber im Grundsatz nur zeitweilige, ergänzende oder Spezialfunktionen.

Nun zu dem nach wie vor wichtigsten Instrument der Sicherheit, den Streitkräften. Flexibilität und Beweglichkeit relativ kleiner Präsenz- und Eingreifkräfte stehen dabei an der Spitze. Einsätze im Sinne von Polizei der «Weltinnenpolitik» oder zur Verteidigung bei begrenzten Konflikten stehen an erster Stelle. Dazu ist eine bündnisgrenzenüberschreitende Mindest-Interoperabilität erforderlich.

Man kann auch in Zukunft einen grösseren Krieg nicht hundertprozentig ausschliessen. Deshalb ist auch

weiterhin die Fähigkeit zur «Rekonstruktion» einer umfassenden Landesverteidigung wichtig. Man kann aber mit Sicherheit hierfür längere Vorwarnzeiten zugrunde legen. Grundsätzlich gibt es drei Kernaufgaben für die Streitkräfte:

a. Die Kernaufgabe der Verteidigung des Vaterlandes oder des Bündnisses nach Artikel 51 UN-Charta bleibt unverändert, auch wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Falls der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung zur Zeit gering ist.

Viele vergessen, dass die Risiken unserer Zeit zwar ihren Charakter und ihre Wahrscheinlichkeit grundsätzlich verändert haben, dass die Welt aber nach wie vor voller Gefahren ist.

b. An zweiter Stelle stehen Einsätze im Dienste des Rechtes und des Friedens unter dem Kommando oder Mandat der Völkergemeinschaft oder ihrer Regionalorganisation. Vorzugsweise sollen dieses friedenswahrende, notfalls aber auch friedensschaffende Einsätze sein.

c. Streitkräfte, die für diese beiden Kernaufgaben bereitgestellt werden, können sich auch bei der Prävention von Krisen im Sinne von Zusammenarbeit, Vertrauensbildung und im humanitären Einsatz bewähren.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich eindeutig für einen internationalen und im Bündnis multilateralen Ansatz ihrer Sicherheitspolitik entschlossen. Deshalb sind wir entschiedene Gegner einer Re-Nationalisierung der Sicherheitspolitik und überzeugte Anwälte einer tiefen Integration im NATO-Bündnis. Dieser Ansatz ist angesichts der Lageentwicklung geboten, sinnvoll und im übrigen beruhigend für alle, die ein starkes Deutschland angeblich oder wirklich fürchten.

Zusammenfassung

Die Wiedergewinnung der Stabilität nach der Revolution, die die frühere Stabilität der Teilung und Unterdrückung hinweggefegt hat, erfordert drei Grundelemente, nämlich die evo-

lutionär zu entwickelnde neue internationale Ordnung der Herrschaft von Menschenrechten, Demokratie und sozialer Marktwirtschaft, in Europa. Diese sollte auf drei Pfeiler ruhen:

- auf gemeinsamen Regeln, Normen und einem weiterentwickelten Völkerrecht,
- auf dem politischen Willen, dieses Recht auch anzuwenden und zu schützen und
- den militärischen und anderen Mitteln, um diese internationale Ordnung zu bewahren und das Recht – wenn erforderlich unter Einsatz von legitimer Gewalt – auch durchzusetzen.

Schlussfolgerungen

Wofür statt wogegen

Die erste und wichtigste Schlussfolgerung lautet: Unser Bemühen um Sicherheit ist Ausdruck unseres berechtigten Wunsches, all das zu erhalten, wofür wir sind. Hier können wir viel von der Schweiz lernen. Unsere Werteordnung, Staatsform und unser Wirtschaftssystem haben sich gerade in unseren Tagen als so attraktiv erwiesen, dass es richtig und sinnvoll ist, sie an die Spitze der «Wofür»-Überlegungen zu stellen. Feindbilder hatten wir nicht und brauchen wir nicht, wohl aber sind wir zu nüchterner Risikobewertung verpflichtet.

Ich möchte an dieser Stelle ausnahmsweise eine Lektüreempfehlung geben: Divisionär Dr. *Gustav Däniker*, früherer Stabschef Operative Schulung, hat in seinem jüngsten Buch «Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte» bemerkenswerte Ausführungen zum Auftrag der Soldaten gemacht. «Schützen, Retten, Helfen!» heisst seine Devise. Dieser Kurzfassung schliesse ich mich an.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff

Eine weitere Schlussfolgerung führt zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff. Sicherheit bedeutet nicht nur die Integrität des Territoriums des Staates oder des Bündnisses zu bewahren, sondern weitergehend Werte und Ordnungen, die den Bürgern unverzichtbar sind, unbeschädigt in die Zukunft zu bringen. Eine so weit verstandene Sicherheit ist nur in einer vernetzten Nutzung aller Politikbereiche auf Dauer zu erreichen. Streitkräfte sind zwar bei weitem nicht der

einzig, aber ein wichtiger Teil des politischen Instrumentariums hierbei. Die Schweiz gibt in dieser Beziehung der Welt ein Beispiel. Sicherheit als gesamtstaatliche Aufgabe aller Bürger ist ihre Tradition.

Die Vernetzung der Sicherheitsinteressen

Die Erkenntnis, dass Sicherheit nur in der Solidarität des Westens, in guter Nachbarschaft und Zusammenarbeit mit den anderen Staaten Europas und mit Blick über Europa hinaus zu erzielen sein wird, ist ein weiteres wichtiges Ergebnis unserer Betrachtungen.

Der Weg von der Konfrontation über den Dialog zur Kooperation, unter besonderen Voraussetzungen zur Integration, muss stetig weiter gegangen werden. Auch hier leisten Streit-

kräfte wichtige Beiträge zum Wandel. Nach dem Willen von NATO und EG soll es keine Re-Nationalisierung der Sicherheitspolitik geben. Unsere Sicherheit in Europa liegt in der Vernetzung der Interessen, es gibt sie nur gemeinsam, auch für die Schweiz.

Grundsatztreue und Flexibilität

Unsere Zeit der revolutionären Veränderungen in Europa und darüber hinaus sowie die schwierige Aufgabe einer zielgerichteten Evolution unter unsicheren Rahmenbedingungen verlangt die Tugend, das rechte Mass zu finden, das Grundsatztreue und Flexibilität miteinander verbindet. Meine Erfahrung in Zeiten, in denen es hoch herging, ist, dass die Besinnung auf das Grundsätzliche im Vordergrund stehen muss. Konstante

und Variable sorgfältig zu prüfen, ist wichtiger als hektischer Aktionismus.

Freiheit, Recht und Wohlfahrt in der Gemeinschaft freier Völker vertreten, sind die Voraussetzungen für den Frieden, den wir alle wollen. Diese Reihenfolge ist die entscheidende politische Lehre der letzten Jahrzehnte. Wenn Freiheit und Recht sowie die Solidarität der Demokratien das oberste Ziel sind, dann kommen auch Einheit und Frieden. Was wir Deutsche für unser Vaterland erreicht haben, wünschen wir uns für das ganze Europa und darüber hinaus.

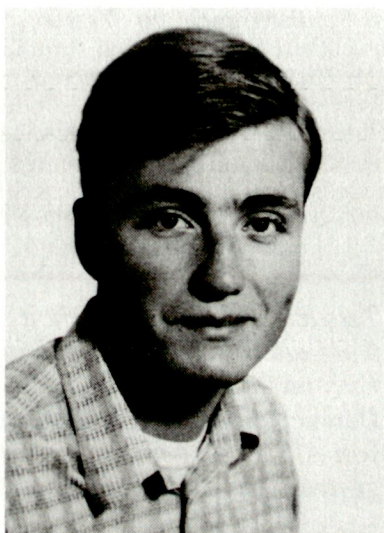
Ich konnte die Lage und ihre Entwicklung aus meiner Sicht beurteilen und vortragen. Dafür danke ich Ihnen. Die allfälligen Fragen nach der Rolle Ihres Landes in der Staatengemeinschaft müssen Sie selbst beantworten.

Auswertung

Bestandesaufnahme

Die Rahmenbedingungen für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik haben sich mit dem Ende des Kalten Krieges, dem damit verbundenen Wegfall der Bipolarität und mit der weiterhin ungebrochenen Attraktivität der europäischen Integration fundamental verändert. In der Folge erweist sich eine Neubewertung dieser Politikbereiche und nicht zuletzt auch unserer Neutralität als dringend notwendig – und dies, ob wir es wollen oder nicht. Konkret reagierte der Bundesrat auf den verstärkten äusseren Druck vorerst mit einer vorsichtigen Anpassung der bisher geübten Neutralitätspolitik: Die Schweiz hat die Sanktionen der Vereinten Nationen gegen den Irak, gegen Libyen und gegen Ex-Jugoslawien autonom verhängt – um nicht zu sagen, nachvollziehen müssen. Mit dem «Bericht 90» und dem «Armeeleitbild 95» hat der Bundesrat erste konzeptionelle Richtlinien für die künftige sicherheitspolitische Marschroute gesetzt. Die Grundsätze für die Aussenpolitik sollen im für diesen Herbst angekündigten Bericht über die schweizerische Aussenpolitik sowie in dessen Anhang zur Neutralität festgelegt werden.

Die Neutralität bildet seit Jahrhunderten die zentrale Maxime eidgenössischer und schweizerischer Aussenpolitik. In dieser Zeit erwies sich diese keineswegs als starres, sondern vielmehr als flexibles Instrument. In der «Stabilität» des Kalten Krieges scheint jedoch das Bewusstsein für die Wandelbarkeit der Neutralität weitgehend verlorengegangen zu sein. Es drängt sich daher auf, zuerst zu fragen, was Neutralität überhaupt bedeutet. Deren Kern umfasst die Nichtteilnahme eines Staates an bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen anderen Staaten. Dauernde Neutralität erzeugt zudem die Verpflichtung, in jedem kommenden Konflikt neutral zu bleiben, wer auch immer die Kriegsparteien sind, wann und wo auch immer ein Krieg ausbrechen sollte. In Europa hat sich ferner das regionale Völker-



Christian Jenny,
Stud. phil. hist.,
Weberstrasse 17, 3007 Bern

gewohnheitsrecht herausgebildet, dass Neutralität bewaffnet sein muss.

Die wahrscheinliche Option: «Differenzierte Neutralität»

Heute ist über die bundesrätlichen Vorstellungen noch nichts Genauereres bekannt; deren Grundlinien lassen sich aber wohl aus dem Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität vom März 1992, «Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel», ableiten: Die Studiengruppe postuliert eine Einschränkung der Neutralität auf deren militärischen Kern – der Nichtteilnahme an Kriegen zwischen anderen Staaten – und damit die Abkehr von der unter dem Eindruck des Kalten Krieges abgefassten Doktrin der Vorwirkungen der dauernden Neutralität bereits in Friedenszeiten, d.h. also der Pflicht, eine Neutralitätspolitik zu führen.¹ Dieses Abrücken von einer restriktiv interpretierten Neutralität soll es dem Bundesrat ermöglichen, seine Aussenpolitik offener zu formulieren. Thomas Borer deutete in seinem Refe-

rat Konturen dieser «differenzierten Neutralität» an.²

Im heutigen Europa, das «freier und weiter, aber auch weniger stabil und voraussehbar geworden» ist und in dem sich alte Risiken veränderten und neue entstünden, bewahrte sich erneut – so Thomas Borer – General MacArthurs Ausspruch: «*There is no security on this earth. There is only opportunity.*» In dieser unbeständigen Lage dürfe auf das bisherige sicherheitspolitische Instrument Neutralität nicht verzichtet werden, bis in Europa Sicherheitsstrukturen aufgebaut seien, die unsere Sicherheit mindestens so gut zu gewährleisten vermögen, wie die bewaffnete Neutralität es heute tue. Die Neutralität, im Sinne einer klaren Absage an jede Form militärisch untermauerter Machtpolitik verstanden, stelle nämlich für unsere Nachbarn einen Stabilitätsfaktor dar.

Parallel zur Beibehaltung einer auf zwischenstaatliche Konflikte in Westeuropa neudefinierten und redimensionierten Neutralität müsse die schweizerische Aussenpolitik ihr Schwergewicht jedoch auf «Partizipation jenseits der Neutralität» legen. Angesichts der interdependenten Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts dürfe Neutralität nicht als Haltung des Stillesitzens und des Abseitsstehens verstanden werden. Vielmehr dränge sich eine doppelte Strategie der Offenheit und der Bewahrung auf, sollen die offensichtlichen Grenzen der schweizerischen Unabhängigkeit überwunden werden, die sich im hohen Grad wirtschaftlicher Verflechtung mit der EG oder in der durch die technologische Entwicklung eingeschränkten autonomen militärischen Verteidigungsfähigkeit zeigten. Will die Schweiz im Alleingang einen strategischen Nachrichtendienst, Rüstung, Ausbildung, Luftverteidigung oder die Abwehr ballistischer Abstandswaffen sicherstellen, erweise sich der damit verbundene finanzielle und personelle Aufwand zur Aufrechterhaltung des Autonomieanspruchs als prohibitiv hoch. Auf diesen Gebieten sei eine Zusammenarbeit, sowohl aufgrund der Rü-

stungspflicht des Neutralen als auch im Sinne von Vorkehrungen im Hinblick auf einen künftigen Verteidigungsfall, durchaus mit der Neutralität vereinbar. Die Auslösung (aber auch die Beendigung) der diesbezüglichen Zusammenarbeit müsse jedoch der Schweiz allein vorbehalten bleiben. Gegen die «neuen» Gefahren, gegen regionale Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten im Osten von Europa, gegen Kriege ausserhalb Europas mit Auswirkungen auf unseren Kontinent, gegen den Einsatz von biologischen, chemischen oder gar atomaren Waffen, gegen die Erpressung mit Massenvernichtungswaffen oder ähnlich wirksamen konventionellen Waffen, gegen Terrorismus, Migrations- und Flüchtlingsströme, Umweltzerstörungen und Katastrophen entfalte das neutrale Abseitsstehen und Stillsitzen ohnehin keine Schutzwirkung. Die schweizerische Sicherheit, die insbesondere in diesem Bereich unteilbar mit jener unseres Umfeldes verbunden sei, kann in der Abwehr dieser «neuen» Gefahren nur noch durch grenzüberschreitende Kooperation sichergestellt werden.

Sicherheit durch Neutralität und Kooperation?

Zu den Vorstellungen, Sicherheit gleichzeitig durch Neutralität und Kooperation zu erreichen, von denen sich der Bundesrat mutmasslich leiten lassen dürfte, drängen sich nach dem SOG-Seminar einige Bemerkungen auf.

Es ist nicht auszuschliessen, dass die absehbare Politik der Schweiz zur Selbsttäuschung verkommt. Eine zur Worthülse verkommene Neutralität, die der Beruhigung von Neutralitätsnostalgikern dienen soll und deren Inhalt nur noch am Rande Berührungspunkte mit der klassischen Maxime aufweist, will der Bundesrat überall dort durch Kooperation ergänzen, wo diese Zusammenarbeit uns scheinbar nichts «kosten», und zu nichts verpflichten würde. Mit einer solchen Politik riskieren wir, im schlimmsten Fall ohne jegliches Sicherheitsnetz dazustehen. Eine aufrichtig praktizierte Neutralität läuft nämlich Gefahr, vom Ausland nicht mehr ernst genommen und als sicherheitspolitisches «Trittbrettfahren» verstanden zu werden.

An dieser Stelle muss die Frage gestellt werden, ob Neutralität und Kooperation überhaupt miteinander vereinbar sind: Inwieweit kann sich ein Neutraler an kollektiven Sicherheitsanstrengungen beteiligen, ohne seine Neutralität auszuhöhlen? Der Kern des neutralitätspolitischen Problems liegt nämlich nicht, wie es der Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität stipuliert, in der Nichtteilnahme an einem Krieg zwischen anderen Staaten, sondern vielmehr in jenen Verpflichtungen, «die der dauernd Neutrale bereits in Friedenszeiten eingeht. Sicherheit durch Kooperation gerät unweigerlich

Tatsächlich wird Sicherheit trotz allen Veränderungen in Europa und der feierlichen Beteuerungen nur im Rahmen von Allianzen gemeinsam angestrebt werden können.

mit den Pflichten des dauernd Neutralen in Friedenszeiten in Konflikt, falls diese nicht eng und restriktiv umschrieben werden.»³ Die einer solchen Politik inhärente Gefahr zeigt sich gerade in einem möglichen «worst-case»-Szenario: dem gleichzeitigen Auftreten eines «klassischen» zwischenstaatlichen Krieges in (West-) Europa und einer oder gar mehrerer «neuer» Gefahren. Wie sollen wir uns in einer solchen Situation verhalten? Bleiben wir trotz allem neutral, oder kooperieren wir? Wo sollen und können wir überhaupt noch die Grenzen einer allfälligen Zusammenarbeit ziehen? Tatsächlich wird Sicherheit trotz aller Veränderungen in Europa und der feierlichen Beteuerungen nur im Rahmen von Allianzen gemeinsam angestrebt werden können. Der Neutrale hat demnach alles Interesse daran, sich zu integrieren.

Lastenteilung – die Substanz des Bündnisgedankens

Es wäre aber unrealistisch anzunehmen, man könne jedoch nur von der Arbeitsteilung einer Allianz profitieren, ohne an der damit verbundenen Lastenteilung mittragen zu müssen. Die Substanz des Bündnisgedankens umfasst nämlich gerade diese Arbeits- und Lastenteilung. Genau diesen Aspekt scheint der Bundesrat zu verkennen: Diese Solidarität würde es

wohl kaum zulassen, einerseits unsere Sicherheit aufgrund der zunehmenden Interdependenz gemeinsam mit anderen zu gewährleisten, uns jedoch andererseits gleichzeitig das Privileg vorbehalten zu wollen, uns unter Umständen «abzumelden», wenn es darum ginge, auch die Sicherheit der Partner sicherzustellen.

Vor dem «burden-sharing» kann sich kein Staat drücken: Die Bundesrepublik Deutschland musste sich ihre historisch, verfassungsrechtlich und politisch motivierte Nichtbeteiligung am Golfkrieg mit einer Ausgleichszahlung von zirka 17,5 Mia D-Mark erkaufen! Eine Bündnisteilnahme wäre für die «reiche Schweiz» aus zwei Gründen keineswegs gratis: Erstens hat jeder nur soviel mitzuentcheiden, wie er an militärischen Mitteln in das Bündnis einbringt, wer nichts bringt, hat demzufolge auch nichts zu sagen; und zweitens wäre es eine Illusion zu glauben, dass andere, «ärmere» Bündnisstaaten dem wohl reichsten Land Europas die Verteidigung finanzieren.

Diese Aspekte dürfen uns jedoch nicht daran hindern, unsere Sicherheit durch Kooperation und Integration sicherzustellen. Ein Alleingang wäre wohl kaum «billiger» oder «sicherer» zu haben.

Allianzfreiheit als erster Zwischenschritt hin zur «vernetzten Sicherheit»

Es war naheliegend, dass Admiral Wellershoff in seinen Ausführungen über die Neutralität kein Wort verlor und sich nur auf die «vernetzte Sicherheit» beschränkte. Auf diese Herausforderung haben die nordischen Neutralen, vor allem Schweden, so die Meinung der überwiegenden Mehrheit der Seminarteilnehmer, «ehrlicher» als die Schweiz reagiert. Sie sind von der Neutralität abgerückt und bekennen sich zu einer «neuen» Allianzfreiheit als Vorstufe einer Annäherung an eine europäische Sicherheitsarchitektur, die später zur definitiven Aufgabe ihrer Neutralität führen sollte.⁴ Diese Allianzfreiheit sichert ihnen zukünftig die nötige Handlungsfreiheit besser als der sich abzeichnende Weg des Bundesrates.

Die Reduzierung der Neutralität auf einen Kerngehalt der Allianzfreiheit, wie dies die nordischen Neutralen tun, ist nur zu begrüssen, wenn letzt-

lich nicht unbeschränkt an derselben festgehalten werden soll. In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, dass die Neutralität im Titel der Bericht der Studiengruppe «Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel» zu Fragen der schweizerischen Neutralität der Aussenpolitik übergeordnet wird, und nicht umgekehrt die Neutralität der Grundsatzfrage unterworfen wird, ob diese überhaupt noch der Wahrung unserer Interessen dient oder nicht. Heisst das also, dass die Neutralität den Spielraum unserer Aussenpolitik definieren wird und nicht unsere (aussenpolitischen) Ziele und Interessen über Beibehaltung oder Aufgabe der Neutralität entscheiden werden? Erweist sich nämlich eine sicherheitspolitische Integration als einzig gangbarer Weg, in Zukunft die Sicherheit der Schweiz optimal zu «garantieren», so darf die Neutralität kein Hinderungsgrund für eine solche Kooperation sein; gegenüber der europäischen Staatenwelt sind wir nämlich nicht daran gebunden, die dauernde Neutralität auch gegen unsere eigenen Interessen aufrecht zu erhalten. Für deren Aufgabe gibt es völkerrechtliche «Spielregeln», als wichtigste darf die Verpflichtung genannt werden, den Neutralitätsverzicht nicht zur Unzeit vorzunehmen, also nicht gegen Treu und Glauben zu verstossen.

Entscheidende Bedeutung der Information

Dieser Prozess benötigt Zeit. Zeit, die wir dazu nutzen sollten, in der Schweiz selbst die nötige Unterstützung für einen neuen sicherheitspolitischen Kurs aufzubauen. Ein solcher Umdenkprozess kann jedoch nur durch kontinuierliche und ehrliche Information ausgelöst und in Gang gehalten werden. Die Voraussetzung bildet aber die Bereitschaft, über unsere Interessen und Ziele staatlicher Politik vorurteilslos zu diskutieren. Eine «Politik des Aufschiebens unangenehmer Diskussionen», so Mauro Mantovani, «mag kurzfristig zu rechtfertigen sein, dürfte aber bereits mittelfristig in die Irre führen.» Eine Wiederholung der im Vorfeld des 6. Dezember 1992 gemachten Erfahrungen dürfte wohl unnötig sein.

Der Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität weist bereits auf den Informationsauftrag des Bundesrates in dieser

Frage hin. Die SOG kann und soll, so ein Fazit des Seminars, mittels provokativer Thesen diese Diskussion mittragen, eventuell sogar auslösen helfen. Wie sich ein Teilnehmer ausdrückte, ist es wesentlich, «*que nous informons juste et à temps et que nous donnons le «pourquoi»*». Wir müssen unser Ziel klar und offen deklarieren – die Redlichkeit gegenüber unserem Volk und gegenüber der Bevölkerung und gegenüber dem Ausland gebietet uns dies.

Unsere Sicherheit können wir heute in zentralen Bereichen nur durch Kooperation gewährleisten. Will die Schweiz nicht als «Trittbrettfahrer» in den Genuss allgemeiner Stabilität gelangen, wird auch sie – als Neutraler wird sie wohl ebensowenig davor ausweichen können(!) – Solidarbeiträge an die europäische Sicherheit leisten müssen. Diese umfassen die «Grundlast» in Form der selbständigen Sicherung des eigenen Territoriums durch ihre Streitkräfte. In diesem Zusammenhang äusserte sich ein Vertreter der schweizerischen Generalität mit einer gehörigen Portion Selbstüberschätzung, als er gegenüber dem Vertreter eines NATO-Staates unsere dreiwöchigen Wiederholungskurse als «grossen und wichtigen» Beitrag zur europäischen Sicherheit darstellte und uns zu dieser «Leistung» noch selbst gratulierte. Unsere Verteidigungsanstrengungen sind zwar durchaus konkret, entsprechen aber nur gerade der

Es wäre unrealistisch anzunehmen, man könne nur von der Arbeitsteilung einer Allianz profitieren, ohne an der damit verbundenen Lastenteilung mittragen zu müssen.

Grundlast, die jeder NATO-Staat bereits heute leistet. Wollen wir uns in unserer lange geübten Nabelschau mentalität nicht der Lächerlichkeit preisgeben, werden auch wir mehr als nur für uns selber schauen, eben einen Teil der Last europäischer Sicherheit übernehmen müssen: Die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen der UNO geht über diese «Grundlast» hinaus, wird aber erwartet. Diese Beiträge können jedoch nur glaubwürdig ausgeführt werden, wenn die Streitkräfte als Kampfinstrumente ausgebildet und ausgerüstet worden sind, wie Carrel richtigerweise darauf hinweist.⁵ Wir dürfen uns gerade im Bereich der friedenserhaltenden Opera-

tionen keinen Illusionen hingeben. **Der Einsatz eines Blauhelmbataillons bedarf einer harten Ausbildung und ist bei weitem – nicht nur zeitlich – anforderungsreicher als ein WK.**

Gefordert ist zukunftsgerichtetes und konsequentes Handeln

Über Erfolg oder Misserfolg unseres Solidarbeitrages wird die Bereitschaft entscheiden, mit der nötigen Konsequenz unsere aussen- und sicherheitspolitischen Ziele zu verfolgen, letztlich mit «Toten in Kloten» zu rechnen und diese auch zu akzeptieren.⁶ Es wird Aufgabe der zuständigen Organe – Bundesrat und Bundesversammlung – sein, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Mittel bereit zu stellen. Dazu gehören die nötigen Finanzen, das entsprechende Material, die Ausbildung und nicht zuletzt angepasste, flexible rechtliche Grundlagen. Sollte man also z.B. zum Schluss kommen, dass nur Zeitsoldaten mit Aussicht auf Erfolg als Blauhelme eingesetzt werden können, wird deren Rekrutierung nicht an der fehlenden Berechtigung des Bundes, stehende Truppen zu unterhalten (Artikel 13 Ziffer 1 BV), scheitern dürfen.

Nur eine informierte Öffentlichkeit wird über Sinn und Unsinn des aufgezeigten Weges mitdiskutieren können. Inhalt dieser Diskussion müssen, wie sich Botschafter Wahlbäck ausdrückte, die Möglichkeiten der Zukunft und nicht die Beschränkungen der Vergangenheit sein. Schliesslich geht es darum, über unseren künftigen aussen- und sicherheitspolitischen Weg zu entscheiden. Wir dürfen uns deshalb nicht an der Frage «neutral gegen wen?» festbeissen. Die SOG wird ihren Beitrag dazu leisten!

Anmerkungen

¹Vgl. dazu: Begriff der Neutralität, in: Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden 24 (1954), S. 9–13. Diese verwaltungsinterne Zusammenfassung der herrschenden Lehre durch den damaligen Chef des Rechtsdienstes des Eidgenössischen Politischen Departements, Rudolf Bindschedler, wurde 1957 im Schweizerischen Jahrbuch für internationales Recht XIV (1957), S. 195–199, unter dem irreführenden Titel «Conception officielle de la neutralité Suisse» veröffentlicht. Seither hat sich der Begriff der «Conception officielle» hartnäckig gehalten. Bei dieser Studie handelt es sich aber tatsächlich nicht um eine offizielle Meinungsäusserung des Bundesrates, sondern höchstens um eine offiziöse Darstellung des damals, 1954, im EPD vorherrschenden Neutralitätsverständnisses.

²Borers Referat in Interlaken bringt dessen persönliche Meinung zum Ausdruck. Seine Ausführungen decken sich jedoch im Grundgehalt mit jenen des Berichts der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität sowie jenen Botschafter *Krafft*, dem Direktor der Direktion für Völkerrecht EDA, der sich stärker exponierte:

[W]e may assume that no great surprises are to be expected from what the Swiss gouvernement will say about neutrality in its so called Report on foreign policy, which will probably be published in 1993. Let us now try to

anticipate what the Federal Council in said report will consider the cornerstones of Swiss neutrality». Vgl. Swiss Neutrality between Continuity and Change Presentation by Prof. Mathias Krafft, Ambassador, Director of the Office of international Legal Affairs, Federal Departement of Foreign Affairs, Bern, at the International Training course in International Security and Arms Control (ITC) in Geneva, February 11th, 1993.

³*Laurent F. Carrel, Die Friedensförderung im Spannungsfeld schweizerischer Sicherheitspolitik, in ASMZ 2/1993, S. 58*

⁴Für Schweden ist diese Änderung aber nicht ganz neu, so hat es seine Politik seit den späten 40er Jahren immer so umschrieben, dass es in Friedenszeiten eine Politik der Allianzfreiheit führe, um in einem Kriegsfall neutral bleiben zu können.

⁵*Laurent F. Carrel, Die Friedensförderung im Spannungsfeld schweizerischer Sicherheitspolitik, in: ASMZ 2/1993, S. 57.*

⁶In diesem Zusammenhang darf der Berichterstatter auf die entsprechenden Teile der Auswertung des Seminars von 1992 verweisen.