

Auswertung

Autor(en): **Jenny, Christian**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **159 (1993)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **02.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-62435>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

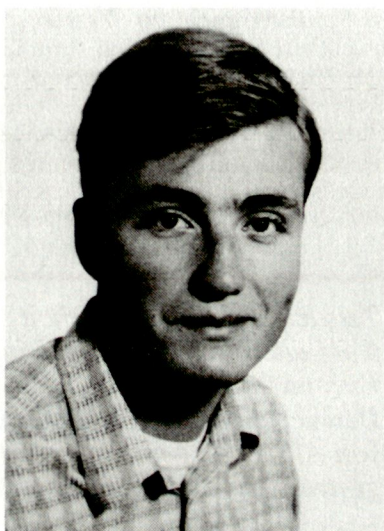
Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

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.