

Europa und die schweizerische Sicherheitspolitik

Autor(en): **Gabriel, Jürg Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **32 (1992)**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172908>

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.

Jürg Martin Gabriel

Europa und die schweizerische Sicherheitspolitik

Im Bericht 1990 zur Sicherheitspolitik anerkennt der Bundesrat die Tatsache des Wandels, doch konkrete Aussagen über die Natur dieses Wandels fehlen. Zweck des vorliegenden Aufsatzes ist es, den *Wandel in unserem sicherheitspolitischen Umfeld schärfer zu erfassen, neue Begriffe vorzuschlagen* und eine Liste von Fragen zu formulieren, welche in einem zukünftigen Bericht beantwortet werden müssen. Der Aufsatz plädiert zudem für die Erstellung eines Gesamtberichts über die schweizerische Aussenpolitik, welcher politische, wirtschaftliche und militärische Fragen zusammenfasst.

Si le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de 1990 reconnaît la réalité du changement, il y manque des déclarations concrètes relatives à la nature de ce changement. Le but de cet article est de cerner plus strictement le changement de l'environnement dans lequel s'exprime notre politique de sécurité, de proposer de nouveaux concepts, et de formuler une liste de questions auxquelles un futur rapport devra répondre. De plus, l'article plaide pour l'établissement d'un rapport complet sur la politique extérieure, qui réunisse des aspects politiques, économiques et militaires.

I. Einleitung

Europa ist sicherheitspolitisch im Wandel. Das anerkennt auch der Bundesrat, weshalb er dem Bericht 1990 den Titel «Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel» gegeben hat (Bundesrat 1990). Doch gerade über den Wandel in Europa enthält der Bericht wenig Konkretes. Im Gegenteil, der Begriff *Ungewissheit* dominiert die wesentlichen Teile dieser Schrift (Kapitel 1–3). Dies ist unbefriedigend, denn für einen Bericht, der Grundlage für Handlungsanweisungen sein soll, genügt Ungewissheit nicht.

In diesem Artikel will ich versuchen, das europäische Umfeld unserer Sicherheitspolitik präziser zu erfassen. Es ist ein neues Umfeld; eines, welches sich radikal unterscheidet vom klassischen Europa des Gleichgewichts, aber auch vom polarisierten Europa der vergangenen 75 Jahre. Es ist ein neues Umfeld, weshalb es mit neuen Begriffen erfasst werden muss.

Dieser Artikel ist zudem ein Versuch, Ideen für den nächsten sicherheitspolitischen Bericht zu lancieren. Der Bundesrat selber sagt, dass angesichts des Wandels ein weiterer Bericht notwendig ist, und mit Blick darauf plädiere ich für eine Gesamtschau, für die Notwendigkeit eines *Gesamtberichts über die schweizerische Aussenpolitik*. Die Schweiz braucht in naher Zukunft einen Bericht, der die Sicherheits-, Integrations- und Neutralitätspolitik unter einen Hut bringt und das departementale Denken überlagert.

Um diesen hohen Zielen gerecht zu werden, beginnt der Artikel breit. Ausgangspunkt ist das klassische europäische System des 19. Jahrhunderts, die Zeit des europäischen Gleichgewichts, denn die wesentlichen Begriffe schweizerischer Sicherheitspolitik stammen noch immer aus jener Zeit. Diese Ordnung wurde nach der Jahrhundertwende abgelöst von einem stark polarisierten System, und die Schweiz war gezwungen, ihre traditionelle Sicherheitspolitik den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Heute stehen wir an einem weiteren Wendepunkt, doch an eine Rückkehr zur klassischen Ordnung ist nicht zu denken. Europa geht neue Wege, und die zentralen Begriffe helvetischer Sicherheitspolitik müssen neu überdacht werden. Der Artikel enthält konkrete Vorschläge dazu, aber er umfasst auch eine Liste von Fragen, die sich bei der Formulierung eines aussenpolitischen Gesamtberichts aufdrängen.

II. Das Europa des Gleichgewichts

Geht man durch die Literatur zur schweizerischen Landesverteidigung, so erhält man den Eindruck, unsere Sicherheitspolitik sei primär von landesinneren Faktoren bestimmt worden (Ernst 1971, Milivojevic 1990). Das mag stimmen, doch es hat auch Momente gegeben, in denen äussere Faktoren eine Rolle spielten. Unsere Sicherheitspolitik hat niemals in einem Vakuum existiert, sie ist immer vom europäischen Umfeld mitgeprägt worden (Gabriel 1990a).

Während Jahrhunderten hatte dieses Umfeld einen ganz bestimmten Charakter. Die Schweiz war umgeben von Staaten, welche die *Wahrung von Souveränität und*

Unabhängigkeit als höchstes Ziel betrachteten und den *Krieg* als ein *normales, neutrales, rationales* und *legitimes* Instrument der internationalen Konfliktregelung ansahen.

Normal waren Kriege deshalb, weil mangels einer höheren Gewalt die Nationen selbst die militärische Regelung zwischenstaatlicher Konflikte an die Hand nehmen mussten (Selbsthilfeprinzip). *Neutral* waren sie, weil militärische Gewalt weder als gut noch böse betrachtet wurde, sondern als rein instrumental, als eine bloss «Weiterführung der Politik mit anderen Mitteln», wie Clausewitz sagte. *Rational* war der Krieg, weil man noch weitgehend der Überzeugung war, Krieg sei mit einer positiven Kosten-Nutzen-Rechnung verbunden. Und schliesslich waren Kriege *legitim*, weil das klassische Völkerrecht sie nicht ächtete, sondern reglementierte (*ius ad bellum, ius in bello*).

Die Haager und Genfer Konventionen waren Ausdruck dieser Philosophie und Praxis und trugen zur *Begrenzung der Kriege* bei. Zudem waren die Kriege des 19. Jahrhunderts von kurzer Dauer, denn kein Staat unternahm ernsthafte Anstrengungen, die dezentrale und anarchische internationale Ordnung grundsätzlich umzustürzen. Zeigte ein Staat Vorherrschaftsgelüste, so wurden in der Regel frühzeitig Gegengewichte gesetzt. Wechselnde Bündnisse waren darum ein weiteres Merkmal dieser Ordnung. Das System war nie vollständig polarisiert.

Das klassische europäische Sicherheitsvokabular war folglich geprägt von Begriffen wie nationale Unabhängigkeit, Selbsthilfe, Krieg als Weiterführung der Politik, begrenzte Kriegführung, Kriegsvölkerrecht, wechselnde Fronten. In der Theorie der internationalen Beziehungen werden diese Begriffe mit dem *Gleichgewichtssystem* identifiziert. Verglichen mit anderen internationalen Systemen, ist dieses System gekennzeichnet durch relative *Mässigung*.

Die Sicherheitspolitik der Schweiz war eingebettet in dieses System. Im Zentrum stand die *Neutralität*, und sie war eng verbunden mit der vorherrschenden Philosophie des Krieges – auch die Neutralität war *normal, legitim* und *rational*.

Abseitsstehen war *normal*, weil ein souveräner Staat selbst entscheiden konnte, ob er an einem Krieg teilnehmen wollte oder nicht. Viele Staaten erklärten sich damals neutral, grosse und kleine. Sie praktizierten Neutralität von Fall zu Fall, auch okkasionelle oder gewöhnliche Neutralität genannt. Für die Schweiz genügte dies nicht. Nach dem Wiener Kongress galt für uns die immerwährende oder permanente Neutralität (Brunner 1989).

Die permanente Neutralität war *rational*, weil sie für alle Beteiligten mit einer positiven Kosten-Nutzen-Rechnung verbunden war. Für die Kriegführenden wurden wir zu einer geopolitisch kalkulierbaren Grösse, und für uns selber war sie das richtige Mittel zur Erreichung des höchsten Zwecks – der Wahrung von Souveränität und Unabhängigkeit (Riklin 1992). Damit unterlag unsere Sicherheitspolitik einem klaren *Zielmonismus*: nationale Unabhängigkeit war das überragende Ziel, bewaffnete Neutralität das logische Mittel (Gabriel 1988a).

Das klassische Völkerrecht *legitimierte* und reglementierte diese Politik, denn die Neutralität wurde in den Haager und Genfer Kriegsrechtskonventionen ebenfalls erwähnt. Das gab der Neutralität eine moralische Stütze, denn wenn der Krieg als wertfrei betrachtet wird, dann ist auch das Abseitsstehen weder gut noch böse.

Im Zentrum unserer Sicherheitspolitik stand die *bewaffnete Neutralität*. Sie ist teilweise eine völkerrechtliche Verpflichtung, teilweise eine freiwillige Vorsorge. Die Haager Konventionen auferlegen dem Neutralen die Pflicht, den Missbrauch seines Territoriums, seines Luftraums und seiner Gewässer zu verhindern, doch die Schweizer Neutralitäts- und Sicherheitskonzeption geht darüber hinaus. Wir wollen mehr als nur die Neutralität schützen; die Schweiz will bereits in Friedenszeiten glaubhaft machen, dass wir notfalls Kriege kämpfen und gewinnen können (Schindler 1975, Däniker 1987).

III. Europa polarisiert

Die beiden Weltkriege bedeuteten den Untergang des europäischen Gleichgewichts. Die Auseinandersetzungen waren nicht mehr begrenzt und konnten nicht mehr als normal, neutral, rational und legitim betrachtet werden. In ihrer *Totalität* unterspülten sie die Fundamente der gemässigten europäischen Ordnung. Moderne Kriegführung gipfelte schliesslich im nuklearen Krieg und in den verschiedenen Strategien der nuklearen Abschreckung. Der Krieg nähert sich dadurch seiner «reinen Natur», wie Clausewitz sagte, seiner absoluten Form. Doch damit verliert er seine Instrumentalität, er ist nicht mehr ein Mittel zur Erreichung eines politischen Zwecks; er wird zum Selbstzweck, zum irrationalen Ding an sich.

Auch die Ziele der Kriegsparteien wurden absolut. *Weltanschauungen* dominierten, und dabei erstarrten die Fronten: Hier Demokratie, dort Imperialismus, Faschismus, Kommunismus. Der Kalte Krieg war typisch – er symbolisierte die ideologische und militärische Polarisierung unseres Umfelds.

In diesem neuen System begann die *Neutralität* zu leiden (Orvik 1953). Der Erste Weltkrieg begann mit der flagranten Verletzung der belgischen Neutralität, und 1917 gaben die USA ihre Neutralität auf, weil sie sich durch den uneingeschränkten Seekrieg bedroht fühlten (Gabriel 1988). Im Zweiten Weltkrieg gelang es lediglich einer Handvoll europäischer Staaten, als neutral zu überleben. Auch der Niedergang des Neutralitätsrechts wurde unübersehbar; im 19. Jahrhundert wurde das Neutralitätsrecht ausgebaut, im 20. Jahrhundert erfolgte der Abbau. Seit 1945 ist es kaum jemals zur Anwendung gekommen (Norton 1976). Die Neutralität wurde immer weniger als normal, rational und legitim betrachtet.

Die Schweiz lebte 75 Jahre in diesem neuen Umfeld, von 1914 bis 1989. Es war eine schwierige Zeit, denn das Umfeld war wenig kompatibel mit unserer Sicherheitspolitik – wir wurden immer mehr zu einem Fremdkörper im System. Es kam notgedrungen zu Spannungen, denn wo das Konzept des Krieges sich verändert, da muss sich auch die Konzeption der Neutralität verändern.

Unsere Neutralität kam mehrfach unter Druck, und wir mussten Abstriche machen. Diese betrafen teilweise den militärischen, am häufigsten jedoch den wirtschaftlichen Bereich (Schaller 1987, Kreis 1976). Offiziell propagiert die Schweiz noch immer die integrale Neutralität, doch de facto ist sie seit langem eine qualifizierte.

Auch die im Kalten Krieg erschienenen Berichte des Bundesrats zur Sicherheitspolitik zeigen Spuren der Polarisierung. Im Bericht 1973 werden sechs «strategische

Fälle» unterschieden, wobei der «Normalfall» ausdrücklich mit dem «Zustand relativen Friedens» gleichgesetzt wird (Bundesrat 1973). Normal im polarisierten Europa war somit ein «kalter» Krieg, eine Situation der permanenten Drohung mit einem totalen Krieg. Diese Konzeption passt weder in das System des klassischen Gleichgewichts noch in dasjenige, mit dem wir uns zukünftig in Europa zu befassen haben.

Trotz Inkompatibilität von polarisiertem System und klassischer Neutralität muss festgehalten werden, dass sich unsere Sicherheitspolitik im grossen und ganzen bewährt hat. Der Bundesrat hat das helvetische Staatsschiff mit erstaunlichem Erfolg durch die Wogen eines polarisierten und total zerstrittenen Europas gesteuert. Die wahre Herausforderung für unsere Sicherheitskonzeption ist ironischerweise das befriedete Europa – das Europa der Integration.

IV. Das Europa der Integration

Der Zerfall der Sowjetunion hat das internationale System als Ganzes nicht verändert. Es ist in Sachen Sicherheit nach wie vor ein primitives Selbsthilfesystem, denn die meisten Staaten betrachten Souveränität und Unabhängigkeit noch immer als oberstes Ziel. Auch der Krieg ist weiterhin ein beliebtes Mittel zur Regelung zwischenstaatlicher Probleme.

Dennoch ist eine Rückkehr ins 19. Jahrhundert undenkbar. Die Existenz von *Nuklearwaffen* hat die Spielregeln des Krieges zumindest teilweise verändert, und die Charta der Vereinten Nationen *ächtet den Krieg*, bezeichnet ihn als illegitimes, abnormales und irrationales Mittel der Konfliktbewältigung (Müller 1988). Gerade in Europa, der Quelle der grossen Auseinandersetzungen dieses Jahrhunderts, ist eine Entwicklung im Gang, welche zur Überwindung des anarchischen Selbsthilfeprinzips führt – die *europäische Integration*. Damit werden neue Rahmenbedingungen für die schweizerische Sicherheitspolitik geschaffen.

Die Schweiz spürte diese Entwicklung erstmals zur Zeit des *Völkerbundes*. Wir traten jener Organisation kollektiver Sicherheit bei und schränkten unsere Neutralität ein. Aus Solidarität mit der Völkergemeinschaft war die Schweiz bereit, an Wirtschaftssanktionen gegen Aggressoren teilzunehmen. Wir waren dadurch für eine gewisse Zeit nicht mehr integral, sondern nur noch differentiell neutral. Die militärische oder bewaffnete Neutralität jedoch blieb erhalten. Und was noch wichtiger war – die «einzigartige» Bedeutung der Schweizer Neutralität wurde uns vom Völkerbund in der *Londoner Erklärung* vom 13. Februar 1920 bestätigt (Bonjour 1978).

Die Herausforderung war begrenzter Natur, denn der Völkerbund war kein echter Mechanismus kollektiver Sicherheit. Er ächtete den Krieg nicht, und statt der Aggression organisiert zu begegnen, versuchte er lediglich, den Ausbruch von Kriegen zu verzögern. Schwieriger wurde es mit der Gründung der *Vereinten Nationen*. Diese Organisation ächtet den Krieg, weshalb es ihr unmöglich ist, der Schweiz ihre traditionelle Neutralität zu bestätigen. Der Bundesrat wollte dies lange nicht eingestehen. 25 Jahre lang erhoffte er sich bei einem möglichen Beitritt eine

Wiederholung der Londoner Erklärung – doch vergebens (Gabriel 1990, Schindler 1984). Wo der Krieg nicht mehr als normal, neutral, rational und legitim betrachtet wird, da kann auch die Neutralität nicht mehr als solches gelten.

Doch die wirkliche Herausforderung kam nicht auf universeller, sondern auf regionaler Ebene – in Europa. Das erklärte Ziel der *Europäischen Gemeinschaft* ist die politische Union, die wirtschaftliche, politische und militärische Integration Europas. Damit wird zumindest auf unserem Kontinent das anarchische Selbsthilfeprinzip überwunden und die bewaffnete Neutralität grundsätzlich in Frage gestellt.

Die Europäische Gemeinschaft hat ihr Ziel noch nicht erreicht; dennoch existiert in Westeuropa heute eine *de facto Sicherheitszone* – und die Schweiz ist mitten drin. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass in unserer direkten Nachbarschaft Kriege ausbrechen werden, und es ist noch unwahrscheinlicher, dass wir in einem solchen Fall zwischen die Fronten geraten werden. Für die Sicherheitspolitik der Schweiz ist ein neues Zeitalter angebrochen, das weder dem klassischen Gleichgewicht des 19. Jahrhunderts noch dem polarisierten Konfrontationssystem der letzten 75 Jahre entspricht. Es kann in Osteuropa noch Krisen geben, noch ein Danzig und ein Sarajewo, aber die Folgen für die Schweiz werden nicht mehr dieselben sein.

De facto Sicherheitszonen sind in Geschichte und Theorie nicht unbekannt. Der ganze nordamerikanische Kontinent ist seit mehr als einem Jahrhundert befriedet, und auch die skandinavischen Staaten erwarten unter sich schon lange keine Kriege mehr. Karl Deutsch, der bekannte amerikanische Politologe, spricht in solchen Fällen von *pluralistischen Sicherheitsgemeinschaften* (Deutsch 1966). Natürlich ist er nicht der erste Theoretiker, der solche Gemeinschaften postuliert. Kant hat schon 1795 in seinem berühmten Traktat «Zum Ewigen Frieden» argumentiert, dass republikanische Staaten untereinander im Frieden leben können. Empirische Untersuchungen bestätigen diese These (Doyle 1986).

Doch unsere Nachbarschaft ist auf weite Strecken mehr als nur eine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft: Sie ist, um wiederum mit Deutsch zu sprechen, teilweise eine *amalgamierte (oder integrierte) Sicherheitsgemeinschaft*. Drei von vier unserer Nachbarländer gehören zur NATO und zur Europäischen Gemeinschaft, wo Souveränität schrittweise abgebaut und an ein überstaatliches Machtzentrum transferiert wird.

Gewiss, die Europäische Gemeinschaft hat ihre Sicherheitspolitik noch nicht definiert, und die NATO bleibt der Hauptpfeiler europäischer Sicherheit. Es ist ein solider Pfeiler, der das Ende des Kalten Kriegs überlebt hat. Dies ist der endgültige Beweis, dass die NATO nicht eine traditionelle Allianz im Sinne der Gleichgewichtspolitik darstellt, ein vorübergehendes Zweckbündnis, das sich bei neuen Konstellationen automatisch auflöst. Mehr denn je sind wir heute ein *Binnenland* dieser *Sicherheitsgemeinschaft* (Gasteyger/Hoesli 1991, Fajnor 1991).

Natürlich gibt es Länder, die ausserhalb dieser Gemeinschaft liegen, und deshalb ist es für die Schweiz von Nutzen, zwischen einem sicherheitspolitischen *Nah- und Fernbereich* zu unterscheiden. Der Nahbereich (unsere direkten Nachbarn und die EG) ist befriedet, der Fernbereich jedoch nicht.

Beginnt man das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz in zwei Sphären einzuteilen, so zerfällt gezwungenermassen der traditionelle *Zielmonismus*. Unsere

Umwelt wird komplexer, wir sind nicht mehr nur von Staaten umgeben, die die Maximierung von Souveränität und Unabhängigkeit anstreben. Die Rolle des traditionellen Nationalstaats muss neu überdacht werden. Erleben wir mit der Integration Westeuropas den Niedergang des Nationalstaats, oder bedeutet der Zerfall der Machtstrukturen in Osteuropa eine Renaissance des Nationalstaats? Und, je nach Antwort, welches sind die Auswirkungen auf unsere sicherheitspolitischen *Mittel*? Ein Bericht über die schweizerische Sicherheitspolitik «im Wandel» sollte solchen Grundsatzfragen nachgehen, doch gerade das tut der Bericht 1990 nur bruchstückhaft.

V. Der Bericht 1990

Der Bericht 1990 nimmt bezüglich Souveränität und Unabhängigkeit eine sehr *traditionelle Haltung* ein; das oberste der fünf sicherheitspolitischen Ziele ist die Erlangung von «Friede in Freiheit und Unabhängigkeit» (Bundesrat 1990). Diese Zielsetzung steht in Einklang mit der Bundesverfassung – aber steht sie nicht weitgehend in Konflikt mit den sicherheitspolitischen Realitäten unserer Nachbarschaft? Streben die meisten westeuropäischen Länder wirklich nach Friede in Freiheit und Unabhängigkeit? Ist Unabhängigkeit überhaupt noch möglich für einen hochmodernen und eng vernetzten Staat im Herzen Europas?

Dazu der Bericht 1990:

Absolute Unabhängigkeit ist nicht erreichbar, aber jeder Staat sucht als souveränes Mitglied der Völkergemeinschaft in einem zunehmend komplexen Netz von Abhängigkeiten einen möglichst hohen Grad an Eigenständigkeit zu wahren. Unabhängigkeitswille und Bereitschaft zu internationaler Kooperation sind keine Gegensätze (Bundesrat 1990: 35).

Bezogen auf unsere Nachbarschaft ist diese Aussage *unhaltbar*: weder Deutschland, Frankreich, Italien noch Österreich wollen «einen möglichst hohen Grad an Eigenständigkeit», und sie wissen schon lange, dass in ihren gegenseitigen Beziehungen der Satz nicht mehr gilt, wonach «Unabhängigkeitswille und Bereitschaft zu internationaler Kooperation keine Gegensätze sind». Diese Vorstellungen hatten ihre Gültigkeit im Europa vergangener Jahrhunderte, und sie charakterisieren nach wie vor die Lage in gewissen Teilen der Welt, aber in unserer direkten sicherheitspolitischen Nachbarschaft sind sie überholt.

Das zweitwichtigste sicherheitspolitische Ziel heisst «Wahrung der Handlungsfreiheit» (Bundesrat 1990: 35). Gerade im wirtschaftlichen Bereich ist dieses Ziel heute weitgehend *illusorisch*. Wollte die Schweiz ein hohes Mass an Handlungsfreiheit im Bereich der Landwirtschaftspolitik, so hätte sie niemals an der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen teilnehmen dürfen, denn enden die Gespräche erfolgreich, wird unsere Handlungsfreiheit im Bereich der Landesversorgung beschnitten. Die Idee einer im Ernährungssektor selbstversorgenden Schweiz ist unvereinbar mit den heutigen Zielen des Freihandels (Fajnor 1991).

Dasselbe gilt für einen möglichen Beitritt zum EWR. Die aus Sicherheitsüberlegungen angestrebte «Risikoverteilung durch Diversifikation» in unserer Aussenwirtschaft (Bundesrat 1990: 45) wird mit jedem Schritt, mit dem wir uns der EG annähern, unrealistischer. Statt Diversifikation und Universalisierung der Aussenwirtschaftsbeziehungen zeichnet sich je länger je mehr eine Konzentration ab, womit selbstverständlich unsere *einseitige Abhängigkeit* von der EG zunimmt. Der neuste Bericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess spricht diesbezüglich eine deutliche Sprache (Bundesrat 1990a: 60–69).

Sicherheitspolitisch gesehen bedeutet einseitige Abhängigkeit vermehrte *Erpressbarkeit*. Die Schweiz kennt dieses Phänomen, denn in diesem Jahrhundert sind wir mehrmals wirtschaftlich erpresst worden (Gabriel 1990b). Das Neue ist somit nicht die einseitige Abhängigkeit an sich, sondern die Tatsache, dass diese heute *supranationalen Charakter* hat und Souveränität und Unabhängigkeit grundsätzlich in Frage stellt. Damit entsteht ein Konflikt mit den Zielen unserer Sicherheitspolitik, der grundsätzlicher ist als früher.

Auch der neu eingeführte Begriff der *Existenzsicherung* (Bundesrat 1990: 8–13) schafft die Unsicherheit nicht aus dem Raum. Soll die Existenz einer independenten oder einer interdependenten Schweiz gesichert werden? Das neue Konzept hebt die Ungewissheit lediglich auf eine höhere Ebene, überwindet sie aber nicht.

Soviel zu den obersten Zielen; nun einige Worte zu den *Mitteln*. Das zentrale Instrument unserer Sicherheitspolitik, die *bewaffnete Neutralität*, wird im Bericht 1990 mehrfach erwähnt. Erstaunlicherweise weicht der Bundesrat in dieser Frage von seiner traditionellen Linie ab und manifestiert eine *revisionistische Haltung*. Im Bericht 1973 sprach unsere Regierung von einer «kompromisslosen Politik der bewaffneten Neutralität» und behauptete, die Schweiz werde «aus Überzeugung» an ihrer traditionellen Neutralitätspolitik festhalten (Bundesrat 1973: 21). Dem Bericht 1990 jedoch fehlt Überzeugung und Kompromisslosigkeit. Es heisst nun, der Stellenwert der Neutralität habe sich verändert, und es könnte sich «dereinst auch für die Schweiz eine neue Standortbestimmung aufdrängen», welche Anlass «zu einer grundlegenden Überprüfung der Neutralität» wäre (Bundesrat 1990: 70). Einer der Mitautoren des Berichts, Divisionär Gustav Däniker, geht in einigen seiner Äusserungen noch einen Schritt weiter und spricht von der Möglichkeit einer «friedensbezogenen», «europaverträglichen» oder gar «europanützlichen» Neutralität. Konkrete Inhalte gibt er diesen Begriffen (vorläufig) allerdings nicht (Däniker 1990).

Das sind erste Schritte, und sie gehen in die richtige Richtung. Es ist eine wichtige Frage, denn Neutralität ist ein wesentlicher Bestandteil eidgenössischer Identität. Soll die Diskussion in fruchtbare Bahnen gelenkt werden, so müssen unsere Behörden allerdings bald mit konkreteren Vorstellungen operieren.

Der Bericht 1990 enthält somit Ansätze zur Revision der traditionellen Logik, doch er stellt nur das Mittel in Frage, nicht aber den Zweck. Diese Inkonsequenz schafft Unklarheit und muss überwunden werden. Ein neues Bild unseres Umfelds ist nötig, denn erst wenn wir ein klares Bild vom Ganzen haben, können wir uns als Teil davon überhaupt erkennen.

Die Idee zweier verschiedener Sicherheitsbereiche, eines Nah- und eines Fernbereichs, ist im Bericht 1990 nicht enthalten, doch gibt es *Ansätze*, welche als

Grundlage für die Entwicklung der Idee genutzt werden könnten. Gemeint sind zwei der vier im Bericht erwähnten sicherheitspolitischen *Grundszenarien*. Sie heissen «Sicherheit durch Verständigung und Kooperation» und «Rückfälle in die Konfrontation und Auftauchen neuer Gefahren» (Bundesrat 1990: 30). Das erste Szenario hat gewisse Gemeinsamkeiten mit dem sicherheitspolitischen Nahbereich, das zweite mit dem Fernbereich.

In einem zukünftigen Bericht müssten die beiden Szenarien schärfere Konturen erhalten. Das optimistischere Szenario könnte vermehrt auf den Nahbereich ausgerichtet sein, das pessimistischere vermehrt auf den Fernbereich. Damit würden beide Szenarien praktisch relevant. Jetzt hat man den Eindruck, der Bericht beruhe weitgehend (und eher stillschweigend) auf dem «Rückfall»-Szenario (Mearsheimer 1990).

Zudem müssten in einem zukünftigen Bericht die beiden Szenarien ausgeweitet werden auf die ganze Aussenpolitik, auf Sicherheits-, Integrations- und Neutralitätspolitik. Denn, wie der Bundesrat selber sagt, Sicherheitspolitik kann je länger je weniger in Isolation betrachtet werden. Die beiden Szenarien müssten auch von einer Reihe von Fragen begleitet werden, auf die es heute noch keine offiziellen Antworten gibt.

VI. Fragen zum Nah- und Fernbereich

Zuerst einige Fragen zum *Nahbereich*. Geht man davon aus, dass Sicherheit, Unabhängigkeit und Wohlstand nicht mehr auf einen Nenner zu bringen sind, so ergibt sich ein *Zielpluralismus*, welcher zu verschiedenen Fragen führt. Welches sind die neuen Ziele unserer Sicherheitspolitik? Gibt es Zielkonflikte, und wie sollen sie gelöst werden? Ist der Stellenwert der Sicherheit in Zukunft höher als derjenige der Unabhängigkeit? Und in welchem Verhältnis stehen Sicherheit und Wohlstand (Gabriel 1988a)? Was heisst «Existenzsicherung» im Nahbereich?

Unsere Neutralität hat immer eine *geostrategische* Bedeutung gehabt (Riklin 1992). Früher war die Schweiz eine Pufferzone zwischen verfeindeten Nachbarn, doch heute bilden dieselben Nachbarn eine Pufferzone zwischen der Schweiz und entfernteren, potentiell konfliktuellen Staaten. Geostrategisch hat sich die Situation grundlegend gewandelt (de Dardel 1990).

Kam es 1914 zu einer Krise im Balkan (Sarajewo) oder 1939 zu einem Konflikt in Osteuropa (Danzig), so hatten diese Ereignisse direkte Auswirkungen auf die Schweiz, doch heute trennen unsere Nachbarn uns von solchen Konflikten, sie bilden einen «cordon sanitaire». Wie die Vereinigten Staaten im 19. Jahrhundert geniesst die Schweiz heute eine Art von «free security». Damit ändert sich unsere *Betroffenheit*, wobei sich die Frage stellt, wie sich diese *mediatisierte Bedrohung* auf unsere Verteidigungsstrategie und Einsatzdoktrin auswirkt.

Welches ist die Natur des geopolitischen *Funktionswandels*? Welche Rolle soll die Schweizer Armee in der heute de facto existierenden Sicherheitsgemeinschaft spielen, und welche Rolle soll sie in Zukunft spielen?

Es stellt sich im weitem die Frage, welche Auswirkungen Funktionswandel und Binnenlage auf die *militärischen Mittel* der Landesverteidigung haben, auf unsere Land- und Luftstreitkräfte. Hat es Folgen für ihre Stärke, Organisation und Ausrüstung? Wird die Gewichtung zwischen Land- und Luftstreitkräften verschoben? Ist die Pufferzone im Luftbereich weniger wirksam als im Landbereich? Verändert sich der Stellenwert des Zivilschutzes? Die Liste solcher Fragen kann beliebig verlängert werden.

Auch die *wirtschaftlichen Mittel* sind angesprochen. Wie im Bericht 1990 betont wird, sind Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik wichtige Mittel unserer Sicherheitspolitik. Sie werden durch die starken und ständig zunehmenden Interdependenzen im Nahbereich besonders in Frage gestellt. Wird die landwirtschaftliche Selbstversorgung in Notzeiten durch die Integration untergraben? Sind Pflichtlager im grossen Stil kompatibel mit einer grösseren «Europafähigkeit» unserer Wirtschaft? Wie sollen wir uns bei zukünftigen *Wirtschaftssanktionen* der EG verhalten?

Womit die *Neutralität* angesprochen ist. Kann die integrale Neutralität im Nahbereich praktiziert werden, oder müssen wir, wie zu Zeiten des Völkerbunds, übergehen zu einer qualifizierten Neutralität? Oder müssen wir die Neutralität noch weiter einschränken? Wie müsste eine «europaverträgliche» oder «europanützliche» Neutralität aussehen?

Welchen Bezug hätten solche Konzepte zu *Neutralitätsrecht* und *Neutralitätspolitik*? Die Neutralitätskonzeption der Schweiz basiert auf dem Neutralitätsrecht; welches ist heute die Bedeutung dieses Rechts? Unsere Neutralitätspolitik basiert auf Vorwirkungen, welche wir (freiwillig) vom Recht ableiten; welches ist heute die Bedeutung dieser Vorwirkungen? Zu den Vorwirkungen gehören Rüstungsgebot, Bündnisverbot und Sanktionsverbot. Sind diese drei Pfeiler unserer Neutralitätspolitik im Nahbereich gewissen Einschränkungen unterworfen? Unterlaufen wir das Bündnisverbot durch stillschweigende Absprachen, das Rüstungsgebot durch Abrüstungsabkommen, das Sanktionsverbot durch Teilnahme an Wirtschaftssanktionen (Gabriel 1990)?

Es stellt sich im weitem die Frage der *Glaubwürdigkeit* nach innen und nach aussen. Im Innern spürt der Bürger die Auswirkungen der sicherheitspolitischen Binnenlage je länger je mehr, er fühlt sich militärisch weniger bedroht, sein Wehrwille nimmt ab und die Armee stösst auf grössere Skepsis. Traditionalistische Rhetorik und moderne sicherheitspolitische Gegebenheiten sind im Konflikt. Tritt keine Bereinigung ein, wird die sicherheitspolitische Binnenlage weiterhin mit Stillschweigen hingenommen, so gerät die Armee zunehmend in einen Rechtfertigungsnotstand. Wie kann dieser innenpolitisch überwunden werden?

Auch nach aussen geraten traditionelle Rhetorik und moderne Realitäten zusehends in Konflikt. Bei der Aushandlung des EWR-Vertrags war unser Vokabular und unser Verhandlungsstil noch immer derjenige der klassischen Wirtschaftsdiplomatie, und die Frage stellt sich, ob dies nicht der Glaubwürdigkeit der Schweizer Aussenpolitik schadet? Besteht nicht die Gefahr, dass wir zunehmend als Trittbrettfahrer betrachtet werden, als ein Land, welches von «free security» und «free trade» zehrt, ohne den nötigen Preis zu zahlen? Ist ein solches Land ein ernsthafter Verhandlungspartner?

Schliesslich stellt sich die Frage des *Vorgehens*. Ist ein einmaliger, umfassender Konzeptionswandel angezeigt oder verschiedene kleine Schritte? Sollen militärische, politische und wirtschaftliche Fragen in aller Öffentlichkeit zusammen angegangen werden, oder soll es ein separates, aber geplantes und abgestimmtes Vorgehen geben? Wie soll ein «Gesamtbericht des Bundesrats über die Stellung der Schweiz in Europa» verwirklicht werden?

Nah- und Fernbereich existieren nicht in Isolation, weshalb bei der Behandlung des *Fernbereichs* zuerst eine Reihe von *Abgrenzungsfragen* aufgeworfen werden müssen.

Rein *geographisch* stellt sich die Frage, welche Länder zu welchem Bereich gehören. Gehören alle EG-Länder zum Nahbereich? Gehören alle NATO-Länder dazu? Sind alle restlichen KSZE-Länder im Fernbereich? Gibt es Überschneidungen? Wie verhalten wir uns, wenn die EG im Fernbereich (Balkan, Osteuropa, Nordafrika, Mittlerer Osten) agiert? In welchen Zonen können wir, beispielsweise bei Wirtschaftssanktionen, noch eigenständig agieren?

Geostrategisch müssen wir uns überlegen, wie wirksam die Schutzwirkung des Nahbereichs ist. Je nachdem, wie stark Bedrohungen durch die Pufferzone mediativiert werden, ergibt sich eine unterschiedliche Politik und Strategie im Fernbereich. Schätzen wir die Schutzwirkung des Nahbereichs tief ein, so ist unsere Sicherheitspolitik gegenüber dem Fernbereich anders als im umgekehrten Fall.

Nimmt die Schweiz *politisch* an gewissen integrativen Mechanismen im Nahbereich teil, so bestimmt das zu einem beträchtlichen Teil auch ihr Verhalten im Fernbereich, denn der Verlust an Souveränität macht sich generell geltend. Entscheidet sich die Schweiz im Nahbereich für eine gewisse Form der Neutralität, so wird dies wiederum Auswirkungen auf den Fernbereich haben.

Bis heute verfolgt die Schweiz *wirtschaftlich* aus Sicherheitsgründen noch immer das Zweisäulenprinzip, das heisst wir wollen übermässige Abhängigkeit und Erpressbarkeit verhindern. Inwiefern muss dieses Ziel im Nahbereich eingeschränkt werden, und welche Folgen hat es auf unseren Freihandel im Fernbereich (GATT)?

Auch die Landesversorgung in Notzeiten ist betroffen. Geht die Schweiz im Nahbereich gewisse Kompromisse ein, so hat auch dieser Entscheid Auswirkungen auf unsere Wirtschaftspolitik im Fernbereich. Nimmt die Schweiz an Wirtschaftsanktionen der EG teil, so entstehen daraus Folgen für unsere Sanktionspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen. Wollen wir unterscheiden zwischen Blocksanktionen der EG und universellen Sanktionen der Vereinten Nationen? Können wir im Nahbereich eine andere Neutralitätspolitik betreiben als im Fernbereich? Wo ist «courant normal» noch möglich?

Nebst Abgrenzungsproblemen gibt es jedoch auch Fragen, welche gesondert beantwortet werden müssen, denn der Fernbereich hat eine gewisse *Eigenständigkeit*. In welchem Ausmass herrscht in diesem Bereich noch das klassische Sicherheitsprinzip der Selbsthilfe? Wird hier vorwiegend noch Gleichgewichtspolitik praktiziert oder dominieren andere Sicherheitskonzeptionen? Welchen Stellenwert haben KSZE und UNO im Fernbereich? Wie will die Schweiz auf sicherheitspolitische Vorstösse der KSZE und der UNO reagieren? Wie soll in diesem Bereich unsere Rüstungskontrollpolitik aussehen (Tanner 1990)? Sind *Schwellenwerte* zu beach-

ten? Wie viele und welche vertrauensbildenden Massnahmen der KSZE sind möglich, bis die Neutralität auch hier tangiert ist?

Welche Art von *Bedrohungen* müssen wir aus dem Fernbereich erwarten? Sind es klassische Konflikte oder sind es vorwiegend «neue» Bedrohungen demographischer, ökonomischer und zivilisationsbedingter Natur? Wie reagieren wir auf Migrationswellen, auf neue Formen des Wirtschaftskriegs, auf ferngesteuerte Lenkwaffen? Ist die Schweiz bereit, im Rahmen der KSZE Beobachter einzusetzen, im Rahmen der UNO Blauhelme, oder bei Zwangsmassnahmen gar Truppenkontingente zu stellen? Wie definieren wir unsere Guten Dienste im Fernbereich (Gasteyer/Haug 1986)?

Dies ist keine abschliessende Liste von Fragen. Sie zeigt lediglich, dass Fragen von Sicherheit, Integration, Wirtschaft und Neutralität engstens miteinander verbunden sind. Ein Gesamtbericht über die schweizerische Aussenpolitik ist darum unausweichlich.

Bibliographie

- Bonjour, Edgar (1987). *Schweizerische Neutralität, Kurzfassung der Geschichte in einem Band*, Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Brunner, Hans-Peter (1989). *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert – Bestandesaufnahme und Ausblick*. Zürich: Schulthess.
- Bundesrat (1973). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973.
- Bundesrat (1990). *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel*, Bericht 1990 des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990.
- Bundesrat (1990a). Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990.
- Daeniker, Gustav (1987). *Dissuasion, Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen*, Frauenfeld: Huber.
- Daeniker, Gustav (1990). «Zwischen Hoffnung und Vorsicht, Zur Neuorientierung der schweizerischen Sicherheitspolitik», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. August 1990.
- de Dardel, Jean-Jacques (1990). «New Challenges Facing Swiss Foreign Policy», in: *Swiss Neutrality and Security, Armed Forces, National Defense and Foreign Policy*, hrsg. von Marko Milivojevic and Pierre Maurer, Oxford: Berg.
- Deutsch, Karl W. et al. (1966). «Political Community in the North Atlantic Area», in: *International Political Communities, An Anthology*, Garden City NJ: Doubleday & Co.
- Doyle, Michael W. (1986). «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, 80: 1151–1163.
- Ernst, Alfred (1971). *Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815–1966*. Frauenfeld: Huber.
- Fajnor, Michael (1991). «Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz», *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, 17, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH.
- Gabriel, Jürg Martin (1988). *The American Conception of Neutrality After 1941*. London/New York: Macmillan.
- Gabriel, Jürg Martin (1988a). «Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 28: 17–31.
- Gabriel, Jürg Martin (1990). *Schweizer Neutralität im Wandel – Hin zur EG*. Frauenfeld: Huber.
- Gabriel, Jürg Martin (1990a). «Die schweizerische Neutralität in einem veränderten weltpolitischen Umfeld», *Aussenwirtschaft*, 45: 495–515.

- Gabriel, Jürg Martin (1990b). «Switzerland and Economic Sanctions – The Dilemma of a Neutral», in: *Swiss Neutrality and Security, Armed Forces, National Defense and Foreign Policy*, hrsg. von Marko Milivojevic und Pierre Maurer, Oxford: Berg.
- Gasteyger, Curt/Haug, René (1986). *Schweiz und Rüstungskontrolle, Schweizerische Aussenpolitik vor neuen Aufgaben*, Gruesch: Rüeegger.
- Gasteyger, Curt/Hoesli, Madelaine (1991). *Europäische Integration und schweizerische Aussenpolitik, Studien zur Sicherheitspolitik 1/1991*, Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Bern.
- Huerlimann, Jacques/Spillmann, Kurt R. (1991). «Der Bericht 1990 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten», *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, 15, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH.
- Kreis, Georg (1976). *Auf den Spuren von «La Charite»*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Mearsheimer, John J. (1990). «Back to the Future; Instability in Europe After the Cold War», *International Security*, 15: 5–56.
- Milivojevic, Marko (1990). «The Swiss Armed Forces», S. 3–47, in: *Swiss Neutrality and Security, Armed Forces, National Defense and Foreign Policy*, hrsg. von Marko Milivojevic und Pierre Maurer, Oxford: Berg.
- Mueller, John (1988). *Retreat From Doomsday, The Obsolescence of Major War*. New York: Harper & Row.
- Norton, Patrick (1976). «Between the Ideology and the Reality: The Shadow of the Law of Neutrality», *Harvard International Law Journal*, 17: 249–311.
- Orvik, Nils (1953). *The Decline of Neutrality 1914–1941*. Oslo: Grundt Tanum.
- Riklin, Alois (1992). «Funktionen der schweizerischen Neutralität», *Beiträge und Berichte*, Institut für Politikwissenschaft HSG, Nr. 160/1991.
- Schaller, André (1987). *Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Bern: Haupt.
- Schindler, Dietrich (1975). «Dauernde Neutralität», S. 159–180, in: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern: Haupt.
- Schindler, Dietrich (1984). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*. Bern: Haupt.
- Tanner, Fred (1990). «Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates», *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, 14, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ETH.

