Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts

von Jon A. Fanzun und Andreas Wenger

Einleitung

1999 war nicht nur für die schweizerische Sicherheitspolitik ein bewegtes und vielleicht richtungsweisendes Jahr. Auch auf internationaler Ebene waren die vergangenen Monate reich an sicherheitspolitisch relevanten Ereignissen. Aus Schweizer Perspektive begann das Jahr durchaus hoffnungsvoll, denn der aussenpolitische Druck auf die Schweiz nahm in zweierlei Hinsicht ab: *Erstens* konnten die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union nach über vierjährigen Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden. *Zweitens* regelten die Schweizer Banken die letzten Details des Vergleichs mit den Vertretern der jüdischen Sammelkläger und des *World Jewish Congress*. Ende Januar beruhigte sich die angespannte aussenpolitische Situation merklich, doch nicht für lange.

Bereits im Februar rückten als Folge der Verhaftung des Kurdenführers Abdullah Öcalan die Gewaltaktionen und Demonstrationen der Kurden in Bern, Genf und Zürich das Thema der inneren Sicherheit in den Brennpunkt der öffentliche Debatte. Nach Eingang entsprechender Gesuche der Kantonsregierungen beschloss der Bundesrat, die Polizeikräfte im Hinblick auf weitere mögliche Gewaltakte durch einen subsidiären Sicherungseinsatz der Armee zu unterstützen. Mit dem Beginn der Nato-Luftangriffe auf die Bundesrepublik Jugoslawien Ende März rückten dann aber schlagartig die Entwicklungen rund um den Kosovo in das Zentrum des öffentlichen Interesses.[1] Im Rahmen der schweizerischen Debatte intensivierte der Krieg im Kosovo das Spannungsfeld zwischen Neutralität und internationaler Kooperation.[2]

---

* Die Autoren danken Béatrice Eigenmann und Daniel Möckli für die Durchsicht des Manuskripts.

1 Siehe zum Kosovo-Konflikt allgemein: Reiter, Erich (Hrsg.). *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*. Mainz 2000; Roberts, Adam. NATO's Humanitarian War' over Kosvo. In: *Survival* 3 (1999): S. 102-123. Für einen Überblick über die Vorgeschichte des Konflikts siehe: Judah, Tim. Kosovo's Road to War. In: *Survival* 2 (1999): S. 5-18. Für die völkerrechtlichen Aspekten des Konflikts siehe: Lutz, Dieter S. (Hrsg.). *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte.* Baden-Baden 1999/2000; Saxer, Urs. *Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus.* Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 42/43 1999. Für die Lehren und Folgen des Konflikts für die europäische Sicherheitspolitik siehe: Spillmann, Kurt R./Krause, Joachim (Eds.), with the assistance of Claude Nicolet. *Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security.* Bern et al. 2000.

2 Siehe dazu: Gabriel, Jürg Martin. *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovokrieg*. (forthcoming)

Die Schweiz bekam die Folgen des Kosovo-Konflikts insbesondere in Form einer massiven Zunahme von Flüchtlingen zu spüren. Bereits Ende 1998 beschloss der Bundesrat, die Armee für die Betreuung der grossen Zahl von Asylsuchenden einzusetzen, da die zivilen Kapazitäten erschöpft waren. Angesichts der humanitären Katastrophe im Kosovo engagierte sich die offizielle Schweiz auch direkt im Krisengebiet. So stellte sie kurz nach Beginn der Luftangriffe dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) drei Helikopter für Hilfseinsätze zur Verfügung und leistete im Rahmen der Aktion „Focus“ humanitäre Hilfe. Auf militärischer Ebene stand die Entsendung der sogenannten „Swiss Company“ (Swisscoy) im Rahmen der multinationalen *Kosovo-Force* (Kfor) zur Befriedung und zum Wiederaufbau des Kosovo im öffentlichen Rampenlicht.[3]

Parallel zum Abflauen der Konflikte Mitte des Jahres und von der breiteren Öffentlichkeit nur wenig beachtet, stellte der Bundesrat am 10. Juni 1999 den neuen sicherheitspolitischen Bericht unter dem Motto „Sicherheit durch Kooperation“ vor.[4] Die Veröffentlichung des Berichts bildete den Abschluss eines längeren Prozesses, der mit der Einsetzung der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner) ihren offiziellen Anfang genommen hatte. Weitere Etappen waren die Veröffentlichung des Berichts der Studienkommission mit anschliessender Vernehmlassung sowie die Festlegung sicherheitspolitischer Leitlinien durch den Bundesrat im September 1998.[5] Mittlerweile hat der Nationalrat den Bericht zustimmend zur Kenntnis genommen, und die Nachfolgearbeiten an der Armeereform XXI und der Reform des Bevölkerungsschutzes laufen auf Hochtouren. Damit scheint ein guter Zeitpunkt gegeben, um erste Gedanken zum Stellenwert des Berichts im Rahmen der vergangenen und künftigen Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik zu Papier zu bringen.

In einem *ersten* Teil wird der Bericht 2000 in seinen Grundzügen skizziert und eine kurze Zusammenfassung seiner Hauptaussagen vorgenommen. In einem *zweiten* Teil wird der Bericht einer genaueren Beurteilung unterzogen. Hierbei geht es einerseits darum, die aktuelle Konzeption in einen historischen Zusammenhang zu stellen und die Kontinuitäten und Veränderungen im Vergleich zu den bisherigen sicherheitspolitischen Berichten der Schweiz herauszuarbeiten.

---

3 Siehe für eine Zusammenstellung wichtiger sicherheitspolitischer Ereignisse des vergangenen Jahres die Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik in diesem Bulletin. Diese ist auch im Internet verfügbar unter: http://www.spn.ethz.ch/chrono.htm.

4 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPO B 2000) vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck), nachfolgend als Bericht 2000 zitiert.

5 Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner). Bern, 26. Februar 1998; Politische Leitlinien für den sicherheitspolitischen Bericht 2000. Sicherheit durch Kooperation. Bern, 14. September 1998.

Andererseits wird der Bericht inhaltlich auf die drei Dimensionen der Risikoanalyse, der sicherheitspolitischen Interessen, Ziele und Strategien sowie der Instrumente und Aufgaben der Sicherheitspolitik analysiert. Ein *dritter* Teil befasst sich mit dem sicherheitspolitisch bedeutendsten Ereignis auf internationaler Ebene, dem Kosovo-Konflikt. Dabei wird die Kosovo-Politik der Landesregierung gleichsam als erster Testfall für die Umsetzung der neuen Sicherheitskonzeption analysiert, die bereits damals in ihren Grundzügen feststand. Der Artikel endet mit einem Ausblick auf die zentralen Herausforderungen im Rahmen der künftigen Umsetzung der neuen sicherheitspolitischen Strategie.

1 Der sicherheitspolitische Bericht 2000

Der aktuelle sicherheitspolitische Bericht stellt nach den Berichten der Jahre 1973[6] und 1990[7] die dritte umfassende Sicherheitskonzeption dar, welche die sicherheitspolitische Strategie der Schweiz in einen einheitlichen konzeptionellen Rahmen stellt.[8] Der Publikation des Berichts war eine breit angelegte Vorbereitungsphase vorausgegangen, die unter anderem das Ziel verfolgte, eine sicherheitspolitische Diskussion in der Bevölkerung auszulösen und den innenpolitischen Spielraum für die Formulierung einer neuen sicherheitspolitischen Strategie auszuloten.[9]

Zu Beginn des Berichts erläutert der Bundesrat, weshalb eine Neuformulierung der schweizerischen Sicherheitskonzeption notwendig sei. Er stellt fest, dass die Möglichkeiten einer autonomen Bewahrung der eigenen Sicherheit einerseits

6 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973 (Sonderdruck), nachfolgend als Bericht 73 bezeichnet.

7 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. *Bericht 90* des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 (Sonderdruck), nachfolgend Bericht 90 genannt.

8 Diese Aufzählung vernachlässigt den Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik von 1979 sowie den Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz von 1988. Diese beiden Dokumente sind unter dem Gesichtspunkt der sicherheitspolitischen Konzeptionierung von geringerer Bedeutung. Während der Bericht von 1979 im grossen und ganzen die Konzeption von 1973 bestätigte, enthielt der Bericht aus dem Jahre 1988 im wesentlichen eine Zusammenstellung der bis dahin geleisteten schweizerischen Beiträge zur internationalen Friedenssicherung.

9 An dieser Diskussion beteiligten sich verschiedene Gruppierungen und Einzelpersonen mit Stellungnahmen zum Bericht Brunner sowie mit eigenen sicherheitspolitischen Entwürfen. Siehe dazu u. a.: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A./Lehmann, Patrick. Der Bericht Brunner: Impulse und Reaktionen. In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999): S. 9-34; *SIPO 2000: Erwartungen an den nächsten sicherheitspolitischen Bericht*. Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 16. Zürich 1998; *Von der Lagebeurteilung zur Strategie: Gedanken zur Schweizer Sicherheitspolitik der Zukunft*. Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW). Zürich, Mai 1998; Däniker, Gustav. Sicherheit durch Kooperation. Zum Konzept der neuen Sicherheitspolitik. In: *ASMZ* 1 (1999): S. 7-9; *Für eine wirksame Friedens- und Sicherheitspolitik als Teil einer solidarischen Aussenpolitik.* Grundlagenpapier der SP Schweiz. Vom Parteivorstand der SP Schweiz verabschiedet am 6. Juni 1998; Blocher, Christoph. *Strategischer Wandel: Strategischer Studienbericht zur Weiterentwicklung schweizerischer Sicherheitspolitik.* Bern, April 1998.

in Folge neuer, grenzüberschreitender Risiken und andererseits aufgrund der eigenen technologischen und finanziellen Grenzen gesunken seien. Gleichzeitig habe sich das Umfeld der Schweiz weiter stabilisiert, wodurch die Möglichkeiten eines Sicherheitsgewinns mittels Kooperation deutlich gestiegen seien. Der Bundesrat folgert daraus, dass sich die Schweiz den neuen Herausforderungen gemeinsam mit anderen Ländern stellen müsse, um ihre eigene Sicherheit zu erhöhen und gleichzeitig auf europäischer und globaler Ebene zu Frieden und Sicherheit beizutragen.

1.1 Risiken und Chancen

Die gemeinsame Herausforderung liegt laut Bericht 2000 nicht mehr primär in der Bewältigung herkömmlicher militärischer Bedrohungen. Der Ausbruch und die Eskalation eines zwischenstaatlichen Konflikts in Europa wird – anders als noch im Bericht 90 – als sehr unwahrscheinlich bezeichnet. Demgegenüber sind neue Risiken und Gefahren in den Vordergrund gerückt, die sich durch Dynamik, Komplexität und eine verminderte Bedeutung des geographischen Raums auszeichnen. Der Bericht identifiziert ein ganzes Bündel von gegenwärtigen und zukünftigen potentiellen Risiken, wie etwa die Zunahme innerstaatlicher Konflikte mit ihren weiträumigen Auswirkungen, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, Kriminalität und das organisierte Verbrechen sowie natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen. Aufgrund der Verlagerung des Bedrohungsprofils von den militärischen zu den nichtmilitärischen Risiken und Gefahren erfährt auch der Begriff der Sicherheitspolitik eine Modifikation. Sicherheitspolitik wird neu als derjenige Politikbereich definiert, welcher der Prävention und Bewältigung von Gewalt *strategischen* Ausmasses dient. Diese wird hierbei definiert als solche mit „überregionalen, nationalen oder internationalen Auswirkungen, die erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft betreffen.“[10]

Erstmals in einem sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates werden die internationalen Sicherheitsstrukturen ausführlich dargestellt. Hierbei werden insbesondere die Möglichkeiten einer intensiveren Schweizer Beteiligung beleuchtet. Der Bundesrat verdeutlicht, dass eine verstärkte Mitwirkung an den europäischen und weltweiten Sicherheitsstrukturen der Schweiz neue Handlungsspielräume zur Wahrung der *eigenen Interessen* eröffnen würde. Die fehlende Mitgliedschaft in internationalen Organisationen sei nachteilig, weil das Land dadurch von multilateral getroffenen Entscheidungen ausgeschlossen werde, ohne sich deren Auswirkungen entziehen zu können. Zudem gebiete auch die geschuldete *internationale*

[10] Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 9 und 14.

Solidarität ein umfassendes sicherheitspolitisches Engagement. Der Einsatz in einem spezifischen Sektor, beispielsweise im humanitären Bereich, entbinde nicht von der Mitverantwortung in anderen Sektoren. Der Bundesrat sieht allerdings gute Chancen, die „Solidaritätsbilanz“ der Schweiz aufzubessern. Die internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit sei nötiger denn je; aufgrund der politischen Entwicklungen der vergangenen Jahre hätten sich auch für die Schweiz zahlreiche Möglichkeiten aufgetan, an internationalen Anstrengungen zur Stabilisierung des europäischen Umfelds mitzuwirken. Strategische Notwendigkeit und strategische Gelegenheit ergänzten einander optimal.[11]

1.2 Interessen, Ziele und Strategien

Der Bericht 2000 postuliert drei sicherheitspolitische Zielsetzungen. Namentlich geht es dabei um Selbstbestimmung ohne Beeinträchtigung durch Gewalt, um den Schutz der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen sowie um einen Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der nationalen Grenzen.[12] Diese Ziele werden neu unter expliziter Bezugnahme auf die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz formuliert. So entspricht die Zielsetzung, einen Beitrag zu Stabilität und Frieden in der Welt zu leisten, nicht nur der von der Schweiz erwarteten Solidarität, sondern dient den eigenen Sicherheitsinteressen.

Der Bundesrat hält fest, dass sich diese sicherheitspolitischen Zielsetzungen nicht mit ausschliesslich nationalen Strategien oder mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen lassen. Postuliert wird deshalb eine Strategie der nationalen und internationalen Sicherheitskooperation. Im Inland sollen im Rahmen einer „umfassenden flexiblen Sicherheitskooperation“ (UFS) die zivilen und militärischen Ressourcen möglichst effektiv und effizient zum Einsatz gelangen und durch eine „Lenkungsgruppe Sicherheit“ koordiniert werden. Die UFS soll dabei die auf die Bedürfnisse des Kalten Krieges zugeschnittene Organisation der Gesamtverteidigung ablösen. Unter der Kooperation mit dem Ausland wird die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Staaten und internationalen Organisationen verstanden mit dem Ziel, im abgestimmten multilateralen Zusammenwirken Krisen zu bewältigen, Unruheregionen zu stabilisieren und generell Sicherheitsvorkehrungen wechselseitig zu verstärken.[13]

Die aus dieser Kooperationsstrategie abgeleiteten strategischen Aufgaben gleichen denjenigen von 1990. Allerdings postuliert der Bericht eine deutliche

11 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 34.
12 Ebd., S. 35f.
13 Ebd., S. 43ff.

Verlagerung der Prioritäten. An erster Stelle steht die Friedensförderung und Krisenbewältigung im internationalen Verbund. Zweite Priorität gilt der Prävention – auch dies ein neuer Schwerpunkt – und der Bewältigung existentieller Gefahren. Aufgrund der relativ tiefen Eintretenswahrscheinlichkeit rangiert die Verteidigung erst an dritter Stelle. Obwohl an einer glaubwürdigen Verteidigungsfähigkeit nicht gerüttelt wird, kommt die Neugewichtung der sicherheitspolitischen Aufgaben einem eigentlichen Strategiewechsel gleich, bildete doch bis anhin die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit das „Kernstück" der schweizerischen Sicherheitspolitik.[14]

Eine Rückkehr zu einer autonomen Sicherheitspolitik wird vom aktuellen Sicherheitsbericht als Option explizit ausgeschlossen. Ihre Grenzen findet die angestrebte sicherheitspolitische Öffnung *erstens* in der Ablehnung eines Beitritts der Schweiz zur Nato, der als sicherheitspolitisch nicht notwendig betrachtet wird. Des weiteren hält der Bericht an der Neutralität fest, obwohl ihr sicherheitspolitischer Wert mit deutlichen Worten als gering eingestuft wird. Das Festhalten an der Neutralität bildet damit die *zweite*, innenpolitische Schranke der neuen Strategie. Daran ändert auch die postulierte konsequente Ausnutzung des neutralitätsrechtlichen Spielraums wenig.[15]

1.3 Sicherheitspolitische Instrumente und Aufgaben

Die sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz umfassen die Aussenpolitik, die Armee, den Bevölkerungsschutz, die Wirtschaftspolitik, die wirtschaftliche Landesversorgung, den Staatsschutz und die Polizei sowie die Information und Kommunikation. Diese Aufzählung zeichnet sich durch grosse Konstanz aus, entspricht sie doch im grossen und ganzen derjenigen der Berichte von 1973 und 1990. Veränderungen betreffen insbesondere die Gewichtung der Mittel untereinander sowie die Ausrichtung der einzelnen Mittel, wobei hier in erster Linie die Aussenpolitik und die Armee als Hauptinstrumente der Schweizer Sicherheitspolitik interessieren.

Die Bedeutung der Aussenpolitik als Teil der Schweizer Sicherheitspolitik hat sich in den letzten Jahren erhöht. Dies wird durch den neuen Sicherheitsbericht bekräftigt, indem dieser die Aussenpolitik als ein *zentrales* Instrument zur aktiven Wahrnehmung und Erreichung der sicherheitspolitischen Interessen und Ziele der Schweiz bezeichnet. Gemäss der aktuellen sicherheitspolitischen Konzeption

---

14 Bundesrat, *Bericht 90*, S. 34.

15 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 41f und 45f.

verlieren die traditionellen, meist bilateral eingesetzten Mittel der schweizerischen Aussenpolitik wie die Guten Dienste, die friedliche Streitbeilegung und die Neutralitätspolitik deutlich an Gewicht. Demgegenüber gewinnen Friedensförderung, Prävention und Krisenbewältigung im multilateralem Rahmen, Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit in der neuen Sicherheitskonzeption an Bedeutung.[16]

Auch bei den Aufträgen der Armee werden deutliche Neugewichtungen vorgenommen. Die wichtigste Neuerung besteht darin, dass von der Strategie der Dissuasion als zentraler Kernkompetenz der Schweizer Armee Abschied genommen wird. An deren Stelle treten die drei Kernfunktionen Beteiligung an internationalen Anstrengungen zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung, Raumsicherung und Verteidigung sowie Teilnahme an Einsätzen zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren. Die professionelle Erfüllung aller drei Kernfunktionen setzt voraus, dass die daran beteiligten Einheiten zur internationalen Kooperation fähig sind. Der sicherheitspolitische Bericht 2000 hält in diesem Zusammenhang fest, dass die Armee zur Umsetzung ihres dreiteiligen Auftrags unter anderem ihre Interoperabilität verbessern müsse, da diese eine notwendige Bedingung zur multinationalen Zusammenarbeit sei. Der politische Entscheid, dass die Schweizer Armee interoperabel werden soll, ist damit gefällt.[17]

Diese strategische Neuausrichtung hat tiefgreifende Konsequenzen für die Grösse, Struktur Einsatzbereitschaft und Ausbildung der zukünftigen Schweizer Armee. Der Bericht 2000 liefert hierzu erste Eckwerte, indem grundsätzlich am Milizprinzip und an der Dienstpflicht festgehalten wird. Aufgrund der veränderten Bedrohungslage und der Neugewichtung der sicherheitspolitischen Aufgaben zeichnet sich dagegen eine zahlenmässige Reduktion der Bestände ab. Gleichzeitig wird die Einsatzbereitschaft einer zukünftigen Armee eine abgestufte sein, die von einer Vorwarnzeit von wenigen Stunden bis zu mehreren Jahren ausgeht. Die höhere Bereitschaft für gewisse Teile der Armee, die für die Leistung von Beiträgen zugunsten der internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung notwenig ist, bedingt einen Ausbau der Berufskomponente sowie die Einführung

16 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 49ff.

17 Siehe zur Bedeutung der Interoperabilität als „Querschnittfähigkeit“ moderner Streitkräfte für die Armee XXI den entsprechenden Artikel in diesem Bulletin.

sogenannter „Zeitsoldaten“.[18] Die diesbezüglichen Leitlinien des Berichts 2000 werden zur Zeit in den verschiedenen Konzeptstudien der Armee XXI vertieft.[19]

2 Beurteilung in historischer Perspektive

Die sicherheitspolitischen Konzeptionen des Bundesrates sind Zeitdokumente, in denen sich Wahrnehmung und Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage der entsprechenden Epoche spiegeln. Betrachtet man die drei bisherigen sicherheitspolitischen Gesamtkonzeptionen der Schweiz, so lassen sich Kontinuitäten und Veränderungen feststellen. Nachfolgend werden die wichtigsten Entwicklungslinien hinsichtlich Lageanalyse, sicherheitspolitischer Ziele und Mittel sowie sicherheitspolitischer Strategien skizziert, um damit den Bericht 2000 in eine historische Perspektive zu rücken. Diese Darstellung mündet in eine Beurteilung der von der Landesregierung im vergangenen Jahr neu vorgelegten sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption, die auch auf offene, vom Bericht 2000 nicht beantwortete Fragen hinweisen will.

2.1 Von einer zum Machtgebrauch bereiten Umwelt zur Nutzung von Chancen

In seiner Lageanalyse war der Bericht 73 von der scheinbar erstarrten Lage in Europa gekennzeichnet. Die Bedrohungen, auf welche die Sicherheitspolitik zu reagieren hatte, waren machtpolitischer Art und reichten von der subversiven Unterwanderung bis hin zu einem Krieg mit Massenvernichtungswaffen. Im Zeitalter des nuklearen Gleichgewichts des Schreckens zwischen Ost und West schienen das internationale Umfeld und die potentiellen Gefahren als relativ eindeutig benennbar und unveränderbar gegeben zu sein. Auch wenn eine Verstärkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in bezug auf wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Kooperation ebenso festgestellt wurde wie vermehrte Initiativen zur Entspannung, Abrüstung und Rüstungsbeschränkung, dominierte

18 Seit dem 1. Juni 1999 läuft ein Pilotversuch der Schweizer Armee, in dem sich Kader der Armee auf Zeit vertraglich beim Militär anstellen lassen können. Heer und Luftwaffe haben im Rahmen dieses Versuchs 100 Zeitsoldaten angestellt, damit diese ihre Erfahrungen in militärischen Kursen und Schulen vermitteln. Siehe dazu: Pressemitteilungen des Bundesrates vom 9. Mai und 9. Juli 1999; „Zeitsoldaten“ und „Durchdiener“. Die Schweizer Armee schafft neue Dienstleistungskategorien. In: *TID-Bulletin* 3 (1999): S. 3.

19 Erste Eckwerte betreffend die Einsatzbereitschaft und den modularen Aufbau der Armee wurden im Januar 2000 anlässlich des Jahresrapports des Generalstabs veröffentlicht. Siehe dazu: Konturen einer modularen Armee. Militärplaner setzen auf die abgestufte Einsatzbereitschaft. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Januar 2000. Am Kadertag des VBS wurden zudem erste Zahlen betreffend Grösse der Gesamtarmee und der professionellen Kräfte bekannt gegeben. So wird in der Planung für die Armee XXI von einem Gesamtbestand von 200’000 bis 240’000 Wehrpflichtigen ausgegangen. Das Kontingent von Berufs- und Zeitsoldaten wird voraussichtlich 5’000 bis 10’000 Personen umfassen. Siehe dazu: Pressemitteilung des Bundesrates vom 15. Februar 2000.

insgesamt eine pessimistische Beurteilung des Umfeldes. Der europäischen Integration und den multilateralen Bemühungen um Frieden und Sicherheit wurde vorerst kein grosses Vertrauen geschenkt. Entsprechend skeptisch beurteilte der Bericht die Möglichkeiten der Schweiz, aktiv auf ihr Umfeld Einfluss zu nehmen.[20]

Der Bericht 90 – mitten in einer Zeit weltpolitischer Umwälzungen verfasst – perzipierte das internationale Umfeld dagegen als komplex und in seiner Entwicklung als unsicher. Das Gefahrenspektrum umfasste neben den machtpolitischen neu auch nichtmachtpolitische existentielle Gefährdungen. Die Ausweitung der Risikoanalyse auf nichtmachtpolitische Gefahren reflektierte die Verschiebungen in der öffentlichen Bedrohungswahrnehmung hin zu Risiken im Umfeld von Ökologie, Rassismus oder Migration ebenso wie zur Ausweitung des Sicherheitsbegriffs in der internationalen wissenschaftlichen und politischen Debatte.[21]

Erstmals machte ein sicherheitspolitisches Grundlagenpapier neben den Gefahren auch Chancen im internationalen Umfeld aus. Ausgehend von den Umwälzungen in der Sowjetunion und weiten Teilen Osteuropas skizzierte der Bericht 90 die Möglichkeit eines durch kooperative Anstrengungen sicheren Europa. Gleichzeitig rechnete er aber auch mit jederzeit möglichen Rückfällen in die Konfrontation und dem möglichen Auftauchen neuer Gefahren. Insgesamt wurde das Rückfallszenario als realistischer eingeschätzt und entsprechend wichtig wurde die Aufrechterhaltung einer angemessenen Verteidigungsbereitschaft eingestuft. In einem grundsätzlich anarchischen internationalen System schienen die Nationalstaaten weiterhin die bestimmenden Akteure, wogegen den intergouvernementalen und supranationalen Sicherheitsinstitutionen kein grosses Gewicht beigemessen wurde.[22]

In der aktuellen sicherheitspolitischen Konzeption der Schweiz stehen das Kooperations- und Rückfallszenario nicht mehr gleichberechtigt nebeneinander. Der Bericht 2000 fokussiert auf die Chancen, die das strategische Umfeld zur kooperativen Konfliktbewältigung und Stabilisierung unruhiger Regionen im euro-atlantischen Umfeld bietet. Vom höchst unwahrscheinlichen Szenario der Desintegration und Konfrontation in Europa nimmt er Abstand. Den Hauptgrund für diese Verschiebung sehen die Autoren des Berichts und mit ihnen auch der

---

20 Bundesrat, *Bericht 73*, S. 19.

21 Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Eds.), with the assistance of Daniel Möckli. *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern et al. 1999.

22 Bundesrat, *Bericht 90*, S. 27f. Siehe für eine kritische Beurteilung des Berichts: Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität.* Zürich 1997: S. 129-158. Eine Beurteilung des Berichts aus ausländischer Sicht liefert: Hürlimann, Jacques/Spillmann Kurt R. *Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 15. Zürich 1991.

Bundesrat darin, dass die heute relevanten sicherheitspolitischen Risiken in erster Linie von grenzüberschreitender Gewalt ausgehen, bei der sich militärische und nichtmilitärische Bedrohungsfaktoren zu einem diffusen Gefahrenspektrum vermischen und die den gesamten euro-atlantischen Raum gleichermassen betrifft.

Auf der institutionellen Ebene schätzt der Bericht 2000 die Möglichkeit einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik im euro-atlantischen Raum als unwahrscheinlich ein. Demgegenüber misst er den *internationalen Sicherheitsstrukturen* grosse Bedeutung bei. Der Bericht geht von weiteren Vertiefungs- und Intensivierungsschritten in der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik aus.[23] Angesichts der Konzentration auf die nationale Dimension von Sicherheit in den bisherigen aussen- und sicherheitspolitischen Berichten ist die positive Würdigung der internationalen Sicherheitsstrukturen im aktuellen sicherheitspolitischen Bericht bemerkenswert. Erstmals überwiegen in einer offiziellen Sicherheitskonzeption die Chancen, die sich aufgrund der skizzierten strategischen Lage ergeben, die potentiellen Risiken. Die Schweiz ist in einen Sicherheitsraum demokratischer Staaten eingebunden, die alle ähnliche Interessen und Ziele verfolgen. Erst diese Wahrnehmung des internationalen Umfeldes als ein für die Schweiz günstiges und positives ermöglicht eine offene, aktive und kooperative Aussen- und Sicherheitspolitik.

2.2 Von der autonomen Landesverteidigung zur kooperativen Sicherheitspolitik

Bis gegen Ende der achtziger Jahre betrachtete die Schweiz ihre Sicherheitspolitik als jenen Teil der Gesamtpolitik, der durch Integration aller staatlichen Mittel all denjenigen Gefahren entgegenzutreten hatte, die von einem zum Machtgebrauch bereiten Umfeld ausgingen. Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen konzentrierten sich auf die Wahrung der Unabhängigkeit und der Handlungsfähigkeit sowie auf den Schutz des Staatsgebietes und der Bevölkerung. Den Kern der sicherheitspolitischen Strategie bildete die bewaffnete Neutralität und die Dissuasion – verstanden als Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft. Die Konkretisierung der Strategie war naturgemäss defensiver Natur und fand ihren nachhaltigsten Ausdruck im Bild der autonomen Landesverteidigung.

Angesichts der Nuklearisierung der Weltpolitik begannen sich in den sechziger Jahren die Akzente der staatlichen Selbstbehauptung international vom militärischen in den politischen Bereich zu verschieben. Auch in der strategischen Debatte der Schweiz wurde der Ruf nach einer Aktivierung der Aussenpolitik

[23] Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 10 und 24ff.

laut.[24] Diese Bemühungen mündeten in die auf die Friedensförderung zielende ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik, die im Bericht 73 festgeschrieben wurde. Konzeptionell war damit eine Formel gefunden, welche die bewahrende mit der ausgreifenden Komponente verband. Dass diese Zweikomponentenstrategie durchaus den internationalen Entwicklungen entsprach, wird bei einem Blick auf den *Harmel Report* der Nato deutlich, mit dem das nordatlantische Bündnis bereits 1967 zu einer ähnlichen Strategie übergegangen war.[25]

Zwar fand die Doppelstrategie in den parlamentarischen Würdigungen des Berichts 73 von linken wie rechten Parteien breite Zustimmung. Trotzdem wirkte die ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik „aufgesetzt". Weder wurde die Aktivierung der Aussenpolitik auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele verankert, noch wurde der Förderung der internationalen Stabilität bei der Formulierung der strategischen Aufträge der einzelnen sicherheitspolitischen Mittel Rechnung getragen.[26] Während das System der Gesamtverteidigung perfektioniert und die Armee weiter ausgebaut wurde, fand das ausgreifende Element in den siebziger und achtziger Jahren nur wenig Aufmerksamkeit. Sieht man einmal vom Engagement der Schweiz im Rahmen des KSZE-Prozesses und von einem vorsichtigen Ausbau der Guten Dienste im Rahmen von Uno-Missionen gegen Ende der achtziger Jahre ab, blieb das Konzept Sicherheitspolitik in der Praxis bis zum Ende des Kalten Krieges über weite Strecken Landesverteidigungs- und Militärpolitik.

Ende der achtziger Jahre kam Bewegung in die schweizerische Sicherheitspolitik. Noch bevor die strategische Wende der Jahre 1989/91 abgeschlossen war, gab sich die Schweiz eine neue Sicherheitspolitik. Damit wird bereits klar, dass die Sicherheitspolitik 90 nicht mehr als eine Strategie des Übergangs sein konnte. Auch wenn dies gerne so dargestellt wird, kann die sicherheitspolitische Neuausrichtung nur zum Teil als Reaktion auf den Wandel im internationalen Umfeld verstanden werden. Parallel dazu machte sich ein umfassender und vielschichtiger gesellschaftlicher Wertewandel bemerkbar, aufgrund dessen in der öffentlichen Wahrnehmung so konstante sicherheitspolitische Parameter wie die Neutralität,

---

24 Siehe dazu: Däniker, Gustav. *Strategie des Kleinstaates.* Frauenfeld-Stuttgart 1966; Buchbinder, Heinrich. Landesverteidigung im Atomzeitalter. Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung. Zürich 1966; Sozialdemokratische Partei der Schweiz. *Leitbild für eine friedensstrategische Sicherheitspolitik unseres Landes.* Angenommen vom Parteitag der Schweizer Sozialdemokraten am 30. Sept./1. Okt. 1972 in Interlaken. Bern 1972.

25 Siehe dazu: Ministerial Communiqué, North Atlantic Council, „Harmel Report: The Future Tasks of the Alliance," Brussels 13-14 December 1967. http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213a.htm.

26 Siehe zur Entstehung der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik: Köppel, Thomas. *Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945-1973*. Liz. Zürich 1993 (mimeo).

die militärische Landesverteidigung oder die Milizarmee zunehmend unter Druck gerieten. Insbesondere die überraschend hohe Zustimmung von rund 36% der Stimmbürger zur Armeeabschaffungsinitiative von 1989 war ein deutlicher Hinweis darauf, dass die militärische Landesverteidigung als Kern der Sicherheitspolitik zunehmend in Frage gestellt wurde. Entsprechend wurde sie weit herum als Signal zum Ausbruch aus den erstarrten sicherheitspolitischen Strukturen des Kalten Krieges interpretiert.

Mit dem Bericht 90 leitete die Schweiz die Kursänderung von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik ein. Ausgehend von einem internationalen Trend hin zu einer umfassenden Sicherheitspolitik einerseits und der erhöhten Bedeutung nichtmachtpolitischer Risiken andererseits wurde die Sicherheitspolitik in eine Politik der Existenzsicherung eingebettet. Gegenstand der Sicherheitspolitik verblieb zwar der Bereich der machtpolitischen Gefahren, die sicherheitspolitischen Mittel sollten aber auch bei der Bewältigung der übrigen existentiellen Gefahren zur Verfügung stehen – eine Konstruktion, die im Rückblick nicht zu überzeugen wusste. Immerhin wurde der Tatsache, dass in den achtziger Jahren zunehmend nichtmachtpolitische Risiken die öffentliche Bedrohungswahrnehmung bestimmten, auf der Zielebene Rechnung getragen, indem neben den Schutz der Bevölkerung der Schutz der Lebensgrundlagen trat.

Die entscheidende Neuerung auf der Ebene der sicherheitspolitischen Ziele war allerdings die Verankerung der Friedensförderung (Beitrag zur internationalen Stabilität, vornehmlich in Europa). Durch die Festschreibung der ausgreifenden Komponente auf der Zielebene wurde dieser auch auf der Ebene der Mittel erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Der Bericht 90 stellte einen Bedeutungsanstieg der Aussenpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik fest und machte die Friedensförderung zu einem Auftrag der Armee. Das Festhalten an den Zielen „Wahrung der Unabhängigkeit“ – die der internationalen Friedensförderung zumindest im institutionellen Bereich enge Grenzen setzte – und „Behauptung des Staatesgebietes“ machte dann aber deutlich, dass der Kern der sicherheitspolitischen Strategie weiterhin bei der Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft liegen würde.

Mit Blick auf die neunziger Jahre ist das Bemühen der Landesregierung festzustellen, eine aktivere Politik zur Mitgestaltung des internationalen Sicherheitsumfelds der Schweiz zu verfolgen – ein Prozess, der gegen Rückfälle nicht gefeit war und nur vorsichtig innerhalb der engen Grenzen des innenpolitisch Machbaren vorangetrieben wurde. Als positive Beiträge sind das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996, die Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden und an

verschiedenen Uno-Embargos sowie die Verstärkung der Rüstungskontrollpolitik festzuhalten.[27] Fortschritte wurden ebenfalls bei der dringend notwendigen Verschränkung von Aussen- und Sicherheitspolitik erzielt: Der aussenpolitische Bericht von 1993 nahm die Forderung nach einem vermehrten Engagement der Schweiz bei den internationalen Bemühungen um Frieden und Sicherheit auf und propagierte, die Formel „Sicherheit durch Neutralität" durch diejenige der „Sicherheit durch Kooperation" zu ersetzen.[28]

Im Bereich der Armee zeitigten die Bemühungen dagegen wenig Erfolg, das Paradigma der militärischen Landesverteidigung ab Schweizer Grenze aufzuweichen. Die Armee 95, die als „Bottom-up"-Reformprojekt von innenpolitischen Prämissen wie dem Festhalten am Milizsystem und der allgemeinen Dienstpflicht sowie von finanziellen und demographischen Rahmenbedingungen angetrieben wurde, vermochte dem Auftrag der Friedensförderung nicht gerecht zu werden. Mit der Ablehnung des vorgesehenen Blauhelmbataillons durch das Volk im Jahre 1994 geriet die Umsetzung in diesem Auftragsbereich zudem bald einmal ins Stocken. Insgesamt konnte der äusserst geringe personelle Ressourceneinsatz, mit dem die Schweizer Armee von 400'000 Mann den Auftrag der Friedensförderung wahrnahm, keine glaubwürdige Umsetzung der konzeptionellen Vorgaben bedeuten.

Vor diesem Hintergrund wird nun auch die Bedeutung des Berichts 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik deutlich: er führt die vom Bericht 90 angedeutete und vom Bericht Brunner geforderte Kursänderung von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik fort. Sicherheitspolitik wird neu als Querschnittaufgabe verstanden, die sich mit der Prävention und Bewältigung jeder Art von Gewalt staats- oder existenzgefährdenden Ausmasses beschäftigt. Die Ziele umfassen neben einem Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits der Grenzen und dem Schutz der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen insbesondere den Erhalt der Handlungsfreiheit. Indem der Bericht die „Wahrung der Unabhängigkeit" und die „Behauptung des Staatsgebiets" als explizite sicherheitspolitische Ziele streicht, bringt er die Überzeugung zum Ausdruck, dass Handlungsfreiheit und -fähigkeit in einem von grenzüberschreitenden Problemen und Lösungsansätzen

27 Siehe für eine Würdigung der Schweizer OSZE-Präsidentschaft: Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Borchert, Heiko. Das schweizerische OSZE-Präsidialjahr 1996. In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (1996/97): S. 4-46. Zur Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden siehe: Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Lehmann, Patrick. Die Partnerschaft für den Frieden – eine Chance für die Schweiz. In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (1997/98): S. 45-102. Zur schweizerischen Rüstungskontrollpolitik am Beispiel des Engagements für ein umfassendes Personenminenverbot siehe: Gerber, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft. In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999): S. 77-98.

28 Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (Sonderdruck): S. 72, nachfolgend als Bericht 93 zitiert.

gekennzeichneten Umfeld nicht mehr durch Neutralität und autonome Landesverteidigung, sondern zunehmend durch Mitbestimmung, gestützt auf internationale Kooperation, geschaffen werden. Diese Entwicklung ist ebenso zu begrüssen wie die Feststellung, dass ein verstärktes internationales Engagement den schweizerischen Interessen entspricht. Nicht mehr nur die Solidarität mit dem Umfeld allein, sondern auch die wohlverstandenen eigenen Interessen – die mit den Interessen der umliegenden demokratischen Staaten in Europa grösstenteils identisch sind – weisen den Weg in Richtung sicherheitspolitischer Öffnung.

Die postulierte Kooperationsstrategie hat tiefgreifende Konsequenzen für das sicherheitspolitische Instrumentarium der Schweiz, nachgerade für die Armee. Dadurch wird *erstens* der Armeeauftrag der Friedensunterstützung und Krisenbewältigung substantiell gestärkt, was insbesondere die volle Teilnahme an *Peace Support Operations* (PSO) der Staatengemeinschaft beinhaltet. Die Voraussetzung hierfür bildet die zu schaffende Interoperabilität, das heisst die militärische Kooperationsfähigkeit mit anderen Streitkräften.[29] Zudem bedingt die notwendige rasche Verfügbarkeit von Truppen für friedensunterstützende Aktionen Änderungen bei der Einsatzbereitschaft der Armee. Der Bericht 2000 hat in diesen Punkten die Weichen in die richtige Richtung gestellt.

Die *zweite* langfristige Konsequenz der neuen Strategie muss es sein, die Armee als Gesamtsystem in allen drei Teilaufträgen kooperationsfähig zu machen. In diesem Sinne sieht der aktuelle Sicherheitsbericht auch beim Verteidigungs- und Existenzsicherungsauftrag eine weitgehende bi- oder multilaterale Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen vor.[30] Die angestrebte Kooperationsfähigkeit bei allen drei Teilaufträgen stellt insbesondere daher eine gewichtige Neuerung für die schweizerische Sicherheitspolitik dar, weil damit auch die bis anhin autonom organisierte Verteidigung den Strukturen der internationalen Sicherheitskooperation angepasst wird. Bis anhin waren die diesbezüglichen Grenzen viel enger gezogen, indem in Friedenszeiten keine militärische Kooperation mit anderen Staaten erfolgen sollte.[31] Gemäss neuer Konzeption ist die Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften unbedenklich, solange keine unwiderruflichen Bindungen für den Verteidigungsfall präjudiziert werden. Das neutralitätsbedingte militärische Bündnisverbot behält allerdings seine Gültigkeit.[32]

---

29 Siehe dazu: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Mäder, Markus. Interoperabilität – Eckwert der Armee XXI. Voraussetzungen für alle Optionen militärischer Kooperation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Oktober 1999.

30 Siehe: Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 40f., 44, 54, 55 und 57.

31 Bundesrat, *Bericht 90*, S. 40.

32 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 41.

Drittens umfasst die geforderte Kooperationsstrategie neben der Armee auch die anderen sicherheitspolitischen Instrumente, die tendenziell auf eine verstärkte internationale Zusammenarbeit ausgerichtet werden sollen. Hiermit ist insbesondere die Aussenpolitik als ausgreifende Komponente der Sicherheitspolitik angesprochen, die als zentrales Instrument bezeichnet wird. Diese strategische Neugewichtung der sicherheitspolitischen Mittel ist zu begrüssen. Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass die Aussenpolitik in ihrer Ausrichtung vermehrt auf multilaterale statt auf bilaterale Strategien setzt. Praktisch aus Rang und Traktandum sind hierbei die traditionellen Guten Dienste gefallen, die gemäss Bericht 90 noch hätten erweitert werden sollen.[33]

2.3 Von der reaktiven zur präventiven Sicherheitspolitik

Der eben beschriebene Wandel von der autonomen zur kooperativen Sicherheitspolitik geht mit einer Verstärkung präventiver Elemente der schweizerischen Sicherheitspolitik einher.[34] Bereits der Bericht 73 enthielt präventive Elemente, die sich allerdings im wesentlichen darauf beschränkten, Gewalt vom schweizerischen Territorium abzuhalten.[35]

Der Bericht 90 erweiterte den mittels Prävention vor Gewalt zu bewahrenden Sicherheitsraum in geographischer Hinsicht und listete unter dem Begriff der Friedensförderung eine ganze Palette von Massnahmen auf, die der Krisenprävention dienlich seien. Die aktuelle Sicherheitskonzeption wertet die präventive Komponente der Sicherheitspolitik weiter auf. Postuliert wird eine ganzheitliche Politik der Gewaltprävention sowie eine partielle Verlagerung der Schwergewichte und Ressourcen zugunsten vorbeugender Massnahmen.[36]

---

33 Siehe dazu: Bundesrat, *Bericht 90*, S. 39; Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 44 und 49ff.

34 Der Begriff der Prävention kann eng oder breit definiert werden. Prävention im engeren Sinne umfasst frühzeitiges Handeln, um den Ausbruch gewaltsam ausgetragener Konflikte zu verhindern. Im weiteren Sinne können auch solche Massnahmen zur Krisenprävention gezählt werden, die dazu dienen, *während* eines Konflikts durch die Reduzierung des Konfliktpotentials die langfristigen Friedenschancen zu erhöhen oder *nach* Kriegsende den Ausbruch neuer Konflikte zu vermeiden. Ziele der Krisenprävention sind die Reduzierung der gewaltsamen Konfliktaustragung, die Überwindung von Kriegsfolgen und der Abbau von Konfliktursachen. Vergleiche für eine relativ extensive Auslegung des Begriffs: Boutros-Ghali, Boutros. *Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping.* A report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on January 31, 1992. New York 1992: S. 11ff. Siehe für eine Definition des Begriffs, die nur Massnahmen vor dem Ausbruch eines Konflikts umfasst: Lund, Michael S. *Preventing Violent Conflicts: a Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington 1996: S. 34ff.

35 Siehe für eine knappe Darstellung der gestiegenen Bedeutung der Prävention im Rahmen der schweizerischen Sicherheitspolitik seit den siebziger Jahren: Däniker, Gustav. Vom Stellenwert der Prävention in der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: *Prävention: ein Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik?* NFP 42 Working Paper No 13. Bern 1999: S. 15-20.

36 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 36f.

Scheint der Trend damit in Richtung einer Stärkung der Prävention zu gehen, muss sogleich angefügt werden, dass nur in groben Zügen klar wird, was damit gemeint ist. Eine nähere Umschreibung der vorbeugenden Massnahmen oder eine Definition des Präventionsbegriffs fehlt im Bericht 2000. Im Sinne einer Auflistung können neben der Prävention existenzieller Gefahren für die schweizerische Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen die präventive Diplomatie, die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (Generalprävention), die humanitäre Hilfe, die Wiederaufbauhilfe sowie der Einsatz für Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit (Spezialprävention) zu den präventiven Massnahmen gezählt werden.[37] Des weiteren kann auch der Einsatz im Rahmen einer friedensunterstützenden Aktion präventive Wirkung zeitigen, indem weitere Gewalt verhindert wird. Insgesamt wird damit ein weites Spektrum von Massnahmen in den verschiedenen Stadien eines Konflikts unter dem Begriff der Prävention subsumiert.

Indem sich der Bericht 2000 auf eine Deskription der zumeist zivilen Mittel der Prävention beschränkt, versäumt er es, strategische Leitlinien für die zivile Krisenprävention sowie für das Zusammenspiel der zivilen und militärischen Komponenten der Prävention zu formulieren. Hierbei drängt sich eine klare inhaltliche und regionale Schwerpunktbildung auf. Denn ein allzu wage definiertes Feld potentiell präventiv wirkender Massnahmen birgt *erstens* das Risiko in sich, die Möglichkeiten der Prävention und der Konfliktsteuerung durch Dritte zu überschätzen. *Zweitens* droht durch einen zu breit gefassten und zu wenig differenzierten Begriff die Gefahr der konzeptionellen Verwirrung und der Verzettelung der Ressourcen in der Umsetzung.[38]

Der Handlungsbedarf in diesem Bereich scheint erkannt zu sein, kündigt der Bundesrat doch in seinen Zielen für das Jahr 2000 einen Ausbau des aussenpolitischen Instrumentariums im Bereich der Friedensförderung an. In diesem Zusammenhang wird ein Bericht über die „Sicherheit und nachhaltige Entwicklung" ausgearbeitet werden, der Vorschläge und Empfehlungen für eine kohärente Friedenspolitik für das kommende Jahrzehnt machen soll.[39] Erste Umsetzungsschritte

---

37 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 50 und S. 52.

38 Siehe dazu: Krummenacher, Heinz. Wenn die Begriffe nicht stimmen, ist der Geist verwirrt oder die Krux mit Berichten zur Sicherheitspolitik der Schweiz. In: *Prävention: ein Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik?* NFP 42 Working Paper No 13. Bern 1999: S. 8-11; Bächler, Günther. Zögerliche Öffnung der Sicherheitspolitik. Brunner-Bericht lässt Konzept für Krisenprävention vermissen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 20. April 1998; Bächler, Günther. Humanitäre Hilfe, Sicherheitspolitik und Krisenprävention. In: *Jahrbuch Schweiz - Dritte Welt* (1999): S. 39-49.

39 Siehe dazu: Die Ziele des Bundesrats 2000. Bundesratsbeschluss vom 1. Dezember 1999: S. 11. Erste konzeptionelle Schritte im Bereich der humanitären Aussenpolitik unternahm der Bericht über „die humanitären Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik", der im Frühling des letzten Jahres präsentiert wurde. Siehe dazu: Die humanitären Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik. Schlussbericht der Arbeitsgruppe „humanitäre Politik der Schweiz". Bern 1999.

sind mit der Aufstellung eines schweizerischen Menschenrechtskorps gemacht, das im Rahmen des Kosovo-Konfliktes erstmals zum Einsatz gelangt ist.[40]

2.4 Offene und unbeantwortete Fragen

Die historische Verortung des Berichts 2000 macht deutlich, dass er eine gewichtige Wegmarke in der Entwicklung von einer autonomen zu einer kooperativen Sicherheitspolitik darstellt. Allerdings muss sogleich angefügt werden, dass er, um keine politischen Angriffsflächen zu bieten, zwei miteinander eng verknüpfte Fragen unbeantwortet lässt: Inwieweit besteht ein Widerspruch zwischen dem Festhalten an der Neutralität und einer auf die Kooperation ausgerichteten sicherheitspolitischen Strategie? Und zweitens: Wieviel Kooperation ist ohne institutionelle Einbindung in die für Europas Sicherheit relevanten Organisationen überhaupt möglich?

Um einer Grundsatzdiskussion über die Neutralität vorderhand aus dem Weg zu gehen, wird im Bericht 2000 ein pragmatisches, auf den Kern reduziertes Neutralitätsverständnis vertreten. Dies gelingt nicht, ohne sich in Widersprüchlichkeiten zu verstricken. Der Bericht stellt einerseits fest, dass der sicherheitspolitischer Wert der Neutralität stark abgenommen hat.[41] Andererseits wird diese Feststellung gleich wieder relativiert, indem festgehalten wird, dass ein Verzicht auf die Neutralität oder grosse Veränderungen der Neutralitätspraxis ohne rasch realisierbare sicherheitspolitische Alternative (EU, Nato) gefährlich wären. Der Bericht konzentriert sich allzu sehr darauf, die neutralitätsrechtliche und -politische Unbedenklichkeit der beabsichtigten internationalen Sicherheitskooperation darzulegen, statt die Palette möglicher sicherheitspolitischer Optionen vorurteilsfrei zu analysieren.[42] Für die Zukunft ist die derzeitig praktizierte Neutralitätspolitik jedenfalls keine überzeugende Option. Der neue sicherheitspolitische Bericht verpasst es, diesen Sachverhalt klar darzulegen.

---

40 Vor dem Hintergrund des international wachsenden Bedarfs an rasch einsetzbaren Menschenrechtsbeobachtern startete die Schweiz 1998 die Initiative zur Aufstellung eines Menschenrechtskorps. Institutionell ist dieses neue Menschenrechtskorps eine von zwölf Fachgruppen des Schweizerischen Katastrophehilfekorps (SKH). Eingesetzt werden die Beobachter von der für diesen Bereich federführenden Politischen Direktion IV (Menschenrechte und humanitäre Politik). Der erste Einsatz des neu geschaffenen Menschenrechtsbeobachter-Korps begann im Mai 1999 zugunsten des UNHCR im Rahmen der „*Kosovo Emergency Operation*“ in Albanien und Kosovo. Siehe dazu: SKH rekrutiert Menschenrechtsbeobachter für das EDA. In: *SKH-Journal* 4 (1998): S. 5; 50 Menschenrechtsbeobachter selektioniert. In: *SKH-Journal* 1 (1999): S. 5; Menschenrechtsbeobachter befragen Kriegsopfer. In: *SKH-Journal* 3 (1999): S. 15.

41 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 41f.

42 Siehe für eine ausländische Beurteilung der Schweizer Neutralität im Zusammenhang des Berichts 2000: Lellouche, Pierre. La nouvelle politique de sécurité suisse d’un point de vue international. In: Sicherheitspolitik 2000. Konsequenzen der neuen Konzeption. *Info Sicherheitspolitik* 27 (1999): S. 15-22.

Wie oben ausgeführt, widmet der Bericht 2000 den aussen- und sicherheitspolitisch relevanten internationalen Organisationen relativ breiten Raum und weist zurecht auf deren unverzichtbaren Beitrag für Frieden und Sicherheit hin. Die Mitwirkung der Schweiz in den europäischen und weltweiten Sicherheitsstrukturen wird als im Interesse des Landes bezeichnet. In diesem Zusammenhang werden auch einige der sicherheitspolitischen Defizite angesprochen, die der Schweiz aus ihrer Nichtmitgliedschaft etwa bei der EU oder der Uno erwachsen.[43] Dass der Bericht solche institutionellen Defizite zur Sprache bringt, ist insofern zu begrüssen, als diese in den bisherigen sicherheitspolitischen Konzeptionen kein Thema waren. Allerdings verpasst es der Bericht, die Konsequenzen aus den festgestellten Defiziten zu ziehen. Trotz der Auflistung sicherheitspolitischer Auswirkungen eines möglichen EU- oder Uno-Beitritts umgeht der sicherheitspolitische Bericht die Frage einer Mitgliedschaft in diesen Organisationen. Ein Beitritt zur Nato wird zwar thematisiert, aber als staatspolitisch unmöglich und sicherheitspolitisch unnötig betrachtet.[44]

Die Nichtbehandlung der Beitrittsfrage im Falle der Uno und der EU beziehungsweise die kategorische Ablehnung des Nato-Beitritts lässt die zentrale Frage unbeantwortet, wieviel Kooperation ohne Beitritt zu diesen Organisationen überhaupt möglich ist und inwiefern institutionelle Schritte notwendig sind, um den schweizerischen Interessen gerecht zu werden. In diesen wichtigen und zukunftsweisenden Punkten wäre ein klares Bekenntnis zu den erklärten bundesrätlichen Zielen eines Uno- und eines EU-Beitritts sowie eine sachliche Diskussion der Vor- und Nachteile eines Nato-Beitritts wünschenswert gewesen. Es ist der Preis des Kompromisses zwischen dem aussen- und sicherheitspolitisch Notwendigen und dem innenpolitisch Durchsetzbaren, dass der Bericht in diesen Fragen bereits heute schon der Realität hinterherhinkt. Diese sieht so aus, dass die Schweiz durch ihre Nichtmitgliedschaft in den genannten internationalen Organisationen ihre sicherheitspolitische Verantwortung nur ungenügend wahrnimmt und freiwillig auf Mitbestimmung in für sie relevanten Fragen verzichtet. Indem der Bericht 2000 weitgehend auf die Diskussion institutioneller Fragen verzichtet, überschätzt er die Möglichkeiten sicherheitspolitischer Kooperationsformen ohne Integration.

---

43 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 46ff.

44 Ebd., S. 45f. In diesem Sinne argumentiert auch Gustav Däniker. Siehe dazu: Däniker, Gustav. Fünf Thesen zu aktuellen Fragen. In: *ASMZ* 1 (2000): S. 6-8; Däniker, Gustav. Vor einer strategischen Weichenstellung. Grundfragen schweizerischer Sicherheit wieder aktuell. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juni 1997. Für einen Nato-Beitritt spricht sich dagegen die Gruppe Sicherheitspolitik (Gruppe Schoch) aus. Siehe dazu: *SIPO 2000. Erwartungen an den nächsten sicherheitspolitischen Bericht*. Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 16. Zürich 1998.

3 Der Kosovo-Konflikt 1999: Erster Testfall für die Sicherheitspolitik 2000

Die Eskalation des Kosovo-Konflikts im ersten Halbjahr 1999 fiel mit der Schlussphase der Arbeiten an der neuen sicherheitspolitischen Konzeption zusammen. Die Ereignisse im Kosovo hinterliessen dementsprechend da und dort Spuren im Bericht 2000.[45] Die eigentliche Konzeptionsphase des Berichts war allerdings schon vor den Nato-Luftangriffen im März 1999 abgeschlossen. Der Kosovo-Konflikt wurde damit zum ersten ernsthaften Testfall für die neue Strategie der „Sicherheit durch Kooperation". Denn erst in aussen- und sicherheitspolitisch krisenhaften Lagen zeigt sich, wo sich Unstimmigkeiten, Widerstände und Probleme bei der Umsetzung einer Strategie ergeben. Die Kosovo-Politik des Bundesrates beinhaltete zivile, diplomatische und militärische Komponenten. Nachfolgend werden diese kurz dargestellt und an den Zielsetzungen der neuen Strategie gespiegelt.

3.1 Zivile Unterstützung

Die Schweiz beteiligte sich in vielfacher Weise an den internationalen Hilfsmassnahmen zugunsten des Kosovo. Bereits während der Nato-Luftangriffe lancierte sie zusammen mit Griechenland und Russland Ende April 1999 die Initiative „Focus", an der sich später auch Österreich beteiligte. Die Aktion richtete sich an den traditionellen humanitären Grundsätzen der Unabhängigkeit und Neutralität der Hilfe aus und sollte Serbien, die Provinz Kosovo und Montenegro umfassen. Der Schwerpunkt der Aktion lag bei der Verteilung von Nahrungsmitteln und anderen Hilfsgütern wie Zelten, Wolldecken und Kleidern.[46] Trotz punktueller Erfolge während der Kampfhandlungen im Kosovo setzte der volle Umfang der Hilfslieferungen erst nach dem Inkrafttreten des Waffenstillstands ein. Die Focus-Aktivitäten sollen Ende Februar 2000 auslaufen beziehungsweise an andere langfristig operierende Akteure übergeben werden. Die Aktion war in der Schweiz politisch nicht unumstritten. Insbesondere die Auswahl der Partnerländer für diese Aktion wurde kritisiert.[47]

---

45 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 28, 42 und 45.

46 Insgesamt wurden rund 2000 Tonnen an Hilfsgütern eingelagert und während und nach dem Konflikt verteilt. Neben diesen Hilfslieferungen umfasste Focus auch Projekte im Umweltbereich, im Bereich der medizinischen Unterstützung sowie im Bereich der humanitären Entminung. Siehe für nähere Informationen zur Aktion Focus: „FOCUS": Humanitarian Relief Operation from Greece, Russia, Switzerland and Austria to the former Republic of Yugoslavia, i.e. Serbia (incl. the Province of Kosovo) and Montenegro. http://194.230.65.134/dezaweb2/root\Publications\Humanitaere_Hilfe_und_SKH\Multilaterales_und_Sonderaufgaben\Focus\E_Default.asp.

47 Siehe dazu: Neutrale Hilfe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Juni 1999.

Der Bund engagierte sich nach dem Ende der Luftangriffe in mehreren bilateralen und multilateralen Projekten, die weiterhin fortgeführt werden. Mit dem Programm *„Cash for Shelter“* werden Gastgeber-Familien in Albanien, Mazedonien, Serbien und Kosovo entschädigt, die Flüchtlinge aus dem Kosovo beherbergen. Die Schweiz beteiligt sich auch an Wiederaufbauprogrammen direkt im Kosovo, insbesondere in den Bereichen Trinkwasseraufbereitung, Hygiene, Landwirtschaft, Gesundheit und Erziehung. Des weiteren leistet sie einen Beitrag an die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) und engagiert sich für den Demokratieaufbau und den Schutz der Menschenrechte.[48] Schliesslich stellt sie der Uno und der OSZE rund 30 Experten in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Medien und Gerichtsmedizin zur Verfügung.

Insgesamt hat der Bund 1999 rund 110 Millionen Franken zugunsten der Opfer des Kosovo-Konflikts bereitgestellt. Dazu kommt noch ein Nachtragskredit von 33 Millionen Franken, um im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa einen wirksamen und raschen Beitrag zur Deckung der Bedürfnisse für kurzfristige externe Finanzierungen von Budget- und Zahlungsbilanzproblemen der vom Kosovo-Konflikt betroffenen Staaten Südosteuropas zu leisten.[49] Die Schweiz nimmt an diesem von der EU initiierten Stabilitätspakt teil; sie hat allerdings als Nichtmitglied der EU nur einen Beobachterstatus inne.[50]

Innenpolitisch gab der starke Zustrom von Flüchtlingen aus dem Kosovo viel zu reden. Allein vom 1. Januar bis zum 30. Juni 1999 nahm die Schweiz rund 32’000 Flüchtlinge aus dem Kosovo auf.[51] Die Empfangsstellen des Bundes waren vorübergehend nicht mehr in der Lage, das grosse Volumen der Schutzsuchenden zu bewältigen. Bundesrat und Parlament entschieden darum, Armeeangehörige für die Betreuung von Asylsuchenden einzusetzen. Gegenüber dem Ausland wies die Schweiz mehrmals auf die überdurchschnittliche Belastung des Landes durch Vertriebene aus dem Kosovo hin und forderte – allerdings erfolglos – eine ausgeglichenere Lastenverteilung. Nach dem Ende des Konflikts beruhigte sich dann die Lage rasch, und man verzeichnete wieder Flüchtlingszahlen wie vor dem Konflikt. Daraufhin wurde die Aufhebung der vorläufigen kollektiven Aufnahme

48 Im Rahmen dieser Unterstützung finanziert die Schweiz einen Radiosender der UNMIK, der unabhängige Informationssendungen ausstrahlt, die für den Meinungsbildungsprozess im Hinblick auf die kommenden Wahlen im Jahr 2000 unerlässlich sind. Im Medienbereich wird zudem der Aufbau und der Betrieb der Fernsehanstalt TV Kosovo unterstützt, die einen Schwerpunkt im Aufbau und der Förderung einer nach demokratischen Regeln funktionierenden Medienlandschaft im Kosovo bildet.

49 Pressemitteilung des Bundesrates vom 23. Juni 1999.

50 Die Tatsache, dass die Schweiz auf der Beobachterbank Platz nehmen musste, ihr finanzieller Beitrag aber als selbstverständlich erachtet wurde, sorgte auf seiten der Schweiz für einigen Unmut. Siehe dazu: Mitreden: nein – bezahlen: ja. EU-Balkan-Initiative und die Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. Mai 1999.

51 Insgesamt beherbergte die Schweiz rund 54’000 Personen aus dem Kosovo. Siehe dazu: Die Balkan-Politik des Bundesrates. Herausgegeben von EJPD/EDA/VBS/Bundeskanzlei.

beschlossen und die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge in den Kosovo mit finanziellen Rückkehrhilfebeiträgen und Hilfe vor Ort gefördert. Insgesamt war die Politik der Schweiz in diesem Gebiet durch eine Mischung von Humanität und Härte gekennzeichnet. Einerseits beschloss man die kollektive vorläufige Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen, andererseits wurde zum Instrument des Notrechts Zuflucht genommen, um die Schweiz für potentielle Flüchtlinge unattraktiv zu machen.[52]

3.2 Diplomatie

Auf diplomatischer Ebene war die Schweiz während des Kosovo-Konflikts mit Fragen betreffend Wirtschaftssanktionen, Transitbewilligungen sowie die Leistung von Guten Diensten konfrontiert. Die hierbei getroffenen Entscheidungen waren von einem deutlichen Zwiespalt zwischen einer traditionellen und unparteiischen sowie einer aktiven und kooperativen Aussenpolitik geprägt.

Bereits Ende März 1998 verhängte die Uno ein Waffenembargo gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, das von der Schweiz autonom nachvollzogen wurde.[53] Im Laufe des Jahres ergriff die EU weitergehende Wirtschaftssanktionen. Diese beinhalteten u. a. ein Lieferverbot für Güter, die zur internen Repression oder für terroristische Zwecke verwendet werden können, das Verbot von Neuinvestitionen in Serbien sowie die Einfrierung von Guthaben der jugoslawischen Regierung und Verwaltung.[54] In Änderung ihrer bisherigen Politik beteiligte sich die Schweiz an diesen EU-Sanktionen, ohne eine entsprechende Uno-Sanktion abzuwarten und erliess entsprechende Verordnungen.[55] Nach dem Beginn der

---

52 Ende Mai 1999 beauftragte der Bundesrat das EJPD, eine Notverordnung gemäss Artikel 9 des Asylgesetzes vorzubereiten, die u. a. die Rechte von Asylbewerbern einschränken sollte. Gestützt auf diesen Artikel 9 erliess der Bundesrat auf den 1. September 1999 ein allgemeines einjähriges Arbeitsverbot für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene.

53 S/RES/1160 (1998), 31 March 1998. http://www.un.org/Docs/scres/1998/sres1160.htm.

54 Siehe dazu: 98/240/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 19. März 1998 betreffend restriktive Massnahmen gegen die Republik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 095 vom 27. März 1998: S. 1-3; EG-Verordnung Nr. 926/98 des Rats vom 27. April 1998 über die Einschränkung bestimmter wirtschaftlicher Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 130 vom 1. Mai 1998: S. 1-4; 98/326/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 7. Mai 1998 betreffend das Einfrieren der Auslandguthaben der Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und Serbiens. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 143 vom 14. Mai 1998: S. 1-2; 98/374/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 8. Juni 1998 betreffend das Verbot von Neuinvestitionen in Serbien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 165 vom 10. Juni 1998: S. 1.

55 Siehe dazu: Verordnung vom 1. Juli 1998 über Massnahmen gegenüber der Republik Jugoslawien (AS 1998, 1845) sowie die Änderung dieser Verordnung vom 28. September 1998 (AS 1998, 2696). Siehe für eine Übersicht über die Schweizer Praxis betreffend Wirtschaftssanktionen: Wyss, Othmar. Wirtschaftliche Embargomassnahmen. In: *Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*. Cottier, Thomas/Arpagaus, Remo. Basel et al. 1999.

Nato-Luftangriffe verschärfte die EU ihre Embargomassnahmen gegen Jugoslawien.[56] Mit der Begründung, dass das von der EU verfolgte Ziel der Erzwingung einer politischen Lösung mit den eigenen Zielen übereinstimme, beteiligte sich die Schweiz auch an den neuen Massnahmen.[57] Betreffend Kriegsmateriallieferungen an Nato-Staaten wurden dagegen keine Einschränkungen getroffen. Dies wurde damit erklärt, dass die Schweiz aufgrund des Vorliegens einer Uno-Sanktion nicht an die neutralitätsrechtliche Pflicht zur Gleichbehandlung der Konfliktparteien gebunden sei.[58]

Am bereits im Juni 1998 von der EU ausgesprochenen Landeverbot für jugoslawische Fluggesellschaften[59] beteiligte sich die Schweiz dagegen nicht, um das Rückschaffungsübereinkommen für abgewiesene Asylbewerber mit der Bundesrepublik Jugoslawien nicht zu gefährden. Eine weitere Ausnahme betraf das von der EU verhängte Erdölembargo, an dem die Schweiz aus nicht näher erläuterten neutralitätsrechtlichen Überlegungen formell nicht teilnahm, die Aus- und Durchfuhr von Erdölprodukten nach Jugoslawien aber einer Meldepflicht unterstellte.[60] Der Bundesrat schloss in seiner Erklärung zum Entscheid nicht aus, dass ein Erdölembargo neutralitätsrechtlich zulässig sei. Er wolle aber nicht unter dem Druck der Aktualität einen Entscheid mit allenfalls weitreichenden Konsequenzen forcieren und die innenpolitische Diskussion präjudizieren, sondern die aufgeworfenen und kontroversen Fragen in Ruhe weiter prüfen.[61]

---

56 Siehe dazu: 1999/273/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 23. April 1999 betreffend einem Boykott der Lieferung und des Verkaufs von Erdöl und Erdölerzeugnissen an die Bundesrepublik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 108 vom 27. April 1999: S. 1; 1999/318/GASP: Gemeinsamer Stanpunkt des Rats vom 10. Mai 1999 betreffend zusätzlich restriktive Massnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 123 vom 13. Mai 1999: S. 1-2.

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

58 Gemäss einer Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. April 1999 werde die Schweiz jedoch gegenüber neuen Bestellungen Zurückhaltung üben, um aus dem Kosovo-Konflikt nicht wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Sollten wegen der militärischen Operationen die Exporte an am Konflikt beteiligte Nato-Staaten zunehmen, so beabsichtige der Bundesrat, sich gegen solche Lieferungen auszusprechen.

59 Siehe dazu: 98/426/GASP: Gemeinsamer Standpunkt des Rats vom 29. Juni 1998 betreffend ein Flugverbot zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Europäischen Gemeinschaft für jugoslawische Fluggesellschaften. Veröffentlicht in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 190 vom 4. Juli 1998: S. 3. Das Landeverbot für jugoslawische Fluggesellschaften wurde durch die am 21. Mai 1999 erlassene EG-Verordnung 1064 zu einem allgemeinen Flugverbot zwischen dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Jugoslawien ausgeweitet.

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

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

Ebenfalls mit dem Neutralitätsrecht begründete die Schweiz die Verweigerung von Transitbewilligungen für an Kampfhandlungen im Kosovo beteiligte Nato-Flugzeuge. Lediglich der Transit für Flüge mit humanitärem Zweck blieb erlaubt.[62] Erst nach der Beendigung der Luftangriffe und dem Vorliegen eines Uno-Mandats bewilligte die Schweiz der Kfor Überflüge über schweizerisches Hoheitsgebiet.

Die Guten Diensten und die Disponibilität der Schweiz stellten während des Kosovo-Konflikts ein vieldiskutiertes Thema dar, wobei so mancher Beobachter eine Renaissance der traditionellen Guten Dienste als Ausfluss einer aktiven Neutralitätspolitik zu erkennen vermeinte.[63] Die offizielle Politik in diesem Bereich zeichnete sich allerdings durch ein gerütteltes Mass an Inkohärenz aus. Einerseits verurteilte der Bundesrat die serbischen Greueltaten im Kosovo mit deutlichen Worten und stellte sich klar auf die Seite der Nato-Staaten, andererseits betonte er aber gleichzeitig, man werde sich in diesem Konflikt neutral verhalten und sei bereit, Gute Dienste anzubieten. Als Beispiel für das Lavieren Berns sei die Politik betreffend die Vertretung fremder Interessen erwähnt. In der Frühphase des Konflikts schien sich diesbezüglich eine Praxisänderung abzuzeichnen, bekundete das EDA doch kein grosses Interesse an der Übernahme von Schutzmachtmandaten verschiedener Nato-Staaten in Belgrad. Wenig später wurde die Interessenvertretung Frankreichs und der USA in Jugoslawien dann als Erfolg der Schweizer Diplomatie dargestellt. Effektiv vertritt die Schweiz allerdings nur die Interessen Frankreichs in Belgrad, da im Fall der USA die formelle Einwilligung der Bundesrepublik Jugoslawien bis heute aussteht.[64]

3.3 Militärische Unterstützung

Die Schweiz engagierte sich im Kosovo mit militärischen Mitteln einerseits im Rahmen der Operation „Alba“ und andererseits mit der Beteiligung an der Kfor. Bereits anfangs April, kurz nach Beginn der Nato-Luftangriffe, beschloss der Bundesrat den Einsatz „Alba“, in dem Schweizer Armeehubschrauber und eine entsprechende Bodenorganisation der Armee zugunsten der humanitären Hilfe im Kosovo eingesetzt wurden. Im Auftrag des UNHCR transportierten vom 6. April

[62] Pressemitteilung des Bundesrates vom 19.April 1999.

[63] Siehe dazu u. a.: Thürer, Daniel. Aktive Neutralität. In: *Tages-Anzeiger*, 24. April 1999; Gelbe Karte für die Aussenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Mai 1999.

[64] Vor dem Ausbruch der kriegerischen Auseinandersetzungen im Kosovo sondierten Grossbritannien und Deutschland in Bern, ob die Schweizer Diplomatie im Krisenfall für eine Interessenvertretung zur Verfügung stehen würde. Die Schweiz zeigte offenbar kein besonderes Interesse an solchen Schutzmachtmandaten. Deutschland liess sich später durch Japan, Grossbritannien durch Brasilien vertreten. Siehe dazu: Schlechter Start für Gute Dienste. Anfrage der USA zur Interessenvertretung in Belgrad. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. April 1999.

bis zum 24. Juli 1999 drei Super-Puma Hilfsgüter und Flüchtlinge in Albanien.[65] Der Schweizer Helikopter-Einsatz in Albanien wurde im In- und Ausland als sehr nützlich beurteilt und insgesamt als Erfolg gewertet.[66]

Die Operation deckte allerdings auch die mangelnde Erfahrung der Schweizer Armee in den Bereichen der Führungsorganisation und -erfahrung, der Logistik, der Personalrekrutierung und -betreuung sowie der Bewaffnung auf, wenn es darum geht, sich rasch und reibungslos in eine multilateral abgestimmte Aktion einzufügen. Die Schwächen betrafen u. a. die mangelnde Transportkapazität zwischen der Schweiz und Albanien, die nur Dank eines gemieteten spanischen Flugzeugs behoben werden konnte. Als problematisch erwies sich des weiteren der Umstand, dass die Schweizer Helikopter vom Luftraumüberwachungssystem AWACS nicht als Freund identifiziert werden konnten. Dies änderte erst mit der Abgabe der sogenannten Nato-Transponder-Codes an die Schweiz. Schliesslich zeigte sich einmal mehr, dass das im Militärgesetz verankerte Bewaffnungsverbot eine unzeitgemässe Einschränkung für solche Einsätze darstellt.

Als zweites militärisches Element stellte die Schweiz der multinationalen Friedenstruppe in Kosovo – als Teil eines längerfristigen Engagements – ein Kontingent unter dem Namen „Swiss Company“ (Swisscoy) zur Verfügung. Der Entscheid hierzu wurde nach Beendigung der Nato-Luftangriffe und in Beantwortung einer Nato-Anfrage an alle PfP-Staaten zur Beteiligung an der Kfor gefällt. Die Grundlage des Einsatzes bildet die Uno-Sicherheitsratsresolution 1244[67] und das bilaterale Abkommen zwischen der Kosovo Force und der Bundesrepublik Jugoslawien.[68] Bereits während der heissen Phase des Konflikts im April 1999 hatte man sich im VBS mit der Frage der Beteiligung an einer internationalen Friedenstruppe für den Kosovo auseinandergesetzt. Eine entsprechende Initiative seitens des Verteidigungsministers wurde aber damals vom Gesamtbundesrat nicht weiter

---

65 Im Rahmen dieser Operation sind gemäss Angaben des VBS rund 5’000 Personen und 869 Tonnen Hilfsgüter transportiert sowie 348 medizinische Evakuationen vorgenommen worden. Während vier Monaten standen ständig über 50 freiwillige Armeeangehörige in Albanien im Einsatz, insgesamt über 150 Personen. Siehe dazu: Pressemitteilung des Bundesrates vom 30. September 1999.

66 Sievert, Kaj-Gunnar. „Die Schweizer sind verlässliche Partner“. Die humanitären Einsätze der Super-Pumas in Albanien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. April 1999; Gute Noten für die „Task Force Alba“. Schweizer Luftwaffendetachement in Albanien voll ausgelastet. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Mai 1999; Knutti, Walter. Task Force „ALBA“ In: *ASMZ* 9 (1999): S. 13-14.

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

68 Military Technical Agreement between the International Security Force („Kfor“) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9 June 1999. http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm.

konkretisiert, da die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens günstiger Voraussetzungen für die Initiative als gering eingeschätzt wurde.[69]

Seit Anfang Oktober ist das rund 140 Personen starke Schweizer Militärkontingent in Suva Reka operativ. Die Schweizer Kfor-Kompanie ist einem österreichischen Infanteriebataillon (Aucon) zur Zusammenarbeit zugewiesen, das seinerseits in die multinationale Brigade Süd eingegliedert ist. Swisscoy erbringt primär logistische Unterstützung für Aucon in den Bereichen Campbau, Spezialtransporte (Container), Wasseraufbereitung und -verteilung, Genie und medizinische Unterstützung. Die ersten Beurteilungen des Einsatzes fielen positiv aus.[70] Ähnlich wie im Fall der Operation „Alba" macht sich aber auch hier ein Mangel an Fachkompetenz in der Durchführung von *Peace Support Operations* bemerkbar. Dies wiederum ist ein deutlicher Hinweise darauf, wie wichtig solche praktischen Einsätze für den Know-how-Transfer, die Ausbildung und den Aufbau internationaler Kontakte sind.

Das Hauptproblem des Einsatzes lag und liegt bei der Bewaffnungsfrage. Einerseits muss das geltende Militärgesetz beachtet werden, das ein Bewaffnungsverbot für Verbände vorsieht.[71] Andererseits stellt die ausreichende Bewaffnung eine zentrale Einsatzvoraussetzung für die Teilnahme an friedensunterstützenden Operationen dar. In diesem Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche kam es zu einer nach gültigem Schweizer Recht zulässigen, international wohl aber einzigartigen Lösung: Die als Verband unbewaffnete Schweizer Kompanie wird im Rahmen eines bilateralen Abkommens primär von der Aucon geschützt. Daneben gehört ein sogenanntes „Sicherheitsmodul" von 18 mit Handfeuerwaffen bewaffneten Festungswächtern und Militärpolizisten direkt dem Verband an. 50 für den Fall der Notwehr vorgesehene Sturmgewehre, vier unbewaffnete Radschützenpanzer „Piranha" sowie die passive persönliche Schutzausrüstung (Kevlar-Helme, Schutzwesten) sollen für die zusätzliche Sicherheit der Armeeangehörigen sorgen.[72] Dass dies keine befriedigende Situation sein kann, weder für die Schweizer Armee noch für ihre internationalen Partner, bedarf wohl keiner weiteren Erklärung.

---

69 Als Voraussetzungen galten der Verzicht der Serben auf ethnische Säuberungen im Kosovo sowie die Einstellung der Nato-Luftangriffe.

70 Siehe dazu: Scherrer und Dousse zufrieden mit Swisscoy. In: *Tages-Anzeiger*, 15. November 1999; Ernst, Andreas. Casablanca liegt am trockenen Fluss. Augenschein bei der Swiss Company in Suva Reka. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Oktober 1999.

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

72 Siehe zur Bewaffnungsfrage: Mäder, Markus/Breitenmoser, Christoph. Swisscoy-Einsatz und Armee XXI. Fragwürdigkeit der unbewaffneten Teilnahme an Friedensoperationen. In: *ASMZ* 2 (2000): S. 24-25.

3.4 Gemischte Bilanz der bundesrätlichen Kosovo-Politik

Wie ist die eben beschriebene Kosovo-Politik des Bundesrates vor dem Hintergrund der im Bericht 2000 propagierten aussen- und sicherheitspolitischen Öffnung und der daraus folgenden Zielsetzung der Friedensförderung und Krisenbewältigung zu beurteilen?[73]

Im Bereich der humanitären Hilfe und der Wiederaufbauhilfe engagierte sich der Bund relativ stark. Die recht umfangreichen Hilfeleistungen vor Ort und das Anreizsystem bei der Rückkehrhilfe bezwecken dabei unter anderem die möglichst schnelle Rückkehr der Flüchtlinge in den Kosovo. Dies hatte den positiven Nebeneffekt, dass dadurch Kosten für die Flüchtlingsbetreuung eingespart und innenpolitischer Druck abgebaut werden konnte.[74] Die ersten Resultate u. a. beim Wiederaufbau der Infrastruktur und der Instandstellung teilweise zerstörter Häuser und Schulen sowie der personelle Einsatz in bilateralen Projekten oder bei internationalen Organisationen sind als positiv zu beurteilen. Die Wiederaufbauhilfe im Kosovo stellte den Bundesrat auch nicht vor besondere politische Probleme, da dieses Engagement sowohl den traditionellen Schweizer Vorstellungen von humanitärer Aussenpolitik als auch der Kooperationsstrategie des Berichts 2000 entspricht.[75]

Etwas anders präsentiert sich die Bilanz mit Blick auf die Operation Focus. Zwar konnten aus humanitärem Blickwinkel auch hier gewisse Erfolge erzielt werden. Politisch blieb die Aktion allerdings stark umstritten. Einmal mehr erwies sich der Versuch, die humanitäre Nothilfe vom Politischen zu trennen, als ein in der Praxis schwieriges Unterfangen. Die um Unparteilichkeit bemühte Aktion kontrastierte mit der moralischen Parteinahme des Bundesrates gegen Milosevic. Dabei verpasste es die politische Führung, das Nebeneinander der beiden Politiken

---

73 Siehe für eine Beurteilung der bundesrätlichen Kosovo-Politik: Gabriel, Jürg Martin. Verpasste Chancen: Inkohärente Schweizer Politik im Kosovokrieg. In: Gabriel, Jürg Martin. *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovokrieg*. (forthcoming); Däniker, Gustav. Testfall für die Sicherheitspolitik der Schweiz. Überlegungen zum Kosovo-Konflikt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Juli 1999; Däniker, Gustav. Der Sicherheitsbericht 2000 auf dem Prüfstand. Vor der Beratung der neuen Konzeption im Nationalrat. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. November 1999.

74 Bisher haben sich 18'720 Personen für die freiwillige Rückkehr im Rahmen der bis zum 31. Dezember 1999 dauernden ersten Phase angemeldet. Total sind rund 65'000 Personen aus dem Kosovo vom Bundesratsentscheid betroffen, der die vorläufige Aufnahme aufhebt und die Rückkehr in den Kosovo als zumutbar bezeichnet. Siehe dazu: Bundesamt für Flüchtlinge. http://www.asyl.admin.ch/.

75 Siehe für einen Überblick und eine vorläufige Bilanz der Wiederaufbauhilfe im Kosovo das Dossier „Nach dem Krieg im Kosovo". In: *Schweiz global* 1 (2000): S. 10-19; Effiziente Schweizer Aufbauhilfe in Kosovo. „Winterization" im Eiltempo – Selbstbestimmung und Selbststau. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Januar 2000; Wiederaufbau von Häusern – und von mehr. Beiträge der Schweiz an den Neubeginn in Kosovo. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Februar 2000.

zu erklären und als Teil einer Gesamtstrategie zu kommunizieren, in der verschiedene Elemente zusammenlaufen.[76]

Eher traditionellen diplomatischen Reflexen entsprachen die Beschlüsse betreffend die Wirtschaftssanktionen, die Transitbewilligungen und die Leistung von Guten Diensten. Als problematisch erwiesen sich aufgrund des engen Zusammenhangs mit der Neutralität insbesondere jene Entscheidungen, die in der „heissen" Phase des Kosovo-Konflikts getroffen werden mussten. Obwohl der Bundesrat festhielt, dass sich aufgrund der Nato-Luftangriffe an den politischen Voraussetzungen für eine Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der EU gegenüber Jugoslawien grundsätzlich nichts verändert habe, beteiligte sich die Schweiz nicht am EU-Erdölembargo.[77] Damit krebste der Bundesrat in diesem Fall hinter die im aussenpolitischen Bericht von 1993 formulierte und im Juni 1998 erstmals angewandte Politik zurück, Sanktionen der EU mitzutragen, ohne eine entsprechende Uno-Resolution abzuwarten.[78] Eine konsequent an den eigenen Zielen und Interessen sowie an der oft postulierten internationalen Solidarität ausgerichtete Politik hätte eine *vollumfängliche* Teilnahme am EU-Sanktionsregime gegen Jugoslawien erfordert. In diese Richtung weist auch die zutreffende Bemerkung des neuen Sicherheitsberichts, dass der Status der dauernden Neutralität in Fällen wie dem Kosovo-Konflikt einer umfassenden Interessenabwägung entgegenstehe.[79]

Die Bedeutung der klassischen Guten Dienste wurde sowohl durch den aussenpolitischen Bericht von 1993 als auch durch den aktuellen sicherheitspolitischen Bericht stark zugunsten der Stärkung multilateral ausgerichteter Instrumente relativiert. In Zeiten „aussenpolitischer Normalität" fiel es vergleichsweise leicht, die nötige Kursänderung in Richtung einer vermehrt multilateralen Aussenpolitik zu propagieren. Zwar erlebte die traditionelle Politik der Guten Dienste im Kosovo-Konflikt keine Renaissance. Mit aller Deutlichkeit offenbarte die bundesrätliche Politik betreffend die Wirtschaftssanktionen, die Transitfrage und die Guten Dienste aber, wie schwer es Entscheidungsträgern und wohl auch weiten Teilen der Bevölkerung im Falle eines Konflikts fällt, sich von traditionellen aussenpolitischen Prinzipien zu lösen.

Im Kontrast zur vorsichtigen und abwägenden Aussenpolitik bewies man beim Engagement mit militärischen Mitteln erstaunlich wenig Berührungsängste

---

76 Siehe für eine vorläufige Bilanz der Hilfsaktion Focus: Humanitärer Teilerfolg in politischem Minenfeld. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. Juli 1999.

77 Pressemitteilung des Bundesrates vom 19. Mai 1999.

78 Bundesrat, *Bericht 93*, S. 80f.

79 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 42.

gegenüber der Nordatlantischen Allianz und orientierte sich recht konsequent an der Strategie „Sicherheit durch Kooperation“. Sowohl bei der Aktion „Alba“ als auch beim Entscheid betreffend die Teilnahme an der Kfor reagierte der Bundesrat relativ rasch auf die neuen Gegebenheiten. Bei der humanitären Operation „Alba“ mag den Entscheid erleichtert haben, dass der Einsatz als politisch unproblematisch eingestuft wurde. Bald einmal zeigte sich aber, dass humanitäres und militärisches Engagement in der Praxis Hand in Hand gehen und kaum voneinander trennbar sind. Bildlich wurde dies durch die räumliche Nähe der Apache-Kampfhelikopter aus den USA zu den Schweizer Super-Puma auf dem Flughafen von Tirana verdeutlicht.[80]

Der Swisscoy-Einsatz ist als ganz im Sinne der Strategie des neuen Sicherheitsberichts zu bewerten. Durch das personelle und materielle Engagement im militärischem Bereich gewinnt der konzeptionell stärker gewichtete Auftrag zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung der Armee damit auch *praktisch* an Bedeutung. Neu am derzeitigen Einsatz im Kosovo ist dabei *erstens* der quantitative Umfang. Die Schweiz beteiligt sich nicht nur mehr mit Einzelpersonen und Spezialisten, sondern stellt einen ganzen militärischen Verband zur Verfügung.[81] Im internationalen Vergleich fällt der Beitrag allerdings immer noch relativ bescheiden aus. *Zweitens* lässt sich eine durch die unsichere Lage im Kosovo begründete Militarisierung des Einsatzes feststellen. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Swisscoy über gepanzerte Fahrzeuge verfügt. *Drittens* ist mit der Swisscoy erstmals ein Schweizer Verband in eine Nato-geführte *Peace Support Operation* eingebunden.

Neben diesen Neuerungen weist die Swisscoy auch verschiedene Parallelen und Kontinuitäten zum bisherigen friedens- und sicherheitspolitischen Engagement der Schweiz auf. So nimmt die Swisscoy im Kosovo vornehmlich logistische Aufgaben wahr. Die Schweiz beteiligt sich dagegen weiterhin nicht an den militärischen Kernaufträgen der Schaffung und Erhaltung von Ordnung, Sicherheit und Frieden. Die Swisscoy könnte einen solchen Auftrag auch gar nicht erfüllen, weil sie als Verband als unbewaffnet gilt und ihrerseits von anderen geschützt werden muss. Insofern ist der militärische Beitrag der Schweiz von einem „Aufschliessen zur Normalität“ des internationalen Krisenmanagements noch weit entfernt. Soll die Schweizer Armee professionelle Beiträge im Rahmen von *Peace Support*

---

80 Siehe dazu: Gute Noten für die „Task Force Alba“. Schweizer Luftwaffendetachement in Albanien voll ausgelastet. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Mai 1999.

81 Ende 1999 standen weltweit insgesamt 213 Schweizer Militärpersonen in internationalen Friedensmissionen im Einsatz. Mit 140 Personen stellt die Swisscoy den weitaus grössten Teil dieses Kontingentes dar. Für detaillierte Zahlen Siehe: *Swiss Peace Supporter* 3 (1999): S. 24.

Operations leisten, dann muss sie sowohl aus Eigeninteresse als auch aufgrund der Erwartungen ihrer Partner den internationalen Standard erfüllen.

Die auf die gegenwärtigen innenpolitischen und rechtlichen Gegebenheiten zugeschnittene Swisscoy stellt insbesondere in qualitativer Hinsicht kein zukunftsträchtiges Modell dar.[82] Um dem Armeeauftrag der Friedensunterstützung und Krisenbewältigung auch qualitativ gerecht zu werden, muss die Schweiz von ihrer bisherigen „Nischenpolitik" abrücken.[83] Die Voraussetzung hierfür ist die Überwindung der rechtlichen Einschränkung betreffend die Bewaffnung von Armeeverbänden im Ausland. Der neue sicherheitspolitische Bericht hat die diesbezüglichen Weichen gestellt, und mit Swisscoy ist auch ein erster Schritt in diese Richtung gemacht. Ob der Bundesrat die eingeschlagene Marschroute weiterverfolgen kann, entscheidet sich voraussichtlich an der Urne, da mit einem Referendum gegen die zur Zeit hängige Revision des Militärgesetzes zu rechnen ist.[84]

Die vorläufige Gesamtbilanz der schweizerischen Politik in der Kosovo-Frage präsentiert sich ambivalent. Insbesondere während der „heissen" Phase des Konflikts standen einige heikle Entscheidungen an, bei denen es dem Bundesrat und der Verwaltung offensichtlich schwerfiel, eine einheitliche Politik zu verfolgen und der Öffentlichkeit zu kommunizieren.[85] Diese Ambivalenz ist Ausdruck einer Mischung von traditionellen und neuen Elementen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Die teilweise widersprüchlichen Entscheide liessen die Gesamtpolitik des Bundesrates denn auch als wenig kohärent erscheinen – ein Mangel, den auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats monierte.[86]

---

82 Näheres dazu: Massgeschneidert für wen? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Juli 1999.

83 Diese Nischenpolitik umfasste bisher u. a. Militär- und Zivilpolizeibeobachter, Rüstungskontrollexperten, Swiss Medical Unit, Swiss Headquarters Support Unit.

84 Siehe zur geplanten Revision: Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999. In: *BBl* I 477. Die Änderung des Militärgesetzes kommt im März 2000 vor den Ständerat und wird im Juni 2000 vom Nationalrat behandelt werden.

85 Ein Beispiel für verwaltungsinterne Differenzen während des Kosovo-Konflikts betraf die Frage, ob die Schweiz am EU-Erdölembargo gegen Jugoslawien teilnehmen solle oder nicht. Gemäss einer Meldung der Neuen Zürcher Zeitung bestanden diesbezüglich insbesondere innerhalb des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) verschiedene Meinungen. Siehe dazu: „Kein einfacher Entscheid". Der Bundesrat prüft Erdölembargo gegen Jugoslawien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. Mai 1999.

86 Kritisiert wurde insbesondere die mangelnde Information und Koordination zwischen den Departementen, die zu widersprüchlichen Äusserungen der Regierungsmitglieder in der Öffentlichkeit führte. Siehe dazu: Pressemitteilung der Bundesversammlung vom 21. Mai 1999; Kritik an der Kosovo-Politik des Bundesrats. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vermisst Kohärenz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. Mai 1999.

3.5 Bestätigung sicherheitspolitischer Schwächen der Schweiz

Es kann nicht erstaunen, dass sich die grössten Widersprüchlichkeiten in der schweizerischen Kosovo-Politik gerade im Bereich derjenigen Fragen ergaben, auf die der Bericht 2000 zwar teilweise hingewiesen, aber keine Antworten geliefert hat. *Erstens* verdeutlichte der Konflikt die Unglaubwürdigkeit der gegenwärtigen Neutralitätskonzeption. Daran ändert auch die praktizierte Reduktion der Neutralität auf den militärischen Kerngehalt und das Postulat, die Neutralität aktiv zu gestalten, wenig. Abgesehen von völkerrechtlichen Problemen und Unstimmigkeiten gilt es auf einer politischen Ebene zu bedenken, dass eine Neutralitätskonzeption unzulänglich und langfristig zum Scheitern verurteilt ist, die primär darauf abstellt, was man *selbst* als neutralitätsrelevant betrachtet und was nicht. Massgeblich erscheint in diesem Zusammenhang vielmehr, wie *andere Staaten* das Verhalten der Schweiz beurteilen.[87] Aus dem Lavieren zwischen solidarischer und interessengeleiteter Mitwirkung und dem Bemühen um neutrale Äquidistanz zu den Konfliktparteien ergaben sich Widersprüche, die sicher nicht zu einer Stärkung der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik im In- und Ausland beigetragen haben. Es scheint zumindest mehr als fraglich, ob die Nato-Staaten oder die Bundesrepublik Jugoslawien die Schweiz im Kosovo-Konflikt als dauernd neutrales Land perzipierten.

Zweitens machte der Kosovo-Konflikt die nachteiligen Folgen der Nichtmitgliedschaft der Schweiz namentlich in der EU sichtbar. Dies zeigte sich u. a. bei der Asylproblematik. Die Schweiz war im Vergleich zu den umliegenden Ländern überdurchschnittlich stark durch Kriegsvertriebene aus dem Kosovo betroffen. Die Regierung wies im Rahmen internationaler Konferenzen erfolglos auf diesen Umstand hin und forderte eine bessere internationale Lastenverteilung. Die meisten anderen Staaten machten dagegen geltend, sie hätten zwar weniger Asylsuchende, würden sich aber im Unterschied zur Schweiz am Nato-Einsatz beteiligen. Die Verfestigung der EU zu einem einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat zur Folge, dass der Handlungsspielraum der Schweiz auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und der Justiz weiter abnehmen wird.[88] Auch die Schweizer Beteiligung am Stabilitätspakt für Südosteuropa verdeutlichte das Dilemma der derzeitigen Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Eidgenossenschaft ist bei diesem Pakt zwar ein gerngesehener Beitragszahler, als

---

87 Näheres dazu bei: Schaub, Adrian R. *Neutralität und Kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen modus vivendi*. Basel 1995: S. 102.

88 Siehe dazu die Ausführungen des neuesten Integrationsberichts: Schweiz – Europäische Union. Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999: S. 229ff. (Sonderdruck).

Nichtmitglied der EU konnte sie aber nicht direkt mitentscheiden, sondern musste einmal mehr auf der Beobachterbank Platz nehmen.

Drittens bestätigte der Konflikt die Schwächen der Schweiz im militärischen Bereich. Die Ereignisse im Kosovo verdeutlichten die veränderten Grundanforderungen an eine Armee. Unter den heutigen strategischen Bedingungen bestehen diese insbesondere in grösserer Flexibilität, kürzeren Reaktionszeiten sowie in der Fähigkeit der Zusammenarbeit in multinationalen Missionen. Die abgeschlossene Operation „Alba“ und der noch andauernde Swisscoy-Einsatz führten der Schweiz in all diesen Bereichen die Grenzen einer auf die autonome Landesverteidigung ausgerichteten Armee vor Augen. Gleichzeitig liefern diese Einsätze der sich im Umbruch befindenden Armee aber wichtige Erkenntnissee und Erfahrungen, die zu einer effizienten Neuausrichtung ihrer Strukturen und Aufgaben im Zeichen einer Strategie der Kooperation beitragen können.

Schlusswort und Ausblick

Der Bericht 2000 hat eine solide, in die richtige Richtung weisende Grundlage für die zukünftige Schweizer Sicherheitspolitik geschaffen. In der historischen Perspektive wird deutlich, dass er einen gewichtigen Markstein im Entwicklungsprozess von der autonomen Landesverteidigung zur kooperativen Sicherheitspolitik darstellt. Der Bericht beschreibt das europäische Umfeld der Schweiz als stabil und betont, dass die Schweiz und ihre Nachbarstaaten über gemeinsame Werte und ähnliche Interessen verfügen. Das internationale Sicherheitsdilemma und das Szenario eines Rückfalls in die Konfrontation, die noch den Bericht 90 prägten, spielen in der Konzeption eine untergeordnete Rolle.

Angesichts der Zunahme grenzüberschreitender Risiken rückt der Bericht 2000 neu die sicherheitspolitische Rolle der internationalen Institutionen in den Vordergrund. Aufgrund dieser Analyse gewinnt die ausgreifende Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik konzeptionell deutlich an Bedeutung. Dementsprechend postuliert der Bericht eine Gewichtsverlagerung von den autonomen und reaktiven zu den kooperativen und präventiven Instrumenten der Sicherheitspolitik. Die geplante internationale Sicherheitskooperation umfasst neben einer Stärkung der Aussenpolitik auch Beiträge im militärischen Bereich. Unter dem Vorbehalt des ausstehenden Entscheids betreffend die Bewaffnungsfrage bedeutet dies nichts weniger als die Abkehr von der bisher praktizierten aussen- und sicherheitspolitischen „Nischenstrategie“.

Der Bericht 2000 ist aber – wie alle seine Vorgängerberichte auch – ein Kind seiner Zeit und auf das schmale Feld zwischen dem sicherheitspolitisch Notwendigen und dem innenpolitisch Machbaren ausgerichtet. Seine Bedeutung wird sich letztlich daran messen, ob er eine brauchbare Grundlage für eine konsequente Umsetzung der neuen Strategie bildet – was auch deren innenpolitische Abstützung beinhaltet. Der Kosovo-Konflikt kann diesbezüglich als erster Gradmesser genommen werden. Die im Hinblick auf die propagierte Kooperationsstrategie ambivalente Politik des Bundesrates lieferte einerseits einen ersten Vorgeschmack auf die Grösse der bevorstehenden Herausforderungen, die der Schweiz bei der Umsetzung der Sicherheitspolitik 2000 bevorstehen, gerade etwa im militärischen Bereich. Andererseits hat das Lavieren der Landesregierung bei einigen, zugegebenermassen schwierigen Entscheiden in Erinnerung gerufen, dass der Bericht 2000 in so wichtigen Fragen wie der Neutralitäts- und der Beitrittsfrage keine Antworten und damit auch keine Orientierungspunkte liefert. Es wird sich zeigen, inwieweit dieser pragmatische Ansatz als strategische Richtlinie in der Praxis erfolgreich sein wird und ob er die Zustimmung der Schweizerinnen und Schweizer findet. Mit Blick in die Zukunft werden kurzfristig die umfassenden Herausforderungen im Bereich der Armee im Zentrum stehen. Mittel- und langfristig ist aber bereits heute absehbar, dass sich im Bereich der Aussenpolitik die unbeantwortet gebliebenen Fragen mit neuer Virulenz aufdrängen werden.

Die erfolgreiche Reform der Armee muss als Kernfaktor der Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik bezeichnet werden. Die momentan stattfindende Konzeptionierung der Armee XXI lässt deutlich werden, dass es sich dabei – im Gegensatz zur „Bottom-up"-Reform der Armee 95 – um einen Prozess mit für die Schweiz revolutionärem Charakter handelt. Die Ausrichtung der Armee auf ihre drei neuen Kernfunktionen macht umfassende Anpassungen der Armeestrukturen notwendig. Die Schweizer Armee steht vor einer einschneidenden Zäsur. Der Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee bedingt eine grundsätzliche Überprüfung der doktrinalen Grundlagen, der Einsatz- und Ausbildungsgrundsätze und der materiellen Vorkehrungen mit dem Ziel der Erhöhung der Flexibilität, der Verkürzung der Reaktionszeiten sowie der Stärkung der Interoperabilität. Die Befähigung zur Zusammenarbeit im multinationalen Rahmen ist dabei nicht nur für die Teilnahme an *Peace Support Operations* eine unabdingbare Voraussetzung, die Kooperationsfähigkeit gewinnt auch mit Blick auf den Verteidigungsfall aufgrund technologischer und finanzieller Faktoren zunehmend an Bedeutung.

Dass es sich bei der Erarbeitung von mentaler, struktureller und materieller Befähigung zur Zusammenarbeit um einen lange Jahre dauernden Prozess handelt, wird in diesem Bulletin an anderer Stelle beschrieben. Soll der Auftrag der

Friedensunterstützung und der Krisenbewältigung aber Substanz erhalten – und nur dann kann er im internationalen Vergleich glaubwürdig sein –, dann muss der Einsatz bewaffneter Schweizer Truppen im Ausland möglich werden. Dabei steht mit der vorgezogenen Teilrevision des Militärgesetzes betreffend Bewaffnung schweizerischer Truppen im Ausland mehr auf dem Spiel, als dies auf den ersten Blick den Anschein hat. Dies ist nicht nur der Fall, weil die rechtskonservative Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) und die linke Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) das Referendum angekündigt haben. Ohne die geplante Revision des Militärgesetzes kann sich die Schweizer Armee die Fähigkeit zur Zusammenarbeit nicht aneignen. Dies wäre de facto gleichbedeutend mit einem Ausschluss von *Peace Support Operations*. In letzter Konsequenz käme dies einem Scheitern der Konzeption „Sicherheit durch Kooperation" gleich, da sich die Schweizer Sicherheitspolitik wiederum auf eine Nischenstrategie beschränken würde.

Es drängen sich eine ganze Reihe von Überlegungen auf, wieso die Bewaffnung schweizerischer Truppen im Ausland als zentrale Voraussetzung einer erfolgreichen Armeereform XXI und damit einer erfolgreichen Umsetzung der Sicherheitspolitik 2000 bezeichnet werden muss. *Erstens* muss der Selbstschutz der im Ausland eingesetzten Armeeangehörigen dringend sichergestellt werden; alles andere muss nach dem Grundsatz der „Fürsorge der Truppe" als verantwortungslos bezeichnet werden. *Zweitens* hat sich aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre international mittlerweile die Bewaffnung zum Selbstschutz und zum Zweck der Auftragserfüllung als Standardbedingung zur Teilnahme an *Peace Support Operations* durchgesetzt. Damit ist sie *drittens* auch eine unabdingbare Voraussetzung, will die Schweizer Armee gleichberechtigt und mittels vergleichbarer Ausrüstung und entsprechendem Leistungsprofil mit ausländischen Streitkräften zusammenarbeiten. *Viertens* ist die Bewaffnung auch Voraussetzung für die Teilnahme an Truppenübungen im Rahmen der erweiterten Partnerschaft für den Frieden, ohne die eine mentale und strukturelle Interoperabilität kaum erlangt werden kann. All dies heisst schliesslich auch, dass die Glaubwürdigkeit der Armee als sicherheitspolitisches Instrument bei einem weiterhin bestehenden Bewaffnungsverbot mittelfristig zu erodieren droht. Dies wiederum würde sich auch negativ auf die Handlungsfreiheit der politischen Führung auswirken.

Was nun die aussenpolitischen Herausforderungen anbelangt, wird man über kurz oder lang nicht um die Feststellung herumkommen, dass eine umfassende Sicherheitskooperation nur im institutionellen Rahmen erfolgen kann. Es geht nicht nur um Beiträge an die internationale Sicherheit, es geht auch um die Mitgestaltung der internationalen Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang

könnten sich insbesondere die sich als Folge des Kosovo-Konflikts anbahnenden Veränderungen der Sicherheitsstrukturen im euro-atlantischen Raum für die künftige Sicherheitspolitik der Schweiz mittel- und langfristig als von grosser Bedeutung erweisen.

Der jüngste Konflikt auf dem Balkan führte den Europäern ihre militärische Ohnmacht und ihre Abhängigkeit von der politischen Führung der Vereinigten Staaten schonungslos vor Augen. Dadurch erhielt die Diskussion um den Aufbau einer europäischen Verteidigungsidentität neuen Schwung und vor allem Substanz und Glaubwürdigkeit. Am EU-Gipfel von Helsinki Ende letzten Jahres wurde der Einstieg in eine Verteidigungsgemeinschaft beschlossen.[89] Bis 2003 soll eine 50'000 bis 60'000 Mann starke europäische Eingreiftruppe einsatzbereit sein, die in der Lage ist, die sogenannten Petersberger-Aufgaben zu erfüllen.[90] Bereits am Gipfel von Köln im Juni 1999 hatten die Staats- und Regierungschefs der Union den damaligen Nato-Generalsekretär Javier Solana zum Generalsekretär des Rates und Hohen Vertreter der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik ernannt sowie die Zusammenlegung der Westeuropäischen Union (WEU) mit der EU angekündigt.[91] Diese unter dem Eindruck des Kosovo-Konflikts getroffenen Entscheidungen weisen darauf hin, dass es den Europäern diesmal ernst ist mit dem Aufbau einer substantiellen gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen scheint die Feststellung des Berichts 2000 bereits heute problematisch, die Teilnahme an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik werde für Neutrale aufgrund des Entscheidungsmechanismus der „konstruktiven Enthaltung" erleichtert. Eine EU, die über einen militärischen Arm verfügt, lässt die bequeme Trennung von Politik und Wirtschaft nur schwerlich mehr zu. Die Frage des Beitritts zur EU wird aufgrund der skizzierten Entwicklungen zunehmend auch zur sicherheitspolitischen Herausforderung. Ebenso problematisch scheint es, einerseits die eigenständige Verteidigung gegen einen über moderne Waffen verfügenden Gegner als kaum mehr möglich zu bezeichnen und für diesen Fall eine Kooperation mit einer Allianz vorzusehen, andererseits aber die Frage der Integration in diese Allianz nicht vorurteilslos zu klären. Beides müsste doch nur schon aus intellektueller Redlichkeit nahelegen,

---

89 Siehe dazu: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Helsinki, 10./11. Dezember 1999. http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#security.

90 Die sogenannten Petersberger-Aufgaben umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Operationen sowie Kampfeinsätze zum Krisenmanagement und zur Friedenserzwingung. Die Petersberger-Aufgaben fanden Aufnahme in den Unionsvertrag. Siehe Artikel 17 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrags. Die Bezeichnung geht zurück auf ein WEU-Ministertreffen auf dem Petersberg bei Bonn vom 19. Juni 1992.

91 Siehe dazu: Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat in Köln, 3./4. Juni 1999. http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_de.htm.

dass sich eine Grundsatzdiskussion über die Neutralität in absehbarer Zeit nicht mehr umgehen lässt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die institutionellen Defizite der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik zukünftig eher noch akzentuieren werden. Kooperation ohne Integration wird wohl mittel- und langfristig unweigerlich zu einer Verengung des sicherheitspolitischen Handlungsspielraums führen. Das Motto „Sicherheit durch Kooperation", soviel hat die zustimmende Kenntnisnahme des Berichts im Nationalrat deutlich gemacht, dürfte sich als tragfähige Basis für die Neuausrichtung der Armee erweisen – immer unter der Voraussetzung, dass die Teilrevision des Militärgesetzes die Zustimmung des Souveräns finden wird. Mit Blick auf die zunehmende Globalisierung von Sicherheitsfragen einerseits und die steigenden Risiken im Bereich der inneren Sicherheit andererseits ist ohne institutionelle Integration hingegen nur wenig gewonnen. Vorsichtig optimistisch stimmt diesbezüglich zumindest auf längere Sicht, dass die Uno in den öffentlichen Meinungsumfragen seit 1995 einen anhaltenden Sympathieanstieg verzeichnet und die Einsicht in die Unumgänglichkeit eines EU-Beitritts zu steigen scheint.[92]

92 Siehe dazu: Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvircsev, Tibor. *Sicherheit 1999. Aussen- Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend.* Haltiner, Karl W./Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.). Jahresstudien „Sicherheit" 1999: S. 65 und 68ff.