

Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von „Sicherheit durch Kooperation“ und Armee XXI

von *Andreas Wenger und Daniel Trachler*

Einleitung

Am 7. Juni 1999 verabschiedete der Bundesrat den sicherheitspolitischen Bericht 2000 zuhanden des Parlaments.¹ Zehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer und der Wende von 1989/91 stellte die Regierung damit die Weichen für eine Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik und für einen Wechsel von einer Strategie der „Sicherheit durch Autonomie“ zu einer Konzeption der „Sicherheit durch Kooperation“. Nachdem die vorgesehene Kurskorrektur schon während des vorangegangenen strategischen und politischen Meinungsbildungsprozesses bekannt geworden und mehrheitlich begrüsst worden war, warf die Präsentation des Berichts 2000 in der Öffentlichkeit keine grossen Wellen mehr.² Auch eine deutliche Mehrheit des Parlaments genehmigte die neue konzeptionelle Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik. Am 12. Dezember 1999 nahm der Nationalrat den neuen sicherheitspolitischen Bericht mit 114 zu 44 Stimmen zustimmend zur Kenntnis, am 21. März 2000 folgte der Ständerat mit einem Stimmenverhältnis von 24 zu 5.

Heftiger Widerstand gegen die angestrebte sicherheitspolitische Kurskorrektur regt sich nun jedoch bei den ersten konkreten Schritten zur Umsetzung der strategischen Vorgaben des Berichts 2000. Evident wird dies in den Referenden, die sowohl von rechtskonservativer Seite als auch von pazifistisch-linken Kreisen gegen die vorgeschlagene Teilrevision des Militärgesetzes (MG) ergriffen worden sind. Diese vom Bundesrat im Oktober 1999 präsentierte Vorlage umfasst zwei

* Die Autoren danken Judith Niederberger und Daniel Möckli für die Durchsicht des Manuskripts.

¹ Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als Bericht 2000.

² Der Verabschiedung des Berichts 2000 vorangegangen waren die Einsetzung einer Studienkommission für strategische Fragen und die Verabschiedung von politischen Leitlinien für die neue Konzeption durch den Bundesrat im September 1998. Vgl. dazu u.a.: 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. Für eine Analyse der Reaktionen auf den Bericht Brunner, siehe: 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.

getrennte Bereiche. Der erste Teil regelt die Modalitäten für eine vereinfachte militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland und damit verbunden für den Abschluss von Abkommen über den Rechtsstatus von Militärpersonen im Ausland. Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Kompetenzen für das Treffen solcher Vereinbarungen an den Bundesrat zu delegieren. Mit dem zweiten, politisch kontroverseren Teil sollen die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass schweizerische Truppenverbände auch bewaffnet an friedensunterstützenden Operationen im Ausland teilnehmen können.³ Gemäss Artikel 66 des geltenden Militärgesetzes ist die Bewaffnung ganzer Truppenkontingente bei friedensfördernden Einsätzen im Ausland bisher verboten.

Rechtskonservative Kreise um die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns) bezeichnen die Teilrevision als „Türöffner-Vorlage“ für eine verfehlte Sicherheitspolitik, mit welcher der Weg für einen Beitritt der Schweiz zur Nato, zur Uno und zur EU geebnet werden soll. Sie lehnen sowohl Auslandeinsätze der Schweizer Armee als auch die Präsenz ausländischer Truppen in der Schweiz prinzipiell ab und befürchten eine Aushöhlung und Preisgabe der Neutralität. Von dieser Seite ist deshalb gegen beide Teile das Referendum ergriffen worden. Nur gegen die Bewaffnungsvorlage richtet sich der Widerstand der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA). Diese hat sich gegen „Blankochecks für bewaffnete Auslandeinsätze“ gewehrt und die Aufnahme restriktiver Bestimmungen bezüglich der schweizerischen Teilnahme an friedensunterstützenden Massnahmen in den Gesetzesentwurf verlangt. Weil in der parlamentarischen Behandlung nicht alle Forderungen erfüllt wurden, lancierte auch diese Seite ein Referendum.

Im Zentrum der anstehenden Abstimmung und auch dieses Beitrags steht die Auseinandersetzung über eine bewaffnete Beteiligung der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen auf der Basis eines Uno- oder OSZE-Mandates. Mit dieser Vorlage steht weit mehr auf dem Spiel, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Eine Ablehnung der Bewaffnungsvorlage würde nicht nur den vor kurzem vorgelegten Vorentwurf des Armeeleitbildes für die Armee XXI, sondern auch den bereits genehmigten sicherheitspolitischen Bericht 2000 und damit die Kurskorrektur der schweizerischen Sicherheitspolitik erneut in Frage stellen.⁴

³ Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999. In: *BBl* 2000 I 477. Vgl. für die nachträglichen, vom Parlament vorgenommenen Änderungen an der Vorlage: Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Ausbildungszusammenarbeit), Änderung vom 6. Oktober 2000. In: *BBl* 2000 V 5142; Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung), Änderung vom 6. Oktober 2000. In: *BBl* 2000 V 5144.

⁴ Armeeleitbild XXI: Konzeption der Schweizerischen Armee zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf vom 21. Februar 2001. <http://www.vbs.admin.ch/internet/d/armee/PUB/alb/Index.htm>, nachfolgend zitiert als Vorentwurf ALB XXI.

In den folgenden Ausführungen wird argumentiert, dass der Wandel des internationalen Umfelds eine auf Kooperation ausgerichtete Sicherheitspolitik erfordert. Weiter wird betont, dass die Möglichkeit einer bewaffneten Teilnahme der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen ein notwendiges Element für einen glaubwürdigen Beitrag der Schweiz zur internationalen Stabilität darstellt und eine unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass die Armee XXI die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen meistern und ihre neuen Aufträge erfüllen kann.

In einem ersten Teil werden die Veränderungen des internationalen Umfelds der Schweiz nach dem Ende Kalten Krieges und das Auftauchen neuer Risiken skizziert. Davon ausgehend wird dargestellt, wie die euro-atlantische Staatenwelt ihre sicherheitspolitischen Strategien neu ausrichtete und welche Konsequenzen sie dabei mit Blick auf die Reform der militärischen Instrumente zog. Anschliessend wird aufgezeigt, weshalb die Bedeutung von friedensfördernden Massnahmen seit dem Ende des Kalten Krieges zugenommen hat und welche internationalen Standards sich bei der Durchführung von internationalen *Peace Support Operations* (PSO) in den vergangenen Jahren herausgebildet haben.

In einem zweiten Teil wird die sicherheitspolitische Kurskorrektur des Bundesrats anhand des Berichts 2000 in ihren Grundzügen dargestellt und der in Angriff genommene Reformprozess der Armee auf der Basis des Vorentwurfs des Armeeleitbildes in groben Zügen umrissen. Besonders berücksichtigt wird dabei der zentrale Stellenwert, der einer bewaffneten schweizerischen Beteiligung an internationalen PSO im Rahmen einer auf Kooperation ausgerichteten schweizerischen Sicherheitspolitik zukommt. Anhand der Erfahrungen der *Swiss Company* (Swisscoy) im Kosovo werden die Herausforderungen herausgearbeitet, auf die sich die Schweizer Armee bei einem Aufschliessen an die internationale Praxis im Bereich der PSO einzustellen hat. Dies leitet zu einer Diskussion der zentralen Bedeutung der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes für die weitere Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik über.

Im dritten und letzten Teil werden schliesslich die Abstimmungsvorlage und die Argumente der beiden Referendumsseiten vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen evaluiert, und es wird die Frage nach einer vertretbaren Balance zwischen dem sicherheitspolitisch Notwendigen und dem innenpolitisch Möglichen gestellt.

1 Wandel des internationalen Umfelds: Neue Risiken und Bedeutungsanstieg der Friedensförderung

Unter dem Eindruck der verworfenen Blauhelmvorlage wurde der Friedensförderungsdienst im neuen Militärgesetz erst vor wenigen Jahren restriktiv konzipiert. Seit Oktober 1999 bemüht sich der Bundesrat jedoch um eine erneute Änderung des Militärgesetzes. Diesen Bemühungen entgegen steht das Doppelreferendum von links und von rechts. Nur auf den ersten Blick scheint es um Sachfragen von begrenzter Tragweite zu gehen. Je tiefer man in die Rhetorik des Abstimmungskampfes eindringt, um so mehr drängt sich die Erkenntnis auf, dass hier politische Grundsatzfragen – Ja oder Nein zur Öffnung, Ja oder Nein zur Armee – mit zur Diskussion gestellt werden.⁵

Dies könnte den Eindruck entstehen lassen, dass es sich bei der Debatte um das Militärgesetz um eine isolierte Diskussion der schweizerischen Innenpolitik handelt, die von den internationalen Entwicklungen nicht tangiert wird. Dem ist nicht so, und dies soll Thema dieses ersten Kapitels sein. Wieso muss sich der Schweizer Souverän mit der restriktiven Konzeption des Friedensförderungsdienstes aus dem Jahre 1995 auseinandersetzen?⁶ Die Abstimmung über eine bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen reflektiert durchaus internationale Trends. Sie widerspiegelt den Bedeutungsanstieg militärischer Stabilisierungsbeiträge im unmittelbaren sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz. Sie reflektiert damit auch die Ausweitung des sicherheitspolitischen Risikospektrums nach dem Ende des Kalten Krieges, die Anlass zu einer Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategien der euro-atlantischen Staatenwelt war. Diese wiederum resultierte in einer grundlegenden Neuausrichtung der militärischen Instrumente, die mit einer Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte einhergeht.

1.1 Von der Eindämmung und Abschreckung zur Kooperation und Stabilisierung

In der Zeit des Kalten Krieges beherrschte der Gegensatz zwischen Ost und West das sicherheitspolitische Denken im euro-atlantischen Raum. Die Bedrohungsszenarien waren geprägt vom Bild eines grossen zwischenstaatlichen Konflikts entlang der Falllinien des „Eisernen Vorhangs“ mit dem einhergehenden Eskalations-

⁵ Vanoni, Bruno. Vor der Abstimmung droht ein Tohuwabohu. In: *Tages-Anzeiger*, 24. Januar 2001.

⁶ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 23. Januar 2001). In: *Systematische Sammlung des Bundesrechts*, Blatt 510.10. http://www.admin.ch/ch/d/sr/510_10. Die Bestimmungen zum Friedensförderungsdienst finden sich unter 5. Titel, 3. Kapitel, Artikel 66.

potential eines globalen nuklearen Schlagabtausches. Die sicherheitspolitischen Strategien der westlichen Staaten waren auf die Eindämmung der expansiven Ideologie des Sowjetkommunismus ausgerichtet. Die zentrale strategische Aufgabe war die Abschreckung der militärischen Streitkräfte des Warschauer Pakts. Entsprechend waren die militärischen Instrumente der westlichen Staatenwelt auf die Bündnis- und Territorialverteidigung ausgerichtet.⁷

Die markanten Ereignisse der Wendezeit 1989/91 führten vor nunmehr etwas mehr als zehn Jahren zu einem grundlegenden Umbruch im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz. Die herkömmlichen, während Jahrzehnten gültigen Bedrohungsszenarien traten in den Hintergrund. Statt dessen zogen die Entwicklungen der neunziger Jahre eine geographische und inhaltliche Ausweitung des Risikospektrums nach sich. Die neuen Risiken, die in den vergangenen Jahren im euro-atlantischen Raum in den Vordergrund gerückt sind, zeichnen sich durch drei wesentliche Merkmale aus.⁸ Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen *erstens* krisenhafte Entwicklungen, die von der europäischen Peripherie ausgehen. Schwelende Krisenherde im nördlichen Afrika, im Nahen Osten, im Kaukasus, auf dem Balkan und in den sowjetischen Nachfolgestaaten können sich direkt oder indirekt auch negativ auf die Sicherheit der Kernländer Europas auswirken.

Zweitens ist eine Verlagerung von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Konflikten festzustellen, bei denen Fragen der Identität im Vordergrund stehen. Die lokalen und regionalen Institutionen erweisen sich dabei oftmals als zu schwach, um ein Abgleiten von Krisenherden in äusserst brutale Gewaltkonflikte und in humanitäre Katastrophen von grosser Reichweite zu verhindern. Die Bewältigung von bürgerkriegsähnlichen Konflikten und ethnischen Auseinandersetzungen mit grossräumigen Auswirkungen wirft aus euro-atlantischer Perspektive schwierige Fragen auf. Unter welchen Bedingungen ist eine Intervention in einen innerstaatlichen Konflikt gerechtfertigt? Welches ist dabei die richtige Mischung von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Stabilisierungsmassnahmen? Und wie kann eine umfassende und nachhaltige Stabilisierungspolitik von einer „Kultur der Reaktion“ auf eine „Kultur der Prävention“ umgepolt werden?

Drittens weist dieses neuartige Risikobild einen transnationalen Charakter auf. Migration, Proliferation und Terrorismus sind Phänomene, die nicht vor den Grenzen der Nationalstaaten halt machen. Dieser Prozess wird durch die Globalisierung

⁷ Wenger, Andreas. *Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 52. Zürich 1999: S. 15-17.

⁸ Spillmann, Kurt/Wenger, Andreas. Concluding Analysis: Five Trends – and Many Uncertainties. In: Dies. (Eds.). *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Studies in Contemporary History and Security Policy 4. Bern 1999: S. 311-324.

weiter beschleunigt, die nicht nur eine Verdichtung wirtschaftlicher Interdependenzen nach sich zieht, sondern auch den Aufbau globaler Netzwerke destabilisierender Kräfte begünstigt und die Transparenz im Bereich der Weiterverbreitung kritischer Rüstungsgüter ziviler Herkunft massiv erschwert. Des weiteren verstärken sich im Zuge der Globalisierung regionale Ungleichgewichte, womit sich der bereits angesprochene Trend einer weiteren regionalen Ausdifferenzierung zusätzlich vertieft. Die komplexen Risiken, die sich daraus aus der Perspektive der euro-atlantischen Staatenwelt ergeben, richten sich damit nicht mehr in erster Linie gegen das Territorium eines einzelnen Staates, sondern zunehmend gegen das Gewebe der Gesellschaften der gesamten Region.

Angesichts dieser Ausweitung des Risikospektrums ist im euro-atlantischen Raum im vergangenen Jahrzehnt die Erkenntnis herangewachsen, dass Sicherheit und Stabilität vermehrt durch Kooperation und Integration gewonnen werden müssen.⁹ Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit folgt dabei der Logik, dass viele der neuen Risiken nur gemeinsam erfolgreich bewältigt werden können. Als Konsequenz hat sich bei der Formulierung der sicherheitspolitischen Strategien der Akzent von der Eindämmung zur Kooperation verschoben. Primäre strategische Aufgabe ist nicht mehr die Abschreckung eines recht klar definierten militärischen Gegners, sondern die gemeinsame Stabilisierung von Krisenherden an der europäischen Peripherie und die Bewältigung globaler Sicherheitsfragen. Das sicherheitspolitische Instrumentarium der euro-atlantischen Staatenwelt hat damit viel stärker als bisher den komplexen Anforderungen der Prävention und der Bewältigung und Stabilisierung lokaler und regionaler Krisenherde zu genügen.

Das internationale Sicherheitssystem des Kalten Krieges war auf die Einfrierung lokaler und regionaler Krisenherde ausgerichtet. Angesichts des drohenden Eskalationspotentials begrenzter Kriege zielte die Sicherheitspolitik der beiden Supermächte in erster Linie auf die Erhaltung des Status quo. Mit dem Ende der bipolaren Konfrontation sind die Konturen des internationalen Systems in Fluss gekommen und viele Konfliktherde neu aufgebrochen. Der Rückblick auf die Erfahrungen der euro-atlantischen Staatenwelt im Umgang mit diesen komplexen und dynamischen Konfliktsituationen in den vergangenen zehn Jahren lässt sich dabei auf eine doppelte Erkenntnis verdichten: Einerseits – dies die positive Lehre – sind die Möglichkeiten einer ursachenorientierten Konfliktlösung im heutigen Umfeld insgesamt gestiegen. Entsprechend ist die Bedeutung von präventiven Massnahmen angewachsen, die auf eine langfristige Stärkung der Zivilgesellschaft ausgerichtet sind. Andererseits – dies haben insbesondere die Ereignisse auf dem

⁹ Wenger, *Herausforderung Sicherheitspolitik*, S. 27-31.

Balkan deutlich werden lassen – kann aufgrund lokaler und regionaler Instabilitäten immer weniger auf militärische Stabilisierungsbeiträge vor Ort verzichtet werden. Sie sind vielmehr eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Chancen einer internationalen Konfliktlösung überhaupt genutzt werden.¹⁰

1.2 Von der Territorialverteidigungsarmee zu Krisenreaktionskräften

Im Zuge der Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategien befinden sich die militärischen Instrumente im euro-atlantischen Raum in einem grundlegenden Reformprozess, der in diesem Bulletin an anderer Stelle eine detaillierte Darstellung findet.¹¹ Mit der Ausweitung des Risikospektrums ging eine Ausweitung des Aufgabenspektrums moderner Streitkräfte einher. Die nationalen Streitkräfte haben mehr Aufgaben als früher wahrzunehmen. International der entscheidende Trend ist dabei die Schwergewichtsverlagerung von der Territorialverteidigungsarmee zu den Krisenreaktionskräften. Im Rahmen einer auf die internationale Kooperation ausgerichteten sicherheitspolitischen Strategie stellen multinationale Krisenreaktionskräfte ein entscheidendes Element einer erfolgreichen Stabilisierungsstrategie vor Ort dar.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Aufbrechen zahlreicher Konflikte ist der Bedarf nach friedensunterstützenden Operationen stark angestiegen.¹² In der „Agenda für den Frieden“ von 1992 rief der damalige Uno-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zu einer Erweiterung des Engagements der internationalen Gemeinschaft im Rahmen von PSO der Uno auf.¹³ Die Voraussetzungen schienen günstig zu sein, profitierte die Uno doch von der Deblockierung des Sicherheitsrats durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts. In der Folge stieg die Zahl der PSO der Uno bis Mitte der 90er Jahre sprunghaft an. Die Zahl der eingesetzten Uno-Blauhelme

¹⁰ Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. jr. Power and Interdependence in the Information Age. In: *Foreign Affairs* 77, 5 (1998): S. 81-94.

¹¹ Vgl. den Artikel von Markus Mäder in diesem Bulletin.

¹² Terminologische Klärung der Begrifflichkeit: Bei *Peace Support Operations* handelt es sich um einen von der Nato festgelegten Überbegriff für folgende Aufgabenbereiche: *Conflict Prevention, Peacemaking, Peacekeeping, Peace Enforcement, Peacebuilding* und *Humanitarian Assistance*. Vgl. Malat, Horst. *Friedensunterstützende Operationen (II)*. Das Konzept der Nordatlantischen Organisation. In: *Truppendienst* 5 (1998): S. 381-384. Vgl. weiter: Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Mäder, Markus. *SWISSCOY-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation*. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich 2000: S. 119-140.

¹³ Boutros-Ghali, Boutros. *An Agenda for Peace*. New York 1992.

erhöhte sich auf über 80 000. Im Vergleich dazu standen während des Kalten Krieges kaum einmal mehr als 10 000 Blauhelme gleichzeitig im Einsatz.¹⁴

Nicht nur die Uno, sondern auch die regionalen europäischen Sicherheitsinstitutionen reagierten auf die wachsenden Instabilitäten an der europäischen Peripherie und die steigende Bedeutung militärischer Stabilisierungsbeiträge. Die EU schuf sich im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik mit den sogenannten Petersberg-Aufgaben die Möglichkeit, PSO mit einer europäischen Eingreiftruppe durchzuführen.¹⁵ Aber auch die Nato richtete ihr strategisches Konzept verstärkt auf militärische Stabilisierungsbeiträge ausserhalb des Bündnisgebietes aus.¹⁶ Dabei reflektierten die jeweiligen institutionellen Prioritäten der Staaten unterschiedliche sicherheitspolitische Interessenlagen. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre reduzierte sich die Zahl der eingesetzten Uno-Blauhelme als Folge des Debakels der Unosom II in Somalia und der Unprofor in Bosnien stark. Dafür stieg die Zahl der PSO an, die im Rahmen von regionalen Sicherheitsorganisationen oder losen Koalitionen durchgeführt wurden. Parallel zur erneuten Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Uno veränderte sich auch der Charakter der PSO markant.

Die heutigen PSO unterscheiden sich grundsätzlich von den Uno-Blauhelmeinsätzen des Kalten Krieges. Prägen damals leicht bewaffnete Blauhelme das Bild, beherrschen heute schwer bewaffnete Einheiten die Situation vor Ort. Wie ist diese Entwicklung zu erklären? Das klassische *Peacekeeping* des Kalten Krieges war in der Regel von klar überschaubaren Mandaten geprägt. Im Zentrum der Blauhelmeinsätze stand meist die Überwachung von Waffenstillständen. Im Kern ging es darum, zwei Konfliktparteien durch das Dazwischenschieben von Blauhelmen voneinander zu trennen. Nicht Konfliktlösung stand im Vordergrund, sondern die Verminderung des Eskalationspotentials von zumeist zwischenstaatlichen Krisenherden. Entscheidend für den Erfolg solcher Einsätze war einerseits die Zustimmung der Konfliktparteien zur Interposition der Blauhelme. Andererseits mussten sich die Blauhelme bei der Ausübung ihres Mandates strikte Neutralität

¹⁴ Mackinley, John (Ed.). *A Guide to Peace Support Operations*. Providence 1996, S. 12.

¹⁵ Vgl. den Artikel „Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz“ von Andreas Wenger in diesem Bulletin.

¹⁶ North Atlantic Treaty Organisation (Nato). *The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, November 7./8., 1991*. <http://www.nato.int/docu/basicct/b911108a.htm> sowie: North Atlantic Treaty Organisation (Nato). *The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, April 23/24, 1999*. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>. Vgl. auch: Dahinden, Martin/Wenger, Andreas. Die Nato 50 Jahre nach ihrer Gründung – eine Allianz im Wandel. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1999): S. 35-57.

und Unparteilichkeit auferlegen. Dem militärischen Element kam in einem solchen Umfeld in erster Linie symbolische Bedeutung zu. Entsprechend waren die Uno-Blauhelme nur zur Selbstverteidigung bewaffnet.¹⁷

Mit dem Aufbrechen zahlreicher innerstaatlicher Konflikte Anfang der neunziger Jahre veränderte sich der Charakter der immer zahlreicher eingesetzten Uno-Friedensmissionen jedoch zunehmend, vorerst ohne dass das Instrumentarium und die Einsatzgrundsätze den neuen Situationen angepasst wurden. In einem von ethnischen Rivalitäten, schwachen Institutionen und humanitären Katastrophen geprägten Konfliktumfeld führten Waffenstillstände oft zu keinem Ende der Spirale von Gewalt. Entsprechend dynamisch präsentierten sich die Entwicklungen vor Ort. Eine Stabilisierung konnte in einem solchen Umfeld nur durch ein auf Konfliktlösung angelegtes Mandat erreicht werden. Damit erweiterten sich die militärischen Aufgaben der Waffenstillstandsüberwachung um auf den zivilen Bereich ausgerichtete Ordnungsaufgaben (Polizeiaufgaben, humanitäre Hilfe, Rückführung von Flüchtlingen, Entwaffnung und Reintegration der Kombattanten, etc.). Dies wiederum liess die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und zivilen Organisationen rasch anwachsen.

Zwar konnte die Uno mit ihren Einsätzen in Namibia, Mittelamerika und Mozambique einige rasche Erfolge erzielen. Die Missionen in Somalia (Unosom), Ruanda (Unamir) und Bosnien (Unprofor) zeigten dann aber deutlich, dass die Möglichkeiten nur leicht bewaffneter Truppen in den neuen unübersichtlichen Konfliktsituationen in Tat und Wahrheit äusserst begrenzt waren. Trotz Uno-Mandat und politischem Konsens gelang es der Unprofor in Bosnien in den Jahren 1992–1995 nicht, eine Stabilisierung des Konfliktes herbeizuführen. Zu weit hatte sich dazu die Schere zwischen Anforderungen und vorhandenen Ressourcen geöffnet, zu klein war die militärische Durchsetzungskraft der Uno-Blauhelme. Als eigentlicher Wendepunkt für den Gebrauch des *Peacekeeping*-Instrumentariums kann denn auch die Ablösung der hilflosen Unprofor durch die schwerbewaffneten Verbände der Nato-geführten Ifor bezeichnet werden. Erst auf der Basis massiver militärischer Präsenz vor Ort zeigte die politische Konfliktregelung nach dem Dayton-Abkommen vom Dezember 1995 schliesslich erste Erfolge.¹⁸

¹⁷ Kühne, Winrich. Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report. In: *SWP – aktuell* 63 (2000). Vgl. auch: Malat, Horst. Die neuen Dimensionen der Friedenssicherung. In: *Truppendienst* 2 (2000): S. 96-102.

¹⁸ Biermann, Wolfgang/Vadset, Martin (Eds.). *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia: Peacekeeper's Views on the Limits and Possibilities of the United Nations in a Civil War-like Conflict*. Aldershot 1999. Vgl. auch: Bernecker, Arabelle. *Internationales Konfliktmanagement: am Beispiel des Krieges um Bosnien, 1992 – 1995*. Frankfurt am Main 2001; Berdal, Mats R. *Lessons Not Learned: the Use of Force in Peace Operations in the 1990s*. Oslo 2000.

1.3 Herausbildung neuer internationaler Standards für PSO

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen hat sich in jüngster Zeit unter der Bezeichnung des robusten *Peacekeeping* eine neue Einsatzform durchgesetzt.¹⁹ Gegenwärtig sind in der internationalen Diskussion zur Weiterentwicklung der PSO drei Trends auszumachen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass ein Weiterdrehen der Gewaltspirale erst durch massive militärische Präsenz vor Ort verhindert werden kann, ist die internationale Gemeinschaft *erstens* dazu übergegangen, Waffenstillstände und Friedensvereinbarungen durch Mandate absichern zu lassen, die auf Kapitel VII der Uno-Charta basieren. Die Präsenz und Demonstration massiver militärischer Mittel ist in komplexen Konfliktsituationen ein Mittel der Gewaltprävention und damit eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der zivilen Stabilisierungsmassnahmen. Es entspricht heute einem internationalen Standard, dass Truppen im Rahmen internationaler PSO nicht nur sich selbst schützen, sondern ihre Aufträge notfalls auch mit militärischer Gewalt durchsetzen können. Angesichts der dynamischen Ausweitung der Einsatzarten ist dabei allerdings mit Blick auf die konkrete Durchführung spezifischer PSO zur Kenntnis zu nehmen, dass eine klare Abgrenzung zwischen *Peacekeeping* und *Peace Enforcement* in der Praxis zunehmend schwieriger wird. Vielmehr wechseln sich Elemente dieser unterschiedlichen Einsatzarten vor dem Hintergrund dynamischer Konfliktlösungsprozesse ab oder werden nebeneinander verfolgt.²⁰

Zweitens hält der Trend zu einer Ausdehnung der Mandate von Friedensoperationen weiterhin an. In jüngster Zeit gehen Einsätze wie derjenige der Unmik/Kfor im Kosovo auch bei der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung wesentlich weiter als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war. Mit diesen sogenannten exekutiven Mandaten geht ein Teil der Regierungsgewalt von den lokalen Institutionen und Akteuren an die Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft über. Dies drückt sich etwa darin aus, dass Letztere Wahlen organisieren, Pässe ausstellen oder lokale Bürgermeister entlassen. In einem solchen Umfeld weitet sich die internationale Verantwortung für die Aufrechterhaltung der lokalen öffentlichen Sicherheit und Ordnung zwingend aus. Daraus ergibt sich die schwierige Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär, die als eine der gravierenderen Lücken im Dispositiv moderner PSO bezeichnet werden muss. Angesichts des Mangels an international verfügbaren Polizeikräften sah sich beispielsweise die Kfor zur Übernahme von Polizeiaufgaben bei der Bewältigung

¹⁹ Kühne, Friedenseinsätze verbessern, S. 2.

²⁰ Ganser, Helmut W. Friedensmissionen der Vereinten Nation in einer kritischen Phase. In: *Europäische Sicherheit* 10 (1999): S. 15-19, 16-17.

zivilen Unruhen und der Verbrechensbekämpfung gezwungen.²¹ Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Stellen klar zugenommen hat.

Drittens ist eine vermehrte Delegation der Durchführung von Einsätzen an Regionalorganisationen wie die Nato oder an Staatenkoalitionen festzustellen. Die oft diffusen Mandate rufen nach einer klaren Interpretation durch diejenigen Autoritäten, an welche die Durchführung einer spezifischen Mission delegiert wurde. Die Ansprüche an die internationalen Führungskapazitäten sind aufgrund der Ausdehnung der Mandate und der Erweiterung des zivilen und militärischen Einsatzspektrums massiv gewachsen. Auch die Prinzipien des Konsenses und der Unparteilichkeit haben vor dem Hintergrund des dynamischen, auf Konfliktlösung angelegten Charakters moderner PSO eine neue Bedeutung erhalten. Neutrales Abseitsstehen und Äquidistanz dürfen nicht zur vollständigen Handlungsunfähigkeit führen. Srebrenica hat gezeigt, dass dies zur Duldung massiver Menschenrechtsverletzungen führen kann.²² Vor diesem Hintergrund hat sich das Prinzip der Multinationalität von PSO zu einem zentralen Kriterium der politischen Legitimität und der moralischen Glaubwürdigkeit entwickelt.

Dieser Überblick über die Weiterentwicklung der PSO seit dem Ende des Kalten Krieges macht deutlich, dass eine auf berechenbarem Konsens und auf klar identifizierbaren und verantwortlichen Konfliktparteien beruhende Friedenserhaltung aufgrund der gewandelten Konfliktszenarien an ihre Grenzen gestossen ist. Die dynamische Friedensförderung vor Ort setzt den Einsatz robuster und durchsetzungsfähiger Friedenstruppen voraus. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zum Schutz des Auftrages ist zu einer international anerkannten Standardvoraussetzung zur Teilnahme an den meisten PSO geworden. Der Bedarf nach unbewaffneten PSO hat sich dagegen auf einige wenige Nischen reduziert. Immer mehr PSO werden im Rahmen regionaler Organisationen oder Staatenkoalitionen durchgeführt und basieren auf Kapitel VII der Uno-Charta. Jede PSO weist ihren individuellen Charakter auf, und der Entscheid zur Teilnahme wird daher von allen Seiten immer nur für den Einzelfall gefällt werden.

²¹ Malat, Die neuen Dimensionen der Friedenssicherung, S. 99-101.

²² Lezzi, Bruno. Neue Impulse für Uno-Friedensoperationen: Weitgespannte Empfehlungen einer Expertengruppe. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Oktober 2000.

2 Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen als Kernelement der sicherheitspolitischen Kurskorrektur der Schweiz

Die Schweiz befindet sich wie ihre europäischen Nachbarstaaten inmitten eines Prozesses der Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie. Der Titel und gleichsam das Motto des Berichts 2000 – „Sicherheit durch Kooperation“ – macht deutlich, dass der Bundesrat den Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz erkannt hat und darauf mit einer Stärkung des Beitrags zur Friedensförderung und Krisenbewältigung reagieren will. Der soeben vorgelegte Vorentwurf des Armeeleitbildes folgt diesem strategischen Grundsatz mit der Feststellung, dass eine glaubwürdige Mitwirkung der Schweiz bei der Sicherheitsproduktion auch einen militärischen Beitrag braucht.²³

Noch ist aber unklar, inwieweit diese sicherheitspolitische Kurskorrektur eine tragfähige innenpolitische Abstützung findet. Nationalrat und Ständerat haben den Bericht 2000 mit grossen Mehrheiten positiv zur Kenntnis genommen. Dies weist darauf hin, dass grosse Teile der Bevölkerung die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik anerkennen. Auch das Motto „Sicherheit durch Kooperation“ scheint grundsätzlich mehrheitsfähig. Sogar die militärischen Beiträge der Schweiz zu den internationalen Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan – OSZE-Gelbmützen, Operation Alba, Swisscoy – sind mehrheitlich positiv aufgenommen worden.²⁴ Kontrovers werden dagegen die einzelnen konkreten Schritte im Bereich der Umsetzung der neuen Kooperationsstrategie diskutiert. Und wie oben dargestellt, wird in diesem Zusammenhang die Abstimmung über das Militärgesetz von links wie von rechts zur Schicksalsfrage über aussen- und verteidigungspolitische Grundsatzfragen hochstilisiert.

In der Tat muss die Zustimmung des Souveräns zum teilrevidierten Militärgesetz als Schlüssel für die erfolgreiche Umsetzung der in Angriff genommenen sicherheitspolitischen Kurskorrektur bezeichnet werden. Dies allerdings nicht daher, weil mit der anstehenden Abstimmung ein politischer Entscheid in den Beitrittsfragen (Uno, EU, Nato) gefällt würde. Dies auch nicht daher, weil ein Ja eine Veränderung der Neutralitätspolitik oder eine Verpflichtung zu spezifischen militärischen Beiträgen der Schweiz zu PSO nach sich ziehen würde. Dies ganz einfach daher, weil ein Nein am 10. Juni 2001 eine interessengeleitete und gleichbe-

²³ Vorentwurf ALB XXI, S. 29.

²⁴ Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvirceev, Tibor. *Sicherheit 2000: Aussen-, Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 2000, S. 102-104. Zur Einstellung der SchweizerInnen zu den Schweizer OSZE-Gelbmützen siehe: Dies. *Sicherheit 1999: Aussen-, Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich 1999: S. 107-108.

rechtigte Kooperation im internationalen Rahmen angesichts der eben dargestellten Entwicklungen im internationalen Umfeld verhindern würde. Damit würde sich der schweizerische Stabilisierungsbeitrag wiederum auf eine Nischenstrategie reduzieren, was zwangsläufig zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der schweizerischen Kooperationsstrategie führen würde.

Im Unterschied zum scheidenden Bundesrat Adolf Ogi, der Mitte des vergangenen Jahres bei einer Ablehnung der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes sowohl die Konzeption „Sicherheit durch Kooperation“ als auch die Armeereform im Kern als gefährdet bezeichnet hatte, äusserte sich der neue Verteidigungsminister Samuel Schmid vor kurzem dahingehend, dass die Armeereform auch in diesem Fall weiter vorangetrieben würde und der Bericht 2000 nach wie vor Gültigkeit hätte.²⁵ Dies ist insofern verständlich, als es an echten Alternativen fehlt. Der soeben begonnene Reformprozess der Schweizer Armee in Richtung moderner, bedrohungsgerechter, auftragsorientierter und zur multinationalen Zusammenarbeit befähigter Streitkräfte würde aber, wenn auch nicht abgebrochen, so doch in einem Ausmass verlangsamt, das einer bedenklichen Einschränkung der militärischen Handlungsoptionen und damit letztlich auch der strategischen Handlungsfähigkeit der Schweiz gleichkommen würde.

2.1 Bericht 2000: Von der „Sicherheit durch Autonomie“ zur „Sicherheit durch Kooperation“

Der Bericht 2000 beschreibt das unmittelbare europäische Umfeld als stabil.²⁶ Er stellt aber gleichzeitig fest, dass Veränderungen im äusseren Umfeld unmittelbare Auswirkungen auf die Schweiz haben. Das Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang insbesondere den neuen, grenzüberschreitenden Risiken, die sich nicht in erster Linie gegen das Territorium der Schweiz richten, die innere Sicherheit und Ordnung des Landes aber gleichwohl betreffen. Dass die Schweiz keine autonome „Insel der Sicherheit“ ist, haben verschiedene Ereignisse der jüngeren Vergangenheit deutlich vor Augen geführt. So führten beispielsweise der Kosovokonflikt und die dadurch ausgelösten Migrationsbewegungen zu einer deutlichen Zuspitzung der Asylproblematik in der Schweiz. Eine Entspannung der Situation stellte sich

²⁵ Zur Haltung von Alt-Bundesrat Ogi in dieser Frage vgl: Nachgefragt: „Die Taktik ist durchaus aufgegangen“. Interview mit Bundespräsident Adolf Ogi, geführt von Bruno Vanoni. In: *Tages-Anzeiger*, 2. Juni 2000. Dieselbe Ansicht wurde auch im Generalstab vertreten, vgl: Vanoni, Bruno. Aus dem Réduit vor die Hunde. In: *Tages-Anzeiger*, 23. März 1999. Zur differierenden Einschätzung von Bundesrat Samuel Schmid siehe: Auslandsätze matchentscheidend? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Januar 2001.

²⁶ Eine Würdigung des Berichts 2000 findet sich in: Wenger, Andreas/Fanzun, Jon A. Schweizer Sicherheitspolitik 2000: Umbruch oder Aufbruch? In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 6 (2000): S. 733-742.

erst ein, nachdem militärische Stabilisierungsbeiträge vor Ort die Rückkehr der Flüchtlinge möglich gemacht hatten. Aber auch ein Einzelereignis wie die Verhaftung des Führers der Kurdischen Arbeiterpartei PKK, Abdullah Öcalan, durch türkische Sicherheitskräfte in Kenia rief im Frühjahr 1999 gewaltsame Protestaktionen in schweizerischen Städten hervor.

Ausgehend von dieser veränderten Risikolage und in Anerkennung der begrenzten finanziellen und technischen Möglichkeiten der Schweiz zeigt der Bericht die Grenzen einer autonomen Bewahrung der Sicherheit auf. Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen lassen sich nicht mehr ausschliesslich mit kleinstaatlichen Nischenstrategien verwirklichen. Staatliche Handlungsfähigkeit in einem von grenzüberschreitenden Problemen und Lösungsansätzen gekennzeichneten Umfeld wird immer öfter nicht mehr durch Neutralität und autonome Landesverteidigung, sondern zunehmend durch Mitbestimmung sichergestellt. Der Bericht macht deutlich, dass die Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie auf die internationale Zusammenarbeit damit nicht nur eine Frage der Solidarität ist, sondern auch als Ausdruck einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik verstanden werden muss.

Entscheidend für den Erfolg internationaler Bemühungen zur Koproduktion von Sicherheit bleibt letztlich eine aktive Teilnahme an multilateralen Sicherheitsbemühungen. Der Bundesrat will die gestiegenen Chancen der internationalen Friedensförderung durch einen aktiven Beitrag der Schweiz zu einer Stabilisierung vor Ort nutzen. Der Bericht 2000 erweitert in diesem Zusammenhang den Armeeauftrag im Bereich der Friedensförderung und Krisenbewältigung und macht damit deutlich, dass eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik auch einen substantiellen Beitrag der Armee erfordert.²⁷ Der Einsatz Schweizer Armeehubschrauber zugunsten der humanitären Hilfe des UNHCR im Kosovo im Rahmen der Operation Alba und die Entsendung des Swisscoy-Kontingents als Beitrag der Schweiz zur Kfor sind in diesem Zusammenhang als erste, überraschend schnell vollzogene Umsetzungsschritte der neuen Kooperationsstrategie zu bezeichnen.²⁸

Mit Blick auf die innenpolitische Debatte definiert der Bericht 2000 die Grenzen der schweizerischen Kooperationsstrategie relativ eng, insbesondere in bezug auf eine umfassende Sicherheitskooperation im institutionellen Rahmen. Ein Beitritt zur Nato wird als sicherheitspolitisch nicht notwendig erachtet und aus Neutralitätsgründen grundsätzlich ausgeschlossen.²⁹ An der Neutralität wiederum wird

²⁷ Bundesrat, Bericht 2000, S. 37.

²⁸ Gabriel, *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*.

²⁹ Wenger/Fanzun, *Schweizer Sicherheitspolitik 2000*, S. 737.

festgehalten, auch wenn ihre sicherheitspolitische Funktionalität angesichts der heute relevanten Risiken als gering eingestuft wird. Dies ist mit Blick auf den hohen emotionalen Stellenwert, den grosse Teile der Bevölkerung der Neutralität weiterhin beimessen, verständlich.³⁰ Wie schwierig es der Landesregierung angesichts der neuen Rahmenbedingungen internationaler Friedensoperationen allerdings fällt, einen neutralitätsrechtlich überzeugenden und neutralitätspolitisch geraden Kurs zu verfolgen, ohne sich in Widersprüche zu verstricken und international an Glaubwürdigkeit zu verlieren, zeigte die ambivalente Kosovo-Politik des Bundesrats.³¹

Keine befriedigende Antwort liefert der Bericht auf die Frage, wie sich die Schweiz angesichts der zunehmenden verteidigungspolitischen Dynamik Europas verhalten soll. Inwieweit die Frage eines EU-Beitritts auch eine sicherheitspolitische Herausforderung darstellt, wird an anderer Stelle detaillierter untersucht.³² Mit Blick auf den anstehenden Reformprozess der Armee braucht es mittelfristig eine klare Antwort, ob und wie sich die Schweiz am europäischen Eingreifkorps beteiligen soll. Der Bericht 2000 hält fest, dass die autonome Landesverteidigung zunehmend an ihre Grenzen stösst. Unbeantwortet bleibt aber die Frage, ob Verteidigungsoperationen ohne Mitgliedschaft in EU und Nato im konkreten Fall wirklich im Rahmen einer Koalition geführt werden können. Das Nebeneinander von möglichst weitgehender autonomer Verteidigung und Offenhalten der Kooperationsoption muss bei der Armeepflichtung zwingend zu Schwierigkeiten führen.³³

2.2 ALB XXI: Von der Ausbildungsarmee zur Einsatzarmee

Angesichts der jahrzehntelangen Ausrichtung der Schweizer Armee auf eine autonome Landesverteidigung stellt die Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz auf die internationale Kooperation eine umfassende Herausforderung für die Armee dar. Ein Blick in den vor kurzem vorgelegten Vorentwurf des Armeeleitbildes macht dabei deutlich, dass es sich bei der anstehenden Armeereform um einen Prozess von revolutionärem Charakter handelt. Im Kern geht es um den Übergang von der Ausbildungs- zur Einsatzarmee, dessen Konsequenzen im doktrinalen, strukturellen und operationellen Bereich an anderer Stelle ausführlich diskutiert werden.³⁴ Die Neugewichtung der Armeebiträge trägt

³⁰ Haltiner/Wenger/Bennett/Szvirsev, *Sicherheit 2000*, S. 75-77.

³¹ Gabriel, *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*.

³² Vgl. dazu die Artikel von Andreas Wenger und Daniel Möckli in diesem Bulletin.

³³ Lezzi, Bruno. Keine Verteidigungspolitik ohne Risiko. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Dezember 2000.

³⁴ Vgl. dazu den Artikel von Markus Mäder in diesem Bulletin.

der neuen Risikolage Rechnung und deckt sich mit dem internationalen Trend einer Verlagerung im Aufgabenspektrum moderner Streitkräfte von der Territorialverteidigung zur Krisenreaktion. Die Armee muss sich auf die Aufgaben einstellen, die gegenwärtig und in absehbarer Zukunft im Vordergrund stehen.

Das ALB fordert einen Ausbau der nationalen und internationalen Kooperationsfähigkeit der Armee mit militärischen und zivilen Partnern in bezug auf alle drei Armeeaufträge (Beiträge zur Friedensunterstützung und Krisenbewältigung; Raumsicherung und Verteidigung; Subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existentieller Gefahren). Hinsichtlich der Aufgabe der Raumsicherung und Verteidigung sind es vor allem technologische und finanzielle Faktoren sowie die Verlagerung des geographischen Ausgangspunkts potentieller Gefahrenherde an die europäische Peripherie, welche die Bedeutung der Kooperationsoption anwachsen lassen. Interoperabilität wird als Querschnittsfähigkeit erfasst, welche die Armee als Gesamtsystem betrifft. Die Befähigung zur Zusammenarbeit im multinationalen Rahmen stärkt die Kompetenz der politischen Behörden, indem sie zusätzliche sicherheitspolitische Handlungsoptionen schafft.³⁵

Die grössten unmittelbaren Konsequenzen hat die Kooperationsförderung jedoch mit Blick auf die Beiträge zur internationalen Friedensunterstützung und Krisenbewältigung. Hier geht es im Sinne der Stabilisierung vor Ort darum, die negativen nichtmilitärischen Auswirkungen lokaler und regionaler Krisen auf die Schweiz zusammen mit anderen betroffenen Nachbarstaaten zu bewältigen und potentielle zukünftige militärische Bedrohungen erst gar nicht entstehen zu lassen. Hier ist Interoperabilität unmittelbar zu schaffen und hier soll in Friedenszeiten ein markanter Ausbau des schweizerischen Beitrags angestrebt werden. Mittelfristig soll sich die Armee mit einem verstärkten Bataillon an Friedensoperationen beteiligen können.³⁶ Dies ist unter den gegebenen Bedingungen als Schritt in die richtige Richtung zu bezeichnen. Der Vergleich mit Österreich an anderer Stelle in diesem Bulletin weist allerdings darauf hin, dass es sich international immer noch um einen eher bescheidenen Beitrag handelt.³⁷ Ein weiterer langfristiger Ausbau der militärischen Krisenreaktionsfähigkeit der Schweiz setzt eine Erweiterung der Berufskomponente der Schweizer Armee voraus.³⁸

Der Swisscoy-Einsatz im Kosovo im Rahmen der Kfor stellte parallel zur Erarbeitung des ALB eine erste Gelegenheit für eine Standortbestimmung der Schweizer

³⁵ Vorentwurf ALB XXI, S. 17.

³⁶ Ebd., S. 24.

³⁷ Vgl. dazu den Artikel von Judith Niederberger in diesem Bulletin.

³⁸ Vorentwurf ALB XXI, S. 25.

Armee mit Blick auf die Teilnahme an PSO dar. Bisher beschränkten sich die schweizerischen Beiträge im Sinne einer Nischenpolitik auf bescheidene Beiträge.³⁹ Sie konzentrierten sich auf die Entsendung von Einzelpersonen, von kleinen Expertenteams und von medizinischen und logistischen Verbänden. Vor diesem Hintergrund darf die Swisscoy als erster positiver Schritt in Richtung der oben skizzierten internationalen Entwicklungen bezeichnet werden. Zum ersten Mal wurde ein nationaler Verband in eine von der Nato geführten PSO eingebunden. Der Einsatz hat gezeigt, dass die Schweizer Soldaten aufgrund ihrer breiten Berufskennnisse und der hervorragenden Qualität ihrer Ausrüstung bei logistischen und zivilen Spezialaufgaben den Vergleich mit ihren internationalen Partnern nicht zu scheuen brauchen. Ebenfalls als sehr positiv darf der Lernprozess bezeichnet werden, der durch den praktischen Einsatz vor Ort in Gang gesetzt worden ist.⁴⁰

Die Möglichkeit zum internationalen Vergleich weist aber gleichzeitig darauf hin, wie weit entfernt von der internationalen Normalität sich die Schweizer Armee im Bereich der militärischen Stabilisierungsbeiträge weiterhin befindet. Die Swisscoy nimmt primär logistische Funktionen wahr. Das Schweizer Kontingent beteiligt sich damit nicht an den militärischen Kernaufgaben der Wiederherstellung und Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Es kann als grundsätzlich unbewaffneter Verband weder sich selbst schützen noch zum Schutz des Gesamtauftrags der Kfor beitragen. Im Rahmen einer international wohl einzigartigen Lösung wird der Schutz der Swisscoy vom österreichischen Bataillon übernommen, in das der Verband eingegliedert worden ist. Soldaten, die von anderen Soldaten geschützt werden müssen, werden es nicht einfach haben, von ihren Kooperationspartnern als militärisch gleichwertig angesehen zu werden. Es kann daher auch nicht erstaunen, dass die österreichische Führung ihre Unzufriedenheit mit der momentanen Situation offen artikuliert und wenig Verständnis für die Besonderheiten des schweizerischen Militärgesetzes zeigt.⁴¹

Das gesetzlich verankerte Prinzip der Nichtbewaffnung erschwert nicht nur ein erfolgreiches und effizientes Arbeiten der Schweizer Soldaten und bindet unnötig Ressourcen der österreichischen Partner, sondern es steht auch im Widerspruch zu den Einsatzanforderungen der Kfor. Das Mandat der Kfor basiert auf Kapitel VII der Uno-Charta und sieht mit Blick auf die Herstellung eines sicheren Umfelds vor Ort im Notfall den Einsatz militärischer Gewalt vor. Damit

³⁹ Vgl. Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*. Bern 1997.

⁴⁰ Wenger/Breitenmoser/Mäder, SWISSCOY-Einsatz im Kosovo, S. 128-130.

⁴¹ Ebd., 130-131.

reflektieren die Einsatzgrundsätze der Kfor die Erfahrungen der jüngsten PSO und tragen der latenten Eskalationsgefahr zwischen den verfeindeten ethnischen Bevölkerungsgruppen Rechnung. Die Schweiz beteiligt sich an keinen Aufgaben im Bereich der Friedenserzwingung und behält sich die Möglichkeit vor, ihr Kontingent jederzeit zurückzuziehen – dies im Gegensatz zur viermonatigen Notifikationsfrist des standardisierten *Participation Agreement*. Die Schweizer Sonderregelungen sind aus internationaler Perspektive nur für diejenigen verständlich, die über solide Kenntnisse der besonderen schweizerischen Verhältnisse verfügen. Im internationalen Vergleich signalisieren sie einen Grad der politischen Solidarität, der insgesamt wenig zur Glaubwürdigkeit des Gesamtmandates beiträgt.

2.3 Die Bedeutung der Teilrevision des Militärgesetzes für die schweizerische Sicherheitspolitik

Der *Swisscoy*-Einsatz lässt die engen Grenzen der schweizerischen Beiträge zu PSO unter den momentanen sicherheits- und verteidigungspolitischen Rahmenbedingungen deutlich werden. Zieht man die internationalen Entwicklungen im Bereich der militärischen Friedensförderung zum Vergleich heran, dann wird die Notwendigkeit einer Änderung der gesetzlichen Grundlagen zur Teilnahme der Schweizer Armee an Friedensoperationen evident. Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Kosten einer allfälligen Annahme des Doppelreferendums sollten vor diesem Hintergrund nicht unterschätzt werden. Eine Ablehnung der vorgeschlagenen Teilrevision des Militärgesetzes hätte gewichtige negative Auswirkungen nicht nur auf die schweizerischen Beiträge zu internationalen Friedensoperationen, sondern auch mit Blick auf den im Vorentwurf zum ALB skizzierten Reformprozess der Armee und damit letztlich auch im Hinblick auf die mit dem Bericht 2000 eingeleitete Kurskorrektur in Richtung einer kooperativen Sicherheitspolitik.

Solange sich in der Bewaffnungsfrage keine Veränderungen ergeben, werden die Stabilisierungsbeiträge der Schweizer Armee dem internationalen Standard nicht entsprechen können. Eine Ablehnung der Bewaffnung von schweizerischen Einheiten wäre de facto mittel- und langfristig gleichbedeutend mit einem Selbstausschluss von künftigen PSO und einem Verharren in einer Nischenpolitik. Will die Schweiz zur Normalität militärischer Stabilisierungsbeiträge aufschliessen – und dies fordert der sicherheitspolitische Bericht 2000 –, dann muss sie von der Erbringung rein logistischer Aufgaben abrücken. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zur Auftragserfüllung ist angesichts der Dynamik und Komplexität der aktuellen innerstaatlichen Konflikte ein zentrales Instrument der Gewaltprävention und eine Vorbedingung für den Erfolg ziviler Stabilisierungsmassnahmen. Wer bei der internationalen Krisenbewältigung auf das Abschreckungspotential

militärischer Mittel verzichtet – ein Leitsatz, der in den vergangenen Jahrzehnten unter dem Stichwort *Dissuasion* gerade in der Schweiz hochgehalten wurde –, gefährdet das erfolgreiche Zusammenspiel von humanitären, politischen, wirtschaftlichen und militärischen Mitteln.

Der Verzicht auf einen militärischen Stabilisierungsbeitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den instabilen Regionen der europäischen Peripherie vermindert die Chancen einer aktiven Konfliktlösungspolitik und erhöht das Potential negativer Auswirkungen dieser Krisenherde auf die Schweiz. Bewaffnete Auslandseinsätze von Schweizer Truppen dienen dem sicherheitspolitischen Eigeninteresse der Schweiz, vor allem im europäischen Umfeld. Sie sind gleichzeitig eine wichtige Gegenleistung für erwartete Sicherheitsbeiträge der Nachbarstaaten. Sicherheit durch Kooperation ist ohne einen solidarischen Beitrag der Schweizer Armee auf die Länge nicht zu haben. Ohne eine Gesetzesänderung droht die Lücke zu den militärischen Stabilisierungsbeiträgen anderer neutraler Staaten immer grösser zu werden. Eine solche Entwicklung würde mittelfristig zu Zweifeln an der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Kooperationsstrategie führen.

Die Sicherheitsdefizite, die ein Verzicht auf eine bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen unweigerlich nach sich ziehen würde, könnten durch einen Ausbau logistischer Nischenbeiträge, gleichsam als Schweizer Qualitätsprodukte, nicht wettgemacht werden. Es besteht nur eine sehr begrenzte Nachfrage nach unbewaffneten Beiträgen zu Friedensoperationen. Einsätze à la *Swisscoy* sind längerfristig kaum möglich, da sie eine Zusatzbelastung für die anderen truppenentsendenden Staaten darstellen und von diesen daher verständlicherweise nicht goutiert werden. Solche Einsätze laufen zudem Gefahr, international nicht als Armeebeiträge wahrgenommen zu werden. Nur wenn Schweizer Soldaten ihren Beitrag zum Schutz der gemeinsamen Mission leisten können, werden sie als gleichwertige militärische Partner anerkannt werden. Ein militärischer Beitrag an die Friedensförderung wiederum ist eine Voraussetzung dafür, dass die Schweiz auf die Solidarität Europas zählen kann, wenn es um die gemeinsame Bewältigung nichtmilitärischer Rückwirkungen peripherer Krisen auf die schweizerische Gesellschaft geht.⁴²

Die Ablehnung der Teilrevision des Militärgesetzes hätte aber auch weitergehende negative Konsequenzen für die gesamte Armee und den Gang des in Angriff

⁴² Während der Kosovo-Krise musste die Schweiz im internationalen Vergleich überdurchschnittlich viele Kriegsvertriebene aufnehmen. Die Regierung wies im Rahmen internationaler Konferenzen erfolglos auf diesen Umstand hin. Die meisten Staaten machten geltend, sie hätten zwar in der Tat weniger Asylsuchende, würden sich aber im Unterschied zur Schweiz am Nato-Einsatz beteiligen. Vgl. Wenger/Fanzun, Schweizer Sicherheitspolitik 2000, S. 738.

genommenen Reformprozesses. Die Schweizer Armee wird von Aussen an der Bereitschaft gemessen, sich mit situationsgerechten Mitteln an der Krisenbewältigung zu beteiligen. Wird der Armee in diesem Bereich ein substantieller und international anerkannter Beitrag verunmöglicht, dann wäre dies gleichbedeutend mit einer erneuten Fokussierung auf die Territorialverteidigung und die klassisch konventionellen Bedrohungen der Vergangenheit.⁴³ Eine nicht bedrohungsgerecht ausgerichtete Armee verliert aber nicht nur im internationalen Umfeld an Glaubwürdigkeit, sie findet auch bei der militärdienstleistenden Generation immer weniger Verständnis. Dass eine schleichende Erosion der Glaubwürdigkeit der Armee langfristig auch ihre wirtschaftliche Verträglichkeit und ihre finanzielle Basis in Frage stellt, haben die Erfahrungen der letzten Jahre bereits deutlich gezeigt.

Ohne Erleichterungen im Bereich der Ausbildungszusammenarbeit und ohne den Erfahrungsrückfluss aus praktischen Felderfahrungen wird sich der Modernisierungsprozess der Schweizer Armee sehr viel schwieriger und langsamer gestalten. Gemeinsame Übungen sind ein wichtiges Mittel, um einen zielgerichteten Know-how-Transfer in Gang zu setzen. Die aktive Teilnahme an multinationalen Friedensoperationen setzt einen unschätzbaren Rückfluss von Informationen und Erfahrungen in Gang und zwingt zu Ehrlichkeit in der Einschätzung der eigenen Fähigkeiten und Mittel.⁴⁴ Andere Staaten wie beispielsweise Finnland und Schweden deklarieren das verteidigungspolitische Eigeninteresse an PSO-Einsätzen im Sinne des *Lessons learned*-Prozesses denn auch explizit. Jede Armee wird als lernende Organisation dem Kreislauf der Doktrinschöpfung Beachtung schenken: Doktrin – Training – Übung – Mission – Doktrin.

Eine Schweizer Armee, die zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Risiken und ihres dreiteiligen Armeeauftrages kooperationsfähig sein soll, ist darauf angewiesen, sich diese Fähigkeit zu erwerben. Ohne Teilnahme an PfP-Truppenübungen werden die notwendigen Anpassungen im Bereich der mentalen und strukturellen Interoperabilität viel schwieriger vorzunehmen sein. Für eine erfolgreiche Beteiligung an PSO ist entscheidend, dass die zur Verfügung gestellten Truppenverbände dem internationalen Standard entsprechen. Die Befähigung zur multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird zunehmend zum Schlüssel für den Erhalt der militärischen Handlungsfähigkeit.⁴⁵ Soll der politischen Führung der Schweiz – wie im Vorentwurf des Armeeleitbildes vorgesehen – in Zukunft

⁴³ Lezzi, Bruno. Armee-Auslandeinsätze – nur Selbstschutz? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. Januar 2000.

⁴⁴ Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich. *Interoperabilität: Prospektivstudie zuhanden des Kernteams Armee XXI*. Amtsinternes Dokument. Zürich 1999.

⁴⁵ Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Mäder, Markus. Interoperabilität – Eckwert für die Armee XXI: Voraussetzung für alle Optionen militärischer Kooperation. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Oktober 1999.

auch im Verteidigungsfall eine Kooperationsoption zur Verfügung stehen, dann muss sich die Armee die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten bereits in Friedenszeiten aneignen können.

Letztlich würde eine Ablehnung der Teilrevision des Militärgesetzes der strategischen Ausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik auf die internationale Kooperation zuwider laufen. Aus der Perspektive der eigenen sicherheitspolitischen Interessen wäre eine Fortsetzung der sicherheitspolitischen Isolation gleichbedeutend mit einer Einschränkung der eigenen Handlungsoptionen. Im Unterschied zur Epoche des Kalten Krieges – dies haben die vergangenen Jahre deutlich gemacht – sind die Zeiten vorbei, in denen sich die Schweiz als Insel der Sicherheit in einem System der erstarrten bipolaren Blockstrukturen fühlen konnte. Angesichts der grossen Dynamik im internationalen System, angesichts einer Zunahme von komplexen globalen Sicherheitsfragen sowie dem Aufbrechen innerstaatlicher Krisenherde mit ihren mannigfachen nichtmilitärischen Rückwirkungen auf die europäischen Gesellschaften setzt strategische Handlungsfähigkeit immer öfters Mitbestimmung auf der Basis internationaler Zusammenarbeit voraus.

Aus der Perspektive der sicherheitspolitischen Partner der Schweiz würde eine Weiterführung der Nischenstrategie ausschliesslich logistischer Unterstützungsleistungen mittelfristig Zweifel am Willen der Schweiz aufkommen lassen, als solidarischer und gleichberechtigter Partner zur gemeinsamen Bewältigung von Krisen vor Ort beitragen zu wollen. Die Schweiz als Sonderfall würde vermehrt auf Unverständnis stossen, der wenig zur Schaffung und Erhaltung eines sicheren lokalen Umfelds beiträgt, das eine zentrale Voraussetzung für ein erfolgreiches Ineinandergreifen diplomatischer, humanitärer, wirtschaftlicher und polizeilicher Instrumente und Massnahmen ist. Ein schleichender internationaler Glaubwürdigkeitsverlust der schweizerischen Sicherheitspolitik wäre staatspolitisch bedenklich und würde zwangsläufig die innenpolitische Unterstützung der wichtigsten sicherheitspolitischen Instrumente – der Aussenpolitik und der Armee – untergraben. Die Referenden signalisieren in diesem Zusammenhang ja gerade, wie gespalten die politische Schweiz in diesen Fragen seit einigen Jahren ist.

3 Teilrevision Militärgesetz: Grösster gemeinsamer Nenner zwischen sicherheitspolitisch Notwendigem und innenpolitisch Möglichem

Die vom Bundesrat im Oktober 1999 vorgeschlagene Teilrevision des Militärgesetzes umfasst zwei Teile: der erste Teil betrifft eine Vereinfachung der militärischen Ausbildungszusammenarbeit, der zweite die Frage der Bewaffnung ganzer Truppenkontingente bei friedensfördernden Einsätzen im Ausland.⁴⁶ Insbesondere der zweite Teil des Gesetzesentwurfs war Anlass heftiger Diskussionen im Parlament und in der Öffentlichkeit.

Die nach der parlamentarischen Debatte im Oktober 2000 präsentierte und im kommenden Juni zur Abstimmung gestellte Vorlage hält fest, dass Einsätze zur Friedensförderung auf der Grundlage eines Uno- oder OSZE-Mandates angeordnet werden können, die den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen. Der Bundesrat entscheidet im Einzelfall, welche Bewaffnung für den Schutz der eingesetzten Personen und Truppen und die Erfüllung ihres Auftrages erforderlich ist. Die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ist ausgeschlossen. Soll der Einsatz bewaffnet erfolgen, konsultiert der Bundesrat dabei vorgängig die aussen- und sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlamentes. Einsätze, die länger als drei Wochen dauern oder mehr als 100 Freiwillige umfassen, müssen vom Parlament genehmigt werden.⁴⁷

Die Vorlage verpflichtet nicht zur bewaffneten Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen. Sie schafft lediglich die gesetzliche Grundlage, dass solche Einsätze möglich werden. Die parlamentarische Kontrolle bleibt durch Konsultationen beziehungsweise durch die notwendige Genehmigung eines Einsatzes sorgfältig gewahrt. Die Grenzen der Einsätze werden abgesteckt, indem die direkte Beteiligung an Kampfhandlungen ausgeschlossen wird. Der Gesetzestext schliesst die logistische Hilfe im Bereich von *Peace Enforcement* Einsätzen jedoch nicht explizit aus. Die Vorlage betont die Freiwilligkeit von Einsätzen, wobei sich die Berufsmilitärs im Rahmen ihres Anstellungsvertrags grundsätzlich zur Leistung solcher Einsätze verpflichten.⁴⁸

Vergleicht man den definitiven Text der Vorlage mit dem Antrag des Bundesrats vom Oktober 1999, dann werden die Einschränkungen deutlich, mit denen sich der Bundesrat im Verlaufe der parlamentarischen Debatten im Interesse einer

⁴⁶ Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999.

⁴⁷ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) (Bewaffnung), Änderung vom 6. Oktober 2000.

⁴⁸ Vorentwurf ALB XXI, S. 23.

möglichst breiten innenpolitischen Abstützung einverstanden erklärte. Der Antrag des Bundesrats hatte Einsätze zur Friedensförderung auch mit der Zustimmung der betroffenen Staaten (d.h. ohne vorgängiges Uno- oder OSZE-Mandat) vorgesehen und die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenerzwingung nicht explizit ausgeschlossen. Der Antrag des Bundesrats entsprach mit diesen Formulierungen durchaus den internationalen Entwicklungen im Bereich der Mandatierungsfrage. In der praktischen Durchsetzung der auf Kapitel VII der Uno-Charta basierenden sehr weit gefassten Mandate heutiger PSO hat es sich zunehmend als schwierig erwiesen, Elemente des *Peacekeeping* von solchen des *Peace Enforcement* klar zu trennen. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass PSO zunehmend von Regionalorganisationen oder Staatenkoalitionen durchgeführt werden, die ihre Handlungsfähigkeit nicht in jedem Fall von der Zustimmung des Uno-Sicherheitsrates abhängig machen wollen. Die Formulierung des Bundesrates hätte das Gewicht dagegen auf die vorgängige Zustimmung der betroffenen Staaten gelegt.

Diese Fragen lassen sich – auch das haben die Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre in aller Deutlichkeit gezeigt – immer nur für den einzelnen Fall befriedigend beantworten. Zweck der gesetzlichen Grundlage ist die Schaffung eines klaren interpretatorischen Rahmens und die Wahrung der politischen Kompetenzen von Bundesrat und Parlament. Dies hätte der Antrag des Bundesrates zweifellos geleistet. Der definitive Text muss mit seinen Kompromissen aus innenpolitischer Notwendigkeit als Minimallösung bezeichnet werden. Jede weitere Eingrenzung des konzipierten Rahmens für die bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen wäre angesichts der Praxis internationaler PSO wenig sinnvoll gewesen und hätte die Handlungsfreiheit von Bundesrat und Parlament unnötig eingeschränkt. Obwohl die Räte mit den beschriebenen Änderungen den friedenspolitischen Forderungen der Linken weit entgegengekommen waren, ergriffen nicht nur die rechtskonservativen Kreise der Auns, sondern auch die links-pazifistischen Kreise der GSoA das Referendum gegen die Vorlage.

3.1 Das Referendum von rechts: Fundamentalopposition gegen die sicherheitspolitische Kurskorrektur des Bundesrates

Die Auns richtet sich mit ihrem Referendum letztlich nicht nur gegen die Bewaffnung von Schweizer Truppen im Ausland. Es geht den rechtskonservativen Kräften gleichzeitig darum, ihrer viel fundamentaleren Forderung nach einer weiterhin auf Neutralität und Verteidigungsautonomie ausgerichteten Sicherheitspolitik Gehör zu verschaffen. Das rechte Referendum nimmt beide Teile der Vorlage zum Anlass, grundsätzlichen Widerstand gegen die Stossrichtung der Sicherheit durch

Kooperation zu demonstrieren und diese womöglich zu Fall zu bringen. Dementsprechend wird die Vorlage auch als „Türöffner-Vorlage“ portraitiert und als Vorstufe zu einem Uno-, EU- und Nato-Beitritt dargestellt.⁴⁹ Die Vorlage ist kein Präjudiz für einen Beitritt zur Uno, zur EU oder gar zur Nato. Sie dazu hochzuspielen, ist eine bewusste politische Zweckentfremdung und will vom eigentlichen Gegenstand ablenken.

Mit Blick auf die Armeereform befürchten die Kreise um die Auns den Anfang vom Ende der Milizarmee. Es geht ihnen nicht darum, am Thema Swissscoy die Fragwürdigkeit eines unbewaffneten Einsatzes aufzuzeigen oder dem Zusammenhang zwischen militärischer Stabilisierung vor Ort und der öffentlichen Sicherheit in der Schweiz nachzugehen. Vielmehr wollen sie die Frage ins Zentrum stellen, ob Schweizer Soldaten *überhaupt* ins Ausland gehen sollen. In letzter Zeit haben sie die Affäre um die Uran-Munition dazu verwendet, die Unverantwortbarkeit solcher Einsätze zu belegen. Keinen Platz in dieser Argumentation haben Überlegungen, wohin der Modernisierungsprozess der Armee zielen soll, wenn dieser nicht bedrohungsgerecht ausgerichtet ist.

Die Schweiz soll ihren Beitrag zu Sicherheit und Stabilität auf die humanitären Leistungen des IKRK und des SKH, dargestellt als schweizerische Qualitätsprodukte, beschränken. Diese Vereinnahmung ist zumindest mit Blick auf das IKRK problematisch, das über einen von der Schweiz unabhängigen völkerrechtlichen Sonderstatus verfügt und in seiner Zusammensetzung ausserordentlich international ausgerichtet ist. Zudem schliessen sich humanitäre Dienste und Beiträge zur militärischer Friedensförderung nicht gegenseitig aus. Der Erfolg einer Stabilisierungspolitik setzt vielmehr ihr reibungsloses Zusammenwirken voraus. Auch die Schweiz sollte demnach ein Interesse daran haben, dass IKRK und SKH ihre Mission in einem einigermaßen gesicherten Umfeld erfüllen können.

Als strikte Anhänger der Neutralität stellen diese Kreise die Entsendung von bewaffneten Soldaten ins Ausland als grundsätzlich neutralitätswidrig dar. Weltweit gilt hingegen, dass die Beteiligung an Friedensoperationen, die sich auf Kapitel VII der Uno-Charta stützen, nicht im Widerspruch zur Neutralität stehen. Neutralität kann gegenüber der Uno nicht wie gegenüber einem Drittstaat geltend gemacht werden. So hält auch die offizielle Neutralitätskonzeption der Schweiz unmissverständlich fest, dass die Beteiligung von bewaffneten Truppen der

⁴⁹ Überparteiliches bürgerliches Komitee „Kriegsabenteuer nein – humanitäre Präsenz ja“. *Keine Schweizer Soldaten im Ausland – keine ausländischen Soldaten in der Schweiz! Argumentarium*. Bern 2001, S. 11. Vgl. auch: Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns). *Das Schweizer Volk hält an der Unabhängigkeit und Neutralität fest!* Grauer Brief Nr. 75. Bern 2001, S. 9.

Schweiz an PSO auf der Basis eines Uno- oder OSZE-Mandates nichts mit Neutralität zu tun hat.⁵⁰ Dies gemäss der Logik, dass das Neutralitätsrecht bei der Beteiligung an wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen der Uno nicht zur Anwendung kommt. Die Anwendbarkeit der Neutralität beschränkt sich auf internationale militärische Konflikte.

3.2 Das Referendum von links: zwischen einer Aktivierung der Friedenspolitik und einer Abschaffung der Armee

Die Kreise um die GSoA, die das linke Referendum lancierten, formulierten drei Minimalbedingungen, an die sie einen Verzicht auf das Referendum knüpften: Erstens müssen bewaffnete Einsätze an ein Uno- oder OSZE-Mandat gebunden sein. Zweitens soll die Teilnahme an friedenserzwingenden Massnahmen ausgeschlossen werden. Und drittens soll die Bewaffnung auf den Selbstschutz begrenzt werden.⁵¹ Das Parlament schwenkte im Laufe seiner Beratungen im ersten Punkt auf diese Linie ein. Im zweiten Punkt wurde gemäss dem aktuellen Gesetzestext zwar die Teilnahme an Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung ausgeschlossen. Dies entsprach aber nicht gänzlich den Vorstellungen der links-pazifistischen Kreise, die auch allfällige logistische Beiträge zu *Peace Enforcement*-Einsätzen als nicht zulässig erklären wollten. Im dritten Punkt kam das Parlament der Forderung nicht entgegen, die Bewaffnung zum Schutz des Auftrags ebenfalls zu streichen, worauf das linke Lager das Referendum beschloss.

Die weitergehenden Einschränkungen des Mandates, die von links-pazifistischer Seite gefordert wurden, sind angesichts der Realitäten von Friedensoperationen als nicht realistisch und unverantwortlich zu bezeichnen. Die Schweiz wäre zu einem unverlässlichen Partner geworden, der die internationale Gemeinschaft im unklaren darüber gelassen hätte, ob er sie nicht gerade zu dem Zeitpunkt in Stich lassen würde, in dem solidarisches Zusammenstehen ganz besonders gefordert sein würde, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor Ort aufrechtzuerhalten. Gerade wenn man sich für eine aktive Friedenpolitik einsetzt, sollte man Interesse an einem erfolgreichen Zusammenwirken der zivilen und militärischen Gewaltprävention haben.

⁵⁰ Bericht zur Neutralität: Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Sonderdruck), S. 19. Vgl. auch: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (Sonderdruck), S. 17.

⁵¹ Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA). *Argumente für das Friedenspolitische Referendum gegen die Militärgesetzrevision: Fakten zur Militärgesetzrevision*. <http://www.gsoa.ch>.

Um so mehr erstaunt vor dem Hintergrund dieser wenig überzeugenden Argumentation, dass die GSoA in ihrer Initiative „für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee“ vom Oktober 1999 einen Vorbehalt für die bewaffnete Beteiligung an internationalen Friedensbemühungen ausserhalb der Schweiz aufgenommen hatte.⁵² Ebenso wenig kohärent ist es, den Uno-Beitritt als vordringliches aussenpolitisches Ziel zu fordern, gleichzeitig jedoch die Uno-Charta und die darin enthaltene Möglichkeit von Sanktionen nicht ebenfalls zu akzeptieren. Der Schutz der Truppen und ihres Auftrags und die Abstützung der Mandate auf Kapitel VII der Uno-Charta sind im heutigen Umfeld internationaler PSO aus gutem Grund zu internationalen Standards geworden. Will sich die Schweiz an bewaffneten Beiträgen zu Friedensoperation beteiligen, dann sollte sie ihren Beitrag an realistischen Rahmenbedingungen ausrichten.

3.3 Unheilige Allianz von links und rechts: Anti-Nato- und Anti-Amerika-Reflexe

Die Referenden von links und rechts finden zur Übereinstimmung im Vorwurf, die vorgeschlagene Teilrevision des Militärgesetzes sei im Kern eine Vorbereitung für eine Annäherung an die Nato, die von den USA klar dominiert würden. Misstrauen weckt in diesem Zusammenhang das verstärkte Engagement der Schweiz in der Partnerschaft für den Frieden, das auf die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit ausgerichtet ist.⁵³ Der Interoperabilitäts-Prozess muss aber in der militärischen Praxis auf die Nato ausgerichtet werden. Die Nato ist die einzige Organisation, deren militärische Standards international anerkannt sind.⁵⁴ Auch in den meisten Uno-Operationen wird gemäss Nato-Standards gearbeitet. Die Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Kriseninterventions-Streitkräfte wird sich ebenfalls an denselben Standards ausrichten.

Der politische Schluss, hier werde auf verdeckte Art und Weise der Nato-Beitritt vorbereitet, entspricht nicht den Tatsachen. Niemand würde ernsthaft behaupten, der Blick der Zürcher Börsianer auf die New Yorker Aktienmärkte sein Hinweis auf einen baldigen Torschluss der Zürcher Börse. Interoperabilität mit der Nato heisst nicht Nato-Beitritt. Mit der Einschränkung der Einsatzmöglichkeiten

⁵² Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA), *Eidgenössische Volksinitiative: Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee*. <http://www.gsoa.ch>.

⁵³ Jahresbericht des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der Partnerschaft für den Frieden für 1999 vom 17. Mai 2000. http://www.pfp.ethz.ch/4/documents/jahresbericht1999_d.pdf.

⁵⁴ Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, Interoperabilität: Prospektivstudie.

auf Uno- oder OSZE-mandatierte Operationen geht die Schweiz vielmehr auf Distanz zur Nato, die ihren Einsatz in Kosovo in der ersten Phase ohne Uno-Mandat durchführte. Interoperabilität mit der Nato heisst, dass die Armee die für eine Zusammenarbeit erforderlichen militärischen Standards beherrscht und bereit ist, falls die Bundesbehörden und das Parlament dies so wollen, in internationalen Operationen als gleichberechtigter Partner mitzuarbeiten und so einen Beitrag an die Sicherheit des europäischen Raumes zu leisten.

Schlusswort

Die Vorlage über die Teilrevision des Militärgesetzes, wie sie dem Souverän am 10. Juni zur Abstimmung vorgelegt wird, bietet einen vernünftigen und annehmbaren Kompromiss zwischen dem sicherheitspolitisch Wünschbaren und Notwendigen und dem innenpolitisch Machbaren. Es geht um die Definition eines gesetzlichen Rahmens, der eine verantwortbare künftige Beteiligung der Schweiz an friedensunterstützenden Operationen möglich macht. Die Vorlage ist ein zentraler Bestandteil der Armeereform XXI und stellt ein Kernelement der in Angriff genommenen Kurskorrektur hin zu einer zukunftsgerichteten sicherheitspolitischen Strategie der Kooperation dar.

Es geht am 10. Juni 2001 nicht um einen politischen Grundsatzentscheid, sondern um die Schaffung bedrohungs- und aufgabengerechter Optionen der militärischen Zusammenarbeit und damit um eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit der politischen Behörden der Schweiz. Weder geht es um ein Ja oder ein Nein zur politischen Öffnung der Schweiz, noch geht es um ein Ja oder ein Nein zur Armee der Schweiz. Die Vorlage präjudiziert die Frage eines Beitritts zu EU, Uno oder Nato in keiner Weise. Der Gesetzesentwurf zieht weder eine Veränderung der schweizerischen Neutralitätspolitik nach sich, noch verpflichtet er die politischen Behörden zu spezifischen militärischen Beiträgen im internationalen Rahmen.

Mit dem Gesetzesentwurf reagiert die Schweiz auf den markanten Bedeutungsanstieg einer aktiven Politik der Friedensförderung für Sicherheit und Stabilität des gesamten euro-atlantischen Raumes. Angesichts höchst dynamischer und komplexer Krisenphänomene an der europäischen Peripherie ist in den vergangenen Jahren das Gewicht präventiver Massnahmen im Rahmen einer ursachenorientierten Konfliktlösungsstrategie angestiegen. Gleichzeitig zeigten die Erfahrungen in Somalia, Ruanda und Bosnien in aller Deutlichkeit, dass die Präsenz schwer bewaffneter militärischer Einheiten in komplexen Konfliktsituationen oft eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg ziviler Stabilisierungsmassnahmen ist.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Charakter internationaler PSO in der vergangenen Dekade stark gewandelt. Es haben sich neue internationale Einsatzgrundsätze herausgebildet, an denen sich auch der schweizerische Beitrag zu orientieren hat. Gefragt sind robuste und durchsetzungsfähige Friedenstruppen, damit die inhaltlich mit zivilen und exekutiven Aufgaben stark erweiterten Mandate auf der Basis von Kapitel VII der Uno-Charta von den eingesetzten Autoritäten erfolgreich umgesetzt werden können. Die Bewaffnung zum Selbstschutz und zur Auftragsbefreiung hat sich zum internationalen Standard von PSO entwickelt.

Der Swisscoy-Einsatz hat die Problematik von unbewaffneten Beiträgen zu Friedensoperationen denn auch deutlich gemacht. Soldaten, die von anderen Soldaten geschützt werden müssen, werden von den Kooperationspartnern als Zusatzbelastung und nicht als gleichberechtigte Partner wahrgenommen. Entsprechend klein fällt die Nachfrage nach solchen Beiträgen im Rahmen der laufenden PSO aus. Ein Verharren in der gegenwärtigen Nischenpolitik rein logistischer Beiträge entspricht nicht dem sicherheitspolitischen Interesse der Schweiz. Eine solche Politik gefährdet das erfolgreiche Zusammenspiel humanitärer, politischer, wirtschaftlicher, polizeilicher und militärischer Stabilisierungsbeiträge vor Ort und lässt die Schweiz die nichtmilitärischen Auswirkungen lokaler und regionaler Krisen direkter spüren. Sie trägt auf lange Sicht zudem wenig dazu bei, dass potentielle künftige militärische Bedrohungen des europäischen Raumes gar nicht erst entstehen können.

Eine Ablehnung der Teilrevision des Militärgesetzes wäre gleichbedeutend mit einer erneuten Ausrichtung der Armee auf die klassischen Aufgaben der Territorialverteidigung und mit einem Verharren im Paradigma der autonomen Landesverteidigung. Nicht bedrohungsgerechte Streitkräfte laufen jedoch Gefahr, langfristig an Glaubwürdigkeit gegen innen wie gegen aussen zu verlieren. Eine intensivierete Ausbildungszusammenarbeit und der zielgerichtete Know-how-Transfer aus der Praxis militärischer Stabilisierungsbeiträge sind zudem zentrale Elemente eines erfolgreichen Modernisierungsprozesses der Schweizer Armee. Eine Armee ist nur kooperationsfähig, wenn sie sich die Befähigung zur multinationalen Zusammenarbeit schrittweise, zielgerichtet und mit klaren politischen Vorgaben aneignen kann.

Mit dem Bericht 2000 hat die Schweiz ihre sicherheitspolitische Strategie auf die internationale Zusammenarbeit ausgerichtet. Diese Kurskorrektur erfolgte aufgrund der Erkenntnis, dass die strategische Handlungsfähigkeit der Schweiz in einem von diffusen Risiken und ständigem Wandel geprägtem Umfeld zunehmend durch Mitbestimmung auf der Basis internationaler Kooperation gewährleistet

werden muss. Es braucht die vorgeschlagene Gesetzesänderung, wenn die Schweiz die Lücke zu den militärischen Stabilisierungsbeiträgen vergleichbarer neutraler Staaten nicht weiter anwachsen lassen will. Ausschliesslich logistische Unterstützungsleistungen an internationale Friedensoperationen sind keine solidarische Gegenleistung für erwartete militärische Sicherheitsbeiträge der Nachbarstaaten. Sicherheit durch Kooperation setzt die Möglichkeit bewaffneter Auslandseinsätze von Schweizer Truppen voraus, wenn sie international auf lange Sicht glaubwürdig sein soll.