

Bulletin 2003

zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Aus dem Inhalt:

- Krieg und Frieden im Irak:
Internationale Sicherheitspolitik im Wandel
- ESVP: Eine janusköpfige Entwicklung
- Menschliche Sicherheit: Konzept und Praxis
- Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen
- Der 11. September 2001: seine Auswirkungen
auf die innere Sicherheit der Schweiz
- Internationale Sicherheitspolitik im Kalten Krieg

Hrsg.: Andreas Wenger

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
der ETH Zürich

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
---------	---

Aktuelle Diskussion

Krieg und Frieden im Irak: Internationale Sicherheitspolitik im Wandel <i>von Andreas Wenger</i>	11
---	----

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung <i>von Victor Mauer</i>	43
--	----

Menschliche Sicherheit: Klärungsbedürftiges Konzept, vielversprechende Praxis <i>von Daniel Trachsler</i>	69
---	----

Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen <i>von Martin Dahinden</i>	105
---	-----

Der 11. September und seine Auswirkungen auf die innere Sicherheit: Eine sicherheitspolitische und rechtsstaatliche Herausforderung für die Schweiz <i>von Petra Barthelmess</i>	129
---	-----

Projekte der Forschungsstelle

Internationale Sicherheitspolitik im Kalten Krieg – Das Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact (PHP) <i>von Anna Locher und Christian Nünlist</i>	161
---	-----

Kurzangaben über die Autorinnen und Autoren	171
---	-----

Chronologie

Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2002	175
---	-----

Forschungsprojekte

Sicherheitspolitische Forschung 2002/2003	247
---	-----

Vorwort

Der Krieg im Irak bestimmte die sicherheitspolitischen Diskussionen der letzten Monate. Nach dem Ende der grösseren Kampfhandlungen und dem Sturz von Saddam Husseins Regime kann eine erste Zwischenbilanz gezogen werden. Dabei stellt sich die Frage nach den tieferen Ursachen für die Zerstrittenheit der internationalen Gemeinschaft bei der Durchsetzung des irakischen Abrüstungsregimes. Der Autor des ersten Artikels argumentiert, dass die eklatanten Meinungsverschiedenheiten in der Irakfrage weit über die Debatte rund um die Uno-Resolution 1441 hinaus gingen und gleichzeitig die Ordnungsstrukturen eines globalisierten Umfelds mit zur Diskussion standen. Er kommt zum Schluss, dass der Anpassungsprozess der internationalen Institutionen, Rechtsgrundsätze und Regime an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts noch nicht abgeschlossen ist. Die Rückbesinnung auf eine multilaterale Vorgehensweise bei der internationalen Konfliktlösung erfordert auf beiden Seiten des Atlantiks eine Rückkehr zum Pragmatismus, basierend auf der Einsicht, dass die komplexen Risiken an der Schnittstelle von globalem Terrorismus und beschleunigter Proliferation von Massenvernichtungswaffen nicht im Alleingang bewältigt werden können.

Die innereuropäischen Differenzen im Kontext des Irakkrieges werden im zweiten Aufsatz thematisiert, doch stehen die jüngsten Ereignisse nicht im Zentrum der Ausführungen. Es geht um eine Einschätzung der längerfristigen Bedeutung der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und um eine Bewertung der bisherigen Fortschritte und Versäumnisse der Europäischen Union (EU) in diesem Politikbereich. Der Autor betont die Rolle der EU als Sicherheitsgarantin auf dem europäischen Kontinent, weist aber gleichzeitig auf die Lücke zwischen bisher Erreichtem und selbstformuliertem Anspruch auf den Status einer weltpolitischen Ordnungsmacht hin. Vor diesem Hintergrund stellt er abschliessend die Frage nach den Konsequenzen der Weiterentwicklung der ESVP für die schweizerische Sicherheitspolitik.

Nicht die staatliche Sicherheit, sondern die «Menschliche Sicherheit» – und damit ein Politikansatz, der sich an den Sicherheitsbedürfnissen des Individuums orientiert – steht im Brennpunkt des dritten Beitrags. Trotz gewisser Schwachstellen beurteilt der Verfasser dieses neue Konzept als notwendige Ergänzung der klassischen staatszentrierten Sicherheitsauffassung. Anlass zu dieser positiven Einschätzung geben die bisherigen Erfolge bei der Umsetzung des Ansatzes und die Aussichten auf eine schrittweise konzeptuelle Weiterentwicklung und

Präzisierung. Die Schweiz verfügt über eine gute Ausgangslage, um in dieser Thematik eine international tragende Rolle zu übernehmen. Dies setzt jedoch ein einheitliches Auftreten und eine klare Prioritätensetzung voraus.

Die Schweiz engagiert sich schon seit einigen Jahren im Bereich der «Menschlichen Sicherheit», so unter anderem in der Minenfrage. Der vierte Artikel zeichnet den innenpolitischen Entscheidungsprozess nach, der zu einem schweizerischen Verzicht auf Personenminen führte. Weiter wird darin die Rolle analysiert, welche die Schweiz im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Erreichung eines globalen Minenverbots spielte. Der Autor ortet in der Minenfrage auch für die Zukunft ein aussenpolitisches Aktionsfeld mit grossem Potential und setzt sich für eine Steigerung des schweizerischen Beitrags in diesem Rahmen ein.

Die Nachwirkungen der Anschläge vom 11. September 2001 werden im fünften Artikel beleuchtet. Der Krieg gegen den Terrorismus hat weltweit Entwicklungen nach sich gezogen, die auch die schweizerische Sicherheitspolitik betreffen. Der Beitrag geht auf die Gefahren des internationalen Terrorismus, auf seine sicherheitspolitischen Auswirkungen und auf die konkreten Konsequenzen ein, die sich für die Schweiz daraus ergeben. Detailliert behandelt wird die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, in deren Rahmen der Schweizer Finanzplatz eine weltweit bedeutende Position innehat.

Gegenstand des Informationskapitels in eigener Sache ist das *Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact* (PHP), das von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik seit 1999 in enger Zusammenarbeit mit zwanzig Partnerinstitutionen entscheidend mitgestaltet und -getragen wird. Das Projekt bringt jahrzehntelang unter Verschluss gehaltene Dokumente aus bisher weitgehend unzugänglichen Archiven in Nato- und ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten zutage, dokumentiert militärische und sicherheitspolitische Aspekte des Kalten Krieges und liefert Anstösse zur Interpretation der neuen Quellen. Zudem verbindet das Projekt die Erfahrungen des Ost-West-Konflikts mit Fragen der Gestaltung des heutigen Sicherheitssystems.

Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik hofft, mit dieser jährlichen Publikation erneut einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion in der Schweiz zu leisten. Die Leitung der Produktion dieses Bulletins lag in den Händen von Daniel Trachsler. Er wurde tatkräftig unterstützt von Petra Y. Barthelmess und Marco Zanoli, der für das Layout verantwortlich zeichnet. Für das Lektorat haben sich freundlicherweise Christiane Callsen, Anna Locher, Daniel Jetel,

Christian Nünlist und Yvonne Rosteck zur Verfügung gestellt. Der Herausgeber dankt allen, die zum Gelingen dieses Bulletins beigetragen haben, für ihre sorgfältige Arbeit.

Zürich, im Mai 2003

Prof. Dr. Andreas Wenger

Leiter der Forschungsstelle
für Sicherheitspolitik der ETH Zürich

Aktuelle Diskussion

Krieg und Frieden im Irak: Internationale Sicherheitspolitik im Wandel

von Andreas Wenger

Einleitung

Im Zentrum der weltweiten Aufmerksamkeit der vergangenen Monate stand die Debatte um Krieg und Frieden im Irak. Vordergründig konzentrierten sich die Diskussionen im Uno-Sicherheitsrat auf die Zukunft des Rüstungskontrollregimes gegen Saddam Hussein und auf die Frage der Durchsetzung der Resolution 1441 vom 8. November 2002.¹ Diese gab dem Irak eine letzte Chance, unmittelbar, bedingungslos und aktiv mit den Uno-Inspektoren zu kooperieren und die vollständige Abrüstung seiner Massenvernichtungswaffenprogramme offen zu legen. Für den Fall, dass der Irak materiell gegen seine Abrüstungsverpflichtungen verstosse, drohten ihm «ernste Konsequenzen». Dabei war allen Mitgliedern des Uno-Sicherheitsrats klar, dass der Einsatz militärischer Mittel zur Durchsetzung der Resolution 1441 als Option nicht auszuschliessen war.

Die Ausgangslage schien damit auf den ersten Blick klar zu sein: Unbestritten war das Ausbleiben eines glaubhaften Nachweises, dass der Irak alle Elemente seines B- und C-Waffenprogramms vernichtet hatte. Allgemein akzeptiert war zudem, dass die Inspektionen ohne Kooperationsbereitschaft des Iraks nicht unbegrenzt weiter gehen konnten.² Weiter zweifelte aufgrund der Erfahrungen seit 1991 kaum jemand daran, dass nur eine glaubwürdige, breit abgestützte Drohung mit militärischen Sanktionsmitteln und einem klaren Zeitplan Saddam Hussein zum Einlenken bringen könnte – wenn überhaupt. Bereits die Resolution 707 aus dem Jahre 1991 hatte – unter Bezugnahme auf das in Resolution 687 festgelegte Rüstungskontrollregime – materielle Verstösse des Iraks gegen seine

* Der Autor dankt Isabelle Wigert für die Zusammenstellung des Materials, Victor Mauer für inhaltliche Kommentare und Sonja Kreiner für die Durchsicht des Manuskripts und die Hilfe mit den Fussnoten.

1 Uno-Resolution 1441. 8. November 2002. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_02/sr1441.pdf.

2 Vgl. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*. 17. Februar 2003. URL <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=74557&LANG=1&File=/pressData/de/ec/74557.pdf&Picture=0>. Diverse Erklärungen und Berichte von Hans Blix und Mohamed El Baradai. URL <http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=50&Body=Iraq&Body1=inspect>.

Abrüstungsverpflichtungen festgehalten.³ Die völkerrechtliche Basis für ein militärisches Vorgehen gegen den Irak wäre damit wohl auch ohne neue Resolution mindestens so überzeugend zu belegen gewesen wie im Fall der Intervention der Nato im Kosovo.⁴ Mangels nicht bereits gescheiterter Politikalternativen – Wirtschaftssanktionen, Flugverbotszonen, selektive Militärschläge – lief die Zeit gegen die internationale Gemeinschaft. Die absehbaren Kosten einer Politik des Zuwartens waren ein schleichender Glaubwürdigkeitsverlust der Uno und eine weitere Aufweichung des Nonproliferationsregimes.

Und trotzdem liess sich im Uno-Sicherheitsrat kein Konsens über das weitere Vorgehen finden. Die Dynamik des internationalen Meinungsbildungsprozesses war ganz im Gegenteil von weit verbreiteten antiamerikanischen Reflexen, von einer Verhärtung des Grabens zwischen dem «alten Europa» und den angelsächsischen Mächten, von einer tiefen Spaltung Europas sowie von einer breiten Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen einen Krieg geprägt, auch in Staaten wie Grossbritannien, Italien und Spanien, deren Regierungen die USA unterstützten.⁵ Der politische Preis für das Ausbleiben eines Konsenses war alles andere als gering: eine tiefe Spaltung des Uno-Sicherheitsrates, eine Schwächung des Völkerrechts und der multilateralen Strukturen, insbesondere der Nato und der EU, sowie eine schwere Hypothek für den Wiederaufbau und die politische Nachkriegsordnung im Irak und der gesamten arabischen Welt.

Warum tat sich die internationale Gemeinschaft so schwer, eine konsensfähige Rüstungskontrollpolitik gegen den Irak zu finden und auch durchzusetzen? Die Verantwortung für das Nicht-Zustandekommen eines Konsenses im Sicherheitsrat ist auf beiden Seiten des Atlantiks zu suchen. Die unnötig harsche Rhetorik neokonservativer Kreise in Washington stiess auch traditionelle Alliierte der USA vor den Kopf. Der Pragmatismus von US-Aussenminister Colin Powell, der die Vorteile einer multilateralen Vorgehensweise betonte, schien schrittweise im Fahrwasser der idealistischen Vision derjenigen Kräfte aufzugehen, die den Unilateralismus scheinbar zum strategischen Leitgedanken erhoben. In einem grossen Befreiungsschlag sollten nicht nur die irakischen Massenvernichtungswaffen und das Regime Saddam Husseins, sondern gleichzeitig der islamische Terro-

3 Uno Resolutionen zum Irak. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_them/irak.htm. Vgl. auch Der Irakkrieg und das Völkerrecht. In: *IAP-Dienst: Sicherheitspolitik* 19 (2003), Nr. 4, S. 4–5. REITER, Erich. Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie. In: *ÖMZ* 41 (2003), Nr. 2, S. 183–188.

4 HEISBOURG, François. A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences. In: *The Washington Quarterly* 26 (2003), Nr. 2, S. 75–88, hier S. 81.

5 ASH, Timothy Garton. Anti-Europeanism in America. In: *New York Review of Books* 50 (2003), Nr. 2, 13. Februar. URL <http://www.nybooks.com/articles/16059>.

rismus durch die Verbreitung westlicher Werte beseitigt werden.⁶ Vor diesem Hintergrund wurden die Hinweise Washingtons auf die Kontakte zwischen dem Irak und Bin Ladens Kaida von vielen als innenpolitisch motivierter, nur schlecht getarnter Schachzug abgetan, der von den wahren Interessen der USA – Öl und Kontrolle der Region – ablenken sollte. Die Überzeugung, dass der selektive Einsatz militärischer Macht zum Einzug von Demokratie und Marktwirtschaft in der arabischen Welt führen würde, schien den Vorwurf der Arroganz der Macht geradezu herauszufordern.⁷

Die Europäer wiederum waren tief gespalten und brachten – gleichsam als Ausdruck ihrer begrenzten machtpolitischen Fähigkeiten – den politischen Willen für gemeinsames Handeln nicht auf. Konkrete politische Alternativen, welche eine Politik des Hinhaltens gegenüber Saddam Hussein in einen vertretbaren und greifbaren Rahmen gestellt hätten, waren kaum ersichtlich.⁸ Statt dessen kaprizierten sich die europäischen Politiker auf den Wogen eines reflexartigen Antiamerikanismus auf innenpolitischen Punkten oder auf risikoreiches Taktieren und wortreiches Kommentieren der «simplen» Weltsicht der USA. Andere wiederum schienen nur abzuwarten, bis Washington entscheiden würde. Schliesslich überrollten die Ereignisse die Akteure und Präsident George W. Bush fand sich an einem Punkt wieder, an dem ein einseitiger Rückzug mit einem unerträglichen Prestigeverlust verbunden zu sein schien. Es ging um die Rolle der USA als Weltmacht, um das Beenden einer langen Phase der Unsicherheit in einer Zeit der strukturellen wirtschaftlichen Schwäche und vielleicht sogar um seine Wiederwahl.

Es wäre nun allerdings zu einfach, die allseits überbordende Rhetorik für das Scheitern der Uno-Abrüstungspolitik verantwortlich zu machen. Die eklatanten Meinungsverschiedenheiten in der Irakfrage widerspiegeln sehr unterschiedliche Ansichten, wie den Unsicherheiten eines globalisierten Umfelds begegnet werden soll. Seit dem 11. September 2001 hat sich die Politik zurückgemeldet, und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus streut Sand in das Getriebe der wirtschaftlichen Globalisierung. In den sehr unterschiedlichen nationalen

6 YAPHE, Judith S. America's War on Iraq: Myths and Opportunities. In: DODGE, Toby/SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, (IISS, Adelphi Paper 354), S. 21–44. KRAUTHAMMER, Charles. Don't Go Back to the U.N. In: *The Washington Post*, 21. März 2003.

7 ORTEGA, Martin. *Iraq: A European Point of View*. Paris: ISS-EU, 2002 (Occasional Papers 40).

8 *Schreiben der Ständigen Vertreter Deutschlands, Frankreichs und der Russischen Föderation bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats*. 24. Februar 2003. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/s03-214.pdf. *Schreiben der Ständigen Vertreter Deutschlands, Frankreichs und der Russischen Föderation bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats*. 5. März 2003. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/s03-253.pdf.

Antworten auf die neue sicherheitspolitische Ausgangslage, die im Rahmen dieses Politikfindungsprozesses gegeben wurden, sind die tieferen Gründe für das Scheitern des Uno-Rüstungskontrollregimes gegenüber dem Irak zu sehen.

Die Irakdebatte wurde im Kontext von vier sicherheitspolitischen Fragen geführt, die im Dialog zwischen Washington und den europäischen Hauptstädten allesamt Anlass zu sehr kontroversen Antworten waren. Die *erste* Debatte konzentrierte sich auf die Frage, ob und inwieweit die bestehenden internationalen Institutionen, Rechtsgrundsätze und Regime, die auf die Regulierung staatlicher Gewaltanwendung ausgerichtet sind, der neuartigen Herausforderung durch nichtstaatliche Akteure angepasst werden müssen.⁹ Die *zweite* Debatte ging der Frage nach, ob den neuen asymmetrischen Risiken eher mit zivilen oder mit militärischen sicherheitspolitischen Strategien und Mitteln zu begegnen sei. Die *dritte* Debatte entzündete sich an der Frage, ob von einem Krieg im Irak positive oder negative Impulse für die Stabilität des Nahen und Mittleren Ostens und für die Palästinafrage zu erwarten waren. Die *vierte* Debatte schliesslich drehte sich um die Frage, ob sich eine Politik der militärischen Abrüstung des Iraks positiv oder negativ auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Bemühungen zur Eindämmung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen auswirken würde.

1 Legitime Gewalt: Internationale Regeln und Organisationen im Zeichen asymmetrischer Bedrohungen

Der 11. September 2001 löste eine intensive Debatte über die internationalen Regeln und Organisationen aus, die als Ausnahmen zum allgemeinen Gewaltverbot die Androhung und Anwendung von Gewalt legitimieren. Die Terrorattacken auf das *World Trade Center* in New York und das Pentagon in Washington rückten die Bedrohung ins Zentrum der internationalen sicherheitspolitischen Debatte, die von nur schlecht greifbaren, oft unsichtbaren nichtstaatlichen Netzwerken ausgeht, die geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmelzen und den Kampf mit überraschenden Schlägen bis in die offenen Gesellschaften tragen. Seit diesem definierenden Moment in der Entwicklung des internationalen Systems ist die asymmetrische Herausforderung durch mit Massenvernichtungsmitteln ausgerüstete terroristische Gruppierungen zum strukturierenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden.¹⁰

9 DAASE, Christopher. *Kleine Kriege – Grosse Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. MÜNKLER, Herfried. *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2002.

10 WENGER, Andreas. Kontinuität und Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik: Der 11. September als Epochenwende. In: *ÖMZ* 41 (2003), Nr. 1, S. 23–30.

Der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung in den 1990er Jahren kannte Sieger und Verlierer. Prozesse der Integration und Kooperation gingen einher mit Prozessen der Marginalisierung und Fragmentierung. Der globale Kontext der Irakkrise war *erstens* geprägt von zunehmenden Ressentiments – nicht nur in der arabischen Welt – gegen eine von den USA dominierte, als ungerecht empfundene Weltordnung. Die sich seit dem zweiten Golfkrieg abzeichnende konventionelle «Unbesiegbarekeit» der USA ging *zweitens* einher mit einem verstärkten Rückgriff feindlich gesinnter Kräfte auf asymmetrische Strategien wie den Terrorismus und resultierte im Paradox einer zunehmenden Verwundbarkeit der globalen Führungsmacht auf dem Höhepunkt ihrer militärischen Stärke. Die Staatenwelt wurde *drittens* durch global operierende nichtstaatliche Akteure herausgefordert, deren Finanzierung, Logistik und Technologiebeschaffung von der neuen Durchlässigkeit der Grenzen ebenso profitierten wie bei wirtschaftlichen Akteuren.¹¹

Diese Entwicklungen stellten die Staatenwelt vor schwierige Fragen, sind doch die bestehenden Regeln des Völkerrechts und die Entscheidungsmechanismen im Uno-Sicherheitsrat auf die Regulierung staatlicher Gewaltanwendung ausgerichtet. Es kann deshalb auch nicht erstaunen, dass die USA als direkt betroffener Staat und globale Ordnungsmacht die Frage nach der Flexibilität und Reformfähigkeit der bestehenden multilateralen Strukturen, insbesondere der Uno, und nach der Anpassungsfähigkeit der internationalen Regeln und Regime mit neuem Nachdruck zu stellen begannen. Bestand ein Recht auf Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure? Wann war ein Staat durch eine terroristische Gefährdung unmittelbar bedroht, und wann war ein bewaffneter Angriff gegen einen Staat notwendig und verhältnismässig? Wann war ein unilaterales Vorgehen erlaubt, wenn sich die Staatenwelt nicht innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens zu einem multilateralen Vorgehen entschliessen konnte? Wie konnte das Nonproliferationsregime den neuen internationalen Rahmenbedingungen angepasst werden? Und was sollte geschehen, wenn es durch Rückgriff auf nichtstaatliche Akteure unterwandert würde?

Es gibt Völkerrechtler, welche die Diskussionen über das Abrüstungsregime im Sicherheitsrat als Beweis für die kontinuierliche Relevanz der Uno verstanden haben möchten.¹² Zweifellos stellte die einstimmige Annahme der Resolution 1441 am 8. November 2002 einen bedeutenden Erfolg für die amerikanische Diplomatie unter der Führung von Aussenminister Powell dar, der

11 WENGER, Andreas/MÖCKLI, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder, London: Lynne Rienner, 2003, S. 17–50. SPILLMANN, Kurt/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern et al.: Lang, 1999, S. 311–324 (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8).

12 SLAUGHTER, Anne-Marie. The Will to Make It Work. In: *The Washington Post*, 2. März 2003.

sich in der inneradministrativen Auseinandersetzung für den Gang in die Uno stark gemacht hatte. Weniger klar ist aber, ob die Annahme der Resolution 1441 auch als Triumph für das Völkerrecht gewertet werden kann.¹³ Das teilweise Eingehen des Iraks auf die Forderungen der Resolution kam nur aufgrund des Zusammenzugs militärischer Kräfte in der Golfregion zustande – einer impliziten Gewaltandrohung also, welche durch die Uno-Charta verboten wird.¹⁴ Bereits in seiner Rede vor der Uno am 12. September 2002 hatte Präsident Bush zudem deutlich gemacht, dass die USA allein handeln würden, sollte der Sicherheitsrat die Zusammenarbeit verweigern.¹⁵ Ebenfalls vor Verabschiedung der Resolution 1441 durch den Sicherheitsrat hatte der amerikanische Kongress den Präsidenten autorisiert, den Irak notfalls auch ohne Mandat der Uno mit militärischen Mitteln zu entwaffnen.¹⁶ Der amerikanische Präsident machte die Herausforderung für die Uno mehr als deutlich. Nur wenn die Uno dem Irak entschlossen entgegen trete, könne sie einer unrühmlichen Zukunft entgehen: *«to fade into history as an ineffective, irrelevant debating society»*.¹⁷

Umstritten blieb bis zum Ende der Diskussionen, ob es für den Einsatz militärischer Mittel einer zweiten Resolution bedürfe. Der Wortlaut der Resolution hilft in seiner bewussten Mehrdeutigkeit nicht weiter. Die Annahme des Textes konnte nur dadurch erlangt werden, dass die Zulässigkeit eines einseitigen Vorgehens weder bestätigt noch ausgeschlossen wurde. Dies erlaubte Frankreich und Russland zu argumentieren, dass eine explizite Ermächtigung des Uno-Sicherheitsrats für eine Militäraktion unabdingbar sei, während die USA und Grossbritannien den Text als Autorisierung einer Militäraktion interpretierten.¹⁸ Dies macht einmal mehr deutlich, dass es sich beim Völkerrecht um ein politiknahes Recht handelt, das sich in einem ständigen Prozess der Anpassung und Weiterentwicklung befindet.¹⁹ Die Diskussion um die Resolution 1441 verblieb zwar strikt im Rahmen zwischenstaatlicher Beziehungen. Doch bereits seit dem 11. September

13 GLENNON, Michael J. Why the Security Council Failed. In: *Foreign Affairs* 82 (2003), Nr. 3, S. 16–35, hier S. 26–27.

14 MEESSEN, Karl M. Selbstverteidigung als werdendes Völkergewohnheitsrecht: Das Vorgehen gegen den Irak im Spiegel rechtlicher Abwägungen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Februar 2003.

15 *A Decade of Deception and Defiance*. 12. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/iraq/20020912.html>.

16 *Joint Resolution: To authorize the use of United States Armed Forces against Iraq*. 19. September 2002. URL <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c107:/temp/~c107yJUZK9>.

17 *A Decade of Deception and Defiance*. 12. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/iraq/20020912.html>. Siehe auch: GLENNON, *Why the Security Council Failed*, S. 18.

18 MEESSEN, *Selbstverteidigung als werdendes Völkergewohnheitsrecht*; GLENNON, *Why the Security Council Failed*, S. 25.

19 THÜRER, Daniel. Testfall Irak: Ist das Völkerrecht wirklich am Ende? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8./9. Februar 2003.

2001 hatte Washington eine Ausweitung des Rechts der Selbstverteidigung gegen den internationalen Terrorismus gefordert. Aus der Perspektive Washingtons war eine Reform der Uno dringend nötig, da die Regeln des Völkerrechts im Zeichen asymmetrischer Bedrohungen wie eines über biologische, chemische oder nukleare Mittel verfügenden Superterrorismus nicht mehr ausreichen, um die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten zu garantieren.

Am 29. Januar 2002 kündigte Präsident Bush in seiner Rede zur Lage der Nation die Ausarbeitung einer neuen sicherheitspolitischen Strategie an: *«We must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological, or nuclear weapons from threatening the United States and the world. [...] I will not wait on events, while dangers gather.»*²⁰ Im weiteren Verlauf der Rede prägte der Präsident das Wort von der «Achse des Bösen» und nannte den Irak, den Iran und Nordkorea explizit als Bedrohungen für den Weltfrieden und die Sicherheit der USA. Aufgrund der im Zuge des 11. Septembers 2001 veränderten Bedrohungssituation wollten die USA künftig präventiv und notfalls im Alleingang handeln können, präzisierte Bush im Juni: *«For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, these strategies still apply. [...] If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long. [...] We must take the battle to the enemy [...] and confront the worst threats before they emerge.»*²¹

Am 17. September 2002 – rund ein Jahre nach den Terrorschlägen von New York und Washington und wenige Tage nach seiner Grundsatzrede zur Zukunft des Rüstungskontrollregimes gegen den Irak vor der Uno – präsentierte Präsident Bush seine neue Sicherheitsstrategie dem amerikanischen Kongress und der Weltöffentlichkeit.²² Das Papier führte präemptive Militärschläge in die amerikanische Doktrin ein, machte diese aber nicht zum Zentrum der neuen Strategie. Die Strategie diskutiert die präemptive Option ausschliesslich im Kontext der Frage, wie der Bedrohung durch Terroristen globaler Reichweite und durch Schurkenstaaten wie dem Irak und Nordkorea (der Iran wird nicht genannt) begegnet werden soll.²³ Der 11. September 2001 habe gezeigt, dass sich die USA angesichts solcher Bedrohungen nicht mehr auf eine allein reaktive Haltung verlassen könnten. Solche Angreifer könnten nicht abgeschreckt werden, sie würden

20 *State of the Union*. 29. Januar 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

21 *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, West Point, 1 June 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

22 *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

23 The Bush National Security Strategy: What Does «Pre-Emption» Mean? In: *Strategic Comments* (ISS) 8 (2003), Nr. 8. REITER, *Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie*, S. 183–188.

unmittelbar und jederzeit ohne Vorwarnung und angesichts der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen mit potentiell verheerenden Konsequenzen angreifen können. Die Strategie brachte damit zum Ausdruck, dass sich die USA nicht mehr in erster Linie durch andere Grossmächte wie China und Russland, sondern zunehmend durch Massenvernichtungswaffen aus den Arsenalen autoritärer Staaten herausgefordert sahen, die in terroristische Hände gelangen könnten. Gleichzeitig machte das Dokument deutlich, dass die USA ihre militärische Vormachtstellung gegen jede aufstrebende Macht zu verteidigen beabsichtigten, weshalb Abschreckung und Eindämmung weiterhin bedeutungsvoll blieben.

Präemptive Selbstverteidigung angesichts eines unmittelbar bevorstehenden bewaffneten Angriffs durch einen anderen Staat ist im Sinne von Artikel 51 der Uno-Charta erlaubt und seit langem nicht nur Teil der amerikanischen Sicherheitsstrategie. Die neue Sicherheitsstrategie fordert nun aber, dass der Begriff der «unmittelbaren Bedrohung» den Zielsetzungen und Möglichkeiten von Terroristen globaler Reichweite und von Schurkenstaaten angepasst wird. Damit aber verwischen die Grenzen zwischen präemptiver und präventiver Kriegführung, was zu Befürchtungen Anlass gibt, dass sich daraus eine schleichende Ausweitung legitimer Gewaltausübung ergeben könnte. Europäische Stimmen warnen zu Recht, dass hier ein dringender Bedarf nach Klärung der Begrifflichkeiten besteht.²⁴ Das Vorgehen gegen Afghanistan im Rahmen der Uno machte dabei deutlich, dass nicht das Recht auf Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure per se umstritten ist, sondern in erster Linie die Diskussion der präemptiven Option gegen Schurkenstaaten. Auf jeden Fall sollte diese Diskussion in einem multilateralen Rahmen geführt werden.

Es ist verständlich, dass die neue Sicherheitsstrategie völkerrechtliche Bedenken – die USA legen neue Normen fest und behalten sich in speziellen Fällen vor, das Gewaltverbot zu missachten – und politische Bedenken – Präjudiz für andere Mächte – ausgelöst hat. Trotzdem wäre es verfehlt, eine Ära der Präventivkriege heraufziehen zu sehen. Wahrscheinlicher ist, dass der Irak, neben dem nur noch Nordkorea explizit im Dokument genannt wird, die Ausnahme bleibt. Zudem war Washington im Fall des Irakkriegs darauf bedacht, den Krieg unter Bezugnahme auf frühere Uno-Resolutionen als Massnahme im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit zu legitimieren – eine Argumentation, die ausserhalb der angelsächsischen Welt wohl nur bei einer Minderheit von Völkerrechtlern Zustimmung finden dürfte.

Zwei Schlussfolgerungen lassen sich aus dem amerikanischen Vorgehen in Afghanistan und im Irak ziehen: *Erstens* behalten sich die USA das Recht vor,

24 HEISBOURG, *A Work in Progress*, S. 75–88.

ihre eigenen Sicherheitsinteressen weltweit durchzusetzen. *Zweitens* ging es im Irakkrieg nicht um vorbeugende Massnahmen gegen eine unmittelbar bevorstehende Bedrohung der USA, sondern um die Durchsetzung von Ordnungsvorstellungen, die das Heranwachsen einer solchen Bedrohung frühzeitig verunmöglichen sollen.²⁵ Man mag nun einwenden, dass der Versuch der USA, die Uno für ihre Ordnungsvorstellungen einzusetzen, dem Geist der Charta und den darin verankerten Prinzipien der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung zuwiderläuft. Dabei gilt es allerdings im Auge zu behalten, dass das Vetorecht auch für die anderen permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates ein institutionelles Mittel darstellt, um Macht auszuüben und ihre Interessen zu verfolgen. Die Vetodrohung Frankreichs und Russlands war nicht zuletzt vom Willen angetrieben, die Welt in ein multipolares System zurückzuführen und damit gleichzeitig den eigenen Einfluss in der internationalen Politik zu vergrössern.²⁶

Dies ruft in Erinnerung, dass die Uno nicht einen Weltstaat mit Weltregierung, sondern einen politischen Zweckverband, ein Instrument souveräner Staaten darstellt. Ihre Grundidee ist die Verrechtlichung der Machtfrage durch das Zusammenführen von Mächtigkeitsgleichgewicht und Mächteinheit. Der Schlüssel zum Funktionieren der Uno als System der kollektiven Sicherheit ist damit die Kompromissbereitschaft der verschiedenen Staaten, insbesondere der permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats.²⁷ Im Kalten Krieg war diese nicht gegeben und damit eine Blockierung des Sicherheitsrates unabwendbar gewesen. Seit dem Ende der bipolaren Ära haben sich die Machtstrukturen des internationalen Systems dramatisch verändert: Das Staatensystem hat sich ausdifferenziert, die Machtzentren sind global verteilt und in der Hierarchie folgen auf die verbleibende Supermacht USA fünf oder sechs Grossmächte mit globalem Einfluss und eine Reihe von mittleren und kleineren Staaten der jeweils betroffenen Region. Gleichzeitig wird das Staatensystem als Folge der Globalisierung immer stärker überlagert von Netzwerken aus nichtstaatlichen Akteuren.²⁸

Vor diesem Hintergrund ist eine grundsätzliche Bereitschaft zu einer wohlüberlegten Reform der Uno und einer vorsichtigen Anpassung der internationalen Regeln zur legitimen Gewaltausübung gefragt. Sind die USA im Vergleich zu Frankreich unterrepräsentiert und ist Frankreich im Vergleich zu Indien oder Deutschland überrepräsentiert? Und wie soll das wachsende Machtpotential nichtstaatlicher Akteure berücksichtigt werden? Diese hochkomplexen Fragen

25 REITER, *Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie*, S. 183–188.

26 GLENNON, *Why the Security Council Failed*, S. 25.

27 HERZ, Dietmar et. al. (Hrsg). *Handbuch Vereinte Nationen: Entwicklung, Aktivitäten, Perspektiven*. Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 2002.

28 WENGER, Andreas/ZIMMERMANN, Doron. *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*. Boulder, London: Lynne Rienner, 2003, S. 237–240.

erfordern intensive Konsultationen zwischen den USA, ihren Alliierten und weiteren internationalen Akteuren, wenn sie einer tragfähigen Lösung zugeführt werden sollen. Eine pragmatische Zuwendung der Kriegsbefürworter wie der Kriegsgegner zu multilateralen Institutionen liegt damit auf lange Sicht im Interesse aller.

2 Militärische versus zivile Mittel: Krieg und Wiederaufbau im Irak

Im Zuge der komplexen, meist innerstaatlichen Konflikte und Krisen der 1990er Jahre machte sich ein Trend in Richtung vermehrter sicherheitspolitischer Arbeitsteilung zwischen den USA und ihren Verbündeten bemerkbar. In Washington konzentrierten sich die Entscheidungsträger in erster Linie auf die globalen militärischen Herausforderungen. Sie verliessen sich dabei immer häufiger auf eine Koalition der Willigen und Fähigen. Die Europäer dagegen engagierten sich eher im Rahmen begrenzter *Peace Support Operations*, vornehmlich an der europäischen Peripherie. Gleichzeitig strebten sie eine umfassende Präventions- und Stabilisierungsstrategie im institutionellen Rahmen an. Diese auseinanderlaufenden strategischen Ansätze reflektierten nicht nur unterschiedliche Möglichkeiten, sondern waren auch Ausdruck sehr unterschiedlicher Meinungen hinsichtlich der Frage, mit welchen Mitteln – ob mit militärischen oder mit zivilen – die neuartigen Herausforderungen am besten bewältigt werden konnten.²⁹

Die Meinungsunterschiede hinsichtlich der Wahl der Mittel verschärfen sich mit den Ereignissen des 11. Septembers 2001. Die Europäer warnten davor, die militärischen Aspekte ins Zentrum der internationalen Strategie gegen den Terrorismus zu stellen. Afghanistan bewies in ihren Augen, dass der Westen das Problem des Staatenzerfalls in den Entwicklungsländern nicht einfach als hoffnungslos beiseite schieben konnte. Schwache Staaten erlaubten es terroristischen Gruppierungen, ihre Ausbildungs- und Rekrutierungsbasis in einem Machtvakuum ausserhalb etablierter internationaler Rechtsmittel aufzubauen. Terrorismus und innerstaatliche Gewaltkonflikte konnten auf lange Sicht nur bewältigt werden, wenn ihre politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ursachen im Rahmen einer umfassenden Präventionsstrategie erfolgreich angegangen wurden.³⁰

Washington dagegen fürchtete mehr als alles andere, dass sich den USA feindlich gesinnte Staaten wie der Irak, der Iran und Nordkorea mit nichtstaatlichen, terroristischen Akteuren zusammenschliessen könnten. Dem Terrorismus

29 WALT, Stephen M. Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. In: *International Security* 26 (2001–02), Nr. 3, S. 56–78.

30 ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

den Nährboden zu entziehen hiess damit nicht nur, seine Ausbildungs- und Rekrutierungsbasis in schwachen Staaten wie Afghanistan aufzuheben. Wichtiger noch war zu verhindern, dass Massenvernichtungswaffen aus den Arsenalen autoritärer Staaten in terroristische Hände gelangten. Daher waren die USA in der Irakfrage auch nicht mehr bereit, eine Politik des Abwartens zu verfolgen, sondern drängten immer vehementer auf einen Regimewechsel und eine Abrüstung durch eine Militärintervention.³¹

Die Debatte über Möglichkeiten und Grenzen der militärischen respektive der zivilen Mittel setzte sich auch im Kontext der Diskussionen um die Zukunft des Uno-Abrüstungsregimes gegen den Irak fort. Die Europäer bestritten nicht grundsätzlich, dass der Irak notfalls auch militärisch abgerüstet werden musste.³² Sie fürchteten aber, dass dies nur zum Preis unverhältnismässig hoher politischer und menschlicher Kosten möglich sein werde. Die Befürchtung, dass ein Militärschlag mit unwägbaren Risiken verbunden sei, ging einher mit grosser Skepsis, dass der Wiederaufbau erfolgreich verlaufen und in eine tragfähige politische Nachkriegslösung münden würde.³³ Die USA dagegen setzten auf einen schnellen Krieg, hielten die Risiken der militärischen Phase für vertretbar und zeigten sich optimistisch, dass die militärische Abrüstung und Entmachtung Saddam Husseins in eine radikale Neuordnung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Iraks münden würden. Mit dem Kriegsende würden im Irak, wie einst in Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg, Freiheit und politische Selbstbestimmung Einzug halten.³⁴

Augenfällig in der Vorkriegsdebatte war, dass die amerikanischen Kriegspläne bereits Monate vor Kriegsbeginn intensiv diskutiert wurden und in ihren wesentlichen Zügen bekannt waren.³⁵ Ein klares Konzept für den Wiederaufbau und die politischen Nachkriegsmodalitäten war dagegen nicht erkennbar. Deutlich zutage trat vielmehr, dass die Vorstellungen zur politischen Nachkriegslösung innerhalb der Administration Bush weit auseinander gingen. Neo-konservative Kräfte in der zivilen Führung des Pentagons und im Büro des Vizepräsidenten schienen die Chance für eine radikale Neuordnung der politischen und

31 YAPHE, *America's War on Iraq*.

32 Vgl. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*. 17. Februar 2003. URL <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=74557&LANG=1&File=/pressData/de/ec/74557.pdf&Picture=0>.

33 ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

34 *President Discusses the Future of Iraq*. 26. Februar 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>.

35 OCHMANEK, David. A Possible US-Led Campaign Against Iraq: Key Factors and an Assessment. In: DODGE, Toby/SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, S.45–58. DODGE, Toby. *Cake Walk, Coup or Urban Warfare: The Battle for Iraq*. In: Ebd., S. 59–76. CORDESMAN, Anthony H. *Iraq's Military Capabilities in 2002*. Washington DC: CSIS Press, 2002, S. 2–5.

wirtschaftlichen Strukturen des Iraks nutzen zu wollen. Diesen gegenüber standen die Pragmatiker des Aussenministeriums und der CIA, die nur ein Programm des begrenzten politischen Wandels anstrebten, das auch bei den Nachbarstaaten des Iraks Unterstützung finden würde gemäss der Formel: kein Pluralismus, keine *Warlords*, keine Ausweitung der Krise.³⁶

Unbestritten war, dass die Auswirkungen eines Landkrieges samt Regimewechsel für den Irak – wie für die gesamte Region – umfassend ausfallen würden. Ob die negativen Erwartungen der Europäer oder die positiven Erwartungen der USA mittel- und langfristig überwiegen würden, hing *erstens* vom Verlauf des Krieges und *zweitens* vom Verlauf des politischen Wiederaufbaus ab. Mittlerweile ist die Phase der umfassenden Kampfhandlungen vorüber und das Regime Saddam Husseins wurde gestürzt. Auf einer symbolischen Ebene – und damit in der Wahrnehmung einer weltweiten Öffentlichkeit – ging der Krieg mit der vom Fernsehen übertragenen Schleifung der grossen Saddam-Statuen zu Ende. Formell, wenn auch nicht im völkerrechtlichen Sinn, erklärte Präsident Bush den Irak-Krieg mit seinem wahlkampfartigen Auftritt auf dem nach Hause zurückkehrenden Flugzeugträger Abraham Lincoln für beendet.³⁷ Während sich die amerikanische und europäische Öffentlichkeit langsam wieder innenpolitischen Fragen und den Wirtschaftsprognosen zuwendet, hat für die irakische Bevölkerung die chaotische Übergangsphase hin zu einer ungewissen politischen Neuordnung begonnen.

Die militärische Phase verlief im Rahmen der optimistischeren Vorkriegsszenarien. Innerhalb von nur vier Wochen – zwischen dem 20. März und dem 9. April – besiegten die ca. 250 000 Mann starken Koalitionsstreitkräfte der Amerikaner und Briten die insgesamt ca. 400 000 Mann starken irakischen Streitkräfte und Spezialtruppen.³⁸ Den weniger als 200 Getöteten der Koalitionsstreitkräfte steht eine unbekannte Zahl (wohl in einer fünfstelligen Höhe) irakischer Soldaten gegenüber. Den Kampfhandlungen in den Städten dürften zwischen 1 300 und 1 600 Zivilisten zum Opfer gefallen sein. Amerikanische und britische Verbände flogen über 51 000 Einsätze und warfen dabei 28 000 Bomben ab, rund 70% davon präzisionsgesteuert.³⁹ Die Kriegsplanungen bewährten sich in ihren

36 YAPHE, *America's War on Iraq*, S. 23–44.

37 *President Bush Announces Combat Operations in Iraq Have Ended*. 1. Mai 2003. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html>.

38 OCHMANEK, *A Possible US-Led Campaign Against Iraq*, S. 45–58. DODGE, *Cake Walk, Coup or Urban Warfare*, S. 59–76. Lessons from the Iraq War: Strategy and Planning. In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003) Nr. 3.

39 *President Bush Announces Combat Operations in Iraq Have Ended*. 1. Mai 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html>. Vgl. auch Lessons from the Iraq War: Strategy and Planning. In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3; vgl. auch die Angaben von CNN, URL <http://edition.cnn.com/SPECIALS/2003/iraq/forces/casualties/>.

Grundzügen. Sie waren darauf angelegt, mit massiven kombinierten Luft- und Bodenoperationen unter weitestmöglicher Schonung der Zivilbevölkerung, der zivilen Infrastruktur und der regulären Armee des Irak möglichst schnell möglichst grosse Teile des Landes – insbesondere des schiitischen Südens und des kurdischen Nordens – zu befreien. Die Entscheidung fiel – ungleich Afghanistan – in Bagdad und den Städten, wo über 70% der irakischen Bevölkerung leben, und war von einer intensiven internationalen Medienkampagne begleitet.⁴⁰

Unerwartet und von erheblicher Auswirkung mit Blick auf die im Kampf um Bagdad zur Verfügung stehenden Truppen war *erstens* der Wegfall der Nordfront. Die Weigerung des türkischen Parlaments, amerikanische Truppentransporte in der Grössenordnung von 60 000 Mann über türkisches Territorium zu erlauben, reduzierte die im Irakkrieg zur Verfügung stehenden Koalitionstruppen zeitweise um 25%. Aufgrund der frühzeitigen Kriegseröffnung mit einem gezielten Angriff auf Saddam Hussein am 20. März 2003 konnte *zweitens* die breit angekündigte *Shock and awe*-Strategie nicht richtig durchgeführt werden. Als Element einer breiten Kampagne der psychologischen Kriegsführung dürfte ihre Wirkung denn auch eher begrenzt geblieben sein. Heftiger als erwartet fiel *drittens* für einige Tage der Widerstand paramilitärischer Kräfte entlang den rasch länger werdenden Nachschublinien aus. In den Tagen darauf zerfiel schliesslich *viertens* der Widerstand der Republikanischen Garden, der Speziellen Republikanischen Garden sowie der Spezialtruppen in und um Bagdad schneller als erwartet.

Die gerade in Europa von vielen erwarteten Schreckensszenarien stellten sich dagegen nicht ein. Die Ölquellen und Dämme fielen mehrheitlich intakt in die Hände der Koalitionstruppen. Die erwarteten Flüchtlingsströme blieben aus. Massenvernichtungswaffen kamen nicht zum Einsatz, und terroristische Anschläge blieben bisher Einzelfälle. Die Kampfhandlungen mündeten nicht in einen wochenlangen Städtekampf mit rasch steigenden Opferzahlen. Und ein Ausgreifen des Krieges auf die umliegenden Staaten konnte verhindert werden. Nach Erklärungen für den insgesamt günstigen Kriegsverlauf wird noch lange gesucht werden, die Konturen der Debatte lassen sich aber dennoch bereits nachzeichnen: Machen die einen irakische Schwäche – eine mittelmässige Armee ohne Luftunterstützung, taktische Mängel der Elitetruppen im Kampf um Bagdad, die Einheit zwischen Saddam Hussein und den Irakern als Mythos – für den Gang des Krieges verantwortlich, verweisen andere auf die Stärke der USA – solide Kriegsplanung, technische und organisatorische Überlegenheit, Schnelligkeit und Flexibilität in der Ausführung.

40 DODGE, *Cake Walk, Coup or Urban Warfare*, S. 59–76. Fischer Weltalmanach 2003. Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 2002, S. 387.

Die Koalitionstruppen waren ihrem Gegner sowohl auf der strategischen als auch auf der taktischen Ebene jeweils einige Schritte voraus. Erste Auswertungen des Kriegsverlaufes heben vier Elemente amerikanischer Stärke besonders hervor.⁴¹ *Erstens* wird auf die Schnelligkeit und Flexibilität der Kommandostrukturen auf der Basis einer überlegenen Informationslage hingewiesen. Hier gilt es die Vorteile einer netzwerkbasierten Kriegführung sorgfältig zu studieren, die Sensoren, *Command&Control*-Prozesse und Waffenplattformen in einer gemeinsamen Informationsumgebung zusammenführt und damit die eigene Reaktionszeit über eine Integration von Strategie, Taktik und Operationen stark verbessert.⁴² *Zweitens* haben die US-Truppen grosse Fortschritte bei der Kombination von Luft- und Bodenangriffen unter Beweis gestellt. Diese kombinierten Luft-Boden-Angriffe erwiesen sich auch bei schlechtem Wetter und in der Nacht als effektiv bei der Bekämpfung der Republikanischen Garden. *Drittens* griffen die Koalitionstruppen mehr als bisher auf *Special Operations Forces* zurück, dies zum Schutz von Ölquellen und Dämmen, zur Sicherung von Flugplätzen, bei der Suche nach Exponenten des Regimes sowie zur gezielten Schwächung der irakischen Kommandostrukturen. *Viertens* schliesslich gingen insbesondere die Briten bei ihrem Einmarsch in Basra mit viel taktischem Geschick vor. Mit selektiven Angriffen und Aufklärungsoperationen erhöhten sie schrittweise den Druck auf die verbleibenden Regimekräfte und bemühten sich parallel dazu, die irakische Bevölkerung auf ihre Seite zu ziehen. Grosse Teile der irakischen Bevölkerung warteten den Ausgang der Kämpfe ab, zwar froh über das Ende der Schreckensherrschaft Saddam Husseins, aber gleichwohl nur mit wenig Enthusiasmus für die Besatzungsmächte.

Der Irakkrieg wird sowohl von den Befürwortern der Powell-Doktrin, die überlegene Stärke und grosse Truppenzahlen fordern, als auch von den Befürwortern der Rumsfeld-Doktrin, die sich für Luftmacht, Technologie, Spezialtruppen und Kreativität im Einsatz stark machen, als Beweis für die Gültigkeit ihrer jeweiligen Konzepte herangezogen werden. Unter dem Strich ist aber doch zu erwarten, dass sich die Transformation der US-Streitkräfte in Richtung kleinerer, leichter und mobiler Verbände als Folge des Irakkrieges beschleunigen wird.⁴³ Damit stellt sich auch die Frage nach der Zukunft der im Ausland stationierten US-Truppen mit neuer Schärfe. Truppenrückzüge aus der Türkei und aus Saudi-Arabien sind absehbar, und auch die in Europa stationierten Truppen

41 Lessons from the Iraq War: Strategy and Planning. In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3. FULGHUM, David A. The Pentagon's Force-Transformation Director Takes an Early Swipe at What Worked and What Didn't in Iraq. In: *Aviation Week & Space Technology*, 28 April 2003.

42 CEBROWSKI, Arthur K./GARSTKA, John J. Network-Centric Warfare: Its Origin and Future. In: *United States Naval Institute Proceedings* 124 (1998), Nr. 1, S. 28–35.

43 FULGHUM, *The Pentagon's force-transformation*.

werden nochmals überprüft werden. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass der Irak noch für längere Zeit Truppenkontingente in Divisionsgrösse in Anspruch nehmen wird.⁴⁴

Die Regierung Bush wird sich davor hüten müssen, den Irakkrieg aufgrund des raschen Sieges auf dem Gefechtsfeld vorschnell zum Erfolg zu erklären und als Beleg für das Funktionieren einer Strategie des selektiven Einsatzes militärischer Mittel heranzuziehen. Erfolg definiert sich über die langfristigen politischen Folgen des Krieges mit Blick auf die Stabilität des arabischen Raumes, den Kampf gegen den globalen Terrorismus und die Tragfähigkeit der politischen Nachkriegslösung im Irak. Den Frieden im Nachkriegsirak herzustellen, könnte sich schwieriger erweisen, als den Krieg zu gewinnen. Die Herstellung von Ruhe und Ordnung, der zivile und administrative Wiederaufbau, die Schaffung rechtsstaatlicher Institutionen und partizipativer politischer Prozesse sowie die Inangriffnahme sozialer und wirtschaftlicher Reformen sind höchst komplexe Aufgaben, deren Erfolg sich nicht in Wochen, sondern nur in Jahren bemessen lässt.⁴⁵ Dies rufen uns die Entwicklungen auf dem Balkan und in Afghanistan immer von neuem wieder in Erinnerung.⁴⁶

Der Übergang von Saddam Husseins diktatorischem Regime zu einer neuen politischen Ordnung ist wie erwartet chaotisch ausgefallen. Die Suche nach Saddam Hussein und seinen engsten Gefolgsleuten sowie nach den Massenvernichtungswaffen steht vorerst noch im Zentrum der Aufmerksamkeit der Besatzungsmächte. Die Ausgangslage für den politischen Wiederaufbau gestaltet sich dagegen schwierig, soviel ist bereits ersichtlich geworden. *Erstens* machte sich das Fehlen eines klaren Konzepts für die Übergangszeit bemerkbar, das aufbauend auf den Erkenntnissen und Erfahrungen früherer Krisen – frühzeitige Planung, rasche Herstellung von Ruhe und Ordnung, rasche Umstellung von Kampf- auf Polizeiaufgaben, Wichtigkeit ziviler Polizeikräfte, klare Schnittstellen zwischen militärischen und zivilen Akteuren – rasches Handeln ermöglicht hätte.⁴⁷ Überrascht vom schnellen Ende des Krieges, gelang es den Besatzungsmächten erst nach Tagen, die für einen staatlichen Neuaufbau minimale Sicherheit herzustellen. Die Schäden an der Infrastruktur und der Zivilverwaltung des Landes aufgrund von Plünderungen dürften den Schäden durch direkte Kriegseinwirkungen in nichts nachstehen.

44 Turkey and the United States: Drifting Apart? In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3. US Forces in the Persian Gulf: Options for the Post-Saddam Era. In: Ebd.

45 BARTON, Frederick D./CROCKER, Bathsheba. Winning the Peace in Iraq. In: *The Washington Quarterly* 26 (2003), Nr. 2, S. 7–22, hier S. 10–11. CRANE, Conrad C./TERRILL, W. Andrew. *Reconstructing Iraq: Insights, Challenges, and Missions for Military Forces in a Post-Conflict Scenario*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2003.

46 WENGER/MÖCKLI, *Conflict Prevention*, S. 17–50.

47 BARTON/CROCKER, *Winning the Peace in Iraq*, S. 10–11.

Der Wiederaufbau wird *zweitens* behindert durch die nach Kriegsende wiederum zutage getretenen Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Pentagon und dem Aussenministerium hinsichtlich der Frage, wie die Nachkriegsmodalitäten geregelt werden sollen. Die Zurückstufung der Behörde von General Jay Garner, die über die militärischen Kanäle an das Pentagon rapportiert, und die Einsetzung des Diplomaten Paul Bremer zur Überwachung des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses bilden dabei nur die sichtbare Spitze grundsätzlich verschiedener Herangehensweisen an die Aufgabe des politischen Wiederaufbaus. Die vergangenen Wochen waren geprägt von einem unübersichtlichen Gerangel um Zuständigkeiten zwischen den zwei Departementen. Hier sind weitere Korrekturen zu erwarten, wenn sich das ohnehin eher geringe Tempo des Übergangs noch weiter verlangsamen sollte.

Drittens erschweren das ungeklärte juristische Fundament für den Wiederaufbau und die damit verbundenen Diskussionen um die Rolle der Uno im irakischen Wiederaufbau den Prozess der staatlichen Neuordnung. Die USA und Grossbritannien fordern von der Uno eine schnelle Aufhebung der 1990 beschlossenen Wirtschaftssanktionen und die Anerkennung der politischen und finanziellen Kontrolle des Iraks durch die Besatzungsmächte auf vorerst 12 Monate. Die Rolle der Uno soll sich gemäss des zurzeit diskutierten Resolutionsentwurfs auf humanitäre Aktivitäten und eine beratende Rolle hinsichtlich finanzieller und politischer Fragen beschränken. Frankreich, Russland und Deutschland wiederum machen sich für eine zentrale Rolle der Uno stark, nicht zuletzt, weil sie die im Rahmen des «Öl für Lebensmittel»-Programms bestehenden Kontrakte honoriert sehen möchten und sich als wichtige Gläubiger gegen mögliche Schuldenerlasse für den Irak stellen. Die USA sehen das anders und begünstigen unter Hinweis auf die alleine getragenen finanziellen und personellen Kosten des Krieges vorerst ihre eigenen Firmen beim Wiederaufbau.

Der Regimewechsel wird insofern zu einem besseren Irak führen, als die kaum vorstellbare Machtkonzentration auf eine Person, eine Familie, einen Clan gebrochen wird, die eine atomisierte irakische Gesellschaft über ein vielschichtiges Gewebe von Geheim- und Sicherheitsdiensten kontrollierte und eine schmale Elite über ein durch Öleinnahmen gut geschmiertes System der Patronage an sich band.⁴⁸ Auf dem Weg zur Verwirklichung der Vision eines demokratischen Iraks sehen sich die Besatzungsmächte allerdings einer ganze Reihe von Dilemmata

48 BARAM, Amatzia. Saddam's Power Structure: The Tikritis Before, During and After the War. In: DODGE, Toby/SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, (IISS, Adelphi Paper 354), S. 93–114. JABAR, Faleh A. The Iraqi Army and Anti-Army: Some Reflections on the Role of the Military. In: Ebd. S. 115–130.

gegenüber, die nicht schnell zu bewältigen sein dürften. *Erstens* widersprechen sich die Zielsetzungen des zivilen und administrativen respektive des politischen Wiederaufbaus bis zu einem gewissen Grad. In der Theorie scheinen sich die Briten und Amerikaner an einem 3-Phasen-Plan zu orientieren: Auf die militärische Stabilisierung folgt die Etablierung einer Übergangsregierung und der zivile und administrative Wiederaufbau. Dieser wiederum mündet in eine neue politische Ordnung auf der Basis einer neuen Verfassung und der Durchführung freier Wahlen. In der Praxis hingegen werden all diese Aufgaben parallel in Angriff genommen werden müssen, wobei sich die Herausforderungen und Notwendigkeiten je nach Perspektive sehr unterschiedlich präsentieren.

Die Herstellung von Ruhe und Ordnung, der Wiederaufbau der zivilen Verwaltung und die Inbetriebnahme der öffentlichen Dienstleistungen sind ohne Rückgriff auf die Verwalter und Administratoren des alten Regimes nicht innert nützlicher Frist zu bewältigen. Die meisten dieser alten Eliten waren Mitglieder der mittlerweile von den USA aufgelösten Baath-Partei und repräsentieren etablierte Patronagesysteme. Die Rückkehr dieser Schattennetzwerke kann unter Umständen eine schwere Hypothek für die politische Neuordnung darstellen. Der richtige Ausgleich zwischen alten und neuen Kräften kann nur mit viel politischem Fingerspitzengefühl und soliden Kenntnissen der gesellschaftlichen Strukturen des Iraks gefunden werden. Vor diesem Hintergrund scheint die Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen General Garner, der sich auf den zivilen und administrativen Wiederaufbau konzentriert, und dem Diplomaten Bremer, der den politischen Transformationsprozess vorantreiben soll, Sinn zu machen – vorausgesetzt sie arbeiten mit- und nicht gegeneinander.

Ebenso schwierig dürfte es *zweitens* sein, die richtige Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung der neuen staatlichen Strukturen zu finden. Die Verteilung von Macht und Autorität unter Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen Interessenlagen der sozialen Gruppierungen gleicht der Quadratur des Kreises. Aufgrund des Kriegsverlaufs und des darauffolgenden Machtvakuum haben sich die ohnehin vorhandenen Dezentralisierungstendenzen verstärkt. Religiöse Kräfte moderater wie islamischer Provenienz, tribale Familien- und Clan-Strukturen sowie lokale Formen des Selbstschutzes und der Selbstorganisation prägen das gegenwärtige politische Kräftespiel. Diese zentrifugalen Tendenzen werden verstärkt durch separatistische Kräfte im kurdischen Norden, deren Selbstbewusstsein aufgrund des Kriegsverlaufs insgesamt gestärkt wurde. Der Forderung der kurdischen Parteien nach einem föderalen Staatsaufbau mit grösstmöglichen Kompetenzen des Nordens, Südens und des Kernlandes steht

das Versprechen der USA an die Türkei gegenüber, dass der Irak als Einheit erhalten bleibt.⁴⁹

Das Primat der Einheit des Iraks wird durch die Notwendigkeit einer staatlichen Kontrolle über die Ölressourcen des Landes verstärkt und widerspricht einer raschen Dezentralisierung der stark zentralistischen Machtstrukturen und einer raschen Demokratisierung von unten. Der Verteilschlüssel für die Öleinnahmen ist das wohl entscheidende Mittel mit Blick auf die Machtverteilung in einem föderalen System. Damit wird deutlich, wieso die USA der Kontrolle über den Ölsektor und der Immunität der Öleinnahmen so grosse Bedeutung zumessen. Geschieht dies allerdings nicht in transparenter Art und Weise, werden sich die USA zunehmend dem Vorwurf neo-imperialer Interessenpolitik ausgesetzt sehen. Es ist daher sowohl für die Zukunft des Iraks als auch für die Akzeptanz der amerikanischen Besatzungsmacht entscheidend, dass sich der Wiederaufbau eines stark zentralistischen Staatsapparates und die Forderung nach einer möglichst dezentralen politischen Repräsentation nicht gegenseitig blockieren.

Das entscheidende Dilemma Washingtons ist vor diesem Hintergrund *drittens* bei der Beantwortung der Frage zu suchen, zu welchem Zeitpunkt sich die USA aus dem Irak zurückziehen sollen. Konzentrieren sich die USA auf den zivilen und administrativen Wiederaufbau, um sich möglichst bald aus dem Irak zurückzuziehen, dann laufen sie Gefahr, dass die ungefestigten Institutionen einer parlamentarischen Demokratie den zentrifugalen Kräften langfristig nicht standhalten können. Das Resultat könnte die Wiederkehr eines autoritären Regimes oder die Herausbildung eines islamischen Staates sein. Je länger andererseits die Besatzungsmächte als alleinige Garantiemächte des politischen Prozesses auftreten, desto stärker wird der Anti-amerikanismus zum Motor der politischen Mobilisierung werden. Dies wird zur Desavouierung derjenigen politischen Kräfte führen, die am engsten mit dem Projekt einer liberalen Demokratie und den von den USA dominierten Übergangsbehörden verbunden sind.

Mittelfristig werden die USA um eine Internationalisierung des Wiederaufbaus im Irak nicht herumkommen. Je stärker die Frage des politischen Wiederaufbaus ins Zentrum rückt, desto grösser wird der Druck zur Bildung eines umfassenden internationalen Rahmens werden, der die Akzeptanz der Macht um die Legitimität des Rechts erweitert. Langfristig dürften multilaterale Strukturen wie die Uno, die EU und – als militärischer Stabilisierungsfaktor – die Nato wieder vermehrt ins Gespräch kommen. Je dünner der multilaterale Rahmen mit

49 Iraq's Political Reconstruction: Top-Down or Bottom-Up? In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3.

Blick auf die politische Nachkriegslösung ausfällt, desto schwieriger dürfte die Zielsetzung eines stabilen und repräsentativen Iraks zu erreichen sein.

3 Der regionale Kontext: Stabilität im krisengeplagten Nahen und Mittleren Osten

Dem Nahen und Mittleren Osten drohen in den kommenden Jahrzehnten eine Serie politischer Impllosionen und sozialer Explosionen. In keiner anderen Region kumulieren sich die neuartigen Risiken an der Schnittstelle von Terrorismus, Proliferation und autoritären Regimes mit umfassenderen strukturellen Problemen zu einem vergleichbaren Potential an Instabilität. Bereits vor einigen Jahren begannen die Meinungen zwischen den USA und den Europäern auseinander zu laufen, wie sich der Westen angesichts der politischen Gewaltkonflikte des arabischen Raumes verhalten soll, welche die regionale Stabilität in Frage stellen und über den Export extremistischer Elemente das weltweite Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen können. Washington warf seinen Bündnispartnern vor, die von Saddam Husseins Massenvernichtungswaffenprogrammen ausgehende Bedrohung zu wenig ernst zu nehmen und sich in einer Region, in der militärische Macht mehr zählt als alles andere, leichtsinnig auf zivile Instrumente verlassen zu wollen. Die Europäer wiederum konnten sich die Obsession Washingtons mit dem Irak bei gleichzeitiger Passivität in der Palästinafrage nur als Produkt von Ölinteressen, innenpolitischem Druck der pro-israelischen Lobby und familiär geprägter Antipathie des amerikanischen Präsidenten gegen Saddam Hussein erklären.⁵⁰

Diese anhaltenden transatlantischen Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der westlichen Nahostpolitik verschärften sich parallel zur Zuspitzung der Irakkrise. Die weiche Haltung vieler Europäer im Rahmen der Debatte um die Durchsetzung des Uno-Rüstungskontrollregimes gegen den Irak ging einher mit Befürchtungen, die militärische Option würde zu einer weiteren Destabilisierung dieser labilen Region führen und einem «Kampf der Kulturen» Vorschub leisten.⁵¹ Die USA dagegen argumentierten, ein Machtwechsel in Bagdad werde der Demokratisierung der ganzen muslimischen Welt entscheidende Impulse verleihen und eine stabile Neuordnung des Nahen und Mittleren Ostens möglich machen. Gleichzeitig würden die Chancen für eine Deblockierung des palästinensisch-israelischen Konflikts und die Schaffung eines unabhängigen Palästinenserstaates steigen.⁵²

50 GORDON, Philip. H. Bush's Middle East Vision. In: *Survival* 45 (2003), Nr. 1, S. 155–165.

51 ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

52 *President Discusses the Future of Iraq*. 26. Februar 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>.

Ohne Zweifel tangieren die gesellschaftlichen Krisen in der arabischen Welt mit ihren wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen den Westen stark. Dabei steht allerdings nicht Huntingtons «Kampf der Kulturen» im Zentrum der regionalen Aufmerksamkeit. Es geht in erster Linie um eine Auseinandersetzung innerhalb der arabischen Zivilisation, wobei moderate Kräfte der Reform fundamentalistischen Kräften der Reaktion gegenüberstehen. Der Westen ist nicht das direkte Ziel dieser Auseinandersetzung; er kann sich ihren globalen Auswirkungen gleichwohl nicht entziehen – sei es als Projektionsfläche fundamentalistischer Ideologien, sei es als Zielland der muslimischen Auswanderung und bei der Integration von Millionen neuer Europäer islamischen Glaubens oder sei es als Konsument des arabischen Öls, das über 70% der weltweiten Ölreserven darstellt.⁵³ Das wird von niemandem bestritten. Uneinig ist man sich dies- und jenseits des Atlantiks aber hinsichtlich der Frage, inwieweit und mit welchen Mitteln die arabischen Entwicklungen von aussen überhaupt beeinflusst werden können.

Die strukturellen Probleme dieser Region sind gewaltig. Am Beginn der zunehmenden Spannungen im Nahen und Mittleren Osten steht eine demografische Krise. In den vergangenen 50 Jahren vervierfachte sich die Bevölkerung der Region, von 112 Millionen im Jahr 1950 auf mehr als 415 Millionen im Jahr 2000. Bis in das Jahr 2050 wird sich die Bevölkerung der Region gemäss Schätzungen der Uno noch einmal verdoppeln. Beinahe 50% der Bevölkerung ist 18 Jahre alt oder jünger.⁵⁴ Der Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung nimmt rasant zu und entsprechend greift eine massive Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen um sich. Eng mit der demografischen Krise verbunden ist eine anhaltende wirtschaftliche Krise der Region. Mit Ausnahme des südlichen Afrika wies die arabische Welt in den vergangenen zwanzig Jahren weltweit das langsamste Wirtschaftswachstum auf. Der Ölreichtum wurde schrittweise zum Mythos und konnte die Integration in die globale Weltwirtschaft nicht ersetzen. Die Öleinnahmen der OPEC-Staaten des Mittleren Ostens waren im Jahr 2000 im Vergleich mit den 1980er Jahren auf ca. 40% gesunken. Zusammen mit dem Bevölkerungswachstum bedeutete das, dass das Öleinkommen pro Kopf in derselben Zeitspanne um ca. 25% gesunken war.⁵⁵

Angesichts dieser doppelten Krise kann das Versagen der politischen Eliten und der damit einhergehende Export extremistischer Strömungen in den Westen nicht erstaunen. Der Rückzug der politischen Patronagesysteme war von einem Erstarken traditioneller tribaler Strukturen und einem Aufblühen des Islamismus

53 *Fischer Weltalmanach 2003*, S. 1200–1202.

54 CIA. *The World Fact Book 2002*. URL <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/iz.html>.

55 Ebd.

begleitet. Obwohl diese Strukturen wichtige soziale Funktionen übernehmen, stehen sie in zunehmender Spannung mit modernen Strukturen. Ein Drittel der Bevölkerung des Mittleren Ostens lebt in der jeweils grössten Stadt des Landes, die Kommunikationsmittel der Moderne breiten sich zunehmend, wenn auch vergleichsweise langsam aus, und die Bildungslücke zwischen Männern und Frauen wird schrittweise kleiner. All dies lässt vermuten, dass die sozialen und politischen Spannungen in der Region in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden.

Bis zum 11. September 2001 bildete der Status quo in der arabischen Welt in erster Linie ein Problem für die Bevölkerung der Region, der politische und wirtschaftliche Partizipation versagt blieb. Mit den Terroranschlägen auf New York und Washington wurde der Status quo im Nahen und Mittleren Osten schlagartig auch zum Problem der USA. Seit dem zweiten Golfkrieg im Jahre 1991 basierte die Stabilität der regionalen Ordnungsstrukturen auf bilateralen Abmachungen zwischen Washington und den meist repressiven Regimes der Region gemäss dem Prinzip Zugang zu Öl versus Sicherheit gegen das Vormachtstreben des Iraks und des Irans. Gleichzeitig taten die arabischen Regime wenig gegen das Anwachsen eines populistischen Antiamerikanismus und erlaubten die Finanzierung terroristischer Netzwerke islamischer Ausprägung wie Bin Ladens Kaida, die sich die Befreiung des Heiligen Landes von den amerikanischen Besatzungstruppen auf die Fahne schrieben. Am 11. September 2001 schlugen diese extremistischen Exportprodukte eines innerarabischen Zivilisationskonfliktes zu: Die Mehrheit der Attentäter stammte aus Saudi-Arabien und Ägypten.⁵⁶

Ähnliche Mechanismen waren aus der Perspektive Washingtons auch im Irak am Werk. Der jahrzehntelange Widerstand des irakischen Regimes gegen die westliche Übermacht weckte historisch weit zurückreichende Gefühle des verletzten arabischen Stolzes. Die wirtschaftlichen Sanktionen schaden in erster Linie dem irakischen Volk und nicht Saddam Husseins Regime, was antiamerikanische und anti-westliche Ressentiments weiter vertiefte. Nicht überraschend führte der Kampf «David gegen Goliath» während des Krieges zu einer breiten Solidaritätswelle der arabischen Strasse mit dem irakischen Volk. Eine Politik des Hinhaltens gegenüber Saddam Hussein musste aus Sicht Washingtons zwingend in einen Teufelskreis münden: Sie zwang die USA zu grossen Besatzungstruppen in den Nachbarländern des Iraks. Dies schürte den Antiamerikanismus in der ganzen Region, was wiederum terroristischen Gruppierungen eine ideale Projektionsfläche gab. Gelangten Massenvernichtungswaffen aus den Arsenalen des Iraks in terroristische Hände, würde die Ordnungsfunktion der USA in der

56 GORDON, *Bush's Middle East Vision*.

Region in Frage gestellt, da nichtstaatliche Akteure kaum abzuschrecken wären. Dies konnte nur bedeuten, dass Saddam Hussein seine Hegemonialpläne unter dem Schutzschild seiner Massenvernichtungswaffen als arabischer Mythos in aller Ruhe weiterverfolgen könnte.⁵⁷

Vor diesem Hintergrund, argumentierte die Regierung Bush, mache es wenig Sinn, viel politisches Kapital in endlose Friedensgespräche zwischen Israeli und Palästinensern zu investieren. Das Palästina-Problem bildete in der Wahrnehmung Washingtons nicht nur eine wichtige Ursache der anti-westlichen und pro-islamistischen Dynamik der ganzen Region – wie von den Europäern immer von neuem angemahnt wurde. Es war längst zum zentralen Symbol der Araber gegen die politische und kulturelle Hegemonie des Westens unter der Führung der USA geworden, das jederzeit und von allen anti-Status quo Kräften der Region – Irak, Iran, Syrien, aber auch von terroristischen Organisationen wie der Kaida – abgerufen werden konnte.⁵⁸ So kann es denn auch nicht erstaunen, dass die irakische Propaganda den Abwehrkampf während des Krieges geschickt als Fortsetzung der Intifada in den Städten des Iraks präsentierte und damit bei den arabischen Massen auch dann noch Anklang fand, als die amerikanischen Panzer bereits in das Zentrum Bagdads vorstießen.

Ein schneller Sieg im Irak, argumentierten im Vorfeld des Krieges nicht nur die neokonservativen Kräfte in Washington, würde den Status quo im Nahen und Mittleren Osten zugunsten der USA verändern. *Erstens* würden die Karten im Verhältnis zu Saudi-Arabien neu gemischt. Der Wegfall der irakischen Bedrohung würde es den USA erlauben, ihre Besatzungstruppen aus Saudi-Arabien abzuziehen, und ihre militärische Präsenz in der gesamten Region zu verkleinern. Gleichzeitig würde die Abhängigkeit von Saudi-Arabien aufgrund des gesicherten Zugangs zu irakischem Öl reduziert, was wiederum erlauben würde, verstärkt auf saudische Reformen zu drängen. *Zweitens* könnte in diesem Umfeld effizienter gegen den Terrorismus vorgegangen werden, da sich die Projektionsfläche als «fremde Besatzungsmacht» verringern würde. Zudem hätten die USA ihre Macht demonstriert und deutlich gemacht, dass sie ihre Ordnungsfunktionen in der Region auch in Zukunft wahrzunehmen gedachten. Vor diesem Hintergrund liesse sich der Druck auf andere Staaten wie Syrien und den Iran stark erhöhen, terroristische Kräfte nicht länger zu unterstützen. Damit würde *drittens* das Umfeld des israelisch-palästinensischen Konfliktes von der Frage der regionalen Ordnungsstrukturen isoliert. Die Palästinenser würden erkennen, dass die zweite Intifada nicht nur für Israel sondern auch für die Palästinenser selbst ein Desaster

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ DORAN, Michael Scott. Palestine, Iraq, and American Strategy. In: *Foreign Affairs* 82 (2003), Nr. 1, S. 19–33.

darstellte. Letztlich würden damit auch die Chancen für eine Wiederaufnahme und für echte Fortschritte des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses steigen.⁵⁹

Wie realistisch es ist, dass von einem militärischen Regimewechsel im Irak positive Impulse für das Palästinaproblem ausgehen, muss die Zukunft zeigen. Die folgenden Überlegungen warnen vor zu hohen Erwartungen: Nicht vom militärischen Sieg, sondern von dessen politischen und wirtschaftlichen Folgen für die irakische Bevölkerung werden die entscheidenden Impulse ausgehen. Eine längere amerikanische Besetzung des Iraks wird in der arabischen Welt ebenso wenig akzeptiert werden wie amerikanische Truppen in Saudi-Arabien. Nachhaltige Fortschritte im Friedensprozess werden zudem nur im multilateralen Rahmen möglich sein. Der internationale Friedensplan ist ein Plan des «Nah-ost-Quartetts» der USA, Russlands, der Uno und der EU. Fortschritte in diesem Umfeld brauchen das entschiedene Engagement der US-Präsidenten. Dabei wird es sich zeigen müssen, ob Präsident Bush nach seinem Abseitsstehen von beiden Seiten des Konflikts als ehrlicher Makler anerkannt werden wird.

Die von den USA unerstellte Logik, dass ein Regimewechsel im Irak die Palästinenser zu Konzessionen zwingen wird, die Israel unter der Führung von Sharon anerkennen kann, ist nicht dazu angetan, die antiamerikanische Stimmung in der arabischen Welt zu mildern. Die neue palästinensische Führung wird den terroristisch geführten Widerstand auf lange Sicht nur unterdrücken können, wenn Sharon in Bezug auf die Verbesserung des «täglichen Lebens» der Palästinenser und in der Siedlungsfrage zu Konzessionen bereit ist. Spielt Sharon auf Zeit, wird es sich zeigen müssen, zu wie viel Druck auf Israel Bush bereit ist. Es wäre optimistisch zu glauben, dass die Palästinenser und ihre Sympathisanten in der arabischen Welt ihren Widerstandskampf aufgeben, solange sich die Situation der arabischen Bevölkerung nicht wesentlich verbessert. Bushs optimistische Vision geht denn auch einher mit der Hoffnung, dass die Reform des Iraks eine demokratische und marktwirtschaftliche Transformation der ganzen arabischen Welt in Gang setzt.

Die arabische Welt braucht zweifelsohne mehr politischen Pluralismus, mehr Respekt für Menschenrechte und einen Ausbau der rechtsstaatlichen Ordnung, will sie die anstehenden strukturellen Probleme zugunsten der arabischen Bevölkerung lösen. Nun ist aber der Aufbau von staatlichen Strukturen, welche die unterschiedlichen Interessen sehr verschiedener sozialer Gruppierungen integrieren können, eine langwierige Sache. Politische Legitimität und arabische

59 GORDON, *Bush's Middle East Vision*, S. 159.

Gouvernanz orientieren sich nicht an westlichen Wertmassstäben.⁶⁰ Es braucht auch wenig zur Voraussage, dass die arabischen Regime die wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Probleme der Region nicht mit einer raschen Demokratisierung angehen werden, die ihre eigenen Machtpositionen in Frage stellt.⁶¹ Wahrscheinlicher ist, dass die bestehenden Regime die Verantwortung auf fremde Schultern abzuschieben versuchen werden, oder dass sich neue islamische oder andere Regimes etablieren, die dem vorherrschenden Antiamerikanismus der arabischen Strasse in nichts nachstehen werden.

Präsident Bushs optimistischer Vision für den Nahen und Mittleren Osten muss auch nach dem Irakkrieg mit Skepsis begegnet werden. Die Bewältigung der strukturellen Probleme der arabischen Welt erfordert von jedem einzelnen Staat der Region tiefgreifende demografische, wirtschaftliche, politische und soziale Reformen. Es handelt sich um einen schwierigen Prozess, der von Rückfällen nicht gefeit sein wird und von aussen nur in Grenzen beeinflusst werden kann. Der Westen wird noch auf Jahre hinaus mit den politischen und wirtschaftlichen Spannungen dieser Region leben müssen. Auch wird der militärische Regimewechsel im Irak radikale islamische Gruppierungen nicht von der terroristischen Gewaltanwendung abhalten können.

4 Der globale Kontext: Kampf dem Terrorismus und der Proliferation

Seit dem 11. September 2002 war die Irakdebatte eingebettet in den globalen Kontext des Kampfes gegen den transnationalen Massenterrorismus fundamental-islamischer Ausprägung einerseits und der Eindämmung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen unter staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren andererseits. Europäische Stimmen befürchteten in diesem Zusammenhang, dass ein Krieg im Irak sowohl den internationalen Terrorismus als auch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen fördern würde. Eine Politik des militärischen Regimewechsels im Irak stelle angesichts der nordkoreanischen Krise die falsche Priorität dar, zumal enge Kontakte zwischen Bin Ladens Kaida und Saddams Regime nicht schlüssig nachgewiesen worden seien. Dem wurde hinzugefügt, dass nichts den Zulauf zu fundamentalistischen Terrorgruppierungen so fördern würde wie amerikanische Soldaten als Besatzungsmacht im Herzen des Nahen Ostens.⁶²

60 KHAFAJI, Isam al. A Few Days After: State and Society in a Post-Saddam Iraq. In: SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, S. 77–92. JABAR, *The Iraqi Army and Anti-Army*, S. 115–130.

61 GORDON, *Bush's Middle East Vision*, S. 163.

62 HEISBOURG, *A Work in Progress*, S. 75–88. ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

Washington hielt dem entgegen, dass sich die Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln bereits seit einigen Jahren massiv beschleunigt habe und dass der internationale Terrorismus ebenfalls bereits vor dem Irakkrieg stark an Bedeutung gewonnen habe. Vor diesem Hintergrund sei frühzeitig auszuschliessen, dass sich den USA feindlich gesinnte Staaten mit nichtstaatlichen terroristischen Akteuren zusammenschliessen würden, um ihre politischen Zielsetzungen unter dem Schild einer terroristischen Erpressungsdrohung durchzusetzen. Wichtiger als die Wahrscheinlichkeit einer direkten Kooperation zwischen der Kaida und dem Irak waren die potentiellen Konsequenzen eines über biologische, chemische oder nukleare Mittel verfügenden Superterrorismus für die Sicherheit der USA und ihrer Alliierten. Ein militärischer Regimewechsel im Irak würde dem islamischen Terrorismus den Nährboden entziehen und die internationalen Rahmenbedingungen für eine diplomatische Lösung der nordkoreanischen Krise verbessern.

Die Frage nach der Effektivität der bestehenden multilateralen Regimes und Institutionen zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen im heutigen sicherheitspolitischen Umfeld ist berechtigt. Zwar wurde der Nichtweiterverbreitungsvertrag aus dem Jahre 1968 in der Mitte der 1990er Jahre für eine unbestimmte Zeit verlängert.⁶³ Das Regime konnte aber nicht verhindern, dass Indien und Pakistan Nuklearwaffen entwickelten und weitere Länder wie Nordkorea, der Iran und Israel über aktive Nuklearprogramme verfügen.⁶⁴ Die Frage nach der Durchsetzung des Uno-Rüstungskontrollregimes im Irak spaltete den Sicherheitsrat und resultierte in einem Glaubwürdigkeitsverlust der UNMOVIC (*UN Monitoring, Verification, and Inspection Commission*) und der IAEA (*International Atomic Energy Agency*) – zumindest in den Augen Washingtons.

Die Sicherheitsstrategie der Regierung Bush ortete im September 2002 die grundlegende Problematik der bestehenden Rüstungskontrollverträge und Regime an zwei Punkten: *Erstens* würden sie gegen sogenannte «Schurkenstaaten» nicht greifen, die sich nicht an internationales Recht und internationale Normen hielten. *Zweitens* handelte es sich um Regulierungsinstrumente der Staatenwelt, deren Anwendbarkeit auf nichtstaatliche Akteure nicht vorgesehen war.⁶⁵ Damit hatte das bestehende Nonproliferationsregime aus Sicht der USA gerade

63 DOKOS, Thanos P. The Future of Nuclear Non-Proliferation. In: KRAUSE, Joachim/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and Future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001, (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8), S. 195–218.

64 PERKOVICH, George. Bush's Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation. In: *Foreign Affairs* 82 (2003), Nr. 2, S. 2–8.

65 *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

hinsichtlich der zwei grössten aktuellen Bedrohungen des Landes viel von seiner Funktionstüchtigkeit verloren. Als Konsequenz dieser Entwicklung verschob das neue Strategiepapier den Fokus von der Beseitigung von Waffen auf die Eliminierung von Regimes. Nicht mehr die Massenvernichtungswaffen per se – wie dies beispielsweise die Verpflichtung der Nuklearwaffenstaaten zur vollständigen Eliminierung von Nuklearwaffen im NPT suggerierte⁶⁶ – waren das zentrale Problem, sondern – wie es Präsident Bush in seiner Rede zur Lage der Nation im Januar 2003 ausdrückte – Massenvernichtungswaffen in den Händen autoritärer Regimes: «*The gravest danger facing America and the World is outlaw regimes that seek and possess nuclear, chemical, and biological weapons.*»⁶⁷

Die am 11. Dezember 2002 vorgelegte nationale Strategie zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen präzierte die im September eingeleitete Kurskorrektur. Angesichts der neuen Gefährdungen konnten die multilateralen Rüstungskontrollregimes nur noch einen von drei Pfeilern im Rahmen einer umfassenderen Strategie bilden. Zunehmend wichtiger wurden *zweitens* Massnahmen der Gegenproliferation, in deren Rahmen sich die USA als Element der Abschreckung nukleare Vergeltungsschläge und als Elemente der Verteidigung präemptive Schläge und ein System der Raketenabwehr vorbehielten. *Drittens* schliesslich ging es im Rahmen eines *Homeland Security*-Konzepts um passive Schutzmassnahmen, mit denen die Folgen eines allfälligen Angriffs mit Massenvernichtungswaffen bewältigt werden sollten.⁶⁸

Das Grundproblem einer Strategie des Regimewechsels ist, dass unklar ist, nach welchen Kriterien zwischen guten und schlechten Regimes unterschieden werden soll. Dies wirft mit Blick auf die Zukunft des Nichtweiterverbreitungsregimes schwierige Fragen auf. Eine Politik der länderspezifischen Antworten erschwert die Herstellung eines neuen internationalen Konsenses hinsichtlich der Zukunft des Regimes: Warum sind Nuklearwaffen in den Händen des Irans, des Iraks und Nordkoreas ein grösseres Problem als Nuklearwaffen in den Händen Pakistans, Israels und Indiens? Ist es möglich, dass für die drei zuletzt genannten Länder ein «legaler» Platz innerhalb des NPT gefunden werden kann, ohne dass das Regime noch weiter geschwächt wird? Und was heisst das mit Blick auf die Verpflichtung der Nuklearwaffenstaaten zur vollständigen Abrüstung aller Nuklearwaffen? Diese Fragen können nur im internationalen Kontext beantwortet werden und setzen den grundsätzlichen Willen voraus, das bestehende Regime

66 DOKOS, *The Future of Nuclear Non-Proliferation*.

67 *State of the Union*. 28. Januar 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>.

68 *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Dezember 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>.

angesichts der neuen Risiken in seiner Funktionsfähigkeit zu überdenken und zu stärken.⁶⁹

Eine Strategie des selektiven Regimewechsels erhöht die Unsicherheit nicht nur im multilateralen Rahmen, sondern auch in bezug auf die Abschätzung der Reaktion sogenannter Schwellenländer. Die Antwort auf die Frage, warum sich die USA auf den Irak konzentrierten und Nordkorea hinten anstellten, könnte den Willen einzelner Staaten zur Beschleunigung ihrer Massenvernichtungswaffenprogramme verstärken. Offensichtlich lohnt es sich, über eine nukleare Abschreckungskomponente zu verfügen. Die Ankündigung Nordkoreas, dass es eine Nuklearwaffe besitzt, kann als Versuch gewertet werden, die Abschreckungswirkung seines Nuklearwaffenprogramms zu verbessern.⁷⁰ Dem wird aus Washington entgegen gehalten, dass Nordkorea erst unter dem Eindruck des Irakkriegs an den Verhandlungstisch zurückgekehrt ist. Die Chancen für eine Verhandlungslösung unter Beizug Chinas scheinen sich damit vorerst etwas verbessert zu haben. Nordkorea wird die internationale Gemeinschaft noch auf Jahre hinaus vor grosse Herausforderungen stellen, die zwar nur dank der Initiative Washingtons, aber gleichzeitig nur im multilateralen Rahmen einer politischen Lösung zugeführt werden können.

Vorerst konzentrieren sich die USA in ihrer Politik zur Bekämpfung der Massenvernichtungswaffen im Irak auf den Faktor Effektivitätssteigerung, was mit Akzeptanzkosten verbunden ist. Dies ist damit zu erklären, dass die Glaubwürdigkeit der USA und die Legitimität der Militärintervention eng mit der Frage nach dem Status der irakischen Massenvernichtungswaffenprogramme verbunden ist. Gleichzeitig gilt es sicherzustellen, dass in den Wirren des Krieges und der Übergangszeit kein kritisches Material in unerwünschte Hände gelangt ist. Das ist eine höchst komplexe Aufgabe, die viel Zeit und Ressourcen beanspruchen wird. Die bisherigen amerikanischen Bemühungen konzentrierten sich in erster Linie auf die Verhaftung hoher Repräsentanten des Regimes, was nicht zuletzt deshalb sinnvoll war, weil die Details der irakischen Massenvernichtungswaffenprogramme nur einem sehr kleinen Kreis an Personen bekannt gewesen sein dürften. Allerdings haben diese hohen Exponenten wohl nur wenig Anreiz zur Kooperation, solange ihnen Kriegsverbrecherprozesse drohen. Deshalb scheinen die USA neuerdings auf Gespräche mit weniger hochrangigen Irakern zu setzen,

69 CIRINCIONE, Joseph. How Will the Iraq War Change Global Nonproliferation Strategies? In: *Arms Control Today* 33 (2003), Nr. 3. PERKOVICH, *Bush's Nuclear Revolution*, S. 2–8.

70 HEISBOURG, *A Work in Progress*, S. 85. LIMAYE, Satu P. Nuclear Weapons and Regional Security: A Case Study of South Asia by Moonis Ahmar. In: KRAUSE, Joachim/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and Future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001, (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8), S. 195–218.

denen als Gegenleistung für Informationen Anonymität und Sicherheitsgarantien zugesichert werden.

Der Arbeit der auf ABC-Waffen spezialisierten, nicht sehr zahlreichen Militäreinheiten war nur wenig Erfolg beschieden. Immerhin hat sich gezeigt, dass die irakischen Truppen nicht mit einsatzfähigen Chemiewaffen ausgerüstet waren. Zudem scheint sich die Einschätzung der IAEA zu bestätigen, dass der Irak über kein aktives Atomprogramm mehr verfügte. Gleichzeitig verdichten sich allerdings die Hinweise, dass das Regime kurz vor dem Krieg belastendes Material im B- und C-Waffenbereich beseitigt und versteckt hat, was die Suche umso schwieriger machen dürfte. Vor diesem Hintergrund haben die USA den Einsatz eines ca. 2 000-köpfigen Expertenteams – darunter auch ehemalige Uno-Waffeninspektoren – angekündigt, das die Suche nach Waffen und Regimevertretern gezielt vorantreiben soll. Damit macht Washington gleichzeitig deutlich, dass es bis auf weiteres keine Rolle für Uno-Inspektoren im Irak sieht.⁷¹

Es scheint unabwendbar, dass das bereits seit Jahren schwer beschädigte multilaterale Nonproliferationsregime den aktuellen Herausforderungen angepasst werden muss. Dies setzt den politischen Willen aller Beteiligten voraus, die Funktionsfähigkeit des Regimes zu überdenken und zu stärken. Die amerikanische Irakpolitik kann im besten Fall in Impulse münden, die zu einer verstärkten Durchsetzung des Nichtweiterverbreitungsregimes führen. Dieser Verantwortung können sich die anderen internationalen Akteure nicht länger entziehen. Eine Politik des *wiederholten* Regimewechsels seitens der USA hätte aber höchst bedenkliche Folgen für die langfristige Zielsetzung, Massenvernichtungswaffen über Verträge, Regeln, internationales Recht und definierte Prozeduren zu kontrollieren, und für den politischen Willen der Kooperationspartner der USA, in Richtung einer vollständigen Eliminierung von Massenvernichtungswaffen zu arbeiten.⁷² Die langfristigen rechtlichen, politischen und militärischen Folgen der neuen Sicherheitsstrategie der USA für das Nonproliferationsregime bedarf dringend einer breiten internationalen Diskussion im multilateralen Rahmen.

Nun gibt es aber gute Gründe anzunehmen, dass der militärische Regimewechsel im Irak die Ausnahme bleibt – wie oben dargestellt.⁷³ Die neue Sicherheitsstrategie nennt explizit nur zwei sogenannte Schurkenstaaten: den Irak und

71 GUJER, E. *Ein schwieriges Puzzle für die westlichen Geheimdienste: Die Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und das Problem Irak*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Mai 2003. Kniffliges Waffen-Puzzle im Irak: Verdächtiger Lastwagen bisher klarstes Indiz für die USA. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10./11. Mai 2003.

72 KRAUSE, Joachim/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and Future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001 (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8).

73 REITER, *Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie*, S. 183–188.

Nordkorea. Die Frage wiederum, warum der Irak und nicht Nordkorea, muss in ihrem regionalen Kontext unter Berücksichtigung der Ordnungsfunktionen der USA beantwortet werden. Der militärische Regimewechsel im Irak sollte aus Sicht der USA nicht nur zur Eindämmung des Terrorismus und der Proliferation beitragen. Gleichzeitig sollten damit bestimmte Ordnungsvorstellungen in einer Region durchgesetzt werden, deren Stabilität im wesentlichen auf bilateralen Beziehungen zwischen Washington und den regionalen Akteuren beruht.⁷⁴ Diesbezüglich präsentiert sich die Ausgangslage in bezug auf Nordkorea völlig anders. In dieser Region können langfristig ohne China und Russland keine stabilen Ordnungsstrukturen aufgebaut werden.

Eine Politik des wiederholten Regimewechsels ist nicht nur international inakzeptabel. Harscher neo-konservativer Rhetorik zum Trotz: Sie ist auch im amerikanischen Kongress und bei der amerikanischen Bevölkerung nicht mehrheitsfähig – zu gross sind die damit verbundenen finanziellen und politischen Kosten, und zu stark würden bei einer solchen Politik das Selbstbild und das Fremdbild der USA auseinanderklaffen. Voraussetzung dafür, dass sich die Pragmatiker in Washington wieder verstärkt dem Multilateralismus zuwenden, ist allerdings, dass sich die anderen internationalen Akteure einer Diskussion um die Verstärkung der präemptiven Komponente im Kampf gegen den Terrorismus globaler Reichweite nicht von vornherein verschliessen. Die Anschläge in Riad und in Israel von Mitte Mai 2003 machen deutlich, dass die Lösung der anstehenden politischen Fragen im regionalen und globalen Rahmen auch in Zukunft durch terroristische Taktiken extremistischer Gruppierungen erschwert werden wird. Der Hinweis darauf, dass es sich beim internationalen Terrorismus um eine reale Gefahr handelt, ist ebenso ernst zu nehmen wie die Feststellung, dass es zur Bekämpfung dieser Gefahr nicht in erster Linie Armeen braucht. Es kann zuweilen nötig sein, im Kampf gegen den globalen Terrorismus auf militärische Mittel zurückzugreifen. Dies darf aber nicht um den Preis der internationalen Zusammenarbeit geschehen, welche Voraussetzung für die Beseitigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ursachen des Terrorismus ist.

74 WENGER/ZIMMERMANN, *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*, S. 299–304.

Schlusswort: Zurück zum Pragmatismus

Vordergründig konzentrierte sich die Debatte um Krieg und Frieden im Irak auf die Zukunft des Uno-Abrüstungsregimes gegen den Irak. Die überbordende Rhetorik auf beiden Seiten des Atlantiks konnte allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass in Wirklichkeit die internationalen Ordnungsstrukturen mit zur Diskussion standen. Am Anfang der eklatanten Meinungsverschiedenheiten im Uno-Sicherheitsrat stand die Frage nach einer Anpassung der bestehenden internationalen Institutionen, Rechtsgrundsätze und Regime an die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die internationalen Machtstrukturen markant verändert. Die wirtschaftliche Globalisierung hat die Diffusion politischer Macht weiter vorangetrieben und das staatliche Machtmonopol wurde durch nichtstaatliche Netzwerke aufgeweicht. Zurück zum Pragmatismus muss die Losung angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit internationaler Politik in einem globalisierten Umfeld heissen.

Präsident Bushs Entscheidung zu einem frühzeitigen militärischen Vorgehen gegen den Irak zusammen mit einer schmalen internationalen Koalition wurde im Kontext eines Kampfes gegen den globalen Terrorismus gefällt, dessen fundamentalistische Exponenten als extremistische Exportprodukte eines innerarabischen Zivilisationskonfliktes verstanden werden können, der die Stabilität der gesamten Region in Frage stellte. Nicht der Islam war der Gegner. Es ging gemäss der neuen Sicherheitsstrategie um die Verhinderung des Zusammenfallens von drei Elementen: Schurkenstaat, globaler Terrorismus und Massenvernichtungswaffen in einer strukturell und ordnungspolitisch schwachen Region. Auf lange Sicht können allerdings auch die USA asymmetrische Herausforderungen wie ein von autoritären Staaten unterstützter Superterrorismus nicht im Alleingang bewältigen.

Das zentrale Dilemma der Regierung Bush präsentiert sich wie folgt: Eine militärische Abrüstung des Iraks und der damit verbundene Regimewechsel konnten zwar im Rahmen einer losen Allianz erreicht werden. Die damit verbundenen ordnungspolitischen Fragen – Gestaltung einer tragfähigen politischen Nachkriegslösung im Irak; Lösung des Palästinaproblems und Neugestaltung der Ordnungsstrukturen im Nahen und Mittleren Osten; Bewältigung der Nordkoreakrise und Anpassung des Nonproliferationsregimes – können aber nur im internationalen Rahmen und im erfolgreichen Zusammenspiel internationaler *Leadership* und militärischer Handlungsfähigkeit sowie institutionalisierter Lösungsansätze und ziviler Krisenreaktionsfähigkeiten erfolgreich angegangen werden.

Dieser Logik wird sich auf lange Sicht auch Präsident Bush nicht entziehen können. Zusammen mit seiner Administration wird er die Vorteile des Einsatzes von *hard power* abwägen müssen gegenüber den dadurch entstehenden Kosten für die *soft power* der USA.⁷⁵ Im Einzelfall kann sich harsche Rhetorik lohnen, und jede amerikanische Regierung wird sich auch in Zukunft notfalls ein Vorgehen im Alleingang vorbehalten. Etwas ganz anderes ist es, wenn gewisse neo-konservative Ideologen den Unilateralismus zum strategischen Leitgedanken erheben wollen und sich für eine Politik des permanenten Regimewechsels stark machen. Es ist sowohl im Interesse der USA als auch im Interesse der internationalen Gemeinschaft, dass sich Washington bei der Lösung der anstehenden Krisen wieder vermehrt von einer generellen multilateralen Präferenz leiten lässt und seinen Einfluss im Rahmen der UNO und der bestehenden Allianzen geltend macht.

Welche Sichtweise sich in Washington durchsetzt, hängt allerdings nicht zuletzt auch von der Bereitschaft der Europäer ab, sich den entscheidenden sicherheitspolitischen Debatten zu stellen. Wollen die Europäer vermehrt als globaler Akteur in Erscheinung treten, dann können sie sich ihrer strategischen Verantwortung nicht länger entziehen. Solange Europa weder willens noch fähig ist, die Schnittmenge seiner gemeinsamen Politiken in so zentralen Fragen wie derjenigen von Krieg und Frieden im Irak zu vergrössern, sollte man sich in den europäischen Hauptstädten nicht allzu sehr wundern, wenn Washington in Fragen der nationalen Sicherheit seinen Verbündeten zunehmend den Rücken zukehrt. Europa weist in militärischer wie in strategischer Hinsicht einen grossen Nachholbedarf auf, will es die Lücke zu den USA nicht weiter anwachsen lassen und ein attraktiver Partner für Washington bleiben. Weiterführende Ambitionen einzelner EU-Mitglieder – Europa als Gegengewicht zu den USA – sind ebenso illusorisch wie die neo-konservative Vision eines amerikanischen Alleingangs.

Nur eine Politik des entschlossenen Eintretens gegen die Gefahren des 21. Jahrhunderts wird eine multilaterale Konfliktlösung ermöglichen. Eine Wiederaufnahme und Ausweitung der Debatte um den Wandel der internationalen Sicherheitspolitik im Zuge der Irakkrise tut Not – gerade im transatlantischen und europäischen Rahmen. Gefragt ist die Bereitschaft zur Suche nach neuen Antworten, ein aktiver Politikfindungsprozess auf nationaler Ebene und in regionalen Gremien sowie die grundsätzliche Bereitschaft zu einer wohlüberlegten Anpassung der internationalen Institutionen und Regime.

75 NYE, Joseph S. *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York: Basic Books, 1990. Oder NYE, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung

von Victor Mauer

Einleitung

Deutlicher als jede andere weltpolitische Krise seit den tektonischen Verschiebungen des europäischen Revolutionsjahres 1989/90 hat die internationale Auseinandersetzung um den Irak das vielfältige Ringen um eine Neuordnung der Weltpolitik in das Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit gerückt. Wie unter einem Brennglas, so hat ein Beobachter treffend festgestellt, wurden die weltpolitischen Strukturen, die internationalen Machtbeziehungen und die nationalen Interessenkalküle der unterschiedlichen Akteure sichtbar. Traditionelle Formen der Grossmachtpolitik – von Macht und Gegenmachtbildung, von Realpolitik und *balance of power* – überlagerten die jüngere Schicht multilateraler Krisendiplomatie und internationaler Organisationen.¹ Zwar spricht wenig dafür, dass die vielfach beschworene Wertegemeinschaft des Westens einer geschichtlich vergangenen Epoche angehört. Die Lähmung der Atlantischen Allianz und die weitgehende Selbstblockade der Europäischen Union gehören aber zweifellos zu den hervorstechendsten Merkmalen der vor allem im westlichen Lager erbittert geführten Kontroverse um Krieg und Frieden im Zweistromland.

Vor dem Hintergrund einer subjektiv empfundenen Ohnmacht in internationalen Krisenzeiten und angesichts der allgemeinen Erkenntnis, dass sicherheitspolitische Herausforderungen der internationalen Politik am Ende des 20. Jahrhunderts am besten im Verbund mit anderen Staaten bewältigt werden konnten, hatten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Sommer 1999 darauf verständigt, mit dem Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die autonome Handlungsfähigkeit der Union auf der internationalen Bühne sicherzustellen.

Mit «Lichtgeschwindigkeit» – so verkündete der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, der ehemalige Nato-Generalsekretär Javier Solana, angesichts der rasanten Entwicklungen im institutionellen

* Der Autor dankt Andreas Wenger, Daniel Trachsler, Anna Locher und Christian Nünlist für die Durchsicht des Manuskripts.

1 JANNING, Josef. Aussenpolitik im Zeitraffer. In: *Deutschland*, 02/2003. Vgl. auch WEIDENFELD, Werner. Die verhinderte Weltmacht. In: *Die Welt*, 8. März 2003.

Bereich kaum zwei Jahre später – nahm die ESVP Gestalt an.² Wiederum nur ein Jahr später und keine vier Jahre nach dem Startschuss für eines der ambitioniertesten Projekte in der Geschichte der europäischen Integration waren die Europäer, so meinte der politische Analyst Robert Kagan in einem aufsehenerregenden Essay feststellen zu können, auf dem Planeten Venus gelandet: «Europa wendet sich ab von der Macht, oder es bewegt sich, anders gesagt, über diese hinaus. Es betritt [...] ein posthistorisches Paradies von Frieden und relativem Wohlstand.»³

Die hochgesteckten Erwartungen an das europäische Integrationsprojekt des 21. Jahrhunderts liessen auch in Kagans Fall die nüchterne Wirklichkeit und die für einen absehbaren Zeitraum damit einhergehenden realistischen Entwicklungsmöglichkeiten der ESVP in den Hintergrund treten. Wie viele bewusst zugespitzte Studien zur internationalen Politik hat indes auch Kagans Analyse neben ihren stark vereinfachenden, bisweilen sogar verzerrenden Interpretationsmustern einen wahren Kern. Die Europäische Union vermag ihr herausragendes Potential – mit einer Bevölkerung von bald 450 Millionen bestreitet sie rund 30 Prozent des Welthandels, erwirtschaftet 35 Prozent der Weltproduktion und verfügt über ein Bruttosozialprodukt, das das der USA um rund 15 Prozent übersteigt – nicht in weltpolitische Gestaltungskraft umzusetzen. Das europäische Dilemma zwischen ordnungspolitischem Anspruch und nationalstaatlichen Prärogativen hat der deutsche Aussenminister Joschka Fischer jüngst wie folgt beschrieben: «Die Europäische Union ist für Krieg und Frieden nicht gebaut. Umso wichtiger ist es, dass wir eine Stärkung der europäischen Sicherheits- und Aussenpolitik erreichen. Aber die Nationalstaaten werden in der Aussenpolitik weiter eine grosse Bedeutung haben. Und je mehr es um die Frage von Krieg und Frieden geht, desto mehr werden natürlich die nationalen Entscheidungsträger sich die Entscheidung vorbehalten wollen.»⁴

Um Fortschritte und Versäumnisse und längerfristige Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuverlässig beurteilen zu können, erscheint es sinnvoll, den Fortgang der vergangenen Jahre im breiteren Kontext des europäischen Integrationsprozesses zu analysieren. Denn eine ein-

2 Vgl. zu den Entwicklungen der Jahre 1998–2000 MAUER, Victor. Eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Europa. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50 (2000), Nr. 47, S. 22–30; WENGER, Andreas. Von Köln bis Nizza: Die Bedeutung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die Schweiz. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2001), S. 99–124.

3 KAGAN, Robert. Power and Weakness. In: *Policy Review* (2002), Nr. 113, S. 3–28, hier S. 3. Vgl. jetzt ausführlicher DERS. *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf, 2003.

4 «Partnerschaft im Widerspruch» mit Washington. Fischer empfiehlt Entspannungspolitik. Ein Gespräch mit dem Aussenminister. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Januar 2003; vgl. auch «Es gibt nicht zu viel Amerika, sondern zu wenig Europa». In: *Neue Zürcher Zeitung am Sonntag*, 13. April 2003.

seitige Konzentration auf die jüngsten Ereignisse verleitet allzu leicht zu dem Gedanken, die gemeinsame Sicherheitspolitik sei bereits gescheitert, bevor sie richtig begonnen habe. Das Gegenteil ist der Fall: Die Europäische Union wächst zunehmend, wenn auch nur sehr langsam, in die Rolle des Sicherheitsgaranten auf dem eigenen Kontinent. Anders als noch im Verlauf des Zerfallsprozesses im ehemaligen Jugoslawien zu Beginn der neunziger Jahre vermögen die Mitgliedstaaten nunmehr in der der Union unmittelbar angrenzenden Nachbarschaft Bedrohungswahrnehmung, Handlungswille und Übereinstimmung über den Einsatz der Mittel zur Deckung zu bringen. Von dem selbstformulierten Anspruch, weltpolitische Ordnungsmacht sein zu wollen, ist die Union hingegen – das hat die Irak-Krise bewiesen – nach wie vor weit entfernt. Beide Entwicklungen haben in ihrer ganz spezifischen, insgesamt janusköpfigen Ausprägung Auswirkungen auf die schweizerische Sicherheitspolitik.

1 Drei Phasen europäischer Sicherheitspolitik

Die Geschichte der europäischen Integration ist stets auch die Geschichte eines regional begrenzten sicherheitspolitischen Ordnungsprozesses gewesen; eines Ordnungsprozesses freilich, der – halb gewollt und halb erzwungen – im Rahmen der europäischen Institutionen über Jahrzehnte auf militär- und verteidigungspolitische Aspekte als klassische Instrumente der Sicherheitspolitik verzichtete. Im wesentlichen lassen sich drei Phasen voneinander unterscheiden: eine erste, sich über den gesamten Zeitraum des Kalten Krieges erstreckende, in der die westeuropäische Integration der Sicherheitslogik und der Logik von Interdependenzen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten folgte; eine zweite, die letzte Dekade des 20. Jahrhunderts umfassende Phase einer begrenzten Sicherheitsprojektion; und schliesslich einer dritten, durch den Aufbau autonomer Krisenmanagementkapazitäten gekennzeichneten Periode.

1.1 Sicherheit durch Integration

Der erste, sich von den Römischen Verträgen (1957) bis zum Ende des Kalten Krieges (1989/91) erstreckende Zeitraum ist durch einen nach innen gerichteten Sicherheitsansatz charakterisiert. Aussenpolitisch blieb Europa ein Konsument von Sicherheit auf Kosten der Vereinigten Staaten. Nicht nur förderte Washington den Einigungsprozess; in mancher Hinsicht machte es die integrationspolitischen Fortschritte erst möglich. Zugleich war die westliche Supermacht eine Art Ausgleichsfaktor für die kleineren Staaten in Europa gegenüber den Ambitionen der Grossen.

Unter der amerikanischen Sicherheitsglocke konnte das westliche Europa der Sechs (später Zwölf) in Gestalt der Europäischen Gemeinschaften kräftig gedeihen, konnte es der transatlantischen Gemeinschaft durch den Wiederaufbau demokratischer Gesellschaften und die Vertiefung der internen Integration Substanz verleihen und sich auf diese Weise zu einer ernstzunehmenden Zivilmacht⁵ auf der weltpolitischen Bühne entwickeln. Gerade der amerikanische machtpolitische Schutzschirm verleitete zahlreiche Regierungen Europas dazu zu glauben, dass das Zeitalter der Machtpolitik an sein Ende gekommen sei. Für die europäischen Verbündeten garantierte Amerika eine «pseudo-pazifistische Einhegung, die der aus zwei Weltkriegen verwundeten europäischen Seele gut tat»⁶. Die Umsetzung der vertraglich vorgegebenen Zielvorstellungen – der enge Zusammenschluss der europäischen Völker, der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der Staaten, die stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen – trug entscheidend dazu bei, dass das zentrale Anliegen der Gründerväter und der ihnen nachfolgenden Generationen im europäischen Revolutionsjahr 1989 zur erlebten Realität wurde: die Wahrung von Frieden und Freiheit auf dem europäischen Kontinent. Wenn es die Vorstellung von einem posthistorischen Paradies von Frieden und relativem Wohlstand jemals gegeben hat, dann in der samtenen Übergangsphase vom Fall der Berliner Mauer im November 1989 bis zum Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums im Dezember 1991, als man sich keineswegs nur in Europa Gedanken über das «Ende der Geschichte»⁷ machte.

1.2 Sicherheitsprojektion durch Stabilisierung und Assoziierung

Weit weniger als für das Nordatlantische Bündnis hatte die sowjetische Bedrohung für die Europäischen Gemeinschaften als eiserne Klammer sinnstiftend gewirkt. Konsequenterweise richtete sich nach dem Rückzug des «Roten Bären» die fundamentale Frage nach der Existenzberechtigung auch nicht an die Gemeinschaft der Zwölf. Vielmehr konnte sie ihren nach innen gerichteten ordnungspolitischen Ansatz als Ausgangspunkt für eine sich über den gesamten Zeitraum der neunziger Jahre erstreckende zweite Phase instrumentalisieren, die sich als Sicherheitsprojektion durch Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse in der unmittelbaren Nachbarschaft beschreiben lässt. Die Europäische Union,

5 Zu dem Begriff der Zivilmacht vgl. MAULL, Hanns W. Germany and Japan: The New Civilian Powers. In: *Foreign Affairs* 69 (1990/91), Nr. 1, S. 91–106; HARNISCH, Sebastian/MAULL, Hanns W. (Hrsg.). *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press, 2001.

6 WEIDENFELD, Werner. Neue Ordnung, neue Mächte. In: *Die Welt*, 6. April 2003.

7 FUKUYAMA, Francis. The End of History? In: *National Interest* (Sommer 1989), Nr. 16, S. 3–18; DERS. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

die sich mit dem Vertrag von Maastricht (1992) einen neuen rechtlichen Rahmen gegeben hatte, eröffnete den Staaten Ostmittel- und Osteuropas eine Perspektive, die in Gestalt der «Kopenhagener Kriterien» (1993)⁸ zwar mit strikten Auflagen verbunden war, letztlich den Kandidaten aber sowohl während des Transformationsprozesses als auch an dessen Ende durch den Beitritt selbst reichliche Belohnung in Aussicht stellte. Auch in dieser Phase blieb die Union mit ihren traditionellen wirtschaftlichen, finanziellen und diplomatischen Mitteln eine weltpolitische Zivilmacht, die ihre geradezu magnetische Stärke im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik und der Entwicklungshilfe entfalten konnte.

Das neue zwischenstaatliche Instrument einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), das die über einen embryonalen Status zu keinem Zeitpunkt hinausgekommene Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ablöste, blieb in der Praxis einem politischen und ökonomischen Sicherheitsbegriff verhaftet, der mit Verteidigungsaufgaben nichts zu tun hatte. Zudem gab es unter den europäischen Mächten nie den gemeinsamen Willen, die Westeuropäische Union (WEU), die sich ihrerseits in fast allen Krisen der neunziger Jahre als irrelevant erwiesen hatte, sichtbar und effektiv in den europäischen Entscheidungsprozess einzubinden. Bei allen Erfolgen blieb die EU ein nach aussen nur bedingt handlungsfähiger Akteur, der, wenn auch in einigen Staaten mit wachsendem Widerwillen, amerikanische Führung als Selbstverständlichkeit akzeptierte. Als der im Sommer 1991 von Belgrad initiierte blutige Konflikt um politische Macht und ethnische Vorherrschaft schliesslich im März 1998 an seinen Ausgangspunkt, den Kosovo, zurückkehrte, musste man in den Hauptstädten Europas endgültig erkennen, wie weit man davon entfernt war, in eigener Verantwortung auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen einer neuen Epoche reagieren zu können und im Rahmen der transatlantischen Beziehungen eine ausgewogenere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten herzustellen.⁹ «Der widerwillige Sheriff»¹⁰ der frühen neunziger Jahre, die Vereinigten Staaten, der sich seinen Weg zwischen historisch begründetem Isolationismus und egoistisch-altruistischem Engagement bahnte, kehrte als «europäische Macht»¹¹, die er in den Jahren des Kalten Krieges gewesen war, in das Scheinwerferlicht der euro-

8 Vgl. Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen, 21. und 22. Juni 1993. In: *Europa-Archiv* 48 (1993), D 258–276, hier D 263–264.

9 Amerika absolvierte nahezu 75 Prozent der Kampf- und Unterstützungseinsätze und verschoss rund 95 Prozent aller Marschflugkörper. Fast 85 Prozent der abgeworfenen Munition waren amerikanischen Ursprungs; vgl. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (Hrsg.). *The Military Balance 1999/2000*. London: Oxford University Press, 1999, S. 30, 289.

10 HAASS, Richard N. *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*. Washington: Brookings Institute Press, 1997.

11 HOLBROOKE, Richard. America, a European Power. In: *Foreign Affairs* 74 (1995), Nr. 2, S. 38–51.

päischen Bühne zurück, ohne in diesem Fall genuin eigene strategische und/oder ökonomische Interessen zu verfolgen.

1.3 Sicherheit durch autonome Handlungsfähigkeit

Mit der in der nordwestfranzösischen Hafenstadt Saint-Malo unterzeichneten britisch-französischen Erklärung zur Europäischen Verteidigung vom 4. Dezember 1998¹² begann eine dritte Phase, die rasch eine bemerkenswerte Eigendynamik entwickelte. Mit beispielloser Geschlossenheit und Zielstrebigkeit einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den Gipfeltreffen von Köln, Helsinki (beide 1999) und Feira (2000) und schliesslich mit der Vertragsrevision von Nizza (2000) auf einen ehrgeizigen, institutionelle und operative Elemente verbindenden Stufenplan zur Verwirklichung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der es ihnen gut zehn Jahre nach der Petersberger Erklärung bis Ende 2003 ermöglichen sollte, Aufgaben von der Konfliktverhütung bis zur Krisenbewältigung in politischer Eigenverantwortung zu übernehmen. Dabei fühlten sie sich einem weitgefassten Sicherheitsbegriff verpflichtet, der unter Berücksichtigung internationaler Friedensmissionen der vergangenen Jahre zivile und militärische Aspekte des Krisenmanagements voneinander unterscheidet und miteinander in Beziehung setzt. Diese neu formulierten Aufgaben des zivilen und militärischen Krisenmanagements sind Teil einer umfassenden Strategie, die von der Krisenvorbeugung bis hin zur Krisenbewältigung reicht. Im richtig verstandenen Sinne stehen die einzelnen Aspekte also nicht in Konkurrenz zueinander. Mit anderen Worten: So sehr die Beschlüsse der zurückliegenden Jahre einen revolutionären Wandel markieren, weil sie eine Transformation von der ausschliesslich zivilen hin zu einer strategischen Kultur demonstrieren, so wenig sind sie Ausdruck einer von manchen Kritikern¹³ befürchteten Militarisierung der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union wollten mit ihrem Einstieg in eine dritte sicherheitspolitische Phase weder die in der ersten Phase so erfolgreich praktizierte Politik der gemeinsamen Sicherheit durch Integration aufgeben noch die darauf aufbauende, die neunziger Jahre bestimmende Politik der Sicherheitsprojektion in den der Union unmittelbar angrenzenden Raum in Frage stellen. Die Kernelemente der ersten und zweiten Phase bestehen in der dritten Phase fort. Ehemalige Nachbarn werden zu integrierten Partnern, die sich gemeinsam

12 Britisch-französische Erklärung zur Verteidigung, Saint-Malo, 4. Dezember 1998. In: *Internationale Politik* 54 (1999), Nr. 2–3, S. 127–128.

13 LAGENDIJK, Joost. Green Views on the European Security and Defense Policy (ESDP). In: HOYER, Werner/KALDRACK, Gerd F. (Hrsg.). *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?* Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 145–155.

mit den alten Mitgliedern als regionale Friedensmacht EU um eine Stabilisierung der neuen Nachbarschaft bemühen wollen. Den neuen Nachbarn soll als Gegenleistung für politische und wirtschaftliche Reformen eine enge Kooperation angeboten werden, damit – dem Vorbild der Politik des zurückliegenden Jahrzehnts folgend – auch jenseits der Grenzen der EU eine Zone der Stabilität und des Wohlstands entstehen kann. Das erfolgreichste Instrument der EU zur Herstellung von Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft, die Aussicht auf Mitgliedschaft in den europäischen Institutionen, wird allerdings auf die dann noch verbleibenden Beitrittskandidaten beschränkt sein.

Neben die fortbestehenden Elemente tritt der Anspruch, gestützt auf ein umfangreiches ziviles und militärisches Arsenal an aussenpolitischen Instrumenten, als zwischenstaatlich organisierte «Supermacht»¹⁴ über den europäischen Kontinent hinaus ordnungspolitische Aufgaben wahrzunehmen, also das politische, wirtschaftliche und militärische Potential der Mitgliedstaaten in weltpolitische Gestaltungskraft umzusetzen und den in strategischer Hinsicht bisweilen insularen, wenn nicht gar isolationistischen Charakter der Union grundlegend zu verändern.

2 Strategische Kultur

Voraussetzung für aussen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit ist stets ein geeignetes institutionelles Instrumentarium, mit dem Operationen koordiniert und ausgeführt werden können. Darüber hinaus bedarf jedes politische System eines Rahmens, auf den sich die Begründungen für Prioritäten und Positionen beziehen. In keinem politischen System existiert eine «politische Ratio gleichsam als Ding an sich, ohne Bezugnahme auf einen elementaren Konsens, auf gemeinsame Interessen und Perspektiven. Identität bietet den Rahmen, in dem die Politik in Pro und Contra ihre Prioritäten setzen und begründen kann. Ohne einen solchen Kontext der europäischen Selbstverständigung gerät Politik bestenfalls zum situativen Krisenmanagement.»¹⁵

2.1 Strukturelle Verschiebungen im EU-Entscheidungssystem

Auch wenn die Europäische Union, die sich als Werte- und Solidargemeinschaft versteht, bis heute darauf verzichtet hat, ihre gemeinsamen strategischen Interessen sowie Ausmass und Reichweite künftiger gemeinsamer Missionen zu

14 BLAIR, Tony. *Europe's Political Future*. Speech delivered to the Polish Stock Exchange, 6 October 2000. URL <http://www.fco.gov.uk>.

15 WEIDENFELD, Werner. Die Bedrohung Europas. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. Mai 1999.

definieren, so hat es seit dem Kölner Gipfel im Juni 1999 doch das nicht zu übersehende Bestreben gegeben, mit der Einführung neuer, integrationsdynamischer Strukturen in das aussen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem zugleich den Charakter der Union von einer rein zivilen hin zu einer strategischen Kultur zu verändern. Im Mittelpunkt steht dabei die Absicht, der Europäischen Union sowohl nach innen als auch nach aussen den Status eines internationalen Akteurs zu verleihen, der nicht nur über ein umfangreiches ziviles und militärisches Potential verfügt, sondern auch bereit ist, dieses Potential im Rahmen einer verantwortungsbewussten Machtpolitik in die Waagschale zu werfen. Ohne das Bewusstsein einer solchen strategischen Kultur degenerieren weltpolitische Ambitionen zur blossen Rhetorik, die der Gemeinschaft Kohäsionsverluste nach innen und Glaubwürdigkeitsverluste nach aussen bescheren. Die kontrovers geführte Debatte um die Stärkung militärischer Fähigkeiten im Rahmen der Europäischen Union ist deshalb in Wirklichkeit auch eine Debatte um die Frage, wie ernsthaft die europäischen Regierungen sich dem selbstformulierten Anspruch, weltpolitische Ordnungsmacht zu sein, stellen wollen und darüber hinaus ob die ausserordentlich heterogenen Gesellschaften Europas bereit sind, die damit verbundenen Risiken zu tragen und Opfer zu erbringen.¹⁶

Strategische Kultur spiegelt sich auch und gerade in Institutionen wider. Mit der Neustrukturierung des aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungssystems ist die EU zu einem internationalen Akteur mit einem deutlich fragmentierten Profil geworden.¹⁷ Neben souveränitätswahrende und souveränitätsteilende sind semi-vergemeinschaftete und supranationale Elemente getreten, so dass in der Literatur zu Recht von einem «dritte[n] Weg [...] zwischen Intergouvernementalität und Supranationalität»¹⁸ gesprochen wird.

Seit dem 1. März 2000 verfügt die EU – für eine einjährige Übergangszeit noch interimistisch – über ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK), in dem die in Brüssel akkreditierten Botschafter der Mitgliedstaaten mehrfach

16 Vgl. HAGMAN, Hans-Christian. European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities. In: *Adelphi Paper* (2002), Nr. 353, S. 11–12; CORNISH, Paul/EDWARDS, Geoffrey. Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture. In: *International Affairs* 77 (2001), Nr. 3, S. 587–603, hier S. 587; ANDRÉANI, Gilles. Why Institutions Matter. In: *Survival* 42 (2000), Nr. 2, S. 81–95; DEIGHTON, Anne. The European Security and Defence Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), Nr. 4, S. 719–741, hier S. 727–728.; RISSE-KAPPEN, Thomas. Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO. In: KATZENSTEIN, Peter (Hrsg.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996, S. 357–398.

17 Vgl. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela. Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. In: DIES. (Hrsg.). *Europäische Aussenpolitik*. Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 9–27, hier S. 10.

18 REGELSBERGER, Elfriede/WESSELS, Wolfgang. The CFSP Institutions and Procedures: A Third Way for the Second Pillar. In: *European Foreign Affairs Review* 1 (1996), S. 29–54, hier S. 29.

in der Woche zusammenkommen, um über aktuelle aussenpolitische Themen zu beraten. Dem PSK obliegen die politische Kontrolle und die strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung. Hinzu treten zum einen ein das PSK beratender Militärausschuss, in dem die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten vertreten sind, und zum anderen ein Militärstab, der für die Planung militärischer Operationen zuständig ist. Die neuen Institutionen haben ebenso wie das im Sommer 1999 neu geschaffene Amt des Hohen Vertreters für die GASP und die Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit zumindest in Teilen zu einer noch nicht immer erkennbaren Entnationalisierung der europäischen Aussenpolitik beigetragen. Während bislang fast ausschliesslich die nationalen Aussenpolitiken der Mitgliedstaaten die Brüsseler Politik bestimmten, sind inzwischen, wenn auch noch sehr begrenzt, Rückwirkungen von der europäischen Ebene auf die jeweilige nationale Prioritätensetzung zu erkennen.

2.2 Erfolgreiche Konfliktregulierung: Mazedonien 2001–2003

Mazedonien ist der einzige Staat aus dem ehemaligen Jugoslawien, der für seinen selbstbestimmten Weg in die staatliche Unabhängigkeit nicht mit einem Krieg aus Belgrad überzogen wurde. Im Februar 2001 schien sich allerdings ein Bürgerkrieg zwischen Kämpfern der albanischen «Nationalen Befreiungsarmee» (UÇK) und mazedonischen Sicherheitskräften anzubahnen. Anders als in den frühen neunziger Jahren, als die führenden EU-Mitgliedstaaten durch ihre fundamental gegensätzlichen nationalen aussenpolitischen Strategien den blutigen Zerfallsprozess in Jugoslawien noch befördert hatten, und anders als im Winter 1998/99, als sich die EU spät und unzureichend um eine friedliche Konfliktregulierung im Kosovo bemühte, gab es in den europäischen Hauptstädten im Winter 2000/2001 von Beginn an das Bestreben, die mazedonische Krise gemeinsam einer friedlichen Lösung zuzuführen. Schmerzlich hatten die Regierungen Europas in den Balkankriegen erfahren müssen, dass ihre jeweiligen nationalen Positionen im Ergebnis ohne positive Auswirkungen geblieben waren, ja sogar negative Konsequenzen auf ihre eigenen Staatswesen gehabt hatten.

Die Mitgliedstaaten beauftragten den Hohen Repräsentanten, im Zusammenspiel mit der Nato, der OSZE und den Vereinigten Staaten eine friedliche Konfliktregulierung voranzutreiben. Dabei konnte dieser sich auf ein breites Spektrum von zivilen Instrumenten (humanitäre, entwicklungs- und wirtschaftspolitische Hilfe) stützen, während die Atlantische Allianz indirekt mit militärischem Druck die Streitparteien an den Verhandlungstisch zwang. Im August 2001 einigten sich Politiker der albanischen Minderheit und der slawisch-mazedonischen Mehrheit im Abkommen von Ohrid auf Verfassungsänderungen

sowie weitere Massnahmen zur Besserstellung der albanischen Minderheit. Eine 3 500 Soldaten umfassende Nato-Truppe sammelte mehrere Tausend Waffen aus den Beständen der UÇK ein und sorgte darüber hinaus für eine Stabilisierung der Lage. Das Ziel eines sich selbst tragenden Friedensprozesses mag in Mazedonien – ebenso wie in Bosnien und im Kosovo – nach wie vor in weiter Ferne liegen; das entschlossene Handeln der westlichen Staatengemeinschaft unter Federführung der Europäischen Union hat die ehemalige jugoslawische Teilrepublik aber nicht allein vor einer menschlichen Tragödie bewahrt, sondern auch einen Schritt näher an die europäischen Institutionen herangeführt.

Am 31. März 2003 hat die EU die mit inzwischen rund 350 Soldaten relativ kleine Friedensmission in Mazedonien von der Nato übernommen. Dieser erste von der EU geführte Militäreinsatz, an dem sich 27 Staaten beteiligen, ist gewiss von nicht zu unterschätzender symbolischer Bedeutung. Neben aller Symbolkraft wird die Operation *Concordia* allerdings auch als Testfall für ein weit schwierigeres Vorhaben angesehen: die Übernahme der seit 1995 von der Nato geführten internationalen Friedenstruppe SFOR in Bosnien-Herzegowina im kommenden Jahr, die immerhin noch mehr als 12 000 Soldaten zählt.

Entscheidend für den Erfolg des multilateralen Krisenmanagements waren drei Faktoren: erstens das enge Zusammenspiel zwischen der EU, der Nato, der OSZE und den Vereinigten Staaten; zweitens die schreckliche und für alle Beteiligten allzu lebendige Erfahrung der Balkankriege; und drittens schliesslich die der Regierung in Skopje von der Europäischen Union langfristig in Aussicht gestellte Beitrittsperspektive. Das heisst aber auch: So bedeutend der von der Union initiierte politische und wirtschaftliche Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess gegenüber Skopje im Kontext des erfolgreichen Krisenmanagements auch gewesen sein mag, so wenig wäre die Gemeinschaft aufgrund des beträchtlichen Eskalationspotentials in der Lage gewesen, die Krise selbständig beizulegen. Die mazedonische Friedensmission demonstriert also zugleich Möglichkeiten und Grenzen der ESVP am Beginn des 21. Jahrhunderts. Europäische Streitkräfte können und werden mit Operationen unterhalb der Friedenserzwingung einen substantiellen Beitrag zur Friedenssicherung und damit zur gemeinsamen transatlantischen Sicherheit leisten; zur eigenständigen Durchführung komplexer Operationen im oberen Aufgabenspektrum fehlen ihnen jedoch nach wie vor ganze Fähigkeitsbereiche.¹⁹

19 Vgl. EITELHUBER, Norbert. Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung. Partner der USA nur bei friedenssichernden Einsätzen. *SWP-Studie* Nr. S 8, März 2003.

2.3 Strategische Partnerschaft EU-Nato

Dass die EU die Friedensmission *Concordia* überhaupt übernehmen konnte, ist auf die im Anschluss an das Kopenhagener Gipfeltreffen im Dezember 2002 abgeschlossene Grundlagenvereinbarung zu einer strategischen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Nato zurückzuführen («Berlin-Plus»)²⁰. Mehr als zwei Jahre hatten die Türkei und Griechenland eine Vereinbarung blockiert. Erst das im grossen und ganzen für die Türkei positive Ergebnis des Europäischen Rats von Kopenhagen, das Ankara den EU-Kandidatenstatus in Aussicht stellte, brachte den Durchbruch. Die enge Kooperation zwischen EU und Nato und der Rückgriff der Union auf Planungskapazitäten der Allianz lagen stets im Interesse sowohl der Amerikaner als auch der Europäer. Die USA legten Wert darauf, dass erstens die Nato als transatlantisches Sicherheitsbündnis nicht marginalisiert wurde und zweitens ihnen selbst ein Mitspracherecht in europäischen Angelegenheiten blieb.²¹ Für die Europäer wiederum hatte der Kostenfaktor eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Die europäischen Nato-Staaten, die nicht der EU angehören, werden an Konsultationen, bei der Bereitstellung von Truppenkontingenten zu EU-geführten Operationen auch am detaillierten militärischen Planungsprozess beteiligt.

3 Löcher und Lücken

So wichtig das institutionelle Rückgrat für einen reibungslosen Entscheidungsprozess auch ist, so bedeutend ist die Herausbildung eines sowohl zivilen als auch militärischen Dispositivs, das den sicherheitspolitischen Anforderungen der Gegenwart und der Zukunft gerecht wird. Für viele Regierungen zeichnete sich bereits im Sommer 1999 ein Ziel-Mittel-Konflikt ab, weil autonome politische Handlungsfähigkeit eben nicht allein effizienter Entscheidungsstrukturen und der Bereitschaft zur Übernahme von Führungsaufgaben bedarf, sondern vor allem eines verstärkten militärischen und finanziellen Engagements.

3.1 Militärische Löcher

Der Europäische Rat von Helsinki beschloss deshalb im Dezember 1999, dass die EU bis Ende 2003 in der Lage sein sollte, zur internationalen Krisenbewältigung binnen 60 Tagen eine schnelle Eingreiftruppe mit einer Stärke von 60 000 Solda-

20 *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16. Dezember 2002, NATO Press Release Nr. 142 (2002). URL <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>; sowie *NATO-EU security of information agreement*, 14. März 2003, NATO Press Release Nr. 22 (2003). URL <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-022e.htm>.

21 Vgl. ALBRIGHT, Madeleine. The right balance will secure NATO's future. In: *Financial Times*, 7. Dezember 1998.

ten zu verlegen und mindestens ein Jahr im Einsatz zu halten (*Helsinki Headline Goal*²²). In der Praxis bedeutet das eine Verfügungstruppe von 150 000–180 000 Mann: eine Gruppe im Einsatz, eine trainierte Reserve in Bereitstellung zur Ablösung und eine in der Erholungsphase nach dem Einsatz.

Auch wenn die Mitgliedstaaten sich auf der *Capabilities Commitment Conference* im November 2000 auf die Bereitstellung eines Pools von 100 000 Bodentruppen, 400 Flugzeugen und 100 Schiffen verständigen konnten,²³ wurde vor allem eines erkennbar: Truppenstärke allein ist für moderne Krisenreaktionskräfte nicht entscheidend. Mit insgesamt 1.8 Millionen Soldatinnen und Soldaten übersteigen die Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten diejenigen der USA um ein Viertel; und doch steht die Truppenstärke in einem unverhältnismässigen Widerspruch zu den mit einer Krisenreaktionsfähigkeit verbundenen Erfordernissen: Flexibilität, Mobilität, Dislozierung, Interoperabilität und Durchhaltevermögen. Zwar liegen die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten in Höhe von rund 160 Milliarden Euro mit mittlerweile nicht einmal 50% der US-Verteidigungsausgaben deutlich unter denen der weltweit engagierten Supermacht.²⁴ Entscheidender ist aber die Tatsache, dass Europa kaum mehr als 10% der operativen Fähigkeiten der US-Einsatzkräfte mobilisieren kann.²⁵ Diese Diskrepanz macht den ineffizienten Einsatz der ohnehin auf Jahre begrenzten Mittel allzu deutlich. Technologische, nicht truppenspezifische Überlegenheit bestimmt aber heutzutage die Schlagkraft von Streitkräften. Wozu eine kleine, höchst modern ausgerüstete und flexibel geführte Streitmacht – gestützt auf eine enge Vernetzung der einzelnen Waffensysteme und Einheiten, der dazugehörenden Logistik und Führungsstäbe – fähig ist, haben die amerikanischen und britischen Verbände im Verlauf der *Operation Iraqi Freedom* bewiesen. Ohne die längst überfällige Modernisierung der Streitkräfte wird das kontinentale Europa nicht in der Lage sein, weltpolitisch als Krisenmanager in Erscheinung zu treten. Die sich in den vergangenen Jahren dramatisch vergrössernde militärtechnologische Lücke zwischen dem europäischen Kontinent und Amerika, das seinerseits die Transformation seiner Streitkräfte in eine flexibel und global einsatzfähige Truppe vorantreibt, wird die Neigung Washingtons zu einseitigem Vorgehen eher noch verstärken.

22 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Helsinki)*, 10. und 11. Dezember 1999, Anlage IV. URL http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm#annexIV.

23 *EU Military Structures: Military Capabilities Commitment Declaration*. URL <http://www.ue.eu.int/pesc/military/en/CCC.htm>, 20. November 2000.

24 Vgl. zu den Zahlenangaben: IISS (Hrsg.) *The Military Balance 2002/2003*. London: Oxford University Press, 2002, S. 16, 35–84, 241, 252–272.

25 Vgl. CLARKE, Michael/CORNISH, Paul. The European defence project and the Prague summit. In: *International Affairs* 78 (2002), Nr. 4, S. 777–788, v.a. S. 778 und 785.

Darüber hinaus gefährden die zersplitterten Märkte im Rüstungssektor, eine geradezu protektionistische Haltung einzelner Mitgliedstaaten, die den jeweils eigenen Rüstungsunternehmen den Vorzug gegenüber europäischen Konkurrenten geben, und das stark fragmentierte Regelungsumfeld die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie im Wettbewerb mit den Vereinigten Staaten. Lediglich im Luft- und Raumfahrtsektor gibt es mit *British Aerospace* (BAE Systems) und der Fusion der deutschen Dasa, der französischen *Aérospatiale Matra* und der spanischen CASA zum drittgrössten Luft- und Raumfahrtunternehmen der Welt, der *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS), deutliche Fortschritte in Richtung eines europäischen Zusammenschlusses, für die sowohl externe als auch EU-spezifische Faktoren verantwortlich sind.²⁶ Die Europäische Kommission hat ihrerseits im März 2003 den Aufbau einer Agentur für Rüstung und militärtechnische Forschung auf europäischer Ebene vorgeschlagen, die als zentrale Instanz zur Koordination nationaler Vorhaben fungieren könnte. Die Duplizierung von kostenintensiven Forschungsaufwendungen könnte dadurch beendet und das eingesparte Geld für anderweitige Investitionen verwendet werden.

Die bereits vor Jahren von den Regierungen identifizierten Defizite liegen vor allem in den Bereichen Kommunikation, Führung, strategischer Luft- und Seetransport, Tankflugzeuge, Präzisions- und Abstandswaffen und strategische Aufklärung zur Früherkennung von Krisen. Auf rein deklaratorischer Ebene sind die Anstrengungen, seien sie bi- oder multilateral, zum Teil ganz erheblich. Der politische Wille zur Bereitstellung der benötigten Gelder für die Umsetzung der sowohl terminlich als auch finanziell ambitionierten Programme unterscheidet sich allerdings von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Von den drei grossen Mächten Europas ist allein Grossbritannien in der Lage, eine bedeutende militärische Rolle als Partner der Vereinigten Staaten zu spielen. Frankreich, das mit seinen einsetzbaren militärischen Fähigkeiten deutlich hinter Grossbritannien zurückbleibt, wird unter Inkaufnahme einer Verletzung des EU-Stabilitätspaktes seinen Verteidigungshaushalt in den kommenden Jahren deutlich aufstocken.²⁷

Deutschland hingegen, das besonders stark in der Friedenssicherung auf dem Balkan und in Afghanistan engagiert ist, investiert in seine Streitkräfte seit Jahren prozentual nicht nur deutlich weniger als die französischen und britischen Partner, sondern liegt damit auch deutlich unter dem Durchschnitt der Nato-Staa-

26 Vgl. GUAY, Terrence/CALLUM, Robert. The transformation and future prospects of Europe's defence industry. In: *International Affairs* 78 (2002), Nr. 4, S. 757–776; SCHMITT, Burkard (Hrsg.). *Between Cooperation and Competition: The Transatlantic Defence Market*. Chaillot Paper 44, January 2001.

27 Vgl. PAYNE, Kenneth, A Certain Idea of France. *Newsbrief RUSI*, 01/2003, S. 5–6.

ten.²⁸ Hinzu kommt, dass die Kosten des Unterhalts für die Truppe kaum noch Raum für Investitionen lassen. Wegen der Unterfinanzierung der Streitkräfte ist sogar die Einsatzfähigkeit der Elite-Verbände gefährdet, die nur mit massiver US-Unterstützung ihre Fähigkeiten zur Wirkung bringen können.²⁹ Weil Berlin darüber hinaus im laufenden Jahr mit einem Anstieg des Haushaltsdefizits auf bis zu vier Prozent und einer Neuverschuldung von bis zu 38 Milliarden Euro gegen die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags verstossen wird, kann die Bundesregierung nur in sehr eng begrenztem Rahmen den vor drei Jahren beschlossenen, im Zuge der Anschläge des 11. September 2001 nochmals revidierten und erst jetzt anlaufenden Umbau³⁰ seiner Streitkräfte vorantreiben. Das hat Auswirkungen nicht nur auf die militärische Substanz und die Beschaffungsplanung, sondern auch auf die von den Partnern immer lauter gestellte Frage nach der Handlungs- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik – selbst wenn sich manche Schwierigkeiten durch Restrukturierung und Reorganisation, wie zum Beispiel eine engere Zusammenarbeit zwischen den Truppenteilen, überbrücken lassen.

Betroffen von den Einschnitten ist auch das gemeinsame europäische Rüstungsprojekt des neuen Transportflugzeuges A400M mit einer operationalen Zielinie 2008, das nach Einschätzung der Industrie nicht allein wegen des vollständigen Rückzugs Italiens und Portugals von Unsicherheiten überschattet ist. Mit der eingeleiteten Stückzahlreduzierung und den zu erwartenden Auftragsverzögerungen ergeben sich langfristig negative Einflüsse auf die Reformbemühungen und die Schlagkraft der Truppe.

Die im November 2001 abgehaltene *Capability Improvement Conference* musste feststellen, dass im Bereich gemeinsamer europäischer Beschaffungsmassnahmen binnen Jahresfrist so gut wie keine Fortschritte erzielt werden konnten. Dafür lassen sich im wesentlichen drei Gründe nennen. Erstens bedürfen Planung, Finanzierung und Anschaffung grösserer Rüstungsvorhaben eines zeitlichen Rahmens von mehreren Jahren; zweitens sind zahlreiche europäische Regierungen angesichts beträchtlicher Haushaltsdefizite, hoher Arbeitslosigkeit und explodierender Kosten im Gesundheitswesen nicht bereit, die für eine rasche

28 Lediglich Kanada, Spanien, Belgien und Luxemburg weisen geringere Werte auf; vgl. *Defence expenditures as % of gross domestic product* (bezogen auf das Jahr 2001), URL <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-156e.htm>

29 Elite-Verbände der Bundeswehr nicht mehr richtig einsatzfähig. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 23. Februar 2003.

30 Am 21. Mai 2003 unterbreitete Verteidigungsminister Struck dem Kabinett seine am selben Tag erlassenen «Verteidigungspolitischen Richtlinien» zur Kenntnisnahme, in denen der Abschied von der reinen Landesverteidigung und der Wandel der Streitkräfte zur Armee im internationalen Einsatz festgeschrieben werden. URL <http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>. Bereits im Jahr 2002 hatte Deutschland gemessen am Bruttoinlandprodukt ein Defizit von 3.6 Prozent aufzuweisen.

Restrukturierung und Modernisierung ihrer Streitkräfte erforderlichen Gelder aufzubringen; und drittens geht eine Mehrzahl dieser Regierungen davon aus, dass die sicherheitspolitische Lage die zeitliche Streckung kostenintensiver Rüstungsprojekte erlaubt.³¹

Bereits 1999 hatte sich abgezeichnet, dass EU-geführte Operationen bis auf weiteres schon aufgrund unterfinanzierter Verteidigungshaushalte und des beträchtlichen Modernisierungsbedarfs von Streitkräften und Material im mittleren bis unteren Spektrum der Petersberg-Aufgaben, also im Bereich humanitärer Aufgaben und Rettungseinsätze sowie friedenserhaltender Massnahmen, verharren würden. Eine dramatische Erhöhung der europäischen Verteidigungshaushalte war und ist schon aus innenpolitischen Rücksichtnahmen in keinem Mitgliedstaat zu erwarten.

Die eigentlichen Fortschritte des ESVP-Projekts müssen deshalb an zwei Kriterien gemessen werden: erstens an den laufenden oder geplanten Operationen und zweitens an der fristgerechten Umsetzung der zahlreichen bi- und multilateralen Vereinbarungen zur Stärkung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Gerade hier klaffen zwischen Deklarationen und Taten grosse Löcher, die auch durch die Etablierung des *European Capability Action Plan* (ECAP) im Februar 2002, einer Initiative zur dynamischeren Entwicklung spezifischer Fähigkeiten, nicht zugeschüttet werden konnten.

3.2 Zivile Lücken

Noch bevor die Europäische Union mit dem friedenssichernden Einsatz in Mazedonien ihre erste militärische Krisenmanagement-Aufgabe wahrnahm, hatte sie bereits im Januar 2003 mit der Übernahme der *International Police Task Force* (IPTF) von den Vereinten Nationen, der Europäischen Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM), ihren ersten operativen Einsatz im Rahmen der ESVP mit ausschliesslich zivilen Mitteln begonnen. Neben 500 Polizeioffizieren sind rund 300 internationale und lokale Stabsmitarbeiter an der Mission beteiligt. Anders als die IPTF, die vor allem zum Ersatz lokaler Polizeikräfte herangezogen wurde, hat die EUPM in erster Linie Beratungs-, Inspektions- und sonstige Unterstützungsaufgaben übernommen.

Weil die EU sich einem komplementären Sicherheitsansatz verpflichtet fühlt, hat sie bereits im Rahmen des Europäischen Rates von Feira im Juni 2000 beschlossen, die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung, die vom personellen und materiellen Volumen her deutlich kleiner angelegt sind als die militärischen, in vier prioritäre Bereiche auszubauen: Polizei und Katastrophenschutz sowie

31 Vgl. ausführlich HAGMAN, *European Crisis Management and Defence*.

Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Zivilverwaltung. Darunter fallen die kurzfristige Bereitstellung von 1 400 Polizeikräften aus einem Pool von insgesamt 5 000 Beamten; von rund 300 Rechtsexperten; von Zivilverwaltungspersonal sowie von Katastrophenschutzkapazitäten. Auch wenn die Mitgliedstaaten in allen Bereichen noch ein gutes Stück von der vollen Einsatzfähigkeit entfernt sind, so sind die Fortschritte doch bedeutender als im kostenintensiveren und – im Hinblick auf nationale Interessen – weit empfindlicheren militärischen Bereich.³²

4 Die Irak-Krise und die Zukunft der ESVP

Die Irak-Krise, so befürchten Beobachter der jüngsten Verwerfungen, hat die EU um Jahre in ihren Anstrengungen zurückgeworfen, eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzubauen. Dabei ging es zu keinem Zeitpunkt um ein mögliches militärisches Eingreifen der Europäer im Rahmen der EU. Politischer Einfluss – das zeigen die jüngeren Entwicklungen im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses – richtet sich ganz gewiss bisweilen auch nach militärischer Nützlichkeit. Gescheitert ist die Union in der zurückliegenden Kontroverse um Krieg und Frieden aber gerade nicht an ihren mangelnden militärischen Fähigkeiten. Der Schaden ist vielmehr auf der politisch-strategischen Ebene zu verorten. Und deshalb stellt sich nicht nur die Frage nach den Ursachen für die Spaltung Europas, sondern auch nach den Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Krieg im Irak.

4.1 Die Spaltung Europas

Während Washington – anders als in der Vergangenheit – darauf verzichtete, den Nordatlantikrat als transatlantisches Konsultationsforum für die Durchsetzung der eigenen Ziele zu instrumentalisieren, und damit nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch den Nutzen des transatlantischen Bündnisses in Frage stellte, missbrauchten Paris, Berlin und Brüssel aus ganz unterschiedlichen nationalen Beweggründen das Gremium rücksichtslos zum politischen Showdown: «Hege- monie oder Gleichgewicht» hiess die fragwürdige Losung, die angesichts mangelnder Machtbasis von vornherein zum Scheitern verurteilt war.

Die Trennlinie verläuft indes keineswegs durch den Atlantik, sondern mitten durch Europa. In den Hauptstädten der Grossen Drei war – anders als noch im Anschluss an die Terroranschläge des 11. September 2001, als sich London, Paris und Berlin, kritisch beäugt von den kleinen und mittleren Staaten, auf dem Gipfeltreffen von Gent anschickten, der Union als sicherheitspolitisches

³² Vgl. RUMMEL, Reinhart. Wie zivil ist die ESVP?, *SWP-Aktuell* 10, März 2003.

Führungstrio Richtung und Stimme zu geben³³ – zu keinem Zeitpunkt das ernsthafte Bestreben vorhanden, die Europäische Union als international handelnden Akteur in das Krisengeschehen einzubeziehen. Vielmehr verstiegen die Architekten des Nizza-Vertrages mit ihren nationalen Sonderwegen gegen die Vorgabe, «die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität»³⁴ zu unterstützen. Mit anderen Worten: Das europäische Schiff, das auf den weltpolitischen Meeren ohnehin nur sehr bedingt hochseetauglich ist, wurde nicht etwa durch rauhe See zum Kentern gebracht, sondern durch den selbstzerstörerischen Sabotageakt seiner Führungscrew, die über Jahrzehnte auch in unruhigen Gewässern das Steuer mit Weitblick fest in der Hand behalten und das Schiff in den heimatlichen Hafen geführt hatte.

Das Ausmass der Krise übertrifft deshalb die der *Operation Allied Force* (1999) im Kosovo vorausgehenden Schwierigkeiten um ein Vielfaches, ja erinnert in mancher Hinsicht an die schweren politischen Zerwürfnisse im Zusammenhang mit dem Zerfall Jugoslawiens zu Beginn der neunziger Jahre. Während sich die Europäer im Winter 1998/99 im Vorfeld des Kosovo-Krieges nämlich weitgehend auf eine europäische Linie verständigen konnten und lediglich nicht über das ausreichende militärische Potential verfügten, um ein Ende von Verfolgung, Vertreibung, verbrecherischem Morden und ethnisch motiviertem Krieg herbeizuführen, glaubten sie in den ersten Jahren der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts, ihr Beharren auf nationalen Souveränitäten sei gleichbedeutend mit einem Mehrwert an erfolgreicher Interessenvertretung. Die Einsicht in das vollständige Scheitern dieser Strategie führte über das Bewusstsein, dass die europäischen Nationalstaaten nicht mehr oder allenfalls noch sehr begrenzt in der Lage sind, ihre Interessen selbständig durchzusetzen, zu den bahnbrechenden Beschlüssen des Europäischen Rats von Köln.

Nun stellt sich die Frage, warum sich das längst überwunden geglaubte Szenario der frühen neunziger Jahre ungeachtet gar nicht zu übersehender Fortschritte sowohl im Rahmen der GASP als auch im Rahmen der ESVP im Kontext der Irak-Krise wiederholen konnte. Im wesentlichen lassen sich drei Begründungen anführen.

Erstens werden regionale Krisen und Konflikte von staatlichen Akteuren in ihrer Bedrohungsdimension je nach Geographie und geostrategischer Präferenz für die jeweilige nationale Sicherheit unterschiedlich wahrgenommen. Nur selten gibt es eine von allen Staaten einheitlich wahrgenommene Bedrohung. Auch in

33 Vgl. STEPHENS, Philip. Europe discovers a single voice. In: *Financial Times*, 5. Oktober 2001.

34 Artikel 11, Absatz 2 EUV.

der Irak-Krise ging es, allen öffentlichen Erklärungen zum Trotz, nicht allein um eine unterschiedliche Beurteilung in der Frage des Einsatzes diplomatischer und militärischer Mittel; vielmehr basierten die unterschiedlichen nationalen Positionen auf stark divergierenden Bedrohungsperzeptionen. Der Prozess der Konsensfindung als Grundvoraussetzung für operatives Handeln wurde dadurch deutlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. In der Konsequenz suchten einzelne Staaten im Namen des Multilateralismus nach individuellen Wegen, um ihre Sicherheit zu garantieren und ihren nationalen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Der bestehende multilaterale Bezugsrahmen wird dadurch langfristig gefährdet.

Verschärfend kam zweitens hinzu, dass Grossbritannien und Frankreich den Kurs der «konstruktiven Mehrdeutigkeit»³⁵, der den ESVP-Prozess in den vergangenen Jahren so erfolgreich vorangetrieben hat, scheinbar verlassen wollten. Ihr reflexhafter Rückfall in überwunden geglaubte nationale Verhaltensmuster wirft erneut die bis heute nicht abschliessend beantwortete Frage auf, ob ihr Zusammengehen im Winter 1998 als rein taktische Annäherung oder als tragfähige strategische Entente zu verstehen ist.³⁶ Erst die Kooperation zwischen Grossbritannien und Frankreich, deren Regierungen über Jahre hinweg mit Argumenten an den entgegengesetzten Enden der Skala operiert hatten, ermöglichte vor rund vier Jahren die Entwicklung einer positiven Eigendynamik, die andere europäische Staaten mitziehen konnte. London verzichtete dabei auf seine geschichtsmächtige, historisch indes nur bedingt begründete Auffassung, wonach «besondere Beziehungen» zu Washington ein verstärktes Engagement in Europa ausschlossen; und Paris nahm Abstand von der Idee eines gaullistischen, eines «europäischen Europas», in dem für Amerika kein Platz war.

Im Sommer 2002 setzte relativ plötzlich ein *Déjà-vu*-Erlebnis ein. Die britische Regierung suchte in der Irak-Frage – wie bereits wenige Tage nach der Erklärung von Saint-Malo im Dezember 1998, als amerikanische und britische Kampfjets nach dem überhasteten Abzug der UN-Waffeninspektoren aus dem Irak Stellungen in Bagdad bombardierten – die Nähe zu den Vereinigten Staaten, ohne gleichzeitig den Versuch zu unternehmen, die Europäer auf eine gemeinsame westliche Position einzuschwören und damit selbst sowohl in Europa als auch in Washington politisch an Einfluss zu gewinnen. Deutlich zeitversetzt und verstärkt erst nach dem deutsch-französischen Gipfeltreffen zum 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Élysée-Vertrags im Januar 2003 nahm die französische

35 HEISBOURG, François, Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity. In: *Survival* 42 (2000), Nr. 2, S. 5–15.

36 SHEARER, A. Britain, France and the St Malo Declaration: tactical rapprochement or strategic entente? In: *Cambridge Review of International Affairs* 13 (2000), S. 1–11.

Regierung eine Haltung ein, die sowohl in ihrer Distanz zu London als auch in ihrer Kritik an Washington, dem nicht länger als wohlwollend betrachteten Hegemon, an die Tage Charles de Gaulles erinnerte, in denen das Postulat nach Unabhängigkeit zunehmend zum Selbstzweck degeneriert war.

Drittens schliesslich vollzog die deutsche Bundesregierung im August 2002 einen innenpolitisch motivierten aussenpolitischen Kurswechsel, der in der Geschichte der Republik einzigartig ist und in der Konsequenz durchaus ungewollt dazu geführt hat, dass der einstmals privilegierte Partner der Vereinigten Staaten zum Juniorpartner Frankreichs geworden ist. Gerade weil die Bundesrepublik sich niemals zwischen Washington und Paris hatte entscheiden müssen, ja niemals hatte entscheiden wollen, sondern vielmehr Atlantiker und Gaullisten auch in den eigenen Reihen zu versöhnen verstanden hatte, kam ihr bis zum Ende des 20. Jahrhunderts eine eminent einflussreiche Rolle als Moderator zwischen Paris und Washington zu.

Darüber hinaus hatte sie es im gleichberechtigten Zusammenspiel mit Frankreich stets verstanden, in einer Art kooperativer Hegemonie Motor für den gesamten europäischen Integrationsprozess zu sein. Während Paris und Bonn die EU benutzten, um ihre nationalen Interessen sowohl zu verbergen als auch zu befördern, vermochten sie durch in ihren Augen unbedeutende Konzessionen an kleinere und mittlere Staaten das Aufkommen einer Gegenmacht in dem bestehenden multilateralen Bezugsrahmen zu verhindern.³⁷ Das Konzept der kooperativen Hegemonie war nur so lange tragfähig, solange die Bundesrepublik ihre balancierende Rolle zwischen Amerika und Frankreich bewahrte, mit anderen Worten: die Beförderung deutsch-französischer Interessen sich nicht gegen die USA richtete, und darüber hinaus den übrigen Mitgliedstaaten nicht den Eindruck eines deutsch-französischen Diktats vermittelte.

Beide Bedingungen waren im Januar nicht mehr erfüllt. Berlin, das seit dem Bundestagswahlkampf 2002 aussenpolitisch weitgehend isoliert war, suchte bei gleichzeitiger Brüskierung Washingtons die Nähe zu Paris. Das deutsche Verhalten wiederum schien Frankreich die unverhoffte Chance zu bieten, für sich die Rolle der Führungsmacht in Europa zu reklamieren, ohne Deutschland als gleichgewichtigen Partner fürchten zu müssen. Beide gemeinsam nahmen für sich in Anspruch, für den Rest der Gemeinschaft zu sprechen. Damit eskalierte die innereuropäische Debatte, in deren Verlauf sich sämtliche Beitrittskandidaten auf die Seite der Vereinigten Staaten schlugen, die hinter den Kulissen in einer für sie existentiellen Frage bereits eine Politik des *divide et impera* eingeleitet hatten.

37 Vgl. PEDERSEN, Thomas. *Germany, France and the integration of Europe. A realist interpretation*. London: Pinter, 1998, S. 60, 196.

4.2 «Gang of Four»³⁸ oder grosser Schritt nach vorn?

Die Spaltung Europas vor Augen sah eine Gruppe von vier Staaten auf Initiative des belgischen Premierministers Guy Verhofstadt den «Zeitpunkt gekommen [...], bei der Schaffung des Europas der Sicherheit und der Verteidigung, das auf verstärkten militärischen Fähigkeiten gründet, eine neue Phase einzuleiten.»³⁹ Mit der Absicht, eine europäische schnelle Reaktionsfähigkeit, eine europäische ABC-Abwehrfähigkeit, ein europäisches System humanitärer Soforthilfe im Katastrophenfall und europäische Ausbildungszentren schaffen sowie ein europäisches strategisches Lufttransportkommando einrichten zu wollen, greift die «Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik»⁴⁰ vom 29. April 2003 indes auf Konzepte zurück, die in den vergangenen Jahren bereits in anderweitigen bi- und/oder multilateralen Gremien vereinbart worden sind und unter allen EU-Mitgliedstaaten grossen Anklang finden.

Zwei weitere Vorschläge hingegen machen deutlich, dass es bei der angestossenen Debatte in Wirklichkeit um eine Richtungsdiskussion über den künftigen Kurs der ESVP geht. Zum einen sprechen sich die vier Staats- und Regierungschefs für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) aus und befürworten deshalb die Möglichkeit, eine verstärkte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu praktizieren. Diese Idee eines sicherheits- und verteidigungspolitischen Kerneuropas hatten die Aussenminister Fischer und de Villepin dem Europäischen Konvent bereits im November 2002 zur Beratung vorgelegt.⁴¹

Zum anderen schlagen die Vier die «Schaffung eines Nukleus einer kollektiven Fähigkeit zur Planung und Führung von Einsätzen für die Europäische Union vor». Das historische Projekt ist damit, wenn auch nicht explizit, umrissen: Es geht um eine Europäische Armee, um ein Konzept also, das die Vereinbarungen des Europäischen Rats von Köln und die vertraglichen Vereinbarungen von Nizza weit hinter sich lässt.

Die politische Debatte um ein Kerneuropa – sei es innerhalb oder ausserhalb der bestehenden Strukturen – reicht rund zehn Jahre zurück. Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, der damalige Fraktionsvorsitzende und der seinerzeitige aus-

38 EU gang of four agree to form new defence force. In: *The Times*, 30. April 2003.

39 *Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. 29. April 2003. URL <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Artikel-434.481770/Gemeinsame-Erklärung-Deutschl.htm>.

40 Ibid.

41 Vgl. *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, 22. November 2002. URL <http://www.regis-ter.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00422d2.pdf>; auch BERTRAM, Christoph/SCHILD, Joachim/HEISBOURG, François/BOYER, Yves. Starting Over. For a Franco-German Initiative in European Defence. *SWP-Studie*, November 2002.

senpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, veröffentlichten am 1. September 1994 ihre «Überlegungen zur europäischen Politik»⁴², in denen sie die Intensivierung der deutsch-französischen Beziehungen als Grundlage für die Festigung eines europäischen Kerns bezeichneten. Aussenminister Fischer präsentierte fünf Jahre später seine «Gedanken über die Finalität der europäischen Integration»⁴³. Auch in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza unterstützten Paris und Bonn die Einführung einer Klausel zur verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP, die von London und anderen Staaten jedoch abgelehnt wurde.

Ob der Europäische Konvent den deutsch-französischen Vorschlag einer ESVU in seinen Verfassungsentwurf aufnehmen wird, ist bislang unklar. Weil Erfolg und Misserfolg politischer Initiativen bisweilen auch von den Umständen abhängen, in denen sie präsentiert werden, werden erst die kommenden Wochen und Monate zeigen, ob die Vorschläge die ESVP einen grossen Schritt nach vorn bringen werden oder ob sie ein Spaltpilz für die Union sind. Die Bedeutung des Vierer-Gipfels lag weniger in seinem Inhalt als vielmehr in dem angestrebten Bemühen, sowohl gegenüber Washington als auch gegenüber den europäischen Partnern eine Geste der Unabhängigkeit zu demonstrieren.

Die Gefahren, welche die Erklärung in sich birgt, sind deshalb nicht zu unterschätzen. Erstens: Nur wenn die Initiative in die europäischen Gremien hineingetragen wird wie einst die britisch-französische Initialzündung im Dezember 1998, wird das Vorgehen der Vier ein Gewinn für ganz Europa sein können; alles andere wird zu einer erneuten, dann freilich tieferen Spaltung der Union führen. Ohne Grossbritannien ist eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik schlechthin unvorstellbar. Zweitens: Die vor allem in Paris gepflegte Vorstellung, europäische Identität lasse sich am besten in der Konfrontation mit Amerika herbeiführen, hätte fatale Auswirkungen auf die EU. Angesichts der stark transatlantisch ausgerichteten neuen Mitglieder würde einerseits ein innerer Erosionsprozess einsetzen; andererseits würden die USA geradezu ermuntert, ihrerseits eine aktive Politik der Spaltung gegenüber Brüssel zu betreiben. Der militärische Nutzen wäre gering, der politische Schaden umso grösser. Und drittens: Eine relativ kleine Kerngruppe könnte das sicherheitspolitische Gewicht der Union als Ganzes nicht ersetzen, sondern würde vielmehr die

42 *Überlegungen zur europäischen Politik*, 1. September 1994. URL <http://www.cducsu.de>.

43 FISCHER, Joschka, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2000.

Gefahr einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragmentierung der Union heraufbeschwören.⁴⁴

5 Die Schweiz und die ESVP

Ungeachtet ihres punktuellen Versagens in der Irak-Krise stellt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine unverändert grosse Herausforderung für die Schweiz dar.⁴⁵ Sie spiegelt die wachsende Bedeutung der multilateralen Ebene für die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Stabilität wider und gibt den internationalen Rahmen vor, in dem sich die schweizerische Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren bewegen wird. Auch wenn die weitere Ausgestaltung der ESVP bislang nicht abschliessend geklärt ist, so ist doch davon auszugehen, dass die Europäische Union zumindest ihr kurz- bis mittelfristiges Ziel, die Rolle des Sicherheitsgaranten auf dem eigenen Kontinent zu übernehmen, systematisch weiterverfolgen wird. Dazu wird schon die grosse EU-Erweiterungsrunde, die am 1. Mai 2004 mit der Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa⁴⁶ abgeschlossen sein wird, einen substantiellen Beitrag leisten. Mit der Erweiterung wird die EU dann von Tallinn bis Lissabon und von Dublin bis Nikosia reichen.

Innerhalb des deutlich vergrösserten europäischen Raums der Freiheit und des Rechts würde die Schweiz, solange sie sich dem Integrationsprozess durch eine reine Kooperationspolitik entzieht, in der Rolle des Sicherheitskonsumenten verharren, der sein zumindest in Teilen vorhandenes Potential zur internationalen Sicherheitsprojektion nicht zur vollen Entfaltung zu bringen vermag.

5.1 Die Beteiligung von Drittstaaten

Auf ihrem Gipfeltreffen in Nizza im Dezember 2000 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf ein komplexes Programm von Konsultations- und Mitwirkungsrechten für Drittstaaten, um die hinreichende Einbeziehung dieser Staaten in die konzeptionelle Willensbildung, die zu einem Kriseneinsatz der EU führen könnte, und die operative Beteiligung dieser Staaten an EU-geführten Operationen des internationalen Krisenmanagements sicherzustellen. Die regelmässige Zusammenarbeit erfolgt in zwei unterschiedlichen

44 DIEDRICHS, Udo/WESSELS, Wolfgang. Die erweiterte EU als internationaler Akteur. In: *Internationale Politik* 58 (2003), Nr. 1, S. 11–18.

45 Vgl. WENGER, *Von Köln bis Nizza*, S. 118–124.

46 Die neuen Mitglieder sind: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei, Ungarn, Malta und Zypern. Bislang sind Volksabstimmungen zum EU-Beitritt in Malta, Slowenien, Ungarn, Litauen und der Slowakei abgehalten worden. In allen Staaten gab es – mit Ausnahme der in der Frage eines EU-Beitritts stets gespaltenen Mittelmeerinsel – überwältigende Zustimmungswerte bei allerdings jeweils relativ geringer Wahlbeteiligung.

Gruppierungen, deren erste («EU+15») die EU-Mitgliedstaaten, alle Beitrittskandidaten sowie jene zwei europäischen Nato-Mitgliedstaaten umfasst, die keinen Kandidatenstatus haben. In der zweiten Gruppierung («EU+6») versammeln sich neben den EU-Mitgliedstaaten jene sechs Nato-Mitgliedstaaten, die nicht der EU angehören.⁴⁷ Alle europäischen Nato-Partner haben in den Fällen ein Recht auf Beteiligung, in denen die EU auf Nato-Planungskapazitäten zurückgreift. In allen anderen EU-geführten Krisenmanagement-Operationen können die europäischen Nato-Verbündeten ebenso wie die EU-Beitrittskandidaten eingeladen werden, sich an der Aktion zu beteiligen. Russland, die Ukraine und Kanada kommen für eine Beteiligungsoption grundsätzlich ebenfalls in Betracht. Das heisst im Umkehrschluss: Da die Schweiz weder zu den privilegierten Gruppierungen noch zu den explizit genannten Staaten gehört, muss sie entweder ihr Interesse zur Teilnahme an EU-geführten *Peace Support Operations* bekunden oder aber auf eine ausdrückliche Anfrage durch die EU warten.

5.2 Begrenzter Handlungsspielraum für die Schweiz

Ebenso wie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat auch die Schweiz auf die fundamentale Veränderung der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges reagiert. Die grundsätzliche Einschätzung des unmittelbaren sicherheitspolitischen Umfelds unterscheidet sich von der der Europäischen Union allenfalls in Nuancen. Der seit Beginn der neunziger Jahre im grossen und ganzen kontinuierlich verfolgte aussen- und sicherheitspolitische Paradigmenwechsel von einer Strategie der Autonomie zu einer Strategie der Kooperation⁴⁸ hat, ohne dabei auf innenpolitisch motivierte, den Prozess jedoch bremsende Ambiguitäten verzichten zu wollen und ohne von Rückschlägen verschont zu bleiben, erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts endgültig Fuss gefasst. Die Volksabstimmungen über die bewaffnete Teilnahme von schweizerischen Truppenkontingenten an Friedensoperationen im Ausland (2001), über den Uno-Beitritt (2002) und das Militärgesetz/Armee XXI (2003) demonstrieren, dass eine wachsende Mehrheit der Schweizer Bevölkerung mittlerweile die Notwendigkeit

47 Vgl. WEIDENFELD, Werner (Hrsg.). *Nizza in der Analyse*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001; ADAM, Rudolf G., Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat von Nizza. In: MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET (Hrsg.), *Europäische Aussenpolitik*, S. 134–148.

48 Vgl. SPILLMANN, Kurt R./WENGER, Andreas/BREITENMOSER, Christoph/GERBER, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945. Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: NZZ Verlag, 2001, S. 201–212; GOETSCHEL, Laurent/BERNATH, Magdalena/SCHWARZ, Daniel. *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: NZZ Verlag, 2002, S. 133–136; FANZUN, Jon A./LEHMANN, Patrick. *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000*. Zürich, 2000, S. 74–82.

einer aktiveren Rolle der Schweiz im Bereich der internationalen Friedensförderung anerkennt.

Neben der rein deklaratorischen Ebene ist in den zurückliegenden Jahren aber auch in der Praxis ein stärkeres internationales, vor allem jedoch europäisches Engagement der Schweiz für Frieden, Sicherheit und Stabilität erkennbar geworden. Im Rahmen des militärischen Spektrums steht dafür die *Swiss Company* (Swisscoy) zur Unterstützung der Nato-geführten *Kosovo Force* (KFOR), im Bereich der zivilen Friedensförderung die Beteiligung von Polizeikräften an der *International Police Task Force* (IPTF) bzw. der *EU Police Mission* (EUPM) in Bosnien-Herzegowina.

Darüber hinaus hat sich die Schweiz mit dem Aufbau eines Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF)⁴⁹ gegenüber den meisten EU-Mitgliedstaaten einen komparativen Vorteil verschafft und auf den ersten Blick ihren aussenpolitischen Handlungsspielraum erweitert. Mit der vorhandenen Personalreserve von zivilen Fachkräften, die das komplette Spektrum des nicht-militärischen Teils der ESVP abdeckt, könnte die Schweiz einen substantiellen Beitrag zur europäischen Sicherheitspolitik leisten.

Während für die meisten Staaten Europas die Integration das Mittel geworden ist, um ihre spezifische Souveränität zu garantieren, beschränkt sich die Schweiz in Kenntnis der Tatsache, «dass praktisch kein Land mehr auf sich allein gestellt handeln kann»⁵⁰, auf eine Strategie der Kooperation, mit der die komparativen Vorteile nur bedingt zum Tragen gebracht werden können und der aussenpolitische Handlungsspielraum in Wirklichkeit eingeschränkt bleibt. Über das Ob und das Wie einer Krisenmanagement-Operation entscheiden die zuständigen EU-Gremien. Und selbst wenn das eigene Personal an EU-geführten Missionen beteiligt wird, sei es aufgrund eines EU-Gesuchs oder eines schweizerischen Angebots, wird die Schweiz lediglich fortan an den Beratungen über den operativen Stand der Mission teilnehmen; ihr Einfluss auf den der Operation vorausgehenden Entscheidungsfindungsprozess ebenso wie auf den einer sich möglicherweise anschliessenden Operation tendiert gegen Null.

Noch gravierender sind die Nachteile im militärischen Bereich. Die Steigerung der Einsatzfähigkeit und Interoperabilität von nationalen Streitkräften durch zielgerichtete Investitionen bei Beschaffungsmassnahmen und Forschungsprojekten ist für eine einzelne Volkswirtschaft – bedingt durch die Komplexität moderner

49 Vgl. TRACHSLER, Daniel. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2002), S. 63–96, hier S. 83–84.

50 «Die Armee XXI bleibt eine Milizarmee». Im Gespräch mit dem neuen Generalstabschef Christophe Keckeis. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. April 2003.

Waffensysteme – kaum mehr realisierbar.⁵¹ Nicht zuletzt diese Erkenntnis hat sich in den Hauptstädten Europas in den zurückliegenden Jahren Bahn gebrochen und wird das Handeln der Unions-Regierungen in den kommenden Jahren bestimmen. Eine klare Ausrichtung der schweizerischen Armeepanung auf die EU würde deshalb eine Verbesserung von Aufwand und Ertrag im verteidigungs-politischen Bereich mit sich bringen.⁵² Dann aber würde sich recht bald auch die Frage einer Vollmitgliedschaft stellen. Der Mehrwert, den bei allen Ähnlichkeiten so heterogene Staaten wie Schweden, Finnland, Irland und Österreich auch und gerade im sicherheitspolitischen Bereich aus ihrer Mitgliedschaft gezogen haben und ziehen, ist beträchtlich: Als allianzfreie Staaten haben sie ihren ausenpolitischen Handlungsspielraum erweitert, nicht beschränkt, und können darüber hinaus ihre komparativen Vorteile im Rahmen der Europäischen Union und zum Nutzen der gemeinsamen Sicherheit zur Geltung bringen.

Fazit

Auch nach dem Wegfall der Systemkonkurrenz zwischen Kommunismus und Kapitalismus lässt sich die Sicherheit eines Staates – verstanden als die Fähigkeit einer Nation, ihre inneren Werte vor äusserer Bedrohung zu schützen – nicht eigenständig garantieren. Im Kontext einer grundlegenden Neuordnung der Weltpolitik haben sich die Staaten der Europäischen Union vor vier Jahren auf den Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verständigt.

Die Entwicklung der ESVP ist janusköpflich. In der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft hat die Europäische Union grosse Fortschritte erzielt. Mit der Erweiterung ergibt sich für alle Mitgliedstaaten ein Gewinn an Sicherheit. In Mazedonien hat die EU die Nato-Mission übernommen und wird voraussichtlich ab dem kommenden Jahr die Friedenstruppe in Bosnien-Herzegowina führen. Während die Gemeinschaft auf dem eigenen Kontinent zunehmend in die Rolle des Sicherheitsgaranten und Stabilisators wächst, ist sie nach wie vor nicht in der Lage, gestützt auf ein umfangreiches Arsenal an zivilen und militärischen Instrumenten als weltpolitische Ordnungsmacht aufzutreten und damit den sicherheitspolitischen Herausforderungen einer neuen Epoche zu begegnen. Ohne die längst überfällige Modernisierung der Streitkräfte wird das kontinentale Europa nicht in der Lage sein, weltpolitisch als Krisenmanager in Erscheinung zu treten. Von weit grösserer Tragweite ist indes die Tatsache, dass die grossen Mitgliedstaaten allzu häufig dazu neigen, in weltpolitischen Krisenzeiten den

51 BAUER, Thomas/TUREK, Jürgen. Etablierung eines europäischen Rüstungsmarktes. In: *Frankfurter Rundschau*, 25. April 2003.

52 WENGER, *Von Köln bis Nizza*, S. 119.

multilateralen Bezugsrahmen zu ignorieren, der ihnen Einfluss und Hebelkraft bescheren könnte. Das Bewusstsein einer kollektiven europäischen Identität ist nach wie vor unterentwickelt.

In der gegenwärtigen Lage werden weitere institutionelle Reformen, denen sich der Konvent zur Ausarbeitung eines europäischen Verfassungsentwurfs mit der Ziellinie Juni 2003 seit 15 Monaten widmet, allein nicht weiterhelfen. Auch ein europäischer Aussenminister, der die Aufgaben des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Aussenbeziehungen miteinander verbinden soll, wird letztlich auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen sein. In erster Linie muss die Union bereit sein, ihre Interessen gemeinsam zu definieren und, wie die EU-Aussenminister bei ihrem informellen Treffen auf der griechischen Insel Kastellorizo am 3. Mai 2003 vereinbart haben, eine Sicherheitsstrategie für die Gemeinschaft zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage liesse sich künftig in Verbindung mit der Erfüllung des *Helsinki Headline Goal* eine gemeinsame Entscheidung über ein strategisch relevantes Eingreifen treffen, das über rein deklaratorische gemeinsame Positionen hinausreicht.

Die schweizerische Sicherheitspolitik wird sich auch in den kommenden Jahren im Einflussbereich der ESVP bewegen. Die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz und der EU sind, zumindest was den europäischen Raum betrifft, weitgehend deckungsgleich. Ausserhalb der europäischen Institutionen und parallel zu den sicherheitspolitischen Anstrengungen der EU-Mitgliedstaaten hat die Schweiz sich in der zurückliegenden Dekade weit über den deklaratorischen Bereich hinaus verstärkt einer aktiven internationalen Friedensförderungs politik verschrieben. Vor allem im zivilen Bereich ist es ihr gelungen, einen komparativen Vorteil gegenüber den meisten EU-Mitgliedstaaten zu erzielen. Dieses Potential kann die Schweiz aber nur in Teilen zum Tragen bringen. Eine stärkere Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik auf die EU würde einen effizienteren Einsatz der begrenzten Mittel erlauben, den aussenpolitischen Handlungsspielraum vergrössern und das Gewicht der Schweiz in Europa erhöhen.

Menschliche Sicherheit: Klärungsbedürftiges Konzept, vielversprechende Praxis

von Daniel Trachsler

Einleitung

«*Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*» – Bereits im Titel des Artikels von Roland Paris kommen die vollkommen konträren Beurteilungen zum Ausdruck, denen das Konzept der «Menschlichen Sicherheit» in der politischen und akademischen Debatte ausgesetzt ist.¹ Befürworter dieses Ansatzes betonen die Notwendigkeit, einem neuen Sicherheitsverständnis zum Durchbruch zu verhelfen. Dieses soll nicht mehr nur Staaten, sondern auch Individuen als zentrale Träger und Referenzobjekte von Sicherheit anerkennen und deren Schutz mehr Gewicht verleihen. Sie argumentieren, ein solcher Perspektivenwechsel werde den neuen Realitäten nach dem Ende des Kalten Krieges – der anteilmässigen Zunahme innerstaatlicher Konflikte, Zivilisten als Hauptleidtragende von Gewaltkonflikten – eher gerecht als herkömmliche Sicherheitskonzepte, welche sich ausschliesslich an der Souveränität und territorialen Integrität von Staaten orientieren. Es gibt auf dieser Seite sogar Stimmen, welche dem Konzept das Potential attestieren, zum bestimmenden Organisationsprinzip in den internationalen Beziehungen und der Sphäre des internationalen Rechts zu werden.²

Gegner dieses neuen Sicherheitsbegriffs auf der anderen Seite kritisieren das vorgeschlagene Konzept in zentralen Punkten. Dieses sei zu schwammig, eine klare und allgemein akzeptierte Definition fehle. Zudem sei Menschliche Sicherheit nichts weiter als alter Wein in neuen Schläuchen. Schliesslich finde der Schutz der Individuen schon spätestens seit der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) 1863 die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft und die bestehenden Initiativen seien schon lanciert

* Der Autor dankt Andreas Wenger, Daniel Möckli und Anna Locher für die Durchsicht des Manuskripts.

1 PARIS, Roland. *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?* In: *International Security* 26 (2001), Nr. 2, S. 87–102.

2 AXWORTHY, Lloyd. Introduction. In: McRAE, Rob/HUBERT, Don (Hrsg.). *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001, S. 3–13; OBERLEITNER, Gerd. *Human Security and Human Rights*. Graz: European Trainings- and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2002 (Occasional Paper Series, Nr. 8), S. 28. URL <http://www.etc-graz.at/publikationen/Human%20Security%20occasional%20paper.pdf>.

worden, bevor Menschliche Sicherheit als Konzept überhaupt existiert habe.³ Grundlegend wird die Kritik, wenn moniert wird, der Fokus auf den Schutz von Individuen laufe den nationalen Sicherheitsinteressen zuwider, weil dadurch eine etablierte Maxime wie die staatliche Souveränität unterminiert und humanitären Interventionen Tür und Tor geöffnet werde.⁴

Neben dieser kontroversen Einschätzung gibt es zwei weitere gute Gründe, sich eingehender mit dem Thema der Menschlichen Sicherheit zu beschäftigen: erstens die Erfolge, welche in den vergangenen Jahren in deren Namen auf verschiedenen Gebieten erreicht wurden. Mit dem Übereinkommen über das Verbot von Personenminen von 1997 («Ottawa-Konvention»)⁵, mit der Vereinbarung eines Aktionsplans durch die Vereinten Nationen (Uno) an der Kleinwaffenkonferenz im Juli 2001 in New York oder mit der Verabschiedung von Zusatzprotokollen im Bereich der Kinderrechtskonvention oder der Folterkonvention sind auf internationaler Ebene Fortschritte erzielt worden, die aufhorchen lassen.⁶

Zweitens ist auch aus spezifisch helvetischer Perspektive eine verstärkte Auseinandersetzung mit der Thematik angezeigt. Unter dem Oberbegriff der Menschlichen Sicherheit werden unter anderem Tätigkeitsfelder aus den Bereichen der Menschenrechte, des Rechts und der Gerechtigkeit, der Friedensförderung, aber auch der kulturellen Identität und der möglichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung subsumiert⁷ – Bereiche, deren Förderung sich die offizielle Schweiz als aussenpolitische Ziele auf die Fahne geschrieben hat und in welchen sie auch spezielle Kenntnisse und komparative Vorteile gegenüber anderen Ländern geltend macht.⁸ Will sich die Schweiz in diesen Themenbereichen weiterhin einsetzen und auch im internationalen Vergleich an Statur dazugewinnen, so ist sowohl auf politischer wie auch auf akademischer Ebene

3 Für einen Überblick über häufige Kritik, vgl. DORN, Walter. *Human Security: An Overview*. 2001. URL http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn24_e.html. OBERLEITNER, *Human Security and Human Rights*, S. 1–3.

4 BASHOW, David L. Reconciling the Irreconcilable? Canada's Foreign and Defence Policy Linkage. In: *Canadian Military Journal* 1 (2000), Nr. 1; S. 17–26. URL http://www.journal.dnd.ca/engraph/Vol1/no1/pdf/17-26_e.pdf.

5 Vgl. zur Rolle der Schweiz in der Minenfrage auch den Artikel von Martin Dahinden im vorliegenden Bulletin.

6 MAURER, Peter. Die Zivilbevölkerung besser schützen: Menschliche Sicherheit – neues Konzept der Aussenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Dezember 2002.

7 EDA/POLITISCHE DIREKTION. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2000, S. 3.

8 Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15.11.2000 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als *Aussenpolitischer Bericht 2000*, S. 24, 29–34. EDA/POLITISCHE ABTEILUNG III/B. Konzept friedensfördernde Massnahmen: Legislaturperiode 2000–2003. URL <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/peake.Par.0006.UpFile.pdf>, S. 3–5.

ein zusätzlicher Effort bei der Beschäftigung mit dem Konzept der Menschlichen Sicherheit notwendig.

Von drei Seiten her soll im vorliegenden Aufsatz das Thema beleuchtet werden. Im ersten Teil geht es um die Frage, was Menschliche Sicherheit ist, welche unterschiedlichen definitorischen Ansätze vorhanden sind und in welchem Kontext der Begriff und das Konzept entstanden sind. Auch soll ein etwas differenzierter Überblick über Kritik und Lob gegeben werden, welche der Ansatz hervorgerufen hat, und ein Blick auf seine mögliche Weiterentwicklung geworfen werden. Im zweiten Kapitel wird untersucht, welche Verwendung der Ansatz auf politischer Ebene gefunden hat. Im Zentrum stehen dabei Kanada und Japan, welche der Menschlichen Sicherheit im Rahmen ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik einen prominenten Platz einräumen und damit eine Vorreiterrolle einnehmen. Zudem wird das *Human Security Network* vorgestellt, eine Initiative zur Förderung der individuellen Sicherheit, an welcher sich auch die Schweiz beteiligt. Im dritten Abschnitt wird der Fokus dann ganz auf die Schweiz gerichtet. Dabei wird den Fragen nachgegangen, wie die Schweiz und in erster Linie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) das Konzept der menschlichen Sicherheit auffassen, von welchen Stossrichtungen dabei ausgegangen wird, auf welchen Ebenen und im Rahmen welcher Foren die Schweiz im Bereich der menschlichen Sicherheit aktiv ist und wo bei der praktischen Umsetzung die Prioritäten liegen.

1 Entstehung und Bedeutung des Konzepts der Menschlichen Sicherheit

Zunächst sollen vier grundlegende Fragen geklärt werden: Wie ist das Konzept der Menschlichen Sicherheit entstanden? Welche Dimensionen umfasst es? Was wird am Konzept kritisiert? Und welche Trends bei der Weiterentwicklung der Menschlichen Sicherheit sind erkennbar?

1.1 Individuelle Sicherheit rückt ins Zentrum der Aufmerksamkeit

Mehrere Trends führten dazu, dass anfangs der neunziger Jahre Sicherheit auf der individuellen Ebene verstärkt ins Blickfeld von Wissenschaft und Politik rückte. Erstens wurden nach dem Ende des Kalten Krieges allzu optimistische Hoffnungen auf eine friedliche Welt rasch von der Wirklichkeit eingeholt. Zwar nahm die Anzahl der zwischenstaatlichen Kriege ab, doch zeigte sich rasch, dass die territoriale Sicherheit von Staaten noch lange nicht mit der Sicherheit der

jeweiligen Einwohnerinnen und Einwohner gleichzusetzen war.⁹ Im Gegenteil, vor dem Hintergrund des durch die Kräfte der Globalisierung verursachten Verlusts des staatlichen Machtmonopols, von politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozessen, dem Aufbrechen ethnischer und religiöser Spannungen und Fällen von *failed states* verlagerten sich Gewaltkonflikte zunehmend vom zwischenstaatlichen in den innerstaatlichen Bereich. Die Zahl der überwiegend zivilen Opfer solcher Konflikte nahm massiv zu. Schätzungen über die Opfer von Gewaltkonflikten während des letzten Jahrzehnts belaufen sich über fünf Millionen, mehr als doppelt so viele wie in irgendeinem Jahrzehnt seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.¹⁰ Die gegenseitige Abschreckung der Supermächte und Präventionsstrategien, welche im Kontext des Kalten Krieges für die Eindämmung zwischenstaatlicher Konflikte entwickelt worden waren, wie beispielsweise die grossen Vertragswerke im Rahmen der Abrüstung und der Rüstungskontrolle, genügten im neuen Umfeld nicht mehr, um Stabilität und Frieden zu garantieren. Bei prominenten politischen Verantwortungsträgern, wie dem damaligen kanadischen Aussenminister Lloyd Axworthy, begann sich die Überzeugung durchzusetzen, dass dauerhafte Stabilität und die Vermeidung von gewalttätig ausgetragenen Konflikten nicht ohne die Gewährleistung eines Minimums an Sicherheit auf der individuellen Ebene erreicht werden konnten.¹¹

Dass sowohl der Sicherheitssektor wie auch der Entwicklungssektor im Kontext ihrer gegenseitigen Annäherung im Konzept der Menschlichen Sicherheit einen gemeinsamen Referenzpunkt erkannten, war ein zweiter Trend, welcher den Bedeutungszuwachs der individuellen Sicherheitsdimension förderte. In der *Security Community* zum einen setzte sich die Überzeugung durch, dass vor dem Hintergrund der veränderten Konfliktkonstellationen und dem Versagen bisheriger Präventionsmechanismen neue Ansätze gefordert waren. So traten speziell im Bereich der Konfliktprävention langfristig ausgerichtete Massnahmen ins Blickfeld, welche sich nicht mehr nur auf diplomatische und militärische Aktivitäten beschränkten, sondern nun verstärkt wirtschaftliche, soziale und politische Stossrichtungen verfolgten. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung – beziehungsweise die individuellen Aussichten und realistischen Chancen darauf – als Teile einer umfassenden Strategie zur Prävention gewaltsamer Konflikte verhalfen die-

9 DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, Canada. *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*. URL: http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf, S. 2; OQUIST, Paul. *Human Security Issues and Policy Options for the 21st Century*. Stand 4. Februar 2003. URL http://www.undp-paragon.org/rgp/data/human_security.pdf, S. 2.

10 WENGER, Andreas/MÖCKLI, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder, London: Lynne Rienner, 2003, S. 25.

11 AXWORTHY, Lloyd. Canada and human security: the need for leadership. In: *International Journal* 52 (1997), Nr. 2, S. 183–196.

sen Elementen damit auch aus einer sicherheitsorientierten Perspektive zu einem Bedeutungszuwachs. Parallel dazu wuchs zum anderen in der *Development Community* das Verständnis für die Sicherheitsrelevanz der Entwicklungszusammenarbeit. Dies betraf sowohl den Aspekt der Auswirkungen der eigenen Arbeit auf regionale Machtstrukturen und die Erkenntnis, dass diese auch kontraproduktive Effekte zeitigen konnte, als auch die Tatsache, dass ohne ein gewisses Mass an garantierter Stabilität und Sicherheit langfristige Aufbauarbeit innert kürzester Zeit in einem Disaster enden konnte, wie dies in Ruanda geschehen war. Ein sicheres und stabiles Umfeld – auch auf individueller Ebene – war damit eine unverzichtbare Rahmenbedingung für eine dauerhaft erfolgreiche wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in einem Land. Gemeinsamer Nenner dieser jeweiligen Veränderung der Standpunkte im Sicherheits- und Entwicklungssektor war somit der Konsens, dass es ohne Sicherheit keine Entwicklung, aber ohne Entwicklung auch keine Sicherheit geben würde. Die Menschliche Sicherheit war somit eine *conditio sine qua non* für das Erreichen der jeweiligen Ziele und bildete damit einen Brennpunkt gemeinsamer Interessen.¹²

Ein Set von ergänzenden Faktoren unterstützte diese Trends zur verstärkten Berücksichtigung der individuellen Dimension von Sicherheit. Die nichtmilitärischen Rückwirkungen von – selbst begrenzten, innerstaatlichen – Gewaltkonflikten in Form von grossen Flüchtlingsbewegungen, einem Anstieg der transnationalen organisierten Kriminalität oder horrenden Wiederaufbaukosten für die Staaten der internationalen Gemeinschaft bekamen selbst vom Konflikt weit entfernte Länder deutlich zu spüren. Zudem beinhaltete die manchmal als «CNN-Effekt» bezeichnete Entwicklung, dass Medien quasi «live» aus Kriegs- und Krisengebieten in allen Winkeln der Erde aufrüttelnde Bilder übermittelten, ein enormes Mobilisierungspotential. Diese Rückwirkungen und die gestiegene öffentliche Aufmerksamkeit für menschliche Schicksale machten es für Regierungen schwieriger, sich abspielende kriegerische und humanitäre Tragödien zu ignorieren und förderten die Lancierung von Programmen und Massnahmen, um Not zu lindern und Leben zu retten. Teilweise eine Folge dieses entstehenden globalen Bewusstseins waren die im letzten Jahrzehnt stark steigende Anzahl und der zunehmende Einfluss von *Non-Governmental Organizations* (NGOs), die sich mit den Themen Konflikt und Entwicklung und mit humanitären Ange-

12 WENGER/MÖCKLI, *Conflict Prevention*, S. 25–28; KING, Gary/MURRAY, Christopher J.L. Rethinking Human Security. In: *Political Science Quarterly* 116 (2001/2002), Nr. 4, S. 585–610, hier 589. Vgl. weiter: DUFFIELD, Mark. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London, New York: Zed Books, 2001; HAMPSON, Fen Osler. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, S. 150–169; TANNER, Fred. Menschliche Sicherheit – neue Diplomatie? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Januar 2003.

legenheiten beschäftigten. Häufig stellten diese NGOs zudem die Interessen und das Sicherheitsbedürfnis von besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen wie Flüchtlingen, Frauen und Kindern ins Zentrum ihrer Aktivitäten.¹³

Ein weiterer entscheidender Umstand, der dazu beitrug, die Menschliche Sicherheit in der Traktandenliste der internationalen Gemeinschaft zu verankern, war schliesslich die Tatsache, dass eine lose Gruppe von sogenannten *Middle Powers* wie Kanada, Norwegen und Japan den Gedanken der individuellen Sicherheitsdimension aufgriffen und prominent in ihre Aussenpolitik integrierten. Als massgeblicher Kristallisationspunkt und Katalysator für das Konzept der Menschlichen Sicherheit fungierte schliesslich der jährliche Bericht des Entwicklungsprogramms der Uno (UNDP).

1.2 *Human Security* – Definitionsversuche und Debatten

Im Bericht der UNDP, dem *Human Development Report 1994*¹⁴, wurde das Konzept der Menschlichen Sicherheit breit lanciert. Die Definition, die darin vorgeschlagen wurde, gilt als die meistzitierte, ist jedoch durchaus umstritten. Massgeblich geformt wurde sie durch den Entwicklungsökonom Mahbub ul Haq, welcher als Sonderberater bei der Verfassung des Berichts mitwirkte und der seine diesbezüglichen Ideen bereits zuvor in einem Artikel dargelegt hatte.¹⁵ Als Ausgangspunkt für den Entwurf des Konzepts diente die Kritik, dass Sicherheit bisher zu eng als territoriale Sicherheit vor externen Aggressionen, als aussenpolitischer Schutz nationaler Interessen oder als globale Sicherheit vor einem möglichen nuklearen Holocaust interpretiert worden sei. Die legitimen Sorgen normaler Leute, welche versuchten, Sicherheit in ihrem täglichen Leben zu erlangen, seien so vergessen gegangen. Diesem Defizit stellte der Bericht nun seine Vorstellung von Menschlicher Sicherheit entgegen.

Im Zentrum dieser Konzeption, die explizit ein umfassendes, integratives Sicherheitsverständnis anstrebte, standen nicht mehr die Staaten, sondern die Individuen. Der Bericht führte aus, dass Menschliche Sicherheit zwei Hauptaspekte habe: «*It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful*

13 HAMPSON, *Madness in the Multitude*, S. 7–10; DORN, *Human Security*; WENGER/MÖCKLI, *Conflict Prevention*, S. 24.

14 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Human Development Report 1994*. Oxford, New York et al.: Oxford University Press, 1994. Zentral ist vor allem das mit «*New Dimensions of Human Security*» betitelte zweite Kapitel, S. 22–46.

15 HAQ, Mahbub ul. *New Imperatives of Human Security*. New Delhi: Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies, 1994 (RGICS Paper, Nr. 17). Weitere Informationen dazu und zitiert in: BAJPAI, Kanti. *Human Security: Concept and Measurement*. Notre Dame, Indiana: Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, 2000 (Kroc Institute Occasional Paper, Nr. 19). URL http://www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/op_19_1.PDF, S. 1–64, hier S. 10–12.

*disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities.»*¹⁶ Zur Präzisierung wurden sieben Kategorien aufgeführt, die als potentielle Gefahrenbereiche galten und in welchen Sicherheit erreicht werden sollte. Diese Kategorien sind 1) wirtschaftliche Sicherheit: bedroht wird diese u.a. durch Armut, Arbeitslosigkeit und Obdachlosigkeit, 2) Nahrungssicherheit: erforderlich ist die physische und materielle Sicherstellung des Zugangs zu ausreichender Versorgung mit Nahrungsmitteln, 3) gesundheitliche Sicherheit: elementar in dieser Kategorie ist der Schutz vor ernsten Krankheiten und ein adäquates Gesundheitswesen, 4) Umweltsicherheit: gefährdet wird diese durch die Verschmutzung von Luft, Land und Wasser, durch Naturkatastrophen oder fortschreitende Desertifikation, 5) persönliche Sicherheit: bedroht wird diese in erster Linie durch physische Gewalt, unabhängig davon, ob diese in kriegerischem, kriminellen oder geschlechtsspezifischem Kontext steht. Aber auch Drogenmissbrauch und selbst Verkehrsunfälle werden vom Bericht in diese Kategorie eingeteilt. 6) Sicherheit der Gemeinschaft: dabei geht es um den Schutz vor Unterdrückung und Diskriminierung einerseits und das Verhindern der Desintegration traditioneller Gemeinschaftsformen andererseits. 7) Politische Sicherheit: zentral in dieser Kategorie ist die Respektierung der Menschenrechte und der Schutz von Individuen vor Unterdrückung und Folter.¹⁷ Zur Abgrenzung der *Human Security* von *Human Development* führte der Report im Rahmen seiner Definition weiter aus, dass Entwicklung das breitere Konzept sei, bei dem es darum gehe, die Auswahlmöglichkeiten für Menschen zu erweitern. Dagegen bedeute Menschliche Sicherheit, dass Individuen diese Wahlmöglichkeiten in der Gegenwart und auch in Zukunft sicher und frei nutzen könnten. Die UNDP-Version der Menschlichen Sicherheit forderte, auf einen vielzitierten Nenner gebracht, *freedom from fear* und *freedom from want* für alle Individuen.¹⁸

Der *Human Development Report 1994* und das darin entworfene Konzept hätten eigentlich als Agenda für den 1995 in Kopenhagen stattfindenden *World Summit for Social Development* dienen sollen. Die vorgeschlagene neue Sicherheitsdimension konnte sich in diesem Rahmen damals jedoch nicht durchsetzen.¹⁹

16 UNDP, *Human Development Report 1994*, S. 23.

17 Ebd., S. 25–33.

18 Ebd., S. 24. Ursprünglich entstammt diese Terminologie der berühmten *State of the Union*-Rede des US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt an den US-Kongress vom 6. Januar 1941, in welcher dieser für eine auf vier menschlichen Grundfreiheiten aufbauende Weltordnung plädierte: 1) *Freedom of Speech and expression*, 2) *freedom of every person to worship God in his own way*, 3) *freedom from want* und 4) *freedom from fear*.

19 UNDP, *Human Development Report 1994*, S. 1–11; HAMPSON, *Madness in the Multitude*, S. 32; KRAUSE, Keith. Une approche critique de la sécurité humaine. In: RIOUX, Jean François (Hrsg.). *La Sécurité Humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001, S. 73–98, hier S. 80. Weiterführende Informationen zum *World Summit for Social Development* unter URL <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html>.

Obschon das nicht gelang, diente der Vorschlag im Entwicklungsbericht von 1994 als Ausgangspunkt für zahlreiche Publikationen sowohl aus dem akademischen wie aus dem politischen Bereich. Diese begannen, sich mit der vorgestellten Idee auseinanderzusetzen und ihrerseits Entwürfe für die Definition des Konzepts in die Debatte einzubringen.

Den sieben Dimensionen der UNDP-Definition stellte Jorge Nef einen Vorschlag gegenüber, gemäss welchem Menschliche Sicherheit fünf Dimensionen umfasste: 1) ökologische, persönliche und physische Sicherheit, 2) wirtschaftliche Sicherheit, 3) soziale Sicherheit, 4) politische Sicherheit und 5) kulturelle Sicherheit. Ebenfalls ganzheitlich war der Ansatz von George MacLean. Ausgehend von der Prämisse, dass *Human Security* die Sicherheit des Individuums in dessen persönlicher Umgebung beinhalte, enthielt seine Definition auf der individuellen Ebene den Schutz vor Gewalt und Leid, den garantierten Zugang zu lebenswichtigen Gütern, den Schutz vor Verbrechen, Terrorismus, epidemischen Krankheiten, Korruption, Vertreibung und geschlechtsspezifischen Übergriffen und die Einhaltung der Menschenrechte. Weiter sollten aber auch die Rechte politischer und kultureller Gemeinschaften geschützt, politische, wirtschaftliche und demokratische Entwicklung gefördert, die übermässige Ausbeutung natürlicher Ressourcen verhindert und ökologische Nachhaltigkeit angestrebt werden. Als letztes Beispiel dieser Definitionsvorschläge mag Caroline Thomas dienen, gemäss der zum einen die Möglichkeit zur Befriedigung grundlegender materieller Bedürfnisse und zum anderen menschliche Würde Voraussetzungen für Menschliche Sicherheit sind. Ihr Ansatz forderte die Emanzipation von repressiven Machtstrukturen globalen, nationalen oder lokalen Ursprungs oder Ausmasses.²⁰ War schon die Definition, die im UNDP-Entwicklungsreport vorgelegt worden war, sehr breit gewesen, so hatten die nachfolgenden Vorschläge die Begriffsschärfe nicht eben erhöht. Mit einem gewissen Recht wurde angesichts dieser ausufernden Umschreibungen die Frage gestellt, was denn Menschliche Sicherheit *nicht* sei, wenn sie all dies umfasse.²¹

20 NEF, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. 2. Auflage. Ottawa: International Development Research Centre, 1999; MACLEAN, George. *The Changing Perception of Human Security: Coordination National and Multilateral Responses*. URL http://www.unac.org/en/link_learn/canada/security/perception.asp. THOMAS, Caroline. Introduction. In: THOMAS, Caroline/WILKIN, Peter (Hrsg.). *Globalization, Human Security, and the African Experience*. Boulder, New York: Lynne Rienner, 1999, S. 3. Einen Überblick über gängige Definitionen von Menschlicher Sicherheit geben die verdienstvollen Zusammenstellungen, die im Rahmen des *Program on Humanitarian Policy and Policy Research* an der Universität Harvard entstanden sind. URL http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/comparison_definitions.pdf und http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/list_definitions.pdf.

21 PARIS, *Human Security*, S. 91.

Die terminologische Unschärfe und der umfassende Anspruch waren und sind zwei Hauptkritikpunkte am neuen Konzept. Wegen seiner konzeptionellen Breite grenze die propagierte individuelle Sicherheitsdimension an Beliebigkeit und verliere damit jeden analytischen und praktischen Wert, so lautet ein häufiger Vorwurf. Dies habe zwei Konsequenzen. Erstens werde das Konzept für die Wissenschaft unpraktikabel und bedeutungslos, da es den akademischen Ansprüchen an wissenschaftliche Exaktheit nicht genüge und damit als Analyseinstrument nicht in Frage komme. Zweitens sei es jedoch auch für die Ebene der Politikformulierung im aussen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Bereich ungeeignet, da es für die Verantwortlichen wegen seiner thematischen Breite und der meist vermiedenen Hierarchisierung der vielen Ziele und Prinzipien nicht als Leitfaden bei der Prioritätensetzung und der Ressourcenallokation dienen könne.²²

Eine weitere grundlegende Kritik, die aus konservativer sicherheitspolitischer Warte an das Konzept der Menschlichen Sicherheit gerichtet wird, ist der Vorwurf, dass sich das Streben nach einer staatlichen Garantie menschlicher Sicherheit nicht mit dem jeweiligen nationalen Interesse vereinbaren lasse und diesem teilweise sogar diametral entgegenlaufe.²³ Gegen was richtet sich nun diese Kritik? Ein Ausgangspunkt für die Entstehung des *Human Security*-Ansatzes war gewesen, dass das klassische Verständnis von Sicherheit, welches auf den Schutz staatlicher Integrität und Souveränität ausgerichtet war, vor dem Hintergrund des veränderten Risiko- und Konfliktbildes von Kritikern als inadäquat beurteilt wurde, um die Sicherheit und Unversehrtheit der Menschen zu gewährleisten. Die Verfechter einer individuellen Sicherheitsdimension verknüpften nun die Forderung nach einem personenzentrierten Sicherheitsverständnis mit dem Anspruch, dass das Anrecht auf individuelle Sicherheit globale Geltung habe und unabhängig von staatlichen Grenzen und nationalen Verantwortlichkeiten durchgesetzt werden müsse. Dieser Anspruch ergab sich einerseits aus der Logik der Auffassung von menschlicher Unsicherheit als potentieller Quelle von Konflikten, andererseits wurde er mit einem moralischen Imperativ legitimiert. Es dürfe nicht sein, so die Argumentation, dass in einer Zeit mehrheitlich innerstaatlicher Konflikte die Akteure, welche in eklatanter Weise Normen der menschlichen Sicherheit und grundlegende Menschenrechte verletzen würden, sich hinter dem Vorwand der staatlichen Souveränität verschanzen könnten. So wurde die militärische Intervention der Nato im Kosovo als neue Messlatte und als Beispiel

22 PARIS, *Human Security*, S. 92, 102; KING/MURRAY, *Rethinking Human Security*, S. 591.

23 BASHOW, *Reconciling the Irreconcilable*, S. 20.

für einen Fall angeführt, in welchem ein humanitärer Imperativ einen solchen Eingriff legitimiert habe.²⁴

Kritiker warnen nun, dass mit der Unterminierung der etablierten Grundsätze der staatlichen Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes eine Büchse der Pandora geöffnet werde. Eine Erosion dieser Prinzipien birgt nach dieser Sichtweise eine doppelte Gefahr. Erstens, argumentieren die Skeptiker, werde damit ein Blankoscheck für als «humanitär» deklarierte Interventionen ausgestellt. Menschliche Sicherheit könne dabei als ideologisches Instrument missbraucht werden, um eine äussere Einmischung in nationale Angelegenheiten zu legitimieren. Im Kontext der Beziehungen zwischen Staaten der westlichen und der sogenannten Dritten Welt oder unterschiedlicher Religionen und Kulturen erhält diese Befürchtung dabei eine besondere Brisanz. Eine zweite Gefahr stellt gemäss den Kritikern die Problematik dar, dass Staaten vor dem Hintergrund humanitärer Katastrophen und menschlicher Tragödien und dem damit einhergehenden öffentlichen Druck zu Interventionen gedrängt und so in Aktionen und Konflikte involviert werden, die im besten Fall nichts mit ihren eigentlichen nationalen Interessen zu tun haben und im schlechtesten diesen gar zuwiderlaufen. Das Debakel der 1992 unter dem Namen *Restore Hope* lancierten Intervention der USA in Somalia dient dieser Argumentation als warnendes Beispiel.²⁵

Schliesslich wird Befürwortern des *Human Security*-Ansatzes, welche diesen als zeitgemässe Ergänzung zur nationalen Sicherheitsperspektive auffassen, weiter entgegengehalten, dass letztlich kein Thema auf der Traktandenliste dieser «neuen» Sicherheitsdimension tatsächlich neu und der Ansatz damit alles andere als innovativ sei. Ob es um die Durchsetzung der Menschenrechte, den Schutz vor Krankheiten, den Kampf gegen Armut, Not und Entbehrung oder gegen die Auswirkungen von Umweltproblemen gehe oder sich um Massnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, die Vermeidung von Naturkatastrophen oder von Drogenmissbrauch handle – alle diese Probleme seien schon lange Bestandteil der internationalen Agenda. Es nütze nichts, wenn alle diese Themen nun in einen

24 LODGARD, Sverre. *Human Security: Concept and Operationalization*. Dezember 2000. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/lodgaard.pdf>, S. 2–3; HEINBECKER, Paul. *Human Security: The Hard Edge*. In: *Canadian Military Journal* 1 (2000), Nr. 1; S. 11–16. URL http://www.journal.dnd.ca/engraph/Vol1/nol/pdf/11-16_e.pdf.

25 BASHOW, *Reconciling the Irreconcilable*, S. 20; DORN, *Human Security*; TANNER, Fred. *Menschliche Sicherheit – neue Diplomatie?* In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Januar 2003; ACHARYA, Amitav. *Debating Human Security: East Versus the West*. 2001. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/acharya.pdf>, S. 4, 9–10.

diffusen Sicherheitskontext gestellt würden, dies helfe den Opfern nicht, sondern bewirke höchstens falsche Hoffnungen und Prioritätensetzungen.²⁶

Diese Kritik auf breiter Front rief verschiedene Reaktionen und Gegenargumente hervor. So wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass gerade die kritisierte Breite des Ansatzes es ermögliche, dass sich unter dessen Dach eine heterogene Mischung von Staaten, NGOs und Akteuren aus dem Sicherheits- und Entwicklungsbereich mit unterschiedlichsten Interessenlagen zu einer Koalition zusammenfinden könnten. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit habe damit eine einigende Kraft, die gerade darauf beruhe, dass es nicht eine allgemeingültige, präzise umrissene Definition und eine thematisch eng begrenzte Agenda gebe. Weiter wurde auch auf die bisher erzielten Erfolge aufmerksam gemacht, die unter dem Label *Human Security* erreicht wurden. Dies sei der Beleg dafür, dass bei aller Kritik die Probleme relevant seien und auch Fortschritte erzielt würden.²⁷

Doch neben dieser Verteidigung stimulierte die Kritik auch die Weiterentwicklung des Konzepts der menschlichen Sicherheit. Zum einen wurde der Versuch unternommen, den Ansatz genauer zu umschreiben und einzugrenzen. Zum anderen liefen die Bemühungen in die Richtung, Menschliche Sicherheit fass- wenn nicht gar messbar und damit für Wissenschaft und Politik gleichermaßen nützlicher zu machen. Auf diesen laufenden Prozess soll nun im nächsten Abschnitt kurz eingegangen werden.

1.3 Konzeptionelle Perspektiven der Menschlichen Sicherheit

Die unklare Definition, der zu umfassende Themenbereich, die fehlende Messbarkeit und damit der geringe Nutzen für die Politikformulierung waren die zentralen Kritikpunkte, die geäußert worden waren. Es wurden nun verschiedene Versuche unternommen, den konstatierten Mängeln abzuhelpen. Ein ambitioniertes Ziel verfolgen dabei jene Projekte, die versuchen, Menschliche Sicherheit messbar zu machen. Befürworter unterstreichen dabei die Vorteile, die damit verbunden wären: erstens helfe die angestrebte Messbarkeit dabei, das vieldeutige Konzept klarer zu definieren; zweitens leiste sie einen Beitrag zur genaueren Analyse der Quellen menschlicher Unsicherheit und deren gegenseitigen Beeinflussung; drittens entspreche eine Quantifizierung den Erfordernissen positivistisch ausge-

26 DORN, *Human Security*; OBERLEITNER, *Human Security and Human Rights*, S. 1–3; KHONG, Yuen Foong, *Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?* In: *Global Governance* 7 (2001), Nr. 3, S. 231–236.

27 PARIS, *Human Security*, S. 88; MAURER, Peter. Die Zivilbevölkerung besser schützen: Menschliche Sicherheit – neues Konzept der Aussenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Dezember 2002. Für Beispiele konkreter Aktionen im Bereich der Menschlichen Sicherheit, vgl. Kapitel 2 und 3.

richteter Sozialwissenschaften und ermögliche die Bestimmung von Kausalzusammenhängen; viertens schliesslich könne eine Messung «objektive» Hinweise auf Trendentwicklungen geben, was sowohl für die akademische wie die politische Ebene ein Vorteil sei.²⁸

Es können vier Ansätze identifiziert werden, welche in diese Richtung zielen. In einem ersten Ansatz schlugen Garry King und Christopher Murray vor, die Anzahl Jahre zukünftigen Lebens, die ausserhalb eines Zustands sogenannter *generalized poverty* verbracht würden, als Messgrösse für die Menschliche Sicherheit zu verwenden. Als *generalized poverty* sollte ein Zustand dann bezeichnet werden, wenn ein Individuum in mindestens einer von fünf als essentiell erachteten Kategorien des Wohlergehens unter eine genau definierte Schwelle fallen sollte. Bei diesen Kategorien handelte es sich um Einkommen, Gesundheit, Ausbildung, politische Freiheit und Demokratie. Diese Auswahl wurde von den Autoren damit begründet, dass nur diese Werte wichtig genug seien, dass Menschen darüber Leben und Eigentum riskieren würden. Mit dieser Messgrösse, so King und Murray, könne die Menschliche Sicherheit sowohl von Individuen wie über eine Aggregation der Daten auch von Bevölkerungen bestimmt werden.²⁹

Ein zweiter Ansatz, der auf Kanti Bajpai zurückgeht, ist das *Human Security Audit*. Ausgangspunkt dafür ist die von Bajpai vorgeschlagene Definition der Menschlichen Sicherheit als Schutz vor direkter oder indirekter Bedrohung der persönlichen Sicherheit und des individuellen Wohlergehens. Zur Bestimmung des Grads individueller Sicherheit soll dafür das Ausmass potentieller direkter wie indirekter Bedrohungen gemessen werden. Als direkte Bedrohungen gelten dabei solche auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene (wie z. B. Kriminalität, Terrorismus, Unterdrückung durch die Regierung, interner Krieg und ethnische Gewalt, schliesslich zwischenstaatlicher Krieg und Massenvernichtungswaffen). Als indirekte Bedrohungen werden Risiken auf gesellschaftlicher und globaler Ebene bezeichnet (Bevölkerungswachstum, Naturkatastrophen, Umweltprobleme etc.). Anschliessend an die Bedrohungsanalyse müssen gemäss Bajpai die individuellen Kapazitäten bestimmt werden, welche es ermöglichen, diese direkten und indirekten Bedrohungen in Schach zu halten. Der Vorschlag von Bajpai wurde bisher noch nicht umgesetzt.³⁰

28 OWEN, Taylor. *Body Count: Rationale and Methodologies for Measuring Human Security*. (2002). URL http://www.humansecuritybulletin.info/researchs_owen.htm, S. 1–18.

29 KING/MURRAY, *Rethinking Human Security*; OWEN, *Body Count*, S. 3–4; für eine kritische Sichtweise des Ansatzes PARIS, *Human Security*, S. 95.

30 BAJPAI, *Human Security: Concept and Measurement*; OWEN, *Body Count*, S. 4–5; auch hier kritisch PARIS, *Human Security*, S. 95.

Eine dritte Möglichkeit ist der vom kanadischen *Global Environment Change and Human Security Project* (GECHS) vorgeschlagene *Index of Human Insecurity* (IHI). Dieser Ansatz versucht, ein breiteres Verständnis von Menschlicher Sicherheit umzusetzen und legt ein Schwergewicht auf die Beziehung zwischen Umweltbedingungen und persönlicher Sicherheit. Individuelle Sicherheit kann dabei nur erreicht werden, wenn die Betroffenen die politische oder physische Möglichkeit haben, Bedrohungen aus dem sozialen oder dem ökologischen Umfeld auszuweichen oder Einhalt zu gebieten. Im Zentrum der Untersuchung stehen dabei vier Domänen, welche wiederum durch jeweils vier Indikatoren beschrieben werden: die soziale Domäne (Wachstum der städtischen Bevölkerung, prozentualer Anteil der männlichen Bevölkerung bis 14 Jahre, Müttersterblichkeit bei der Geburt, Lebenserwartung), die ökologische Domäne (Netto-Energieimport, Landverlust durch Devastation, Zugang zu Trinkwasser, bebaubares Land pro Kopf), die wirtschaftliche Domäne (reales Bruttoinlandprodukt pro Kopf, Wachstum des Bruttosozialprodukts pro Kopf, Alphabetisierungsrate, Wert der Importe und Exporte von Gütern und Dienstleistungen) und schliesslich die institutionelle Domäne (Verhältnis von öffentlichen Verteidigungs- und Bildungsausgaben, Bruttoinlandsinvestitionen, Grad an Demokratie, Index der menschlichen Freiheit).³¹

Die Erarbeitung eines jährlichen *Human Security Reports* – eines Pendants zum jährlichen Entwicklungsreport der UNDP, an welchem sich die Initiative auch orientiert – ist der vierte und erfolgversprechendste Vorschlag, mit welchem die Menschliche Sicherheit und ihre Entwicklung fassbarer gemacht werden sollen. Dabei stützt sich dieses fortgeschrittene Projekt unter der Ägide von Andrew Mack an der Universität von *British Columbia* in Vancouver aus pragmatischen und methodologischen Gründen auf eine sehr restriktive Interpretation der Menschlichen Sicherheit ab. Es wird dabei auf gewaltsame Bedrohungen und Gefährdungen der physischen Unversehrtheit fokussiert, wobei als Quellen dieser Gefahren sowohl bewaffnete Auseinandersetzungen wie auch schwere Kriminalität einbezogen werden. Diese Konzentration auf den Gewaltaspekt (*freedom from fear*) der Menschlichen Sicherheit erlaubt es, sich mit der Verwendung der Anzahl Toten aus bewaffneten Konflikten einerseits und als Folge von Gewaltverbrechen andererseits als Indikatoren auf klare Messgrössen abzustützen, bei welchen zudem die Datenlage verhältnismässig verlässlich ist. Die Bedeutung von anderen, nicht gewaltbedingten Bedrohungen für das menschliche Wohlergehen wie Hunger oder Krankheiten wird nicht negiert. Doch die Verfasser des

31 Vgl. die Homepage von GECHS URL <http://www.gechs.org>; spezifisch für diesen Ansatz URL http://www.gechs.org/aviso/avisoenglish/six_lg.shtml. Weitere Informationen, vgl. OWEN, *Body Count*, S. 6–8.

Berichts argumentieren, dass es unmöglich sei, die Kausalbeziehungen zwischen Gewalt und den Indikatoren von Unterentwicklung zu erforschen, wenn man alles unter den Begriff der menschlichen Unsicherheit subsumiere und so unabhängige und abhängige Variablen bzw. Ursache und Wirkung vermischt würden. Zielpublikum dieses *Human Security Reports* sind primär Akteure aus der Politik wie Regierungen, NGOs und internationale Organisationen wie die Uno, daneben wäre eine solche Publikation jedoch auch für die wissenschaftliche Gemeinschaft von Interesse. Der Bericht, dessen Erarbeitung neben Kanada und Grossbritannien auch die Schweiz finanziell unterstützt, soll Ende 2003 erstmals erscheinen.³²

Wie dieses erste Kapitel zeigte, ist Menschliche Sicherheit auf der konzeptionellen Ebene nach wie vor umstritten: es konnte sich noch keine einheitliche Definition durchsetzen, es herrscht keine Einigkeit über die Reichweite des Ansatzes, teils wurde grundlegende Kritik an Nutzen und Konsequenzen geäussert. Auch in der Uno und selbst in der UNDP, in deren Kontext der *Human Security*-Ansatz lanciert worden war, konnte sich diese Perspektive nicht vollumfänglich durchsetzen. Allerdings hat die Menschliche Sicherheit in letzter Zeit in Uno-Generalsekretär Kofi Annan einen prominenten Fürsprecher gewonnen, der beispielsweise im Rahmen seines Milleniums-Reports deren Anliegen aufnahm, auch wenn er sie bei dieser Gelegenheit nicht direkt erwähnte.³³

Trotz dieser Schwierigkeiten und der Kritik ist es dem Konzept der Menschlichen Sicherheit gelungen, sich auf politischer Ebene zu etablieren, und dies nicht nur konzeptionell, sondern auch im Rahmen konkreter Aktionspläne und Umsetzungsschritte. Einige Beispiele dafür sollen im folgenden Kapitel im Zentrum stehen.

2 Menschliche Sicherheit auf internationaler Ebene

Obwohl der Ansatz der Menschlichen Sicherheit erstmals im Rahmen der UNDP ein breites Publikum fand, hat er im Rahmen internationaler Organisationen bisher noch keinen prominenten Niederschlag als eigenständiges Konzept gefunden. Organisationen wie Uno, EU, OSZE, G8 oder die OECD nahmen zwar Anliegen

32 MACK, Andrew. *Report on the Feasibility of Creating an Annual Human Security Report*. Februar 2002. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/FeasibilityReport.pdf>; MACK, Andrew. *The Human Security Report Project*. Vancouver, 2002. URL http://www.petra-kelly-stiftung.de/sites/va_texte/FINAL-HS.pdf. Für weitere Informationen, vgl. die Homepage des *Human Security Centre* an der *University of British Columbia*, dessen Direktor Andrew Mack ist: URL <http://www.ligi.ubc.ca/chs.htm>. Für einen kurzen externen Überblick über das Projekt und den Vorschlag, die Daten des *Human Security Reports* mit Angaben über von Krankheiten und Naturkatastrophen verursachten Todesfällen zu ergänzen und so einen umfassenderen *Human Security Mortality Index* zu erstellen, vgl. OWEN, *Body Count*, S. 8–14.

33 HAMPSON, *Madness in the Multitude*, S. 158–163; DORN, *Human Security*. Für den Milleniums-Report, vgl. URL <http://www.un.org/millennium/sg/report/>.

aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit auf und engagieren sich bei Themen und in Projekten, welche für die individuelle Sicherheitsdimension von Relevanz sind. Doch geschieht dies nur vereinzelt unter diesem Stichwort, erst nach und nach beginnen die internationalen Organisationen, das Konzept anzuwenden.³⁴ Als Konsequenz soll das Hauptaugenmerk im folgenden Abschnitt deshalb nicht den internationalen Institutionen gelten. Vielmehr sollen zum einen mit Kanada und Japan zwei Länder untersucht werden, welche sich mit unterschiedlichen Auffassungen an der Spitze dieser Dynamik etablieren konnten. Zum anderen wird mit dem *Human Security Network* eine Organisation vorgestellt, in welcher sich – für die Thematik typisch – Akteure über gemeinsame Interessen zu einer Koalition zusammengefunden haben.

2.1 Kanada – Vorreiterrolle im Bereich der Menschlichen Sicherheit

Kanada hat einen massgeblichen Anteil daran, dass der *Human Security*-Ansatz nach der Lancierung durch die UNDP nicht von der internationalen Traktandenliste verschwunden ist. Ab 1996 baute der damalige Aussenminister Lloyd Axworthy das Konzept systematisch zu einem zentralen Pfeiler der kanadischen Aussenpolitik auf. Heute nimmt Kanada eine führende Position ein, wenn es um Fragen der Menschlichen Sicherheit geht, und dies nicht nur auf Regierungsebene in politischen Fragen, sondern auch im wissenschaftlichen und im zivilgesellschaftlichen Bereich, wo der Aufbau von relevantem Knowhow und spezifischer Sachkompetenz gezielt gefördert wurde.³⁵

Der Aufbau dieser etablierten Position war nicht einfach gewesen. Nicht nur auf internationaler Ebene, sondern ebenso in der innenpolitischen Arena benötigten die kanadische Regierung und speziell Aussenminister Axworthy grosses Geschick beim Schmieden von Koalitionen und bei der Einführung der personenzentrierten Perspektive. Gerade im Innern war der Widerstand teils prononciert, es wurde kritisiert, dass die Ziele und die dazu notwendigen materiellen und im

34 ZAMBELLI, Mirko. Putting people at the centre of the international agenda: the human security approach. In: *Die Friedens-Warte* 77 (2002), Nr. 1–2, S. 173–186, hier S. 180–182.

35 Für einen stichwortartigen, chronologischen Überblick über die Entwicklung des Konzepts im Rahmen der kanadischen Aussenpolitik bis Dezember 2000, vgl. Timeline: Human Security in Canadian Foreign Policy. In: McRAE, Rob/HUBERT, Don (Hrsg.). *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001, S. 267–273. Das Buch, welches von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des kanadischen Aussenministeriums verfasst wurde, bietet zudem einen reichhaltigen Fundus an theoretischen Artikeln und Fallstudien aus dem Bereich der kanadischen Aussenpolitik. Vgl. für weitere Informationen auch die Homepage des Centre for Human Security am Liu Institute for Global Issues der University of British Columbia, URL <http://www.ligi.ubc.ca/chs.htm>, und jene des Canadian Consortium on Human Security (CCHS), URL <http://www.humansecurity.info>.

Rahmen von *Peace Support Operations* auch militärischen Verpflichtungen nicht im kanadischen Nationalinteresse liegen würden.³⁶

Warum konnte sich das Konzept der *Human Security* vor diesem nicht unproblematischen Hintergrund so erfolgreich in der kanadischen Aussenpolitik etablieren? Eine Reihe von Gründen trägt dazu bei, dies zu erklären. Erstens legte sich die kanadische Regierung in Abgrenzung zur Definition der UNDP, welche Kanada wegen ihres umfassenden Charakters als für ein politisches Instrument ungeeignet befand, auf eine zumindest etwas engere Umschreibung der Menschlichen Sicherheit fest. Gemäss der kanadischen Version wird Menschliche Sicherheit durch die Absenz fundamentaler Bedrohungen für die Rechte, die Sicherheit und das Leben von Menschen charakterisiert. Diese potentiellen Bedrohungen können dabei gewaltsamen oder nicht gewaltsamen Ursprungs sein. Entscheidend war jedoch, dass Kanada bei der Bestimmung seiner politischen Agenda und der Lancierung konkreter Projekte im Bereich der Menschlichen Sicherheit den Fokus klar auf den Schutz der Menschen vor gewaltsamen Bedrohungen richtete und damit eine eindeutige Prioritätensetzung vornahm – im Wissen darum, so nicht das gesamte Themenspektrum abzudecken.³⁷ Ein zweiter Grund für den Bedeutungszuwachs der *Human Security*-Dimension war die Unterzeichnung der «Ottawa-Konvention» im Dezember 1997. Dieser grosse Erfolg im Kampf gegen die Personenminen, der zuvor von Kritikern als praktisch und politisch nicht erreichbar eingestuft worden war, gab den Promotoren der Menschlichen Sicherheit Recht und verlieh dem Ansatz und dem innovativen Vorgehen sowohl innen- wie aussenpolitisch Legitimität und Glaubwürdigkeit. Ein dritter Faktor war, dass es der kanadischen Regierung mit grossem Engagement gelang, die Gelegenheit gemeinsam mit Norwegen zu nutzen und den Impetus dieses Erfolgs für den Aufbau einer multilateralen Koalition im Rahmen des 1999 gegründeten *Human Security Networks* zu verwenden. Damit wurde erreicht, was dem Uno-Entwicklungsbericht von 1994 nicht gelungen war, nämlich die Verankerung der individuellen Sicherheitsdimension auf multilateraler Ebene. Ein vierter Grund war, dass die kanadische Regierung kontroversen Fragen, die sich im

36 AXWORTHY, *Introduction*, S. 10–11; für die Kritik, vgl. BASHOW, *Reconciling the Irreconcilable*, S. 20.

37 DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE (DFAIT), Kanada. *Human Security: Safety for People in a Changing World*. April 1999. URL <http://www.summit-americas.org/Canada/HumanSecurity-english.htm>. Für einen detaillierten Vergleich der *Human Security*-Konzeptionen von UNDP und Kanada, vgl. BAJPAI, *Human Security: Concept and Measurement*, S. 17–36; DFAIT. *Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy For Human Security*. Dezember 2002. URL http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf. S. 1–16, hier S. 3. Vgl. ebenfalls: BANKS, Kimberly. *Human Security and Canadian Foreign Policy*. Referat an der 3rd Annual Society for Military and Strategic Studies Conference, Universität Calgary, 2.–3. Februar 2001. URL http://www.ucalgary.ca/~ajkeepin/smss/pdf/banks_smss2001.pdf.

Zusammenhang mit der Menschlichen Sicherheit stellten, nicht aus dem Weg ging. So lancierte die kanadische Regierung im September 2000 – wiederum auf die Initiative Aussenminister Axworthys hin – die Einsetzung einer internationalen Kommission, welche sich eingehend mit dem Spannungsfeld zwischen dem Grundsatz staatlicher Souveränität und der Legitimität humanitärer und militärischer Interventionen durch andere Staaten der internationalen Gemeinschaft zum Schutz der Bevölkerung auseinandersetzte. Der Bericht kam zum Schluss, dass das Prinzip der Nicht-Intervention bei gravierender Bedrohung und Beeinträchtigung der Bevölkerung und unter spezifischen Bedingungen hinter die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft zum Schutz der Menschen zurückzustehen habe. Das ist auch die Position, welche die kanadische Regierung in dieser Frage vertritt.³⁸

Die Initiierung und teilweise Finanzierung dieser Kommission ist, fünftens, nur ein Beispiel dafür, wie die kanadische Regierung den Aufbau von relevantem Knowhow im Bereich der Menschlichen Sicherheit fördert und finanziell unterstützt, und zwar sowohl im Feld der anwendungsorientierten Politikanalyse wie auch in der Wissenschaft. Neben allgemeineren Zielen wie der Verbesserung des Informationsaustauschs oder der Zusammenarbeit zwischen Regierungsakteuren, Wissenschaft und NGOs verfolgt beispielsweise das vom kanadischen Aussenministerium finanzierte Netzwerk *Canadian Consortium on Human Security* (CCHS) explizit auch das Ziel, dass Kanada im Bereich wissenschaftlicher Forschung zu Themen der Menschlichen Sicherheit eine Führungsrolle einnimmt.³⁹

Last but not least sei sechstens noch auf die Bedeutung der Kooperation nicht nur auf der aussen-, sondern auch auf der innenpolitischen Ebene hingewiesen. Zum einen betrifft dies die Zusammenarbeit zwischen Regierung, NGOs und weiteren Akteuren der Zivilgesellschaft. Zum anderen machte der ehemalige Aussenminister Axworthy aber auch auf die herausragende Bedeutung eines guten interdepartementalen Zusammenspiels innerhalb der Regierung aufmerksam. Eine gute Zusammenarbeit und gegenseitige Konsultationen zwischen dem kanadischen Aussenministerium, dem Verteidigungs- und dem Justizdepartement oder der *Canadian International Development Agency* (CIDA) seien ausschlaggebende Voraussetzungen für den Erfolg der Projekte im Bereich der Menschlichen Sicherheit gewesen. Denn genauso wenig wie an Landesgrenzen hätten sich die Probleme der Menschlichen Sicherheit an die traditionellen Gren-

38 Für mehr Informationen über die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), vgl. URL <http://www.dfaity-maeci.gc.ca/iciiss-ciise/research-en.asp>. Auch der vollständige Report *The Responsibility to Protect* ist auf dieser Homepage erhältlich. Zur Haltung Kanadas, vgl. DFAIT, *Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy For Human Security*. URL http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf, S. 1.

39 Für weitere Informationen, vgl. URL <http://www.humansecurity.info/index.html>.

zen der regierungsinternen Kompetenzbereiche gehalten.⁴⁰ Auch das innovative Projekt, mit welchem versucht wird, Jugendliche für themenspezifische Fragen zu interessieren, sei an dieser Stelle erwähnt.⁴¹

Welche inhaltlichen Schwerpunkte setzte die kanadische Regierung bei der Festlegung ihres Programms im Bereich der Menschlichen Sicherheit? Erklärte Absicht war es, mit der Prioritätensetzung den grösstmöglichen Mehrwert neben den bereits existierenden, als komplementär erachteten Agenden in den Bereichen Nationale Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung zu erzielen. Gemäss ihrer Fokussierung auf die gewaltbedingten Ursachen menschlicher Unsicherheit bestimmte die kanadische Regierung fünf Schwerpunktthemen.⁴² Nach dem 11. September 2001 rückte der Schutz der Öffentlichkeit (*Public Safety*) auf den ersten Platz vor. Hatte sich dieser zunächst mit dem Ausbau von Kapazitäten und Instrumenten gegen die Bedrohung durch transnationale organisierte Kriminalität beschäftigt, so wurde das relevante Risikospektrum nun um die Themen Terrorismus und Drogenhandel ergänzt. Beim zweiten Punkt auf der Agenda handelt es sich um den Schutz der Zivilbevölkerung (*Protection of civilians*). Im Zentrum steht dabei in erster Linie der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. Dies soll durch den Ausbau von rechtlichen Normen und durch die Förderung des politischen Willens für deren Implementierung geschehen. Ein Hauptaugenmerk Kanadas in diesem Bereich gilt dabei der Bedrohung durch Minen, dem Schicksal von Kindern und Vertriebenen in gewaltsamen Konflikten, der Berücksichtigung des humanitären Kriegsvölkerrechts und der Menschenrechte und in letzter Konsequenz auch der Möglichkeit militärischer Interventionen, um Kriegsverbrechen grossen Ausmasses zu unterbinden.

Den dritten Schwerpunkt bildet die Prävention gewaltsamer Konflikte (*Conflict Prevention*). Ziele sind hier die Kapazitätserhöhung der internationalen Gemeinschaft zur Verhinderung und Lösung gewaltsamer Auseinandersetzungen sowie der Aufbau nationaler und lokaler Kapazitäten zur friedlichen Konfliktbewältigung. Die Problemkomplexe der Proliferation von Kleinwaffen und der wirtschaftlichen Dimensionen von Bürgerkriegen sind hier zentrale Themenbereiche,

40 AXWORTHY, *Introduction*, S. 11. Für einige Informationen zur kanadischen Organisation und Koordination der Human Security-Projekte, vgl. den *Report on Canada's Human Security Program 2000–01 and 2001–02*, URL http://www.humansecurity.gc.ca/report_hsp_00-02-en.asp.

41 Vgl. URL <http://www.humansecurity.gc.ca/jeunesse-en.asp>.

42 DFAIT, *Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy For Human Security*. 2. Edition, Dezember 2002. URL http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf. Die Broschüre bietet auch exemplarische Beispiele für konkrete Projekte zur Verfolgung der festgelegten Ziele. Vgl. für die erste Edition vom Juli 2000 URL [http://pubx.dfait-maeci.gc.ca/00_Global/Pubs_Cat2.nsf/56153893FF8DFDA285256BC700653B9F/\\$file/Freedom_from_Fear-e.pdf](http://pubx.dfait-maeci.gc.ca/00_Global/Pubs_Cat2.nsf/56153893FF8DFDA285256BC700653B9F/$file/Freedom_from_Fear-e.pdf). S. ebenfalls *Report on Canada's Human Security Program 2000–01 and 2001–02*, URL http://www.humansecurity.gc.ca/report_hsp_00-02-en.asp.

der «Kimberley Prozess» zur Eindämmung des Handels mit Konfliktdiamanten aus Sierra Leone ist ein Beispiel für die letztere Frage. Punkt vier auf der Agenda sind die Themen Regierungsführung und Verantwortlichkeit (*Governance and accountability*). Die Rechenschaftspflicht von Institutionen aus dem öffentlichen und dem privaten Bereich soll verstärkt werden. Im Zentrum der kanadischen Bemühungen stehen dabei der Ausbau des Internationalen Strafgerichtshofs zu einer effizienten Organisation, die Reform des Sicherheitssektors in ehemaligen Krisenstaaten, die Reduktion von Korruption oder auch die Förderung des sozialen Verantwortungsbewusstseins von Wirtschaftsakteuren. Den Fünften und letzten Schwerpunkt bilden die friedensunterstützenden Operationen (*Peace Support Operations*). Auch dabei geht es schwergewichtig um den Ausbau der Kapazitäten der internationalen Gemeinschaft. Diese soll solche Operationen in einem breiten Spektrum, welches von der militärischen über die polizeiliche bis zur zivilen Dimension reicht, wahrnehmen und so komplexe Situationen wie in Kosovo, Osttimor oder Afghanistan bewältigen können.

Für dieses im Aussenministerium angesiedelte Programm wurde 1999 ein Kredit von 50 Millionen kanadischen Dollar für einen Zeitraum von fünf Jahren bewilligt. Seit dem Beginn des Programms im Juni 2000 wurden über 250 Projekte unterstützt. Bei der Umsetzung des Programms legt Kanada grossen Wert auf Effizienz- und Wirkungskontrolle. Die Projekte werden sowohl intern wie auch durch externe Gutachter evaluiert, zudem werden jährlich rund 10% der Mittelempfänger einer Überprüfung unterzogen.⁴³ Dieses Programm umfasst jedoch nicht alle Aktivitäten Kanadas im Bereich der Menschlichen Sicherheit. So ist etwa das Engagement im Bereich der Landminen darin nicht enthalten. Spezifisch dafür wurde der *Canadian Landmine Fund* eingerichtet, welcher ebenfalls für eine Fünfjahresperiode zusätzlich über 100 Millionen Dollar verfügt und von vier verschiedenen kanadischen Ministerien finanziert wird. Neben dem Aussenministerium sind dies das *Department of National Defence* (DND), *Indus-*

43 Die thematische und geographische Ressourcenzuteilung des Programms variierte in den ersten beiden Jahren beträchtlich. Um einen Eindruck der ungefähren Aufteilung zu geben, folgt ein kurzer Überblick zu den Auslagen im Finanzjahr 2001/2002. Die Gesamtauslagen betrugen ca. 9.8 Mio. kanadische Dollar. Thematische Aufteilung: *Governance and Accountability*: 26.7%, *Conflict Prevention*: 26%, *Peace Support Operations*: 15.7%, *Protection of Civilians*: 15.1%, *Public Safety*: 10%, *Research and Communications*: 6.5%. Geographische Aufteilung: Multilateral: 41.1%, Kanada: 15.4%, Afrika: 14.6%, Lateinamerika: 13.9%, Süd-asien: 6.9%, Mittlerer Osten: 5.1%, Osteuropa und ehemalige Sowjetunion: 1.6%, Nordasien: 1.4%. Vgl. *Report on Canada's Human Security Program 2000–01 and 2001–02*, URL http://www.humansecurity.gc.ca/report_hsp_00-02-en.asp. Für eine Zusammenfassung der Ergebnisse einer Evaluationsrunde, vgl. URL <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/auditreports/2002/humansecurityprog02-en.asp>.

try Canada (IC) und die *Canadian International Development Agency* (CIDA).⁴⁴ Letztere finanziert zudem weitere Projekte aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit über ihren *Peacebuilding Fund*.⁴⁵

Kanada konnte sich in den letzten Jahren mit einem konsequenten Engagement als eine klare Führungsnation im Bereich der Menschlichen Sicherheit positionieren. Eine einheitliche Definition und eine klare Fokussierung auf eine begrenzte, umsetzbare Agenda, eine Vorreiterrolle in der Minenfrage, eine erfolgreiche Multilateralisierungsstrategie, das Angehen von kontroversen Fragen, der Aufbau von Knowhow und eine departementsübergreifende Konzentration auf gemeinsame Prioritäten hatten dies ermöglicht. Eine weitere Konsequenz der kanadischen Initiative – neben den eben dargestellten Aktivitäten – war die Entstehung des Netzwerks Menschliche Sicherheit.

2.2 Das Netzwerk Menschliche Sicherheit – Katalysator oder «Debattierklub»?

Das *Human Security Network* entstand aus der Dynamik, welche die Unterzeichnung der «Ottawa-Konvention» im Dezember 1997 bei den Vorreitern der Menschlichen Sicherheit ausgelöst hatte. Als Nukleus dieser losen Verbindung hatte die enge Partnerschaft zwischen Kanada und Norwegen gedient. Ein bilaterales Treffen zwischen den damaligen Aussenministern von Kanada und Norwegen, Lloyd Axworthy und Knut Vollebaek, am 10./11. Mai 1998 in Bergen (Norwegen) resultierte in der sogenannten Lysoen-Deklaration, einem Aktionsplan, in welchem gemeinsame Ziele bekräftigt wurden und sich die beiden Aussenminister auf ein Set von Themen einigten, die sie im Bereich der Menschlichen Sicherheit verfolgen wollten.⁴⁶

Die Initiative stagnierte jedoch nicht auf der bilateralen Ebene, sondern entwickelte sich auf das Betreiben seiner Initiatoren hin zu einem multilateralen Netzwerk weiter. Nach einer Phase der Vorbereitung, in welcher unter anderem auch der damalige schweizerische Aussenminister Flavio Cotti kontaktiert wurde, kam im Mai 1999 ein zweites Treffen auf ministerieller Ebene in Bergen

44 Im Finanzjahr 2001/2002 wurde aus dem Fonds Ausgaben in der Höhe von rund 23 Millionen kanadischen Dollar getätigt. Für genauere Angaben dazu, vgl. URL <http://www.mines.gc.ca> und DFAIT. *Making a Difference. Report on the Canadian Landmine Fund, 2001–2002*. 2002. URL <http://www.mines.gc.ca/pdf/AR-01-02-en.pdf>.

45 Vgl. dazu URL <http://www.acdi-cida.gc.ca/peace>.

46 SMALL, Michael. The Human Security Network. In: McRAE, Rob/HUBERT, Don (Hrsg.). *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001, S. 231–235. Dort ist auch die Lysoen-Deklaration abgedruckt. Bei den erwähnten Themen handelte es sich um 1) Landminen, 2) den Internationalen Strafgerichtshof, 3) die Menschenrechte, 4) das humanitäre Völkerrecht, 5) die *Gender*-Dimension in Friedensfragen, 6) die Proliferation von Kleinwaffen, 7) Kinder in bewaffneten Konflikten, inkl. Kindersoldaten, 8) Kinderarbeit und 9) die arktische und nordische Kooperation. Ebd., S. 232.

zustande. Elf interessierte Staaten nahmen daran teil, darunter neben Kanada und Norwegen die Schweiz, aber auch Thailand, Jordanien, Südafrika und Chile. Bei der Einladung hatten die Gastgeber speziell darauf geachtet, eine breite geographische Vertretung zu erreichen. Auch NGOs, die sich mit relevanten Themen beschäftigten, waren in Bergen anwesend. Mit der Verabschiedung eines *Chairman's Summary* am 20. Mai 1999 wurde der Grundstein für das Netzwerk Menschliche Sicherheit gelegt.⁴⁷

In diesem Dokument hatten sich die teilnehmenden Länder auf eine gemeinsame Vision und die Elemente einer Agenda der Menschlichen Sicherheit geeinigt. Menschliche Sicherheit wurde dabei analog zur kanadischen Auffassung als Absenz von fundamentaler Bedrohung der Rechte, der Sicherheit und des Lebens von Menschen definiert.⁴⁸ Sich selbst versteht das Netzwerk als informelle Plattform und Katalysator, um Themen der Menschlichen Sicherheit in Kooperation mit NGOs zu fördern und in geeignetem Rahmen auf die internationale Traktandenliste zu setzen. Eingang in die *Human Security-Agenda* fanden folgende Themen: 1) Antipersonenminen, 2) Kleinwaffen, 3) Kinder in bewaffneten Konflikten, 4) humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte, 5) der internationale Strafgerichtshof, 6) die sexuelle Ausbeutung von Kindern, 7) die Sicherheit des Personals von humanitären Akteuren, 8) Konfliktprevention, 9) transnationale organisierte Kriminalität und 10) die Erhöhung der für Entwicklungsförderung aufgewendeten Ressourcen.

Die Stärke des *Human Security Network* ist seine offene Form, die es unterschiedlichsten Ländern und Akteuren ermöglicht, sich unter seinem Dach zusammenzufinden. In seiner grundsätzlich breiten Auffassung der Menschlichen Sicherheit bietet das Netzwerk für Staaten mit unterschiedlichen Prioritäten Platz. Es nimmt damit eine nicht zu unterschätzende integrative Funktion wahr, gerade was Länder aus unterschiedlichen Weltregionen betrifft. Die Themen, die an den jährlichen Treffen auf Ministerebene und weiteren unregelmässigen Sitzungen besprochen werden, orientieren sich an den Bedürfnissen der verschiedenen Mitgliederländer, wobei die jeweiligen Gastgeberationen grossen Einfluss nehmen können. So standen schon Themen wie Kleinwaffen, nichtstaatliche Akteure, die Beziehungen zwischen *Peace Support Operations* oder Entwicklungsfragen und

47 Ebd., S. 234. Für nähere Informationen zum Netzwerk Menschliche Sicherheit, vgl. URL <http://www.humansecuritynetwork.org>. Mitgliedstaaten sind: Österreich, Kanada, Chile, Griechenland, Irland, Jordanien, Mali, Holland, Norwegen, Slowenien, die Schweiz und Thailand. Südafrika nimmt einen Beobachterstatus ein. Über die Tätigkeit des Netzwerks und Aktivitäten aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit informiert weiter das *Human Security Network News Bulletin*, das vom *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* herausgegeben wird. URL <http://www.humansecuritynetwork.org/links-e.php#bulletin>.

48 «In essence, human security means freedom from pervasive threats to people's rights, their safety or even their lives.» Vgl. URL <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.asp>.

Menschlicher Sicherheit oder die durch HIV/Aids verursachten Probleme auf der Traktandenliste. Der Schwerpunkt liegt jedoch eher auf Bereichen, die sich mit dem Risikopotential von Gewalt für die individuelle Sicherheit auseinandersetzen, da dieser Aspekt bei der Mehrheit der Teilnehmerländer im Zentrum des Interesses steht.⁴⁹

Paradoxerweise ist die Stärke des Netzwerks gleichzeitig auch seine Schwäche. Der Preis dafür, eine so breite «Koalition der Willigen» mit heterogener Interessenlage zusammenzuhalten, ist das Risiko, dass sich das Netzwerk verzettelt und in der Folge Fokus und Einfluss einbüsst. Skeptische Stimmen weisen auf die Gefahr hin, dass das Forum zu einem blossen «Debattierklub» verkommt, und kritisieren, dass es den Mitgliedstaaten beispielsweise nicht gelang, an der Kleinwaffenkonferenz der Uno im Juli 2001 eine einheitliche Position zu vertreten.⁵⁰

Für eine effektivere Arbeit und ein besseres Ausschöpfen des vorhandenen Potentials notwendig wäre in erster Linie eine klare Prioritätensetzung innerhalb der definierten Tätigkeitsbereiche. Dass mit einer Bündelung der Energie und der Aktivitäten substantielle Ergebnisse erzielt werden können, hat der Abschluss des Abkommens im Bereich der Personenminen bewiesen. Doch scheint es illusorisch, gleichzeitig in allen aufgeführten Themenbereichen Fortschritte zu erzielen, umso mehr, als diese mit jedem zusätzlichen Vorsitz noch eine Erweiterung erfahren. Nicht verzichtet werden sollte auf eine weite Auffassung der Menschlichen Sicherheit, was auch bei einer Prioritätensetzung berücksichtigt werden müsste. Dies ist Voraussetzung für eine breite geographische Abstützung des Netzwerks, was wiederum einen zentralen Vorteil dieses Forums ausmacht. Ob das diesjährige Ministertreffen vom Mai 2003 in Graz und die späteren Konferenzen auf Ministerebene den richtigen Weg in die Zukunft aufzeigen können, muss sich weisen.⁵¹

49 VOINOV-KOHLER, Juliette. *La Sécurité Humaine Globale: Une Approche Exhaustive des Menaces Envers la Sécurité de l'Individu*. Arbeitspapier der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), 2003, S. 1–44, hier S. 12–13. URL http://www.deza.admin.ch/ressources/deza_product_f_337.pdf; BAIJPAI, *Human Security: Concept and Measurement*, S. 34. Für einen genauen Überblick über die Themen der bisherigen Ministertreffen in Bergen (Norwegen, 1999), Luzern (Schweiz, 2000), Petra (Jordanien, 2001) und Santiago de Chile (Chile, 2002), vgl. URL <http://www.humansecuritynetwork.org/meeting-e.php>.

50 TANNER, Fred. Menschliche Sicherheit – neue Diplomatie? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Januar 2003.

51 URL <http://www.bmaa.gv.at/netzwerk/netzwerk-mensch.html.en>.

2.3 Japan – Verfechter einer umfassenden Konzeption der Menschlichen Sicherheit

Wie Kanada gehörte auch Japan zu jenen Ländern, welche den *Human Security*-Ansatz schon früh in ihre Aussenpolitik aufnahmen und zu einem Schlüsselthema erklärten. Bereits 1995 plädierte Japan für einen zentralen Stellenwert des Konzepts im Rahmen der Uno. Einen deutlichen Aufschwung erlebte die Menschliche Sicherheit dann ab 1998 unter Premierminister Keizo Obuchi, als dieser sich für eine Integration des Ansatzes in die japanische Aussenpolitik aussprach und unter dem Dach der Uno mit einer Startsumme von über 4.5 Millionen US-Dollar den *Trust Fund for Human Security* aufnete.⁵²

Japan ist eines jener Länder, die ein umfassendes Verständnis von Menschlicher Sicherheit propagieren, und stellt damit gerade unter den Industrienationen, welche sich sonst wie Kanada vornehmlich auf die Gewaltdimension konzentrieren, eher eine Ausnahme dar. In der Definition des japanischen Aussenministeriums werden als zentrale Quellen Menschlicher Unsicherheit Armut, Umweltzerstörung, Konflikte, Minen, Flüchtlingsprobleme, illegale Drogen und Krankheiten wie HIV/Aids ausgemacht. Aufgabe des *Human Security*-Ansatzes sei es, Menschen vor diesen Bedrohungen von Leben, Auskommen und Würde zu schützen und allen das Ausschöpfen ihres vollen Potentials zu ermöglichen. Japan räumt mit dieser breiten Interpretation der *freedom from want*-Dimension einen ebenso gewichtigen Stellenwert ein wie dem *freedom from fear*-Aspekt.⁵³

Zwei japanische Initiativen im Kontext der Menschlichen Sicherheit gilt es besonders hervorzuheben. Dies ist zum einen die Errichtung des erwähnten Fonds zur Förderung relevanter Anliegen und zum anderen die Etablierung der *Commission on Human Security* im Januar 2001. Mit den im Fonds geäußerten Ressourcen, welche ausschliesslich der Uno und ihren Unterorganisationen zur Verfügung stehen, sollen konkrete Projekte aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit umgesetzt werden. Im Zentrum stehen dabei Massnahmen gegen die oben erwähnten Bedrohungen, welche Japan als Ursachen menschlicher Unsicherheit betrachtet. Das Schwergewicht liegt dabei in der Unterstützung von Programmen aus den Sektoren Gesundheitswesen und medizinische Versorgung, Armutsbekämpfung, Flüchtlinge und Umwelt. Seit seiner Gründung 1999 hat die

52 VOINOV-KOHLER, *La Sécurité Humaine Globale*, S. 11. Für eine kurze Chronologie zu den Aktivitäten der japanischen Regierung im Bereich der Menschlichen Sicherheit, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/chronology.html.

53 Vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21/what.html, siehe auch den entsprechenden Abschnitt im *Diplomatic Bluebook 2002*, URL <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2002/chap1-f.pdf>, S. 88–89. Vgl. weiter das Referat des japanischen Aussenministers Yoriko Kawaguchi am *International Symposium on Human Security* in Tokio vom 25. Februar 2003, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/sympo0302_fm.html.

japanische Regierung über 200 Millionen US-Dollar in den Fonds eingezahlt, was ihn im Rahmen der Uno zum grössten seiner Art macht.⁵⁴

Die ebenfalls von der japanischen Regierung initiierte *Commission on Human Security* verfolgt drei Ziele. Erstens soll Verständnis, Engagement und Unterstützung für das Konzept der Menschlichen Sicherheit und deren Voraussetzungen generiert werden, zweitens soll der Ansatz zu einem operationellen Instrument für die Politikformulierung und -implementation weiterentwickelt und drittens ein konkretes Aktionsprogramm erstellt werden. Die Kommission steht unter dem gemeinsamen Vorsitz der ehemaligen Uno-Hochkommissarin für Flüchtlinge, Sadako Ogata, und dem indischen Wirtschaftsnobelpreisträger von 1998, Amartya Sen.⁵⁵

Am 1. Mai 2003 hat die Kommission nun ihren lange erwarteten Bericht präsentiert und Uno-Generalsekretär Kofi Annan übergeben. Gemäss dem Bericht enthält Menschliche Sicherheit drei Komponenten: erstens der Schutz vitaler individueller Freiheiten, zweitens der Schutz von Menschen vor kritischen und gravierenden Bedrohungen und Situationen und drittens ein Umfeld, welches Überleben, menschliche Würde und ein Auskommen ermöglicht – oder, um in der Terminologie der Freiheiten zu bleiben: *freedom from want, freedom from fear* und *freedom to take action on one's own behalf*. Als generelle Strategien zur Erreichung dieser Ziele dienen der Schutz von Menschen einerseits und deren «Ermächtigung» (*empowerment*) andererseits.⁵⁶

In ihrem Bericht hat die Kommission auch Empfehlungen zuhanden der Politik formuliert. In sechs Themenbereichen macht sie spezifische Vorschläge zur Förderung der Menschlichen Sicherheit. Diese betreffen 1) Menschen in Gewaltkonflikten, 2) Flüchtlinge, Vertriebene oder andere Leute ausserhalb ihrer Heimat, 3) die Wiederaufbauphase nach Gewaltkonflikten, 4) die Menschen in wirtschaftlicher Not, 5) den Zugang zu elementarer Gesundheitsversorgung und

54 Für weitere Informationen zum *Trust Fund for Human Security*, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21/fund.html. Für eine Liste unterstützter Projekte, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21/appendix.html. Insgesamt wurden bisher 61 Projekte mit 84.12 Millionen US-Dollar unterstützt. Der Vergleich mit anderen Ländern wie Kanada wird dadurch verzerrt, dass Japan andere Themen unter dieser Rubrik subsumiert, beispielsweise die Aktivitäten in Kosovo. Eine thematische Aufteilung der Ausgaben seit der Gründung des Fonds ergibt folgendes Bild: Kosovo: 58%, Armutsbekämpfung: 12.8%, Gesundheitswesen und medizinische Versorgung: 11%, Flüchtlinge: 7.7%, Konflikte: 4.5%, Katastrophen: 2.9%, Umwelt: 0.5%, Drogen: 0.24%, Anderes: 2.3%. Geographische Aufteilung: Kosovo: 58%, Asien: 20.6%, Afrika: 11.7%, Ozeanien: 1.9%, Karibik: 1.1%, Andere: 5.5% (alle Angaben Stand Juni 2002).

55 Vgl. die Pressemitteilung des japanischen Aussenministeriums vom 24. Januar 2001, URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech0101.html. Für genauere Informationen über die hochkarätig zusammengesetzte Kommission, vgl. deren Homepage, URL <http://www.humansecurity-chs.org>.

56 COMMISSION ON HUMAN SECURITY. *Human Security Now*. New York, 2003.

6) die Förderung von Ausbildung, Fähigkeiten und Werten der Toleranz und des gegenseitigen Respekts. Konkrete Beispiele für solche Empfehlungen sind unter anderem: die formelle Integration von Menschlicher Sicherheit in die Traktandenlisten aller Sicherheitsorganisationen auf globaler, regionaler und nationaler Stufe; die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts; die Verhinderung der Waffenproliferation; die Erarbeitung eines internationalen Sets von Normen, Prinzipien und Regeln für den Migrationsbereich; die Anerkennung der Verantwortung aller Akteure für den Wiederaufbau in Phasen nach gewaltsamen Konflikten; die Etablierung von spezifischen Fonds für solche Wiederaufbauphasen; die gerechte Verteilung des wirtschaftlichen Wachstums zur Bekämpfung von Armut und Hunger; die Errichtung eines gerechten und effizienten Patentierungssystems; der Aufbau eines Gesundheitswesens in allen Ländern, welches essentielle Bedürfnisse abdecken kann; der universale Zugang zu elementarer Ausbildung und die Durchsetzung der Informations- und Pressefreiheit.⁵⁷

Schliesslich fordert die Kommission eine Bündelung aller Akteure und Initiativen im Bereich der Menschlichen Sicherheit, wie beispielsweise des *Human Security Networks* oder des *Canadian Consortium on Human Security*. Der Bericht entwirft hier die Vision einer global vernetzten Zivilgesellschaft, welche sich komplementär zur vertikal organisierten Institutionen- und Staatenwelt zu einer grenzüberschreitenden Legitimationsquelle entwickeln soll. Weiter wird die Bildung einer Kerngruppe vorgeschlagen, welche aus interessierten Staaten, Internationalen Organisationen und Vertretern der Zivilgesellschaft bestehen, sich um Uno und Bretton Woods Institutionen gruppieren und die Anliegen der Menschlichen Sicherheit weiter fördern soll – quasi ein Netzwerk Menschlicher Sicherheit auf globaler Ebene.⁵⁸

Die Arbeit der Kommission, welche unter anderem vom japanischen Ausserministerium, der schwedischen Regierung, der Weltbank und der *Rockefeller Foundation* finanziert wurde, stellt einen weiteren Versuch dar, eine Grundlage für eine bessere Umsetzung der Anliegen der Menschlichen Sicherheit in konkrete Politik zu bieten. Es bleibt abzuwarten, welche konkreten Ergebnisse diese Bestrebungen und der verabschiedete Bericht haben werden.

57 Ebd.

58 Ebd., S. 142–143.

3 Die Schweiz und die Menschliche Sicherheit – viel Potential für eine tragende Rolle

Wie Kanada und Japan hat auch die Schweiz das Konzept der Menschlichen Sicherheit aufgegriffen und unter dem übergeordneten Schirm der Bemühungen zur Friedensförderung in ihre Aussenpolitik integriert. Die Schweiz gehörte beispielsweise zu jenen *Middle Powers*, welche sich stark für ein Verbot von Personenminen einsetzten, wenn sie auch innerhalb dieser Staatengruppe keine führende Rolle übernehmen konnte.⁵⁹ Sie war zudem ein Gründungsmitglied des Netzwerks Menschliche Sicherheit und engagiert sich auch ausserhalb davon in einem breiten Spektrum von Aktivitäten, die sich mit der Förderung der individuellen Sicherheit von Menschen beschäftigen. Diese Aspekte sollen im folgenden Kapitel genauer untersucht werden. Zunächst geht es um die konzeptionelle Verankerung der Menschlichen Sicherheit im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik, danach soll am Beispiel der Kleinwaffenproblematik ein konkretes Aktionsfeld der Schweiz genauer beleuchtet und schliesslich eine Zwischenbilanz gezogen werden, was das Engagement des Bundes im Bereich der Menschlichen Sicherheit betrifft.

3.1 Klärungsbedarf auf konzeptioneller Ebene

Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik arbeitet zwar mit dem Konzept der Menschlichen Sicherheit, eine einheitliche Definition, von welcher spezifisch die Schweiz ausgeht, sucht man in den offiziellen Dokumenten jedoch vergeblich – die Vieldeutigkeit des Begriffs auf internationaler Ebene setzt sich hier auch im nationalen Rahmen fort.

Im Unterschied zum aktuellen Sicherheitspolitischen Bericht «Sicherheit durch Kooperation», welcher den Begriff der Menschlichen Sicherheit nicht verwendet, nimmt der Aussenpolitische Bericht 2000 explizit auf den *Human Security*-Ansatz Bezug. In Anlehnung an die Stossrichtung der Millenniums-Deklaration von Uno-Generalsekretär Kofi Annan geht der Bericht dabei vom Konzept einer «Globalen Menschlichen Sicherheit» aus, welche Freiheit von Furcht (Sicherheitsagenda), Freiheit von Not (Entwicklungsagenda) und eine nachhaltige Zukunft (Umweltagenda) umfasst. Der Bericht postuliert damit ein extrem breites Verständnis, führt dieses jedoch nur bruchstückhaft weiter aus. So wird in unterschiedlichsten Rubriken auf die Bedeutung der Menschenrechte, der Guten Regierungsführung, der nichtstaatlichen Akteure oder neuer Formen der Rüstungskontrollpolitik für die Menschliche Sicherheit hingewiesen. Weiter

59 Vgl. dazu den Artikel von Martin Dahinden in diesem Bulletin.

wird auf die Aktivitäten im Rahmen des *Human Security Networks* aufmerksam gemacht. Im Bericht ist zudem die Absichtserklärung enthalten, die bestehende Kooperation mit anderen Staaten in diesem Bereich fortzuführen und nach Möglichkeit auszubauen. Zu Recht wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die drei Dimensionen dieser Globalen Menschlichen Sicherheit auch in den aussenpolitischen Zielen wiederzufinden sind, doch trägt auch dies nicht zu einer genaueren Spezifizierung der schweizerischen Auffassung bei.⁶⁰

Das Fehlen einer klaren Umschreibung hatte zur Folge, dass auch aus dem Aussenministerium selbst verschiedene weitere Interpretationen des Begriffs auftauchten, die sich teilweise voneinander unterschieden. In einer Sondernummer der EDA-Zeitschrift «*Politorbis*» zum Thema Menschliche Sicherheit wurde ausgeführt, diese sei dort gewährleistet, wo Menschenrechte respektiert, Recht und Gerechtigkeit durchgesetzt, Konflikte auf friedliche Weise gelöst und die kulturelle Identität gewahrt würden, wobei oft auch die Aussicht auf sozioökonomische Entwicklung ein entscheidender Faktor sei. Diese Umschreibung berücksichtigte somit die Sicherheits- und die Entwicklungsdimension, liess jedoch den Umweltaspekt ausser acht. Bei der Erwähnung konkreter Bemühungen wiederum dominierten deutlich Initiativen aus dem Sicherheitsbereich, wie das Verbot von Personenminen oder die Kontrolle des Kleinwaffenhandels.⁶¹ Ebenfalls an einer ähnlichen Formulierung orientierte sich die Politische Direktion des EDA in einer Broschüre zu ihrer Friedenspolitik, wobei die Schwerpunkte wiederum auf den erwähnten Themen aus dem Sicherheitsbereich lagen.⁶²

Noch deutlicher in Erscheinung tritt die faktische Fokussierung auf die Sicherheitsdimension der *Human Security* in der Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002. Im Zusammenhang mit dem Netzwerk Menschliche Sicherheit wird darin beiläufig erwähnt, dass sich die Schweiz wie die meisten anderen nördlichen Mitgliedstaaten auch auf Geweltaspekte der Menschlichen Sicherheit konzentriere.⁶³ Es bleibt jedoch unklar, ob dies bloss eine Beschreibung der aktuellen Situation ist oder eine programmatische Aussage mit Relevanz für die künftige Festlegung der politischen Prioritäten darstellt.

60 Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15.11.2000 (Sonderdruck), S. 2, 11, 15, 30; VOINOV-KOHLER, *La Sécurité Humaine Globale*, S. 30–31.

61 KUNZ, Raimund. Menschliche Sicherheit. In: *Politorbis* (3/2000), Nr. 24, S. 4–6.

62 EDA/POLITISCHE DIREKTION. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2000, S. 3.

63 Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BB1* 2002 7975, hier S. 8026.

Eine gegenläufige Tendenz zu dieser Verengung von einer grundsätzlich breiten Auffassung der Menschlichen Sicherheit hin zu einer Konzentration auf deren Sicherheitsdimension in der faktischen Ausrichtung stellt die Sichtweise in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) dar, die vor allem im Zusammenhang mit dem aktuellen Jahresthema «Sicherheit durch Entwicklung» prominent in Erscheinung trat. Die Deza plädiert dezidiert für ein breites Verständnis von Menschlicher Sicherheit, bei der es um das umfassende Wohlergehen des Individuums geht. Dabei werden Faktoren wie die Lebenserwartung, die Gesundheit, die Rechtssicherheit oder der Zugang zu Bildung und Ressourcen ins Zentrum gerückt und die Schaffung von Sicherheit als Prozess aufgefasst, der die Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten jeder und jedes Einzelnen verbessert.⁶⁴ In diesem Zusammenhang wird von Seiten der Deza auf die Schlüsselrolle einer intensivierten Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen, damit man diesen Zielen einen Schritt näher kommt. Eher kritisch wird aus dieser Warte die engere Auslegung des *Human Security*-Ansatzes betrachtet, welche sich auf die *freedom from fear*-Dimension konzentriert. Als Vorbild unter den Industrienationen gilt Japan, welches als gleichberechtigte Forderung neben dem Anspruch auf «Schutz vor Gewalt» auch denjenigen auf ein «Leben ohne Mangel und in Würde» erwähnt.⁶⁵

Angesichts dieser unterschiedlichen Auslegungen drängt sich eine konzeptionelle Klärung auf. Dabei geht es weniger um terminologischen Purismus als vielmehr um eine klare Anwendbarkeit des Konzepts auf der Ebene der *Policy*-Formulierung, eine Klärung der Frage, was man mit Hilfe dieses Ansatzes genau erreichen will und mit welchen Partnern unter den internationalen Organisationen, anderen Staaten oder den verschieden ausgerichteten NGOs man bevorzugt kooperieren will. Dies würde ein einheitlicheres Auftreten der Schweiz gegen aussen und damit eine deutlichere Profilierung der Schweiz in Fragen der Menschlichen Sicherheit erleichtern.

3.2 Akzent bei der Umsetzung auf der *freedom from fear*-Dimension

Die Schweiz ist im Bereich der Menschlichen Sicherheit in einem breit gefächerten Themenspektrum tätig. Im Konzept zu den friedensfördernden Massnahmen

64 Vgl. dazu das Dossier zum Jahresthema auf der Homepage der Deza, URL <http://www.deza.admin.ch/dossier.php?dnav=50,50,50,50&userhash=312917&l=d&shophash=>. Vgl. weiter NEUHAUS, Gabriela. Armutsbekämpfung statt Krieg gegen den Terror. In: *Eine Welt* (2003), Nr. 1, S. 7–11; VOINOV-KOHLER, *La Sécurité Humaine Globale*. Nicht explizit erwähnt wurde die Menschliche Sicherheit in der Strategie 2010 der Deza, vgl. DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT (DEZA). *Strategie 2010 der DEZA*. Bern, 2000.

65 Vgl. dazu Kapitel 2.3. und NEUHAUS, *Armutsbekämpfung statt Krieg gegen den Terror*, S. 8–9.

der Schweiz im zivilen Spektrum wurde die Förderung der Menschlichen Sicherheit als einer von vier Schlüsselbereichen festgesetzt. Dabei wurden konkret zwei prioritäre Tätigkeitsbereiche hervorgehoben: erstens die Eliminierung der Personenminen und ihrer Folgen und zweitens die Eindämmung der Kleinwaffenproliferation. Mit ersterem Aspekt beschäftigt sich der nachfolgende Artikel von Martin Dahinden, auf letzteren soll in diesem Teil kurz eingegangen werden.⁶⁶ Doch zuvor sollen einige weitere konkrete Aktionsfelder zumindest kurz erwähnt werden.

So engagierte sich die Schweiz in der Frage des Umgangs mit nichtstaatlichen Konfliktakteuren, seien dies nun NGOs, Rebellengruppen oder multinationale Firmen. Je nach Kategorie stehen dabei Zusammenarbeit und Aufbau lokaler Kapazitäten, der Versuch zur Verpflichtung zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts oder der Genfer Konventionen oder beispielsweise der Einbezug in Aktivitäten des *economic peacebuilding* im Vordergrund.⁶⁷ Weitere konkrete Gegenstände, mit welchen sich die Schweiz befasst, sind die Problematik von Kindern in Konfliktsituationen, speziell die Frage von Kindersoldaten, die Reform des Sicherheitssektors in Konfliktregionen, die Bestrebungen zur Verringerung der humanitären und wirtschaftlichen Nebenwirkungen von Sanktionen (*smart sanctions*), die Verbesserung und Professionalisierung von multilateralen Friedensmissionen und der Aufbau von Entsendestrukturen für zivile Friedensfachleute.⁶⁸ Neben diesen spezifischen Themen unterstützt die Schweiz auch Forschungsaktivitäten im Umfeld der Menschlichen Sicherheit, so beispielsweise das im Jahr 2000 von der *Harvard School of Public Health*, dem *Executive Office* des Uno-Generalsekretärs und dem schweizerischen Aussenministerium initiierte *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* an der Harvard Universität oder das von Andrew Mack geleitete Projekt zur Erstellung eines

66 EDA/POLITISCHE ABTEILUNG III/B, *Konzept friedensfördernde Massnahmen: Legislaturperiode 2000–2003*, S. 5. Vgl. zur Minenthematik neben dem Artikel von Martin Dahinden ebenfalls: GERBER, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 1999, S. 77–98; HÄNI, Reto. *Information Management System for Mine Action (IMSMA) – Entwicklung eines umfassenden Informationssystems zur Unterstützung der humanitären Minenräumung*. In: *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 2002, S. 145–156.

67 KUNZ, Raimund. Nicht-staatliche Akteure (NSA). In: *Politorbis* (3/2000), Nr. 24, S. 10–12. Speziell zum letzten Punkt, vgl. WENGER/MÖCKLI, *The Untapped Potential of the Business Sector*. Das Thema der nichtstaatlichen Konfliktakteure stand auch am Ministertreffen des *Human Security Networks* vom 11./12. Mai 2000 in Luzern neben der Kleinwaffenproblematik im Zentrum, vgl. dazu BRUEDERLEIN, Claude. *The Role of Non-State Actors in Building Human Security: The Case of Armed Groups in Intra-State Wars*. Genf, 2000. URL http://www.humansecuritynetwork.org/docs/report_may2000_2-e.php.

68 Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 7975, hier S. 8019.

69 Vgl. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr>; URL <http://www.ligi.ubc.ca/chs.htm>.

Human Security Reports an der Universität von *British Columbia* in Vancouver.⁶⁹ Insgesamt beliefen sich im Jahr 2000 die Ausgaben der politischen Direktion des EDA für Aktivitäten im Bereich der Menschlichen Sicherheit auf ca. 10.6 Millionen Franken, was rund 28% von dessen Budget für die zivile Friedensförderung ausmachte.⁷⁰

Wie angetönt stellt das Engagement in der Kleinwaffenfrage⁷¹ neben der Minenproblematik einen zweiten Schwerpunktbereich der Schweiz bei der Förderung der Menschlichen Sicherheit dar. Geringe Kosten, leichte Verfügbarkeit, lange Lebensdauer und wenig Ausbildungsaufwand bei der Handhabung machen diese Waffen zu einem gravierenden humanitären Problem. Man schätzt, dass über eine halbe Milliarde solcher Waffen im Umlauf sind und zwischen 10 und 20% des Gesamtvolumens illegal gehandelt wird. Kleinwaffen sind mit eine Ursache für die Eskalation und die Verlängerung von Konflikten, rund 500 000 Menschen verlieren jährlich durch sie ihr Leben, die grosse Mehrheit davon Zivilisten.⁷²

Lange unterlag der Handel mit Kleinwaffen praktisch keinen international vereinbarten Beschränkungen. Das Vorbild des Durchbruchs in der Minenfrage mit der «Ottawa-Konvention» wirkte jedoch auch für die Kleinwaffenproblematik als Katalysator. Staaten, Organisationen wie das *Human Security Network* und NGOs bemühten sich, die Problematik auf die internationale Traktandenliste zu setzen. Die Anstrengungen zielten darauf ab, eine unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen zu unterbinden und mehr Transparenz in Produktion, Lagerung und Handel zu bringen, um so das Abgleiten solcher Waffen in die Illegalität zu erschweren.

Ein erster Erfolg konnte im Jahr 2000 im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erreicht werden. Nachdem es der Schweiz zusammen mit Kanada, Norwegen und dem *British American Security Information Council* (BASIC) über ein im November 1998 abgehaltenes Seminar gelungen war, die OSZE für die Problematik der Kleinwaffen zu sensibilisieren, nahm sich diese am Gipfeltreffen im November 1999 in Istanbul des

70 EDA/POLITISCHE DIREKTION. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2000, S. 14–15. Nicht in dieser Summe enthalten sind die Ausgaben der Deza.

71 Eine allgemein anerkannte Definition von Kleinwaffen – oder, präziser, Kleinwaffen und leichten Waffen (*Small Arms and Light Weapons*, SALW) gibt es nicht. Es handelt sich dabei jedoch um Waffen wie Faustfeuerwaffen, (Maschinen-)Gewehre und Panzer- und Flugabwehrkanonen und -raketen. Sie müssen von maximal zwei Personen getragen werden können, leicht in der Bedienung und für den Einsatz als tödliches Kriegswerkzeug hergestellt worden sein, d.h. Sport- und Jagdwaffen fallen nicht in diese Kategorie. Vgl. FISCHER, Nadia. Kleinwaffen – globale Probleme, nationale Interessen. In: *GST-i* (3/2001), Nr. 3, S. 24–26, hier S. 25.

72 FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 24; KÜNG, Ruedi. Kleine Waffen, grosser Schaden. In: *Schweiz Global* (2002) Nr. 2, S. 23–25.

Themas an. Im folgenden Jahr fanden verschiedene Verhandlungsrunden statt, so dass der Ministerrat der OSZE am 24. November 2000 ein politisch verbindliches Dokument zur Kleinwaffenproblematik verabschieden konnte. Darin wurden verschiedene Regeln und Massnahmen festgelegt, welche eine destabilisierende Anhäufung und die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen verhindern und von den 54 Mitgliedstaaten implementiert werden sollten. Dazu gehörten beispielsweise die Festlegung von Exportkriterien, der Informationsaustausch bezüglich Produktion, Ausfuhr, Vernichtung und Markierung oder die regelmässige Überprüfung von Beständen. Auch wenn keine Verifikationsmechanismen vereinbart wurden, geht dieses Dokument der OSZE im internationalen Vergleich bisher am weitesten.⁷³

Auch im Vorfeld der Kleinwaffenkonferenz der Uno im Juli 2001 in New York ergriff die Schweiz die Initiative. Zusammen mit Frankreich lancierte sie einen Vorschlag zur Markierung, Rückverfolgung und Buchhaltung von Kleinwaffen. Dies sollte es ermöglichen, einen besseren Überblick über die Waffenflüsse und -bestände zu behalten und bessere Grundlagen für die Unterbindung des illegalen Handels zu schaffen. Bereits 1999 hatte das EDA zwei Workshops zu diesem Thema in Genf organisiert, wo Vertreter der Regierung, von NGOs, der Rüstungsindustrie und der Waffenlobby an einen Tisch gebracht wurden. Nach weiteren Vorbereitungen brachten die Schweiz und Frankreich den Vorschlag im Januar 2001 an einer Vorbereitungssitzung zur Uno-Konferenz zur Sprache und organisierten im März in Genf einen weiteren Vorbereitungsworkshop spezifisch zu diesem Thema. Im Juli stellte dann Botschafter Raimund Kunz in New York den Vorschlag im Rahmen der Kleinwaffenkonferenz dem Plenum vor.⁷⁴

An der Konferenz vom 9. bis 20. Juli wurde schliesslich ein Aktionsprogramm verabschiedet, in welchem Massnahmen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene empfohlen wurden. Auch die Einführung einer Markierungs- und Buchführungspflicht fand darin Erwähnung. Insgesamt ist das verabschiedete Dokument jedoch eher skeptisch zu beurteilen. Länder wie die USA und China hatten die Erteilung von Mandaten zur Ausarbeitung von rechtlich verbindlichen Instrumenten blockiert, der Anwendungsbereich ist begrenzt und

73 OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, vgl. URL <http://www.osce.org/docs/english/fsc/2000/decisions/fscw231.htm>. FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 25.

74 BREM, Stefan. Too Much Too Soon? NGOs and Middle Powers in Need for More Coordination on Small Arms Activities. In: BREM, Stefan/MATTHEW, Richard/RUTHERFORD, Ken (Hrsg.). *Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation on International Security Policy*. Westport: Praeger Publishers, forthcoming (mimeo). Establishing a tracing mechanism to prevent and reduce excessive and destabilizing accumulation and transfer of small arms and light weapons. Discussion Paper presented by Switzerland, French Swiss Workshop on traceability of small arms and light weapons, Genf, 12./13. März 2001. Vgl. für das Referat von Raimund Kunz URL <http://disarmament.un.org/cab/smallarms/statements/swissE.html>.

insgesamt ist das Dokument zahnloser ausgefallen als dasjenige der OSZE. Als Erfolg kann jedoch gewertet werden, dass eine nächste Konferenz im Jahr 2006 und zweijährliche Treffen zur Überprüfung der Umsetzung vereinbart wurden. Damit hat die Problematik der Kleinwaffen zumindest einen Platz auf der internationalen Agenda erobert. Zur Verfolgung der von der Schweiz und Frankreich eingebrachten Markierungsfrage wurde eine Expertengruppe eingesetzt, welcher unter anderem auch die Schweiz angehört. Diese Gruppe hat bereits zweimal in Genf getagt und soll, nach einer weiteren Sitzung Anfang Juni 2003, einen Bericht zuhänden der Uno-Generalversammlung abliefern.⁷⁵

Neben ihrer Initiative auf diplomatischer Ebene ist die Schweiz bei der Kleinwaffenproblematik auch noch auf weiteren Feldern tätig. Beachtenswert ist beispielsweise das Projekt *Small Arms Survey*, das am Genfer *Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales* (IUHEI) in Genf beheimatet ist und vom EDA finanziell unterstützt wird. Im Projekt werden Daten und Analysen zur Kleinwaffenproblematik gesammelt, die jährlich in einer bereits zum Standardwerk gewordenen Studie publiziert werden. Durch diese Tätigkeit hat sich in Genf ein eigentliches Kompetenzzentrum entwickelt, welches vermehrt auch Beratungstätigkeit übernimmt, und dies sowohl für die Schweiz wie auch für andere Staaten, internationale Organisationen oder NGOs. Solche Kompetenz stützt auch die Glaubwürdigkeit schweizerischer Initiativen in diesem Themenbereich.⁷⁶

Nicht nur das EDA, auch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ist im Kleinwaffenbereich tätig. Die Kleinwaffenfrage liegt damit auf einer thematischen Schnittstelle zwischen den beiden Departementen. Die Federführung liegt beim EDA, wo die Sektion Friedenspolitik und menschliche Sicherheit der Politischen Abteilung IV das Dossier betreut, seitens des VBS ist vor allem die Sektion Globale Rüstungskontrolle und Abrüstung der Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation (UGFSK) des Generalstabs involviert. Diese liefert zum einen technisches Knowhow, zum anderen obliegt ihr auch die Aufgabe, die Interessen der schweizerischen Armee zu vertreten und darauf zu achten, dass internationale Bestimmungen mit dem schweizerischen Wehrsystem kompatibel formuliert werden, damit die Verteidigungsfähigkeit der Armee nicht beeinträchtigt wird.⁷⁷ Weiter werden vom

75 Für nähere Angaben zur *United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, vgl. URL <http://disarmament.un.org/cab/smallarms>. Siehe auch FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 25; KÜNG, *Kleine Waffen, grosser Schaden*, S. 25. Für die Homepage der Expertengruppe, vgl. URL <http://disarmament.un.org/cab/salw-tracingexperts.html>.

76 Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 7975, hier S. 8027.

Für weitere Informationen, vgl. URL <http://www.smallarmssurvey.org>.

77 FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 25.

VBS jedoch auch konkrete Projekte angeboten, welche stark praxisorientiert sind. So führt die UG FSK zusammen mit u.a. der Gruppe Rüstung im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) Ausbildungskurse zum Thema Kontrolle und Verwaltung von Kleinwaffen durch; bisher haben drei solche Veranstaltungen in der Schweiz stattgefunden.

Mit ihrem Engagement im Bereich Kleinwaffen hat sich die Schweiz in einem weiteren relevanten Thema der Menschlichen Sicherheit gut positionieren können. Ihre Aktivitäten sind breit abgestützt und umfassen diplomatische, wissenschaftliche und praktische Elemente. Die Erfahrungen haben jedoch auch gezeigt, dass nicht auf allen Gebieten so rasch so grosse Erfolge erreicht werden können wie in der Minenfrage. Doch mit der Verankerung des Themas auf der internationalen Agenda ist zumindest ein Zwischenziel erreicht worden.

Mit der Integration des Konzepts der Menschlichen Sicherheit in ihre Aussenpolitik hat sich die Schweiz in der Thematik international etablieren können – nicht an vorderster Front, aber als Gründungsmitglied des *Human Security Network* und als dessen Gastgeber beim zweiten Ministertreffen im Mai 2000 doch sichtbar. Dies ist eindeutig positiv zu werten und angesichts des unklaren Stellenwerts und der kontroversen Beurteilung des Ansatzes in Wissenschaft und Politik keine Selbstverständlichkeit. Dass die Schweiz diesen Bereich zu einer Priorität ihrer Friedensförderungspolitik erklärt hat, ist ebenfalls eine richtige Entscheidung, wenn man sich ihre aussenpolitischen Ziele und ihre Interessenlage vor Augen hält. Die Aktivitäten im Bereich der Menschlichen Sicherheit leisten einen Beitrag zur Förderung dieser Ziele, die aktive Partizipation auch in multilateralem Rahmen eröffnet der Schweiz zusätzliche Kanäle, über welche sie Themen, welche für sie von Interesse sind, auch auf internationaler Ebene traktandieren kann.

Beschäftigt man sich jedoch etwas eingehender mit der Thematik der Menschlichen Sicherheit auf internationaler Ebene, so muss man konstatieren, dass Länder wie Kanada oder Japan ein deutlich akzentuierteres Profil aufweisen. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass diese gegen aussen ein einheitlicheres Bild abgeben und eine konsistentere Stossrichtung vertreten. Hier scheint schweizerischerseits noch Klärungsbedarf zu bestehen, solange erstens Uneinigkeit zwischen verschiedenen Bundesstellen über die Breite des *Human Security*-Ansatzes herrscht und zweitens bei der Umsetzung eine Akzentsetzung auf die *freedom from fear*-Dimension vorgenommen wird, ohne dass sie transparent gemacht wird.

Dies ist insofern schade, als das Thema der Menschlichen Sicherheit beinahe auf die Schweiz zugeschnitten scheint. Diese besitzt schon lange in manchen

der entsprechenden Bereiche fundierte Kenntnisse und komparative Vorteile gegenüber anderen Ländern oder hat solche aufgebaut. Beispiele dafür wären Themen des humanitären Völkerrechts, der Kleinwaffenbereich oder die Minenfrage. Kombiniert mit dem Ansehen als Ursprungsland des IKRK und als Depositarstaat der Genfer Konventionen besitzt die Schweiz eine ausgezeichnete Ausgangslage und grosse Glaubwürdigkeit, um sich hier auch international noch stärker profilieren zu können. Sie sollte diese Chance nutzen.

Schlusswort

Seit der Lancierung des Konzepts der *Human Security* 1994 hat sich viel getan, und zwar sowohl in konzeptioneller Hinsicht wie auch mit Blick auf die Aktivitäten und Programme von einzelnen Staaten, nichtstaatlichen Organisationen oder interessegeleiteten Koalitionen aus unterschiedlichen Akteuren. Eines scheint somit klar: nur *Hot Air* ist dies nicht.

Diese Feststellung bedeutet keineswegs, dass der Ansatz ohne Probleme wäre. Es lässt sich nicht wegdiskutieren, dass er potentiell in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur klassischen staatlichen Sicherheit steht. Die Debatte um die Legitimität humanitärer Interventionen hat dies deutlich gezeigt. Der vorliegende Überblick hat auch gezeigt, dass man von einer *unité de doctrine*, was die Interpretation der Menschlichen Sicherheit betrifft, noch weit entfernt ist.

Doch ebenso eindeutig ist, dass die verschiedenen Projekte zur Präzisierung und besseren politischen Umsetzbarkeit des Konzepts Fortschritte machen. Beispiele dafür sind der für Ende dieses Jahres angekündigte *Human Security Report* oder der eben veröffentlichte Bericht der *Commission on Human Security*. Man kommt mit diesen Efforts dem Desiderat einer konzeptionellen Klärung schrittweise näher. Dabei ist diese Präzisierung kein akademischer Selbstzweck. Klarere Definitionen und besser abgestützte Grundlagen würden vielmehr die politische Umsetzbarkeit bedeutend erleichtern und die Chance erhöhen, dass sich der Ansatz auch im Rahmen internationaler Organisationen besser etablieren kann.

Auf nationaler Ebene, in multilateralem Rahmen und für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren hat die Menschliche Sicherheit ihre Anziehungskraft und ihr Potential bereits unter Beweis gestellt, beispielsweise beim Durchbruch in der Minenproblematik mit der «Ottawa-Konvention». Dass es auch Rückschläge gibt und – wie im Falle der Uno-Kleinwaffenkonferenz – hochgesteckte Erwartungen manchmal nicht erreicht werden, sollte die Anstrengungen nicht lähmen. Denn das der ganzen Dynamik zugrundeliegende Argument überzeugt: Sicherheit auf der individuellen Ebene muss neben der staatlichen Sicherheit einen festen Platz erhalten.

Dies zu fördern ist auch für die Schweiz eine Aufgabe, welche mit ihren aussenpolitischen Zielen und Interessen im Einklang steht. Schritte in diese Richtung hat sie bereits unternommen, so mit der Integration des Konzepts in ihre Aussenpolitik und mit konkreten Aktivitäten und Initiativen. Eine Vereinheitlichung der Interpretation, eine klarere Prioritätensetzung und eine transparente Kommunikation können dazu beitragen, die bereits substantiellen Leistungen der Schweiz zur Förderung der Menschlichen Sicherheit noch effizienter und auch international noch sichtbarer zu machen.

Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen

von Martin Dahinden

Einleitung

Die Schweiz und das Verbot von Personenminen ist ein faszinierender und wenig ausgeleuchteter Gegenstand der Zeitgeschichte. Wie durch eine Brennlinsen erlaubt er den Blick auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik in einem sich rasch wandelnden Umfeld. Er lässt Schlussfolgerungen zu über die Wahrnehmung, Beurteilung und Umsetzung neuer Felder der Politik, aber auch über die Möglichkeiten und Grenzen der eidgenössischen Staatskunst.

Seit den frühen 1990er Jahren sind klar abgrenzbare Perioden in der schweizerischen Haltung zum Problem der Personenminen feststellbar. Bis 1995 war die offizielle Politik wenig dynamisch und blieb einer letztlich falschen Wahrnehmung des politisch Machbaren verhaftet. Zwischen 1995 und 1997 versuchte die Schweiz, eine aktive Rolle zu spielen und an ihre humanitäre Tradition anzuknüpfen. Allerdings waren die Hauptrollen auf dem internationalen Parkett zu diesem Zeitpunkt bereits verteilt. Offen ist, ob die Schweiz bei einem früheren Politikwechsel tatsächlich eine führende Rolle hätte spielen können. Sie konnte sich nicht auf multilaterale Erfahrungen und Ressourcen abstützen, die Staaten wie Kanada oder Norwegen zur Verfügung standen. Nach der Unterzeichnung des Übereinkommens über das Verbot von Personenminen im Jahre 1997 bekannte sich die Schweiz zu einer aktiven Politik im Kampf gegen Personenminen, sowohl bei der Ächtung dieser Waffen wie auch mit konkreten Beiträgen zur Linderung der humanitären Probleme. Im Parlament und in der Bevölkerung ist die Unterstützung für Massnahmen gegen Personenminen bis heute gross geblieben. Trotzdem scheint das offizielle Engagement eher rückläufig zu sein.

Dieser Artikel geht in erster Linie der Politik und dem Politikwechsel der Schweiz nach. Er konzentriert sich auf die offizielle Haltung der Schweiz, die wichtige Rolle von Nichtregierungsorganisationen und Öffentlichkeit stehen weniger im Vordergrund. Ein besonderes Anliegen besteht darin, die richtigen Lehren für zukünftige, ähnliche Herausforderungen zu ziehen.

1 Minen als Waffe und als humanitäres Problem

Ohne Kenntnis der politischen und militärischen Veränderungen am Ende des Kalten Krieges kann die erfolgreiche Ächtung der Personenminen in den 1990er Jahren nicht verstanden werden. Leider gehen praktisch alle veröffentlichten Darstellungen über diese Kontexte hinweg und sind geprägt von moralisierenden Werturteilen und eigenartigen Formen der Legendenbildung. Das Fehlen vertiefter Forschungsstudien fördert zudem vereinfachende und sogar anekdotische Darstellungen der Auseinandersetzungen, welche zum Verbot der Personenminen geführt haben. Aus diesem Grund ist es bis heute nur begrenzt möglich, aus den Anstrengungen für das Verbot von Personenminen gehaltvolle Schlussfolgerungen für ähnliche Prozesse, beispielsweise im Bereiche der Kleinwaffen, zu ziehen.

Wichtig für das Verständnis des Zustandekommens des Verbots sind aber auch technische und völkerrechtliche Eigenheiten, welche die Personenmine als Waffe kennzeichnet. Minen sind ungewöhnliche Kampfmittel; sie sind Waffe und Munition zugleich, die durch Berührung oder Annäherung ausgelöst werden. Es ist also nicht ein militärischer Gegner, sondern das Opfer, das die Mine zur Detonation führt. Seit dem 19. Jahrhundert war deshalb umstritten, ob und unter welchen Bedingungen der Einsatz von Minen der vom Kriegsvölkerrecht geforderten Unterscheidung zwischen Zivil- und Militärpersonen überhaupt Rechnung trägt.¹

Eine verlegte Mine kann während Jahren oder Jahrzehnten aktiv bleiben. Minen sind äusserst «wirtschaftliche» Kampfmittel, sie können rund um die Uhr und ohne Unterbruch wirken. Klassische Minen benötigen keine zusätzlichen Manipulationen und auch keinen Unterhalt, sie sind billig in der Herstellung und einfach in der Anwendung. Das Studium der Militärgeschichte zeigt aber auch, dass Minen niemals eine strategische Rolle gespielt haben oder kriegsentscheidend waren.²

Es gibt eine breite Palette von Minentypen mit jeweils unterschiedlichen technischen Eigenschaften und Verwendungsarten. Minen können drei Aufgaben erfüllen: erstens den defensiven Schutz von Truppen, Einrichtungen oder Gren-

1 GOLDBLAT, Jozef. Anti-Personnel Mines – From Mere Restrictions to a Total Ban. In: *Security Dialogue* 30 (1999), Nr. 1, S. 9–23. DAHINDEN, Martin. *La mine antipersonnel – de l'arme de défense légitime à la stigmatisation*. Präsentation am 12. *Symposium international d'histoire et de prospective militaires*, 12.–16. Februar 2002. Pully, 2003.

2 CROLL, Mike. *The History of Landmines*. Barnsley: Pen & Sword, 1998. ICRC. *Anti-personnel landmines: Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of anti-personnel Mines*. Geneva, 1996. CICR (Hrsg.). *Les mines terrestres antipersonnel – des armes indispensables?* Genève, 1996; CAUDERAY, Gérard C. Anti-Personnel Mines. In: *International Review of the Red Cross* 75 (1993), Nr. 295, S. 273–287.

zen, zweitens das Bremsen oder kanalisieren feindlicher Angriffe und schliesslich drittens den Schutz von Panzer- und Fahrzeugminen vor unerwünschter Entschärfung oder Entfernung.

1.1 Minen in der militärischen Doktrin

Im 20. Jahrhundert gehörten Personenminen ins Arsenal fast aller Streitkräfte. Ihr Einsatz war fester Bestandteil von militärischen Doktrinen und Teil der soldatischen Grundausbildung. Allerdings war die Rolle der Personenminen in den einzelnen Streitkräften sehr unterschiedlich. Im Zusammenhang mit dem Verbot der Personenminen ist ihre Rolle für die Streitkräfte der nordatlantischen Allianz von besonderer Bedeutung. Dies nicht nur, weil diese Staatengruppe an der Spitze der militärtechnischen Entwicklung steht, sondern weil die Staaten mit dem grössten Engagement für ein Verbot von Personenminen aus diesem Kreise stammten, nämlich Kanada, Norwegen und Belgien, was alles andere als ein Zufall ist.

Im Kalten Krieg spielten Minen zunächst sowohl für die Nato wie auch für den Warschauer Pakt eine bedeutende Rolle. Minenfelder hatten die Aufgabe, Grenzen zu schützen und im Falle eines terrestrischen Angriffs Zeit zu gewinnen. Diese zu Beginn des Kalten Krieges auch für die westlichen Streitkräfte wichtige Rolle änderte sich in den Jahren nach dem Vietnamkrieg erheblich. Eingehende amerikanische Studien von damals ergaben, dass eine statische Verteidigung Westeuropas gegen die zahlenmässig überlegenen Truppen des Warschauer Paktes wenig erfolgversprechend war. Die umfangreichen Diskussionen über eine neue militärische Doktrin führten zum *AirLand Battle*-Konzept, das von 1982–1993 für die amerikanische Armee gültig war und auch die Nato-Doktrin prägte. Das Konzept sah nicht nur eine simultane Kriegführung von Luftwaffe und Bodentruppen vor, sondern vor allem auch tief in die gegnerischen Linien hineinreichende Operationen mit raschen Schwerpunktbildungen. Dazu war eine hohe Beweglichkeit der Truppen notwendig. Nicht Fronten, wie zur Zeit des Zweiten Weltkrieges, sondern rasch wechselnde, komplexe Situationen waren zu erwarten und wären im Falle eines Krieges in Europa geschaffen worden.

Es ist offensichtlich, dass statische Minenfelder in einem solchen Konzept an Bedeutung verlieren. Gefragt waren nun vielmehr Kampfmittel, welche feindliche Bewegungen einschränkten, ohne die eigene Mobilität wesentlich zu beeinträchtigen.³ Unter diesen Voraussetzungen verloren die klassischen, handverlegten

3 ROMJUE, John L. The Evolution of the AirLand Battle Concept. In: *Air University Review* 38, (1984), Nr. 3, URL <http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/aureview/1984/may-jun/romjue.html>.

Minen an Bedeutung zugunsten einer neuen Generation von Minen und Substituten. Zu ihnen gehörten fernverlegbare Minen, Minen mit Selbstzerstörungs- oder Neutralisierungsmechanismen, Minen mit «intelligenten» Auslösemechanismen (Sensoren) oder aber Systeme, die von Personen manipuliert werden, nicht mehr unterschiedslos wirkten und damit auch keine Minen im Sinne der völkerrechtlichen Definitionen waren.⁴

Nach dem Ende des Kalten Krieges ergaben sich weitere tiefgreifende Veränderungen. Ein grosser Krieg mit konventionellen Waffen war in Europa ab den frühen 1990er Jahren nicht mehr wahrscheinlich. Die neue Doktrin der amerikanischen Streitkräfte von 1993 ist ein guter Beleg für den Wandel. Sie hält an der hohen Flexibilität und Mobilität der Streitkräfte fest, schliesst aber auch ein neues Spektrum ein, zu dem friedenserhaltende Operationen, Terrorismusbekämpfung, Drogenbekämpfung, humanitäre Hilfeleistungen, Evakuationen aus Krisengebieten, usw. gehören. Es ist offensichtlich, dass statische Minen in diesen neuartigen Einsatzformen höchstens noch eine marginale Rolle spielen.⁵ Selbst eine oberflächliche Durchsicht der militärischen Fachliteratur aus diesen Jahren macht deutlich, dass klassische Minen aus westlicher Sicht nun zunehmend als militärisches Problem und nicht mehr als Teil einer militärischen Lösung aufgefasst wurden.

Trotz des unverkennbaren Bedeutungsverlusts ist der Nutzen von Personenminen auch für die westlichen Staaten nicht verschwunden. Die Grenze zwischen den beiden Korea ist ein oft zitiertes Beispiel. Dennoch ist es richtig, davon auszugehen, dass Personenminen für die Nato-Staaten Anfang der 1990er Jahre derart an Bedeutung verloren hatten, dass ein eigentliches *Window of Opportunity* für ein Verbot entstand.

1.2 Die Zivilbevölkerung als Opfer von Personenminen

Was für ein mächtiges militärisches Bündnis mit modernsten Kampfmitteln zutraf, war nicht für alle Staaten gültig. In der militärischen Planung neutraler und blockfreier Staaten behielten Personenminen – auch in Europa – noch länger ihre Bedeutung, um allenfalls künstliche Hindernisse zu schaffen, angreifende Truppen zu kanalisieren, die Feuerwirkung anderer Waffen zu erhöhen oder Panzerminen zu schützen.

4 Übersicht s.: HEYMAN, Charles. *Trends in Land Mine Warfare*. A Jane's Special Report. Coulson, 1995. SICKLER, Robert A. *Mine Warfare for AirLand Battle-Future*. In: *Military Review* 69 (1989), Nr. 10, S. 42–51. WYATT, J.R. *Land Minewarfare – Recent Lessons and Future Trends*. In: *International Defense Review* 22 (1989), Nr. 11, S. 1499–1506. BELLERO, Luciano. Eine neue Generation von Landminen für die 90er Jahre. In: *Wehrtechnik* 17 (1985), Nr. 7, S. 82–86.

5 ROMJUE, John L. *American Army Doctrine for the Post-Cold War*. Fort Monroe, Virginia: Military History Office, US Army Training and Doctrine Command, 1996.

Wiederum anders war die Situation in Staaten der Dritten Welt und im Nahen Osten oder im Kaukasus. In diesen Regionen kamen Minen in vielfältiger Form tatsächlich zum Einsatz, teilweise in Konflikten zwischen regulären Armeen, häufiger aber zur Abriegelung von Grenzen und ganz besonders in internen Konflikten. Kriege zwischen regulären Streitkräften waren gegen Ende des 20. Jahrhunderts Ausnahmereisnerungen, die meisten bewaffneten Konflikte wurden in bürgerkriegsähnlichen Situationen ausgetragen. In diesem Rahmen wurden Personenminen vielfach nicht nach den Regeln des militärischen Handwerks und der bestehenden internationalen Vorschriften verlegt.⁶ Häufig wurden Personenminen ohne Markierung von Minenfeldern verstreut, Aufzeichnungen über verlegte Minen wurden nicht gemacht oder waren äusserst mangelhaft. Es fehlten auch Vorsichtsmassnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung.

Manche Konflikte der vergangenen Jahrzehnte sind unter verfeindeten ethnischen Gruppen ausgetragen worden. Die Zivilbevölkerung wurde bei dieser Art der Konfliktaustragung oft absichtlich und auf grausame Art in die Gewaltanwendung einbezogen. Auf geradezu perverse Art wurden nun Personenminen verwendet, um die Zivilbevölkerung verfeindeter ethnischer Gruppen zu zerstömmeln und moralisch wie wirtschaftlich zu zerstören. Die Zivilbevölkerung war somit nicht mehr ungewolltes Opfer einer militärischen Handlung, wie es das Kriegsvölkerrecht unterstellt, sondern die Zielscheibe. Die humanitäre Krise entstand nicht als Nebenwirkung eines Konflikts, nicht als *collateral damage*, sondern wurde absichtlich herbeigeführt, um politische oder militärische Ziele zu erreichen. Solche Erscheinungen waren nicht nur in weit entlegenen Gegenden feststellbar, sondern selbst in Europa, beispielsweise auf dem Balkan.

Die Auswirkungen waren entsetzlich und sind es immer noch. Selbst Jahrzehnte nach Beendigung von bewaffneten Konflikten verursachen Minen Opfer unter der Zivilbevölkerung. Verlegte Minen können ganze Landstriche unbenutzbar machen. Vor allem in Ländern der Dritten Welt sind die Folgen schwerwiegend. Die Bevölkerung wird daran gehindert, täglichen Geschäften wie der Landwirtschaft, dem Jagen, dem Einsammeln von Brennholz oder der sicheren Suche nach Wasser nachzugehen. Die grosse Zahl von Minenopfern die überleben, aber bleibend behindert sind, lastet wirtschaftlich schwer auf diesen Gesellschaften. Der Wiederaufbau nach Konflikten, die wirtschaftliche Entwicklung und die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen wird erschwert.

6 Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen. 10. Oktober 1980, Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 0.515.091.

2 Die schweizerische Landesverteidigung und die Personenminen

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war die schweizerische Sicherheitspolitik trotz des zukunftsweisenden Berichts von 1990⁷ noch einseitig von militärischen Überlegungen geprägt, die ihre Inhalte aus der Zeit des Kalten Krieges bezogen. Die Annahme ist sicher nicht falsch, dass für die Festlegung der schweizerischen Politik in der Frage der Personenminen zunächst die militärische Führung den Handlungsspielraum festlegte, innerhalb dessen das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das für die Entwicklung des Kriegsvölkerrechts und für Abrüstungsfragen zuständig ist, an internationalen Verhandlungen Positionen vertreten und Vorschläge machen konnte. Bis Ende 1995 wurde vom Eidgenössischen Militärdepartement (EMD, heute Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) ein generelles Verbot von Personenminen abgelehnt. Interessanterweise lässt sich aber diese Haltung nicht mit Notwendigkeiten der Landesverteidigung begründen.

Während des Kalten Krieges hätten Verminungen und andere Sperren für die schweizerische Armee im Abwehrkampf eine bedeutende Rolle gespielt. Minenfelder hätten angreifende Truppen gebremst, kanalisiert und den vorbereiteten Einsatz anderer Kampfmittel in ihrer Wirkung verstärkt (Artilleriefeuer, infanteristische Waffen). Die schweizerischen Wehrdienstpflichtigen kannten diese Einsatzform der Minen. Die Mine wurde als Kampfmittel mit ausgesprochen defensivem Charakter wahrgenommen. Minen galten als Waffen, die nicht die Fähigkeit hatten, jemanden ausserhalb der eigenen Landesgrenzen zu bedrohen. Anders als Panzer, Kampfflugzeuge oder Truppen wurden Minen als Waffen aufgefasst, die sich nicht negativ auf die internationale Stabilität auswirken konnten. Weil der Einsatz von Personenminen durch die schweizerische Armee nur auf eigenem Gebiet erfolgt wäre, wurde in Doktrin und Ausbildung grössten Wert auf die Verhinderung der Gefährdung der Zivilbevölkerung gelegt. Gute Markierung und präzise Aufzeichnung von Minenfeldern hatten einen hohen Stellenwert. Aus dieser Optik waren schweizerische Minen tatsächlich nicht geeignet, jemals ein humanitäres Problem zu schaffen. Bevor die Berichte der frühen neunziger Jahre die Öffentlichkeit auch in der Schweiz aufrüttelten, hatten Minen eine durchaus positivere Konnotation als sonstige Waffensysteme.

Eine solche Sichtweise der Minen war extrem verkürzt und eigenartig. Doch anders als viele ausländische Streitkräfte, die in Konflikte verwickelt waren oder an friedenserhaltenden Operationen teilnahmen, fehlten der schweizerischen

7 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990.

Armee praktische Erfahrungen mit Situationen, in denen eigene oder fremde Minen zum Einsatz gelangten.

2.1 Personenminen verlieren ihre frühere Bedeutung

Die Veränderung der Einsatzformen und Bewaffnungen ausländischer Streitkräfte in den 1980er und 1990er Jahren blieb nicht ohne Auswirkung auf die Schweiz. Die entsprechenden Entwicklungen und Erfahrungen wurden im EMD genau verfolgt. Der begrenzte Nutzen des Einsatzes von statischen Minen in den Operationen moderner Streitkräfte war bestens bekannt. Ähnlich wie das *AirLand Battle*-Konzept der US-Streitkräfte verlangte die mit der Armee 95 eingeführte dynamische Raumverteidigung⁸ von der schweizerischen Armee höhere Bewegungsfähigkeit, die von statischen Minenfeldern hätte eingeschränkt werden können.⁹ Dies war ein Grund, weshalb die Schweiz ab 1990 die sogenannte Horizontalsplittermine 90 beschaffte. Diese Waffe konnte durch einen Beobachter (Schützen) auf erkannte Ziele eingesetzt werden, war aber auch mit einem Stolperdraht versehen, der sie zu einer Mine im völkerrechtlichen Sinne machte. Die Horizontalsplittermine spielte für die Haltung der Schweiz zum Verbot von Personenminen eine wichtige Rolle spielen.

Die Schweiz stellte die Produktion der klassischen Personenminen bereits 1969 ein, die Armee verfügte aber über umfangreiche Bestände und hatte Personenminen der Truppe zugeteilt. Am 15. März 1990 entschied das EMD, sämtliche Personen- und Springminen von der Truppe zurückzuziehen und vollständig zu vernichten. Anfang der 1990er Jahre waren alle Springminen liquidiert. Seit dem 1.1.1995 wurde auch die Tretmine nicht mehr der Truppe zugeteilt, die Beseitigung dieses Personenminentyps wurde bereits ab 1990 eingeleitet. Mit anderen Worten: die vollständige Liquidation der Personenminen der schweizerischen Armee war beschlossen und im Gange noch bevor die internationalen Anstrengungen für ein Verbot von Personenminen einsetzten.

2.2 Keine Umsetzung in eine Verhandlungsposition

Dieser einseitige Verzicht auf Personenminen wurde später erstaunlicherweise nicht in eine Verhandlungsposition zugunsten eines Personenminen-Verbotes umgesetzt. Die Schweiz verpasste damit in einer frühen Phase die Möglichkeit, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bei seiner Forderung nach

8 Die dynamische Raumverteidigung wurde mit der Armee 95 als Doktrin eingeführt, ein fließender Übergang zu diesem Konzept fand aber in der Ausbildung bereits früher statt.

9 JEANLOZ, Ulrich. Vermünungen – Wert und Einsatz als Kampfmittel. In: *ASMZ* 146 (1980), Nr. 10, S. 541–546.

einem Personenminenverbot zu unterstützen und selber eine Pionierrolle zu spielen.

Bei der Festlegung der schweizerischen Haltung – die departementsübergreifend war – hatte meines Wissens das für die Verhandlungen zuständige EDA keine Kenntnisse über den gegenwärtigen und zukünftigen militärischen Nutzen von Personenminen für die schweizerische Armee. Deshalb wurde auch die Möglichkeit nicht offensichtlich, dass die Schweiz an den internationalen Verhandlungen eine Verbotsforderung hätte formulieren oder unterstützen können. Im Gegenteil, mit Hinweis auf die Interessen der Landesverteidigung wurde bis Ende 1995 ein Personenminenverbot abgelehnt. Über die Gründe, welche im Einzelnen zu dieser Haltung führten, liegen keine öffentlich zugänglichen Informationen vor. Marcel Gerber vermutet in seinem ausführlichen Artikel über das schweizerische Engagement für ein Personenminen-Verbot, dass es den militärischen Stellen darum ging, keine weiteren «Begehrlichkeiten» aufkommen zu lassen.¹⁰ Es waren aber zweifellos auch konkretere Absichten für die ablehnende Haltung der Armeeführung ausschlaggebend.

Anfang der 1990er Jahre war keineswegs sicher, ob im Rahmen eines Verbots von Personenminen auch die eben erst ins Beschaffungsprogramm aufgenommenen Horizontalsplitterminen 90 erfasst würden, die in der Doktrin der Armee 95 und darüber hinaus eine wichtige Rolle spielten. Ebenso war zu diesem Zeitpunkt nicht klar, ob auch Panzerminen mit Aufnahmesperren unter die Definition der Personenmine fallen würden. Aufnahmesperren sind Vorrichtungen, die eine Panzer- oder Fahrzeugmine zur Explosion bringen, wenn sie von einer Person berührt werden. Der Mechanismus ist zwar auf den Schutz vor Entfernen oder Entschärfen ausgelegt, kann aber auch ungewollt von einer Zivilperson ausgelöst werden.¹¹

Weiter ging es der militärischen Führung zweifellos auch darum, die Optionen für die Beschaffung zukünftiger Waffensysteme offen zu lassen – eine Haltung, die auch innerhalb vieler ausländischer Streitkräfte vertreten wurde. Im damaligen EMD bestand damals auch generell eine grosse Abneigung, Konzessionen zu machen, ohne Gegenleistungen zu erhalten. Eine weitere Rolle mag die Solidarität mit anderen neutralen Staaten gespielt haben, die sich nicht in der Lage sahen, auf Personenminen zu verzichten, vor allem mit Finnland, das bis heute an Personenminen festhält.

10 GERBER, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 1999, S. 77–98.

11 Aufnahmesperren fallen heute nicht unter das Verbot von Personenminen, was aber zum damaligen Zeitpunkt keinesfalls klar war. Panzerminen mit Aufnahmesperren spielen für die Armee der Schweiz und vieler anderer Staaten nach wie vor eine wichtige Rolle.

Diese Überlegungen vermischten militärische und politische Dimensionen. Meines Wissens hat zwischen den betroffenen Dienststellen und auf politischer Ebene nie eine transparente Abwägung stattgefunden, welche die schweizerischen Interessen umfassend bewertete. In einer solchen Bewertung hätten auch die Interessen der Entwicklungs- und Flüchtlingspolitik, der Entwicklung des humanitären Völkerrechts oder der humanitären Rolle der Schweiz einbezogen werden müssen.

Bei aller Kritik, die im Nachhinein an der schweizerischen Haltung geübt werden kann und geübt worden ist, muss aber auch klar festgehalten werden, dass der Verzicht auf die militärische Option der Personenminen für einen Kleinstaat, der keinem militärischen Bündnis angehört, mit ungleich grösseren Risiken verbunden war als ein entsprechender Verzicht eines Staates mit soliden Sicherheitsgarantien im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses (wie Kanada, Norwegen oder Belgien). Falsch ist der gelegentlich erhobene Vorwurf, die Schweiz hätte mit ihrer Haltung wirtschaftliche Interessen der Rüstungsindustrie vertreten. Diese spielten bei der Festlegung der schweizerischen Haltung zu keinem Zeitpunkt eine Rolle.¹²

Anzumerken ist auch, dass Anfang der 1990er Jahre sowohl im EMD wie auch im EDA die politische Erreichbarkeit eines internationalen Verbots von Personenminen (oder selbst nur einschneidender Einsatzbeschränkungen) als äusserst unwahrscheinlich eingeschätzt wurde. Dieser Umstand erklärt zu einem grossen Teil, weshalb keine intensiveren Auseinandersetzungen um die schweizerische Haltung stattfanden.

3 Politik der kleinen Schritte

Anfangs der 1990er Jahre mehrten sich weltweit alarmierende Berichte über Minenopfer. Informationstreffen, Erklärungen und Publikationen des IKRK¹³ sowie die beginnende Kampagne von Nichtregierungsorganisationen, aber auch Publikationen wie die vom US-Aussenministerium veröffentlichte Studie *Hidden Killers* brachten das Ausmass der menschlichen Tragödie ins öffentliche

12 Vgl. 93.3303 Interpellation Haering Barbara. Internationale Kampagne gegen Landminen. Antwort des Bundesrates vom 8. September 1993.

13 ICRC. *Mines a Perverse use of Technology*. Geneva, 1992. CAUDERAY, Gérald C. Anti-Personnel Mines. In: *International Review of the Red Cross* 75 (1993), Nr. 295, S. 273–287. ICRC (Hrsg.): *Report on a Symposium on Anti-personnel Mines*. Montreux, 21.–23. April 1993. Geneva, 1993.

Bewusstsein.¹⁴ Ab 1993 befassten sich zunehmend internationale Gremien mit der Problematik der Personenminen, so verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen ab 1993 jährlich Resolutionen für ein Ausfuhrmoratorium¹⁵ bzw. zur internationalen Zusammenarbeit bei der Minenräumung¹⁶. Auf die alarmierenden Berichte über Minenopfer reagierte die Staatengemeinschaft zunächst mit dem Versuch, die bestehenden völkerrechtlichen Instrumente zu verbessern. Parallel dazu wurden Einzelmassnahmen wie Moratorien verwirklicht und vermehrt konkrete Hilfe geleistet (medizinische Versorgung, Sensibilisierung der Bevölkerung in betroffenen Gebieten, Minenräumung).

Die schweizerische Politik folgte in groben Zügen den Schritten der westlichen Staaten. In den bald einsetzenden multilateralen Verhandlungen machte die Schweiz eigene Vorschläge zur Verbesserung der bestehenden völkerrechtlichen Instrumente. Dabei nahm die schweizerische Verhandlungsdelegation hinter verschlossenen Türen die gleiche Haltung ein, die auch gegenüber der Öffentlichkeit bekannt gegeben wurde, was nicht auf alle Staaten zutraf. Es gab Staaten, die sich gegenüber den Medien sehr fortschrittlich äusserten, um dann hinter geschlossenen Türen selbst bescheidene Fortschritte zu verhindern. Trotzdem hatte sich die Schweiz bald in einer kleinmütigen Haltung festgezurr, die keine führende Rolle am Verhandlungstisch erlaubte.

3.1 Sensibilisierung und erste Massnahmen

Die erste konkrete Reaktion des Bundesrats auf das Problem der Personenminen war der Beschluss eines Ausfuhrmoratoriums für Minen und Minenbestandteile im Mai 1994. Im Zusammenhang mit diesem Moratorium wurde der Bundesrat formell über das Ausmass des Minenproblems informiert. Bei öffentlichen Erklärungen verwies er fortan regelmässig auf die humanitäre Dimension des Minenproblems und bekundete seinen Willen, einen Beitrag zur Lösung zu leisten.¹⁷ Im Gegensatz zu Belgien, dessen Regierung im Juni 1993 ein umfassendes Ausfuhrmoratorium beschlossen hatte, verfolgte das schweizerische Moratorium einen Nichtweiterverbreitungsansatz: Verboten wurden nicht Personenminen an sich, sondern Ausfuhren von Minen an Staaten, die beim Einsatz nicht an die gleichen

14 US DEPARTEMENT OF STATE, BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS (Hrsg.). *Hidden Killers. The Global Landmine Crisis. 1994 Report to the US Congress on the Problem with Uncleared Landmines and the United States Strategy for Demining and Landmine Control*. Washington, 1994. LEAHY, Patrik. *Landmine Moratorium: A Strategy for Stronger International Limits*. In: *Arms Control Today* 23 (1993), Nr. 1, S. 11–23. ANDERSON, Kenneth et al. (Hrsg.). *Landmines: A Deadly Legacy*. New York: Human Rights Watch, 1993. Siehe auch die vielen Berichte in gedruckten und elektronischen Medien.

15 UN GA Res 48/75 vom 16. September 1993.

16 UN GA Res 48/7 vom 19. Oktober 1993.

17 Pressemitteilung: Ausfuhr-Moratorium für Landminen. In: *EDA Agenda*, Mai 1994.

völkerrechtlichen Regeln gebunden waren wie die Schweiz. Die vom Moratorium betroffene Ausfuhr von Minen und kontrollpflichtigen Bestandteilen war wirtschaftlich unbedeutend. Das Moratorium hatte kaum eine konkrete Auswirkung. Es war auch nicht geeignet, in internationalen Verhandlungen vorgezeigt und zur Nachahmung empfohlen zu werden.

Weitergehende Vorschläge waren damals zwar verwaltungsintern vorhanden, beispielsweise die Idee einer Initiative für unilaterale Verzichtserklärungen, sie waren aber der damaligen Zeit zu weit voraus, politisch chancenlos und stiessen selbst innerhalb des EDA auf wenig Verständnis.

3.2 Stärkung bestehender Abkommen

Das völkerrechtliche Instrument, auf dessen Stärkung der schweizerische Bundesrat und viele andere Regierungen ihre Hoffnung setzten, war das Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen. Die Schweiz hatte das Übereinkommen und die damals drei Protokolle im Jahre 1982 ratifiziert.¹⁸ Das «Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen»¹⁹ war zu jenem Zeitpunkt – abgesehen von allgemeinen Prinzipien des Kriegsvölkerrechts – das einzige völkerrechtliche Instrument, das die Verwendung von Minen durch Streitkräfte regelte.²⁰ Es beschränkte sich im wesentlichen auf Einsatzvorschriften, um negative humanitäre Folgen der Verwendung von Minen und Sprengfallen durch Streitkräfte zu vermeiden (die Vorschriften betreffen alle Landminen). Anfang der 1990er Jahr war offensichtlich, dass das Protokoll II die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllte. Die Vorschriften waren auf reguläre Streitkräfte zugeschnitten und teilweise kompliziert und interpretationsbedürftig. Das Protokoll war zudem in nicht-internationalen Konflikten, welche weitaus am häufigsten waren, nicht anwendbar.²¹

1993 löste Frankreich den im Übereinkommen vorgesehenen Revisionsmechanismus aus. Regierungsexperten trafen sich darauf 1994 und 1995 zu insgesamt vier Treffen in Genf. Die Beratungen der Experten waren zwar nicht auf die

18 Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können. 10. Oktober 1980, SR 0.515.091. Die Schweiz ratifizierte das Abkommen am 20. August 1982 mit den drei Protokollen. Am 2. Dezember 1983 trat es in Kraft.

19 Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen. 10. Oktober 1980, SR 0.515.091.

20 Überblick, s. CAFLISCH, Luzius/GODET, François. Da la réglementation à l'interdiction des mines antipersonnel. In: *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen* 8 (1998), Nr. 1, S. 1–50.

21 GOLDBLAT, Jozef: Anti-Personnel Mines – From Mere Restrictions to a Total Ban. In: *Security Dialogue* 30 (1999), Nr. 1, S. 9–23.

Verbesserung von Protokoll II beschränkt, dennoch spielte die Problematik der Landminen eine sehr wichtige Rolle. Besonders das IKRK leistete wichtige Beiträge, und zwar nicht nur aus der Perspektive der Opfer, sondern auch als Quelle von Fachwissen, das nicht an nationale Verhandlungspositionen gebunden war.²²

In diesen Expertengesprächen vertrat die Schweiz eine komplizierte Haltung. Was ein Verbot von Personenminen betraf, unterstützte sie ein Verbot von nicht detektierbaren Personenminen sowie von solchen, die nicht mit einem Selbstzerstörungs- oder Selbstneutralisierungsmechanismus ausgerüstet waren. (Minen wurden damals vermehrt mit Selbstzerstörungs- und Selbstneutralisierungsmechanismen ausgerüstet, um im Rahmen der neuen Kampfformen nur zeitlich beschränkt Hindernisse zu schaffen. Humanitäre Überlegungen standen nicht im Vordergrund). Eine Beschränkung auf Minen mit Selbstzerstörungs- oder Selbstneutralisierungsmechanismen wurde wegen der hohen Kosten für Entwicklungsländer abgelehnt. Von Anfang an setzte sich die Schweiz für die Anwendbarkeit des Übereinkommens von 1980 bzw. von Protokoll II auf nicht-internationale, bewaffnete Konflikte ein. Die Schweiz unterstützte auch verschärfte Vorschriften über die Markierung und Aufzeichnung von Minenfeldern, aber auch für einen Verifikationsmechanismus. Weitere Verbesserungsvorschläge von geringerer Bedeutung, die von anderen Staaten vorgebracht wurden, unterstützte die Schweiz ebenso. Mit dieser Haltung gehörte die Schweiz immerhin zur Gruppe jener Staaten, die für Verbesserungen eintraten.

Die Haltung der schweizerischen Regierung änderte sich in den folgenden anderthalb Jahren wenig. Gleichzeitig verstärkte die Schweiz ihre Beiträge zur Beseitigung der Probleme, die von Personenminen geschaffen wurde. Wichtig waren damals Zahlungen an den Treuhandfonds der Vereinten Nationen, mit dem Minenräumaktivitäten finanziert wurden. Zudem finanzierte die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) des EDA seit 1993 Minenräum- und Opferhilfe-Programme. Dieses Engagement stieg 1995 deutlich an.²³

Für den 25. September bis 13. Oktober 1995 war die Revisionskonferenz für das Übereinkommen von 1980 in Wien einberufen worden, auf welche die schweizerische Regierung grosse Hoffnungen gesetzt hatte. Das letzte Vorbereitungstreffen für diese Konferenz, das vom 9. bis 20. Januar 1995 in Genf

22 MARESCA, Louis/MASLEN, Stuart (Hrsg.). *The Banning of Anti-Personnel Landmines. The Legal Contribution of the Red Cross 1955–1999*. Cambridge, Geneva: Cambridge University Press, 2000. ICRC (Hrsg.): *Report on a Symposium on Anti-personnel Mines*. Montreux, 21.–23. April 1993. Geneva, 1993.

23 Vgl. *Déclaration du Chef de la délégation Suisse*, Secrétaire d'Etat Jakob Kellenberger vom 6. Juli 1995 anlässlich der *Réunion internationale sur le déminage*; Communiqué de presse du DFAE du 5 juin 1995. Das finanzielle Engagement der Schweiz betrug 1993 und 1994 je rund 1 Mio. SFr., 1995 2.8 Mio. SFr.

stattfand, liess allerdings wenig Gutes erwarten. Die schweizerische Delegation verliess das Vorbereitungstreffen mit der Gewissheit, dass sich auch bescheidene Fortschritte gegenüber dem bestehenden Protokoll letztlich nur schwer erreichen lassen würden. Diese negative Beurteilung deckte sich mit den Einschätzungen anderer Staaten, des IKRK und der Nichtregierungsorganisationen.

In den Monaten zwischen dem letzten Vorbereitungstreffen und dem Beginn der Revisionskonferenz in Wien verstärkte die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen ihre Aktivitäten und erzeugte öffentlichen Druck gegen die offizielle Haltung. Am 3. April 1995 lancierte sie eine Unterschriftensammlung mit der Forderung, dass «Verwendung, Produktion, Lagerung, Verkauf, Ausfuhr und Durchfuhr von Personenminen ebenso wie ihrer Einzelteile ... grundsätzlich und ausnahmslos verboten werden, ebenso wie Finanztransaktionen im Zusammenhang mit dem Handel von Personenminen».²⁴ Bis September des gleichen Jahres (also noch vor der Überprüfungskonferenz) kamen rund 150 000 Unterschriften zusammen – eine auch im internationalen Vergleich beeindruckende Zahl. In Grossbritannien, wo die Kampagne besonders stark war und von Prinzessin Diana publikumswirksam unterstützt wurde, kam im folgenden Jahr nur die doppelte Unterschriftenzahl zusammen. Gleichzeitig mit der Lancierung der Unterschriftensammlung publizierte die Schweizerische Kampagne eine Studie, die sich kritisch mit der offiziellen Politik auseinandersetzte und die Forderung nach einem radikalen Politikwechsel mit Fakten und Argumenten abstützte.²⁵ Diese Haltung wurde im Frühjahr 1995 auch in einem Postulat an den Bundesrat getragen.²⁶

Die schweizerische Regierung entschied sich aber nicht für eine Abkehr von der als pragmatisch bezeichneten Haltung. In einer Sprachregelung des EDA vom Juli 1995 hiess es, dass es wenig wahrscheinlich sei, dass die Überprüfungskonferenz zu einem allgemeinen Verbot von Personenminen führe und dass die Schweiz nicht die Absicht habe, ein solches Verbot vorzuschlagen.²⁷ Die Schweiz erachte es als vorteilhafter, Lösungen vorzuschlagen, die nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt seien.

24 Aufruf der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen: «Gegen den verborgenen Tod».

25 PETRACCO, Ferruccio. *Mines antipersonnels. L'implication de la Suisse*. Genève, 1995.

26 95.3109, Postulat Fankhauser Angeline. Verbot von Antipersonenminen. Die schriftliche Erklärung des Bundesrats, das Postulat entgegenzunehmen, erfolgte am 10. Januar 1996.

27 Renonciation unilatérale aux mines antipersonnel? *Sprachregelung des EDA* vom 5. Juli 1995.

4 Der Verzicht auf Personenminen

Die Wiener Revisionskonferenz konnte zwar schon am 13. Oktober ein Protokoll zur Ächtung von Blendwaffen (Laser) verabschieden, in Bezug auf die Landminen war sie aber ein Misserfolg. Es war unübersehbar, dass nun eine wachsende Zahl von Staaten ein umfassendes Verbot von Personenminen für unerlässlich erachtete, um der humanitären Krise zu begegnen. Zugleich mehrten sich die Zweifel, ob ein solches Verbot im Rahmen dieses Übereinkommens überhaupt erreichbar wäre. Die schweizerische Delegation vertrat gemäss der späteren Beurteilung des Bundesrats eine Haltung, «die dem traditionellen humanitären Engagement unseres Landes entspricht und dabei den Bedürfnissen der Landesverteidigung Rechnung trägt». ²⁸ Während und unmittelbar nach der Überprüfungskonferenz sah die Schweiz keinen Anlass, diesen sogenannten «pragmatischen» Kurs zu ändern. Dies sollte sich aber in der Folge schlagartig verändern, und zwar als Folge eines Entscheids an der Spitze des EMD.

Einen Anstoss für den Wechsel der Politik gab der Besuch des damaligen IKRK-Präsidenten Cornelio Sommaruga vom 14. November 1995 in Bern. Sommaruga traf den Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sowie Bundesrat Adolf Ogi. Ogi hatte eben erst sein Amt als Vorsteher des Militärdepartementes angetreten. Das IKRK trat bekanntlich seit längerem vehement für ein Verbot von Personenminen ein. Im Vorfeld des Treffens wurde davon ausgegangen, dass Sommaruga diese Haltung gegenüber den beiden Magistraten energisch vertreten würde. ²⁹ Ogi wurde vor dem Gespräch mit Sommaruga von seinen Mitarbeitern auf die unterschiedlichen Haltungen der Schweiz und des IKRK hingewiesen und dahingehend unterrichtet, dass die grosse Mehrheit der Staaten ein solches Verbot für unvereinbar mit ihren Verteidigungsbedürfnissen erachte und deshalb ablehne. Aus diesem Grund konzentrierte sich die Schweiz auf realistische Verbesserungen, wie dies an der Wiener Überprüfungskonferenz geschehen sei. In der Absicht, Opfer unter der Zivilbevölkerung zu vermeiden, würden aber die Schweiz und das IKRK übereinstimmen.

Die Unterredung verlief dann allerdings anders als geplant. Statt beim IKRK-Präsidenten Verständnis für die schweizerische Haltung zu wecken, vermochte Sommaruga den Vorsteher des EMD zu überzeugen, dass die Schweiz ihre Haltung ändern und fortan eine aktive Rolle in den Verhandlungen spielen müsse. Die Begegnung löste innerhalb des EMD Bewegung aus. Ogi war von diesem Zeitpunkt an von einem Personenminenverbot überzeugt. Der umfassende Ver-

28 97.037 Botschaft betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen vom 14. Mai 1997. *BBJ* 1997 IV 1, hier S. 4.

29 ICRC. *Landmines must be stopped*. Geneva, 1995.

zicht auf Personenminen wurde anschliessend von der militärischen Führung geprüft und führte innert nur einer Woche zu einer grundlegenden Neu beurteilung. In einem Positionspapier des Generalstabschefs, die eine eigenartig anmutende Vermischung von politischen und militärischen Elementen enthielt, hiess es: «Die Schweiz befürwortet uneingeschränkt ein umfassendes und sofortiges Verbot aller Personenminen. Sie setzt sich energisch für das möglichst rasche Zustandekommen eines solchen umfassenden internationalen Verbotes ein. ... die Schweiz wird einem solchen Abkommen, sobald es zustande kommt, beitreten.»³⁰ Die schweizerische Armee verzichtete damit generell auf Personenminen. Die Horizontalsplitterminen 90³¹ durfte nicht mehr mit dem Stolperdraht eingesetzt werden, Ausbildung und Reglemente wurden abgeändert.³²

Zwei Tage später, am 24. November 1995, trat das EMD an die Öffentlichkeit und teilte die neue Haltung mit. Das EMD begründete den Schritt ausdrücklich damit, dass der schweizerischen Diplomatie an den internationalen Verhandlungen freie Hand gegeben werden solle, um sich für ein umfassendes Verbot von Personenminen einzusetzen. In der Erklärung wurde das Einverständnis des Generalstabschefs hervorhoben, wohl um zu verhindern, dass der Positionswechsel als internationaler Aktivismus unter Vernachlässigung der Landesverteidigung hätte kritisiert werden können. Gleichzeitig informierte das EMD, dass die Ausmusterung und Zerstörung von Personenminen aus schweizerischen Arsenalen bereits unter Ogi Vorgänger Villiger in die Wege geleitet worden sei, was dem Eindruck eines abrupten Bruches mit der bisherigen Politik entgegenwirkte.³³ Damit waren die Grundlagen für eine aktive Rolle der Schweiz bei den Verhandlungen um ein Personenminenverbot gelegt.

Der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen waren diese Schritte nicht ausreichend. In einem offenen Brief an den Vorsteher des EMD wies die Kampagne darauf hin, dass es sich beim Entscheid lediglich um eine interne Regelung des EMD handelt, die keinen Gesetzescharakter hatte und folglich auch jederzeit abgeändert oder aufgehoben werden konnte. Auch der Inhalt des Beschlusses stiess auf Kritik. Die Kampagne bemängelte, dass der Beschluss materiell nur aus dem Verzicht auf die Verwendung des Stolperdrahts für die Horizontalmine 90 bestand. Es blieb somit technisch möglich, diese Waffe wie-

30 Generalstabschef: Neue Position in Sachen Personenminen, 22. November 1995.

31 Die Horizontalsplittermine 90 durfte nur noch als Abstandswaffe, kontrolliert durch einen Schützen, eingesetzt werden. Sie hat in der Folge auch die Bezeichnung «Richtladung 90» erhalten.

32 Zur Kontroverse über den Stolperdraht, vgl. *Sonntagszeitung*, 7. Januar 1996 und *Neue Zürcher Zeitung*, 8. Januar 1997.

33 EMD, Communiqué de Presse: Le Conseiller fédéral Adolf Ogi, Chef du DMF, décide que la Suisse renonce aux mines antipersonnel, 24. November 1995.

der mit dem Draht auszurüsten und als Personenmine einzusetzen. Anzumerken ist allerdings, dass das EMD mit seinem Entscheid die Möglichkeit ausschloss, in Zukunft klassische Minen zu verwenden. Die Kampagne kritisierte gleichzeitig den engen Umfang des schweizerischen Exportmoratoriums und forderte einen weitergehenden Politikwechsel. Sie verwies dabei auf 150 000 gesammelten Unterschriften – mehr als für eine Verfassungsinitiative notwendig sind. Der weltweite Druck für ein Verbot von Personenminen verstärkte sich in den folgenden Monaten weiter. Auch in der Schweiz waren die Nichtregierungsorganisationen aktiv. Im Januar 1996 trafen sie sich erstmals mit dem EDA-Vorsteher.³⁴

4.1 Aktivere Rolle auf internationaler Ebene

1996 traf sich die Revisionskonferenz des Übereinkommens von 1980 noch zweimal in Genf. An beiden Konferenzen unterstützte die Schweiz ein umfassendes Verbot von Personenminen.³⁵ Das schliesslich erzielte Ergebnis war aber enttäuschend. Erreicht werden konnte eine bescheidene Revision: das revidierte Protokoll II war künftig auf interne bewaffnete Konflikte ebenso anwendbar wie auf internationale. In Zukunft sollten alle Personenminen detektierbar sein. Zudem müsste die Mehrheit der Personenminen mit einem Mechanismus zur Selbstzerstörung bzw. Selbstdeaktivierung ausgerüstet werden. Die Weitergabe von Minen, die nicht den Bestimmungen des neuen Protokolls entsprachen, war mit sofortiger Wirkung untersagt. Schliesslich sollte die Umsetzung der Bestimmungen Gegenstand jährlicher Konsultationen zwischen den Vertragsstaaten sein. Daneben gab es weitere Änderungen von geringerer Bedeutung. Das Ergebnis des Revisionsprozesses war ein Protokoll, das sich von der ursprünglichen schweizerischen Haltung nicht wesentlich unterscheidet. Genau zu diesem Zeitpunkt aber hatte die Schweiz ihre ursprüngliche Haltung hinter sich gelassen zugunsten eines umfassenden Verbots von Personenminen.³⁶

34 Offener Brief der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen an Bundesrat Adolf Ogi vom 4. Dezember 1995.

35 15.–19. Januar 1996 und 22. April–3. Mai 1996 in Genf.

36 Das revidierte Protokoll II wurde von der Schweiz 24. März 1998 ratifiziert, vgl. dazu 97.037 Botschaft betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen.

4.2 Der «Ottawa-Prozess»

Nach dem Scheitern des Verbots von Personenminen im Rahmen des Übereinkommens von 1980 war es nicht die Schweiz – der Depositarstaat der Genfer Konventionen – sondern die kanadische Regierung, die mit Unterstützung des IKRK und von Nichtregierungsorganisationen die Initiative ergriff und im Oktober 1996 zu einer Strategiekonferenz nach Ottawa einlud, an der rund fünfzig Staaten teilnahmen.³⁷ In seiner Schlussklärung rief der kanadische Aussenminister dazu auf, ein Übereinkommen über ein umfassendes Verbot von Personenminen auszuarbeiten und noch vor Ende 1997 zu unterzeichnen. Daraus entwickelte sich eine Verhandlungsdynamik, die bald als «Ottawa-Prozess» bekannt wurde.³⁸ Es handelte sich dabei um ein aussergewöhnliches Beispiel der Weiterentwicklung des Völkerrechts ausserhalb der vorgesehenen multilateralen Strukturen.³⁹ Der «Ottawa-Prozess» selbst und die Rolle, welche die Schweiz darin gespielt hat, ist ausführlich dargestellt worden, unter anderem in einem Beitrag von Marcel Gerber im Bulletin 1999 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik.⁴⁰

Noch an der Strategiekonferenz von Ottawa (September 1996) erhielt Österreich den Auftrag, den Entwurf eines Übereinkommens für ein umfassendes Verbot von Personenminen zu entwerfen. Im Februar 1997 fand in Wien ein Konsultativtreffen über Fragen im Zusammenhang mit einem solchen Vertrag statt. Mit der Verifikation und Einhaltung des Verbots befasste sich ein weiteres Expertentreffen in Bonn am 24. und 25. April 1997. Besonders wichtig war die Konferenz von Brüssel (24.–27. Juni 1997), an der 97 Staaten erklärten, noch vor Jahresende ein Abkommen unterzeichnen zu wollen.⁴¹ Die eigentlichen Vertragsverhandlungen fanden vom 1. bis 19. September in Oslo statt. Unter tatkräftigem südafrikanischem Vorsitz konnte rasch ein Text bereinigt werden. Bis zum

37 *International Strategy Conference «Towards a Global Ban on Anti-personnel Mines»*, Ottawa, Kanada, 3.–5. Oktober 1996.

38 DAHINDEN, Martin. *The Response to the Humanitarian Crisis Created by Landmines*. In: *Cambridge Review of International Affairs* 15 (2002), Nr. 1, S. 65–74.

39 Die Haltung in dieser Phase kommt sehr gut in der Schweizerischen Erklärung an der Sondersitzung des Uno Sicherheitsrats vom 15. August 1996 zum Ausdruck sowie im Schreiben des Vorstehers des EDA an die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen vom 17. Oktober 1996.

40 98.004 Botschaft betreffend das Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung vom 19. Januar 1998. *BBl* 1998 679. GERBER, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 1999, S. 77–98.

41 Zur Haltung der Schweiz: *Vers une interdiction complète des mines antipersonnel – situation internationale et position de la Suisse*. Documentation de presse. Bern, 17. Juni 1997; CAFLISCH, Luzius. Ist ein Totalverbot von Personenminen in Sicht? Vor der nächsten Runde im «Ottawa-Prozess». In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. August 1997.

Schluss war aber das Ergebnis der Konferenz durch Forderungen der amerikanischen Delegation in Frage gestellt. Da die USA für ihre Ausnahmeregelungen, welche ein totales Verbot verunmöglicht hätten, keine Unterstützung fanden, zogen sie die Vorschläge schliesslich zurück und widersetzten sich der Annahme des Vertragstextes durch die Osloer Konferenz nicht.⁴²

Die Unterstützung dieses Konferenzergebnisses war für die Schweiz kein Problem. Bereits am 13. Dezember 1996 – im Vorjahr – hatte das schweizerische Parlament ein revidiertes Kriegesmaterialgesetz verabschiedet, dessen Artikel 8 verbietet, Personenminen zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus- und durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen. Eine rasche Ratifikation war für die Schweiz auch deshalb möglich, weil die Vernichtung der rund 3 Millionen Personenminen durch die Munitionsfabrik Altdorf damals schon weitgehend abgeschlossen war.⁴³

Die Schweiz spielte für das Zustandekommen des Übereinkommens zweifellos eine positive Rolle. Ab Anfang 1996 beteiligte sie sich in der Kerngruppe von Staaten, die besonders aktiv auf ein Personenminenverbot hinarbeiteten. In dieser informellen Gruppe wirkten unter anderen Kanada, Norwegen, Österreich, Belgien, Irland, Kolumbien, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande und Südafrika mit. Eine herausragende Rolle wie Kanada und Norwegen, aber auch Südafrika als Bindeglied zu den Entwicklungsländern oder wie Österreich, das den Vertragsentwurf ausgearbeitet hatte, vermochte die Schweiz nicht mehr zu spielen. Die Rollen in diesem sehr dynamischen Prozess waren verteilt, als die Schweiz mit einer Haltung in Erscheinung trat, die ihr eine Pionierrolle erlaubt hätte. Sie hat deshalb getan, was vernünftigerweise möglich war, nämlich die andern in ihrer Rolle unterstützt. Es wäre falsch, die bescheidene Rolle den Unterhändlern und ihrem Geschick anzulasten. Der Schweiz fehlten die multilateralen Erfahrungen und die Ressourcen, die notwendig gewesen wären, um eine Rolle wie Kanada oder Norwegen zu spielen. Das Land war zu dieser Zeit (1996) auch stark von der OSZE-Präsidentschaft beansprucht und stand wegen der nachrichtenlosen Vermögen aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges unter erheblichem Druck. Beides hatte umfangreiche personelle Mittel gebunden.

Es ist wichtig, die Rolle von Regierungsvertretern und Vertretern von Nicht-regierungsorganisationen auseinander zu halten. Eine frühe und bessere Kon-

42 Zum Vertragstext: ICRC. *Banning Anti-Personnel Mines: The Ottawa-Treaty explained*. Geneva, 1997.

43 Letzte Personenmine in Altdorf entsorgt – die Schweizer Armee besitzt keine Personenminen mehr, Pressemitteilung des EMD vom 2. Dezember 1997.

taknahme mit Nichtregierungsorganisationen hätte eine frühere Neuausrichtung begünstigt. Es ist aufschlussreich, wie eng Kanada und Norwegen mit den Nichtregierungsorganisationen zusammen wirkten. Im Konzert mit der äusserst professionell agierenden *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL) war es möglich, in verschiedenen wichtigen Staaten mittels Lobbying auf Regierungen einzuwirken.

Was der Schweiz aber zweifellos auch fehlte, waren politische Visionen in diesem humanitären Bereich. Aus zeitlicher Distanz ist der Schluss sicher richtig, dass viele Stellungnahmen und Vorschläge eher von technischen Überlegungen und völkerrechtlichem Fachwissen geprägt waren als vom Willen, ein humanitäres Problem weitsichtig zu lösen.

5 Die schweizerische Minenpolitik nach dem Verbot der Personenminen

Das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen wurde in aussergewöhnlich kurzer Zeit vom Schweizer Parlament genehmigt und am 24. März 1997 – weniger als drei Monate später – ratifiziert.⁴⁴ Die Genehmigung durch das Parlament verlief problemlos. Um den Prozess zu beschleunigen, sammelte die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen in nur 48 Stunden erneut 45 000 Unterschriften zugunsten einer raschen Ratifikation, was die anhaltend grosse Mobilisierungskraft der Kampagne und die breite Unterstützung des Verbots in der schweizerischen Bevölkerung verdeutlicht.⁴⁵ Seither hat die Schweiz aktiv an den multilateralen Umsetzungsarbeiten des Übereinkommens teilgenommen. Zweimal fanden in Genf Konferenzen der Vertragsstaaten statt (2000, 2002).

Noch anlässlich der Unterzeichnung des Übereinkommens legte die Schweiz ihre Politik dar, die in den Grundzügen bis heute gültig geblieben ist, nämlich erstens die Universalisierung des Vertrags, zweitens die Anstrengungen in der Minenräumung und drittens ein Engagement in der Opferhilfe.⁴⁶ Die einzelnen

44 Die Schweiz ratifizierte den Ottawa-Vertrag am 24.3.1998 ratifiziert. Am gleichen Tag ratifizierte sie das revidierte Protokoll II.

45 Aufruf der Schweizerischen Kampagne gegen Personenminen: «Auch ich unterzeichne für eine Welt ohne Minen», 3. und 4. Dezember 1997.

46 S. Intervention du Chef de la Délégation Suisse, Flavio Cotti, du 3 décembre 1997, (die dargelegte Haltung war zuvor vom Gesamtbundesrat zustimmend zur Kenntnis genommen worden). Überblick über das damalige schweizerische Engagement: DAHINDEN, Erwin. Globales Personenminenverbot als humanitäres Anliegen, *ASMZ* 164, (1998), Nr. 3, S. 20–21. Siehe auch Déclaration générale de la Suisse présentée par l'Ambassadeur Erwin Hofer, Première Assemblée des Etats Parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. Maputo, 3.–7. Mai 1999.

Elemente zeigen, dass die Antwort auf das Minenproblem vielschichtig ist: sie liegt im Schnittbereich von Rechtsentwicklung, Abrüstung, humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.⁴⁷

Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Übereinkommens Ende 1997 wurde ein Grossteil der schweizerischen Beiträge zur Minenräumung über die Vereinten Nationen in Projekte investiert. Zudem wurden einzelne auf Minenräumung spezialisierte ausländische Nichtregierungsorganisationen finanziell unterstützt. Es bestand zwar ein erklärtes Interesse, auch schweizerische Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen, doch die zuständigen Stellen kamen damals zum Schluss, dass keine der schweizerischen Organisationen über die notwendigen Qualifikationen verfüge. Die geographischen Schwerpunkte der schweizerischen Minenräumungsprojekte lagen in Südosteuropa und dem südlichen Afrika (Mosambik, Angola) sowie in Kambodscha. Weitere Empfängerstaaten im Kaukasus und in Zentralasien wurden evaluiert. Für einzelne Projekte galt die für Entwicklungsprojekte übliche Konditionalität. Berücksichtigt wurden unter anderem die Aussichten auf nachhaltigen Erfolg, *Good Governance*, die Verhältnismässigkeit der verwendeten Mittel und die Integration in das örtliche Umfeld. Eine Verknüpfung zwischen Projektfinanzierung und dem Beitritt zum Vertrag über das Verbot von Personenminen stellte die Schweiz indessen nicht her. Von 1994 bis 1997 wurden 6.3 Millionen Franken für operationelle Minenräumung ausgegeben – in Erwartung steigender Beiträge.

Anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens ergriff die Schweiz die Initiative zur Gründung des Genfer Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung (GICHD). Diese Stiftung nach privatem Recht hat inzwischen einen festen Platz in den internationalen Anstrengungen gegen Personenminen erhalten. Sie leistet operationelle Unterstützung für Programme vor Ort, betreibt Forschung und hat seit 2001 auf Grund eines Mandats der Vertragsstaaten die Rolle eines Sekretariats für das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen.⁴⁸ Das GICHD war sehr wichtig zur Etablierung Genfs als Drehscheibe für die internationalen Anstrengungen gegen Personenminen.⁴⁹ Durch Beiträge des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und

47 Siehe z.B. Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000. Zur Entwicklung der schweizerischen Politik: INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES (Hrsg.). *Landmine Monitor Report 1999*. Washington et al., 1999, S. 666–672. Auch: Ansprache von Bundesrat Samuel Schmid anlässlich der Aktionswoche gegen Personenminen an der Expo 02, 14.–18. Juni 2002.

48 LEZZI, Bruno. Gute Dienst im Kampf gegen Minen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8./9. Juni 2002. Pressemitteilung von EMD und EDA vom 26. November 1997: Humanitäre Minenräumung – Gründung eines internationalen Zentrums in Genf. DAHINDEN, Martin. Das Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung in Genf. In: *ASMZ* 167, (2001), Nr. 11, S. 31–32.

49 URL <http://www.gichd.ch>.

Sport (VBS) finanziert die Schweiz nach wie vor fast die Hälfte der Aktivitäten des Zentrums.

Das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen ist mehr als eine Verbotsnorm, es bildet den Rahmen für die gemeinsame Lösung der Probleme im Zusammenhang mit dieser Waffe. Die Schweiz hat sich seit 1997 aktiv an den multilateralen Umsetzungsarbeiten beteiligt. Zweimal war die Schweiz Gastland der jährlichen Konferenz der Vertragsstaaten (2000, 2002). Daneben hat die Schweiz im Rahmen der jährlichen Arbeitsprogramme in verschiedenen Funktionen mitgewirkt.

Neben den erwähnten Beiträgen an das Genfer Zentrum und Beiträgen für die Opferhilfe, die sich nicht genau auf Minenopfer und andere Kriegsversehrte aufteilen lassen, hat die Schweiz im Jahre 2002 für rund 5.6 Millionen Franken Projekte finanziert, wovon fast die Hälfte der Mittel in das Schwerpunktland Mosambik flossen. Die früher grosse Bedeutung von Projekten in Südosteuropa ist stark zurückgegangen. Die schweizerischen Projekte haben international einen guten Ruf. Das VBS unterstützt Minenräumprogramme vor Ort mit Material und durch die Entsendung von Experten vor allem des Festungswachtkorps. Das VBS spielt heute eine aktivere Rolle als die meisten ausländischen Verteidigungsministerien.⁵⁰

Im Parlament und in der Bevölkerung ist die Unterstützung der Anstrengungen gegen Personenminen bis heute gross geblieben. Es ist auch erfreulich, dass heute innerhalb der Bundesverwaltung Anstrengungen im Gange sind, um die Koordination zu verbessern und die Politik einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen.

6 Schlussfolgerungen

Bei den internationalen Anstrengungen für das Verbot von Personenminen hat die Schweiz nicht jene führende Rolle gespielt, die ihrer humanitären Tradition und ihrer Rolle als Depositarstaat der Genfer Konventionen entsprochen hätte. Erst spät und unter innenpolitischem Druck schloss sie sich den Staaten an, die – zusammen mit dem IKRK und Nichtregierungsorganisationen – die Ächtung dieser Waffen erreichten. Den zuständigen Stellen des Bundes war das Ausmass des humanitären Problems bewusst, das von Personenminen verursacht wird. Ab 1994 machte der Bundesrat selbst immer wieder öffentlich auf das Problem aufmerksam. Ein Problem der mangelhaften Frühwarnung bestand nicht.

50 DIETHELM, Robert. Schweizer Armee erweitert ihr Engagement im Bereich der humanitären Minenräumung. In: *Swiss Peace Supporter* 5 (1999), Nr. 3, S. 22–23.

Allerdings führte kein Weg von der frühen Warnung zum frühen Handeln. Verantwortlich dafür waren unter anderem Eigenheiten des schweizerischen Regierungssystems mit den sorgsam gehüteten Zuständigkeiten von Departementen und Dienststellen, die statt politischen Entscheiden und kraftvollen Antworten eher das interne Konsultieren und Begrüssen sowie das Ermitteln eines kleinen gemeinsamen Nenners fördern.

Personenminen und Blindgänger sind ein bedeutendes humanitäres Problem geblieben und werden es auch in absehbarer Zukunft bleiben. Mit dem Übereinkommen über das Verbot von Personenminen wurde die völkerrechtliche Grundlage für eine Lösung geschaffen; viele Staaten engagieren sich heute bei der Beseitigung der Schäden. Es besteht allerdings die Gefahr, dass dieses Engagement nachlässt, was nicht nur negativ für die betroffenen Menschen wäre, sondern sich auch ungünstig auf zukünftige Lösungsansätze nach dem Modell des Personenminenverbots auswirken würde.

Humanitäre Minenräumung umfasst die Gesamtheit der Massnahmen, die nötig sind, um die Probleme zu bewältigen, die von Minen verursacht werden. Sie ist ein lohnenswertes Feld für die schweizerische Aussenpolitik. Die Schweiz kann bei ihrem Engagement auf ihre humanitäre Tradition und ihre Rolle bei der Entwicklung des humanitären Völkerrechts aufbauen. Die Schweiz verfügt auch über vielfältige Erfahrungen und eine hohe Glaubwürdigkeit aus verwandten Bereichen der internationalen Zusammenarbeit. Neben der direkten Hilfe für Länder, die von Personenminen betroffen sind, erleichtert das Engagement in diesem Bereich auch die Erreichung anderer politischer Zielsetzungen, beispielsweise in der humanitären Hilfe, beim Wiederaufbau oder in der Flüchtlingspolitik.

Seit einiger Zeit haben sich in der Schweiz Nichtregierungsorganisationen etabliert, die in der Lage sind, Sensibilisierungsprogramme vor Ort durchzuführen, Opferhilfe zu leisten oder Minenräumprogramme aufzubauen (Schweizerische Stiftung für Minenräumung, *Handicap International*, usw.). Trotz grossen Anstrengungen und Qualitätsausweis ist es heute für diese Organisationen nicht einfach, die notwendige finanzielle Unterstützung zu erhalten, um längerfristig planen und nachhaltige Programme aufbauen zu können.

Mit dem GICHD, das eine international tätige Stiftung ist, besteht im eigenen Land ein einzigartiger Fundus von Fachwissen und Kontakten, der auch schweizerischen Stellen offen steht. Genf ist heute eine Drehscheibe für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Personenminen, insbesondere seit das GICHD die Rolle eines Sekretariats für das Übereinkommen über das Verbot von Personenminen ausübt.

Der *Appel de Genève*, eine Initiative von Nichtregierungsorganisationen, welche sich die Verpflichtung von nichtstaatlichen Akteuren auf das Verbot von Personenminen zum Ziel setzt, ist ein weiteres Element nicht nur zur Stärkung des Verbots, sondern auch zur Stärkung der Rolle Genfs in diesem Bereich.

Ein insgesamt grösseres schweizerisches Engagement würde ohne jeden Zweifel die Rolle Genfs in diesem und in verwandten humanitären Bereichen stärken. Humanitäre Minenräumung ist einer der ganz wenigen Bereiche der Aussenpolitik, die innenpolitisch praktisch ungeteilte Zustimmung finden – von der äussersten politischen Linken bis zu rechtskonservativen Kreisen. In einer Phase, in der die Regierung nach einer besseren Verankerung der Aussenpolitik in der Innenpolitik sucht, erstaunt es, dass das Thema während der vergangenen Jahre kein grösseres Profil erhalten hat.⁵¹

51 Die Themenwoche an der Expo 02 war eine der wenigen grösseren Anlässe, an der die Rolle der offiziellen Schweiz, aber auch der Nichtregierungsorganisationen und des GICHD einer breiten Öffentlichkeit aufgezeigt wurde.

Der 11. September und seine Auswirkungen auf die innere Sicherheit: Eine sicherheitspolitische und rechtsstaatliche Herausforderung für die Schweiz

von Petra Y. Barthelmess

Einleitung

Das unverwechselbare Wahrzeichen der New Yorker Skyline, ein Moskauer Theater, eine Bar im indonesischen Ferienparadies Bali, demnächst vielleicht die Zerstörung und Verseuchung ganzer Landstriche durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen – seit dem 11. September verhallen die Katastrophenmeldungen und die Kassandrarufo der verschiedenen Nachrichtendienste nicht mehr. Es ist von einer Epochenwende die Rede. Stellt der 11. September tatsächlich eine Epochenwende dar? Vortaten und Vorzeichen für den bevorstehenden grossen Anschlag können im nachhinein natürlich einfacher gefunden werden. So beispielsweise die im Februar 1993 detonierte Bombe im Parkhaus des *World Trade Centers* oder vier Monate später die vereitelten Anschläge auf das Uno-Hauptquartier und auf verschiedene zentrale Verkehrswege in New York.¹ Die Aktionen waren darauf angelegt, inmitten eines urbanen Zentrums des Westens ein Massaker anzurichten.² Insofern stellen die Attentate vom 11. September lediglich eine Steigerung und kein Novum der bis heute gemachten Erfahrungen mit dem internationalen Terrorismus dar.

Dennoch gilt der 11. September als Zäsur. Drei Komponenten rechtfertigen diese Wertung: Es ist erstens der 11. September, der uns die Verletzlichkeit und Anfälligkeit unserer hochtechnologisierten Infrastruktur in einem nie dagewe-

* Ich danke Jan-Philipp Kessler von der Dokumentation der Bibliothek des Zentrums für Internationale Studien und Andrew Tait vom *International Relations and Security Network* für ihre inhaltliche Mitarbeit und Daniel Möckli für die Durchsicht des Manuskripts.

1 Die gleiche Terrorgruppe, die hinter dem Bombenanschlag im Parkhaus des *World Trade Centers* steht, plante, das Uno-Hauptquartier und den Lincoln- und Hollandtunnel sowie weitere Verkehrswege und Gebäude in die Luft zusprenken. Der Anschlag wurde durch einen Informanten des FBI vereitelt. *Countering the Changing Threat of International Terrorism*. Report of the National Commission on Terrorism. 105th US Congress. 5. Juni 2000. URL <http://www.fas.org/irp/threat/commission.html>.

2 Die Sicherheitsbehörden waren vorgewarnt darüber, dass der internationale Terrorismus vermehrt nun auch Ziele im Westen und die Massentötung von Zivilisten im Auge hatte. Dies hatte auch mehr als ein Jahr vor dem 11. September 2001 die *National Commission on Terrorism* des amerikanischen Kongresses in ihrem Bericht vom 5. Juni 2000 festgehalten: Terroristen hätten es heute darauf abgesehen, ein Massaker auf amerikanischem Boden anzurichten. Wortwörtlich: «Today's terrorists seek to inflict mass casualties, and they are attempting to do so both overseas and on American soil». *Countering the Changing Threat of International Terrorism*, S. iv.

senen Masse deutlich vor Augen geführt hat. Durch die weltweite Life-Übertragung der einbrechenden Türme des *World Trade Centers* hat sich bei einem Grossteil der Weltbevölkerung ein Bild eingeprägt, das so schnell nicht vergessen werden kann. Der 11. September steht zweitens für den Vollzug der politischen Globalisierung. Konflikte finden nicht mehr weit weg von unserer Welt, weit entfernt vom Alltag unserer Wohlstandsgesellschaft statt. Die Anschläge haben es nochmals verdeutlicht, dass jene in der Peripherie sich abspielenden Konflikte uns etwas anzugehen haben; um so mehr, weil sie unmittelbar in unsere Welt hineingetragen werden können. Der 11. September hat drittens zahlreiche Reaktionen in militärischen, aussenpolitischen und innenpolitischen Bereichen hervorgerufen, die keiner Kontinuität entsprechen: So wurden in direkter Folge zu den Anschlägen in New York und Washington bis anhin bereits zwei längere militärische Feldzüge geführt, wovon der letztere ein halbes Jahrhundert alte Allianzen gespalten und das System der kollektiven Sicherheit neu zur Debatte gestellt hat. Innenpolitisch hat der 11. September zu einer generellen Aufwertung des Sicherheitsgedankens gegenüber dem des Rechtsstaats und der Freiheit geführt. In zahlreichen Ländern der westlichen Demokratien wurden bis anhin als unerschütterlich geltende rechtsstaatliche und menschenrechtliche Errungenschaften neu in Frage gestellt.

Dieser Artikel befasst sich mit den durch den internationalen Terrorismus hervorgerufenen neuen Gefahren und Herausforderungen für die innere Sicherheit und mit den seit dem 11. September zu beobachtenden sicherheitspolitischen Entwicklungen. In vier Kapiteln sollen die Gefahren des internationalen Terrorismus, seine allgemeinen Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik, die für die Schweiz sich ergebenden Konsequenzen und der Aspekt der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung erörtert werden.

1 Gefahren und Herausforderungen des internationalen Terrorismus seit dem 11. September

Der Begriff Terrorismus wird für ein sehr weites Konfliktspektrum verwendet. Er umschreibt sowohl Aktivitäten, die sich kaum von verbrecherischen Überfällen unterscheiden, wie auch den konventionellen Terrorismus, der sich mit einzelnen gezielten Anschlägen für politische oder transzendente Motive einsetzt, sowie den sogenannten Superterrorismus, der durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen das Ausmass eines Krieges aufweist. Der gemeinsame Nenner all dieser Aktionen ist die Nutzung von Terrorismus als Strategie

in einem asymmetrischen Konflikt.³ Terrorismus ist die Strategie gewaltbereiter Gruppen, die zu schwach sind, der Staatsmacht offen durch militärische Mittel Paroli zu bieten, und daher aus dem Geheimen operieren. Sie sind auf gut organisierte, spektakuläre Anschläge angewiesen, um die öffentliche Aufmerksamkeit – in negativer als auch positiver Hinsicht – auf sich zu lenken: Ihre Gewaltakte sollen Unsicherheit und Schrecken beim Feind, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft vor allem bei jenen Interessensgruppen erzeugen, aus denen sich die Attentäter rekrutieren.⁴ Ihr klandestines Wirken ist unheimlich und reizt die Phantasie dazu an, ihnen aussergewöhnliche Macht zuzuschreiben. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich im Grunde um eine Verlegenheitsstrategie handelt, die mit der geringen Chance erfolgreichen offenen Aufbegehrens zusammenhängt.⁵ Ein Krieg kann mit den vorhandenen Mitteln nicht gewonnen werden. Definiert man Terrorismus auf rein funktionaler Ebene, so stellt er, neben dem Partisanenkrieg, die klassische Kriegstaktik des Schwächeren gegenüber dem Stärkeren dar.

Wie werden terroristische Anschläge rezipiert? Sie haben einen direkten und unmittelbaren Einfluss auf die individuelle Wahrnehmung der persönlichen Sicherheit. Auch Kriege beeinflussen die Sicherheit eines Individuums. Das Gefühl der Verwundbarkeit ist aber kollektiv und eher abstrakt. Zielpersonen sind in erster Linie Angehörige der Streitkräfte und der Politik. Anders bei terroristischen Anschlägen, bei denen jede Person, ungeachtet ihrer Funktion, als mögliche Zielperson figuriert.⁶ Die meisten Opfer der September-Attentate waren keine Repräsentanten der zu bekämpfenden politischen Ordnung. Sie wurden als Opfer ausgewählt, weil sie sich zu diesem Zeitpunkt in einer Einrichtung aufhielten, der ein hoher symbolischer Stellenwert zukommt. Das Opfer selbst zählt nicht. Die Gewaltanwendung an ihm hat eine symbolische Bedeutung. Das Opfer wird zum Träger einer Botschaft. Terrorismus ist primär eine Kommunikationsstrategie, die, indem sie unschuldige Menschen in den Tod zieht, durch besondere Unmenschlichkeit und Brutalität schockiert. Der Schockeffekt ist

3 LESSER, Ian O. Countering the new Terrorism: Implications for Strategy. In: LESSER, Ian O. u.a. (Hrsg.). *Countering the New Terrorism*. Santa Monica: RAND, 1999, S. 85–144, S. 98. Eine international anerkannte allgemein gültige Definition für den Begriff Terrorismus existiert nicht. Dies hat seine Ursache darin, dass eine Unterscheidung zwischen legitimer und illegitimer Gewalt immer politisch motiviert und situationsgebunden ist. «One person's terrorist being another's freedom fighter» legt das Problem auf verkürzte aber klare Weise dar.

4 WALDMANN, Peter. Terrorismus als weltweites Phänomen: Eine Einführung. In: HIRSCHMANN, Kai/GEBHARD, Peter (Hrsg.). *Terrorismus als weltweites Phänomen*. Berlin: Arno Spitz Verlag, 2000, S. 11–26, S. 11.

5 WALDMANN, Terrorismus als weltweites Phänomen, S. 12; HOFFMANN, Bruce. *Terrorism and Beyond: The 21st Century. Speech given at the Conference on Change And Continuity In Terrorism at the Oklahoma City National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*. 17. April 2000. URL <http://www.mipt.org/hoffman-ctb.asp>.

6 LESSER, *Countering the new Terrorism*, S. 96–97.

zentraler Bestandteil terroristischer Logik und Strategie.⁷ Der politische Druck, etwas dagegen zu unternehmen, ist dementsprechend gross.

Der Umgang mit transnationalen Risiken und Gefahren wie auch mit asymmetrischen Konfliktstrukturen stellt die Kernfrage der Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts dar. Vieles wurde über die neuen transnationalen Akteure und die Asymmetrie der Konflikte gesagt. Wenig Analytisches liegt darüber vor, was dies für die Sicherheitspolitik konkret bedeutet.⁸ Die Struktur eines Konfliktes hat unmittelbare Auswirkungen auf die Form, in der er ausgetragen wird. Ein Konflikt zwischen zwei in etwa ebenbürtigen Staaten, wie dies insbesondere im klassischen Staatenkrieg des neuzeitlichen Europas die Regel war, führt zu einem konventionellen Krieg, der geographisch begrenzt ist und von regulären Einheiten ausgefochten wird, die sich an gewisse Regeln der Kriegsführung halten. Er beginnt mit einer Kriegserklärung und endet durch eine Kapitulation, ein Waffenstillstandsabkommen oder durch einen Friedensvertrag. Es gibt eine klare Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden und zwischen Kombattanten und Zivilisten. Entsprechend werden spezifische Regeln für den Kriegsfall angewendet, die den Konventionen und den Gesetzen und Gebräuchen des Krieges unterliegen.⁹

Eine asymmetrische Konfliktstruktur, wie dies der Konflikt zwischen der einzig verbleibenden Supermacht USA und der transnationalen Untergrundorganisation Al Kaida darstellt, führt zu einem unkonventionellen Krieg mit nicht konformen und nicht regelgerechten Mitteln. Beide Parteien betrachten sich gegenseitig als illegitim. Es existiert keine klare Frontlinie. Das Ziel des substaatlichen Akteurs liegt nicht in der Niederwerfung der feindlichen Armee. Durch die schockierende brutale Ermordung von Nicht-Kombattanten soll ein bleibendes Exempel für ein politisches Anliegen statuiert, der Feind emotional beeinflusst und zu einer Reaktion veranlasst werden, die ihn als masslos, ungerecht und brutal blossstellt. Der Schwächere der beiden Kontrahenten kompensiert die Machtdiskrepanz durch das verdeckte Agieren und durch den unkonventionellen Mitteleinsatz terroristischer Attentate.¹⁰

7 WALDMANN, *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 12; HOFFMANN, Bruce. Is Europe Soft on Terrorism? In: *Foreign Policy* (Sommer 1999), Nr. 115, S. 62–76.

8 Eine Ausnahme macht die hervorragende Monographie von Christopher DAASE. *Kleine Kriege – Grosse Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. Weiter Herfried MÜNKLER. *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 2002.

9 DAASE, *Kleine Kriege – Grosse Wirkung*, S. 56–63.

10 WALDMANN, *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 22; DAASE, *Kleine Kriege – Grosse Wirkung*, S. 56–63; MÜNKLER, Herfried. Das Ende des klassischen Krieges. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14./15. September 2002, S. 73.

Der angegriffene Staat, der gegenüber seinen Bürgern zur Gewährleistung von Sicherheit verpflichtet ist, sieht sich mit verschiedenen strategischen Nachteilen konfrontiert: Er kann überall und zu jedem Zeitpunkt in der einen oder anderen Form angegriffen werden, während die aus dem Untergrund heraus agierende Terrororganisation nicht unmittelbar greifbar ist. Ein Feind wie die Terrororganisation Al Kaida zeigt sich als ausserordentlich wendig, da er über ein weltweites Netz an Schlupflöchern, Operationsbasen und Trainingszonen verfügt und alle legalen wie illegalen Mittel und Methoden zur Durchführung seiner Operationen nutzen kann. Hinzu kommt, dass, im Unterschied zu den Terrororganisationen, der Einfluss des Staates nur beschränkt über die eigenen Landesgrenzen hinaus reicht. Diese Nachteile versucht der Staat zu kompensieren, notfalls mit dem Einsatz drakonischer Gegenmassnahmen und durch die Aushebelung einzelner Regeln.

Der Erfolg einer internationalen Ordnungspolitik liegt in der Verantwortungsbarmachung der beteiligten Partner zur Anerkennung des Kriegsvölkerrechts. Der Weltgemeinschaft ist es bis anhin nicht gelungen, dies sowohl gegenüber einer vom Untergrund aus agierenden Terrororganisation als auch gegenüber der einzig verbleibenden Supermacht durchzusetzen. Im sogenannten «Krieg gegen den Terrorismus»¹¹ ist ein völkerrechtliches und normatives Vakuum entstanden, in dem es keine eindeutige Grenze zwischen Krieg und Frieden mehr gibt. Der Krieg ist nicht nur zeitlich und räumlich entgrenzt, er tangiert auch alle Stufen des gesellschaftlichen Lebens und reicht tief in das zivile und private Leben hinein.¹²

Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus für die westlichen Demokratien ist seit dem 11. September also eine zweifache: Der Terrorismus stellt einerseits einen Akt der Aggression dar, der unschuldige Opfer fordert und durch seine Willkür und Brutalität schockiert, verunsichert und die Position der angegriffenen Partei schwächen kann. Andererseits können terroristische

11 Der von der Bush-Administration verwendete offizielle Begriff des *War against terror* wird im folgenden mit «Krieg gegen den Terrorismus» übersetzt.

12 Vgl. den Bericht zur neuen aussenpolitischen Doktrin der USA vom September 2002. *«The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time.»* The National Security Strategy of the United States of America. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, S. 5; DAASE, *Kleine Kriege – Grosse Wirkung*, S. 60–83.

Anschläge den Angegriffenen in einen offenen Konflikt hineinziehen und zu einer in innen- wie aussenpolitischer Hinsicht masslosen Reaktion provozieren.¹³ Die grosse Herausforderung, mit der sich die Weltgemeinschaft seit dem 11. September konfrontiert sieht, liegt in der Verfolgung und Zerschlagung der Terrornetzwerke bei gleichzeitiger Wahrung völkerrechtlicher und rechtsstaatlicher Errungenschaften, die es gegenüber dem Terrorismus zu verteidigen gilt.¹⁴

2 Neue Entwicklungen in der Sicherheitspolitik

Das Ende der bipolaren Weltordnung hat uns eine «neue globale Unordnung» hinterlassen.¹⁵ Gesucht wird eine Ordnungsstruktur, welche die neuen Risiken und Gefahren weltweit und nachhaltig einzudämmen vermag. Der Ansatz, den internationalen Terrorismus durch «wohl bedachte, gezielte, militärische Schläge zur Raison zu bringen», greift in seiner Simplifizierung der neuen strategischen Verhältnisse zu kurz.¹⁶ Die Diskussion um den adäquaten Mitteleinsatz bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist seit dem 11. September voll entfacht. Auf die zentralen sicherheitspolitischen Entwicklungen soll im folgenden kurz eingegangen werden. Es sind dies die definitive Aufweichung der Grenzen zwischen äusserer und innerer Sicherheit und die damit verbundene Krise des internationalen Systems der kollektiven Sicherheit, die Bedeutungszunahme der

13 Die soziologische Definition von Provokation ist «ein absichtlich herbeigeführter, überraschender Normbruch, der den anderen in einen offenen Konflikt hineinziehen und zu einer Reaktion veranlassen soll, die ihn, zumal in den Augen Dritter, moralisch diskreditiert und entlarvt.» R. Paris cit. in: WALDMANN, *Terrorismus als weltweites Phänomen*, S. 22.

14 Siehe die vom Europarat erarbeiteten internationalen *Guidelines of human rights and the fight against terrorism*. Sie enthalten beispielsweise Bestimmungen, dass bei der Terrorismusbekämpfung ein absolutes Folterverbot gelten muss, dass Überwachungstätigkeiten nur innerhalb der gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen durchgeführt werden dürfen, dass bei der Behandlung von Asylanträgen jeder Fall individuell behandelt werden muss und dass keine Pauschalbeurteilung erfolgen darf etc. URL http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Theme_Files/Terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp#TopOfPage. Eine Sonderkommission des internationalen Anwaltsverbandes befasst sich gegenwärtig mit den rechtlichen Grundlagen im Kampf gegen den Terrorismus. Analysiert werden soll, inwiefern ein Gleichgewicht zwischen Terrorismusbekämpfung und Rechtsstaat beibehalten werden kann. Die Empfehlungen sollen im Mai 2003 veröffentlicht werden. «Jeder kann an das Gericht gelangen, auch ein Iraker». Völkerrechtler Richard Goldstone gibt Auskunft über die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes im laufenden Krieg. In: *NZZ am Sonntag*, 23. März 2003, S. 25.

15 BOUTROS-GHALI, Boutros. Für eine neue Weltordnung und den Dialog der Kulturen. In: STEIN, Georg und Volkhard WINDFUHR (Hrsg.). *Ein Tag im September. Hintergründe und Folgen*. Heidelberg: Palmyra Verlag, 2002, S. 11–18, S. 12.

16 Das Zitat ist aus einem Artikel von Daniel Heller entnommen. HELLER, Daniel. *Welche Armee und welche Antiterrorstrategie braucht die Schweiz? Kernfragen, Bewertung und Folgerungen*. Oktober 2001. Hrsg. v. Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft, S. 8–9.

Nachrichtendienste, die Kompetenzerweiterung der präventiven und repressiven Sicherheitsorgane und die Bemühungen zur Reduktion systemischer Ursachen.

Weltweit steht die innere Sicherheit seit den Anschlägen vom 11. September weit oben auf der politischen Traktandenliste. Neuorientierungen, Restrukturierungen und eine massive Zunahme des Mitteleinsatzes sind in zahlreichen Ländern unmittelbar nach den September-Attentaten erfolgt. Sowohl in rechtlicher als auch in materieller Hinsicht ausgebaut wurden insbesondere die Bereiche Infrastruktur-Überwachung, Grenzschutz, Zoll, präventiver Staatsschutz, Strafverfolgung und Katastrophenhilfe.¹⁷ Gleichzeitig mit der Bedeutungszunahme der inneren Sicherheit haben die Attentate vom 11. September die strikte Trennung zwischen äusserer und innerer Sicherheit als obsolet offenbart. Eine hermetische Abriegelung der inneren Sphäre ist heute, im Zeitalter der globalen Vernetzung, nicht mehr möglich. Es gibt keine innere Sicherheit ohne die Gewährleistung einer weltweiten Sicherheit – so das neue sicherheitspolitische Paradigma.¹⁸ Die hieraus gezogenen Konsequenzen sind folgende: Auf nationaler Ebene wurde in verschiedenen Ländern eine engere Zusammenarbeit zwischen den für die äussere und die innere Sicherheit zuständigen militärischen, polizeilichen und nachrichtendienstlichen Einheiten autorisiert; in der Aussenpolitik wurde die internationale Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung in den Vordergrund gestellt; es erfolgte eine deutliche Intensivierung der internationalen, multilateralen und bilateralen Sicherheitszusammenarbeit auf operationeller wie auch

- 17 Zehn Tage nach dem Attentat wurde von der amerikanischen Regierung ein Koordinator für die innere Sicherheit ernannt und eine Reorganisation der für den inneren Bereich relevanten Stellen unter dem gemeinsamen Dach eines neuen «Superministeriums», des sogenannten *Homeland Security Departments*, in Aussicht gestellt. Mitte November desselben Jahres haben beide Kammern des amerikanischen Kongresses ihre Zustimmung hierzu gegeben. Vgl. *Homeland Security Act*. URL <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/hsa2002.pdf>. Das Budget für die sog. *Homeland Defense* wurde für das Jahr 2003 von 19,5 auf 38 Milliarden Dollar beinahe verdoppelt. Auch in Deutschland ist es zu entscheidenden Neuerungen im Bereich der inneren Sicherheit gekommen. Wichtigstes Beispiel hierfür sind die neuen «Anti-Terror-Pakete» der Bundesregierung. Im Zuge der Sicherheitspakete I und II wurden rund 100 Gesetze novelliert, die allesamt Befugnisausweitungen der Sicherheitsbehörden enthalten. Für diesbezügliche Informationen vgl. Website der Bundesregierung unter URL <http://www.bundesregierung.de/artikel,-59654/Erstes-Anti-Terror-Paket.htm> und URL http://www.bundesregierung.de/emagazine_entw,-65820/Zweites-Anti-Terror-Paket-in-K.htm#0. Für die Stellungnahmen des Datenschutzes, der Wissenschaft und der Bürgerrechtsorganisationen vgl. URL <http://www.cilip.de/terror/stellung.htm>. Auch in Frankreich hat sich die Regierung Raffarin für eine Aufstockung jener im Bereich der inneren Sicherheit tätigen Ordnungskräfte von insgesamt 18 000 Personen entschieden. Kraftakt für Frankreichs innere Sicherheit. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Juli 2002, S. 1.
- 18 *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 4–5; INTERDISZIPLINÄRE ARBEITSKREIS INNERE SICHERHEIT (AKIS). *Zehn-Punkte-Erklärung des AKIS zur inneren Sicherheit*. Pressemitteilung vom 14. Januar 2002. URL <http://staff-www.uni-marburg.de/~akis/10PE.html>; USIS Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz. Teil III: Detailstudie. 24. September 2002. URL http://www.usis.ch/deutsch/berichte/pdf_usis_3/USIS_III_Text.pdf, S. 10.

auf politischer Ebene.¹⁹ Eine neue unmittelbare Relevanz erhalten hat auch die nachhaltige Bekämpfung der systemischen Ursachen des Terrorismus, wie Staatszerfall, politische und wirtschaftliche Ungerechtigkeit, ungelöste ethnische und nationalistische Konflikte und Armut.²⁰

Die transnationale Struktur der terroristischen Bedrohung hat dahin geführt, dass innere Sicherheit heute längst nicht mehr souveräne nationale innere Sicherheit bedeutet. Ausländische Regierungen, Behörden, Institutionen oder Unternehmen spielen bei der Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit eine grosse Rolle. Ihr Einbezug erfolgt durch die Intensivierung der internationalen Sicherheitskooperation oder durch Anwendung von Druck, damit diese ihre Anti-Terrorbemühungen verstärken und eine bessere Kooperation im «Krieg gegen den Terrorismus» leisten, oder gar durch eine direkte militärische Intervention. So beansprucht die einzig verbleibende Supermacht USA zur Bekämpfung transnational operierender Terrororganisationen für sich ein Recht auf Präventivschläge im Ausland – wenn nötig durch unilaterales Vorgehen.²¹ Die gleichzeitige Existenz von internationaler Kooperation und unilateraler Präventivintervention mag paradox erscheinen; beide Herangehensweisen stellen aber eine logische Konsequenz der Aufweichung der Grenze zwischen innerer und äusserer Sicherheit dar. Eine unilaterale Intervention im Ausland gegen ein Mitglied der Völkergemeinschaft, wie dies im Irakkrieg erfolgt ist, steht im Konflikt mit dem bis anhin

19 Vgl. den Bericht zur neuen aussenpolitischen Doktrin der USA vom September 2002: «*While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism.*» *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 7; Vgl. auch die Anti-Terrorismus-Resolution 1373 der Uno vom 28.9.2001 und die *Selected United Nations Activities to Address Terrorism, September 2001–2002*. URL <http://www.un.org/News/dh/infocus/overview.htm>. Unmittelbar nach den Anschlägen erliess die EU am 19. September 2001 ein Pressecommuniqué mit dem Titel «Europa braucht gemeinsame Instrumente für eine wirksame Terrorismusbekämpfung». URL http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/1284/0|RAPID&lg=EN&display=. Innerhalb des europäischen «Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» sind seither zahlreiche Massnahmen ergriffen worden. Zu nennen wäre beispielsweise der Einsatz eines europäischen Haftbefehls, die Einigung über eine gemeinsame Terrorismusdefinition, die Herstellung einer Liste terroristischer Organisationen und die Einrichtung einer Gemeinsamen Anti-Terrorismus-Einheit bei der Europol. Vgl. *EU Action in Response to 11th September 2001: One Year After*. 9. September 2002. Memo/02/187. URL http://europa.eu.int/comm/external_relations/110901/me02_187.htm.

20 National Strategy for Combatting Terrorism. 14. Februar 2003. URL http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf, S. 22–24.

21 Vgl. den Bericht zur neuen aussenpolitischen Doktrin der USA vom September 2002: «*While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country.*» *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 6.

praktizierten Völkerrecht und stellt die Funktionsfähigkeit unseres Systems der kollektiven Sicherheit neu in Frage.²²

Die seit mehr als fünf Jahrzehnten verfolgte Doktrin der Eindämmung und Abschreckung durch den Einsatz grosser und hochgerüsteter Heere ist zur Bekämpfung der vom Untergrund aus operierenden transnationalen Terrorgruppen gänzlich ungeeignet. Weder verfügt die Terrororganisation Al Kaida über grosse militärische Formationen und Waffenarsenale, noch lässt sie sich durch Tötungsbefehle einschüchtern.²³ Die Abschreckung auf individueller Ebene versagt bei Tätern, die ihr Leben als Waffe einsetzen.²⁴ Eine effiziente Terrorismusbekämpfung findet auf der Ebene der Netzwerke, der Zellen und der Individuen statt.²⁵ Informationen über Identität, Ziele, Pläne und Verwundbarkeiten der Terroristen sind entscheidend, um Anschläge vorzubeugen. Der 11. September hat zu einer massiven Bedeutungszunahme der Prävention und in diesem Zusammenhang insbesondere der nachrichtendienstlichen Tätigkeit im Bereich der Aufdeckung, Infiltration und Ausschaltung klandestiner Netzwerke geführt.²⁶ Die zentrale Bedeutung der Nachrichtendienste ist auch daran ersichtlich, dass ihnen die Hauptlast für das Versagen der Sicherheitsorgane im Zusammenhang mit den September-Attentaten übertragen wird.²⁷ Seither wird eine Umorientierung ihrer Arbeitsweise von der elektronischen Aufklärung wieder hin zur altbewährten *Human Intelligence* wie auch eine Anpassung der nachrichtendienstlichen Aufgabenbereiche gefordert, welche die strategisch zentrale Ebene der klandestinen Aktivitäten auf substaatlicher Ebene einbezieht.²⁸

In zahlreichen Ländern haben die Organe der Aufsicht und Strafverfolgung eine Erweiterung ihrer präventiven und repressiven Kompetenzen und Ressourcen erfahren. Zur Gewährleistung der inneren Sicherheit werden zahlreiche bis anhin unbestrittene Grundrechtsgarantien neu in Frage gestellt, die Kontrolle

22 Vgl. Punkt 8 der Resolution 1326 *Europe and the War in Iraq des Europarats* vom 3. April 2003: «In the absence of an explicit decision by the United Nations Security Council, it considers this attack unlawful and contrary to the principles of international law, which prohibits the use and threat of force except in cases provided for in the United Nations Charter.» URL http://assembly.coe.int/documents/AdoptedText/TA03/ERES1326.htm#_ftn1.

23 Die USA erstellen schwarze Liste von Terroristenführern. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Dezember 2002, S. 1.

24 MÜNKLER, *Die neuen Kriege*, S. 193.

25 LESSER, *Countering the new Terrorism*, S. 135.

26 The National Security Strategy of the United States of America, S. 30.

27 Vgl. Schlussbericht des Untersuchungsausschusses aus Mitgliedern des amerikanischen Senats und des Repräsentantenhauses. Findings of the Final Report of the Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001. Publiziert am 11.12.2002. URL <http://intelligence.senate.gov/findings.pdf>; DIETL, Wilhelm. Bedingt dienstbereit. Der 11. September und das Versagen der Geheimdienst. In: *Ein Tag im September*. S. 316–329.

28 COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS (Hrsg.). *Making Intelligence Smarter. The Future of U.S. Intelligence. Report of an Independent Task Force*. URL <http://www.fas.org/irp/cfr.html#task>.

der Exekutive in verschiedene Bereiche des privaten Lebens ausgeweitet und die Kompetenzabgrenzung zwischen den Organen der inneren und der äusseren Sicherheit relativiert.²⁹ Konkrete Beispiele hierfür sind die Einschränkung der Rechte der Verdächtigen (beispielsweise durch die Legalisierung der unbefristeten Internierung von Ausländern ohne Anklageerhebung),³⁰ die Wiederbelebung der Diskussionen über die Legitimität des Einsatzes von Folter,³¹ die Aufhebung des Verbots staatlich beauftragter Morde,³² der ungeklärte Status der in Guantánamo inhaftierten Taliban und Al Kaida-Kämpfer,³³ die Ausdehnung der staatlichen Überwachungskompetenzen im Post- und Fernmeldeverkehr.³⁴

Die im Zentrum der Auseinandersetzung stehende Terrororganisation Al Kaida verfügt über ein globales Netz an Schlupflöchern, Trainingscamps und Operationsbasen. Sie kann alle verfügbaren klandestinen Kanäle und Kontakte und legalen wie illegalen Mittel und Methoden für die Durchführung ihrer Operationen nutzen. Die im Rahmen des «Krieges gegen den Terror» erfolgende «Erosion von Rechtsgrundsätzen» in einzelnen Bereichen folgt der oben beschriebenen Logik der asymmetrischen Kriegsführung, in welcher der Staat notfalls mit dem Einsatz von drakonischen Gegenmassnahmen und durch die Aushebelung einzelner Regeln die eben beschriebenen strategischen Vorteile des Feindes zu kompen-

29 Vgl. die neuen Kompetenzzuweisungen im *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*. Kurz: *U.S. Patriot Act* vom 26. Oktober 2001. Für eine Übersicht der Bestimmungen, die er enthält, vgl. THE LIBRARY OF CONGRESS. Thomas. *Legislative Information on the Internet*. URL <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR03162:@@D&summ2=m&>; Vgl. auch die zwei «Anti-Terror-Pakete» der deutschen Bundesregierung. URL <http://www.bundesregierung.de/artikel,-59654/Erstes-Anti-Terror-Paket.htm> und URL http://www.bundesregierung.de/emagazine_entw,-65820/Zweites-Anti-Terror-Paket-in-K.htm#0; WALDMANN, Peter. Was war neu an den Anschlägen vom 11. September? In: *Ein Tag im September*, S. 19–29, S. 27.

30 DELPECH, Thérèse. International Terrorism and Europe. In: Institute for Security Studies of the European Union (Hrsg.). *Chaillot Papers* (December 2002) Nr. 56, S. 33–35; Britische Anti-Terror-Gesetze sind rechtmässig. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 26./27. Oktober 2002, S. 3.

31 US Congress adopts dangerous terror bill. FBI weighs torture «option». In: *The Guardian*, 7. November 2001; DERSHOWITZ, Alan M. *Why Terrorism Works*. New Haven: Yale University Press, 2002; Stellungnahme von AMNESTY INTERNATIONAL zur Frage des Foltereinsatzes vom Januar 2003. URL http://www.amnestyusa.org/waronterror/ib_torture.html.

32 Die USA erstellen schwarze Liste von Terroristenführern, S. 1.

33 Vgl. Die Stellungnahmen von AMNESTY INTERNATIONAL vom 2. August 2002. URL <http://www.amnestyusa.org/news/2002/usa08022002.html> und SASSOLI, Marco. Nebenopfer der Angriffe vom 11. September? Die Gefangenen in Guantánamo und die Genfer Abkommen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 23. Januar 2002. Dossier Afghanistan, URL <http://www.nzz.ch/dossiers/2001/afghanistan/2002.01.23-al-article7X0R5.html>.

34 Vgl. *U.S. Patriot Act. Title II. Enhanced Surveillance Procedures*.

sieren versucht.³⁵ Die westlichen Demokratien sehen sich seit dem 11. September von neuem mit folgender Grundsatzfrage konfrontiert: Inwiefern Sicherheit ohne die Einschränkung von Freiheit und Rechtssicherheit bereitgestellt werden kann und inwiefern Freiheit und Rechtssicherheit ohne die Gewährleistung von Sicherheit Bestand haben können.

Einigkeit herrscht darüber, dass eine nachhaltige Lösung des Terrorismusproblems nicht in der Repression allein, sondern längerfristig nur in der Reduktion seiner systemischen Ursachen liegen kann.³⁶ Nicht nur aus humanitären Beweggründen, sondern auch aus sicherheitspolitischen Erwägungen liegt es im Interesse der westlichen Staaten, dass Konflikte im fernen Ausland befriedet und politische und wirtschaftliche Ungerechtigkeit und Armut reduziert werden. Es ist aber nicht nur die längerfristige positive Folgewirkung, die es notwendig macht, politische und wirtschaftliche Reformbemühungen als zentrale Pfeiler in die Terrorismusbekämpfung zu integrieren. Ein ehrliches und energisches Engagement für die weltweite Durchsetzung gerechter und humaner Gesellschaftsstrukturen schafft gleichzeitig auch die Argumente und die moralische Rechtfertigung für eine kompromisslose Terrorismusbekämpfung.³⁷ Terrorismusbekämpfung findet auf verschiedenen Ebenen statt. Wenn Terrorismus eine Form von Kommunikation ist, so gilt, dass auch der «Krieg gegen den Terrorismus» eine Botschaft zu kommunizieren hat – nämlich die der moralischen Überlegenheit. Diese moralische Überlegenheit scheinen die USA seit Ausbruch des Irakkrieges in vielen Ländern, und insbesondere in den für die Terrorismusbekämpfung besonders relevanten Ländern der islamischen Welt, verspielt zu haben.

35 HUMAN RIGHTS WATCH. *September 11: One Year On. A Message to the Human Rights Watch Community*, 9. September 2002. URL <http://www.hrw.org/press/2002/09/sept11.htm>; Amnesty International bezeichnet den «Krieg gegen den Terrorismus» als «perhaps the most pervasive threat to the very concept of human rights». *Human Rights – A vision unfulfilled. Presentation by AMNESTY INTERNATIONAL at the panel discussion «For the implementation of all human rights» at the World Social Forum, Porto Alegre, Brazil*, 24. Januar 2003. URL <http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/44B538BF01163E0B80256CD80057B35E?Open>.

36 Vgl. *The National Security Strategy of the United States of America*, S. 5; ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE. *The Bucharest Plan of Action for Combatting Terrorism*. 3. Dezember 2001. URL <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/9buch01e.htm> #22; GRAY, Colin S. *Combating Terrorism*. In: *Parameters* 93 (Autumn 1993), S. 20; RADU, Michael. *Terrorism After the Cold War: Trends and Challenges*. In: *Orbis. A Journal of World Affairs* 46 (2002), Nr. 2, S. 275–288, S. 276; RICHARDSON, Louise. *Terrorists as Transnational Actors*. In: TAYLOR, Maxwell und JOHN HORGAN (Hrsg.). *The Future of Terrorism*. London: Frank Cass, 2000, S. 209–219.

37 *National Strategy for Combatting Terrorism*, S. 22–24.

3 Lagebeurteilung und sicherheitspolitische Konsequenzen für die Schweiz

Im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Ländern hat der 11. September das Sicherheitsempfinden der Schweizer Bevölkerung kaum beeinflusst.³⁸ Im Februar 2001 fühlten sich insgesamt 87% aller befragten Schweizerinnen und Schweizer als «sehr» (33%) oder «eher» (54%) sicher.³⁹ Bemerkenswerterweise hatten die Ereignisse vom 11. September 2001 einen geringen Einfluss auf das unmittelbare Sicherheitsempfinden der Schweizer Bürger. Bei einer zwischen Oktober und Dezember 2001 durchgeführten Umfrage bezeichneten sich weiterhin 83% der Befragten als «sehr» (23%) und «eher» (60%) sicher.⁴⁰ Ein Jahr darauf im Februar 2002 gaben 86% an, dass sie sich «sehr» (34%) oder «eher» (52%) sicher fühlten.⁴¹

Der 11. September hat nicht nur das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung wenig beeinflusst; auch die Lageanalyse der Behörden zur Terrorismusgefährdung der Schweiz hat sich kaum verändert: Ging der Sicherheitspolitische Bericht 2000 davon aus, dass die Schweiz kein primäres Ziel des internationalen Terrorismus darstelle, so stellt der im Sommer 2002 erschienene Bericht Innere Sicherheit des neu geschaffenen Dienstes für Analyse und Prävention fest, dass die Schweiz weiterhin nicht im direktem Visier terroristischer Gruppierungen läge.⁴² Auch in der Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 steht, dass es «keine Anzeichen» dafür gäbe, «dass die

38 Laut einer Erhebung für das Eurobarometer, die im Oktober 2001 unmittelbar nach den Terroranschlägen durchgeführt wurde, fürchten sich rund 86% der EU-Bürger vor dem Terrorismus («personally fear terrorism»). 79% fürchten sich vor Proliferation und dem feindlichen Einsatz nuklearer, bakteriologischer und chemischer Waffen. 64% fürchten sich vor einem neuen Weltkrieg. Eurobarometer April 2002.

39 HALTNER, Karl W./WENGER, Andreas/BENNETT, Jonathan/SZVIRCSEV, Tibor. *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Hrsg. v. der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und der Militärakademie an der ETH, Zürich 2001, S. 49–51.

40 Das vom GfS-Forschungsinstitut in Zürich erstellte Angstbarometer bestätigt diesen Trend. Nach einer vorübergehenden Erhöhung des Bedrohungsempfindens nach den Terroranschlägen ist die Angst vor kriegesischen Auseinandersetzungen bereits im Februar 2002 wieder «überraschend deutlich gesunken». Der im Herbst 2001 gemessene Anstieg des Angstindex stellt nur eine vorübergehende Abweichung vom allgemeinen Trend abflachender Bedrohungsgefühle in der Bevölkerung seit Mitte der neunziger Jahre dar. Die Ängste nach dem schwarzen Herbst. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. Mai 2002, S. 14.

41 HALTNER, Karl W./WENGER, Andreas/BENNETT, Jonathan/SZVIRCSEV, Tibor. *Sicherheit 2002. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Hrsg. v. der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und der Militärakademie an der ETH, Zürich 2002, S. 51–53.

42 Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOl B 2000) vom 7. Juni 1999. URL <http://www.vbs-ddps.ch/internet/vbs/de/home/publikationen/berichte.Par.0001.DownloadFile.tmp/report-D.pdf>, S. 51; Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2001. Hrsg. v. Bundesamt für Polizei. Juli 2002. URL http://internet.bap.admin.ch/d/aktuell/berichte/BISS2001_leicht_NEU_d.pdf, S. 23.

Schweiz an sich ein primäres Ziel terroristischer Akte werden» würde, und dass die Wahrscheinlichkeit von direkt auf die Schweiz und auf Schweizer Personen gezielten Anschlägen «als klein» eingestuft werden könne.⁴³

Warum ist die Schweiz nicht direkt gefährdet? Die oben genannten Berichte liefern keine Auskunft über die Hintergründe, welche die These einer geringen Bedrohung untermauern. Offensichtlich gehen die Analytiker der Sicherheitsbehörden davon aus, dass es sich bei den Attentaten vom 11. September um eine Auseinandersetzung zwischen der Supermacht USA und der Al Kaida handelt, bei dem die anderen Staaten der Welt, vielleicht mit Ausnahme Grossbritanniens, Frankreichs und Deutschlands, lediglich die Rolle eines Zuschauers spielen, der gelegentlich, aber unbeabsichtigt getroffen werden kann. Ist dies tatsächlich der Fall? Die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen mit der Al Kaida und ihren assoziierten Gruppen lassen die Vermutung zu, dass diese nicht nur die USA, sondern den gesamten Westen, der durch seine wirtschaftliche Potenz den Rest der Welt auch politisch dominiert, als Feind wahrnehmen. Die Anschläge gegen Touristen treffen denn auch nicht nur amerikanische Bürger. Sie sind allgemein gegen Touristen aus dem Westen gerichtet.⁴⁴ Die Wahrnehmung einer kollektiven Bedrohung der offenen Gesellschaften des Westens, und nicht ein diffuses Solidaritätsgefühl, haben denn auch dazu geführt, dass zahlreiche Regierungen des Westens unmittelbar nach den Anschlägen sich veranlasst sahen, gemeinsam mit den USA eine «Allianz» gegen den Terrorismus zu bilden.⁴⁵

Die Schweiz ist ebenfalls Teil des Westens. Ist sie dennoch nicht direkt gefährdet, weil sie den Terroristen als logistischer Stützpunkt dient und somit zum verschonten Ort wird, wie dies der international anerkannte Terrorismusexperte Walter Laqueur in einem Interview vermutet?⁴⁶ Oder weil sie ein neutraler Kleinstaat ist, der kein auffälliges Auslandengagement aufweist? Weil sie sich nicht an

43 Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. Bericht des Bundesrates an das Parlament vom 26. Juni 2002. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/1832.pdf>, S. 24.

44 Vgl. EMERGENCY AND DISASTER MANAGEMENT INC. *Chronologie der terroristischen Anschläge seit 1972*. URL http://www.emergency-management.net/terror_chrono.htm. Auch aus den Reisehinweisen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom Dezember 2002 lässt sich folgende Warnung entnehmen: «Weltweit hat sich die Sicherheitslage aufgrund des erhöhten Gefährdungspotenzials durch terroristische Anschläge auf Einrichtungen und Menschen des Westens weiter verschlechtert. Es ist nicht möglich, konkrete Voraussagen zu machen. Das Risiko besteht weltweit. (...) Halten Sie während Ihrer Reise regelmässigen Kontakt zu Ihren Angehörigen. Vergessen Sie insbesondere nicht, diese zu kontaktieren, wenn in Ihrem Reiseumfeld ein tragisches Ereignis vorgefallen ist.» 2. Dezember 2002. URL <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/traliv/travel/travelad.html>.

45 WENGER, Andreas. Der 11. September als Epochenwende: Kontinuität und Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2002*. Zürich: 2002, S. 11–26, S. 14–15.

46 Der 11. September war noch eine Form des altmodischen Terrorismus. Interview mit Walter Laqueur. In: *NZZ am Sonntag*, 20. Oktober 2002, S. 27.

militärischen Aktionen, wie beispielsweise in Afghanistan, beteiligt? Weil sie kein Mitglied der EU oder der Nato ist? Aufgrund desselben Arguments könnte man hier ja anführen, dass eine strategische Schwäche die Attraktivität für einen Anschlag steigert, und so zum Schluss kommen, dass die Schweiz als besonders gefährdet betrachtet werden muss, weil sie im Vergleich zu anderen europäischen Staaten über schwächere Sicherheitsstrukturen, insbesondere im polizeilichen Ermittlungsbereich, verfügt.⁴⁷ Terroristen könnten gerade deshalb versucht sein, das schwächste Glied der Kette zu treffen, um mit minimalem Aufwand maximalen Schaden zu verursachen, zumal die Schweiz eine überproportional grosse internationale Ausstrahlung und eine zentrale Funktion als Drehscheibe für den europäischen Verkehr und die internationalen Finanzen innehat.

Die Einschätzung, dass die Schweiz vom internationalen Terrorismus nicht direkt gefährdet ist, wird dahingehend von den Behörden relativiert, dass für die Schweiz aber indirekte Risiken aus dieser neuen globalen Bedrohungslage entstehen: Beispielsweise können Schweizer Bürger und Bürgerinnen im Ausland zu «Gelegenheitszielen» terroristischer Anschläge werden,⁴⁸ ausländische Einrichtungen und Personen in der Schweiz können ins direkte Visier terroristischer Attentäter geraten, die Schweiz kann als Stützpunkt für die logistische Versorgung terroristischer Gruppen wie auch als Transitland missbraucht werden und somit internationalem Druck ausgesetzt sein und massiven Reputationsschaden erleiden.⁴⁹ Diese Darlegung der möglichen indirekten Risiken, die der Schweiz durch den internationalen Terrorismus entstehen könnten, reicht zu kurz und wird der Komplexität unserer vernetzten und interdependenten Welt nicht gerecht: Der 11. September stellt nicht nur für die Bevölkerung der USA eine Zäsur dar. Die Terroranschläge in New York und Washington haben Entwicklungen ausgelöst, die zu weltweiten Veränderungen in geostrategischer, politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht geführt haben und die auch vor der Schweizer Grenze nicht halt machen. Wichtige Beispiele hierfür sind die schlechte wirtschaftliche Lage grosser Teile der Schweizer Wirtschaft, die durch den 11. Sep-

47 Dieses Argument wird beispielsweise von anderen europäischen Kleinstaaten, unter ihnen auch von Österreich, als Grund für ihre besondere Gefährdung angeführt. «Der Internationale Terrorismus – Bedrohungspotential und Gegenmassnahmen», ein Workshop durchgeführt durch das Österreichische Institut für Europäische Sicherheitspolitik in Zusammenarbeit mit der Donau-Universität Krems und der Universität Stanford, 11.–13. Juli 2002. URL <http://www.oeries.or.at/oeries/doku/02-02terror.html>; DELPECH. *International Terrorism and Europe*, S. 16.

48 Dieser Terminus ist aus der Lage- und Gefährdungsanalyse entnommen worden. *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 23.

49 Vgl. *Bericht Innere Sicherheit 2001*, S. 49; Antwort des Bundesrates vom 21.11.2001 auf die Interpellation von Hans Fünfschilling 01.3576 vom 4. Oktober 2001 zur Lagebeurteilung nach den Terroranschlägen. URL http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20013576.htm; SIPO 2000, S. 21.

tember massgeblich verschärft worden ist,⁵⁰ die allgemein ersichtliche «Erosion» völkerrechtlicher Prinzipien, deren Achtung gerade für einen Kleinstaat wie die Schweiz von fundamentaler Wichtigkeit ist, die Tendenz zur Stigmatisierung und Ausgrenzung von Vertretern der muslimischen Minderheiten in den multikulturellen Gesellschaften des Westens, die auch den sozialen Frieden in der Schweiz gefährden könnte, oder der in einem direkten Zusammenhang mit den Attentaten in New York und Washington stehende Irakkrieg, dessen Folgewirkungen auch die Schweiz zu spüren bekommt. Als weiteres Beispiel können an dieser Stelle auch die Nachahmungsversuche verschiedener Exponenten in der Schweiz genannt werden, die in der Schweiz im Nachgang zu den Attentaten den «normalen Gang der Dinge stellenweise unterbrochen» haben.⁵¹ Das tragischste Beispiel hierfür wäre der Zuger Amokschütze, der laut eigener Aussage von den Terroranschlägen in den USA «inspiriert» im Zuger Regierungsgebäude 14 Personen erschossen hat.⁵² Globale Krisen und Konflikte haben immer einen Einfluss auf die Lage der Schweizer Bevölkerung. Die Schweiz muss in vielerlei Hinsicht ein gewichtiges Interesse daran haben, dass die vom internationalen Terrorismus ausgehenden Gefahren eingedämmt werden können, selbst wenn sich die Anschläge weit weg in entfernten Ländern ereignen.

Die Terrorismusbekämpfung in der Schweiz ist eine sicherheitsbehördliche Aufgabe. Sie ist primär eine zivile Aufgabe der Polizei, der Justiz und des präventiven und repressiven Staatsschutzes. Die Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus fallen unter das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.⁵³ Kooperation mit den für die äussere Sicherheit zuständigen Instanzen findet im Informationsbeschaffungs- und Analysebereich statt.⁵⁴ Der Beitrag der Streitkräfte beschränkt sich auf die Assistenzleistung insbesondere für den Personen- und Objektschutz. Durch die Aussenpolitik und die Wirtschaftspolitik werden internationale Sanktionen, Regime, Vorschriften oder Hilfeleistungen zur strafrechtlichen Verfolgung terroristischer Agitatoren wie

50 Besonders betroffen vom 11. September sind unter anderem die Tourismusbranche, das Versicherungswesen, die Börsengeschäfte und die Flugbranche. So verzeichnete beispielsweise die Schweizer Rückversicherung im Jahr 2001 zum ersten Mal seit längerer Zeit eine negative Bilanz. Laut eigenen glaubwürdigen Angaben der Gesellschaft ist dies eine direkte Folge der Attentate vom 11. September. *Press Release: Swiss Re announces WTC actual value amount*, 3. August 2002. URL <http://www.swissre.com/>.

51 Das Zitat stammt aus dem Artikel Fassungslosigkeit und Fragen zu Konsequenzen. Reaktionen auf das Massaker in den USA. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. September 2001, S. 14.

52 Laut USIS-Bericht III ist nahm im Nachgang der September-Attentate die Zahl der ernst zu nehmenden Drohungen gesamtschweizerisch stark zu. Hierunter fielen auch die zahlreichen Anthrax-Briefe. *USIS. Teil III: Detailstudie*, S. 11.

53 Factsheet Terrorismusbekämpfung, VBS, Direktion für Sicherheitspolitik, Information.

54 Vgl. Artikel 99 Absatz 2 des Militärgesetzes: Informationen über Personen in der Schweiz, die «bei Gelegenheit anfallen» und die für die innere Sicherheit oder die Strafverfolgung «von Bedeutung sein können», werden dem Bundesamt für Polizei weitergeleitet.

auch zur längerfristigen Reduktion systemischer Ursachen durchgesetzt. Der Bevölkerungsschutz nimmt nach Eintritt einer möglichen Katastrophe seine Funktion wahr.

Seit dem 11. September sind verschiedene neue Massnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffen worden. Vieles wurde bereits vor dem 11. September eingeleitet. Vieles steckt noch in der Pipeline oder bleibt politisch blockiert.⁵⁵ Im folgenden soll kurz auf die Kompetenzen und Ressourcenlage im Bereich der Terrorismusbekämpfung und auf die internationale Kooperation eingegangen werden.

Den präventiv operierenden Nachrichtendiensten sowie der Strafverfolgung sind im europäischen Vergleich relativ enge überwachungstechnische und strafprozessuale Grenzen gesetzt. Der präventive Einsatz von strafprozessualen Zwangsmassnahmen und von Überwachung privater Räume ist nicht erlaubt. Informationsbeschaffung ist nur dann möglich, wenn ein begründeter Verdacht besteht und ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet worden ist.⁵⁶ Im Unterschied zu anderen Ländern ist es in der Schweiz nach den Anschlägen vom 11. September nicht zu einem überstürzten Ausbau der Kompetenzen der Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden gekommen.⁵⁷ Rechtliche Anpassungen im Bereich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und der verdeckten Ermittlungen wurden schon lange vor den Anschlägen in New York und Washington eingeleitet. Der 11. September hat der bereits im Gang befindlichen Diskussion über die Effizienz der präventiven und repressiven Instrumente Aufwind gegeben. Eine Grundsatzdebatte darüber, wie weit die exekutiven Behörden zur Gewährleistung von Sicherheit die private Sphäre überwachen und inwiefern und in welcher Art sie in das Private eingreifen dürfen, steht in der Schweiz heute, knapp zwei Jahre nach den Anschlägen, jedoch noch an. Das neue Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, dessen erster Entwurf im Jahre 2004 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorgelegt

55 Für eine detaillierte Aufstellung der ergriffenen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung vgl. Bericht der Schweiz über die Terrorismusbekämpfung zuhanden des durch die Resolution 1373 (2001) bestellten Ausschusses des Sicherheitsrats der Uno vom 19. Dezember 2001, S. 5–7.

56 Artikel 14 Absatz 3 des Bundesgesetzes zur Wahrung der Inneren Sicherheit vom 21. März 1997.

57 Der Bundesrat hat der kurz nach den Anschlägen erfolgten Motion des Ständerats Hans-Rudolf Merz, die Nachrichtendienste und den Staatsschutz auszubauen und eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und des Militärgesetzes einzuleiten, entgegnet, dass hierüber erst dann beschlossen werden könne, wenn eine Gefährdungs- und Lageanalyse ausgearbeitet wurde. Vgl. 01.3569 Motion. Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren. Eingereicht durch Hans-Rudolf Merz am 4. Oktober 2001. URL http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20013569.htm.

werden soll, wird in rechtlicher Hinsicht das begleitende Moment für den Balanceakt zwischen Sicherheit und Freiheit sein.⁵⁸

Der Versuch, die Tätigkeit der Aufsichts- und Strafverfolgungsorgane einer neuen zeitgemässen rechtlichen Regelung zu unterwerfen, ist grundsätzlich gut zu heissen. Es nützt nichts, sich gegenüber den neuen Gefahren und Risiken blind zu stellen. Auch finden zahlreiche Massnahmen heute in einem rechtsfreien Raum statt.⁵⁹ Einer rechtlichen Regelung sollte jedoch ein transparent und nüchtern geführter Dialog vorausgehen. Sie muss durch ein klares öffentliches Interesse getragen werden und einen rechtsstaatlichen Umgang und eine Verankerung des Datenschutzes gewährleisten. Ferner müssen adäquate Kontrollinstrumente (parlamentarische, richterliche und öffentliche Kontrolle) bereit gestellt werden. Politischer Konsens von links bis rechts scheint heute darüber zu bestehen, dass zur Terrorismusbekämpfung nur Massnahmen eingeführt werden sollen, die sich mit einer liberalen, offenen Staatsordnung vereinbaren lassen.⁶⁰ Wegweisend muss hierbei die Frage der effektiven Nützlichkeit und Verhältnismässigkeit der einzusetzenden Mittel und deren Grundrechtsverträglichkeit und politische Akzeptanz im Volk sein. Zudem muss auf jeden Fall eine undifferenzierte Ausweitung des Extremismusbegriffes und die kollektive Verdachtsannahme gegen die muslimisch gläubige Minderheit in der Schweiz vermieden werden. Es ist zu hoffen, dass, anders als beim gescheiterten Versuch einer überstürzten Einführung der Terrorismusstrafnorm, der für die nächsten Jahre geplanten Revision des Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit ein breites Vernehmlassungsverfahren vorausgehen wird. Gerade auch wegen der heute nicht mehr voneinander trennbaren Junktur zwischen Sicherheitspolitik und Ausländerpolitik sollten die Interessengruppen der religiösen und ethnischen

58 Terrorismus neu im Strafgesetzbuch. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28. Juni 2002, S. 13; Extremismus und Terrorismus sollen verstärkt bekämpft werden. Pressemitteilung des Informationsdienstes des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 27. Juni 2002. URL <http://internet.bap.admin.ch/d/archiv/medien/2002/06271.htm>.

59 Vgl. Interpellation 99.3428. Auskünfte zu verdeckten Ermittlungen, eingereicht von Margrith Felten, übernommen von Franziska Teuscher, eingereicht im Nationalrat am 2. September 1999. URL http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1999/d_gesch-19993428.htm; Pressemitteilung des Bundesgerichts Lausanne vom 11.3.1999 zur Frage Aussagen von V-Männern vor Gericht. URL <http://www.jusline.ch/jus.info.news.14440.html>; Votum von Regine Aepli an der Nationalratsdebatte zum Einsatz von V-Leuten, 98.037 Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und verdeckte Ermittlung, Nationalrat, 10.12.2001, *Amtliches Bulletin 2001*, S. 1815. URL http://www.parlament.ch/ab/data/d/n/4611/42781/d_n_4611_42781_44657.htm.

60 Vgl. Rede von Nationalratpräsident Hess zu Beginn der Herbstsession unmittelbar nach dem 11. September: Terrorbekämpfung darf «nicht dazu führen, dass die Errungenschaften und Werte, die unsere Kultur und Zivilisation prägen, vorschnell einem lähmenden und misstrauischen Überwachungsregime weichen müssen». Anschlag auf Grundwerte, S. 13; Terrorbekämpfung in der offenen Gesellschaft. Gesetz zu verdeckten Ermittlungen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. November 2001, S. 14.

Minderheiten in der Schweiz in dieses Vernehmlassungsverfahren miteinbezogen werden.⁶¹

Nachholbedarf besteht aber nicht nur in rechtlicher Hinsicht. Wenig Neues und wenig Analytisches war im ersten Bericht Innere Sicherheit des neu gegründeten Inlandnachrichtendienstes, des Dienstes für Analyse und Prävention, und in der vom Bundesrat an das Parlament weitergeleiteten Lage- und Gefährdungsanalyse zu lesen. Ersterer wurde denn auch zu Recht von der Presse als ein «in viele Worte gekleidetes Nichts» kritisiert.⁶² Ausgebaut werden müssen die fachlichen und analytischen Kompetenzen der Nachrichtendienste und Strafverfolgungsbehörden. Den Sicherheitsbehörden müssen ausreichende Ressourcen an Zeit, Geld und fachlich gut ausgebildetem Personal zur Verfügung stehen, damit sie die Bedrohungslage hinsichtlich ihrer Ursachen analysieren und angemessene kriminalpolitische, kriminalstrategische sowie flankierend gesellschaftspolitische Massnahmen entwickeln können.

Als weitere Lücke im Bereich der inneren Sicherheit bezeichnet die Projektorganisation USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz) den massiven Unterbestand von rund 1 800 Polizeikräften an den Grenzen und im Landesinneren.⁶³ Trotz dieser Beurteilung und entgegen den durch den 11. September ausgelösten weltweiten Entwicklungen hat der Bundesrat das USIS am 6.11.2002 sistiert, da die von der Projektorganisation vorgestellten Lösungsansätze jährlich Mehrausgaben in dreistelliger Millionenhöhe zur Folge hätten.⁶⁴

61 Abgesehen von Exponenten der SVP und der Schweizer Demokraten wurde dieses in der Praxis bestehende Junktim zwischen Sicherheit einerseits und Migration, Zuwanderung und Integration andererseits lange in den öffentlichen Debatten nicht direkt angesprochen, da dies als diskriminierend empfunden wurde. Seit dem 11. September und dem Gewahrwerden der Gefahr, die vom islamistischen Terrorismus ausgeht, sind diese Hemmungen gefallen. Migration und terroristische Agitation werden heute oftmals in einen direkten Zusammenhang gestellt. Eine vollkommene Negierung dieser Zusammenhänge ist ebenso falsch wie die Gleichstellung von Immigranten und Terroristen. Vgl. auch AKIS. *Zehn-Punkte-Erklärung des AKIS zur inneren Sicherheit*; WEISS, Thomas. Migration und Terrorismus. Vernünftige Massnahmen in einer mobilen Welt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. November 2001, S. 9.

62 Das Fazit der *Neuen Zürcher Zeitung* zum Bericht Innere Sicherheit: «Viel Bilder, viel Gestaltung, viel Wiederaufbereitetes, in viele Worte gekleidetes Nichts, Politik als gekonnte Verpackung – der Bericht ‚Innere Sicherheit der Schweiz‘ und das neue Corporate Design im BAP sind ein Beispiel dafür. Irritierend ist das ... vor allem, weil das Material auch als Grundlage für politische Entscheide dient. Die Schweiz ist nicht Basis für Terroristen. Design statt Neues im Bericht über innere Sicherheit. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Juli 2002, S. 13.

63 Der Unterbestand an den Landesgrenzen wird auf rund 200 Personen berechnet. Einreisesperren und Ausweisungen können wegen den mangelnden Kontrollmöglichkeiten an der Grenze nicht konsequent genug durchgesetzt werden. Der Unterbestand an Polizeikräften im Landesinneren wird von USIS auf 1 600 Polizistinnen und Polizisten berechnet. Vgl. v.a. die Kapitel «Kernproblem Grenze», «Kernproblem Lücke» von *USIS. Teil III: Detailstudie*.

64 Die Lücke, insbesondere im Objektschutz, soll vorläufig durch den Einsatz der in der Armee XXI vorgesehenen Durchdiener, die ihre 300 Dienstage am Stück absolvieren, gefüllt werden. Zum Objektschutz sollen vermehrt auch WK-Soldaten eingesetzt werden. An der Grenze sollen professionelle Armeeangehörige aus dem Festungswachtkorps (rund 200 Personen), aus der

Aus Kostengründen und nicht aus Gründen der Effizienzsteigerung hat der Bundesrat die Terrorismusbekämpfung zur Verbundaufgabe von Polizei und Militär erklärt. Die Kantone wie auch der Verband Schweizer Polizeibeamter haben sich kollektiv negativ über den Entscheid geäußert – dies auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken.⁶⁵

Dass die polizeilichen Instrumente in der schweizerischen Sicherheitspolitik oftmals hinten anstehen, kann in vielerlei Hinsicht festgestellt werden: So ist in der neu geschaffenen Lenkungsgruppe Sicherheit kein einziges Mitglied der eigentlichen Sicherheitsorgane vor Ort – nämlich der Polizei und Justiz der Kantone – vertreten.⁶⁶ Auch der Perspektivstab der Bundesverwaltung erwähnt in seinem Bericht über die neuen Herausforderungen 2003–2007 mit keinem Wort die polizeilichen Organe als sicherheitspolitisches Instrument bei der Bekämpfung der neuen Risiken. Dies obwohl die von ihm erwähnten Bedrohungen auch Hauptdomänen polizeilicher Arbeit, wie beispielsweise die organisierte Kriminalität, darstellen.⁶⁷ Diese Vernachlässigung der polizeilichen Instrumente durch die bundesbehördlichen Lageanalysen und Planungen ist systembedingt, da die polizeiliche Hoheit bei den Kantonen liegt. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgt in verschiedener Hinsicht nicht so effizient, wie ein verantwortungsvolles Vorgehen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit es verlangen würde.⁶⁸ Die Entwicklung neuer Angehensweisen und Formen der Sicherheitszusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sollte daher zuoberst auf der Agenda der Reform des schweizerischen Systems der inneren Sicherheit

Militärpolizei und aus der Luftwaffe stationiert werden. Hüst, Hott, Stopp bei USIS. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. November 2002, S. 14.

- 65 Polizeibeamte kritisieren den Bundesratsentscheid zu USIS. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8. November 2002, S. 17; Der Bund ist nicht an einem Dialog interessiert. Interview mit Jörg Schild (Polizeidirektor des Kantons Basel-Stadt und Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren). In: *Basler Zeitung*, 8. November 2002, S. 3; Gegen vermehrte subsidiäre Armee-Einsätze. Kritik der Polizeidirektoren am Bundesratsentscheid. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. November 2002, S. 11.
- 66 Diese können lediglich als nichtständige Mitglieder «bei Bedarf» zu den Sitzungen der Lenkungsgruppe herangezogen werden. SIPOL 2000, S. 78.
- 67 Vgl. den genauen Wortlaut des Berichts: «Aufgrund der neuen Risiken und Bedrohungen stehen eine kleinere, modular aufgebaute, flexible, teilweise professionalisierte und besser ausgebildete und ausgerüstete Armee sowie der Bevölkerungsschutz als ziviles Verbundsystem bei Katastrophen, in Notlagen und in Falle eines bewaffneten Konflikts im Vordergrund.» Als neue Risiken und Bedrohungen werden weiter vorne im Bericht u.a. die Bereiche organisierte Kriminalität, Terrorismus und Proliferation genannt. Herausforderungen 2003–2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivsstabs der Bundesverwaltung. November 2002. URL <http://www.admin.ch/ch/d/cf/herausforderungen/documents/0gesamtbericht.pdf>, S. 31–33 & 91.
- 68 Diesen Mangel stellt auch der Perspektivstab der Bundesverwaltung fest. In seinem Bericht vom November 2002 hält er fest, dass die föderalistische Struktur der Schweiz, bei der die Ermittlungskompetenz bei Strafverfahren und die Polizeihochheit im wesentlichen bei den einzelnen Kantonen liegt, ein koordiniertes Vorgehen erschwert. Herausforderungen 2003–2007, S. 93.

stehen. Zumal auch ein koordiniertes Vorgehen auf nationaler Ebene Bedingung für ein koordiniertes Vorgehen auf internationaler Ebene ist.

Für den Bundesrat ist die Aufrechterhaltung der äusseren und inneren Sicherheit gemeinsame Aufgabe der Staatengemeinschaft. In der Lage- und Gefährdungsanalyse fordert er denn auch eine «grundsätzliche Prüfung neuer Zusammenarbeitsformen [...] mit ausländischen Behörden und internationalen Organisationen».⁶⁹ Die hierbei angegangenen konkreten Massnahmen sind die Intensivierung der Zusammenarbeit mit ausländischen Kontaktstellen insbesondere im Bereich der Strafverfolgung,⁷⁰ eine engere Zusammenarbeit mit dem europäischen Sicherheitsraum,⁷¹ die Entwicklung weltweit einheitlicher Standards bei der Terrorismusbekämpfung,⁷² ein verstärktes Engagement bei der Bekämpfung der tieferen Ursachen,⁷³ der Beitritt zu sämtlichen multilateralen und internationalen Abkommen über Rüstungskontrolle und Abrüstung im Bereich der Massenvernichtungswaffen,⁷⁴ und die Einleitung von konkreten Massnahmen gegen den diesbezüglichen Missbrauch des Schweizer Finanzplatzes. Diese Massnahmen zielen primär auf jene Gefahren, die direkt vom Terrorismus ausgehen. Wenig Antworten liefert die Sicherheitspolitik darauf, welche Instrumente zur Abwehr der mitunter das Völkerrecht wie auch die nationale Souveränität unterwandernden Druckversuche des Auslands im Zuge des weltweiten «Kriegs gegen den Terror» ergriffen werden können. Die amerikanischen Behörden haben in ihrem «Krieg» von der Schweiz in erster Linie eine Kooperation zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung gefordert.⁷⁵ Im folgenden Kapitel soll darauf eingegan-

69 Lage- und Gefährdungsanalyse, S. 2.

70 Zu nennen wäre in diesem Zusammenhang die unmittelbar nach den Attentaten gebildete Stabsstelle *Task Force Terror USA*, die eine Kooperationszentrale für Untersuchungen in der Schweiz darstellt, an der Vertreter ausländischer Behörden, kantonaler Behörden und des Bundes teilnehmen.

71 Beispielsweise das in Verhandlung befindliche Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und Europol.

72 Beispielsweise durch die Ratifizierung der 12 Uno-Konventionen und -Protokolle zur Terrorismusbekämpfung. Bericht der Schweiz über die Terrorismusbekämpfung zuhanden des durch die Resolution 1373 (2001) bestellten Ausschusses des Sicherheitsrats, S. 36.

73 Die Schweiz hat bei der Ausarbeitung des Aktionsplans der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung mitgewirkt. Der vom Ministerrat der OSZE in Bukarest im Dezember 2001 verabschiedete Aktionsplan konzentriert sich auf die Bekämpfung der tieferen Ursachen des Terrorismus. *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 53.

74 Zu nennen wären hier der nukleare Nichtweiterverbreitungsvertrag, der nukleare Teststoppvertrag, das Biologiewaffenübereinkommen und das Chemiewaffenübereinkommen. Die Schweiz ist ferner an allen multilateralen Vereinbarungen beteiligt, die der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Technologien dienen: So an der Vereinbarung von Wassenaar (*Dual-use-Güter*), am Raketentechnologie-Kontrollregime, an der Australiengruppe (biologischer und chemischer Bereich) und an der Gruppe der Nuklearlieferländer.

75 Suche nach den Finanzquellen des Terrorismus. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. September 2001, S. 14.

gen werden, inwiefern der Schweizer Finanzplatz hierzu Beihilfe leisten kann und wo die Grenzen der Kooperation gezogen werden müssen.

4 Vorstösse zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Die Anschläge vom 11. September haben das sogenannte *rogue capital* wieder in die sicherheitspolitische Diskussion gebracht. Eine der ersten Massnahmen der Bush-Administration nach dem 11. September war die Ausarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.⁷⁶ Dem internationalen Terrorismus sollte durch die Vernichtung seiner finanziellen Ressourcen seine Lebensgrundlage entzogen werden. Die Ausdehnung sicherheitspolitischer Massnahmen in den Finanzbereich ist nicht neu. Sie entspricht dem Trend der letzten Jahrzehnte insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität. Die Jagd nach den Finanzquellen der Terroristen hat die Weiterentwicklung der Sorgfaltspflichten weltweit geprägt. Finanzintermediäre unterliegen der Pflicht, nicht nur Vermögenswerte krimineller Herkunft, sondern neu auch solche mit kriminellem resp. terroristischem Bestimmungszweck aufzuspüren. Die Finanzplätze sehen sich mit neuen Problemen technischer und rechtlicher Art konfrontiert, auf die im folgenden kurz eingegangen werden soll.

Im Rahmen des «Kriegs gegen den Terror» wurden den amerikanischen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden im Finanzbereich durch den am 26. Oktober 2001 in Kraft getretenen *USA Patriot Act* neue Kompetenzen in noch nie dagewesenem Masse zugesprochen.⁷⁷ Auf internationaler Ebene wurden Listen mit Namen von Unternehmen, Institutionen und Personen in Zirkulation gebracht, die entweder an den September-Attentaten unmittelbar beteiligt waren oder der Mithilfe verdächtigt wurden. Die Konten dieser Personen und

76 President's Executive Order 13224 *Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism* vom 23. September 2001. Fact-sheet of the Office of the Coordinator for Counterterrorism vom 20. Dezember 2002. URL <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2002/16181.htm>; Vgl. Rede des Präsidenten vom 24. September 2001 zur Executive Order vom Vortag: «So I told the American people we will direct every resource at our command to win the war against terrorists: every means of diplomacy, every tool of intelligence, every instrument of law enforcement, every financial influence. We will starve the terrorists of funding, turn them against each other, rout them out of their safe hiding places and bring them to justice. I've signed an executive order that immediately freezes United States financial assets of and prohibits United States transactions with 27 different entities. They include terrorist organizations, individual terrorist leaders, a corporation that serves as a front for terrorism, and several nonprofit organizations.» URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-4.html>.

77 Vgl. die Zusatzartikel *Money Laundering Act* und *Money Laundering Control Act* des U.S. *Patriot Act*. Für eine detaillierte Analyse der Implikationen des *US Patriot Act* für nicht amerikanische Finanzintermediäre vergleiche TOMPKINS, Joseph B. Jr. *The Impact of the USA Patriot Act of 2001 on Non-U.S. Banks*. INTERNATIONAL MONETARY FUND (Hrsg.). Washington D.C., 7. Mai 2002. URL <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/tomпки.pdf>.

Einrichtungen sollten weltweit gesperrt werden. Bis März 2003 kursierten rund 250 Namen auf diesen Listen.⁷⁸ Um dieser weltweiten Enquête Nachdruck zu verleihen, wurde dem amerikanischen Schatzamt die Kompetenz zugesprochen, die amerikanischen Finanzvermögen jener ausländischen Banken einzufrieren, die sich weigerten, Mithilfe bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu leisten.⁷⁹ Seither haben sich mehr als 160 Nationen an dieser Aktion beteiligt.⁸⁰ Weltweit wurden rund 130 Millionen Dollar wegen Verdachts auf Terrorismusfinanzierung gesperrt.⁸¹

Bereits vor dem 11. September wurde die Entwicklung eines international gültigen Massnahmenkatalogs zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in Angriff genommen. Die Uno-Generalversammlung hatte am 9. Dezember 1999 das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus verabschiedet. Bis heute sind ihm 132 Staaten beigetreten. Ein nicht unumstrittenes Novum dieses Übereinkommens ist, dass die Finanzierung eines Terroranschlags als strafbar erklärt wird, unabhängig davon, ob der terroristische Akt effektiv begangen oder lediglich geplant wurde. Der 11. September hat zahlreiche Staaten dazu veranlasst, nach anfänglichem Zögern dem Übereinkommen doch noch beizutreten.⁸² Schützenhilfe hat die Uno bei diesem Unterfangen durch die *Financial Action Task Force* (FATF) erhalten, eine 1989 anlässlich des G-7 Gipfels in Paris gegründete zwischenstaatliche Institution. Die für regulatorische Standardsetzung im Finanzbereich zuständige FATF hat kurz nach den September-Anschlägen einen Katalog mit Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung

78 Es gibt verschiedene Angaben über die genaue Anzahl der auf den Listen kursierenden Namen. Sie reichen von 200 bis 300 Namen. THACHUK, Kimberley L. *Terrorism's Financial Lifeline: Can It be Severed?* In: *Strategic Forum* (May 2002), Nr. 191. URL <http://www.ndu.edu/inss/strforum/sf191.htm>, S. 5; ISLER, Thomas. Bei Terrorverdacht endet der Rechtsstaat. In: *NZZ am Sonntag*, 12. Mai 2002, S. 17.

79 Vgl. die Rede von Schatzamt Minister Paul O'Neill, «US clamps down on terrorist assets». Cit. in: *International Security Network*, 24. September 2001. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNewsID=3027&menu=1.

80 THACHUK, *Terrorism's Financial Lifeline*, S. 6.

81 Diese Summe entspricht dem Stand von März 2003. Davon wurden circa 36 Millionen Dollar in den USA blockiert. U.S. TREASURY DEPARTMENT, OFFICE OF PUBLIC AFFAIRS, *Treasury Department Statement Regarding the Designation of Ansar al-Islam.*, Pressemeldung vom 20. Februar 2003. URL <http://www.ustreas.gov/press/releases/js48.htm>.

82 Die Schweiz hat sich bei der Ausarbeitung des Übereinkommens dafür eingesetzt, dass die Terrorismusfinanzierung nur als akzessorische Straftat zum terroristischen Akt, d.h. abhängig von dessen Realisierung, geahndet wird. Dieser Vorschlag hat aber keine Mehrheit der Staaten gewinnen können. Die Mehrheit plädierte für die Erklärung der Terrorismusfinanzierung als eigenständige Haupttat. Botschaft betreffend die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Gesetze vom 13. August 2002. *BBJ* 2002 II 52, S. 5400; Bericht der Schweiz über die Terrorismusbekämpfung zuhanden des durch die Resolution 1373 (2001) bestellten Ausschusses des Sicherheitsrats, S. 36.

präsentiert, der von den wichtigsten Industrienationen als Standard für ihre Anti-Terrorbemühungen im Finanzbereich aufgenommen wurde.⁸³

Hat sich der Ansatz, den Terrorismus durch die Vernichtung seiner finanziellen Ressourcen zu bekämpfen, bewährt? Zwei Beobachtungen sprechen dagegen: Zum einen scheint der Fortschritt bei der Vermögensblockierung zu erlahmen. Es werden heute keine neuen grossen Summen mehr gefunden. Durch die noch immer bestehende Differenz von mehr als 100 Millionen Dollar zwischen den blockierten Geldern und dem geschätzten Gesamtvermögen der Al Kaida sind verschiedene Strafverfolgungsbehörden zum Schluss gekommen, dass die Finanzen der Organisation noch immer intakt sind.⁸⁴ Wo ist das restliche Geld geblieben? Die Behörden gehen heute davon aus, dass die Gelder in Form leichter und unauffällig transportierbarer wertvoller Gegenstände wie Gold und Diamanten angelegt und unter Nutzung klandestiner Finanznetzwerke verschoben worden sind.⁸⁵ Eine flächendeckende Kontrolle dieser grenzüberschreitenden Transfervorgänge ist nicht durchführbar. Zum anderen erfordern terroristische Anschläge, im Unterschied zu militärischen Aktionen, einen relativ geringen Mitteleinsatz. Bei der Terrorismusfinanzierung geht es um Transaktionen von relativ unbedeutenden Summen, die in den seltensten Fällen die Schwelle für verdächtige Transaktionen erreichen.⁸⁶ Die Kosten eines terroristischen Anschlags, der mitunter eine massive Zerstörung verursachen kann, können tiefer sein, als die eines einzigen Panzers. Zu seiner Durchführung braucht es keine grosse Kriegskasse. Die Kosten des Anschlags vom 11. September werden beispielsweise auf maximal eine halbe Million Dollar und das Bombenattentat in Bali auf lediglich 35 500 Dollar geschätzt.⁸⁷ Zudem können kurzfristig improvisierte Beschaffungsaktionen das Fehlen eines Zugangs zu einem «Terrorkonto» kompensieren.

Für die Anbieter von Finanzdienstleistungen, die zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung neu in die Pflicht genommen worden sind, stellen sich in der Praxis folgende Probleme.⁸⁸ Im Unterschied zur Geldwäsche, die durch die

83 FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING. *Special Recommendations on Terrorist Financing*, 31. Oktober 2001. URL http://www1.oecd.org/fatf/SREcsTF_en.htm.

84 In einem 43-seitigen Uno-Bericht zum Thema wird das Privatvermögen von Osama Bin Laden auf rund 300 Millionen US Dollar geschätzt. Al-Qaida money flows unabated. In: *International Security Network*, 29. August 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNewsID=4818&menu=1.

85 Al-Qaida wealth converted to gold, diamonds. In: *International Security Network*, 6. September 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNewsID=4867&menu=1.

86 *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 14.

87 THACHUK, *Terrorism's Financial Lifeline*, S. 6.

88 Nach Artikel 2 des *Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus* ist nicht nur das Zur-Verfügung-Stellen, sondern auch die Weiterleitung von Finanzmitteln strafbar. Botschaft betreffend die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, S. 5402.

grosse Masse der umgesetzten Gelder und durch ein Investitionsverhalten auffällt, das nicht der Logik eines ertragsorientierten Anlageverhaltens folgt, sind Transaktionen in Vorbereitung auf ein terroristisches Attentat finanztechnisch absolut unauffällig und gewöhnlich. Es kann sich hier beispielsweise um private Überweisungen von Unterhaltsbeiträgen an «Studenten» handeln.⁸⁹ Laut Aussage eines Mitglieds der Geschäftsleitung der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) können die Banken ohne Informationen der Behörden nicht von sich aus präventiv sogenannte Terrorismusgelder aufspüren. Die Finanzintermediäre sind auf die Weitergabe von Namenslisten terroristischer Organisationen, Institutionen und Akteure angewiesen.⁹⁰

Diese Voraussetzung stellt den Hintergrund für ein weiteres Problem: Die bei der Geldwäsche umgesetzten Gelder haben immer einen kriminellen Ursprung. Ihre strafrechtliche Ahndung ist rechtlich unproblematisch. Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung hingegen wirft in ihrer präventiven Dimension verschiedene Fragen in rechtlicher und politischer Hinsicht auf: Anders als bei der Geldwäsche, bei der schwarzes/illegales Geld in weisses/legales Geld umgewandelt werden soll, handelt es sich bei der Terrorismusfinanzierung in vielen Fällen um eine Umkehrung des Vorgangs: weisses/legales Geld wird für eine schwarze/illegale Handlung investiert.⁹¹ Die Terrorismusfinanzierung ist strafbar, ungeachtet dessen, ob ein Delikt begangen worden ist oder nicht. Im Zusammenhang mit den von den Finanzintermediären zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verwendeten Listen ergeben sich folgende Problemfelder: Wie zuverlässig sind die von den Nachrichtendiensten aufbereiteten Listen? Wie soll man mit der Aushebelung des für unser Rechtsverständnis zentralen Grundsatzes der primären Unschuldsvermutung umgehen? Inwiefern wird das Prinzip der Verhältnismässigkeit berücksichtigt?⁹² Inwiefern können diese Listen

89 Vgl. Rede von Urs Ph. Roth (CEO der Schweizerischen Bankiervereinigung) an der Medienkonferenz vom 19. September 2002. URL <http://www.swissbanking.org/medienanlaesse-02-09-19-roth.htm>; *Lage- und Gefährdungsanalyse*, S. 14.

90 Interview mit Andreas Hubschmid (Mitglied der Geschäftsleitung der Schweizerischen Bankiervereinigung) mit der Autorin vom 27. November 2002.

91 Terroristische Organisationen finanzieren sich durch verschiedene Aktivitäten. Ihre Kriegskassen können sowohl durch illegale Aktivitäten, wie den Drogenhandel, die Kleinkriminalität und die Schutzgelderpressung, als auch durch legale Aktionen, wie beispielsweise durch Spenden, private Zuwendungen oder durch legale unternehmerische Aktivitäten, gespeist werden. Gemeinsam ist ihnen, dass sie für den Zweck einer terroristischen Handlung abgezweigt werden. Die Summe von 35 500 US Dollar, die für den Bombenanschlag auf ein Lokal auf der Ferieninsel Bali aufgewendet wurde, stammte, laut Ermittlungen der indonesischen Strafverfolgungsbehörden, von einem Überfall auf einen Juwelierladen. Bali bomb funding came from al-Qaida. In: *International Security Network*, 12. Februar 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNewsID=5441&menu=1.

92 Infolge der amerikanischen Bemühungen zur Zerstörung aller Finanznetzwerke, die für terroristische Zwecke genutzt worden sind und in Zukunft genutzt werden könnten, ist es u.a. zur Ausschaltung des somalischen Al-Barakaat-Finanzsystems gekommen, über welches ein

politisch instrumentalisiert werden?⁹³ Für den Schweizer Finanzplatz stellt sich die Frage, wie weit man bei der Kooperation im «Krieg gegen den Terrorismus» gehen will, wo die Grenzen gesetzt werden müssen und wie dieser Entscheid verteidigt werden kann.

Die Schweiz hat, was die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung betrifft, einen grossen Beitrag im «Krieg gegen den Terrorismus» geleistet – so die Würdigung des amerikanischen Schatzamtes. Bei den Untersuchungen hatte das Bankgeheimnis kein Hindernis dargestellt. Die Zusammenarbeit verlief reibungslos.⁹⁴ Einen Tag nachdem die US-Behörden den amerikanischen Banken die Namensliste der 19 an Bord der entführten Flugzeuge befindlichen Terroristen übermittelt hatte, leitete die Schweizerische Bankiervereinigung in Basel allen Schweizer Banken diese Liste weiter. Die Konten der Urheber dieser Katastrophe mussten gemäss Geldwäschereigesetz gemeldet und gesperrt werden. Die Banken überprüften die Namen ihrer Kontoinhaber, der wirtschaftlich Berechtigten und allfälliger Bevollmächtigten. Hierfür war keine besondere Weisung seitens der Eidgenössischen Bankenkommission notwendig.⁹⁵ In der etwas verspätet erfolgten Medienmitteilung vom 20. September hielt die Bankiervereinigung fest, dass das Bankkundengeheimnis keine Terroristen schütze, dass die Schweizer Banken eng mit den zuständigen Bundesbehörden zusammenarbeiten und bei Bedarf unverzügliche unbürokratische Unterstützung liefern würden.⁹⁶

Wenige Tage nach dem Anschlag übernahmen die für die Einhaltung der Sorgfalts- und Meldepflicht zuständigen Behörden die Koordinationsfunktion für die Sperre der in Frage kommenden Konten. Die Finanzintermediäre in der Schweiz wurden von der Bankenkommission und der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei an ihre Sorgfaltspflicht erinnert und verpflichtet, Ver-

Grossteil der somalischen Deviseneinnahmen geflossen sind. Laut Beurteilung eines Uno-Vertreters in Somalia, hat die Schliessung der al-Barakaat «sehr sehr ernsthafte Konsequenzen» für die Volkswirtschaft des Landes. *«We are at a point where we have to start anticipating a crisis that could be unique in the modern state system – the collapse of an entire national economy.»* KAUFMANN, Marc. Somalis Said to Feel Impact Of U.S. Freeze of al-Barakaat. In: *Washington Post*, 30. November 2001, S. 30.

93 Vgl. die Listensetzung des kubanischen Revolutionsführers Fidel Castro als angeblicher Sponsor des internationalen Terrorismus.

94 Jimmy Gurulé (Unterstaatssekretär des amerikanischen Schatzamtes) im Juni 2002: *«I have never confronted the situation where we have made a request of the Swiss government and the ... response is that we would like to help but we can't because of bank secrecy laws.»* US-Swiss team to search for terror funds. In: *International Security Network*, 6. Juni 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNewsID=4323&menu=1; Gemeinsam gegen Terrorismusfinanzierung. US-Lob für eine Schweizer Initiative. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Juni 2002, S. 19; Die Schweiz ist bei der Kontrolle führend. Interview mit US Botschafter Mercer Reynolds. In: *ibid.* 2. Oktober 2002, S. 9.

95 Interview der Autorin mit Andreas Hubschmid vom 27. November 2002.

96 SCHWEIZERISCHE BANKIERVEREINIGUNG. Medienmitteilung vom 20. September 2001. URL <http://www.swissbanking.org/medienmitteilungen-200901.htm>.

mögenswerte einzufrieren, von denen man annehmen musste, dass sie mit den Anschlägen von New York und Washington in Beziehung standen. In der Folge reichten die schweizerischen Finanzintermediäre rund 95 Meldungen bei der Meldestelle für Geldwäscherei ein, die letztere an die Bundesanwaltschaft weiterleitete. Bis Sommer 2002 wurden im Rahmen der Ermittlungen der Bundesanwaltschaft rund 40 Bankkonten mit Geldern im Umfang von mehr als 24 Millionen Franken gesperrt. Gleichzeitig blockierte das Staatssekretariat für Wirtschaft aufgrund der vom Bundesrat erlassenen Verordnung vom 2. Oktober 2000 über die Massnahmen gegenüber den Taliban 69 Konti im Wert von insgesamt 34 Millionen Franken.⁹⁷ In der Schweiz wurden mehr als die Hälfte aller ausserhalb der USA blockierten Summen eingefroren.⁹⁸ Trotz dieser beeindruckenden *Enquête* konnten keine direkten Verbindungen zwischen der Schweiz und den Attentätern des 11. Septembers festgestellt werden. Der Schweizer Finanzplatz hatte, so der Befund der Bundesanwaltschaft, keine zentrale Rolle in den Vorbereitungen der Anschläge innegehabt.⁹⁹ Die Bankiervereinigung erwartet im Bereich der Terrorismusbekämpfung keine konkreten politischen Risiken, insbesondere in bezug auf die Beziehungen zu den USA. Zum einen verläuft die Bekämpfungskooperation einfacher als in vielen anderen Bereichen, zum anderen erfüllt die Schweizer Praxis im Bereich der Kundenidentifikation die Bestimmungen des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus hinlänglich.¹⁰⁰

Wie wird sich das amerikanische Bekämpfungsregime in Zukunft aber weiterentwickeln? Wird sie sich auf die Sperre jener Konten beschränken, deren Eigentümer auf den sogenannten Terrorlisten kursieren? Können Sammelklagen an die Adresse der Schweizer Banken durch die Hinterbliebenen der Opfer der September-Attentate gerichtet werden, falls doch noch eine direkte Verbindung

97 Auf Verordnungswege kann der Bundesrat «zur Wahrung der Interessen des Landes, die ihm angemessen erscheinenden Massnahmen ergreifen» (Art 184 Bundesverfassung). Dieser Grundsatz gilt seit Anfang der 90er Jahre als Basis für die Erhebung sämtlicher Finanzsanktionen (Einfrieren von Mitteln, Verbot der Herausgabe von Mitteln) des Uno-Sicherheitsrates, welche die Schweiz aufgenommen hat. Beispiele hierfür sind die *Verordnung über die Massnahmen gegenüber den Taliban* vom 2. Oktober 2000 sowie die *Verordnung über die Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien* vom 23. Juni 1999. Bisher ist es nur zu vereinzelt Einsätzen der unter dem Begriff *Smart Sanctions* laufenden Sanktionen der Uno gekommen. Nach dem 11. September hat die Uno das Instrument, unter anderem auch auf Druck des amerikanischen Finanzministeriums, erstmals auch gegen eine grosse Zahl Terrorismus-Verdächtigter eingesetzt.

98 *Gemeinsam gegen Terrorismusfinanzierung*, S. 19.

99 Al-Qaida wealth converted to gold, diamonds. In: *International Security Network*, 6. September 2002. URL http://129.132.112.241/news_events/sw.cfm?service=cwn&parent=detail&nNewsID=4867&menu=1.

100 Interview der Autorin mit Andreas Hubschmid vom 27. November 2002; Botschaft betreffend die internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, S. 5417.

zwischen den Attentätern und dem Schweizer Finanzplatz gefunden wird? Oder könnte die Forderung einer allgemeinen Kontrolle über alle Finanztransaktionen mit jenen Ländern, die einen hohen Anteil an Muslimen aufweisen, ein mögliches zukünftiges *worst case scenario* bilden? Der Vorwurf seitens der amerikanischen Regierung, Saudiarabien finanziere den internationalen Terrorismus hat zu einem nicht irrelevanten Abzug der saudischen Gelder aus den Vereinigten Staaten geführt.¹⁰¹ Wie wird sich der Schweizer Finanzplatz zu dieser Angelegenheit äussern, wenn diesbezüglicher Druck von Washington die Schweiz erreicht? Wie weit wird die schweizerische Kooperation im Finanzbereich gehen? Solange das Bild der einstürzenden *Twin Towers* präsent ist, werden die schweizerischen Finanzintermediäre weitreichende Kooperation leisten. Es ist laut Aussage aus Bankenkreisen seit einiger Zeit aber zu beobachten, dass immer mehr Namen von Institutionen und Personen auf den sogenannten Terrorlisten kursieren, die nicht in einen direkten Zusammenhang mit dem 11. September gebracht werden können. Diese Listen enthalten unter anderem auch die Namen jener Personen, deren Vermögen, basierend auf der *Executive Order* von Präsident George W. Bush seit Oktober 2001 nicht wegen ihrer direkten Beteiligung an den September-Attentaten, aber wegen ihrer angeblich generellen Vorschubleistung einer weltweiten Sperre unterliegen sollen.¹⁰² Ein prominentes Beispiel hierfür ist der kubanische Revolutionsführer Fidel Castro.

Die der Sperre unterstellten Gelder können somit in sogenannt «kriminelle» und «politische» Guthaben eingeteilt werden. Bei den «kriminellen» Guthaben handelt es sich um Guthaben, die durch die Einleitung eines Strafverfahrens durch die Bundesanwaltschaft mit einer entsprechenden richterlichen Verfügung identifiziert und gesperrt werden. Zu den «politischen» Guthaben sind jene Guthaben zu zählen, die zum einen auf einer von der Uno erlassenen und vom Bundesrat durch eine Verordnung umgesetzten Sanktionsliste aufgeführt werden und zum anderen aufgrund relativ vager Verdächtigungen auf den Terrorlisten kursieren.

101 Die Abflüsse der saudischen Gelder aus den USA, die in jüngster Zeit erfolgt sind, werden auf bis zu 200 Milliarden Dollar geschätzt. Der Hautgrund dürfte die schlechte *Performance* der amerikanischen Börse sein. Ein weiterer nicht irrelevanter Grund ist die Furcht der saudischen Anleger vor einer Sammelklage seitens der Hinterbliebenen der Opfer vom 11. September. Abzug saudischer Gelder aus den USA. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. September 2002, S. 29; Zerrüttete amerikanisch-saudische Zweckehe. Verärgerung über arabische Gelder für Terroristen. In: *ibid.* 27. November 2002, S. 1; Vgl Interview der Autorin mit Andreas Hubschmid vom 27. November 2002, in welchem der Interviewte den Aspekt der saudischen Gelder als einen *sour spot* in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA bezeichnete.

102 Die President's Executive Order 13224 vom 23. September 2001 ermächtigt die amerikanische Regierung zur Listensetzung von Personen und Organisationen, «*that provide support, services, or assistance to, or otherwise associate with, terrorists and terrorist organizations designated under the Order, as well as their subsidiaries, front organizations, agents, and associates.*» Fact-sheet zur Executive Order 13224.

Die beiden Sanktionslisten weisen Überschneidungen auf.¹⁰³ Der Umgang mit diesen «politischen Guthaben» stellt die Schweiz heute vor neue rechtsstaatliche wie auch politische Fragen: Die Bundesanwaltschaft befasst sich nicht mit den «politischen» Guthaben, da sie keinen strafrechtlichen Charakter haben. Es ist das Staatssekretariat für Wirtschaft und die Eidgenössische Bankenkommission, welche die Sperre veranlassen. Sie wenden hierbei Verwaltungsrecht an. Während beim Strafverfahren strenge rechtsstaatliche Regeln gelten, gibt es keine Verfahrensvorschriften beim Umgang mit Personen, die auf den Sanktionslisten stehen. Dies gilt beispielsweise sowohl für den Gebrauch nachrichtendienstlicher Informationen, die in einem Gerichtsverfahren nur beschränkt verwertbar sind, wie auch für die Umkehr der Beweislast für das sogenannte *De-Listing* von Personen. Ohne Einleitung eines Verfahrens bleiben die Guthaben bis auf weiteres auf unbeschränkte Dauer blockiert. Jene von den Sanktionslisten zu Unrecht stigmatisierten Organisationen und Personen können nur durch einen Unschuldsbeweis der internationalen Ächtung entkommen.¹⁰⁴

Neben der verfahrensrechtlichen Problematik entstehen für die neutrale Schweiz hierbei auch politische Probleme. Die Handhabung dieser Listen kann nicht immer im Einklang mit den Ansichten und Interessen der USA erfolgen. Wie soll sich die Schweiz vor einer politischen Instrumentalisierung im «Krieg gegen den Terrorismus» schützen? Die Finanzintermediäre tragen die Verantwortung, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die finanzielle Unterstützung des Terrorismus zu verhindern und das ihrige zur Terrorismusbekämpfung beizutragen. Die mit dem Attentat vom 11. September in Zusammenhang gebrachten «kriminellen» Vermögen müssen gesperrt werden. Hier ist rasches Handeln angebracht. Die Behörden sind dazu verpflichtet, die Sperre jener «politischen» Guthaben von Fall zu Fall einzeln auf ihre Legitimität und Vereinbarkeit mit der schweizerischen Aussenpolitik hin zu überprüfen. Sie tragen die Verantwortung dafür, dass der «Krieg gegen den Terrorismus» auch auf finanzieller Ebene den rechtsstaatlichen und völkerrechtlichen Normen entsprechend durchgeführt und dem Schweizer Finanzplatz ausreichender Schutz gegenüber ungerechtfertigten Druckversuchen aus dem Ausland gewährt wird.

103 ISLER, *Bei Terrorverdacht endet der Rechtsstaat*, S. 17.

104 Laut Aussage von Othmar Wyss, dem Vorsteher des Staatssekretariats für Wirtschaft, gibt es keine Verfahren für ein sogenanntes *De-Listing*. Informelle Beschwerden seitens der Schweiz sind bei den USA erfolgt. Nur Schweden hat sich bisher in der Uno laut und deutlich über den fehlenden Rechtsschutz bei diesen Sanktionen beklagt. ISLER, *Bei Terrorverdacht endet der Rechtsstaat*, S. 17.

5 Schlusswort

Strukturell betrachtet stellen die Anschläge vom 11. September kein Novum sondern lediglich eine Steigerung der bis anhin gemachten Erfahrungen mit dem Terrorismus dar. Der 11. September wird dennoch als epochales Ereignis in die Geschichte eingehen, weil er die Anfälligkeit und Verletzlichkeit unserer offenen Gesellschaft in schockierendster Art und Weise deutlich vor Augen führt; weil er für den endgültigen Vollzug der politischen Globalisierung steht; und weil er Reaktionen in militärischer, aussenpolitischer, innenpolitischer und gesellschaftlicher Hinsicht hervorgerufen hat, die keiner Kontinuität entsprechen. Der unter amerikanischer Führung stehende «Krieg gegen den Terrorismus» hat Entwicklungen ausgelöst, die heute, knapp zwei Jahre nach den Attentaten, zur These führen, dass die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus eine zweifache ist: Terroristische Anschläge stellen einerseits einen brutalen Akt der Aggression dar, der unschuldige Opfer fordert, Unsicherheit verbreitet und eine Kettenreaktion insbesondere auch in wirtschaftlicher Hinsicht auslöst, von der sich die Welt noch immer nicht erholt zu haben scheint. Andererseits haben sich die USA im «Krieg gegen den Terrorismus» zu Massnahmen provozieren lassen, die sich in vielerlei Hinsicht nicht mit dem bis anhin praktizierten Völkerrecht und mit den Prinzipien einer offenen Gesellschaft und eines Rechtsstaats vereinbaren lassen. Die grosse Herausforderung, mit der sich die Weltgemeinschaft seit dem 11. September konfrontiert sieht, liegt in der Verfolgung und Zerschlagung terroristischer Organisationen bei gleichzeitiger Wahrung völkerrechtlicher und rechtsstaatlicher Errungenschaften, die gegenüber dem Terrorismus verteidigt werden müssen.

Die Schweiz als Kleinstaat im Herzen Europas liegt im Spannungsfeld beider Entwicklungen: Sie kann durch ihr starkes internationales Engagement und durch ihre offenkundige Zugehörigkeit zum wirtschaftlich wie auch politisch dominierenden Westen zur Zielscheibe des internationalen Terrorismus werden. Gleichzeitig ist sie dem im Rahmen des «Kriegs gegen den Terror» erfolgenden internationalen Druck ausgesetzt. Eine von Asymmetrie geprägte Weltordnung, in der transnational operierende substaatlich organisierte Terrororganisationen mit der einzig verbleibenden Supermacht USA in einem zeitlich wie geographisch entgrenzten Konflikt stehen, schränkt die Macht des einzelnen Staates ein. Weder der Terrorismus noch der «Krieg gegen den Terrorismus» machen vor der schweizerischen Landesgrenze halt. Innere Sicherheit bedeutet längst nicht mehr souveräne nationale innere Sicherheit. Je stärker die Schweiz im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung mit dem Rest der Welt vernetzt wird, desto weniger sind die Auswirkungen von Krisen und Konflikten begrenztbar.

Die Schweizer Sicherheitspolitik wird stark von Entscheidungen ausländischer Akteure und von Ereignissen in anderen Staaten und Regionen der Welt beeinflusst.

Die Schweiz hat in vielerlei Hinsicht ein gewichtiges Interesse daran, dass die vom Terrorismus ausgehenden Gefahren eingedämmt werden, selbst wenn sich die Anschläge in entfernten Ländern ereignen. Als rohstoffarmes Land mit einer liberalen Wirtschaftsordnung, dessen Wohlstand auf der Nutzung eines freien Weltmarktes beruht, ist sie darauf angewiesen, dass die globale Wirtschaftslage stabil und der freie Verkehr von Waren und Personen weiterhin gewährleistet bleibt; als Land mit einem bedeutenden Finanzsektor ist sie daran interessiert, dass dieser auf jede globale Krise höchst sensibel reagierende Sektor nicht für die Finanzlogistik terroristischer Gruppierungen missbraucht und zur Zielscheibe von Sammelklagen wird; als Kleinstaat ist sie auf die Respektierung des internationalen Rechts angewiesen; als demokratisches Land des Westens muss sie vermeiden, dass rechtsstaatliche und liberale Grundprinzipien im «Krieg gegen den Terrorismus» ausgehöhlt werden; als Land mit einer sehr dichten multiethnischen Durchsetzung ist sie daran interessiert, dass der soziale Friede zwischen den Kulturen bestehen bleibt.

Die Schweiz hat zahlreiche Massnahmen auf nationaler und auf internationaler Ebene zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffen. Dies in der Kenntnis, dass die Schweiz vom Terrorismus wie auch von seinen negativen direkten und indirekten Folgewirkungen betroffen ist. Gerade in der Abwehr des globalisierten Terrorismus und des globalen «Kriegs gegen den Terrorismus» werden jedoch die Grenzen des Ansatzes einer «Sicherheit durch Kooperation» ersichtlich. Wie kann sich die Schweiz vor dem Terrorismus schützen und ihre nationalen Interessen am besten verteidigen? Die Schweiz vertritt in ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik ähnliche Interessen wie ihre europäischen Nachbarn. Die Europäische Union soll vermehrt auch in aussen- und sicherheitspolitischer Hinsicht die ordnungspolitischen Interessen des Kontinents bündeln und gegen aussen und innen unter Rückgriff auf den ihnen zur Verfügung stehenden diplomatischen, handelspolitischen, zivilen und militärischen Mitteln verteidigen. Eine logische Konsequenz wäre ein aktives Mitwirken der Schweiz an diesem Prozess. Es bedarf wohl keiner weiterführenden Darlegung der Tatsache, dass sich die strategischen Interessen eines Kleinstaates im Zeitalter des globalisierten Terrorismus und der asymmetrischen Konflikte im Kollektiv besser verteidigen lassen als im Alleingang.

Projekte der Forschungsstelle

Internationale Sicherheitspolitik im Kalten Krieg – Das *Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact* (PHP)

von Anna Locher und Christian Nünlist

Einführung

Wenige Aspekte der jüngeren Vergangenheit wirken sich so direkt auf die zentralen sicherheitspolitischen Themen von heute und morgen aus wie die militärische Dimension des Kalten Krieges. Gerade weil der Kalte Krieg nicht zum befürchteten globalen nuklearen Entscheidungskampf führte – obwohl diese Möglichkeit Wahrnehmungen und politische Entscheidungen prägte –, liefern die Erfahrungen des jahrzehntelangen Konflikts wichtige Erkenntnisse zur Gestaltung des heutigen internationalen Systems. Für Zeithistorikerinnen und –historiker sind Fragen nach der Sicherheitsarchitektur zwischen 1947 und 1991 eine spannende Herausforderung, der seit 1989/91 in Kooperation mit Forschenden aus dem Osten begegnet werden kann.

Das *Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact* (PHP), ein 1999 mit massgeblicher Beteiligung der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich gegründetes internationales Forschungsprojekt, bringt militär- und diplomatiegeschichtlich Interessierte und neue Erkenntnisse aus den Archiven über politische Entscheidungen im Kalten Krieg zusammen. Das Projekt fördert auf vielfältige Weise das Verständnis von Abschreckungspotenzialen, vertrauensbildenden Massnahmen und binnenpolitischem Verhalten von Bündnissen.

Vorrangige Priorität des PHP ist es, die Freigabe von Dokumenten aus bisher weitgehend unzugänglichen Archiven in Nato- und ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten zu erwirken, diese auszuwerten sowie akademischen Kreisen und einer breiten Öffentlichkeit sich daraus ergebende neue Erkenntnisse vorzustellen. Dies geschieht sowohl in traditionellen Publikationen als auch internetbasiert; dabei kann das PHP auf das Zürcher *International Relations and Security Network* (ISN) zurückgreifen – eine weltweit führende elektronische Informationsplattform im Bereich internationaler Sicherheitspolitik.¹

1 URL <http://www.isn.ethz.ch>.

1 Projektorganisation

Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik lancierte das PHP zusammen mit dem *Cold War International History Project* und dem *National Security Archive*, beide in Washington, D.C. Unterdessen sind mit dem Institut für Strategie und Sicherheitspolitik der österreichischen Verteidigungsakademie in Wien, dem *Machiavelli Center for Cold War Studies* in Florenz und dem norwegischen *Institute for Defence Studies* in Oslo drei weitere Projektpartner dazugestossen. Zudem hat das PHP mit 15 Institutionen in Prag, Warschau, Sofia, Budapest, Bukarest, Washington, Freiburg i.Br., München / Berlin, Peking, Kopenhagen, Kent (Ohio), Paris und Ulaanbaatar Assoziiertenverträge abgeschlossen, um die Archivarbeit und die Evaluation des neuzugänglichen Materials durch Historikerinnen und Historiker, Archivpersonal und Regierungsangestellte vor Ort vornehmen zu lassen.² Das Projekt wird durch den renommierten Zeithistoriker Prof. Dr. Vojtech Mastny von Washington aus koordiniert.

2 Forschungsstand

Unsere Kenntnisse über die Nato und den Warschauer Pakt sind bisher nicht nur durch mangelnden Zugang zu den jeweiligen Archiven, sondern auch durch die Perspektive des Kalten Krieges erschwert worden; die Aufarbeitung der Vergangenheit beider Allianzen steckt daher noch in den Kinderschuhen. Die Literatur zur Geschichte der Nato hat sich lange auf die Anfänge der Allianz beziehungsweise auf nationale Sichtweisen konzentriert und beruhte weitgehend auf Sekundärtexten wie Medienberichten und Biografien von Entscheidungsträgern. Seit kurzem liegen nun zwei detaillierte Studien zur Entstehung des Bündnisses bis 1956 aus multinationaler Perspektive sowie eine dreibändige Nato-Überblicksgeschichte vor. Letztere thematisiert in einer Vielzahl von Einzelbeiträgen zu nationalen und thematischen Gesichtspunkten die «ersten fünfzig Jahre» der Allianz.³

Die Geschichtsschreibung zum Warschauer Pakt ist in vielerlei Hinsicht noch weniger weit gediehen. Dies hängt unter anderem mit seiner im Vergleich zur Nato kürzeren Existenz, seiner blockintern weniger bedeutsamen Rolle sowie, vom Westen her gedacht, den sprachlichen Barrieren zusammen. Gegen Ende des Kalten Krieges und in den Neunzigerjahren entstanden erste umfassende Studi-

2 URL <http://www.isn.ethz.ch/php/partners/network.htm>.

3 HEINEMANN, Winfried. *Vom Zusammenwachsen des Bündnisses: Die Funktionsweise der NATO in ausgewählten Krisenfällen, 1951–56*. München: Oldenbourg, 1998; WIGGERSHAUS, Norbert/HEINEMANN, Winfried (Hrsg.). *Nationale Aussen- und Bündnispolitik der NATO-Mitgliedstaaten*. München: Oldenbourg, 2000; SCHMIDT, Gustav (Hrsg.). *A History of NATO: The First Fifty Years*. 3 Bde. Basingstoke: Palgrave, 2001.

en, die freilich keine vormalig klassifizierten Dokumente zur Grundlage hatten.⁴ Die Primärquellen wurden bis vor kurzem unter dichtem Verschluss gehalten.

3 Deklassifizierungserfolge des PHP (1999–2003)

Die Resultate der Bemühungen des PHP, militärische Dokumente aus der Zeit des Kalten Krieges zu verorten und freigeben zu lassen, variieren von Land zu Land. Aus tatsächlichen oder vermeintlichen Sicherheitsgründen bleiben viele Originaldokumente aus der Geschichte der beiden Allianzen nach wie vor unzugänglich.⁵

Die Einrichtung eines öffentlichen Archivs im Nato-Hauptquartier in Brüssel im Mai 1999 schloss zehnjährige Bemühungen ab, unter den damals sechzehn Nato-Staaten einen Kompromiss zu finden, um die Dokumente der Allianz unter Berücksichtigung der gängigen Dreissigjahressperre freizugeben. Während des Kalten Krieges wurden gewisse ältere Dokumente aus Sicherheitsgründen jeweils zerstört, wenn sie von neuen Papieren abgelöst wurden. Die verbliebenen Archivalien werden nun stufenweise deklassifiziert; zur Zeit sind die Bestände bis 1965 einsehbar.⁶ Bereits vor der Nato selbst begannen zahlreiche Nato-Staaten ihre Quellen zu öffnen; die liberalsten Archivregeln weisen die USA, Grossbritannien, Kanada und Norwegen auf.

Im Auflösungsabkommen des Warschauer Paktes vom Februar 1991 vereinbarten die ehemaligen Ostblockstaaten zwar, keine Dokumente an Drittstaaten weiterzugeben.⁷ Dennoch betrachteten die Tschechische Republik, Bulgarien oder Ungarn die Vereinbarung bald als obsolet. In etwas mehr als zehn Jahren seit der Auflösung der östlichen Allianz sind in diesen Ländern beträchtliche Bestände aus der Zeit des Kalten Krieg deklassifiziert worden. Eine Vorreiterrolle spielte Deutschland, das die Archivbestände der DDR im Zuge der Wiedervereinigung 1990 ins deutsche Bundesarchiv integrierte. Diese Akten sind bis zum Ende der DDR einsehbar, im Unterschied zur im Westen üblichen Dreissigjahressperre (die auch für BRD-Dokumente gilt).

4 HOLDEN, Gerard. *The Warsaw Pact: Soviet Security and Bloc Politics*. Oxford: Blackwell, 1989; UMBACH, Frank. *Die Evolution des Warschauer Paktes als aussen- und militärpolitisches Instrument sowjetischer Sicherheitspolitik, 1955–1991*. Diss. Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 1995 (mimeo). Vgl. dazu MASTNY, Vojtech. The New History of Cold War Alliances. In: *Journal of Cold War Studies* 4 (2002), Nr. 2, S. 55–84.

5 LOCHER, Anna/ NÜNLIST, Christian. The Cold War Alliances: Seen From Within and «From the Other Side». In: *CIS Newsletter* 3 (2001), S. 4–5.

6 URL <http://www.nato.int/archives>.

7 *Agreement Concerning the Cessation of the Validity of the Military Understandings Concluded within the Framework of the Warsaw Treaty and the Dissolution of Its Military Organs and Structures*, 25.2.1991, URL http://www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_9/docs/Agreement_250291.pdf.

In Russland hingegen gestaltet sich der Zugang zu Archivalien schwieriger. Ende der Achtzigerjahre wurden zahlreiche geheime Militärdokumente aus Osteuropa nach Moskau zurückgebracht, wo sie zusammen mit beinahe allen sowjetischen Militärdokumenten aus der Ära des Kalten Krieges verschlossen bleiben. Nach einer kurzen Periode der Archivöffnung anfangs der Neunzigerjahre hat sich die Situation wieder verschlechtert.

In Rumänien gelten im besten Fall Dreissigjahresfristen, und in vielen Archiven bestehen nur rudimentäre Inventare und Findmittel. Unklar ist, wo sich die Papiere von Nicolae Ceaușescu befinden. Im Unterschied dazu sind z.B. in Bulgarien die Unterlagen vom langjährigen Staatschef Todor Živkov seit einem Jahr zugänglich; sie werden vom PHP zur Zeit ausgewertet. In Polen hat man sich (wie in Russland) lange auf das oben erwähnte Abkommen zur Auflösung des Warschauer Paktes von 1991 bezogen, nicht zuletzt um zu bezeugen, dass Allianzverpflichtungen eingehalten werden. Ein neues Archivgesetz vom Februar 2002 hat nun alle Archivalien aus der kommunistischen Ära in der Theorie automatisch deklassifiziert.⁸

4 Forschungsschwerpunkte des PHP

Im folgenden werden zwei inhaltliche Schwerpunkte des Projektes vorgestellt, welche für die Tätigkeiten und Publikationen des PHP charakteristisch sind – Kriegsplanungen und Fragen des Allianzmanagements.

4.1 Kriegsplanungen

Von Anfang an hat sich das PHP darauf konzentriert, wechselseitige Bedrohungswahrnehmungen und daraus resultierende Kriegsplanungen der zwei Allianzen zu dokumentieren. Die Kriegspläne sowohl der Nato als auch des Warschauer Paktes werden nach wie vor unter striktem Verschluss gehalten. Das PHP hat aber in den letzten Jahren zahlreiche Dokumentensammlungen veröffentlicht, die indirekt Aufschluss über die geheimen Pläne geben. Beispielsweise fand das PHP anfangs 2000 im Prager Militärarchiv einen vom sowjetischen Generalstab 1964 entworfenen Operationsplan der tschechoslowakischen Armee für den Fall eines Krieges in Europa. Das siebzehnseitige russische Dokument beschreibt, in einer einzigen handschriftlichen Anfertigung, minutiös den Vorstoss des Warschauer Paktes in nur neun Tagen durch Süddeutschland in den Raum Lyon. Der militäri-

⁸ Im Rahmen des *Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes* der Nato hat das PHP in Washington in den Jahren 2000 und 2001 zwei Tagungen mit Delegationen aus Albanien, Kroatien, Bulgarien, Rumänien und Russland durchgeführt. Themen waren die jeweilige Archivsituation sowie Archivmethoden und Prinzipien und Prozeduren für die Deklassifizierung von Dokumenten.

sche Coup sollte von mehr als 100 taktischen Nuklearschlägen begleitet werden. Die sowjetische Militärdoktrin der frühen Sechzigerjahre beruhte laut einer internen Studie von 1964 auf der Annahme, dass eine solche ambitionöse Operation trotz der nuklearen Zerstörungen in Europa machbar sei.⁹

Ein weiteres Kriegsszenario des Ostblocks kann den 2001 im Budapester Militärarchiv gefundenen Dokumenten einer ungarisch-sowjetischen Stabsübung von Juni 1965 entnommen werden. Beim nuklearen Schlagabtausch zwischen Nato und Warschauer Pakt wären die Neutralität Österreichs missachtet sowie München, Wien, Verona, Vicenza und andere europäische Städte komplett zerstört worden. Ungeachtet der Zerstörung der fünf grössten Städte Ungarns durch die Nato rechneten die sowjetischen Militärplaner damit, dass das östliche Bündnis unmittelbar nach dem nuklearen Schlagabtausch in die Offensive gehen könnte und seine Truppen innert dreizehn Tagen rund 600 Kilometer in feindliches Territorium nach Süddeutschland und Norditalien vordringen würden. Die Stabsübung enthält detaillierte Beschreibungen möglicher westlicher Operationen, was darauf schliessen lässt, dass die Planer durch Spione Zugang zu den streng geheimen Nato-Kriegsplänen hatten, von denen bis heute noch keiner veröffentlicht wurde.¹⁰ Allerdings hat das PHP Anfang 2001 eine umfangreiche Dokumentensammlung zur strategischen Planung der Nato während der Zeit des Kalten Krieges veröffentlicht, die auf Material aus britischen und amerikanischen Archiven beruht. Diese Dokumente zeigen, wie die westliche Allianz die militärischen Fähigkeiten und Absichten der Sowjetunion einschätzte, wie sie einen Konflikt mit Moskau und dem Warschauer Pakt abzuschrecken versuchte und wie sie einen Krieg führen würde, wenn die Abschreckung versagen würde.¹¹

Nebst diesen Kriegsszenarien hat das PHP aus Akten der ehemaligen DDR die Treffen der Verteidigungsminister des Warschauer Pakts von 1969 bis 1990 analysiert und die wichtigsten Dokumente veröffentlicht. Daraus geht unter anderem hervor, dass die militärischen Führer des Ostblocks bereits in den Siebzigerjahren verstärkt über die westliche Entwicklung von hochpräzisen konven-

9 LUNÁK, Petr. *The Warsaw Pact War Plan of 1964*. Mai 2000. URL http://www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_1/texts/intropl.htm.

10 *European Cities Targeted for Nuclear Destruction: Hungarian Documents on the Soviet Bloc War Plans, 1956–71*. Oktober 2001. URL http://www.isn.ethz.ch/php/collections/coll_4.htm. Die vom PHP erschlossenen Unterlagen der DDR-Staatssicherheitsbehörde in Berlin zeigen, welche Nato-Planungen in Moskau und im Warschauer Pakt bekannt waren.

11 *Lifting the Veil on Cosmic: Declassified U.S. and British Documents on NATO Military Planning and Threat Assessments of the Warsaw Pact*. Mai 2002. URL http://www.isn.ethz.ch/php/collections/coll_7.htm.

tionellen Waffen besorgt waren. Sie erkannten, dass sie gegenüber dem Westen bezüglich technologischer Innovation im Waffenbereich deutlich in Rückstand geraten waren. In der Spätphase des Kalten Krieges wirkten die konventionellen Waffen der Nato offenbar als mindestens so wirksame Abschreckung wie ihre Nuklearwaffen.¹²

4.2 Allianzmanagement

Weiterer Schwerpunkt des PHP ist die systematische Dokumentierung und Analyse der wichtigsten Gremien des Warschauer Paktes. In der 1955 gegründeten östlichen Allianz war als Gremium der Zusammenarbeit zunächst nur der multilaterale Politisch-Beratende Ausschuss vorgesehen, der die Parteiführer 1956 erstmals zusammenbrachte. In zwei Etappen kamen danach die Komitees der Verteidigungsminister (1969) und der Aussenminister (1976) dazu. Entgegen der im Westen lange Zeit bestimmenden Sicht, dass der Warschauer Pakt ausschliesslich der Transmission sowjetischer Interessen diene, zeichnet sich in den neuen Quellen ein vielfältigeres Bild ab. Zum einen emanzipierte sich Rumänien seit Mitte der Fünfzigerjahre vom Warschauer Pakt, was die Sowjetunion in Anbetracht der strategisch marginalen Rolle Rumäniens sowie des gesicherten kommunistischen Regimes in Bukarest widerwillig duldete. Die anderen Allianzpartner Moskaus brachten ihre oft innenpolitisch motivierten Ideen eher zusammen mit als in Opposition zu Moskau ein; dies etwa in Fragen rund um die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), im Abrüstungs- oder im Wirtschaftsbereich. Die von Moskau sorgfältig gepflegte einheitliche Fassade konnte oftmals nur dank erstrittenem Kompromiss aufrechterhalten werden. Den unabhängigen Tendenzen innerhalb des Warschauer Pakts waren aber enge Grenzen gesetzt, wie verschiedene zentrale Allianzmitglieder schmerzhaft erfahren mussten. Fundamental demokratisiert haben sich die Spielregeln der Kooperation im Pakt denn auch erst Mitte der Achtzigerjahre mit Michail S. Gorbachev, als Information und Konsultation die einseitige Definition der Allianzagenda durch Moskau ablösten.¹³

12 NÜNLIST, Christian. *Cold War Generals: The Warsaw Pact Committee of Defense Ministers, 1969–90*. Mai 2001. URL http://www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_3/CMD_texts/introduction.htm.

13 MASTNY, Vojtech (Hrsg.). *Records of the Meetings of the Political Consultative Committee, 1956–1991*. 2001–2003. URL http://www.isn.ethz.ch/php/collections/coll_3_PCC.htm; LOCHER, Anna. *Shaping the Policies of the Alliance – The Committee of Ministers of Foreign Affairs of the Warsaw Pact, 1976–1990*. Mai 2002. URL http://www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_3/CMFA_texts/CMFA_intro.htm; BAEV, Jordan. *The End of the Warsaw Pact 1985–1991: Viewed from the Bulgarian Archives*. November 2000. URL http://www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_2/texts/introduction.htm; *Romania in the Warsaw Pact, 1956–1981*. February 2003. URL http://www.isn.ethz.ch/php/collections/coll_14.htm

War Konformität im Warschauer Pakt die Regel, gestalteten sich Diskussionen in den Nato-Gremien grundsätzlich pluralistisch. Auch wenn es heute oft scheinen mag, dass Sicherheitspolitik während der Ost-West-Konfrontation bipolar und daher einfacher war, zeigen vom PHP zugänglich gemachte Dokumente, dass unterschiedliche nationale Interessen, Bedrohungswahrnehmungen und Ressourcenverteilung die Entscheidungsprozesse innerhalb der Nato sehr komplex machten. Allianzinterne Konflikte über den europäischen Beitrag zur atlantischen Verteidigung, über die Beurteilung der östlichen Kampfstärke oder über die wünschbare Art der Abschreckung waren die Regel. Etwa im Bereich der Waffentechnologie gab es innerhalb der Nato des Kalten Krieges aufgrund der Überlegenheit der USA aber auch klar unilateralistische Tendenzen.¹⁴

Abgesehen von sicherheits- und militärpolitischen Themen ist für beide Allianzen die herausragende Bedeutung der Periode der Entspannung auffallend, auch in der Wahrnehmung und Politikdefinition der jeweiligen kleineren Allianzpartner. Sowohl in der Nato als auch im Warschauer Pakt wurde die Détente ab Mitte der Sechzigerjahre zum wichtigen Referenzwert mit legitimatorischem Charakter.¹⁵

5 *Oral History* und Forschungskontroversen

In Ergänzung zum Dokumentenfokus hat das PHP 1999 ein grossangelegtes Oral-History-Projekt mit neun hochrangigen polnischen Generalen lanciert, darunter Wojciech Jaruzelski, Verteidigungsminister und Staats- und Parteichef im späten Kalten Krieg. Kürzlich konnten nun 350 Seiten polnischer Transkripte und englische Übersetzungen der Interviews auf der PHP-Website publiziert werden. Die darin reflektierte weitgehende Loyalität der polnischen Offiziere gegenüber Moskau verstanden die interviewten Offiziere als im besten Interesse Polens; aus der Sicht Moskaus war sie wegen der strategischen Bedeutung Polens und der Grösse der polnischen Armee ausserordentlich wichtig. Tadeusz Tuczapski, stellvertretender Verteidigungsminister in den Sechziger- und Siebzigerjahren, weist in seinem Interview auf die operationelle Planung des Warschauer Pakts im Baltikum hin, während Jan Drzewiecki, Chef Operative Planung in den Fünfzigerjahren, über Militärplanungen gegen Dänemark Auskunft gibt. Die Schlüsselrolle

14 *Lifting the Veil on Cosmic*; Pressecommuniqué. URL <http://www.isn.ethz.ch/php/news/PressRelease/pressrelease020530.htm>. Vgl. LOCHER, Anna/NÜNLIST, Christian. *No Easy Road to Détente: Conflicting NATO Perceptions in View of Détente, 1963–66*. Konferenzbeitrag (NATO, the Warsaw Pact and Détente, 1965–75, Toblach/Italien, 26.–28. September 2002).

15 LOCHER, *Shaping the Policies of the Alliance*; LOCHER/NÜNLIST, *No Easy Road to Détente*.

der «polnischen Front» in einer «Befreiung» Dänemarks wird auch durch (ebenefalls vom PHP publizierte) polnische Dokumente zu Militärübungen gestützt.¹⁶

Aufbauend auf den guten Erfahrungen mit den Interviews in Polen ist das PHP zur Zeit daran, ehemalige DDR- und Sowjet-Generale zu befragen. Die Ergebnisse werden wiederum auf der frei zugänglichen PHP-Website veröffentlicht werden.

Die Internetplattform des PHP erlaubt ausserdem neue Formen des akademischen Dialogs. Einen von der schwedischen Regierung in Auftrag gegebenen Bericht zu Verstössen gegen die schwedische Neutralität durch fremde U-Boote während der Achtzigerjahre ergänzte das PHP auf seiner Homepage Ende 2002 mit dem kritischen Kommentar eines langjährigen schwedischen Diplomaten sowie kürzeren Einschätzungen von internationalen Marine-Experten.¹⁷

6 Weitere Aktivitäten und Ausblick

Das PHP hat neben Quellensammlungen zu den wichtigsten Gremien des Warschauer Pakts oder zu Kriegsplanungen beider Allianzen auch nationale und thematische Schwerpunkte gelegt. So sind unter anderem Kollektionen zum Ende des Kalten Krieges aus bulgarischer Sicht, den Beziehungen Chinas zum Warschauer Pakt oder zur Aufrüstung im Zusammenhang mit der zweiten Berlinkrise (1958–1961) erschienen.¹⁸ Nach drei Jahren erreicht die PHP-Website www.isn.ethz.ch/php durchschnittlich jeden Monat 15–20 000 Besucherinnen und Besucher aus aller Welt. Interessierte Kreise aus Universitäten, Regierungen und Medien können sich in eine «Mailing List» eintragen und werden regelmässig per Email über die Aktivitäten des PHP informiert.

Neben jährlichen Workshops hat das PHP mehrere internationale Konferenzen mitorganisiert, darunter zuletzt eine dreitägige Tagung in Toblach/Italien zum Thema «NATO, the Warsaw Pact and Détente, 1965–75». Vom 12. zum 15. Juni 2003 findet in Spitzbergen/Norwegen eine vom PHP getragene, gross angelegte Konferenz zu gegenseitigen Bedrohungswahrnehmungen und Kriegsplanungen während des Kalten Krieges statt, wo weitere Forschungsergebnisse ausgetauscht werden.

16 *Warsaw Pact Generals in Polish Uniforms*. September 2002. URL http://www.isn.ethz.ch/php/collections/coll_9.htm. Vgl. dazu STENSTRUP, Mads. Danmark var det letteste mål. In: *Jyllands-Posten*, 26.9.2002; MÜNGER, Christof. Wie Polen Dänemark ‚befreit‘ hätte. In: *Tages-Anzeiger*, 17.1.2003.

17 WAHLBÄCK, Krister. *Submarine Incursions in Swedish Waters, 1980–1992: A Comment on the Report of the Latest Official Investigation and the Debate It Brought About*. October 2002. URL <http://www.isn.ethz.ch/php/research/AreaStudies/Wahlback.htm>.

18 URL http://www.isn.ethz.ch/php/collections/coll_overview.htm.

Ein frischer, allseitig informierter Blick auf die Allianzen des Kalten Krieges relativiert überkommene Sichtweisen auf die militärischen Blöcke des Kalten Krieges in Europa. Idealerweise leitet sich aus den neuen Erkenntnissen ein neues Verständnis von Sicherheit auch für heute ab.

Homepage

URL <http://www.isn.ethz.ch/php>

Kontaktadresse

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
ETH Zentrum / SEI
CH-8092 Zürich, Schweiz

Anna Locher und Christian Nünlist

Tel. +41-(0)1-632-0779 / 632-6540

Fax. +41-(0)1-632-1941

php@sipo.gess.ethz.ch

Kurzanfragen über die Autorinnen und Autoren

Petra Y. Barthelmess, lic. phil. I, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich.

Dr. Martin Dahinden, Botschafter, ist Direktor des Internationalen Zentrums für humanitäre Minenräumung (GICHD) in Genf.

Anna Locher, lic. phil. I, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich. Sie verfasst eine Dissertation über Hintergründe und Auswirkungen einer Krisen-debatte, welche die Nato Mitte der Sechzigerjahre angesichts von ungelösten militärischen, politischen und institutionellen Fragen umtrieb.

Dr. Victor Mauer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich. Er leitet den Forschungsbereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Christian Nünlist, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und verfasst eine Dissertation zur Reaktion der Nato auf die frühe Détente in den Fünfziger- und Sechzigerjahren.

Daniel Trachsler, lic. phil. I, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich.

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich.

Chronologie

Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik von Januar bis Dezember 2002

*zusammengestellt von Fabian Furter und Daniel Schlumpf, unter Mitarbeit von
Jan-Philipp Kessler, Christiane Callsen, Petra Barthelmess*

Die Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik ist Teil der Homepage «Netzwerk Schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik – SSN» und auf Internet unter <http://www.ssn.ethz.ch/> abrufbar.

Abkürzungsverzeichnis

In der Chronologie werden folgende Abkürzungen verwendet:

AAL	Ausbildungszentrum der Armee in Luzern
Aucon	Austrian Contingent (Österreichisches Kontingent im Rahmen der Kfor)
Auns	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
BAP	Bundesamt für Polizei
CENCOOP	Central European Nations' Cooperation in Peace Support
Deza	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council (Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FAO	Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft
FBI	Federal Bureau of Investigation
GPK	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GSoA	Gruppe Schweiz ohne Armee
ICC	Internationaler Strafgerichtshof
IGH	Internationaler Gerichtshof, Den Haag
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IWF	Internationaler Währungsfonds

Kfor	Kosovo Force (Internationale Friedenstruppe im Kosovo)
MFS	Militärische Führungsschule
MILAK	Militärakademie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Zürich
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
Nato	North Atlantic Treaty Organisation (Nordatlantikvertragsorganisation)
NOMAD	North Sea ACMI Range Organised Multinational Air Defence
ODIHR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEF	Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung
Sfor	Stabilisation Force (Internationale Friedenstruppe in Bosnien-Herzegowina)
SIK	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
Swisscoy	Swiss Company (Schweizer Kompanie im Rahmen der Kfor)
UEK	Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge)
UNITA	Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola
Unmik	United Nations Mission in Kosovo (Uno-Mission im Kosovo)
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
Uno	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
USIS	Projektgruppe „Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz“
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VSPB	Verband schweizerischer Polizeibeamter
WEF	World Economic Forum
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

09.01.2002

Jahresbericht über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat

Der Bundesrat genehmigt den Jahresbericht über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat 2001. Die Aktivitäten des Europarates waren bestimmt durch die politische Lage in Südosteuropa und im Kaukasus sowie die Terroranschläge vom 11. September. Bezüglich der Menschenrechte standen die Bemühungen zur Verbesserung der Effizienz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Vordergrund. Im Jahr 2001 hat dieser elf Urteile gefällt, von denen die Schweiz betroffen war. Davon stellte er in neun Fällen eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention fest.

14.01.2002 bis 19.01.2002

Sudan-Gespräche in der Schweiz

Auf dem nidwaldischen Bürgenstock beginnen die Verhandlungen über eine Waffenruhe in den sudanesischen Nuba-Bergen. Die Schweiz hält zusammen mit den USA die Schirmherrschaft der Friedensgespräche zwischen der Regierung des Sudan und der Sudan People's Liberation Army (SPLA) inne. Mit den Verhandlungen wurde der Schweizer Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung, Josef Bucher, betraut. Im Verlauf der Verhandlungen einigen sich die Konfliktparteien auf einen zunächst sechsmonatigen Waffenstillstand, der von der sudanesischen Regierung und der SPLA gemeinsam überwacht werden soll. Ausserdem sollen internationale Beobachter beteiligt werden.

15.01.2002

Arbeitsbesuch des liechtensteinischen Regierungschefs

Bundespräsident Kaspar Villiger empfängt den Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein, Otmar Hasler, zu einem Arbeitsbesuch in Bern. Im Vordergrund des Treffens stehen die Bemühungen und jüngsten Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei sowie weitere internationale Finanz- und Steuerfragen.

15.01.2002

Offizieller Arbeitsbesuch des norwegischen Aussenministers

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), empfängt in Bern den norwegischen Aussenminister Jan Petersen zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Im Zentrum der Gespräche stehen die europäische Integration, der internationale Kampf gegen den Terroris-

mus, die Friedensförderung, die Förderung der individuellen Sicherheit der Zivilbevölkerung in Konfliktregionen sowie die bilateralen Beziehungen.

16.01.2002

Zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen

Der Bundesrat genehmigt das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen und erteilt die Ermächtigung zur Unterzeichnung. Das Zweite Zusatzprotokoll ergänzt das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959. Es passt die Rechtshilfeinstrumente an die aktuellen politischen, sozialen und technologischen Verhältnisse an.

17.01.2002

Änderung der Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ändert den Anhang 2 der Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban (Afghanistan) vom 2. Oktober 2000. Die Finanzsanktionen gegen Personen und Firmen mit Verbindung zu den Taliban, Usama bin Ladin und dessen Organisation al-Kaida werden ausgeweitet. Die Liste wird um acht Personen erweitert. Gleichzeitig werden die afghanische Zentralbank Da Afghanistan Bank und die Luftverkehrsgesellschaft Ariana Afghan Airlines von der Liste gestrichen. Die Schweiz setzt mit diesen Massnahmen entsprechende Beschlüsse des für Afghanistan zuständigen Sanktionskomitees der Vereinten Nationen vom 26. Dezember 2001 und 11. Januar 2002 sowie die Resolution 1388 des Uno-Sicherheitsrates vom 15. Januar 2002 um.

18.01.2002

Stellungnahme des Bundesrates zum GPK-Bericht über die Umsetzung des Geldwäschereigesetzes

Die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK) über die Probleme beim Vollzug des Geldwäschereigesetzes liegt vor. Darin bestätigt der Bundesrat im wesentlichen die Feststellungen des Berichts und stimmt den Empfehlungen zu.

18.01.2002

Unterstützung des WEF 2003 durch Kantone und Stadt Zürich

Die Kantone und die Stadt Zürich sichern Bundesrätin Ruth Metzler zu, den Kanton Graubünden mit polizeilichen Mitteln zu unterstützen, damit das World Economic Forum (WEF) 2003 wieder in Davos stattfinden kann. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, dass die Bündner Regierung ihren Entscheid treffen kann.

21.01.2002

Schweizer Menschenrechtsdelegation in China

Eine Schweizer Menschenrechtsdelegation unter der Leitung von Botschafter Peter Maurer, Chef der Politischen Abteilung IV im EDA, besucht Beijing, um mit verschiedenen chinesischen Behörden den Dialog über die Situation der Menschenrechte zu führen. Die Delegation gewinnt dabei den Eindruck, dass westlichen Anregungen offener begegnet werde.

22.01.2002

Weitere Reform der wirtschaftlichen Landesverteidigung

Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, schickt eine Verordnungsänderung in die Vernehmlassung, mit der die Zahl der nebenamtlichen Mitarbeiter der Landesversorgung von derzeit über 400 auf die Hälfte reduziert werden soll. Damit wird in der Neuausrichtung der wirtschaftlichen Landesverteidigung eine weitere Etappe zurückgelegt.

22.01.2002

Stellungnahme der Schweiz zur Behandlung afghanischer Häftlinge

Staatssekretär Franz von Däniken teilt dem amerikanischen Botschafter in der Schweiz, Mercer Reynolds, mit, dass die Schweiz eine völkerrechtlich korrekte Behandlung für die auf dem US-Stützpunkt Guantánamo in Kuba festgehaltenen mutmasslichen Taliban- und al-Kaida-Kämpfer fordert. Solange der Status der Gefangenen nicht durch ein kompetentes Gericht geklärt sei, seien sie in Übereinstimmung mit geltendem Völkerrecht als Kriegsgefangene mit entsprechendem Schutz gemäss der dritten Genfer Konvention zu betrachten.

24.01.2002

Schweizerisch-monegasische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäscherei

Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) des Bundesamtes für Polizei (BAP) und die entsprechende Stelle des monegasischen Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN) vereinbaren in Monaco ein «Memorandum of Understanding» (MOU), das den Informationsaustausch bei Geldwäschereifällen von internationaler Tragweite erleichtern soll. Ähnliche Vereinbarungen hat die Schweiz bereits mit den entsprechenden belgischen und finnischen Meldestellen unterzeichnet.

28.01.2002

Schweizerisch-französisches Kooperationszentrum

Nach der am 23. Januar 2002 erfolgten Zustimmung des Bundesrates unterzeichnen Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), und der französische Innenminister Daniel Vaillant in Genf das Zusatzprotokoll zum Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen. Das Zusatzprotokoll umschreibt die Rahmenbedingungen über die Errichtung und den Betrieb des künftigen schweizerisch-französischen Kooperationszentrums, das auf dem Gelände des Flughafens Genf-Cointrin errichtet wird. Das Kooperationszentrum wird seinen Betrieb anfangs der zweiten Hälfte 2002 aufnehmen. Rund 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Polizei- und Zolldiensten beider Länder werden sich hier mit der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität befassen. Mit dem Zentrum sollen der Austausch von polizeilichen Informationen zwischen den betroffenen nationalen Diensten verbessert und grenzüberschreitende Observationen vereinfacht werden.

30.01.2002

Bereit zu neuen bilateralen Verhandlungen

Nach Konsultationen der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat sowie der Konferenz der Kantonsregierungen verabschiedet der Bundesrat die Verhandlungsmandate für die drei letzten der insgesamt zehn Bereiche, zu denen neue bilaterale Verträge mit der Europäischen Union (EU) abgeschlossen werden sollen. Es handelt sich um die Dossiers Dienstleistungsliberalisierung, Zusammenarbeit in Justiz, Polizei, Asyl und Migration (Schengen/Dublin) sowie Zinsbesteuerung. Neben diesen umfasst die neue Verhandlungsrunde sie-

ben weitere Themen, zu denen die Mandate bereits stehen: Betrugsbekämpfung, verarbeitete Agrarprodukte, Bildung und Jugend, Medien, Statistik, Umwelt und die Doppelbesteuerung der Ruhegehälter pensionierter EU-Bediensteter in der Schweiz.

30.01.2002

Besuch des Uno-Chefs für humanitäre Angelegenheiten

Der Uno-Chef für humanitäre Angelegenheiten, Kenzo Oshima, weilt auf Einladung von Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. Dabei lobt er das humanitäre Engagement der Schweiz, die neben dem finanziellen Beitrag von jährlich zwischen drei und fünf Millionen Franken das Uno-Koordinationsbüro für humanitäre Angelegenheiten mit dem klaren Bekenntnis zur Humanität auch moralisch unterstütze.

30.01.2002

Gegen Menschenhandel

Der Bundesrat genehmigt zwei Zusatzprotokolle zum Uno-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und erteilt die Ermächtigung zu ihrer Unterzeichnung. Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel will den Handel mit Menschen zum Zweck ihrer Ausbeutung unterdrücken und bestrafen. Das Zusatzprotokoll gegen den Menschen schmuggel stellt den illegalen Schmuggel von Menschen sowie die Herstellung oder Beschaffung von gefälschten Dokumenten unter Strafe.

31.01.2002 bis 04.02.2002

Die Bundesräte Villiger, Deiss und Couchepin am WEF in New York

Bundespräsident Kaspar Villiger hält eine Rede anlässlich der Eröffnung des WEF in New York. Der Bundesrat spricht sich darin für einen zivilisierten Dialog mit den gesprächsbereiten Kritikern der Globalisierung aus und signalisiert das Interesse der Schweiz an einer Rückkehr des WEF nach Davos. Ausserdem referiert er am Forum «Public Eye on Davos». Neben dem Bundespräsidenten sind auch die Bundesräte Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, und Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, am WEF in New York anwesend. Sie drücken an ihren Pressekonferenzen und öffentlichen Auftritten den Wunsch des Bundesrates nach einer definitiven Rückkehr des WEF nach Davos aus.

04.02.2002

Drittes Koordinationstreffen Schweiz-EU

Delegationen der Schweiz (unter der Leitung von Botschafter Michael Ambühl) und der EU (unter der Leitung von Percy Westerlund) treffen sich in Bern zum Zweck einer Standortbestimmung zu Tempo und Inhalt der zweiten bilateralen Verhandlungen. Dabei treten weiterhin unterschiedliche Ansichten zutage. Während die EU weitere Konzessionen bei der Zollbetrugsbekämpfung und die sofortige Aufnahme von Verhandlungen über die Zinsbesteuerung fordert, verlangt die Schweiz, dass zuvor auch die EU ihre Mandate für alle zehn Dossiers festlegt.

04.02.2002

Besuch des Ministers für lokale Verwaltung der palästinensischen Behörde

Der Minister für lokale Verwaltung der Palästinensischen Behörde, Saeb Erakat, weilt auf Einladung von Franz von Däniken, Staatssekretär des EDA, zu einem Besuch in Bern. Im Vordergrund des Treffens steht die Situation im Nahen Osten. Staatssekretär von Däniken bekräftigt, dass für die Schweiz die Palästinensische Behörde sowie deren Vertreter nach wie vor Ansprechpartner sind. Die Schweiz fordert Israel auf, die auf dem Abkommen von Oslo beruhende Legitimität der Behörde nicht weiter zu schmälern.

11.02.2002

Start der Ausbildung des sechsten Swisscoy-Kontingents

Das sechste Swisscoy-Kontingent für den Einsatz im Kosovo nimmt in Bière die Ausbildung auf. Neuer Kommandant des Kontingents ist der Milizoffizier Beat Eberle, Oberstleutnant im Generalstab. Verantwortlich für die eigentliche Swisscoy-Dienstkompanie ist der Berufsoffizier Stefano Laffranchini, Major im Generalstab.

11.02.2002 bis 12.02.2002

Bundesrat Schmid in den USA

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), wird – nach einem Besuch der Olympischen Spiele in Salt Lake City – in Washington vom Stellvertretenden Verteidigungsminister Paul Wolfowitz zu einem Gedankenaustausch über die Situation nach dem 11. September empfangen. Themen sind die schweizerischen

Massnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung, der Wiederaufbau Afghanistans sowie die schweizerischen Erfahrungen mit dem Bevölkerungsschutz. Weiter bekräftigt Schmid die kritische Haltung der Landesregierung in bezug auf die Behandlung der Internierten auf dem US-Stützpunkt Guantánamo und gibt der Befürchtung Ausdruck, dass ein militärisches Eingreifen der USA im Irak eine grössere Destabilisierung der Region herbeiführen würde.

13.02.2002

Schutz ausländischer Vertretungen durch die Armee

Der Bundesrat beschliesst, den Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Botschaften bis zum 30. Juni 2003 fortzusetzen. Hierbei sollen nicht mehr als 700 Armeeingehörige eingesetzt werden. Gemäss Artikel 70 des Militärgesetzes holt er mit einer Botschaft an das Parlament dessen nachträgliche Zustimmung ein. Einsätze, die länger als drei Wochen dauern, bedürfen der Zustimmung der eidgenössischen Räte. Die Bewachung hat am 17. Dezember 2001 begonnen.

13.02.2002

Schweiz zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof gerüstet

Die Schweiz ist für die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag bereit. Der Bundesrat setzt die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen auf den Zeitpunkt in Kraft, an dem der Gerichtshof seine Tätigkeit aufnehmen wird. Bereits am 12. Oktober 2001 hat die Schweiz das «Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes» ratifiziert. Mit dem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG), das am 21. Juni 2001 vom Parlament verabschiedet worden war, hatte sie die notwendige gesetzliche Grundlage dazu geschaffen. Der ständige Gerichtshof kann seine Arbeit aufnehmen, sobald 60 Staaten das Römer Statut ratifiziert haben. Bisher haben dies 52 Staaten getan.

14.02.2002

Höflichkeitsbesuch des sudanesischen Vizepräsidenten

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher der EDA, empfängt den sudanesischen Vizepräsidenten, Ali Osman Taha, zu einem Höflichkeitsbesuch in Bern. Im Zentrum des Treffens steht das Waffenstillstandsabkommen zwischen der Regierung der Republik Sudan und der sudanesischen Volksbefreiungsbewegung (SPLM) in den zentralsudanesischen Nuba-Bergen. Das Abkommen wurde im Januar

2002 unter der Schirmherrschaft eines schweizerisch-amerikanischen Vermittlungsteams unter der Leitung des Schweizer Sonderbotschafters für Konfliktbearbeitung, Josef Bucher, auf dem Bürgenstock ausgehandelt.

14.02.2002 bis 24.02.2002

Nachtflugtraining der Schweizer Luftwaffe in Norwegen

Dreizehn Piloten der Schweizer Luftwaffe absolvieren im norwegischen Ørland ein Nachtflugtraining. Im Zentrum der insgesamt 75 Einsätze stehen Luftverteidigungsübungen mit simulierten Radarlenk Waffen-Einsätzen auf grosse Distanz. Gesetzliche Grundlage der in dieser Form zum vierten Mal stattfindenden Kampagne bildet die Zusammenarbeitsvereinbarung vom 19. Februar 1997 zwischen Norwegen und der Schweiz.

18.02.2002

Arbeitsbesuch der Uno-Hochkommissarin für Menschenrechte

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt Mary Robinson, Vorsteherin des Uno-Hochkommissariats für Menschenrechte (UNHCHR), zu einem Arbeitsbesuch in Bern. Ausserdem stattet die Uno-Hochkommissarin Bundespräsident Kaspar Villiger einen Höflichkeitsbesuch ab. Im Vordergrund der Gespräche stehen die Rolle der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus sowie die Bedeutung der Menschenrechte im Rahmen von Entwicklungsprogrammen.

20.02.2002

Gegen Internetkriminalität

Der Bundesrat bewilligt neun Stellen für eine neue nationale Koordinationsstelle im Bundesamt für Polizei, die auf den 1. Januar 2003 geschaffen werden soll. Die Koordinationsstelle soll strafbare Missbräuche des Internets erkennen, die Ermittlungen koordinieren und national angelegte Analysen der Internetkriminalität durchführen. Die Kantone, denen grundsätzlich die Strafverfolgung der Internetkriminalität obliegt, übernehmen zwei Drittel der Kosten von rund 1.3 Millionen Franken pro Jahr.

21.02.2002

Besuch des israelischen Botschafters beim EDA

Der Staatssekretär des EDA, Franz von Däniken, bekundet dem Botschafter von Israel in Bern, Ygal Antebi, seine Besorgnis über die jüngste Eskalation der

Gewalt im Konflikt zwischen Israel und Palästina. Er fordert Israel zur sofortigen Beendigung der militärischen Operationen in Gaza und Ramallah auf.

25.02.2002

Verhandlungsrunde verschoben

Die auf den 26. Februar 2002 vorgesehene Verhandlungsrunde zwischen der EU und der Schweiz über die gemeinsame Betrugsbekämpfung wird mit Verweis auf einen zusätzlichen Klärungsbedarf auf Wunsch Brüssels auf Mitte März 2002 verschoben. Die Schweiz will das Thema Steuerhinterziehungen aus den Verhandlungen ausklammern. Steuerhinterziehung stellt in der Schweiz kein Strafdelikt dar. Entsprechend dem Prinzip der doppelten Strafbarkeit kann hier von Schweizer Seite aus keine Rechtshilfe geleistet werden. Die EU hingegen beharrt auf einer uneingeschränkten Rechtshilfe bei allen Vergehen gegen die finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

27.02.2002

Ratifizierung der Tampere Konvention

Der Bundesrat genehmigt und ratifiziert die Tampere Konvention über die Zurverfügungstellung von Telekommunikationsmitteln für den Katastrophenschutz und die Katastrophenhilfeeinsätze. Das 1998 im finnischen Tampere verabschiedete Abkommen soll zur besseren Koordinierung der Satellitentelefone und Funkstationen der internationalen Gemeinschaft bei humanitären Krisen und Naturkatastrophen beitragen. Es wurde bis heute von 51 Staaten unterzeichnet und von 10 ratifiziert. In Kraft tritt es nach der Ratifizierung von mindestens 30 Staaten.

27.02.2002 bis 01.03.2002

Arbeitsbesuch von Bundesrätin Metzler in den USA

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, besucht am 27. Februar 2002 New York und nimmt «Ground Zero» in Augenschein. Am folgenden Tag erörtert sie mit dem Vorsitzenden des Ausschusses für Immigration des US-Repräsentantenhauses den Umgang der USA mit Einwanderungsfragen. Am 1. März 2002 wird die Justizministerin in Washington von ihrem amerikanischen Amtskollegen John Ashcroft zu einem Gespräch empfangen. Im Vordergrund des Treffens steht die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Zusammenarbeit der beiden Länder in diesem Bereich. Ebenfalls besprochen wird die Kooperation im Bereich der Rechtshilfe und der Polizei.

28.02.2002

Regionalisierung in der Armee XXI

Der Chef Heer, Korpskommandant Jaques Dousse, orientiert an einer Medienkonferenz in Bern über das Projekt «Regionalisierung» in der Armee XXI. Hauptelemente des im Zuge der Reduktion des Personalbestandes sich aufdrängenden Projektes sind die Zusammenlegung von Zeughäusern, die Restrukturierung des Festungswachtkorps sowie die Neubelegung der Waffenplätze. Im Bundesamt für Betriebe des Heeres sollen in den kommenden acht Jahren insgesamt rund 1 600 Stellen abgebaut werden. Die Umsetzung des Projektes hängt von der Zustimmung des Parlamentes zum Armeeleitbild ab.

01.03.2002

Polizeiabkommen mit Deutschland in Kraft

Der bilaterale Polizeivertrag zwischen der Schweiz und Deutschland tritt in Kraft. Das Abkommen regelt die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden beider Staaten. Es ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung von Observationen im Nachbarland, die grenzüberschreitende Verfolgung und den Einsatz gemischter Kontroll-, Observations- und Ermittlungsgruppen. Das Übereinkommen regelt ausserdem den Austausch von Beamten bei Grossereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen.

01.03.2002

Ständeratskommission für 18 Wochen Rekrutenschule

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SIK) nimmt Änderungen an der Vorlage über die Armee XXI vor. Sie verkürzt die Dauer der Rekrutenschule gegenüber der Botschaft um 3 auf 18 Wochen. Ausserdem spricht sich die SIK für eine Kompetenzverschiebung aus: Die Dauer der Rekrutenschule soll vom Parlament und nicht vom Bundesrat festgelegt werden. Die Armee XXI soll ausserdem regional verankert bleiben. Das Heer soll auf der Basis der heutigen vier Armeekorps von vier regionalen Divisionsstäben eingesetzt werden. Der vom Bundesrat vorgesehene, dem Kommandanten des Heers unterstellte Chef Heereseinsatz entfällt.

03.03.2002

Ja zum Uno-Beitritt

Die Schweiz wird den Vereinten Nationen beitreten. Volk und Stände stimmen dem Uno-Beitritt zu. Die Stimmbeteiligung ist mit 57,6 Prozent sehr hoch.

1 489 062 (54,6 Prozent) der Stimmenden sprechen sich für die Vorlage aus, 1 237 725 (45,4 Prozent) dagegen. Dabei ergibt sich das denkbar knappste Ständemehr von 12 befürwortenden gegenüber 11 sich gegen den Uno-Beitritt aussprechenden Kantonen. Ein geschlossenes Ja zum Uno-Beitritt kommt aus der Westschweiz und den beiden Basel. Gegen die Vorlage sprechen sich die Mehrzahl der Inner-schweizer und Ostschweizer Kantone und das Tessin aus. Die Schweiz wird voraussichtlich im September 2002 als 190. Mitglied in die Uno aufgenommen werden.

06.03.2002

Höflichkeitsbesuch des Vizevorsitzenden der afghanischen Interimsregierung

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt den afghanischen Minister für Planung und Vizevorsitzenden der afghanischen Interimsregierung, Mohammad Mohaqqeq, in Bern zu einem Höflichkeitsbesuch. Im Vordergrund des Treffens stehen die allgemeine Lage in Afghanistan sowie der Stand der humanitären Hilfe und des Wiederaufbaus. Die Schweiz hat für 2002 eine Summe von rund 19.6 Mio. Franken für die humanitäre Hilfe und den Wiederaufbau vorgesehen (2001: 17.5 Mio. Franken). Ein Koordinationsbüro für die schweizerische Hilfe ist im Februar dieses Jahres in Kabul eröffnet worden.

07.03.2002

Zivildienst 2001: Erneute Zunahme der Zivildienstgesuche

Die Zahl der Zivildienstgesuche ist im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um 16 Prozent gestiegen. Mehr als ein Fünftel aller Gesuche wurde abgelehnt. Von den rund 220 000 geleisteten Zivildiensttagen entfielen 60 Prozent auf das Sozialwesen.

08.03.2002

Beitrag an Fonds für IWF-Notfallkredite

Der Bundesrat beschliesst, einen Beitrag von 1.8 Millionen Franken an einen Spezialfonds des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu leisten. Ziel des Fonds ist die Verbilligung von Zinsen für sogenannte Notfallkredite. Die Vergabe von Notfallkrediten soll Länder unterstützen, deren administrative und institutionelle Kapazitäten durch kriegsähnliche Konflikte derart geschwächt wurden, dass sie vorerst kein ordentliches, vom IWF unterstütztes wirtschaftliches Anpassungs- und Reformprogramm umsetzen können.

08.03.2002 bis 10.03.2002

Generalstabschef Scherrer besucht Nato-Übung

Der Schweizer Generalstabschef, Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, besucht als Gast die vom 1. bis zum 15. März 2002 dauernde Nato-Übung STRONG RESOLVE 2002. Stationen des Besuchsprogramms sind das Nato-Hauptquartier in Brüssel sowie Schauplätze in Polen und Norwegen

11.03.2002 bis 15.03.2002

Nationale Konferenz der Schweizerischen Verteidigungsattachés

In Bern wird die alle zwei Jahre stattfindende Konferenz der Schweizerischen Verteidigungsattachés im Ausland abgehalten. Sie wird vom Stellvertretenden Generalstabschef, Divisionär Martin von Orelli, geleitet. Angesichts der weitreichenden Veränderungen im sicherheitspolitischen Bereich wie beispielsweise der Anschläge vom 11. September 2001 oder des Reformprojektes Armee XXI bietet diese Konferenz Gelegenheit, die Schweizer Verteidigungsattachés im Ausland über aktuelle und fachspezifische Themen auf den neuesten Stand zu bringen.

12.03.2002

Beitrag der Schweiz an die internationale Finanzhilfe für Mazedonien

An der von der EU und der Weltbank gemeinsam organisierten internationalen Geberkonferenz für Mazedonien in Brüssel gibt der Chef der Schweizer Delegation, Paul Peter, Sektionschef in der Deza, bekannt, dass sich die Eidgenossenschaft mit 16 Millionen Franken an der Finanzhilfe für Mazedonien beteiligt. Insgesamt werden Mazedonien 300 Millionen Euro versprochen, sofern das Friedensabkommen von Ohrid weiterhin umgesetzt wird. Die Anstrengungen Berns konzentrieren sich auf drei Bereiche: die Stärkung des multiethnischen Zusammenhalts, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Energie- und Wasserversorgung.

13.03.2002

Hilfe bei Entminung in Afghanistan und Äthiopien

Die Schweiz unterstützt die Minenräumprogramme in Afghanistan und Äthiopien mit je einem Spezialisten. Ein Mitglied des Festungswachtkorps steht als Supervisor mit der Fédération Suisse de Déminage in Afghanistan im Einsatz. Ein Milizoffizier hält sich zugunsten des Minenräumprogrammes in Äthiopien auf.

13.03.2002

Unterstützung der Nahost-Resolution

Die Schweiz unterstützt die vom Uno-Sicherheitsrat verabschiedete Resolution zur Lage im Nahen Osten und die Erklärung von Uno-Generalsekretär Kofi Annan. Sie appelliert an Israel, die humanitären Verpflichtungen zu respektieren und den Schutz der Zivilbevölkerung zu garantieren.

15.03.2002

Vereinbarung über militärische Ausbildungszusammenarbeit mit Schweden

Der Bundesrat genehmigt eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Schweiz und Schweden. Es handelt sich um eine Rahmenvereinbarung, welche die Zusammenarbeit im Bereich der militärischen Ausbildung regelt. Den Teilstreitkräften Heer und Luftwaffe wird es innerhalb des vorgegebenen Rahmens in Zukunft möglich sein, gemeinsam oder unabhängig voneinander konkrete Ausbildungsvorhaben mit dem Vertragspartner in Schweden oder der Schweiz durchzuführen.

17.03.2002

Genehmigung der Bilateralen durch den EU-Ministerrat

Das Sekretariat des EU-Ministerrats teilt der Schweiz mit, dass das Ratifikationsverfahren der ersten sieben bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossen ist. Die Verträge werden am 1. Juni 2002 definitiv in Kraft treten.

18.03.2002

Bundesrat Deiss empfängt den Aussenminister Kasachstans

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt den Aussenminister der Republik Kasachstan, Kassymshomart Tokaev, zu einem Höflichkeitsbesuch in Bern. Hauptsächliche Gesprächsthemen sind der weitere Ausbau der bilateralen Beziehungen sowie die Situation in Zentralasien. Die beiden Aussenminister erläutern während des 45-minütigen Gesprächs die Rolle ihrer Länder in der Bekämpfung des Terrorismus und betonen die gewichtige Rolle, die Demokratie und Menschenrechte bei der Stabilisierung der Lage in Zentralasien spielen.

18.03.2002 bis 22.03.2002

Internationales Treffen der Militärischen Gebirgsschulen

In Andermatt treffen sich Delegationen aus zehn Nationen zum 35. internationalen Treffen der Militärischen Gebirgsschulen. Der Anlass, der jedes Jahr in einem anderen Alpenland stattfindet, steht unter dem Patronat des Chefs HEER, Korpskommandant Jaques Dousse, und wird durch die Zentrale Gebirgskampfschule (ZGKS) Andermatt ausgerichtet. Gemäss dem Motto «Erlebnis Berg» wird den Teilnehmenden ein Programm geboten, das sich auf den für Einsatz und Ausbildung der Gebirgstruppen bedeutsamen militärischen Alpindienst konzentriert.

18.03.2002 bis 22.03.2002

Bundesrat Deiss an der Uno-Konferenz von Monterrey

Eine Delegation aus Vertretern der eidgenössischen Departemente EDA, EVD, EFD (Eidgenössisches Finanzdepartement) und EDI (Eidgenössisches Departement des Inneren) unter der Leitung von Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, nimmt in Monterrey, Mexiko, an der Uno-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung und Armutsbekämpfung teil. Im Hinblick auf den «Uno-Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung», welcher im September 2002 in Johannesburg (Südafrika) stattfindet, soll diese Konferenz die relevanten Leitplanken setzen. Die Uno-Konferenz verabschiedet den sogenannten «Monterrey-Konsens», bei dem es um die Bereitstellung von Ressourcen zur Entwicklungsfinanzierung geht. Ausserdem lanciert die Schweiz eine Initiative, die darauf abzielt, die Agentur für Zusammenarbeit und Information für den internationalen Handel (ACICI) in eine zwischenstaatliche Organisation umzuwandeln. Dies soll es allen Entwicklungsländern gestatten, aktiv an den Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) teilzunehmen. Gleichzeitig nimmt Deiss die Gelegenheit wahr, sich mit zahlreichen Regierungschefs und Ministern zu treffen.

19.03.2002

Die Schweiz ergreift Massnahmen gegen Simbabwe

Der Bundesrat beschliesst die Verhängung von Sanktionen gegenüber Simbabwe und erlässt eine entsprechende Verordnung, die am 20. März in Kraft tritt. Der Entscheid erfolgt in Anbetracht der Manipulation der Präsidentschaftswahlen und der andauernden Menschenrechtsverletzungen sowie angesichts der Sanktionsbeschlüsse anderer Staaten, insbesondere der Europäischen Union und der USA. Die Massnahmen beschränken die Reisemöglichkeiten von Regierungs-

vertreten und blockieren deren allfällige Vermögenswerte in der Schweiz. Damit wird auch vermieden, dass der Finanzplatz Schweiz zur Umgehung der Sanktionen anderer Staaten missbraucht werden könnte.

20.03.2002 bis 21.03.2002

Generalstabschef Hans-Ulrich Scherrer besucht Österreich

Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, der Generalstabschef der Schweizer Armee, reist zu einem zweitägigen Besuch nach Österreich. Zu Beginn trifft sich Scherrer mit dem österreichischen Generaltruppeninspektor, General Horst Pleiner, und informiert diesen über den Stand der Schweizer Reformprojekte Armee XXI und Verteidigung XXI. Später besucht Scherrer die österreichische Militärakademie sowie das Kommando für internationale Einsätze und trifft sich zum Abschluss des Besuchs kurz mit dem Verteidigungsminister Herbert Scheibner. Nach zweieinhalbjähriger, gemeinsamer Präsenz auf dem Balkan pflegen die schweizerische und die österreichische Armee eine gute Zusammenarbeit.

20.03.2002 bis 22.03.2002

Arbeitsbesuch von Bundesrat Couchepin in Rom

Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, stattet Italien einen offiziellen Arbeitsbesuch ab. Er wird von Ministerpräsident Silvio Berlusconi empfangen. Auf dem Programm stehen weiter Besprechungen mit dem Minister für Produktive Aktivitäten, Antonio Marzano, mit Landwirtschaftsminister Giovanni Alemanno sowie mit Gesundheitsminister Girolamo Sirchia. Hauptthemen der Gespräche sind der europäische Integrationsprozess, insbesondere die neuen bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU sowie gewisse Fragen der bilateralen Beziehungen. Das 1998 zwischen der Schweiz und Italien abgeschlossene, von der Schweiz jedoch noch nicht ratifizierte Rechtshilfeabkommen spielt dabei eine wichtige Rolle. Im Vorfeld des Treffens haben Ministerpräsident Berlusconi und weitere Minister und Senatoren des Regierungsbündnisses das schweizerische Zuwarten mit der Ratifizierung scharf kritisiert. Die Schweizer Regierung stösst sich an einem von der neuen italienischen Regierung gegenüber einem früheren Entwurf stark revidierten Auslieferungsgesetz, da dieses ihrer Ansicht nach im Widerspruch zum Geist des Abkommens steht und die Rechtshilfe zu behindern droht.

22.03.2002

Schweizer Luftwaffe an Vermessung Kirgistans beteiligt

Die Schweizer Luftwaffe führt in Kirgistan bis ungefähr Mitte April 2002 im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) Fotoflüge für ein Vermessungsprojekt durch. Dieses Projekt ist integraler Bestandteil eines Weltbankprojekts und dient der Einführung eines Bodenkatasters in Kirgistan. Die Aktion läuft im Rahmen der Schweizer Aufbauhilfe in der ehemaligen sowjetischen Teilrepublik.

22.03.2002

Präsentation der Schlussergebnisse der UEK «Schweiz – Zweiter Weltkrieg»

Nach fünfjähriger Arbeit stellt die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK) ihre Schlussergebnisse vor. Die eidgenössischen Räte hatten die UEK im Dezember 1996 einstimmig damit beauftragt, historische und juristische Abklärungen mit bisher ungekanntem Aktenzugang vorzunehmen. Die nun abgeschlossenen Untersuchungen dienen der historischen Wahrheitsfindung und arbeiten das damalige Verhalten der Schweiz, insbesondere ihrer Behörden und ihres Finanzplatzes, gegenüber dem Nationalsozialismus und seinen Opfern auf. Der Synthesebericht, den die UEK heute der Öffentlichkeit vorstellt, wird begleitet von einer eindrucksvollen Anzahl historischer Einzelstudien und juristischer Beiträge.

24.03.2002

Ehemaliger US-Unterstaatssekretär Eizenstat lobt die Arbeit der Bergier-Kommission

Ex-US-Unterstaatssekretär Stuart Eizenstat lobt die Arbeit der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) als die selbstkritischste, gründlichste und tiefgreifendste ihrer Art im Vergleich mit anderen Ländern. Eizenstat würdigt die Bedeutung der Bergier-Studien über die Entschädigungszahlungen der Schweizer Banken und gesteht ein, in seinen Berichten von 1997 und 1998 missverständliche Formulierungen verwendet zu haben.

25.03.2002

New Yorks Ex-Bürgermeister in der Schweiz

Der frühere Bürgermeister von New York, Rudolph W. Giuliani, wird in Zürich von Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, empfangen. Giuliani,

der durch sein Krisenmanagement nach den Terroranschlägen gegen das World Trade Center vom 11. September 2001 weltweiten Bekanntheitsgrad erreichte, spricht im Rahmen einer Veranstaltung der Credit Suisse/Winterthur über Krisenmanagement.

26.03.2002

Tod einer Schweizer TIPH-Beobachterin in Hebron

Eine Schweizer Beobachterin der Temporary International Presence in Hebron (TIPH) und ihr türkischer Kollege werden Opfer einer bewaffneten Attacke im Norden der Stadt Hebron. Die Schweizerin hatte als Mitglied des Pools ziviler Experten des EDA an der multinationalen Beobachtermission TIPH teilgenommen. Bundesrat Joseph Deiss vereinbart mit seinem norwegischen Amtskollegen, dessen Land die politische Koordination der TIPH-Mission gewährleistet, eine Untersuchung der Vorfälle zu verlangen. Die TIPH-Mission ist seit dem 1. Februar 1997 auf gemeinsame Anfrage der israelischen und palästinensischen Behörden in der Stadt Hebron im Westjordanland tätig. Sie hat den Auftrag, die Anliegen der palästinensischen Bewohner des von Israel besetzten Teils von Hebron gegenüber der Besatzungsmacht zu vertreten.

26.03.2002

Bundesrat Deiss spricht vor der Menschenrechtskommission der Uno

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, erklärt anlässlich der 6-wöchigen Konferenz der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf, dass die Schweiz wie alle anderen europäischen Staaten und viele andere Länder der Überzeugung sei, dass einer der nächsten Erfolge im Kampf für die Menschenrechte der weltweite Verzicht auf die Verhängung und Anwendung der Todesstrafe sein werde. Er richtet seinen Appell insbesondere an die USA, China und Saudiarabien mit der Bitte, auf die häufige Verhängung der Todesstrafe zu verzichten.

27.03.2002

Schweizer Wahlbeobachterinnen und -beobachter bei den Parlamentswahlen in der Ukraine

Eine fünfköpfige Schweizer Beobachterdelegation reist nach Kiew, um die ukrainischen Parlamentswahlen vom 31. März 2002 zu beobachten. Die Mission steht unter der Schirmherrschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR).

27.03.2002

OSZE-Überprüfung beim Infanterie Regiment 14

Auf Ersuchen der Tschechischen Republik wird das Infanterie Regiment 14 von zwei tschechischen und einem ungarischen Offizier überprüft. Die Überprüfung erfolgt im Rahmen der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) und stützt sich auf die Bestimmungen über die vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen des Wiener Dokumentes von 1999. Es handelt sich um die erste Überprüfung des laufenden Jahres und die achtzehnte in der Schweiz seit 1992. Im Rahmen des gegenseitigen Austausches militärischer Informationen über die Streitkräfte der OSZE-Teilnehmerstaaten gibt die Schweiz seit 1992 Informationen über Truppen im Wiederholungskurs bekannt.

02.04.2002

Gespräch zwischen dem EDA und dem israelischen Botschafter

Blaise Godet, Leiter der Politischen Direktion des EDA, bekundet dem israelischen Botschafter in Bern, Ygal Antebi, sein Beileid für die Opfer der mörderischen Attentate vom Osterwochenende. Gleichzeitig deponiert er die Forderung nach einem Rückzug der israelischen Armee aus den palästinensischen Gebieten. Er fordert Israel ebenfalls dazu auf, dem Präsidenten der palästinensischen Behörde seine Bewegungsfreiheit zurückzugeben, und erinnert daran, dass die Schweiz die Resolution 1402 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen unterstütze.

03.04.2002

Jahresbericht zur Schweizer Mitwirkung an der Nato-Partnerschaft für den Frieden

Der Bundesrat veröffentlicht den Bericht über die Schweizer Mitwirkung an der Nato-Partnerschaft für den Frieden (PfP) im Jahr 2001. Daraus geht hervor, dass die Schweiz ihre PfP-Partner im vergangenen Jahr zu 26 Aktivitäten eingeladen hat, während sie sich selber an rund 250 Veranstaltungen beteiligte. Der Bundesrat zieht eine positive Bilanz und stellt fest, dass der Beitrag der Schweiz in der Partnerschaft sichtbar geworden ist.

03.04.2002

Schweizer Uno-Botschafter trifft den palästinensischen Generaldelegierten

François Nordmann, Botschafter und Chef der ständigen Mission der Schweiz bei der Uno in Genf, trifft in Genf Nabil Ramlawi, den palästinensischen Gene-

raldelegierten. Das Gespräch folgt auf die Unterredung zwischen Blaise Godet, dem Leiter der Politischen Direktion des EDA, und dem israelischen Botschafter in der Schweiz, Ygal Antebi, vom 2. April 2002 in Bern. Nordmann versichert Ramlawi, dass Yasir Arafat für die Schweiz der demokratisch gewählte Präsident der palästinensischen Autonomiebehörde und damit legitimer Gesprächspartner sei. Weiter bekräftigt er die Forderung nach einem Rückzug Israels aus den palästinensischen Gebieten. Er erinnert gleichzeitig daran, dass die Schweiz auch ein Ende der palästinensischen Selbstmordattentate fordert.

05.04.2002

Neuer Projektleiter VBS XXI

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, bestimmt den bisherigen Unterstabschef Doktrin und Operative Schulung im Generalstab, Divisionär Max Riner, zum neuen, vollamtlichen Leiter des Reformprojekts VBS XXI. Dieses umfasst die Organisationsentwicklung des Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit dem Ziel, die Strukturen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

10.04.2002

Ausserparlamentarische Kommission zum Zweck der Begleitung der Friedensförderungseinsätze der Schweizer Armee

Der Bundesrat erlässt eine Einsetzungsverfügung für eine ausserparlamentarische Kommission, die zukünftig Einsätze der Schweizer Armee zur internationalen Friedensförderung begleiten wird. Deren Präsidentin oder Präsident wird vom Bundesrat bestimmt werden, die höchstens zehn Kommissionsmitglieder werden anschliessend gemeinsam mit interessierten Kreisen ernannt. Die explizit nicht parteipolitisch motivierte Kommission soll VBS und EDA in politischen und konzeptionellen Fragen im Zusammenhang mit der Entsendung von schweizerischen Truppen für internationale militärische Friedensförderungseinsätze beraten.

10.04.2002

Die Schweiz baut die Polizeikooperation mit der EU aus

Der Bundesrat stimmt einem Abkommen zu, das eine Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) regelt. Dieses Abkommen ermöglicht den Informationsaustausch bei der Verfolgung bestimmter Deliktarten (darunter internationaler Terrorismus, illegaler Drogen-

handel, Menschenhandel, Schlepperwesen, Kinderpornographie) und erlaubt die gegenseitige Stationierung von Polizeiverbindungsbeamten. Die Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit in der Schweiz (Projekt USIS) hat aufgezeigt, dass unter anderem bei der internationalen Polizeikooperation Lücken bestehen. Aus diesem Grund will der Bundesrat die vertiefte Polizeizusammenarbeit mit verschiedenen Staaten und internationalen Organisationen vorantreiben. Das Kooperationsabkommen mit Europol kann unterzeichnet werden, sobald der Rat der EU-Justiz- und -Innenminister seine Zustimmung erteilt hat. Anschliessend soll dem Parlament eine Botschaft zum Abkommen vorgelegt werden.

10.04.2002

Aushebung wird mit Blick auf die Armee XXI neu organisiert

Der Bundesrat verabschiedet die Verordnung über die Rekrutierung (VREK), die auf den 1. Mai 2002 in Kraft tritt. Die Aushebung der Stellungspflichtigen wird mit Blick auf die Armee XXI vollständig neu organisiert. Neu erfolgt die Rekrutierung in sechs regionalen Zentren und dauert zwei bis drei Tage. Als Standorte für diese Zentren wurden Lausanne VD, Sumiswald BE, Steinen/Nottwil LU, Losone TI, Windisch AG, Rüti ZH und Mels SG bestimmt. In diesen Zentren ist auch die Behandlung der Gesuche um waffenlosen Militärdienst aus Gewissensgründen vorgesehen.

10.04.2002

Initiative zur Einhaltung des Völkerrechts im Nahen Osten

Der Bundesrat befasst sich an seiner wöchentlichen Sitzung mit der Situation im Nahen Osten und fordert in einer anschliessenden Medienkonferenz Israel dazu auf, seine Armee unverzüglich aus den palästinensischen Gebieten zurück-zuziehen. Gleichzeitig appelliert er an Palästinenserführer Yasir Arafat, zum Stopp der Terroranschläge aufzurufen. Ferner beauftragt der Bundesrat das EDA, via diplomatische Demarchen die Uno, die EU, die USA und Russland dazu zu bewegen, das humanitäre Völkerrecht vermehrt in ihre Friedensbemühungen zu integrieren. Im weiteren sollen die militärische Zusammenarbeit mit Israel sowie die Einhaltung des Freihandelsabkommens zwischen der EFTA und Israel überprüft werden.

11.04.2002

Inkrafttreten des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs

Der Bundesrat begrüsst das Zustandekommen der für die Schaffung eines ständigen internationalen Strafgerichts mit Sitz in Den Haag notwendigen 60 Ratifikationen des Römer Statuts. Die Schweiz hat bereits am 12. Oktober 2001 ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt. Der Vertrag kann somit auf den 1. Juli dieses Jahres in Kraft treten. Der neue Gerichtshof wird seine Arbeit voraussichtlich im Jahr 2003 aufnehmen. Er ist für die Verurteilung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zuständig, sofern die innerstaatlichen Behörden der Vertragsstaaten ihren Strafverfolgungspflichten nicht nachkommen. Aus Schweizer Sicht besonders zu begrüssen ist der Umstand, dass mit dem Internationalen Strafgerichtshof ein wirksamer internationaler Mechanismus zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts geschaffen wird.

12.04.2002

Bundesrat Deiss trifft Uno-Generalsekretär Kofi Annan

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, trifft den Generalsekretär der Organisation der Vereinten Nationen, Kofi Annan, in Genf im Anschluss an dessen Auftritt vor der Uno-Menschenrechtskommission. Gegenstand der Gespräche sind die nächsten Schritte im Prozedere des formellen Beitritts der Schweiz zur Uno, die Situation im Nahen Osten sowie die Respektierung des humanitären Rechts in der Region.

16.04.2002 bis 25.04.2002

Schweizer Beteiligung an PfP-Stabsübung «Cooperative Lantern 2002»

14 Offiziere der Schweizer Armee nehmen an der multinationalen Stabsübung «Cooperative Lantern 2002» im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) in Ede, Holland, teil. Sie bekleiden Stabsfunktionen in einer multinationalen Brigade und in der vorgesetzten holländischen 1. Division, die auch die Übung leitet. Insgesamt beteiligen sich 20 Nationen mit 570 Militärangehörigen an der PfP-Stabsübung, deren Übungsszenario einen friedensfördernden Einsatz in einer entmilitarisierten Zone zwischen zwei rivalisierenden Staaten vorsieht.

17.04.2002 bis 03.05.2002

Deutsche und schweizerische Luftwaffe üben gemeinsam

Auf der Basis einer vom Bundesrat bewilligten Zusammenarbeitsvereinbarung finden in der Schweiz Luftverteidigungsübungen mit vier deutschen MIG-29 und vier Schweizer F/A-18 Kampffjets statt. Erstmals kommen deutsche Piloten mit dem aus der einstigen DDR-Armee stammenden russischen Jet MIG-29 zu Trainingszwecken in die Schweiz. Vom Militärflugplatz Dübendorf aus werden täglich zehn Starts durchgeführt.

18.04.2002

Keine Fortschritte bei bilateralen Verhandlungen zur Betrugsbekämpfung

Die sechste Runde in den bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über ein Abkommen zur intensiveren gemeinsamen Betrugsbekämpfung bringt in den zentralen Punkten keine Annäherung der Positionen. Nach Einschätzung des Leiters der Schweizer Verhandlungsdelegation, Oberzolldirektor Rudolf Dietrich, sind die Gespräche an einem toten Punkt angelangt, weshalb es nun auf beiden Seiten eine alle Dossiers einschliessende Lagebeurteilung und neue politische Entscheide brauche, um voranzukommen. Für weiterführende Verhandlungen wurde aus diesem Grund kein neuer Gesprächstermin vereinbart.

24.04.2002

Bundesrat legt Südosteuropa-Strategie fest

Der Bundesrat verabschiedet die Strategie für die schweizerische Südosteuropapolitik. Als hauptsächliche Herausforderungen werden die Verhütung neuer bewaffneter Konflikte, die Entwicklung Südosteuropas als vollwertiger politischer und wirtschaftlicher Partner, die Vermeidung massiver Flüchtlingsströme, die Bekämpfung des politischen Extremismus und des organisierten Verbrechens sowie die Integration in die euro-atlantischen Strukturen angesehen.

25.04.2002

Kurzbesuch von Israels Vizeverteidigungsministerin in Bern

Philippe Welti, Chef Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Generalsekretariat des VBS, und Staatssekretär Franz von Däniken empfangen die stellvertretende Verteidigungsministerin Israels, Dalia Rabin-Pelossof, zu einem Kurz-

besuch in Bern. Anlass des Besuches ist die Ankündigung des Bundesrates vor zwei Wochen, die Einschränkung der militärischen Zusammenarbeit mit Israel aufgrund der Eskalation in der Nahost-Region zu prüfen. Rabin-Pelossof überbringt die Vorbehalte Israels gegen diesen Entscheid, der gemäss ihren Aussagen nicht zur Stabilität und zum Frieden in der Region beitrage. Welti seinerseits betont, dass die Überprüfung der militärischen Zusammenarbeit keine Änderung der Beziehungen zu Israel bedeute. Er wiederholt den Appell der Schweiz an beide Konfliktparteien, das humanitäre Völkerrecht bedingungslos anzuwenden und an den Verhandlungstisch zurückzukehren.

26.04.2002

Offerte der Schweiz an das Uno-Ermittlungsteam

Der Bundesrat begrüsst die Einsetzung einer internationalen Ermittlungskommission zur Abklärung der jüngsten Vorkommnisse im Flüchtlingslager von Jenin, wie dies die Resolution 1405 des Uno-Sicherheitsrates bestimmt. Als konkrete Unterstützungsmassnahme stellt die Schweiz dem vom Uno-Generalsekretär gebildeten Ermittlungsteam per sofort ein Flugzeug und ein gepanzertes Fahrzeug zur Verfügung.

26.04.2002

Erste Durchdiener haben Militärdienstzeit erfüllt

Die ersten 200 Durchdiener-Soldaten der Schweizer Armee haben ihre Militärdienstzeit erfüllt. Das VBS zieht eine positive Bilanz: die Machbarkeit des Durchdienens in der Armee XXI sei belegt. Militärs, die ihre Dienstzeit am Stück leisten, kämen sowohl einem Bedürfnis der Armeeführung wie auch eines Teils der Rekruten entgegen.

29.04.2002 bis 30.04.2002

Bundesrat Schmid besucht britischen Verteidigungsminister

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, reist zu einem zweitägigen Besuch des britischen Verteidigungsministeriums nach England. In London wird er von Staatssekretär Geoffrey Hoon, dem britischen Verteidigungsminister, zu Gesprächen empfangen. Traktanden dieser Gespräche sind Fragen der bilateralen Zusammenarbeit in den Bereichen Rüstung und Ausbildung, Aspekte der europäischen Sicherheitsarchitektur und Terrorismusbekämpfung, Reformen der britischen und der schweizerischen Armee, die nachrichtendienstliche Koordination und die Situation auf dem Balkan und in Afghanistan im Hinblick auf die friedensunterstützenden Massnahmen.

01.05.2002

Änderung der Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban

Der Bundesrat hebt eine Reihe von Sanktionsmassnahmen gegenüber den Taliban und Afghanistan auf. Die Flugverkehrsrestriktionen, das Exportverbot für Essigsäureanhydrid, das Verbot der Ariana Afghan Airlines sowie der Taliban-Vertretungen in der Schweiz werden abgeschafft.

01.05.2002

Schaffung einer Direktion für Sicherheitspolitik im VBS

Der Bundesrat beschliesst, im VBS eine Direktion für Sicherheitspolitik zu schaffen. Mit dem Beschluss setzt er einen bereits am 11. Dezember 2000 gefällten Grundsatzentscheid um. Die Direktion, in welcher die sicherheitspolitischen Elemente des Departements zusammengeführt werden, wird den Departementschef künftig in der Führung der sicherheitspolitischen Kerngeschäfte unterstützen. Das Tätigkeitsfeld der Direktion umfasst die allgemeine Sicherheitspolitik, die Verteidigungs- und Rüstungspolitik, die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik und das Kriegsvölkerrecht, die nationale Sicherheitskooperation sowie die Beteiligung an internationalen sicherheitspolitischen Zentren. Zum Direktor der auf den 15. Mai 2002 einzusetzenden Direktion hat der Bundesrat den stellvertretenden Generalsekretär im VBS, Botschafter Philippe Welti, ernannt.

01.05.2002

Bundesrat verabschiedet Abkommen über Militärdienst für Doppelbürger

Der Bundesrat verabschiedet ein Abkommen mit Italien über den Militärdienst für Doppelbürger. Ziel des Abkommens ist, dass schweizerisch-italienische Doppelbürger ihre Militärdienstpflicht künftig nur noch gegenüber einem Staat erfüllen müssen. Gemäss Völkerrecht kann jeder Heimatstaat einen Doppelbürger als seinen eigenen Bürger betrachten und behandeln, ohne auf dessen andere Staatsangehörigkeit Rücksicht zu nehmen. Dies gilt auch für die Erfüllung der militärischen Pflichten. Mit dem Abkommen wollen die beiden Staaten den Doppelbürgern in Zukunft Schwierigkeiten ersparen.

01.05.2002

Die Schweiz anerkennt Osttimor

Der Bundesrat beschliesst, den Staat Osttimor, welcher am 20. Mai 2002 die Unabhängigkeit erlangen wird, völkerrechtlich anzuerkennen. Die Aufnahme von diplomatischen und konsularischen Beziehungen wird in die Wege geleitet.

03.05.2002

Schweiz ratifiziert Zusatzprotokoll «Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen»

Staatssekretär Franz von Däniken unterzeichnet in Vilnius (Litauen) im Namen der Schweiz das Zusatzprotokoll Nr. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zur «Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen». Anlässlich der 110. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats vom 2. bis 3. Mai 2002 in Vilnius liegt das Dokument den 44 Mitgliedstaaten zur Unterzeichnung vor. Durch die frühestmögliche Ratifizierung als einer der ersten Staaten unterstreicht die Schweiz ihr andauerndes Engagement für die Abschaffung der Todesstrafe.

06.05.2002

Bundesrat Joseph Deiss besucht den Kosovo

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, reist zusammen mit Jean-Daniel Gerber, Direktor des BFF, in den Kosovo. Auf dem Programm stehen Treffen mit Michael Steiner, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und Leiter der UN-Mission für den Kosovo (UNMIK), mit Bajram Rexhepi, dem Präsidenten der Übergangsregierung, und mit den in der UNMIK tätigen Schweizern. Zum Abschluss besuchen Deiss und Gerber eine serbische Gemeinde sowie eine von der DEZA wiederaufgebaute Schule. Deiss und Gerber informieren sich über die Situation ethnischer Minderheiten im Kosovo; dies im Zusammenhang mit der geplanten schrittweisen Rückführung der rund 3 000 Kosovo-Flüchtlinge, die sich momentan noch in der Schweiz aufhalten.

06.05.2002 bis 24.05.2002

Teilnahme der Schweiz am Workshop «Combined Endeavor 2002»

Zum dritten Mal nimmt die Schweiz aktiv am multinationalen Workshop «Combined Endeavor» im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden teil. 34 Mitarbeiter des VBS sind vor Ort in Baumholder, Deutschland, wo insgesamt

1 100 Spezialisten aus 38 Nationen an Übungen im Bereich der Telematik und Informatik teilnehmen. Ziel des Workshops ist es, die Interoperabilität der Telekommunikations- und Informationssysteme zwischen Nato- und PfP-Nationen zu planen, zu testen und zu dokumentieren, um bei gemeinsamen friedenserhaltenden Einsätzen rasch und zielgerichtet alle Telematikanforderungen realisieren zu können.

07.05.2002

Generalstabschef Hans-Ulrich Scherrer an PfP-Treffen in Brüssel

Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, Generalstabschef der Schweizer Armee, nimmt in Brüssel an einem Treffen der Oberkommandierenden und Generalstabschefs der Mitgliedstaaten der Partnerschaft für den Frieden teil. Hauptthemen des turnusgemässen Treffens sind Fragen rund um das Engagement der PfP, der Kampf gegen den Terrorismus sowie die Situation auf dem Balkan. Scherrer betont dabei den Willen der Schweiz, auch bei einer Nato-Erweiterung an der PfP festzuhalten, und bekundet Interesse an einem weiteren Ausbau der PfP.

08.05.2002

Südkoreanischer Aussen- und Handelsminister stattet der Schweiz einen offiziellen Arbeitsbesuch ab

Der Aussen- und Handelsminister der Republik Korea (Südkorea), Choi Seong-Hong, stattet den Bundesräten Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, und Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, in Bern einen offiziellen Arbeitsbesuch ab. Hauptthema der Gespräche ist die Situation auf der koreanischen Halbinsel. Die Schweiz bekräftigt ihre Bereitschaft, ihre Bemühungen zur Friedensfindung zwischen Nord- und Südkorea fortzuführen.

09.05.2002

Schweizer Wahlbeobachter in Sierra Leone

Drei Schweizer Kurzzeitbeobachter des Schweizerischen Expertenpools für zivile Friedensförderung (SEF) reisen zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 14. Mai 2002 nach Freetown, Sierra Leone. Diese Schweizer Beobachtermission steht unter der Schirmherrschaft der EU, welche die Koordination der internationalen Wahlbeobachterinnen und -beobachter aus verschiedenen europäischen Ländern wahrnimmt.

10.05.2002 bis 11.05.2002

Jahreskonferenz des Parlamentariernetzwerks der Weltbank in Bern

In Bern findet in Anwesenheit des Präsidenten der Weltbank, James D. Wolfensohn, die dritte Jahreskonferenz des Parlamentariernetzwerks der Weltbank statt. Das Netzwerk hat zum Ziel, die demokratische Legitimität der Bretton-Woods-Institution zu erhöhen, indem es dazu beiträgt, in den jeweiligen Ländern einen Konsens über die Weltbank-Programme zu finden. Die Vertreter betonen, dass diese Abstimmung immer wichtiger wird, da die Massnahmen der Weltbank längst nicht mehr nur wirtschaftliche, sondern immer mehr auch soziale und bildungspolitische Ziele verfolgen. Thema der Konferenz in Bern ist die Globalisierung und die Auswirkungen, die das weltumspannende Wirtschaftssystem auf die ärmsten Länder der Welt hat. Im Rahmen seines offiziellen Besuchs wird Wolfensohn von den Bundesräten Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, und Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfangen. Der Tagungsort Bern gilt als Referenz an die Schweiz, die 2002 den zehnten Jahrestag ihres Beitritts zu der Bretton-Woods-Institution feiert.

11.05.2002

Schweizer Wahlbeobachter in Montenegro

Drei Schweizer Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter reisen in die Republik Montenegro, um den am 15. Mai 2002 stattfindenden Gemeindewahlen beizuwohnen. Die Beobachtermission steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und des ODIHR.

13.05.2002 bis 16.05.2002

VBS-Delegation auf Informationsreise in den USA

Eine Delegation des VBS unter der Leitung von Botschafter Philippe Welti, stellvertretender Generalsekretär im VBS und Leiter des Bereichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Generalsekretariat VBS, führt in Washington Gespräche über die Konsequenzen der Terroranschläge vom 11. September mit Vertretern der Federal Emergency Management Agency, des Verteidigungsministeriums, der Washington Emergency Management Agency, des Office of Homeland Security und des Federal Bureau of Investigation (FBI). Die Delegation reist weiter nach New York, um sich mit den entsprechenden Stellen der Stufe Bundesstaat und der Stadt New York zu beraten. Die Delegation informiert sich über das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen sicherheitspolitischen Partnern wie zivile Führung, Armee, Polizei, Feuerwehr und Sanitätsdienste und

orientiert ihrerseits über die schweizerischen Vorkehrungen zur Katastrophenbewältigung.

14.05.2002

Britische Truppen in den Schweizer Alpen

Das VBS teilt mit, dass Trainings ausländischer Armeeingehöriger in den Schweizer Alpen auf eine ordentliche Grundlage gestellt werden sollen. Anstoss für diese Verlautbarung ist das Bekanntwerden von Kursen, welche die britischen Royal Marines im Berner Oberland seit vielen Jahren regelmässig abgehalten haben, ohne vom VBS offiziell dazu autorisiert zu sein. Es wird betont, dass die britischen Marineinfanteristen ihr Gebirgstraining jeweils weder bewaffnet noch uniformiert durchgeführt haben. Weiter erwähnt der Sprecher des VBS, dass die Schweizer Armee im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden offiziell Gebirgskurse für ausländische Militärs zur Vorbereitung auf Friedensmissionen anbiete.

14.05.2002

SIK für Verlängerung der RS auf 21 Wochen

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats (SIK) entscheidet im Rahmen ihrer Beratungen über die Armee XXI, dass die Rekrutenschule neu 21 Wochen dauern soll. Somit liegt die Kommission mit 17:5 Stimmen bei einer Enthaltung auf der Linie von VBS-Vorsteher Bundesrat Samuel Schmid. Diese Kernfrage zur Armee reform wird im Juni 2002 im Plenum des Nationalrates beraten.

15.05.2002

Treffen der EAPC-Aussenminister in Reykjavik

Franz von Däniken, Staatssekretär im EDA, vertritt die Schweiz am Treffen der Aussenminister des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC) in Reykjavik. Die Minister besprechen die Rolle der Partnerschaft für den Frieden in der internationalen Terrorismusbekämpfung sowie deren Zukunft nach der nächsten Nato-Erweiterungsrunde.

15.05.2002 bis 16.05.2002

Bundesrat Couchepin an der OECD-Ministerratstagung in Paris

Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, und Staatssekretär David Syz leiten die Schweizer Delegation an der Jahrestagung des OECD-Ministerrats in Paris. Die unter belgischem Vorsitz stehende Tagung umfasst insbesondere die Themen Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, Integrität des Wirt-

schaftssystemen, Handel und Entwicklung sowie Zusammenarbeit mit Afrika. Die Schweizer Delegation weist auf die Rolle der Schweiz im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hin und unterstreicht zudem die hohe Priorität, welche die Schweiz der Korruptionsbekämpfung beimisst. Demgegenüber wirft der britische Staatssekretär für Finanzen, Paul Boateng, der Schweiz und Luxemburg vor, mit ihrem Bankgeheimnis die Bekämpfung von Finanzverbrechen zu verhindern.

17.05.2002

Offizieller Besuch des amerikanischen Gesundheitsministers

Bundesrat Samuel Schmid empfängt im Bundeshaus den amerikanischen Gesundheitsminister Tommy G. Thompson zu einem offiziellen Besuch. Es ist dies der erste Besuch eines amerikanischen Ministers in Bern seit über vierzehn Jahren. Gesprächsthema ist die Konzeption des Bevölkerungsschutzes beider Länder, wobei unter anderem über die Lagerung von Medikamenten und Impfstoffen für den Fall von chemischen oder biologischen Anschlägen beraten wird.

21.05.2002

Offizieller Arbeitsbesuch des kroatischen Aussenministers

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt Tonino Picula, Aussenminister der Republik Kroatien, zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Es werden Gespräche über die bilateralen Beziehungen und die Situation in Südosteuropa geführt. Deiss und Picula erwähnen weiter das humanitäre Engagement der Schweiz seit der Anerkennung Kroatiens 1992, wobei ein wichtiger Teil die Entminung des Landes darstellt. Seit 1996 hat die Schweiz mit 1.6 Mio. Franken diverse Projekte unterstützt.

21.05.2002 bis 24.05.2002

Gemeinsame Übung der schweizerischen und italienischen Luftwaffen

Die Luftwaffen der Schweiz und Italiens simulieren in einer gemeinsamen Übung im Grenzgebiet der Walliser Alpen die Suche und Bergung von Opfern eines Flugzeugabsturzes. Aus beiden Ländern nehmen rund hundert Personen aus den Bereichen Armee, Zivilschutz, Polizei und Feuerwehr sowie Vertreter des Roten Kreuzes und Alpinisten an der Übung teil.

23.05.2002

Schweizer Sonderbeauftragte des Uno-Generalsekretärs für Georgien

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, ernennt die Schweizerin Heidi Tagliavini, die derzeitige Botschafterin der Schweiz in Bosnien und Herzegowina, zu seiner Sonderbeauftragten für Georgien. Die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien mit rund 350 Mitarbeitenden hat die Aufgabe, den 1994 von den am georgisch-abchasischen Konflikt beteiligten Parteien unterzeichneten Waffenstillstand zu überwachen und Bemühungen für eine politische Lösung des Konflikts zu unterstützen.

27.05.2002 bis 29.05.2002

Europarats-Versammlung in Luzern

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hält in Luzern ihre Frühjahrstagung ab. Die Themen sind die humanitäre Lage der aus ihren früheren Gebieten vertriebenen kurdischen Bevölkerung in der Türkei, Angelegenheiten im Zusammenhang mit Sport und Doping sowie Fragen der Weltgesundheit.

27.05.2002 bis 07.06.2002

Schweizer Luftwaffe nimmt an multinationaler Luftraumüberwachungsübung «Amadeus 2002» teil

Die Schweizer Luftwaffe beteiligt sich mit vier F/A-18 Kampfflugzeugen und dem mobilen Radarsystem «Taflir» an der multinationalen Übung «Amadeus 2002» in Zeltweg, Österreich. Neben der Schweiz und dem Gastgeberland nehmen auch Frankreich und Italien an der Übung teil. Deutschland ist mit Beobachtern vertreten. Erstmals üben Flugzeuge, Radar- und Fliegerabwehrsysteme der vier Länder im Verbund, um die Zusammenarbeit der Luftwaffen im Bereich Luftraumüberwachung zu testen. Im Zentrum steht die Übung in einem fiktiven Szenario, das die Durchsetzung einer Flugverbotszone im Rahmen eines friedenserhaltenden Einsatzes zum Ziel hat.

29.05.2002

Bundesrat definiert Prioritäten seiner Uno-Politik

Der Bundesrat beschliesst, in den Bereichen Friedensförderung, Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik seine Schwerpunkte in der künftigen Uno-Politik zu setzen. Mit eigenen Initiativen will er sich vorerst noch zurückhalten. Ausgehend vom bisherigen Engagement der Schweiz in den Uno-Spezialorganisationen

will der Bundesrat seine Anliegen nun auch in den Kernorganen der Uno, also in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat, einbringen. Im Bereich der Friedensförderung stehen für den Bundesrat zurzeit die Regionen Balkan, Naher Osten und Afghanistan im Zentrum. Vorrangige Themen in der Sicherheitspolitik sind das Verbot von Massenvernichtungswaffen und der Ausbau der zivilen Friedensförderung. Entwicklungspolitisch will sich die Schweiz für die konsequente Umsetzung der Schlussfolgerungen der Uno-Sonderkonferenzen dieses Jahres sowie für eine bessere Koordination zwischen Uno und Weltbank einsetzen. Mittelfristig stehen Kandidaturen für den Wirtschafts- und Sozialrat sowie für die Menschenrechtskommission im Vordergrund. Eine Kandidatur für den Sicherheitsrat steht momentan nicht zur Debatte. Die Forderung der Schweizerischen Volkspartei (SVP), die Abschaffung des Vetorechts der Grossmächte im Sicherheitsrat zu fordern, lehnt der Bundesrat als unangemessen ab.

29.05.2002

Rüstungskredit auf Rekordtief

Der Bundesrat verabschiedet mit 674 Millionen Franken den tiefsten Rüstungskredit seit Jahrzehnten. Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, nennt die Armeereform sowie die Finanzvorgaben des Bundes als Gründe für den tiefen Betrag. So wird in erster Linie vorläufig auf die Anschaffung von Transportflugzeugen und auf die zweite Tranche der neuen Schützenpanzer 2000 verzichtet. Schmid kündigt an, dass der Sparkurs nicht im gleichen Umfang anhalten werde. Mit 370 Millionen Franken macht die Anschaffung von modernen Informations- und Kommunikationsmitteln die grösste Tranche aus. 70 Prozent der Rüstungsausgaben fliessen gemäss Bundesrat in die Schweizer Wirtschaft.

29.05.2002

Neuregelung des Swisscoy-Einsatzes

Die Schweiz und Österreich regeln den Einsatz des Swisscoy-Kontingents in Kosovo neu. Der vom Schweizer Souverän gutgeheissenen Revision des Militärgesetzes soll Rechnung getragen werden. Der Infanteriezug, mit dem das siebte Swisscoy-Kontingent gemäss einer Parlamentsentscheid vom Dezember 2001 aufgestockt wird, soll erweiterte Sicherungsaufgaben übernehmen können, falls österreichische Kräfte durch Reserveeinsätze der Internationalen Friedenstruppe im Kosovo (Kfor) gebunden sind. Das neue Swisscoy-Kontingent wird von heute 160 auf 220 Armeeeingehörige aufgestockt und steht ab Oktober 2002 im Einsatz. Der Bundesrat genehmigt das entsprechende Abkommen.

31.05.2002

Departementsbereich Bevölkerungsschutz im VBS nimmt Gestalt an

Das VBS nimmt eine departementsinterne Reorganisation vor. Das Labor Spiez, die Nationale Alarmzentrale und der Stab Bundesrat Abteilung Presse und Funkspruch werden im neuen Bereich Bevölkerungsschutz zusammengefasst. Das Bundesamt für Zivilschutz wird aufgelöst. Die Reorganisation erfolgt im Rahmen des Reformprozesses VBS und hat laut Angaben des Informationschefs des Departements keine unmittelbaren personellen Konsequenzen. Die Änderungen müssen vom Bundesrat noch genehmigt werden.

01.06.2002

Bilaterale Verträge Schweiz – EU treten in Kraft

Die im Juni 1999 unterzeichneten bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU treten in Kraft. Die revidierte Konvention der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), die den Rechtsbestand der neuen bilateralen Abkommen auf die EFTA-Länder, Norwegen, Island und Liechtenstein, ausdehnt, wird ebenfalls rechtsgültig. Das Paket der sieben sektoriellen Abkommen umfasst die Bereiche Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luftverkehr, Landverkehr und Personenfreizügigkeit und gilt als bedeutendstes Vertragswerk der Schweiz mit der EU seit Abschluss des Freihandelsabkommens im Jahr 1972.

05.06.2002

Offizieller Besuch des österreichischen Verteidigungsministers

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, empfängt den österreichischen Verteidigungsminister Herbert Scheibner zu einem offiziellen Besuch. Nach einem Empfang mit militärischen Ehren auf dem Berner Münsterplatz stehen folgende Gespräche auf dem Programm: die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Österreich, die Entwicklung auf dem Balkan, wo beide Armeen in der Friedensförderung engagiert sind, und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit beider Luftwaffen. Schmid und Scheibner unterzeichnen dabei das neue Abkommen zwischen den beiden Ländern über den Einsatz der Logistikkompanie Swisscoy zugunsten des österreichischen Kontingents Aucon im Rahmen der Kfor. Das Abkommen wurde am 29. Mai vom Bundesrat genehmigt. Ab Oktober, wenn das 7. Kontingent zum Einsatz kommt, kann die Swisscoy die militärische Grundanforderung des Selbstschutzes eigenständig erfüllen und erweiterte Überwachungs- und Sicherungsaufgaben übernehmen.

05.06.2002

VBS baut im Rahmen von Armee XXI 2 000 Stellen ab

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, gibt Planungsgrössen für den Personalabbau und -umbau im aufgrund der Armee reform neu strukturierten Departementsbereich Verteidigung bekannt. Dabei soll der heutige Personalbestand von rund 12 600 Personen ab dem Start der Armee XXI am 1. Januar 2004 bis zum Jahr 2010 um 2 000 Personen gesenkt werden. Im Bereich der Führungs- und Planungsstäbe und der Höheren Kaderausbildung sind 20 Prozent des heutigen Personalbestands betroffen. Bei den Teilstreitkräften Heer und Luftwaffe sind es rund 15 Prozent, bei der Logistikbasis der Armee werden ungefähr zehn Prozent der Stellen abgebaut. Die Zahl der Generäle beziehungsweise höheren Stabsoffiziere wird ebenfalls herabgesetzt und zwar von heute über 60 auf 45. Zusätzlich wird ein Personalumbau stattfinden, der etwa 3 000 Stellen betrifft. Ab- und Umbaupläne sollen sozialverträglich ohne Entlassungen vorgenommen werden. Die Landesregierung wird diesen Strukturveränderungen im VBS noch zustimmen müssen.

06.06.2002 bis 07.06.2002

Treffen der EAPC-Verteidigungsminister in Brüssel

Botschafter Philippe Welti, Direktor der Direktion für Sicherheitspolitik im VBS, vertritt die Schweiz am Treffen der Verteidigungsminister des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates in Brüssel. Thematische Schwerpunkte sind die Situation auf dem Balkan, die Zukunft der Partnerschaft sowie deren Rolle in der internationalen Terrorismusbekämpfung. Dabei plädiert die Schweiz für die Beibehaltung und Verstärkung der Partnerschaft für den Frieden, unabhängig von der Entwicklung der Nato.

10.06.2002 bis 13.06.2002

Bundesrat Pascal Couchepin am «Welternährungsgipfel: fünf Jahre danach»

Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, führt die Schweizer Delegation am «Welternährungsgipfel: fünf Jahre danach» in Rom an. Die Gipfel-Teilnehmer sind eingeladen, am Hauptsitz der Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) Massnahmen zu beschliessen, damit die Zahl der hungernden Menschen bis 2015 halbiert wird. Als Ergebnis der Grosskonferenz wird eine neue Deklaration verabschiedet. Diese wird von zahlreichen Gipfelteilnehmern kritisiert, da sie keine wesentlichen Neuerungen zur Erklärung von 1996 enthält.

11.06.2002 bis 12.06.2002

Besuch des US-Justizministers John Ashcroft

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, empfängt den US-Justizminister John Ashcroft zu einem Arbeitsbesuch. Diskutiert werden Massnahmen auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung und der Migration. Ashcroft lobt dabei die Schweiz für ihre verantwortungsbewusste Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Gesprächsthema sind auch die Listen mit Personen, die des Terrorismus verdächtigt werden. Die Listen sind umstritten, da hier die umgekehrte Beweislast angewendet wird: die verdächtige Person muss ihre Unschuld aus eigener Kraft beweisen.

14.06.2002

Neuer Direktor für Bevölkerungsschutz

Der Bundesrat wählt Willi Scholl zum Direktor des zukünftigen VBS-Departementsbereichs Bevölkerungsschutz. Scholl tritt die Nachfolge für Paul Thüring an, der Ende August als Direktor des Bundesamtes für Zivilschutz in den Ruhestand tritt.

14.06.2002

Vermehrte Rüstungszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Grossbritannien

Der Bundesrat genehmigt ein «Memorandum of Understanding» zwischen der Schweiz und Grossbritannien über die Zusammenarbeit im Rüstungsbereich. Die engere Zusammenarbeit erstreckt sich hauptsächlich auf die Gebiete der wehrtechnischen Forschung sowie der Entwicklung, Fertigung, Beschaffung und Instandhaltung von Rüstungsmaterial. Auch sollen Informationen über Rüstungsfragen ausgetauscht werden. Im Bereich von Prüf- und Versuchseinrichtungen wird ebenfalls eine engere Zusammenarbeit angestrebt.

14.06.2002

Nahostmission von Botschafter Godet

Der Chef der politischen Direktion des EDA, Botschafter Blaise Godet, bricht zu einer einwöchigen Nahostreise auf, während der er sondiert, wie die Schweiz einen Beitrag zur Lösung des schwelenden Konflikts leisten kann. Auf palästinensischer Seite führt er Gespräche mit Präsident Yasir Arafat und Minister Yasser Abed Rabbo, auf israelischer Seite trifft er sich mit Aussenminister Shimon Peres sowie mit der stellvertretenden Verteidigungsministerin Dalia Rabin-Pelossof.

16.06.2002 bis 28.06.2002

Zweiter internationaler Ausbildungskurs über die Kontrolle von Kleinwaffen

Die Schweiz führt im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) in Spiez den zweiten internationalen Ausbildungskurs über die Kontrolle von Kleinwaffen durch. Experten aus 16 PfP-Staaten beschäftigen sich in diesem Kurs mit Fragen der Kontrolle und der Verwaltung von Kleinwaffen.

18.06.2002

Öffentliche Entwicklungshilfe 2001 unter dem Ziel des Bundesrats

Aus dem Jahresbericht über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz geht hervor, dass die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz im Jahr 2001 1.5 Milliarden Franken betragen hat. Diese Summe entspricht 0,34 Prozent des letztjährigen Bruttosozialproduktes. Bis ins Jahr 2010 sollen diese Beträge rund 0,4 Prozent des Bruttosozialproduktes ausmachen.

18.06.2002

Bundesrat Schmid referiert an der Expo.02 über den Kampf gegen Personenminen

Im Rahmen der Aktionswoche gegen Personenminen, die unter dem Titel «Minen: Gewisse Augenblicke dauern eine Ewigkeit» vom 14. bis 18. Juni bei der Werft in Meyriez auf der Arteplage Murten stattfindet, referiert Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, über den Beitrag der Schweiz im Kampf gegen die weltweite Minenplage. Schmid erläutert, dass die Schweiz vollumfänglich die Bestimmungen des Ottawa-Vertrages von 1997 erfüllt, seit im März 1999 die letzten Bestände solcher Waffen vernichtet worden sind. Weiter unterstützt die Eidgenossenschaft jene Staaten mit Expertisen, Material und Finanzbeihilfen, deren Territorien durch Minen verseucht sind.

18.06.2002

Eröffnung der Verhandlungen «Bilaterale II Schweiz–EU»

Nachdem am 17. Juni 2002 die EU-Aussenminister an ihrer Ratstagung in Luxemburg die verbleibenden Mandate für den neuen Verhandlungszyklus mit der Schweiz verabschiedet und im einzigen noch offenen Bereich, den Bildungsprogrammen, feste Zusicherungen abgegeben haben, beginnt in Bern die erste Verhandlungsrunde zwischen Delegationen der Europäischen Union und der Schweiz zur Zinsbesteuerung.

20.06.2002

Bundesrat Schmid empfängt den deutschen Verteidigungsminister

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, empfängt den deutschen Verteidigungsminister Rudolf Scharping zu einem Arbeitstreffen. Die beiden Verteidigungsminister informieren einander über den jeweiligen Stand der Armeeformen in den beiden Ländern. Scharping und Schmid bekräftigen die Bestrebungen, ihre Streitkräfte den neuen Verhältnissen und Bedürfnissen in Europa anzupassen. Gegenüber den Medien lobt Scharping den Einsatz der Schweizer Swisscoy-Truppe im Kosovo. Der Einsatz der Swisscoy im Rahmen der deutschen Brigade im Kosovo sei äusserst wichtig und werde aus deutscher Sicht als hoch professionell eingeschätzt.

20.06.2002

Unterzeichnung des Uno-Beitrittsesuchs

Bundespräsident Kaspar Villiger und Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz unterzeichnen in Bern das Uno-Beitrittsesuch, nachdem Volk und Stände am 3. März der Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen» zugestimmt haben. In der ersten Julihälfte wird der Leiter der ständigen Beobachtermission der Schweiz bei den Vereinten Nationen das Beitrittsesuch dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, übergeben. Über die Aufnahme der Schweiz wird die Uno-Generalversammlung voraussichtlich am 10. September entscheiden.

20.06.2002 bis 21.06.2002

Bundesrat Schmid am 4. Treffen der CENCOOP-Verteidigungsminister

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, reist nach Bled, Slowenien, um erstmals an einem Treffen der sechs CENCOOP-Verteidigungsminister teilzunehmen. Im Zentrum der Veranstaltung steht der gegenseitige Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Friedensunterstützung. Die «Central European Nations Cooperation in Peace Support» (CENCOOP) ist eine regionale Kooperation mitteleuropäischer Staaten zur Erhöhung der Fähigkeit, sich an Einsätzen zur internationalen Friedenssicherung und Hilfeleistung zu beteiligen. Die Fähigkeit zur Zusammenarbeit (Interoperabilität) zwischen den Armeen der beteiligten Staaten soll gefördert und schrittweise nach den Standards der «Partnerschaft für den Frieden» entwickelt werden. An diesem multinationalen Programm beteiligen sich Österreich, Ungarn, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und seit 1999 auch die Schweiz.

21.06.2002

Schweizer Beteiligung an der Überwachung der Truppenentflechtung im Sudan

Mit vier Zivilisten beteiligt sich die Schweiz an der Überwachung der Truppenentflechtung in den sudanesischen Nuba-Bergen. An der Mission beteiligen sich rund 30 Europäer aus England, Norwegen, Schweden und der Schweiz. Weil kein offizielles OSZE- oder Uno-Mandat vorliegt, entsendet die Schweiz keine Armeeangehörigen. Die vier Schweizer arbeiten als Pressesprecher der Joint Monitoring Commission, als Sektorenleiter in Kauda sowie in der Finanzverwaltung und in der Logistik.

21.06.2002

EU-Finanzministerrat kritisiert das Schweizer Bankgeheimnis

Am EU-Gipfel in Sevilla kritisiert der deutsche Finanzminister Hans Eichel im Namen des EU-Finanzministerrates das schweizerische Bankgeheimnis mit scharfen Worten, nachdem der EU-Finanzministerrat in Madrid am 20. Juni den Zwischenbericht über das Steuerpaket vom 4. Juni mit kleinen Korrekturen zu Händen des Europäischen Rates abgesegnet hat. Darin wird auf die erste Verhandlungsrunde zwischen der EU und der Schweiz zur Zinsbesteuerung vom 18. Juni Bezug genommen und der Erwartung Ausdruck gegeben, dass die Schweiz den von der EU angestrebten automatischen Informationsaustausch bei Zinszahlungen übernimmt. Die Schweiz lehnt dieses Verfahren ab. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates heissen die Staats- und Regierungschefs besagten Zwischenbericht gut und geben der Hoffnung Ausdruck, dass die Verhandlungen über die Zinsbesteuerung möglichst noch im laufenden Jahr erfolgreich beendet werden können.

24.06.2002 bis 25.06.2002

Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Schmid in Schweden

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, stattet Schweden einen offiziellen Arbeitsbesuch ab. In Örnköldsvik wird er von seinem Amtskollegen Björn von Sydow empfangen. Auf der Traktandenliste der Gespräche stehen die Streitkräftereformen beider Länder, die Folgen der Nato-Osterweiterung, die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Neutralitätspolitik der Schweiz und die Allianzfreiheit Schwedens sowie die bilaterale Zusammenarbeit in Ausbildung und Beschaffung. Die beiden Verteidigungsminister unterzeichnen ferner ein «Memorandum of Understanding» über die Ausbildungszusammenarbeit in den Bereichen Heer und Luftwaffe.

26.06.2002

Änderung der Verordnung über Massnahmen gegenüber der UNITA

Der Bundesrat hebt die Ein- und Durchreisesperre gegen hohe Amtsträger der Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola (UNITA) auf. Gleichzeitig werden zwei Namen vom Anhang 3 der Verordnung gestrichen. Dieser Anhang führt jene Amtsträger der UNITA namentlich auf, deren Gelder und andere Vermögenswerte in der Schweiz zu sperren sind und denen keine Gelder oder andere Vermögenswerte direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt werden dürfen. Diesen Personen ist ausserdem die Einreise in sowie die Durchreise durch die Schweiz untersagt. Die Schweiz setzt mit dieser Verordnung die Resolution 1412 (2002) des Uno-Sicherheitsrates sowie einen entsprechenden Beschluss des für Angola zuständigen Sanktionskomitees um.

27.06.2002

Bundesrätlicher Bericht «Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001»

Der Bundesrat veröffentlicht den Bericht «Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001», der von verschiedenen Parlamentariern gefordert wurde. Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass die Wahrscheinlichkeit gering ist, wonach die Schweiz und Schweizer Personen ein primäres Ziel terroristischer Akte werden. Es lässt sich jedoch nicht ausschliessen, dass die Schweiz von Terrorakten betroffen sein könnte und wie bereits in der Vergangenheit weiterhin als logistischer Rückzugsraum benützt werde. Der Bericht fordert eine sofortige Verbesserung der nachrichtendienstlichen und polizeilichen Mittel zur Bekämpfung der weltweiten Bedrohung durch den Terrorismus und die organisierte Kriminalität.

28.06.2002

Umbenennung der Militärischen Führungsschule

Im Rahmen einer kurzen Feier in Au bei Wädenswil feiert die Militärakademie an der ETH Zürich ihre akademische Umbenennung, die rechtlich und formell bereits seit Anfang Juni vollzogen ist. Der Direktor der aus der Militärischen Führungsschule (MFS) hervorgehenden Militärakademie, kurz MILAK, Brigadier Rudolf Steiger, erläutert den über 150 Gästen aus Wirtschaft, Politik und Armee das neukonzipierte dreijährige Diplomstudium mit Bachelor-Abschluss in Staatswissenschaften an der ETH Zürich. Der Diplomstudiengang beginnt im Wintersemester 2002/03.

03.07.2002

Änderung der Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak

Der Bundesrat ändert die Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak. Damit wird den Neuerungen Rechnung getragen, welche der Uno-Sicherheitsrat mit der Resolution 1409 (2002) am 14. Mai 2002 beschlossen hatte. Diese Resolution bringt gewisse Vereinfachungen bei der Ausfuhr von zivilen Gütern in den Irak, die im Rahmen des sogenannten «Oil for Food Programme» abgewickelt werden.

04.07.2002

Neuer Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik

In Absprache mit dem VBS ernennt das EDA Gérard Stoudmann zum neuen Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik. Gleichzeitig wird ihm vom Bundesrat der Titel Botschafter ad personam verliehen. Botschafter Stoudmann wird sein Amt in Genf Mitte Oktober antreten.

07.07.2002 bis 15.07.2002

Asienreise von Bundesrätin Metzler

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, reist nach den Philippinen, Hongkong, Thailand und Singapur, um die Zusammenarbeit der Schweiz mit Südostasien in den Bereichen Rechtshilfe, Polizeizusammenarbeit und Migration zu verbessern. Mit den Philippinen unterzeichnet Metzler unter anderem ein Rechts-hilfeabkommen; mit den drei anderen Staaten wird ein solches vorbereitet.

08.07.2002 bis 09.07.2002

Treffen der Rüstungschefs aus Deutschland, Österreich und der Schweiz

Alfred Markwalder, Rüstungschef der Schweizer Armee, empfängt seine Amtskollegen aus Deutschland und Österreich, Jörg Kaempf und Peter Corrieri, zu einem Treffen in Bern. Diskutiert wird eine Vertiefung der Zusammenarbeit. Das Programm schliesst zudem Besichtigungen von militärischen Ausbildungsanlagen und Gespräche mit Schweizer Wirtschaftsvertretern ein.

08.07.2002 bis 26.07.2002

Teilnahme der Schweizer Luftwaffe an internationaler Luftverteidigungsübung NOMAD 2002

Mit sieben F/A-18-Kampfflugzeugen und 40 Angehörigen der Luftwaffe (Bodenmannschaft, Piloten, Jägerleitoffiziere) nimmt die Schweiz an der internationalen Luftverteidigungsübung «North Sea ACMI Range Organised Multi-national Air Defence» (NOMAD) in Grossbritannien teil. Neben der Schweizer Luftwaffe beteiligen sich auch Vertreter der Luftwaffen aus Belgien, Frankreich, Grossbritannien und Spanien an der Übung. Die rechtlichen Grundlagen für NOMAD 2002 bilden verschiedene vom Bundesrat bewilligte Zusammenarbeitsvereinbarungen.

11.07.2002

Eröffnung der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zu Schengen und Dublin

In Brüssel beginnt die erste Verhandlungsrunde zwischen Delegationen der Europäischen Union und der Schweiz zur Assoziierung der Schweiz an die Übereinkommen von Schengen und Dublin. Ziel dieser ersten Verhandlungen ist es, die Positionen der Beteiligten zu erläutern und organisatorische Fragen zu klären. Mit einer Anbindung der Schweiz an Schengen könnte die Zusammenarbeit mit den europäischen Polizei- und Justizbehörden verbessert werden. Schengen enthält unter anderem ein elektronisches Fahndungssystem für gesuchte Personen, Fahrzeuge, Waffen usw. Das Dubliner Erst-Asyl-Übereinkommen soll den behördlichen Umgang mit der Einwanderung rationalisieren.

17.07.2002

Übergabe des Uno-Beitrittsgesuches an Kofi Annan

Botschafter Jenö Staehelin, permanenter Beobachter der Schweiz bei der Uno, überreicht dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, das Gesuch der Schweiz um einen Beitritt zur Uno. Annan zeigt sich erfreut und zuversichtlich, dass die Schweiz im Rahmen der Uno eine wichtige Rolle bei der Lösung der Weltprobleme spielen werde.

18.07.2002

Arbeitsbesuch des US-Sonderbeauftragten für den Sudan

Der Sonderbeauftragte des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika für den Frieden im Sudan, der ehemalige Senator von Missouri, Jonathan

Danforth, weilt für einen Arbeitsbesuch in der Schweiz. Der Besuch erfolgt im Rahmen der Folgearbeiten zum Abkommen über einen Waffenstillstand in den zentralsudanesischen Nuba-Bergen, das die Regierung der Republik Sudan und die Sudanesische Volksbefreiungsbewegung dank gemeinsamer schweizerischer und US-amerikanischer Vermittlung am 19. Januar 2002 auf dem Bürgenstock (NW) abgeschlossen haben.

26.07.2002

Inkrafttreten des Fakultativprotokolls betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten

Das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten tritt für die Schweiz in Kraft. Der Bundesrat hat anlässlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen die verbindliche Erklärung abgegeben, dass die Rekrutierung von Freiwilligen unter 18 Jahren durch staatliche Streitkräfte in der Schweiz verboten ist. In dieser Erklärung geht die Schweizer Regierung über das im Protokoll verlangte Mindestalter von 16 Jahren hinaus und unterstreicht damit den Willen, sich international für einen besonderen Schutz der Kinder einzusetzen.

02.08.2002

Schweizer Unterstützung am G-8-Gipfel in Evian

Bundespräsident Kaspar Villiger sagt dem französischen Präsidenten Jacques Chirac für das im Juni 2003 in Evian am Genfersee stattfindende G-8-Gipfeltreffen organisatorische Hilfe zu. Hierbei wird der Flughafen Genf eine wichtige Rolle spielen.

05.08.2002

Start im Genfer Polizei- und Zoll-Kooperationszentrum

Das Polizei- und Zoll-Kooperationszentrum im Flughafen Genf Cointrin nimmt seinen Betrieb auf. Es ist dies das erste Kooperationszentrum dieser Art in der Schweiz und bezweckt die Beschleunigung des Informationsflusses zwischen der Schweiz und Frankreich und eine erleichterte Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Bereits im Oktober 2002 soll ein weiteres Kooperationszentrum in Chiasso eröffnet und die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Italien ausgebaut werden.

05.08.2002

Verurteilung der Attentate in Israel

Das EDA verurteilt die letzten Attentate in Israel vom 31. Juli und vom 4. August in aller Schärfe. Die Schweiz setzt sich weiterhin für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Uno-Resolutionen 242 und 338 des Sicherheitsrats ein.

07.08.2002

Verstärkter Trend zur Militärdienstverweigerung

Die Beratungsstelle für Zivildienst und Militärdienstverweigerung in Zürich gibt bekannt, dass sich der Trend zur Militärdienstverweigerung in den letzten zwölf Monaten offenbar verstärkt hat. Die Anfragen von Ausstiegswilligen haben in diesem Zeitraum um rund 30 Prozent zugenommen.

12.08.2002

Ausbildungsbeginn des ersten bewaffneten Swisscoy-Kontingents

178 Angehörige der Armee nehmen an der Ausbildung für das 7. Swisscoy-Kontingent teil. Zum ersten Mal wird gemäss Parlamentsbeschluss ein zusätzlicher, ein sogenannter Sicherungszug ausgerüstet. Dieser wird mit fünf Radschützenpanzern vom Typ Piranha ausgestattet und mit Sicherungsaufgaben wie Campwache, Patrouillen, Kontrollposten und Konvoischutz versehen. Ausserdem wird das Kontingent zum Selbstschutz mit Pistole und Sturmgewehr bewaffnet. Weiter stellt die Swisscoy der multinationalen Brigade Süd der Kfor einen Helikopter vom Typ Super Puma der Schweizer Luftwaffe für Transporte zur Verfügung.

12.08.2002

Rüstungszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Grossbritannien

Alfred Markwalder, Schweizer Rüstungschef, und Robert Walmsley, Chef des britischen Rüstungsamtes, unterzeichnen in Farnborough (GB) eine Vereinbarung über eine Kooperation in Rüstungsfragen. Mit der Unterzeichnung des «Memorandum of Understanding» wird insbesondere eine engere Zusammenarbeit und ein regelmässiger Informationsaustausch auf dem Gebiet der Verteidigungsforschung und -technologie angestrebt.

13.08.2002

Bundesrat Deiss lehnt ein Abkommen über einen Auslieferungsschutz für die USA ab

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, lehnt ein Abkommen mit den USA über Nichtauslieferung an den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) ab. Dies nachdem die Schweiz von den USA mündlich angefragt worden ist, ob sie bereit wäre, ein Abkommen über die Nichtüberstellung von US-Bürgern an den ICC abzuschliessen. Der Bundesrat hat sich zuvor schon kritisch über den Kompromiss des Uno-Sicherheitsrates geäussert, wonach Bürgern der USA und Blauhelmsoldaten aus Staaten, die dem ICC nicht beigetreten sind, zunächst ein Jahr lang Immunität gewährt wird.

15.08.2002

Schweizer Botschafter aus Untersuchungshaft entlassen

Peter Friederich, freigestellter Schweizer Botschafter in Luxemburg, wird aus der Untersuchungshaft entlassen. Wegen Verdacht auf Geldwäscherei und Urkundenfälschung ist er am 8. Juli 2002 in Haft genommen worden. Das Verfahren dauert weiter an.

19.08.2002 bis 23.08.2002

Botschafterkonferenz in Bern

In Bern treffen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz im Ausland zur traditionellen Botschafterkonferenz. Die diesjährigen Schwerpunkte sind die Vertretung wirtschaftlicher Interessen im Ausland, die Schweiz in der Uno und die zivile Friedensförderung. Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, ermahnt in seiner Eröffnungsrede die Anwesenden, dass diplomatische Privilegien nicht für private Zwecke bestimmt seien. Im Zusammenhang mit der Verhaftung des unter Geldwäschereiverdacht stehenden Botschafters in Luxemburg, Peter Friederich, informiert Deiss, dass zurzeit die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für Nebenverdienste von Botschaftern überprüft werden.

21.08.2002

Botschafter Friederich als Missionschef abberufen

Der Bundesrat beruft Botschafter Peter Friederich per sofort von seinem Posten als Missionschef in Luxemburg ab. Friederich wurde am 8. Juli 2002 wegen Geldwäschereiverdacht in Untersuchungshaft genommen und am 15. August aus dieser wieder entlassen, nachdem er Dokumentenfälschungen und Beihilfe zur

Steuerflucht eingestanden hatte. Über den endgültigen Einsatz von Botschafter Friederich wird nach Abschluss des Verfahrens entschieden.

26.08.2002 bis 04.09.2002

Die Schweiz am Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, leitet die Schweizer Delegation am Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg, mit rund 60 000 Teilnehmenden die grösste Uno-Veranstaltung des Jahres. Ziel des Gipfels ist es, zehn Jahre nach Rio Bilanz über die Umsetzung der Agenda 21 zu ziehen und Entscheidungen über zukünftige Entwicklungen zu fällen. Die Schweiz widmet sich während der Konferenz den sechs Themenbereichen Berge, Wasser, Armut, Umwelt, Handel und Regierungsführung. Sie lanciert diesbezüglich verschiedene internationale Initiativen; unter anderem stellt sie gemeinsam mit anderen Partnern das «Bio Trade Facilitation Programme» vor, das zum Ziel hat, den Handel von Biodiversitätsprodukten zu fördern. Die «Partnerschaftsinitiative zur nachhaltigen Bergentwicklung» wird ebenfalls auf Initiative der Schweiz von über 20 Staaten und Organisationen ins Leben gerufen. Sie bietet eine Plattform zum Erfahrungsaustausch im Bereich der nachhaltigen Entwicklung der Bergregionen. Nach dem Gipfel zieht Bundesrat Deiss eine gemischte Bilanz: Während die Konferenz die an sie gestellten Erwartungen nicht im erhofften Masse erfüllt hätte, habe die Schweiz selber den Anlass dazu nutzen können, sich dank ihres Engagements gut zu positionieren.

27.08.2002 bis 30.08.2002

Zweite Internationale Föderalismuskonferenz in St. Gallen

Bundespräsident Kaspar Villiger, Vorsteher des EFD, und sein deutscher Amtskollege, Johannes Rau, eröffnen die Internationale Föderalismuskonferenz 2002 in St. Gallen. Die Konferenz, die von alt Bundesrat Arnold Koller geleitet wird und zu der rund 500 Delegierte aus knapp 60 Staaten anreisen, widmet sich drei Hauptthemen: «Föderalismus und Aussenpolitik», «Föderalismus, Dezentralisierung und Konfliktprävention in multikulturellen

Gesellschaften» sowie «Kompetenzverteilung und Finanzföderalismus». Neben Johannes Rau nehmen auch Jean Chrétien, kanadischer Premierminister, Vojislav Kostunica, Präsident der Bundesrepublik Jugoslawien, der österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel, der belgische Premierminister Guy Verhofstadt und Amadou Toumani Touré, Präsident der Republik Mali, an der Konferenz teil.

28.08.2002 bis 29.08.2002

Generalstabschef Hans-Ulrich Scherrer besucht die USA

Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, Generalstabschef der Schweizer Armee, reist nach Washington und besucht verschiedene Vertreter und Stützpunkte der amerikanischen Streitkräfte. So trifft er sich unter anderem mit dem Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs der US-Streitkräfte, General Richard B. Myers, und mit dem Assistenten des Verteidigungsministers für Internationale Sicherheitspolitik, Jack Dyer Crouch. Weiter besucht Scherrer das amerikanische Militärhauptquartier, wo er vom Vice-Commander-in-Chief der US-Streitkräfte, Vizeadmiral Martin J. Mayer empfangen wird.

02.09.2002 bis 03.09.2002

Offizieller Besuch von Bundesrat Samuel Schmid in der Ukraine

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, reist zu einem zweitägigen offiziellen Besuch nach Kiew. Haupttraktandum des Besuchs ist die Unterzeichnung einer Rahmenvereinbarung zur militärischen Zusammenarbeit der beiden Staaten, die am 28. August vom Bundesrat gutgeheissen worden war. Weiter stehen Gespräche über Katastrophenhilfe, Armeeformen und die Lage auf dem Balkan und im Kaukasus auf dem Programm.

03.09.2002

Resultate der Trendumfrage «Sicherheit 2002»

Unter dem Titel «Sicherheit 2002» veröffentlicht die Militärakademie in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktnalyse, beide der ETH Zürich angehörig, die alljährliche Trendumfrage über das Sicherheitsbefinden der Schweizerinnen und Schweizer. Daraus wird unter anderem ersichtlich, dass drei Viertel der befragten Bevölkerung die weltpolitische Situation pessimistischer einschätzen als in den letzten Jahren. Weitere Ergebnisse sind ein hohes Vertrauen in die Polizeiorgane, eine sinkende Bereitschaft zur internationalen Kooperation und eine gleich hohe Befürwortung der Armee wie im Vorjahr (71%) bei zunehmender Sympathie für das Milizsystem.

03.09.2002 bis 10.09.2002

Bundesrat Joseph Deiss an der ersten Versammlung des Internationalen Strafgerichtshofs

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, vertritt die Schweiz an der ersten Versammlung der Vertragsstaaten des Römer Statuts des Internationalen

Strafgerichtshofs. Die Versammlung regelt die Verfahrensordnung, das Budget und das Verhältnis zur Uno. Weiter werden die Wahlen der Richter, des Anklägers und des Kanzlers vorbereitet.

04.09.2002

Zusammenarbeitsvereinbarung zur Terrorismusbekämpfung zwischen der Schweiz und den USA

Valentin Roschacher, Schweizer Bundesanwalt, unterzeichnet in Washington zusammen mit US-Justizminister John Ashcroft und dem stellvertretenden amerikanischen Finanzminister Kenneth Dam eine Vereinbarung, wonach beide Länder die Zusammenarbeit im Zusammenhang mit den strafrechtlichen Ermittlungen zu den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York intensivieren wollen. Die Vereinbarung wurde vorige Woche vom Bundesrat genehmigt und dient einem verbesserten informellen Informationsaustausch durch die unmittelbare Teilnahme an den Ermittlungsarbeiten des Partnerlandes.

07.09.2002

Besuch des italienischen Vizepremierministers

Bundesrat Pascal Couchepin, Vorsteher des EVD, empfängt den italienischen Vizepremierminister Gianfranco Fini zu einem eintägigen Besuch. Auf dem Programm stehen Gespräche über die europäische Integration, die Wirtschaftspolitik in den beiden Ländern und die bilateralen Beziehungen sowie die Teilnahme Finis an einem Diskussionsforum am Europatag «Voix d'Europe» der Expo.02 in Yverdon. Sowohl vor der Arteplage in Yverdon als auch in Bern finden Demonstrationen gegen den Besuch von Fini aufgrund seiner neofaschistischen Vergangenheit statt.

08.09.2002 bis 13.09.2002

Schweizer Beteiligung an internationaler Anti-Terror-Übung «ASSISTEX»

Vier Instrukturen aus der Abteilung AC-Schutzdienst des schweizerischen Armee-Generalstabs sowie ein Beobachter nehmen an der internationalen Übung «ASSISTEX» auf der Luftwaffenbasis von Zadar in Kroatien teil. Experten aus 14 Ländern proben erstmals die internationale Zusammenarbeit und Hilfe bei terroristischen Attacken mit chemischen Waffen anhand eines Trainingsszenarios. Die Übung wird von der «Organisation für das Verbot chemischer Waffen», OPCW, in den Haag organisiert. Mit der Ratifizierung des Chemiewaffenüber-

einkommens 1997 hat sich die Schweiz unter anderem zur Zusammenarbeit und Hilfe zugunsten jener Vertragsstaaten verpflichtet, die mit dem Einsatz chemischer Waffen bedroht oder mit chemischen Waffen angegriffen werden.

09.09.2002

Schweizer Völkerrechtler in den Uno-Menschenrechtsausschuss gewählt

Walter Kälin, Professor für Völkerrecht an der Universität Bern, wird am Uno-Hauptsitz in New York als erster Schweizer mit 131 von 143 möglichen Stimmen in den Menschenrechtsausschuss der Uno gewählt. Der Ausschuss wacht über die Einhaltung des Uno-Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

09.09.2002 bis 26.09.2002

Schweizer Unteroffiziere im Ausbildungszentrum für Auslandeinsätze der schwedischen Armee

54 Unteroffiziere der Schweizer Armee reisen erstmals für einen zweiwöchigen Kurs zum schwedischen PfP-Trainingszentrum am «Swedish Armed Forces International Centre» (Swedint) in der Nähe von Stockholm. Ziel des Kurses ist es, das UN-System der praktischen Friedenssicherung sowie das militärische Fachenglisch besser kennenzulernen. Der Kurs ist Bestandteil eines zweijährigen Lehrganges der Berufsunteroffiziersausbildung der Armee (BUSA) in Herisau.

09.09.2002 bis 26.09.2002

Elfter Schweizer Militärbeobachter-Kurs

34 Offiziere aus 12 Ländern nehmen am 11. Schweizer Militärbeobachter-Kurs am Ausbildungszentrum Friedenserhaltende Operationen in Bière teil. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhalten beobachterspezifische Schulung in den Bereichen Beobachten, Rapportieren, Patrouillieren und Verhandeln. Zum Ausbildungsprogramm gehören ferner medizinische Grundkenntnisse, Geländefahrschule, Übermittlungstechniken, Funksprechregeln und Lektionen über die Uno. Weil das Ausbildungszentrum im April 2003 nach Stans umzieht, ist dies der letzte Militärbeobachter-Kurs auf dem Waffenplatz Bière.

10.09.2002

Offizielle Aufnahme der Schweiz in die Uno

Die Schweiz tritt offiziell als 190. Mitgliedstaat den Vereinten Nationen bei. Sie wird von der Uno-Vollversammlung am Hauptsitz in New York per Akklama-

tion aufgenommen. An der Zeremonie nimmt eine grosse Schweizer Delegation mit Bundespräsident Kaspar Villiger und Aussenminister Joseph Deiss an der Spitze teil. Diesem Schweizer Uno-Beitritt ging eine Volksabstimmung voraus, die am 3. März 2002 vom Schweizervolk mit einem Ja-Stimmenanteil von 54,6 Prozent angenommen wurde; bei einer hohen Stimmbeteiligung von 57,6 Prozent. Das Volksbegehren wurde 1998 lanciert nachdem eine erste Uno-Volksabstimmung 1986 mit einem Nein-Stimmenanteil von 75,7 Prozent und einer Ablehnung durch alle Stände für den Bundesrat in einem Debakel endete.

10.09.2002

Entsendung von Schweizer Wahlbeobachtern zu den Parlamentswahlen in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien

Der Schweizerische Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) des EDA entsendet 13 Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter nach Skopje zur Überwachung der am 15. September 2002 stattfindenden Parlamentswahlen in Mazedonien. Die Mission steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und des ODIHR, welches die Koordination der internationalen Wahlbeobachterinnen und -beobachter aus verschiedenen europäischen Ländern wahrnimmt.

11.09.2002

Organisatorische Überprüfung des Nachrichtendienstes

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SIK) setzt eine Subkommission ein, die prüfen soll, wie der strategische Nachrichtendienst gesamthaft neu organisiert und auf die Anforderungen der neuen Bedrohungsformen ausgerichtet werden kann. Insbesondere soll geklärt werden, wie die Geschäftsprüfungsdelegation als Kontrollorgan für die Geheimbereiche gestärkt werden kann. Ein Bericht wird im Frühjahr 2003 erwartet.

11.09.2002

Zusammenarbeit der Luftwaffen der Schweiz und Spaniens

Der Bundesrat genehmigt ein «Memorandum of Understanding» als Grundlage für eine engere Zusammenarbeit der spanischen und der schweizerischen Luftwaffe in den Bereichen Ausbildung und Training. Zwischen der Schweiz und Spanien, die beide über eine Flotte von F/A-18-Kampfflugzeugen verfügen, besteht bereits seit 1998 ein enger Informationsaustausch in bezug auf die bei beiden Luftwaffen im Einsatz befindliche Ausrüstung.

12.09.2002 bis 20.09.2002

Schweizer Luftwaffe trainiert in Frankreich

Eine Delegation aus sechs Piloten und 12 Mechanikern der Schweizer Luftwaffe weilt zu Trainingszwecken in der Nähe von Dijon, Frankreich. Zusammen mit ihren französischen Kollegen der «Armée de l'air française» werden verschiedene Luftverteidigungsübungen absolviert. Die rechtliche Grundlage für den Besuch bildet ein «Memorandum of Understanding» mit Frankreich vom 14. Mai 1997.

16.09.2002

Formelle Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Osttimor

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, und der osttimoresische Aussenminister Jose Ramos Horta besiegeln in New York eine gemeinsame Erklärung, wonach diplomatische Beziehungen zwischen der Schweiz und Osttimor aufgenommen werden. Osttimor ist seit dem 20. Mai 2002 ein unabhängiger Staat und wird am 27. September 2002 als 191. Mitglied der Uno beitreten.

16.09.2002 bis 20.09.2002

Viertes Jahrestreffen der Vertragsparteien zum Verbot von Personenminen

In Genf findet das vierte Jahrestreffen der Vertragsparteien der Konvention über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Personenminen und über deren Vernichtung statt. Bundespräsident Kaspar Villiger hält die Eröffnungsrede der 1999 mit dem Inkrafttreten der Konvention ins Leben gerufenen Konferenz. Mit Botschafter Christian Faessler stellt die Schweiz den Generalsekretär der Konferenz.

20.09.2002

Botschafter Friederich quittiert seinen Dienst

Der unter Geldwäschereiverdacht stehende frühere Botschafter der Schweiz in Luxemburg, Peter Friederich, tritt auf eigenen Wunsch in den frühzeitigen Ruhestand. Mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses ist das EDA durch das noch hängige Strafverfahren gegen Friederich nicht mehr betroffen.

20.09.2002

Schweizer Beitrag zur weltweiten Chemiewaffenabrüstung

Der Bundesrat spricht einen über mindestens fünf Jahre laufenden Rahmenkredit von 17 Millionen Franken zur Förderung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung. Der Grossteil des Kredits ist für Projekte in der Russischen Föderation vorgesehen. Die Schweiz ist Vertragsstaat des Chemiewaffenübereinkommens von 1993, welches die Vernichtung aller Chemiewaffen bis 2007 oder spätestens bis 2012 vorschreibt.

23.09.2002

Schweizer wird stellvertretender Vorsitzender des Uno-Ausschusses für Völkerrecht

Der sechste Ausschuss der Uno-Generalversammlung wählt den Schweizer Diplomaten Valentin Zellweger, Rechtsberater der ständigen Schweizer Mission bei der Uno in New York, zu seinem stellvertretenden Vorsitzenden. Der sechste Ausschuss, einer von sechs ständigen Ausschüssen der Generalversammlung, befasst sich mit Rechtsfragen und ist zuständig für die Weiterentwicklung des Völkerrechts.

23.09.2002 bis 25.09.2002

Internationaler Workshop zu Fragen der Anwendung des Völkerrechts

Die Schweiz führt zusammen mit Grossbritannien im Ausbildungszentrum der Armee in Luzern (AAL) einen internationalen Workshop zu praktischen Fragen der Anwendung des Völkerrechts bei Operationen multinationaler Streitkräfte durch. An diesem Workshop «Towards legal interoperability between multinational forces» erörtern Experten aus 30 Ländern der euro-atlantischen Partnerschaft konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Integration des humanitären Völkerrechts in die operationelle Planung multinationaler Militäreinsätze. Der Anlass findet im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden statt.

24.09.2002 bis 27.09.2002

Internationaler Workshop über Erfahrungen bei der Umsetzung des Chemiewaffen-Übereinkommens

Im Labor Spiez findet der fünfte internationale Workshop über Erfahrungen bei der Umsetzung des Chemiewaffen-Übereinkommens statt, an dem 29 Personen aus 18 Staaten teilnehmen. Der Anlass ist Teil des schweizerischen Beitrags

zum Programm «Partnership for Peace» der Nato und gibt Einblick in die vielfältigen Arbeiten, welche das 1997 in Kraft getretene Chemiewaffen-Übereinkommen international und in der Schweiz zur Folge hatte. Unter anderem wird über den Stand der Implementierung des Chemiewaffen-Übereinkommens berichtet und die Problematik des Einsatzes biologischer Waffen und des Nuklearterrorismus diskutiert.

25.09.2002

Offizieller Arbeitsbesuch des Uno-Hochkommissars für Menschenrechte

Bundespräsident Kaspar Villiger und Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfangen Sergio Viera de Mello, den neuen Uno-Hochkommissar für Menschenrechte, zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Es ist dies der erste Regierungsbesuch des neuen Uno-Menschenrechtskommissars nach seiner Amtsübernahme zwei Wochen zuvor. Themen der Gespräche sind die Prioritäten des Hochkommissars und der Schweiz im Bereich der Menschenrechte und die neuen Herausforderungen, mit denen diese Rechte konfrontiert werden.

25.09.2002

Die Schweiz friert 72 Bankkonten ein

Die Schweiz friert im Zuge der Terrorismusbekämpfung 72 Bankkonten ein.

25.09.2002

Schweizer Wahlbeobachter bei den Präsidentschaftswahlen in Serbien

Fünf Schweizer Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter reisen nach Belgrad, um den am 29. September 2002 stattfindenden serbischen Präsidentschaftswahlen beizuwohnen. Die Entsendung der Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter geschieht durch den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) der Politischen Direktion des EDA und steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und des ODIHR.

30.09.2002

Schweizer wird stellvertretender Vorsitzender des UNHCR-Exekutivausschusses

Der Exekutivausschuss des UNHCR wählt den Schweizer Jean-Marc Boulgaris, Ständiger Vertreter der Schweiz beim Büro der Vereinten Nationen und

den anderen internationalen Organisationen in Genf, zu seinem stellvertretenden Vorsitzenden. Damit nimmt die Schweiz zum dritten Mal nach 1960 und 1991 Einsitz in das Büro des Exekutivausschusses. Der Exekutivausschuss, dem 61 Staaten angehören, begleitet und überwacht die Tätigkeiten des UNHCR als dessen Aufsichtsgremium.

30.09.2002

Bilaterale II: EU-Aussenminister zeigen sich enttäuscht über ausbleibende Fortschritte

An ihrer ordentlichen Ratssitzung in Brüssel äussern sich die EU-Aussenminister zu den laufenden bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz. Sie teilen in einer Erklärung die Enttäuschung der EU-Finanzminister über die bis jetzt ausgebliebenen Fortschritte in den Verhandlungen zur Zinsbesteuerung. Der Rat signalisiert, dass es ohne Fortschritte in diesem Dossier keine Abschlüsse in den übrigen Themen geben könne.

01.10.2002

Schweizer Wahlbeobachter bei den allgemeinen Wahlen in Bosnien-Herzegowina

Fünf Schweizer Kurzzeitbeobachter reisen nach Bosnien-Herzegowina, um die allgemeinen Wahlen vom 5. Oktober zu überwachen. Die Wahlbeobachtung steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und wird von deren Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) koordiniert.

01.10.2002

Schweizer Beitrag zur Minenräumung in Sri Lanka

Der schweizerische Verband für Minenräumung beginnt, im Norden Sri Lankas die Bedürfnisse für eine Minenräumung zu evaluieren. Die vom Uno-Entwicklungsprogramm in Auftrag gegebenen Arbeiten werden sechs Monate dauern und umfassen die Absteckung der von Minen und Blindgängern betroffenen Zonen. Die Kosten werden von der Uno und vom Bund getragen.

01.10.2002 bis 02.10.2002

Inspekteur der Deutschen Luftwaffe zu Besuch in der Schweiz

Korpskommandant Hansruedi Fehrlin, Kommandant der Schweizer Luftwaffe, empfängt Generalleutnant Gerhard Back, Inspekteur der Luftwaffe der Bundesrepublik Deutschland, zu einem zweitägigen Besuch. Auf der Traktan-

denliste stehen unter anderem Gespräche, Vorstellungen und Briefings zu den Themen Operationen der Schweizer Luftwaffe, Luftwaffe XXI, Support, Airbase und FLORAKO. Das Programm sieht auch Besuche im Super Puma-Simulator, auf einer militärischen Radarstation, in einer Kaverne und bei den Flugzeugwerken Pilatus in Stans vor.

03.10.2002

Erstes bewaffnetes Swisscoy-Kontingent im Einsatz

Mit einer schlichten Feier auf dem Gelände des Flugplatzes in Pristina tritt das siebte Kontingent der Swisscoy seinen Dienst im Kosovo an. Zum ersten Mal steht ein zum Selbstschutz bewaffnetes Schweizer Militärkontingent in einem internationalen Friedensförderungseinsatz, nachdem im Juni 2001 die Teilrevisi- on des Militärgesetzes vom Schweizer Souverän gutgeheissen worden ist.

04.10.2002

Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz verabschiedet

Die eidgenössischen Räte heissen das neue Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz klar gut. Wesentliches Merkmal des neuen Konzepts ist eine klare Verlagerung der Prioritäten weg vom Krieg hin zu Naturkatastrophen und anderen zivilisationsbedingten Notlagen. Diese zeichnen sich durch eine hohe Eintretenswahrscheinlichkeit sowie durch keine oder nur kurze Vorwarnzeiten aus. Sodann wird Bevölkerungsschutz mehr als bisher als ein ziviles Verbundsystem der Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen (Rettungsdienste) und technische Betriebe verstanden. Im weiteren bringt die Reform ein neues Rekrutierungssystem für den Zivilschutz und in dessen Folge eine starke Verjüngung sowie den Wechsel von Subventionen nach dem Giesskannenprinzip zur Finanzierung nach Massgabe der Zuständigkeiten. Das neue Bundesgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.

04.10.2002

Annahme der Armee XXI in den eidgenössischen Räten

Der Nationalrat stimmt in seiner Schlussabstimmung dem Reformprojekt Armee XXI zu, nachdem sich der Ständerat zuvor bereits einstimmig hinter die Vorlage gestellt hat. Wichtige Eckpfeiler der Reform sind eine Bestandesreduktion von 360 000 auf 120 000 Armeeangehörige, je nach Truppengattung eine neue RS-Dauer von 18 oder 21 Wochen, sowie die Möglichkeit für 15 Prozent der

Rekruten, den Dienst am Stück zu leisten. Es ist geplant, die Armee XXI ab dem 1. Januar 2004 umzusetzen.

05.10.2002

Schweizer Wahlbeobachter bei den Parlamentswahlen in Lettland

Zwei Schweizer Langzeitbeobachter sowie ein Berater für Rechtsfragen begleiten die lettischen Parlamentswahlen in Riga. Das Team ist bereits seit Mitte September vor Ort, um die Vorwahlperiode zu überwachen. Die Wahlbeobachtung steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und wird von deren Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) koordiniert.

05.10.2002

Referendum gegen die Armee XXI ergriffen

Ein Bürgerkomitee, dem unter anderem die Aktion Aktivdienst, die Interessengemeinschaft Miliz und die Schweizer Demokraten angehören, ergreift das Referendum gegen die Armee XXI. Präsiert wird das Komitee vom ehemaligen Divisionär Hans Wächter. Eine Jugendorganisation mit dem Namen «Young4Fun» unterstützt das Begehren ebenfalls und beabsichtigt, auf eigenen Bögen Unterschriften für das Referendum zu sammeln.

08.10.2002

Präsentation des dritten USIS-Berichts

In Bern wird vom Projektausschuss der dritte USIS-Bericht vorgestellt. Darin enthalten ist, basierend auf den zwei vorgängigen Berichten, ein Kompromissmodell zur Lösung der anstehenden Aufgaben. Gemäss dem Modell mit der Bezeichnung «Mix-Minus» soll der Bund für seine Daueraufgaben (Personen- und Botschaftsschutz) eine eigene zivile Polizeieinheit aufbauen und für die nicht ständigen Aufgaben (etwa Konferenzschutz) die kantonalen Korps finanziell und personell unterstützen.

12.10.2002

Bombenanschlag auf Bali

Im Ferienort Kuta Beach auf der Insel Bali explodiert vor einer Diskothek eine Autobombe und reisst mehr als 190 Menschen in den Tod, darunter auch drei Schweizer. Mehr als 300 Menschen werden bei dem Terrorakt verletzt. Fast gleichzeitig explodiert vor dem Konsulat der USA in Balis Hauptstadt Denpasar ein weiterer Sprengsatz, der jedoch nur Sachschaden anrichtet. Die Terrororga-

nisation «Jamaa Islamiya» wird verdächtigt, hinter dem Anschlag zu stehen; sie operiert in ganz Südostasien und soll Verbindungen zu Usama bin Ladins Netzwerk al-Kaida unterhalten.

16.10.2002

Schweizer Wahlbeobachter bei den Parlamentswahlen in Montenegro

Vier Schweizer Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter reisen nach Podgorica, Montenegro, um die Parlamentswahlen vom 20. Oktober zu beobachten. Die Wahlbeobachtung steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und wird von deren Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) koordiniert.

16.10.2002

Bundesrat verabschiedet das Individuelle PfP-Partnerschaftsprogramm

Der Bundesrat beabsichtigt, die Teilnahme der Schweiz an der Nato-Partnerschaft für den Frieden im bisherigen Umfang fortzusetzen und verabschiedet das 7. Individuelle Partnerschaftsprogramm (IPP) für das Jahr 2003. Die darin enthaltenen politischen Zielsetzungen sowie die eingesetzten Mittel bleiben praktisch unverändert und entsprechen dem bisherigen Engagement. Im Vordergrund stehen die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, das humanitäre Völkerrecht, die sicherheitspolitische Ausbildung, die Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie das Sanitäts-, Such- und Rettungswesen.

17.10.2002

Die Schweiz unterstützt ein zweistufiges Vorgehen der Uno im Irak-Konflikt

An der offenen Sitzung des Uno-Sicherheitsrats zur Irak-Krise spricht sich die Schweiz, vertreten durch Uno-Botschafter Jenö Staehelin, für ein zweistufiges Vorgehen aus, wonach vor einem Einsatz von Gewalt alle friedlichen Mittel ausgeschöpft werden müssten. Eine Gewaltanwendung solle erst in Betracht gezogen werden, wenn alle kurz- und langfristigen Folgen auf politischer, humanitärer und wirtschaftlicher Ebene abgeklärt sind.

18.10.2002 bis 20.10.2002

Teilnahme der Schweiz am Frankophoniegipfel in Beirut

Bundespräsident Kaspar Villiger, Vorsteher des EFD, leitet die Schweizer Delegation an der 9. Konferenz der Staats- und Regierungschefs der französischsprachigen Länder. Diese findet in Beirut, Libanon, und somit erstmals in einem arabischen Staat statt. Zum ersten Mal erlässt die Konferenz eine Erklärung mit politischem Schwerpunkt, indem sie den Vorrang der Vereinten Nationen bei der Abrüstung des Iraks und die Respektierung der Menschenrechte im Anti-Terror-Krieg unterstreicht. Die Schweiz ist seit 1989 Mitglied der internationalen Organisation der Frankophonie, OIF, welche heute 55 Mitgliedsländer zählt.

21.10.2002

Schweizer Wahlbeobachter bei den Gemeindewahlen im Kosovo

Fünf Schweizer Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter reisen nach Pristina, Kosovo, um die Gemeindewahlen vom 26. Oktober zu überwachen. Zusätzlich stellt das EDA der OSZE, die für die Durchführung der Wahlen verantwortlich ist, 15 Supervisorinnen und -visoren zur Verfügung. Die Beobachtermission steht unter der Schirmherrschaft des Europarates, der die Koordination der internationalen Wahlbeobachterinnen und -beobachter aus verschiedenen europäischen Ländern wahrnimmt.

23.10.2002

Bundesrat beantragt Bundesgesetz und Rahmenkredit für zivile Friedensförderung

Der Bundesrat verabschiedet einen Entwurf für ein neues Bundesgesetz für Massnahmen zur zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung zuhänden der eidgenössischen Räte. Damit sollen die entsprechenden Anstrengungen der Schweiz auf eine solide gesetzliche Grundlage gestellt werden. Weiter ersucht der Bundesrat das Parlament erstmals um einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung für die Jahre 2004 bis 2007 in der Höhe von 240 Millionen Franken. Bis anhin wurden die Beiträge im Rahmen der jährlichen Budget-Debatte gesprochen. Gemäss bundesrätlicher Botschaft liegt die Höhe der schweizerischen Beiträge zur zivilen Friedensförderung deutlich unter dem Bedarf und den Ausgaben von vergleichbaren Ländern und soll deshalb schrittweise erhöht werden.

24.10.2002

Offizieller Arbeitsbesuch des Präsidenten der Republik Sudan

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt in Bern den sudanesischen Präsidenten, Omer Hassan Ahmed al-Bashir, zu einem offiziellen Arbeitsbesuch. Hauptziel des Besuchs ist die Pflege und der Ausbau der bilateralen Beziehungen. Es werden Gespräche über die in Kenia laufenden Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und den Rebellen der «Sudanesischen Volksbefreiungsarmee», den Schutz der Zivilbevölkerung, die Achtung der Menschenrechte und die Umsetzung des humanitären Völkerrechts geführt. Deiss und al-Bashir unterzeichnen weiter ein Investitionsschutzabkommen. Während des Besuchs protestieren Demonstrierende verschiedenerer Organisationen friedlich gegen das «Geschäft mit der Diktatur».

25.10.2002 bis 28.10.2002

Rüstungschef der USA besucht die Schweiz

Alfred Markwalder, Schweizer Rüstungschef, empfängt Pete Aldridge, seinen Amtskollegen aus den USA, zu einem Besuch. Im Vordergrund des Treffens stehen der Erfahrungsaustausch und Fragen der Zusammenarbeit. Das Besuchsprogramm enthält unter anderem eine Besichtigung des modernen Gefechts-Simulationssystems CODARTS. An der von der Schweizer Wirtschaft entwickelten mobilen Ausbildungsplattform sind auch die US-Streitkräfte interessiert. Des weiteren steht ein Besuch bei der Firma Leica Geosystems in Heerbrugg auf der Traktandenliste.

27.10.2002 bis 28.10.2002

Offizieller Arbeitsbesuch von Bundesrat Deiss in Iran

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, reist zu einem zweitägigen Besuch nach Teheran, wo er von Kamal Kharrazi, seinem iranischen Amtskollegen, empfangen wird. Deiss erwidert damit den Besuch des iranischen Aussenministers in Bern vom Juni 2000. Auf dem Programm stehen Gespräche über verschiedene bilaterale Themen sowie die Lage im Irak, in Afghanistan und im Nahen Osten. Insbesondere spricht Deiss die Menschenrechte, die Todesstrafe und die Steinigung an. Neben weiteren hohen Amtsträgern trifft Deiss auch den iranischen Präsidenten Hodjatoleslam Mohammed Khatami.

30.10.2002

Neuer Generalstabschef und designierter Chef der Armee

Der Bundesrat wählt Divisionär Christophe Keckeis zum Generalstabschef und designiert ihn gleichzeitig zum künftigen Chef der Armee. Keckeis, derzeit stellvertretender Kommandant der Luftwaffe, tritt sein Amt am 1. Januar 2003 unter gleichzeitiger Beförderung zum Korpskommandanten an. Der amtierende Generalstabschef, Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, geht unter Verdankung der geleisteten Dienste am 30. Juni 2003 in Pension.

31.10.2002

Bilaterale II Schweiz – EU: Dritte Verhandlungsrunde zur Zinsbesteuerung

In Brüssel findet die dritte Verhandlungsrunde zwischen Delegationen der Schweiz und der Europäischen Union zur grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung statt, wobei erstmals auf der Basis eines konkreten Staatsvertragsentwurfes verhandelt wird. Im Zentrum der Verhandlungen steht der von der Schweiz eingebrachte Steuerrückbehalt (Zahlstellensteuer), der das Kernstück des schweizerischen Konzepts zur gleichwertigen Lösung des Zinsbesteuerungsproblems der EU bildet. Zusätzlich ist die Schweiz bereit, die Möglichkeit zu prüfen, wonach ausländische Bankkunden selber zwischen dem Steuerrückbehalt und einer Meldung an die Steuerbehörden wählen können. Beide Verhandlungsdelegationen zeigen sich kompromisslos bei dem von der EU geforderten Informationsaustausch bei Steuerbetrug und Steuerhinterziehung.

04.11.2002

Wahl der Schweiz in den Programm- und Koordinierungsausschuss der Uno

Die Generalversammlung der Uno wählt die Schweiz in den Programm- und Koordinierungsausschuss der Vereinten Nationen. Die Eidgenossenschaft wird ab dem 1. Januar für drei Jahre Einsitz in diesen Ausschuss nehmen, der als das wichtigste Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrates sowie der Generalversammlung für die Planung, Koordination und Überprüfung der Uno-Aktivitäten gilt.

06.11.2002

Entscheid des Bundesrats zur USIS-Reform

Der Bundesrat entscheidet, aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes, auf die Umsetzung der im Rahmen des Projekts USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz) zur Diskussion gestellten Lösungsansätze zu verzichten und stattdessen der Armee weitere Sicherheitsaufgaben im Innern zu übergeben. Der Bundesrat hatte ursprünglich zwei USIS-Varianten zum Ausbau der Polizeikräfte in der Schweiz weiterverfolgen wollen: Entweder die Aufstockung der kantonalen Korps mittels Bundesgeldern oder die Schaffung einer bundeseigenen Polizeitruppe mit gleichzeitiger finanzieller Unterstützung der kantonalen Korps. Beide Varianten würden Mehrausgaben in dreistelliger Millionenhöhe zur Folge haben. Mit dem heutigen Entscheid sistiert der Bundesrat das Reformprojekt Innere Sicherheit. Die Armee soll vorderhand in die Lücke springen. Das Grenzwachtkorps wird dauerhaft durch militärische Festungswächter unterstützt. Weitere Festungswächter sollen zum Schutz des Bundeshauses sowie der verschiedenen diplomatischen Vertretungen und Konferenzen eingesetzt werden. Der Verband schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) kritisiert den bundesrätlichen Entscheid und fordert die Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols der Polizei in zivilen Angelegenheiten.

18.11.2002

Bilaterale Verhandlungen II: Dritte Verhandlungsrunde zu Schengen/Dublin in Brüssel

In Brüssel findet die dritte Verhandlungsrunde zwischen der Schweiz und der EU zur Assoziierung der Schweiz an die Übereinkommen von Schengen und Dublin statt. Im Zentrum der Verhandlung steht die Frage, wie ein Modus gefunden werden kann, der den Interessen der Schweiz bei der Weiterentwicklung von Schengen Rechnung trägt. Die Schweiz strebt diesbezüglich ein möglichst grosses Mitgestaltungsrecht an. Ausserdem soll die Wahrung der demokratischen Entscheidungsprozesse der Schweiz durch genügend lange Fristen bei der Übernahme neuer Regelungen vollumfänglich garantiert werden. In diesem Punkt findet eine Annäherung der Positionen beider Delegationen statt. Die nächste Verhandlungsrunde soll Anfang Dezember auf der Basis eines ersten Vertragsentwurfes stattfinden.

18.11.2002

Schweizer Festungswächter als Vorausdetachment der Uno-Abrüstungskommission im Irak

Drei Schweizer Bauspezialisten des Festungswachtkorps reisen nach Bagdad, um während einer knapp einwöchigen Rekognoszierung die Personal- und Materialbedürfnisse für ein nachrückendes Baudetachment von 10 bis 15 Festungswächtern zu eruieren. Das Baudetachment soll innert etwa fünf Wochen die logistische Basis für die Uno-Abrüstungskommission wieder instand stellen. Auf diese Weise unterstützt die Schweiz die «United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)», welche die Erfüllung der Uno-Resolution 1441 durch den Irak kontrolliert. An der Waffeninspektion beteiligt sich die Schweiz vorderhand nicht.

19.11.2002

Subsidiärer Armeeinsatz bei der Behebung der Unwetterschäden

450 Soldaten des Genie-Bataillons 27 halten sich im Kanton Graubünden an den Unwetter-Hauptschadenplätzen in Rueun und Schlans auf, um bei den Aufräumarbeiten zu helfen. Spontanhilfe leistet die Armee gleichzeitig auch in den Bündner Gemeinden Untervaz und Felsberg sowie im Tessin in Bellinzona, Giubiasco und im Val Blenio.

19.11.2002

Besuch des Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, und Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, empfangen den Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs (IGH), Gilbert Guillaume, zu einem Höflichkeitsbesuch in Bern. Anlass des Aufenthaltes ist ein Vortrag Guillaume im Rahmen einer Völkerrechtstagung für die Bundesverwaltung über die aktuelle Rolle und die Tätigkeit des IGH. Der seit 1946 bestehende Gerichtshof stellt das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen dar.

19.11.2002

Uno lanciert humanitären Appell in Bern

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, empfängt im Namen der Schweiz die stellvertretende Uno-Generalsekretärin Louise Fréchette an der Spitze einer rund 300-köpfigen Besuchergruppe aus 67 Ländern mit Vertreterinnen und Vertretern humanitärer Organisationen, der Diplomatie, des Parlaments, der Öffent-

lichkeit und der Medien. Fréchette lanciert im Bundeshaus den konsolidierten Appell der Vereinten Nationen für die humanitäre Hilfe im Umfang von rund drei Milliarden Dollar für das Jahr 2003. Die «Consolidated Inter-Agency Appeals» stehen unter dem Motto «Hoffnung für die Zukunft». Sie werden weltweit in acht Städten lanciert und sollen rund 50 Millionen Menschen in 20 Ländern und Regionen das Überleben sichern. Die Durchführung des Appells findet zum ersten Mal in der Schweiz statt.

20.11.2002

Rüstungszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Italien

Der Bundesrat stimmt einem Zusammenarbeitsvertrag zwischen der Schweiz und Italien auf dem Gebiet der Rüstung zu und ermächtigt Rüstungschef Alfred Markwalder, diesen zu unterzeichnen. Der Vertrag sieht vor, dass die beiden Staaten ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wehrtechnik erweitern, ihre Ressourcen besser nutzen und somit die Leistungsfähigkeit ihrer Rüstungsindustrien stärken.

20.11.2002

Erste Rede eines Schweizer Parlamentariers vor der Uno

Andreas Gross, Zürcher SP-Nationalrat, hält als erster Schweizer Parlamentarier eine Rede vor der Uno-Vollversammlung. Gross, der eingangs der Rede erwähnt, dass er seine persönliche Meinung und nicht die der offiziellen Schweiz wiedergibt, fordert eine umfassende Reform der Vereinten Nationen, die zu einer «Globalisierung der Demokratie» führe, wobei der Europarat als Beispiel für den Aufbau eines Parlaments innerhalb der Uno dienen könne.

21.11.2002

Bilaterale II Schweiz–EU zur Zinsbesteuerung: Standortbestimmung auf Ministerebene

Bundespräsident Kaspar Villiger, Vortsteher des EFD, trifft in Kloten EU-Kommissar Frits Bolkestein und den amtierenden Präsidenten des EU-Finanzministerrates, Thor Pedersen, um in den strittigen Punkten bei den bilateralen Verhandlungen zur Zinsbesteuerung auf politischer Ebene Annäherungsmöglichkeiten auszuloten. Nachdem bereits die zwei ganztägigen Verhandlungen der Chefunterhändler vom 15. und vom 20. November erfolglos beendet wurden, räumen Villiger, Bolkestein und Pedersen ein, dass trotz intensiver und lösungsorientierter Arbeit eine zentrale Differenz bestehen bleibt: Es ist dies

die Forderung der EU, dass die Schweiz auf Anfrage Amtshilfe nicht nur bei Steuerbetrug, sondern auch bei Steuerhinterziehung gewähre – ein Begehren, auf das der Bundesrat in Hinblick auf das nicht verhandelbare Bankgeheimnis nicht eintreten will.

22.11.2002

Gipfel des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates in Prag

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, vertritt die Schweiz am Gipfel des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats in Prag. Die Staats- und Regierungschefs der 46 Teilnehmerstaaten befassen sich mit der Zukunft der Partnerschaft für den Frieden (PfP) nach der NATO-Erweiterungsrunde und mit deren Rolle in der internationalen Terrorismusprävention und -bekämpfung. Es wird ein sogenannter Partnerschafts-Aktionsplan verabschiedet.

24.11.2002

Asylinitiative mit hauchdünner Mehrheit abgelehnt

Mit einer hauchdünnen Mehrheit von 50,1 Prozent verwirft die Schweizer Bevölkerung bei Zustandekommen des Ständemehrs die Asylinitiative der SVP. Die Initiative hatte verlangt, dass auf Asylgesuche von Menschen, die auf dem Landweg über sichere Drittstaaten in die Schweiz einreisen (was auf ungefähr 95 Prozent aller Asylsuchenden zutrifft) nicht mehr eingetreten werde. Im Vorfeld der Abstimmung hatte sich das UNHCR in einer schriftlichen Erklärung über allfällige Konsequenzen einer Annahme des Volksbegehrens besorgt gezeigt. Ruud Lubbers, Uno-Hochkommissar für Flüchtlinge, teilte mit, dass die der humanitären Tradition verpflichtete Schweiz im Falle einer Annahme der Initiative über eines der restriktivsten Asylverfahren aller Industriestaaten verfügen würde.

24.11.2002 bis 26.11.2002

Besuch des italienischen Rüstungschefs

Alfred Markwalder, Schweizer Rüstungschef, empfängt seinen italienischen Amtskollegen, Admiral Giampaolo Di Paola, zu einem Besuch. Auf dem Programm steht die Unterzeichnung des vom Bundesrat am 20. November 2002 genehmigten «Memorandum of Understanding», welches die Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Wehrtechnik-Beschaffung darstellt. Weitere Traktanden sind Gespräche über Rüstungs- und Kooperationsfragen sowie ein Besuch der neuen Simulatoranlage ELTAM in Thun.

25.11.2002

Beteiligung der Schweiz an der informellen «Partnerschaft gegen die organisierte Kriminalität in Südosteuropa»

Jean-Luc Vez, Direktor des Bundesamtes für Polizei, vertritt die Schweiz an einer von der britischen Regierung angeregten Ministerkonferenz über die organisierte Kriminalität in Südosteuropa in London. Es wird eine informelle «Partnerschaft gegen die organisierte Kriminalität in Südosteuropa» lanciert, wobei namentlich der Austausch spezifischer Erkenntnisse über kriminelle Organisationen angestrebt wird. Die bereits bestehenden Initiativen zur Kriminalitätsverhinderung und -bekämpfung werden einer Evaluation unterzogen und Synergie- und Verbesserungsmöglichkeiten skizziert. In einer gemeinsamen Erklärung werden die Ergebnisse der Diskussionen festgehalten.

29.11.2002

Bericht über den bisherigen Kosovo-Einsatz der Schweiz

Der Bundesrat heisst den Bericht «Der Stand und die weitere Ablösung militärischer Hilfe im Kosovo» gut. Im Zusammenhang mit der Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes bis Ende 2003 hatte die Bundesversammlung diesen Bericht vom VBS und vom EDA verlangt. Im Bericht werden die bisherigen zivilen und militärischen Leistungen der Schweiz im Kosovo aufgeführt. Es wird ferner dargestellt, dass ein weiterer Verbleib der Swisscoy sinnvoll ist, solange die UNMIK auf die Unterstützung der Kfor angewiesen ist.

29.11.2002

Bundesrat verabschiedet neue Grundsätze zur Rüstungspolitik

Der Bundesrat verabschiedet die neu definierten Grundsätze für die schweizerische Rüstungspolitik. Die bisherigen Grundsätze aus dem Jahr 1996 entsprechen nicht mehr der neuen Sicherheitspolitik und den Reformprojekten VBS XXI, Armee XXI und Gruppe Rüstung XXI. Das Ziel der Rüstungspolitik ist die rechtzeitige, langfristige, verlässliche und an wirtschaftlichen Prinzipien orientierte Erfüllung der Bedürfnisse nach Gütern, Bauten und Dienstleistungen für die Armee und für den Bevölkerungsschutz. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gewinnt angesichts der knapper werdenden finanziellen Ressourcen an Bedeutung, weshalb die Schweiz den Grossteil ihrer Rüstungsgüter im Ausland beschaffen will. Unter Einhaltung von Neutralitätspolitischen Auflagen soll die Ausrüstung der Armee vermehrt mit jener von Nachbar- und Partnerstaaten kompatibel sein.

03.12.2002

Besuch von Generalstabschef Scherrer im Nato-Hauptquartier

Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, Generalstabschef der Schweizer Armee, nimmt im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden im Nato-Hauptquartier in Brüssel am Treffen der «Chiefs and Heads of Defence» teil. Gegenstand der Gespräche bilden nebst dem üblichen Informations- und Gedankenaustausch die militärpolitischen Beschlüsse des Nato-Gipfels von Prag, die Diskussion über mögliche Massnahmen im Kampf gegen den Terrorismus sowie eine Orientierung über die Lage auf dem Balkan.

05.12.2002

Keine Verkürzung der Zivildienstdauer

Der Nationalrat lehnt in einer knappen Abstimmung den Vorschlag des Bundesrates ab, wonach im Zug der Zivildienstgesetzrevision die Dauer des Zivildienstes auf die 1.3-fache Länge des Armeedienstes hätte verkürzt werden sollen. Der zivile Ersatzdienst dauert weiterhin 1.5-mal so lange wie der Dienst in der Armee. Ebenfalls abgelehnt wird die Abschaffung der Gewissensprüfung.

06.12.2002 bis 07.12.2002

Bundesrat Deiss am OSZE-Ministerrat in Porto

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, vertritt die Schweiz am zehnten OSZE-Ministerrat in Porto. Im Zentrum des Treffens der Aussenminister der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten steht der Beschluss einer Charta zur Terrorismusbekämpfung.

07.12.2002

Besuch der französischen Verteidigungsministerin

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, empfängt die neue französische Verteidigungsministerin, Michèle Alliot-Marie, zu ihrem ersten Arbeitsbesuch in der Schweiz. Themen der in Zermatt geführten Gespräche sind die internationale Lage, die Reform der Streitkräfte in beiden Ländern sowie die bilaterale Zusammenarbeit, namentlich die Gewährleistung der Sicherheit des auf Juni 2003 angesetzten G-8-Gipfels in Evian.

09.12.2002 bis 23.12.2002

Schweizer Bauspezialisten im Irak

Ein Baudetachment von 14 Schweizer Festungswächtern reist in den Irak, um die seit 1998 verwaiste logistische Basis für die Uno-Abrüstungskommission in Bagdad baulich wieder betriebsfähig zu machen. Das Team wurde aufgrund des Berichtes des dreiköpfigen Vorausdetachements zusammengestellt. Der Einsatz der Festungswächter zugunsten der UNMOVIC wird mit Mitteln der Schweizer Armee durchgeführt und basiert auf einer Anfrage der Uno.

10.12.2002 bis 13.12.2002

Inspektion der Schweizer Armee durch Angehörige der französischen Streitkräfte

Auf Ersuchen Frankreichs und mit entsprechender Zustimmung der Schweiz inspizieren vier Angehörige der französischen Armee im Rahmen der OSZE die militärischen Aktivitäten der Schweizer Armee. Die Inspektion findet im Raum Le Noirmont-Laufenburg-Altendorf-Kandersteg gemäss den Bestimmungen des Wiener Dokumentes 1999 statt. Die Inspektoren werden über militärische Aktivitäten (Kurse und Schulen), die während dieser Zeit im erwähnten Gebiet stattfinden, informiert und besuchen vor allem Truppen.

11.12.2002

Micheline Calmy-Rey wird Aussenministerin

Micheline Calmy-Rey, die am 4. Dezember 2002 von der Vereinigten Bundesversammlung neu gewählte Bundesrätin, übernimmt ab Januar 2003 das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten. Ihr Vorgänger Joseph Deiss wechselt in das bis anhin von Pascal Couchepin geleitete EVD. Couchepin seinerseits übernimmt das EDI der zurücktretenden Ruth Dreifuss.

12.12.2002 bis 13.12.2002

Ministerkonferenz der Frankophonie in Lausanne

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, eröffnet in Lausanne die 18. Session der Ministerkonferenz der Frankophonie, welche erstmals in der Schweiz stattfindet. Im Zentrum des Treffens steht die Entwicklung in Côte d'Ivoire, in der Republik Zentralafrika und in der afrikanischen Region der grossen Seen. Die Vertreter von 56 Mitgliedstaaten der Konferenz erörtern zudem, wie Demokratie und Menschenrechte in den frankophonen Ländern gefestigt und

die Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen intensiviert werden können. Bundesrat Deiss würdigt in seiner Rede den auf Ende Jahr zurücktretenden Generalsekretär der Frankophonie Boutros Boutros-Ghali.

18.12.2002

Schweizer Wahlbeobachter bei den Präsidentschaftswahlen in Montenegro

Fünf Schweizer Kurzzeitbeobachterinnen und -beobachter reisen nach Podgorica, Montenegro, um den am 22. Dezember 2002 stattfindenden Präsidentschaftswahlen beizuwohnen. Die Entsendung wird vom Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) des EDA veranlasst und steht unter der Schirmherrschaft der OSZE und deren Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR).

18.12.2002

Technische, finanzielle und humanitäre Zusammenarbeit mit Armenien

Der Bundesrat verabschiedet ein Rahmenabkommen über technische, finanzielle und humanitäre Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Armenien. Dieses Abkommen zählt die möglichen Formen der Zusammenarbeit wie auch die Anwendungsbereiche auf, legt die Instrumente der Deza und des seco fest, regelt Grundsätze der Projektdurchführung und erleichtert die Arbeit von Experten, Konsulenten und der privaten Schweizer Hilfsorganisationen, die in Armenien tätig sind. Es enthält auch eine politische Konditionalitätsklausel und eine Anti-Korruptionsklausel.

20.12.2002

Veröffentlichung des Berichts über die Administrativuntersuchung beim Nachrichtendienst

Bundesrat Samuel Schmid, Vorsteher des VBS, veröffentlicht den Bericht über die Administrativuntersuchung über die Beziehungen zwischen dem Schweizer Nachrichtendienst und Südafrika. Der Verfasser des Berichts, Professor Rainer J. Schweizer, kommt zum Schluss, dass sich die Schweiz durch die Beziehungen zum Apartheidsregime keiner Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hat. Dem früheren Unterstabschef Nachrichtendienst, Peter Regli, wird zudem keine Beteiligung an den Geschäften Wouter Bassons vorgeworfen. Schweizer stellt aber die Frage, ob die eng gepflegten Fachkontakte zu Vertretern

Südafrikas mit den Verfassungsgrundsätzen der Schweiz vereinbar gewesen seien und spricht auch von geringfügigen Neutralitätsverletzungen. Er wirft den Mitarbeitern im Nachrichtendienst fehlende Sensibilität für die damaligen Menschenrechtsprobleme in Südafrika vor. Weiter kritisiert Schweizer die mangelhafte Archivierung von Akten. Er empfiehlt eine geschichtliche Aufarbeitung der nachrichtendienstlichen Beziehungen mit Südafrika und schlägt vor, zu prüfen, ob Nachrichtenchefs – in Analogie zu hohen militärischen Kommandanten – nur für eine bestimmte Zeit berufen werden sollen.

30.12.2002

Brief von Bundesrat Deiss an Stuart Eizenstat

Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EDA, lässt Stuart Eizenstat über das Schweizer Generalkonsulat in New York einen Brief zukommen, worin er seine Enttäuschung über den beleidigenden Buchumschlag von «Imperfect Justice» mitteilt. Das Buch des ehemaligen US-Unterstaatssekretärs thematisiert die Schweizer Gold- und Finanztransaktionen während des Zweiten Weltkriegs und zeigt auf dem Umschlag ein Hakenkreuz aus Goldbarren auf einem Schweizerkreuz. Das EDA hatte zuvor abklären lassen, ob die Veröffentlichung des Buches mit diesem Umschlag mit rechtlichen Mitteln verhindert werden könnte.

Forschungsprojekte

Sicherheitspolitische Forschung 2002/2003

Die folgende Liste von Forschungsprojekten umfasst laufende oder kürzlich abgeschlossene Arbeiten auf dem Gebiet der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Projekte sind alphabetisch nach den Namen der Forschenden geordnet. Die Liste beruht hauptsächlich auf einer Umfrage, die der Schweizerische Informations- und Daten-Archivdienst für die Sozialwissenschaften (Sidos), Neuchâtel, regelmässig durchführt. Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik konnte sich der Umfrage anschliessen, dankt Sidos für dieses Entgegenkommen und möchte Forscherinnen und Forscher zu einer Teilnahme an dieser Erhebung ermuntern. Gleichzeitig möchte die Forschungsstelle auf die Möglichkeit aufmerksam machen, ihr die erforderlichen Angaben über laufende Forschungsprojekte aus dem Bereich der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik auch direkt zu übermitteln (trachsler@sipo.gess.ethz.ch).

Die vorliegende Erhebung ist auch online unter <http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/index.htm> verfügbar. Die Dienste von Sidos können elektronisch unter <http://www.sidos.ch> aufgerufen werden.

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Klaus Armingeon (Leitung), Michèle Beyeler

Titel

Critical Juncture: An International Comparison

Kurzbeschreibung

The guiding question of the project refers to the preconditions for institutional reform in democracies in general and Switzerland in particular. Institutional reform is defined as a substantial political reform, which results in changing the basic rules or basic aims of national political institutions. Such major reforms rarely take place. Political institutions in OECD countries tend to persist. Contrary to the early hypotheses of the globalisation literature predicting a convergence of policies and institutions in nation states, internationalisation has not changed this pattern of stable institutions. However, under some rare circumstances, institutional reforms do occur.

The guiding hypothesis of this project is that the probability of institutional reform is high, if there is both: Strong internal pressure and political potential

for change accompanied by external developments, which support such changes. This hypothesis will be tested by analysing qualitative and quantitative data from 17 European countries (including Norway and Switzerland) and five other democracies (USA, Canada, New Zealand, Australia and Japan) in the 20 years between 1980 and 2000.

Particular emphasis is put on the Swiss experience. We are interested in reforms which have changed five major institutions (horizontal and vertical structures of national government, the system of interest intermediation, the type of state intervention in the economy and the welfare state). The following questions are guiding the research:

- Where and when did institutional reform occur in these five fields in the 22 countries under study?
- Do the cases of reform and non-reform correspond to the hypothesis outlined above? Our results will generate hypotheses on the likelihood of institutional reform of Swiss consociational democracy, Swiss federalism, Swiss corporatism, Swiss pragmatic and reactive economic policy and the delayed yet mature Swiss welfare state.

Laufzeit

2000/04 – 2003/02

Kontaktadresse

Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft – IPW, Unitobler, Lerchenweg 36, 3000 Bern 9

* * * * *

Autoren

Laurence Boisson de Chazournes (resp.), Philippe Braillard, Marc De Bellet, Joseph Jean Baptiste, Frédérique Hagner

Titel

Evolution du rôle des organisations internationales: vers de nouveaux modes de socialisation et d'intervention

Kurzbeschreibung

Ce projet se propose de mettre en relief l'évolution du rôle des organisations internationales, sur les plans juridique et politique. Leurs nouvelles prérogatives et fonctions s'affirment au sein du système international, caractérisé en ce début de

siècle par les interactions croissantes entre des acteurs de types distincts. Ainsi, à l'ère de la mondialisation, les organisations internationales deviennent des enceintes de socialisation à l'intérieur desquelles les acteurs transnationaux et la société civile sont toujours plus désireux de prendre part aux processus de prise de décision. C'est pourquoi, une analyse originale des mécanismes pionniers, mis en ouvre pour les intégrer, devient nécessaire. Dans cette même perspective, le projet s'attachera également à étudier les récents développements de l'Union européenne, tendant à associer plus étroitement la société civile à son devenir. Organisation internationale d'un type très particulier, l'Union Européenne pourrait, de par sa nature, préfigurer à cet égard un modèle d'évolution pour les autres organisations internationales. Pour mener à bien ce projet, la localisation à Genève du siège d'un grand nombre d'organisations internationales représente un avantage certain. Dans ce domaine, les potentialités de la ville apparaissent comme étant insuffisamment exploitées. Une connaissance plus approfondie de la richesse du fonctionnement des organisations internationales, ainsi que des interactions qu'elles génèrent, constituerait un intérêt majeur pour les milieux scientifiques, la communauté internationale et les autorités politiques fédérales et cantonales.

Laufzeit

2001/10 – 2003/09

Kontaktadresse

- Université de Genève, Département de droit international public et organisation international, 40, boulevard du Pont d'Arve, 1211 Genève 4
- Université de Genève, Institut européen de l'Université de Genève – IEUG, 2, rue Jean-Daniel Colladon, 1204 Genève

* * * * *

Autoren

Kurt Brassel (Leitung) (a), Franz Schultheis (Leitung) (b), Michael Hermann (a), Heinrich Leuthold (a)

Titel

Sozialtopologie und Modernisierung (SOTOMO): zwischen sozialstrukturellem Wandel und kultureller Beharrung: Entwicklung weltanschaulicher Milieus der Schweiz in sozialtopologischer Betrachtung

Kurzbeschrieb

Das wichtigste Ziel des vorgeschlagenen Projekts ist es, Wandel und Persistenz im weltanschaulichen Gefüge der Schweiz zu erforschen, auf ihre sozialen und kulturellen Ursachen zurückzuführen und aus zeitdiagnostischer Perspektive zu interpretieren. Als theoretischer Zugang zur sozialen Differenzierung wird eine mehrdimensionale und relationale Sichtweise von sozialen Topologien in Anlehnung an Bourdieu gewählt. Für die dynamische Betrachtung von Veränderung und Beharrung politisch-moralischer Milieus wird der soziographische Ansatz mit Theorien zu Modernisierung und Wertewandel verbunden. Als ideale Voraussetzung für die Rekonstruktion von Weltanschauungen besitzt die Schweiz eine weltweit einzigartige Ressource in Form von Resultaten aus eidgenössischen Volksabstimmungen in den Gemeinden. Die lange Zeitreihe dieser Aggregate von Meinungsäusserungen reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück, bietet ein mächtiges «Monitoring» der regionalen weltanschaulichen Differenzierung der Schweiz und soll deshalb als empirische Grundlage erschlossen und genutzt werden. Die Verbindung von Sozialstrukturanalyse, Modernisierungstheorie, Abstimmungsforschung und Regionalanalyse erfordert einen transdisziplinären Ansatz, in dem theoretisches und methodisches Wissen aus Soziologie, Politologie und Geographie einfließen und fruchtbar zur Anwendung gebracht werden. Für die Längsschnittanalyse der Volksabstimmungsergebnisse kommen qualitative und quantitative Methoden zur Anwendung.

In der ersten Phase werden die benötigten Abstimmungsergebnisse digitalisiert, inhaltlich wie thematisch qualifiziert und eingeordnet und in eine Datenbank integriert. In der zweiten Phase werden in Kombination von Quer- und Längsschnittanalysen weltanschauliche Konfliktdimensionen extrahiert, mit Hilfe der inhaltlichen Zuordnung benannt und interpretiert und zu einer weltanschaulichen Topologie modelliert. Eine Reinterpretation von Methoden der Geographical Information Science (GIS) dient sowohl der Visualisierung des weltanschaulichen Rasters als auch dessen Verknüpfung mit herkömmlichen Karten. Durch Integration von Indikatorvariablen zur sozialen und kulturellen Differenzierung wird ein Bezug zur Sozialtopologie Bourdieus geschaffen. In der dritten Phase werden vier Hypothesenkomplexe bearbeitet, die Wandel und Persistenz in der weltanschaulichen Topologie über die gesamte Zeitspanne von 130 Jahren erklärbar machen. Das Projekt SOTOMO verfolgt den Anspruch, verschiedene Theorietraditionen und methodische Zugänge zu verbinden und daraus neue Forschungsstrategien zu entwickeln.

Laufzeit

2000/04 – 2003/04

Kontaktadresse

- Universität Zürich, Geographisches Institut, Winterthurerstrasse 190, 8057 Zürich (a)
- Université de Neuchâtel, Institut de sociologie et de science politique, Pierre-à-Mazel 7, 2000 Neuchâtel (b)

* * * * *

Autor

Stefan Brem (Leitung)

Titel

The Role of NGOs and Weapon Industry: How Domestic Factors Influence Countries' Preferences on International Regulatory Measures in Small Arms Control

Kurzbeschreibung

This dissertation analyzes how Non-Governmental Organizations (NGOs) and private companies influence the policy making process of national governments with regard to their small arms control policy. It, therefore, helps to explain international regulation on small arms and light weapons. The first group of actors has shown its increasing influence in a variety of policy fields from environmental issues to consumer protection, from global trade to the ban of landmines. The second group, specified as (small) arms producing and exporting industry, has become more important after the Cold War and the expanding globalization: The end of the Cold War has forced these companies to look for new markets and globalization has allowed them to open up new markets by better means of transportation and lower trade regulation. In the last years, however, the international community has started to create new rules to regulate the trade in small arms. The dissertation examines the recent regional and global developments and focuses on a group of Western supplier countries – Switzerland as being a case to be particularly considered in the project – in the context of the 2001 UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons.

Laufzeit

2000/09 – 2002/10

Kontaktadresse

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8001 Zürich

* * * * *

Autoren

Stefan Brem, Richard Matthew, Ken Rutherford (Leitung)

Titel

Reframing the Agenda: The impact of NGO and Middle Power cooperation on international security policy

Kurzbeschreibung

This book brings together new insight from current security problems of the arms control agenda: child soldiers, cluster bombs, fissile material cut-off, landmines, nuclear weapons, and small arms and light weapons. Special attention is paid to the cooperation of middle powers – such as Switzerland – and non-governmental organizations (NGOs). By comparing the different cases, we analyze whether the successful model of bringing together NGOs and mid-size states outside a UN framework to negotiate a treaty to ban landmines can also be applied to other security related problems.

Laufzeit

1999/09 – 2002/09

Kontaktadresse

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8001 Zürich

* * * * *

Autorin

Myriam Dunn (Leitung)

Titel

Interdependencies and Vulnerabilities in Critical Information Infrastructure: Developing a Framework for Analysis

Kurzbeschreibung

In today's ongoing Information Revolution, the increasing value of information and the availability of electronic means to manage its ever growing volume have not only made information and information system an invaluable asset but a lucrative target too; this becomes a crucial security issue of societies that depend on a spectrum of highly interdependent national and international software-based control systems. So called critical infrastructures – systems on which the economy, national security, and quality of life depends – rely upon computer and information networks for their smooth, reliable, and continuous operations. It is perceived that this dependence leads to new kind of vulnerabilities through threats posed by a variety of different aggressors; certain of these “Cyberthreat”-scenarios pose genuine risks to national security with often global dimensions.

While research on individual infrastructures has been conducted in various degrees elsewhere, the issue of interdependent and cascading effects among infrastructures has received almost no attention so far. This is partly due to the relative novelty of the development and partly due to lacking multidisciplinary approaches required to grasp a broadening and increasingly complex scope of security. Not only questions concerning methods and modeling – specifically measurement and evaluation of interdependencies in Critical Infrastructure – are of central importance, but also the combination of theoretical and empirical analysis as well as integration of analyses at the security policy level with analyses at the security-technical level to a more comprehensive approach for the assessment of large-scale dependencies and vulnerabilities of information system within an international scenario.

The PhD thesis proposes interdisciplinary security studies' research on basics of Critical Infrastructure and in specific Critical Information Infrastructure Protection (CIP, CIIP) through assessment of methodological approaches to CII with a main focus on interdependency-methodology. The main goal is to develop a theoretical framework/model for understanding and predicting the nature of interdependencies and vulnerabilities and their effects through evaluation and assessment of different methods.

Laufzeit

2002/01 – 2005/01

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autor

Jon A. Fanzun (Leitung)

Titel

Menschenrechte in der Schweizer Aussenpolitik: Vom Sonder- zum Normalfall (Arbeitstitel)

Kurzbeschreibung

Die Diskussion um die Rolle der Menschenrechte in der Schweizer Aussenpolitik begann in den sechziger Jahren. Die Grundlage für die Bemühungen im Menschenrechtsbereich fand man insbesondere in der aussenpolitischen Maxime der Solidarität, welche die Neutralitätsmaxime seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges um eine altruistische Dimension ergänzen sollte.

Mit dem Amtsantritt von Aussenminister Pierre Aubert (1978) erschien das Thema Menschenrechte erstmals prominent auf der aussenpolitischen Agenda des Bundesrates. Die Förderung der Menschenrechte war neben dem angestrebten Uno-Beitritt sowie der Intensivierung der Nord-Süd-Beziehungen eines der erklärten aussenpolitischen Ziele Auberts. In den folgenden Jahren erlangten die Menschenrechte eine zunehmend grössere Bedeutung in der Schweizer Aussenpolitik. Die Schweiz entwickelte auf bi- und multilateraler Ebene eine vermehrte Aktivität im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes.

In den neunziger Jahren erfuhren die Menschenrechte einen markanten Bedeutungsanstieg auf konzeptioneller Ebene. Der Bundesrat erklärte die Förderung der Menschenrechte zu einem seiner fünf aussenpolitischen Ziele. Neben dieser Aufwertung wurden menschenrechtliche Zielsetzungen implizit oder explizit mit anderen Politikfeldern verknüpft, namentlich mit der Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. So macht die Schweiz seit den neunziger Jahren ihre wirtschaftliche Unterstützung unter dem Stichwort «Good Governance» von der Einhaltung von politischen Konditionen abhängig. Diese Verknüpfung verschiedener Politikbereiche bedeutet eine konzeptionelle Umorientierung in der schweizerischen Aussenpolitik, war diese doch von der Trennung verschiedener Politikfelder geprägt.

Das Dissertationsprojekt beabsichtigt, aus einer politologisch-historischen Perspektive den politischen Prozess darzustellen und zu analysieren, der zur Integration menschenrechtlicher Zielsetzungen in die schweizerische Aussenpolitik geführt hat. Die Arbeit geht von der These aus, dass die schweizerische Aussenpolitik in Laufe der Zeit einen rechtlich-normativen Wandel durchgemacht hat, der sich sowohl in den konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen als auch in der Umsetzung der Aussenpolitik spiegelt.

Laufzeit

1999/08 – 2003/10

Kontaktadresse

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autor

Thomas Fischer (Leitung)

Titel

Das Ausbleiben der aussenpolitischen Öffnung: Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte Uno-Beitrittspolitik im Kontext des Kalten Krieges, 1969–1986

Kurzbeschreibung

Art der Studie: Das Dissertationsprojekt versteht sich als Beitrag zur Aussenpolitikforschung (foreign policy analysis) und befasst sich als solche mit den Determinanten des aussenpolitischen Verhaltens der Schweiz.

Bezugsrahmen: Als Untersuchungszeitraum wurde die Periode von 1969–1986 gewählt, in welcher ein erster Anlauf zur aussen- und sicherheitspolitischen Öffnung des Landes (Uno-Beitritt, KSZE-Politik) unternommen wurde. Diese Entwicklung zur Aktivierung der Aussenpolitik gewann eine gewisse Dynamik und erreichte ihren Höhepunkt in der ersten Hälfte der 70er Jahre mit der Unterzeichnung der Freihandelsverträge mit der EWG (1972) und der aktiven Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess. Begünstigt wurde diese Tendenz zur verstärkten Mitarbeit der Schweiz in den multilateralen Gremien von einem internationalen Klima der Entspannung. Aber bereits mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ist eine eigentliche Stagnation in den europa- und sicherheitspolitischen Belangen festzustellen. Die KSZE-Folgekonferenzen brachten kaum mehr substantielle Resultate, und als der Uno-Beitritt 1986 vom Volk deutlich verworfen wurde, wurde das Scheitern der Bemühungen des Bundesrats offensichtlich. Diese Abstimmungsniederlage war ein eigentlicher Tiefpunkt der bundesrätlichen Aussenpolitik und äusseres Anzeichen für das Misslingen der politischen Öffnung der Schweiz.

Fragestellung: Im Zentrum der Arbeit steht die Frage, weshalb die vom Bundesrat seit den siebziger Jahren angestrebte aussenpolitische Öffnung des Landes ausblieb.

These: Die Studie geht davon aus, dass der Wandel im internationalen Umfeld von einem Klima der Entspannung Ende der siebziger Jahre hin zum sogenannten «Zweiten» Kalten Krieg in den achtziger Jahren massgeblich für das Ausbleiben der politischen Öffnung der Schweiz verantwortlich war.

Laufzeit

1998/09 – 2003/03

Kontaktadresse

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autor

Thomas Fischer (Leitung)

Titel

Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979/80

Kurzbeschreibung

Ein knappes Jahr nach dem islamistischen Umsturz durch Ayatollah Khomeini im Iran und der Vertreibung des bisherigen Machthabers Schah Reza Pahlawi ins Exil besetzten revolutionäre Studenten die amerikanische Botschaft in Teheran und nahmen 52 Botschaftsangehörige zur Geisel. Die folgende politische Krise zwischen den USA und dem Iran sollte genau 444 Tage dauern, bis schliesslich im Januar 1981 alle Geiseln freikamen. Obwohl die formellen Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu Beginn der Krise noch weiterbestanden, konnte die US-Botschaft im Iran ihre Aufgaben offensichtlich nicht mehr wahrnehmen. In dieser Situation wurde der Schweizer Botschafter Raymond Probst in Washington von den amerikanischen Behörden kontaktiert mit der Anfrage um informelle Unterstützung der Schweiz in Teheran. Dieses vorerst inoffizielle Mandat, die Interessen der USA im Iran zu vertreten, wurde formalisiert, als Washington und Teheran ihre diplomatischen Beziehungen im April 1980 offiziell abbrachen. Im Zuge der Ausübung dieses Mandates kam es auch zu weitergehenden Anstrengungen der Schweiz, welche darauf abzielten, die Geiselkrise auf friedlichem Wege zu

beenden. Die Krise konnte allerdings erst beigelegt werden, als die US-Regierung im Sommer 1980 über deutsche Kanäle erfuhr, dass das Ayatollah-Regime zu Verhandlungen über die Freilassung der Geiseln auf höchster Ebene bereit wäre. Schliesslich sollte es über die Vermittlung Algeriens, welches seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen die Interessen des Iran in den USA vertrat, gelingen, die amerikanischen Geiseln im Januar 1981 freizubekommen.

Nach dem Urteil des zuständigen Unterstaatssekretärs im amerikanischen Aussenministerium, David D. Newsom, kam der Schweiz während der Geiselkrise die Funktion eines unersetzlichen Kanals (*sensitive link*) zwischen Washington und seiner besetzten Botschaft in Teheran zu, und auch in den Veröffentlichungen seines schweizerischen Gegenübers Raymond Probst wird auf die entscheidende Rolle der Schweiz in diesen 444 Tagen hingewiesen. Allgemein wird in der Literatur zur schweizerischen Aussenpolitik die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise immer wieder als erfolgreiches Beispiel guter Dienste im Kalten Krieg angeführt. Eine detaillierte Analyse von akademischer Seite ist allerdings ausstehend. Diese Lücke beabsichtigt das vorliegende Projekt zu schliessen.

Folgende drei Fragen stehen im Zentrum der Untersuchung: 1. Wie kam es zur Übernahme des amerikanischen Mandats in Teheran durch die Schweiz und welche Aufgaben übte die Schweiz in der Folge aus? 2. Welche weiterführenden Initiativen ergriff die Schweiz, um zu einer friedlichen Beilegung der Krise beizutragen, und wie sind diese zu bewerten? 3. Weshalb gelang die Beendigung der Geiselnahme letztlich über den Algerien-Kanal, respektive welche Faktoren waren entscheidend für eine erfolgreiche Vermittlung von dritter Seite?

Laufzeit

2003/04 – 2004/07

Kontaktadresse

ETH Zürich, Zentrum für internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Antoine Fleury (Leitung), Mauro Cerutti, Eric Flury, Sébastien Guex, Therese Steffen Gerber, Sacha R. Zala, Klaus Ammann, Damien Carron, Dario Gerardi, Kathrin Marthaler. Haben ebenfalls teilgenommen: Michele Coduri, Thomas Gürber, Roland Maurhofer, Marc Perrenoud, Luc Van Dongen

Titel

Diplomatische Dokumente der Schweiz

Kurzbeschreibung

1. Anfänge und Organisation des Forschungsprogramms

Die Initiative, Dokumente für das Studium der schweizerischen Aussenpolitik und der internationalen Stellung der Schweiz zu veröffentlichen, wurde im Jahr 1972 von einer Gruppe junger Forscher ergriffen. Die 1975 gegründete «Nationale Kommission für die Publikation der Diplomatischen Dokumente der Schweiz» unter der Leitung von Jacques Freymond beschloss, für den Zeitraum von 1848 bis 1945 die Herausgabe von fünfzehn Bänden in Angriff zu nehmen. Diese vielleicht willkürlich anmutende Beschränkung erwies sich als realistisch in Anbetracht der Tatsache, dass dieses Projekt von einer ganzen Generation von Akademiker/-innen umzusetzen war. Gleichzeitig handelte es sich im Zusammenhang mit den in der Schweiz auf dem Gebiet der Geisteswissenschaften breit angelegten Forschungsprojekten um ein sehr ehrgeiziges Unternehmen. Auf diese Weise entspricht jeder Band einem bestimmten Zeitraum, dessen Datierung sich an der Bedeutung der entsprechenden Periode orientiert: an grossen Ereignissen, Kriegen, Verhandlungen usw. Seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts verkürzt sich die Periode pro Band aufgrund der ständig wachsenden Anzahl von Dokumenten, was die Intensivierung der internationalen Beziehungen widerspiegelt. Die fünfzehn geplanten Bände für den Zeitraum von 1848 bis 1945, wovon einer in zwei Teilbänden, erschienen zwischen 1979 und 1997.

Bevor diese erste, die Periode 1848 bis 1945 abdeckende Serie fertiggestellt war, wurden Massnahmen zur Weiterführung der Forschungsarbeit für die Jahre von 1945 bis 1961 getroffen. Die Kommission für die Veröffentlichung der Dokumente wurde im Jahr 1992 umstrukturiert und deren Leitung Jean-Claude Favez anvertraut. Die Forschung wurde reorganisiert, um die Arbeit ununterbrochen und insbesondere mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung fortzusetzen. Auf diese Weise entstand die Datenbank DoDiS (www.dodis.ch), deren Informationen schrittweise über Internet zugänglich gemacht werden, während parallel dazu sechs 500-seitige Bände zu den entsprechenden Jahren publiziert werden. Der erste Band der neuen Serie, der Dokumente aus dem Zeitraum von Mai 1945 bis

Mai 1947 enthält, wurde im Mai 1997, der zweite Band (Dokumente zwischen 1947–1949) im April 1999 und der dritte Band (Bd. 18, 1949–1952) im Sommer 2001 herausgegeben. Der vierte Band (Bd. 19, 1952–55) erscheint im Frühling 2003.

2. Forschungskonzept

Zum ersten erstellten die Forscher/-innen eine Bestandesaufnahme aller Aktenbestände der Bundesverwaltung, die Aufschluss über den einen oder anderen Aspekt der internationalen Beziehungen der Schweiz und der Weltpolitik im allgemeinen zu geben versprochen. Die Initiatoren des Projekts wollten einen selektiven Zugriff auf die Dokumente vermeiden, welcher lediglich der Illustration spezifischer aussenpolitischer Entscheidungen der Schweizer Regierung dienen würde; in methodischer Hinsicht musste gewährleistet sein, dass keine Dokumente übergangen wurden, die in irgendeiner Weise eine Bestimmung der internationalen Stellung der Schweiz zu verschiedenen Zeitpunkten in der zeitgenössischen Geschichte erlauben. Daher stehen im Auswahlprozess diejenigen Dokumente an erster Stelle, welche die allgemeine aussenpolitische Orientierung der Schweiz erkennen lassen oder diese zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beeinflussen vermochten.

An zweiter Stelle stehen Dokumente, die die Rolle der Schweiz in der internationalen Politik aufzeigen oder ihre Haltung zu einem bestimmten Ereignis oder Problem klären; an dritter Stelle folgen Berichte, Situationsanalysen, welche Originalinformationen enthalten oder den Standpunkt des Neutralen zu internationalen Ereignissen oder nationalen Ereignissen anderer Länder reflektieren, Anweisungen, Stellungnahmen, Notizen und Briefwechsel, die für das Verständnis einer bestimmten Angelegenheit unentbehrlich sind.

Laufzeit

1992/04 – 2007/04

Kontaktadresse

Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente,
Archivstrasse 24, 3003 Bern

* * * * *

Autor

Hans Rudolf Fuhrer (Leitung)

Titel

Geschichte des schweizerischen Generalstabes (Fortsetzung)

Kurzbeschreibung

Für den Zeitraum von 1800 bis 1945 liegt die Geschichte des schweizerischen Generalstabes einschliesslich der Kollektivbiographie des Korps der Generalstabsoffiziere fast vollständig vor. Nun soll die Untersuchung für den Zeitraum 1945–1966 fortgesetzt werden. Damit soll ein Beitrag zur schweizerischen Militärgeschichte geleistet werden.

Laufzeit

Bis 2003/12

Kontaktadresse

ETH Zürich/Militärakademie an der ETH Zürich/Dozentur Militärgeschichte,
Steinacherstrasses 101b, 8804 Au-Wädenswil

* * * * *

Autoren

Hans Rudolf Fuhrer (Leitung), Dieter Wicki

Titel

Militärgeschichte zum Anfassen

Kurzbeschreibung

Die Reihe hat sich zum Ziel gesetzt, Orte, alte Bauten, Gedenksteine und Flurnamen, die im weitesten Sinne mit «Militär» in Kontakt gekommen sind, als Ansatzpunkte zu nehmen, um militärgeschichtliche Ereignisse vorzustellen. Grundlegend ist dabei ein moderner militärgeschichtlicher Ansatz, der über die klassische Geschichte militärischer Operationen auch mentalitäts-, wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte umfasst.

Laufzeit

1993/01 –

Kontaktadresse

ETH Zürich/Militärakademie an der ETH Zürich/Dozentur Militärgeschichte,
Steinacherstrasses 101b, 8804 Au-Wädenswil

* * * * *

Autor

Peter Geiger (Leitung)

Titel

Liechtenstein im Zweiten Weltkrieg

Kurzbeschreibung

Die Geschichte Liechtensteins in der Zeit des Zweiten Weltkrieges ist bis anhin nicht wissenschaftlich erforscht und dargestellt, abgesehen von Einzelaspekten. Das vorliegende Projekt wurde vom Forscher bereits 1987 am Liechtenstein-Institut in Angriff genommen und mit Unterbrüchen bis heute weitergeführt. Es umfasste in einer ersten Phase die Zeit der 1930er Jahre, die Ergebnisse sind 1997 veröffentlicht worden (Peter Geiger, Krisenzeit, Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1938–1939, 2 Bde., 2. Aufl. 2000). In gleicher Weise soll mit dem jetzt in der Phase der Niederschrift stehenden Projekt zu Liechtenstein im Zweiten Weltkrieg eine gründliche, zugleich lesbare Gesamtdarstellung dieses zentralen Abschnitts der Zeitgeschichte entstehen.

Untersucht werden anhand von Quellen in den in- und ausländischen Archiven sowie mittels weiterer Quellen wie Zeitungen und Zeitzeugenbefragungen die folgenden Bereiche: Militärische Bedrohungslage im Zweiten Weltkrieg; Gründe für die Kriegsverschonung; Neutralitätspolitik; Beziehungen zum Dritten Reich, zur Schweiz, zu den Alliierten und zu andern Ländern; Kriegswirtschaft, Innenpolitik; Parteien; Anpassung, Bedrohung und Abwehr des Nationalsozialismus im Innern; nationalsozialistische «Volksdeutsche Bewegung in Liechtenstein»; Deutsche Kolonie und NSDAP (AO, Auslandsorganisation) im Fürstentum; Spionage; Kriegsfreiwillige; Flüchtlingspolitik; Alltag und Kultur; Kriegsende; schliesslich politische Säuberung und Nachkriegsprobleme. Die liechtensteinische Geschichte wird im Bezugsrahmen der Region, der Nachbarstaaten wie der weltgeschichtlichen Geschehnisse verfolgt. Wegen der Kleinheit des Fürstentums, das in der Kriegszeit 12 000 Einwohner zählte, durchdringen sich hier unmittelbar Lokalgeschichte und Landesgeschichte, Personen- und Strukturgeschichte, ebenso Innen- und Aussenpolitik sowie Mikro- und Makro-

geschichte, zumal das Ländchen geopolitisch exponiert lag, galt es doch dem Dritten Reich als «volksdeutsches Grenzland», der Schweiz aber als Glacis vor der Reduitfestung Sargans.

Laufzeit

1998/07 – 2003/12

Kontaktadresse

Liechtenstein Institut, Auf dem Kirchhügel St. Luziweg 2, FL-9487 Barend, Fürstentum Liechtenstein

* * * * *

Autor

Marcel Gerber (Leitung)

Titel

Schweizerische Rüstungskontrolle seit dem Ende des Kalten Krieges

Kurzbeschreibung

Der Wandlungsprozess, den das Ende des Kalten Krieges in der internationalen Sicherheitspolitik auslöste, erfasste auch die Rüstungskontrolle. Themen, die bereits zur Zeit des Kalten Krieges relevant waren, blieben nach wie vor ungelöst, gleichzeitig drängten aber neue Probleme nach Lösungen: Bewaffnete Konflikte verschoben sich zusehends von der zwischenstaatlichen auf die innerstaatliche Ebene, womit kleine und leichte Waffen wie Personenminen ins Blickfeld der Rüstungskontrolle rückten. Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft verschärfte die Problematik, den weltweiten Waffenmarkt und die unerlaubte Weitergabe strategisch heikler Güter zu kontrollieren. Zusätzlich weitete sich der Kreis internationaler Akteure aus. Als bestimmende Grössen der Politik traten neben die Nationalstaaten vermehrt internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen.

Für Kleinststaaten wie die Schweiz bedeutete dieser Wandel neue Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten. Die Schweiz steigerte nach der Wende von 1989 ihr rüstungskontrollpolitisches Engagement. Sie fand in der Rüstungskontrolle ein neues sicherheitspolitisches Betätigungsfeld entsprechend der Neuauslegung der Sicherheitspolitik auf vermehrte internationale Kooperation. Der offiziellen Politik fehlte aber bisher eine Konzeption, welche Möglichkeiten, Grenzen und Prioritäten im neuen internationalen Umfeld auslotet. Hinter diesem Mangel steht das Fehlen einer Gesamtsicht.

Eine Gesamtsicht liess jedoch bisher auch die Wissenschaft vermissen. Das Projekt verfolgt deshalb das Ziel, diese Lücke zu schliessen durch die Aufarbeitung folgender Fragen: Welche neuen Anforderungen stellen sich der schweizerischen Rüstungskontrolle, bedingt durch den internationalen Wandel, und welche Möglichkeiten und Chancen bieten sich der Rüstungskontrolle als einem Element einer auf internationale Kooperation ausgerichteten Sicherheitspolitik? Das Ziel einer analytischen Gesamtsicht soll erreicht werden durch die Aufarbeitung der internationalen und schweizerischen rüstungskontrollpolitischen Debatten und die Integration von bestehenden und laufenden Teilstudien. Dazu folgt das Projekt in erster Linie der zeitgeschichtlichen Analyse-methode.

Laufzeit

1997/10 – 2003/06

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autor

Michael Guery (Leitung)

Titel

Crisis Management and Biological Terrorism

Kurzbeschreibung

This project addresses Swiss crisis management in the event of a terrorist attack with biological warfare agents. A significant focus of this project is on the Anthrax scare in Switzerland in the aftermath of the Anthrax attacks in the United States in autumn 2001. Analysing how Swiss authorities handled this recent Anthrax scare is intended to facilitate recommendations on how future bioterrorist events could be managed.

Evaluating the Swiss ability to cope with a potential bioterrorist incident entails looking at various aspects of crisis management: A first issue in crisis management is prevention, i.e. particularly the vaccination of medical and military personnel against biological agents as well as the large scale storage of vaccines for the population. Once a bioterrorist incident occurs, rapid detection by primary health care providers and immediate reporting to emergency agencies

must be secured. On the part of emergency agencies, the adoption of adequate measures is crucial at this stage. State authorities on the federal, regional and community level, as well as the public health sector are involved in this first response. Coordination between these involved parties is vital for an optimal response. Further, competent information of the population and the media must be assured in order to prevent the spread of panic through the population. Apart from this immediate response to a crisis, long-term consequences of a bioterrorist attack must also be considered. In particular, it is important to assist victims with long-term health problems and to work toward preventing the reoccurrence of a similar incident.

Laufzeit

2003/01 – 2004/09

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autoren

Karl W. Haltiner (Leitung) (a), Andreas Wenger (Leitung) (b), Jonathan Bennett (a), Tibor Szvircsev (a)

Titel

Sicherheit 2002. Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend

Kurzbeschreibung

Ziele und Datenbasis: Die Jahresstudien «Sicherheit» der Militärakademie an der ETH Zürich in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich dienen der Trendermittlung der sicherheits- und wehrpolitischen Meinungsbildung in der Schweiz. Sie stützen sich auf im Jahres- oder Zweijahresrhythmus durchgeführte repräsentative Befragungen der Schweizer Stimmbürger. Seit 1999 wird die Untersuchung jeweils in einem Jahresband nach gleichbleibendem Schema publiziert. Darin werden die Ergebnisse der Wellen zusammengefasst und in eine leicht zugängliche Form gebracht – gedacht als Informationsgrundlage für die Beobachtung längerfristiger Trendentwicklungen. Zu diesem Zwecke werden wichtige aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische

Grundeinstellungen in unveränderter Weise im Jahresrhythmus erhoben und im Zeitvergleich dargestellt und interpretiert. Die Themengruppen dieser Ermittlung lauten: das allgemeine Sicherheits- und Bedrohungsempfinden, das Vertrauen in Institutionen und Behörden, der Grad an aussen- und sicherheitspolitischer Kooperationsbereitschaft, die Neutralität allgemein und die verschiedenen Auffassungen von Neutralität, die Einstellung zur militärischen Landesverteidigung, das sicherheitspolitische Interesse und der sicherheitspolitische Informationsstand. Neben diesem Katalog werden jährlich ergänzende Themata aufgegriffen. Dieses Jahr werden Daten zu den zwei folgenden Themenkreisen erhoben: allgemeine Sicherheitsempfindungen in der Bevölkerung nach den Terrorangriffen vom 11. September 2001 und die Beziehungen der BürgerInnen zum schweizerischen Staat. Ein spezielles Augenmerk gilt ferner den Kenntnissen rund um die Reform «Armee XXI» und der Bereitschaft von Frauen, sich in den Sicherheitsinstitutionen zu engagieren.

Laufzeit

2001/11 – 2002/08

Kontaktadressen

- ETH Zürich / Militärakademie an der ETH Zürich, Steinacherstrasse 101 B, 8804 Au/Wädenswil (a)
- ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich (b)

* * * * *

Autorin

Andrea Heinzer (Leitung)

Titel

Das Engagement der Schweiz in internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen Grenzen und Möglichkeiten

Kurzbeschreibung

Im Zentrum des Dissertationsprojekts stehen folgende Fragen: Wie und weshalb beteiligt sich die Schweiz an den internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollbemühungen? Über welchen Handlungsspielraum verfügt sie und wie nutzt sie diesen aus? Welches sind für die Schweiz die vielversprechendsten Strategien, um substantielle Beiträge zu leisten? Die Autorin untersucht diese Hauptfragen

anhand von zwei vergleichenden Fallstudien im Zeitraum 1989 bis 1999. Die erste Fallstudie befasst sich mit den Aktivitäten der Schweiz in Zusammenhang mit dem Chemiewaffenregime und die zweite Fallstudie analysiert die Schweizer Beiträge im Rahmen des Bio- und Toxinwaffenregimes.

Das Forschungsprojekt verfolgt drei Ziele: Erstens wird das Engagement der Schweiz für ein Verbot chemischer und biologischer Waffen eingehend aufgearbeitet und analysiert. Zum zweiten werden theoretische Ansätze der Rüstungskontrolle und Abrüstung – die bis anhin auf die Aktivitäten der einstigen Supermächte UdSSR/Russland und USA ausgerichtet waren – auf den Kontext der Schweiz angepasst und angewendet. Drittens können durch die Beurteilung des schweizerischen Handlungsspielraums und der Bestimmung der für die Schweiz besonders erfolgversprechenden Tätigkeitsbereiche in internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen Möglichkeiten für künftige Aktivitäten aufgezeigt werden.

Laufzeit

1999/02 – 2004/03

Kontaktadresse

ETH Zürich, Zentrum für Internationale Studien – CIS, ETH-Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autoren

Ueli Huber (Leitung), Bernhard Brunner (Leitung), Christophe Curty, Andreas Niederhauser, Walter Aue, Martin Schütz

Titel

BC-Waffen, Einwirkung und Schutz

Kurzbeschreibung

- Laufende Beurteilung wissenschaftlich-technischer Aspekte der Bedrohung durch aktuelle und potentielle chemische und biologische Kampfstoffe
- Abschätzung der Bedrohung und Gefährdung durch BC-Waffen-Einsätze, Proliferation, Sabotage- oder Terrorhandlungen und Erpressungsmöglichkeiten mit BC-Kampfmitteln
- Erarbeitung von Grundlagen für Schutzmassnahmen, umfassend den Nachweis, den physikalischen und medikamentösen Schutz und die Entgiftung

- Beitrag an Auf- und Ausbau des Instrumentariums für Verifikationsaufgaben im Rahmen des Vollzugs des C-Waffenübereinkommens

Laufzeit

—

Kontaktadresse

Gruppe Rüstung / Bundesamt für Armeematerial und Bauten – BAB / Labor Spiez, AC-Zentrum, 3700 Spiez

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Dominique Joye (Leitung) (a), Nicole Schöbi (a), Eugen Horber (Leitung) (b)

Titel

Eurobarometer in der Schweiz 2001: repräsentative Befragung der Schweizer Wohnbevölkerung und Entwicklung eines Lehrmittels auf dem Web

Kurzbeschreibung

Die Eurobarometer-Umfragen der Europäischen Kommission bilden eine wichtige Datengrundlage für Sozialwissenschaften im weitesten Sinne. Ursprünglich als Meinungsbarometer zur europäischen Integration konzipiert, sind die Eurobarometer heute grossangelegte Erhebungen, die neben einem Kern von Standardfragen regelmässig wichtige Themen des öffentlichen Lebens abdecken. Auf diese Weise entsteht ein Satz international vergleichbarer Daten für ganz Westeuropa und ausgesuchte Länder Mitteleuropas. Da die Daten regelmässig erhoben werden, kann die Schweiz im kombinierten Quer-Längsschnittvergleich analysiert werden. Besonderheiten wie Gemeinsamkeiten der Schweiz werden auf diese Weise systematisch identifizierbar.

Das diesjährige Projekt enthält zwei Teile:

1. Teilprojekt: Repräsentative Befragung der Schweizer Wohnbevölkerung. Der Fragebogen enthält Fragen zu folgenden Themengruppen: Wissenschaft und Technik, Verhältnis zur Schweiz und zu ihren Institutionen.
2. Teilprojekt: In Zusammenarbeit mit der Universität Genf Entwicklung eines web-basierten elektronischen Workbooks, um den Methodikdozenten in der Schweiz ein praxisnahes Lehrmittel, speziell zur Analyse von Sekundärdaten aus den genannten internationalen Surveys, zur Verfügung zu stellen. Damit

soll die intensive Nutzung dieser neuen Daten – insbesondere in der jungen Forschergeneration – unterstützt und gefördert werden.

Bemerkung: Die Eurobarometer in der Schweiz Erhebung 2001 wurde mit der ISSP 2001 Erhebung kombiniert; an den «Eurobarometer in der Schweiz» Fragebogen wurden die Fragen aus dem ISSP 2001 angefügt.

Laufzeit

2001/10 – 2002/09

Kontaktadresse

- Schweizerischer Informations- und Daten-Archivdienst für die Sozialwissenschaften – SIDOS, Ruelle Vaucher 13, 2000 Neuchâtel (a)
- Université de Genève, Département de science politique, Uni Mail, 40 Bd du Pont-d'Arve, 1211 Genève 4 (b)

* * * * *

Autorin

Ulrike Kastrup (Leitung)

Titel

Risk/Interdependency Modeling

Kurzbeschreibung

The Risk/Interdependency Modeling project is part of the “Integrated Risk Analysis” working group, which aims at the development of scientific expertise on present and future risks that Switzerland faces. Methodologies through which these risks can be recognized, understood, and characterized from a national perspective are crucial for an analysis of the potential risks for Switzerland. Based on risk analyses, the responsible authorities can determine and formulate appropriate responses.

What is risk? Risk is defined as the probability that a certain damage will occur. Any risk assessment should also examine the vulnerability of an object, which is defined by two questions: First, how easy is it to cause damage to the object; and second, how much time and efforts are required to revert to the “status quo ante”, that is, the state before the damage occurred. Additionally, the risk perception of people possibly affected by damage should also be taken into account (aversion factor). However, it is not enough to consider only isolated risks, but rather it is vital to get the whole picture, i.e., risk has to be understood as a holistic

phenomenon. This is important since Switzerland as a country is highly integrated at both the national and the international levels due to its geographical location, its high economical and technological standard, and its social composition. National critical infrastructures like nuclear power plants, hospitals, information and telecommunication networks, transportation infrastructures, or reservoirs are complex, interdependent systems. Thus, fairly small strikes against, e.g., a transportation infrastructure can cause a chain reaction that is difficult to estimate and to predict. These dynamics have not been sufficiently considered in the past. However, they can no longer be neglected due to the interdependencies in every field that are constantly increasing both in terms of dimension and importance.

Laufzeit

2001/09 –

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autoren

Max Keller (Leitung), Bernhard Brunner (Leitung)

Titel

A-Waffen: Einwirkung und Schutz (technische Bedrohungsanalyse)

Kurzbeschreibung

- Bearbeitung wissenschaftlich-technischer Aspekte der nuklearen Bedrohung
- Verfolgen der Entwicklung bei A-Abrüstung, A-Proliferationskontrolle und A-Verifikation
- Abschätzung der Bedeutung und Gefährdung durch nukleare Proliferation, Sabotage- oder Terrorhandlungen und Erpressungsmöglichkeiten
- Zur Hauptsache aber: Durchführung von Grundlagenarbeiten auf dem Gebiet der bei A-Explosionen/zivilen A-Katastrophen auftretenden Effekte und des Schutzes vor deren Auswirkungen

Laufzeit

1968 –

Kontaktadresse

Gruppe Rüstung, Bundesamt für Armeematerial und Bauten – BAB / Labor Spiez, AC-Zentrum, 3700 Spiez

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Andreas Kellerhals (Leitung), Michael Bischoff, Eloisa Schellenberg

Titel

Konstruktion eines schweizerischen Südafrikabildes in der Bundesverwaltung 1948–1990: Analyse der «Politischen Berichte» und der «Aussenpolitischen Berichte»

Kurzbeschreibung

Der Forschungsentwurf beschäftigt sich mit den verschiedenen Aspekten des von offizieller Seite geprägten schweizerischen Südafrikabildes zwischen 1948 und 1990. Als Quellengrundlage für die Langzeituntersuchung dienen die Politischen Berichte der diplomatischen Vertretung in Südafrika und die Aussenpolitischen Berichte der Zentrale in Bern (Eidg. Politisches Departement bzw. Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten). Die Politischen Berichte enthalten – obschon weder formal noch inhaltlich normiert – die wichtigsten, als zuverlässig eingestuft und zum Teil vertraulichen Informationen der schweizerischen Vertretungen über das Gastland. Bei den Aussenpolitischen Berichten des EPD bzw. EDA dagegen handelt es sich um summarisch gehaltene, zumeist monatlich an alle Posten versandte Auswertungen der Politischen Berichte bzw. allgemeine aussenpolitische Lagebeurteilungen. In welchem Masse und in welchen konkreten Fällen die Politischen Berichte tatsächlich in die aussenpolitische Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung des EPD bzw. EDA eingeflossen sind, ist eine der Hauptfragestellungen der Arbeit. Der gewählte Quellenkorpus liefert nicht nur den institutionellen Rahmen, in welchem die Untersuchung anzusiedeln ist (Bundesverwaltung, im Speziellen die diplomatischen Handlungsträger), sondern verweist auch auf einen spezifischen Kommunikationsprozess: auf die Wahrnehmung der Lage in Südafrika durch die Aussenposten und deren Beurteilung in den Politischen Berichten folgt in einem zweiten Schritt ein analoges Verfahren. Wiederum haben wir es – diesmal in der Berner Zentrale – mit einem Rezeptionsprozess zu tun. Die «Materialisierung» dieses Prozess geschieht in den Aussenpolitischen Berichten, welche die Einschätzung der Aus-

senposten aufnehmen und zu einem EPD- bzw. EDA-spezifischen Bild der Lage in Südafrika verarbeiten. Seine Entsprechung findet der geschilderte Prozess im gewählten methodischen Verfahren, der Hermeneutik. Den Grundsätzen der Hermeneutik gemäss gilt es, eine Auslegung des Untersuchungsgegenstandes im Spiegel seiner Zeit zu finden. Bezogen auf unsere Fragestellung bedeutet dies, dass das schweizerische Südafrikabild einerseits aus dem historisch-politischen Kontext und andererseits aus dem Textkontext selber rekonstruiert werden soll. Der geschilderte, vom Quellenkorpus vorgegebene Untersuchungsrahmen gibt auch die Struktur für die Fragestellungen vor. Diese werden im Folgenden in die drei thematischen Bereiche Perzeption/Rezeption – Kommunikationsprozesse – Kommunikationszusammenhang gegliedert:

Perzeption/Rezeption: Welches Südafrikabild lässt sich in den Politischen und Aussenpolitischen Berichten erkennen? Kommunikationsprozesse: Wie läuft die verwaltungsinterne Kommunikation? Wie werden in Bern die Politischen Berichte aufgenommen und verarbeitet? Was aus diesen Politischen Berichten fließt ein in die Lagebeurteilungen der Zentrale (welche Elemente, in welcher Beurteilung)? Wie bedeutend waren diese Berichte für die Entscheidvorbereitung? Kommunikationszusammenhang: In welchem Kommunikationszusammenhang sind diese Politischen und Aussenpolitischen Berichte zu sehen? Welche strukturellen und personellen Voraussetzungen wirkten prägend auf Wahrnehmung und Kommunikation?

Laufzeit

2001/10 – 2003/03

Kontaktadresse

Schweizerisches Bundesarchiv, Archivstrasse 24, 3003 Bern

* * * * *

Autor

Jörg Künzli (Leitung)

Titel

Der rechtliche Handlungsspielraum der Schweiz gegenüber völkerrechtsverletzenden Staaten: Chancen und Grenzen des Konzepts einer normgebundenen und normgeleiteten Aussenpolitik

Kurzbeschreibung

Aussenpolitische Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen einer werteorientierten Aussenpolitik und den Forderungen einer exportorientierten Wirtschaft standen, wie etwa die Stichworte «Illizu-Staudamm in der Türkei» oder «Ausfuhrbewilligungen für Pilatus-Flugzeuge» belegen, in der jüngeren Vergangenheit häufig im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen. Die Antipoden in beiden Lager verwenden dabei in auffälliger Weise zunehmend auch rechtliche Argumente zur Abstützung ihrer Ansichten. Dieser Befund beruht nicht auf Zufälligkeiten. Vielmehr lassen Entwicklungen in zwei verschiedenen Bereichen erwarten, dass derartige Auseinandersetzungen und damit besonders pointiert die Frage nach den rechtlichen Grenzen einer Zusammenarbeit mit völkerrechtsverletzenden Staaten zukünftig vermehrt auch die schweizerische Rechtswirklichkeit prägen werden: Zum einen auf tatsächlicher Ebene die zunehmende Vernetzung der nationalen Volkswirtschaften und zum anderen auf der rechtlicher Seite die Tendenz einer fortschreitenden Verrechtlichung internationaler Beziehungen.

Hier soll die geplante Untersuchung ansetzen und rechtliche Lösungsansätze liefern, indem sie untersucht, inwiefern die Tatsache der Völkerrechtsverletzung eines Drittstaates bewirkt, dass die Schweiz ihr Verhalten gegenüber diesem Staat zu modifizieren hat. Folglich gilt zu klären,

- ob und in welchem Ausmass die Schweiz einerseits im Sinne einer Unterlassungspflicht als Folge der Völkerrechtsverletzung eines Drittstaates gehalten ist, bestehende Kontakte mit diesem Staat zu unterlassen, d.h. etwa künftige Unterstützungsleistungen abzuberechnen, sowie andererseits
- ob und in welchem Ausmass die Schweiz aus demselben Grund im Sinne von Leistungs- und Schutzpflichten unter einer Verpflichtung steht, beispielsweise aus humanitären Gründen bisher erbrachte Leistungen weiterzuführen oder eventuell gar – wie z.B. auch im Falle einer Beteiligung an Schlichtungsmassnahmen – zusätzliche Massnahmen zu ergreifen.

Um den Ansatz der geplanten Studie inhaltlich zu begrenzen, soll sich diese Fragestellung aber auf jene Rechtsgebiete beschränken, in welchen sich potentiell am ehesten Schlussfolgerungen ziehen lassen können (Menschenrechte, Umweltschutz, humanitäres Völkerrecht, Gewaltverbot).

Laufzeit

2002/01 – 2004/12

Kontaktadresse

Universität Bern / Institut für öffentliches Recht, Hochschulstrasse 4, 3012 Bern

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Claude Longchamp (resp.) (a), Ulrich Klöti (resp.) (b), Sibylle Hardmeier (b), Wolf Linder (resp.) (d), Hanspeter Kriesi (resp.) (c), Dominique Wisler (e), Hans Hirter (d), Lukas Golder (a)

Ont également participé: Marina Delgrande (d), Lionel Marquis (e), Urs Bieri (a)

Titel

VOX-Analysen eidgenössischer Urnengänge: Befragung von Stimmberechtigten nach eidgenössischen Abstimmungen

Kurzbeschreibung

Nachbefragung von Stimmberechtigten; kontinuierliches Erforschen des Abstimmungsverhaltens; theoretische Bezüge: soziologischer und sozialpsychologischer Ansatz. Wesentliche Variablen des Fragebogens: Abstimmungsverhalten nach politischen und gesellschaftlichen Merkmalen, politischen Dimensionen wie Parteibindung, Links-Rechts-Orientierung, Werthaltungen, Aktualisierungen durch die Abstimmungskampagne (Kenntnisse, Argumente).

Laufzeit

1977/01 –

Kontaktadresse

- GfS - Forschungsinstitut Bern, Postfach 6323, 3011 Bern (a)
- Universität Zürich / Institut für Politikwissenschaft – IPZ / Abt. Innenpolitik/ Vergleichende Politik, Karl Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich (b)
- Universität Zürich / Institut für Politikwissenschaft – IPZ / Abt. Innenpolitik/ Vergleichende Politik, Seilergraben 53, 8001 Zürich (c)
- Universität Bern / Institut für Politikwissenschaft - IPW, Unitobler, Lerchenweg 36, 3000 Bern 9 (d)
- Université de Genève / Département de science politique, Uni Mail, 40 Bd du Pont-d'Arve, 1211 Genève 4 (e)

* * * * *

Autor

Jan Metzger (Leitung)

Titel

Umfassende Risikoanalyse

Kurzbeschreibung

New or newly recognized vulnerabilities of modern societies and the rising complexity of causal circles involving various kinds of risks call for an intensified international dialogue and more co-operation in the field of national risk profiling – to be undertaken in an open structure, and not a hierarchical one. A new knowledge, a better understanding of new risks, their causes, interactions, probabilities and costs is needed. The “Comprehensive Risk Analysis and Management Network” (CRN) is a future-oriented initiative launched by Switzerland (Center for Security Studies, ETH Zurich) and Sweden (SEMA, The Swedish Emergency Management Agency) to cope with the complexity and multidimensionality of the threats we are facing in this age of uncertainty. As a sub-network related to the ISN, CRN contains methodologies, procedures, tools and case studies for the risk profiling process on a national, subnational (cantonal) and local level. It provides open and free of charge access to information covering the full range of existential risks for modern societies. The project is supported by the Swiss Government as an official part of Switzerland’s participation in Partnership for Peace (PfP).

Due to a widened threat scale and the diminishing capabilities of knowledge societies to handle their vulnerabilities on a unilateral, national basis international action is needed. But action must follow understanding. And understanding is created by asking questions: What does “risk” mean for a knowledge society? Why are developed countries like Switzerland or Sweden more vulnerable nowadays than they used to be in the 20th century? What criteria characterize a threat as “existential” for a modern state? What infrastructure is “critical” for us?

Laufzeit

1999/05 –

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Jan Metzger (Leitung), Myriam Dunn, Isabelle Wigert

Titel

The International CIIP Handbook: Update 2004

Kurzbeschreibung

The International Critical Information Infrastructure Protection (CIIP) Handbook is a joint effort within the CRN partner network. It focuses on aspects of CIIP related to security policy and methodology. The security policy perspective evaluates policy efforts for the protection of critical information infrastructure in different countries. The methodological perspective discusses selected methods and models to analyze and evaluate various aspects of critical information infrastructure.

The first CIIP handbook was published in 2002 with an inventory of protection policies in eight countries and their methods and models employed. The next edition of the handbook, which will come out in 2004, includes an update and covers some more countries. In addition, a “generic model” for the analysis of critical information infrastructure will be introduced on the basis of country-specific approaches already in use.

The handbook addresses security policy analysts and researchers. It can be used either as a reference work for an overview of CIIP policy formulation and commonly used CIIP methods and models, or as a starting point for further in-depth research.

Laufzeit

2002/12 – 2004/1

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Ioannis Papadopoulos (Leitung), André Mach, Silja Häusermann

Titel

Reshaping Decision-making Processes Under External Pressure

Kurzbeschreibung

This project focuses on the adaptation of decision-making processes under pressures resulting from the transformation of the international environment. It is hypothesized that even if there have not been visible changes in the major Swiss political institutions (direct democracy or federalism), some signs of a reshaping and adaptation of domestic decision-making procedures are discernible (more limited concertation, a changing role for the government, a more polarized parliament and novel uses of the referendum). Processes undergo pressures for change, and this is likely to result in a transformation of the deeply-rooted consensual policy-making toward more majoritarian and less inclusive patterns of conflict resolution. This will be tested through the in-depth reconstruction of carefully selected decisional cases, using documentary analysis and qualitative interviews.

To control for external influence, we shall also scrutinize reform processes where the international dimension is not prominent. In order to be able to generalize our conclusions, we shall add a comparative perspective by including in our study three other European states (the Netherlands, Austria and Norway). And in addition, assuming a similar pattern of conflict resolution between the political and the economic level, we shall check if corporatist institutions of social partnership are also changing toward a more conflictual and less stable form of collective bargaining between trade unions and employers associations. This part of the project should be mainly based however on results of previous research. From this research, we expect to provide wider, empirically grounded and usable knowledge on the impact of internationalization in Swiss decision-making structures.

Laufzeit

2000/09 – 2002/12

Kontaktadresse

Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales – IEPI,
BFSH2, 1015 Lausanne

* * * * *

Autor

Rupert Quaderer (Leitung)

Titel

Lichtenstein vom Ersten Weltkrieg bis zur innenpolitischen Krise von 1926

Kurzbeschreibung

Ziel dieses Projektes ist es, die Geschichte des Fürstentums Liechtenstein vom Ausbruch des Ersten Weltkrieges bis zur innenpolitischen Krise von 1926 zu untersuchen. Der ausgewählte Zeitabschnitt stellt eine für Liechtenstein entscheidende Epoche dar. Der Erste Weltkrieg leitet eine Neuorientierung dieses Kleinstaates auf verschiedenen Ebenen ein. Die bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Österreich-Ungarn werden in Liechtenstein infolge der Kriegsauswirkungen immer stärker hinterfragt. Parallel dazu geraten die politischen Verhältnisse im Lande immer stärker ins Schussfeld einer sich seit 1914 formierenden Opposition. Forderungen nach einer Verfassungsrevision werden laut, eine Ausweitung der Volksrechte, eine «Nationalisierung» der Regierung und eine Stärkung der Volksvertretung werden verlangt. Die auch für Liechtenstein katastrophalen wirtschaftlichen Auswirkungen des Ersten Weltkrieges – z. B. hat die auch in Liechtenstein gültige österreichische Kronenwährung infolge der Inflation einen völligen Verlust der Ersparnisse zur Folge – führen schliesslich zur Kündigung des Zoll- und Steuervereins mit Österreich-Ungarn im August 1919. Die folgenden Jahre sind geprägt von innenpolitischen Kontroversen, die von revolutionärer Stimmung angehaucht sind. Die Gründung zweier politischer Parteien kann als ein wichtiger Indikator dieser Neuorientierung gesehen werden. Das wohl wichtigste Resultat der innenpolitischen Umgestaltung ist die neue Verfassung (1921), welche nicht ohne heftige interne Händel geschaffen wurde. Aussenpolitisch gilt es die infolge der engen Anbindung an Österreich angezeifelte Souveränität und Neutralität des Kleinstaates unter Beweis zu stellen. Das vergebliche Bemühen Liechtensteins um Aufnahme in den Völkerbund zeugt von dieser Problematik. Der Abschluss des Zollanschlussvertrages (1923) mit der Schweiz hingegen bildet die Grundlage für den künftigen wirtschaftlichen Aufschwung. In die Darstellung dieses Zeitabschnittes der liechtensteinischen Geschichte sollen alle mitwirkenden Kräfte einbezogen werden. Daher gilt es neben den politischen und wirtschaftlichen Machtträgern wie Fürst und Fürstenhaus, Politiker auf Landes- und Gemeindeebene, Repräsentanten der römisch-katholischen Kirche usw. auch die «einfachen Leute» mit einzubeziehen. Es sind die Zäsuren wie Verfassungsrevision und Zollanschlussvertrag, aber auch die allgemeinen kulturellen, bildungspolitischen und mentalitätsgeschichtlichen Einflüsse zu behandeln. Die sozialen Auswirkungen des Krieges und seiner Konsequenzen auf die grosse Politik und auf die Veränderung des Denkens und Handelns des «kleinen Mannes» sind ebenso Gegenstand der Untersuchung wie die Hintergründe der Bankgründung und die Bedeutung der Gesetzgebung im Hinblick auf die Hebung des materiellen Wohlstandes.

Laufzeit

1999/08 – 2003/03

Kontaktadresse

Liechtenstein Institut, Auf dem Kirchhügel St. Luziweg 2, FL-9487 Barend, Fürstentum Liechtenstein

* * * * *

Autoren

Dieter Ruloff (Leitung), Michael Cemerin

Titel

UNIVOX Aussenpolitik

Kurzbeschreibung

Jährliche wiederkehrende Repräsentativbefragung über die Einstellung zur schweizerischen Aussenpolitik und die Kenntnisse von Weltpolitik in der Bevölkerung.

Laufzeit

nicht limitiert

Kontaktadresse

Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft – IPZ, Abteilung Internationale Beziehungen, Seilergraben 49, 8001 Zürich

* * * * *

Autorinnen und Autoren

Franz Schultheis (Leitung), Francesca Poggia Miletì, Fabrice Plomb. Hat ebenfalls teilgenommen: Riccardo Tandolo

Titel

Socio-economic Change, Individual Reactions and the Appeal of the Extreme Right (SIREN)

Kurzbeschreibung

The project aims to analyse subjective perceptions of, and individual reactions to, socio-economic change focussing on employment and working conditions in Europe. The aim is to create original knowledge for the debate on flexibility and security in the European social models, and to provide an empirical assessment of the extent to which changes in working life can be said to make people receptive to right-wing extremism and populism and, in particular, to xenophobia, nationalism and racism. The research covers Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, Hungary, Italy and Switzerland. Based on a deeper understanding of the subjective reactions to socio-economic change the project aims at developing recommendations for fine-tuning policies in the areas of employment, labour market, social security, anti-discrimination, and education. The project will run through four phases:

- 1 Literature Review: In each country literature reviews of changes in working life, on right-wing extremism and radical populism and on the interrelations between these two areas are made.
- 2 Qualitative Research: Analysing individual frames of interpretation and adapting strategies to socio-economic change through in-depth interviews carried out and analysed by national teams. Country reports form the basis for comparative analysis and synthesis.
- 3 Survey: Conducting a representative survey on subjective perceptions of socio-economic change and receptiveness to right-wing extremism and radical populism on eight countries.
4. Policy recommendations and dissemination: Development of policy recommendations; workshops with policy makers; international conference in co-operation with the European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia (EUMC).

Expected results: The project will bring together two fields of research that have hardly been related up to now: Research on changes in working life, labour market developments and social security on the one hand and, on the other, analyses of political orientations and right-wing extremism and radical populism. The project will result in new insights into prototypical patterns of subjective interpretations of socio-economic change as well as strategies of adapting to these changes. It will create representative findings about individual reactions to socio-economic change for eight European countries. These research findings can lead to a thorough understanding of individual reactions towards socio-economic change as well as adapting strategies – this will enable EC and national policy-making to

prepare European citizens for the challenges of and risks in changing societies as well as improve Europe's social stability and competitiveness.

Laufzeit

2001/09 – 2004/09

Kontaktadresse

Université de Neuchâtel, Institut de sociologie et de science politique, Pierre-à-Mazel 7, 2000 Neuchâtel

* * * * *

Autor

Dominik Schwerzmann (Leitung)

Titel

Entwicklung bei den Friedensfördernden Massnahmen: die künftige Rolle der Schweiz

Kurzbeschreibung

Es geht in der Studie darum, die strukturellen, logistischen, rechtlichen und politischen Entwicklungsmöglichkeiten der Schweiz im Zusammenhang mit Peace Support Operations (PSOs) – insbesondere bei den militärischen Aspekten von PSOs – zu analysieren. Die Studie umfasst den Zeitraum bis ins Jahr 2010 und berücksichtigt die internationalen sicherheitspolitischen Zusammenhänge und ihre Auswirkungen auf die Schweiz.

Zwei Szenarien:

Im Szenario A soll in einem ersten Teil der Studie ausgehend von der «Ist-Situation» untersucht werden, wie das militärische PSO-Engagement der Schweiz im Rahmen der geltenden Regelungen und Strukturen sowie im Rahmen der Armee XXI und des Armeeleitbildes ausgebaut werden kann und wo diesbezüglich politische und strukturelle Handlungsspielräume und Grenzen liegen.

Im Szenario B soll in einem zweiten Teil der Studie der Frage nachgegangen werden, was an Regelungen, Strukturen und Rahmenbedingungen in der Schweiz verändert werden müsste, wenn das Schweizer PSO-Engagement massiv ausgebaut werden sollte (z.B. oberes Spektrum der Petersberg Aufgaben, out-of-area Einsätze, zivil-militärische Zusammenarbeit etc.).

Fragestellung:

Szenario A: Werden die geltenden Grundlagen (Planung, Gesetz, Struktur) und die mit der AXXI neu geschaffenen Grundlagen für das militärische PSO-Engagement der Schweiz ausreichend ausgeschöpft? Wo herrscht im Rahmen dieser Leitplanken Steigerungspotential?

Szenario B: Nach dem Uno-Beitritt baut die Schweiz ihr PSO-Engagement umfassend aus. Sie folgt dabei dem internationalen Standard für PSO-Einsätze. Welche Veränderungen müssten diesbezüglich strukturell, politisch und rechtlich in die Wege geleitet werden? Welche Art von Einsätzen wären denkbar?

Laufzeit

2003

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autor

Heiner Staub (Leitung), hat ebenfalls teilgenommen: Bernhard Brunner

Titel

Bearbeitung von Problemen der Verifikation im Zusammenhang mit dem Chemie-
waffenübereinkommen

Kurzbeschreibung

Bearbeiten verschiedener Teilaspekte (vor allem für «Dual-Use-Chemikalien») wie: Verifikationsprozedere, Anforderungsprofile für Inspektoren und deren Ausbildung, Verifikationsanalytik, Implementierung des CW-Übereinkommens in der Schweiz.

Laufzeit

1984 –

Kontaktadresse

Gruppe Rüstung, Bundesamt für Armeematerial und Bauten – BAB / Labor Spiez, AC-Zentrum, 3700 Spiez

* * * * *

Autor

Reto Wollenmann (Leitung)

Titel

Zwischen Atomwaffen und Atomsperrvertrag. Die Schweiz zwischen nuklearer Option und Atomsperrvertrag (1965–1969)

Kurzbeschreibung

Das Projekt untersucht den Einfluss der im Rahmen der Uno-Abrüstungskonferenz Mitte der Sechziger Jahre beginnenden Nonproliferationsdiskussion auf die definitive Abkehr von einer schweizerischen nuklearen Option. Im Besonderen soll untersucht werden, welche innen-, aussen- und sicherheitspolitischen Faktoren den Entscheidungsprozess geprägt haben und schliesslich den Weg zur Unterzeichnung des «Atomsperrvertrags» geebnet haben.

Die Arbeit analysiert – anhand von Quellen des Schweizerischen Bundesarchivs in Bern und des Archivs für Zeitgeschichte in Zürich – die Auswirkungen der internationalen Nonproliferationsbemühungen auf die strategische Diskussion der Schweiz. Zudem werden die im Zusammenhang mit der von aussen an die Schweiz herangetragenen Atomsperrvertragsdiskussion stehenden Tendenzen zu einer Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik in der Ära von Bundesrat Willy Spühler untersucht. Die Arbeit verfolgt in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern das Festhalten an der Idee der autonomen Landesverteidigung, die Neutralität sowie die departementale Struktur bzw. die institutionelle Reaktion der Schweiz auf die Nonproliferationsdiskussion entscheidende Hemmnisse beim Aufbruch zur multilateralen Kooperation waren.

Laufzeit

2002/07 – 2003/05

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

Autor

Marco Zanoli (Leitung)

Titel

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Wehrfrage 1920–1939

Kurzbeschreibung

Das Projekt setzt sich zum Ziel, den Wandel in der Haltung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) zur Militärfrage in den Jahren 1920–1939 aufzuzeigen und zu analysieren. In der fraglichen Periode bewegte sich die SPS vom klassenkämpferischen Antimilitarismus, wie er sich 1917 im Zuge der Machtübernahme des revolutionär-marxistischen Flügels durchgesetzt hatte, bis zur Integration in die geistige und militärische Landesverteidigung 1939. Insbesondere soll untersucht werden, was die Gründe für diesen Wandel waren, welche Rückwirkungen er auf die Partei hatte und inwiefern er eine Voraussetzung für die Entstehung des Phänomens der Geistigen Landesverteidigung war.

Laufzeit

2001/10 – 2003/5

Kontaktadresse

ETH Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, 8092 Zürich

* * * * *

